

**Familien und Familienpolitik  
im geeinten Deutschland  
– Zukunft des Humanvermögens**

**Fünfter Familienbericht**

- Stellungnahme der Bundesregierung  
zum Bericht der Sachverständigenkommission**
- Bericht der Sachverständigenkommission**

Herausgeber: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend  
Bonn, 1995  
Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei

## **Unterrichtung**

durch die Bundesregierung

### **Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland** **– Zukunft des Humanvermögens**

**– Fünfter Familienbericht –**

**Stellungnahme der Bundesregierung zum Bericht der Sachverständigen-**  
**kommission für den Fünften Familienbericht**

## **Stellungnahme der Bundesregierung zum Fünften Familienbericht**

### **Gliederung**

#### **Einleitung**

- |  |  |
|--|--|
| <b>1. Stellenwert und Funktion der Familie in der Bundesrepublik Deutschland</b> | <b>3.4 Familienrecht</b>                                 |
| <b>2. Familie im Wandel</b>  | <b>3.5 Familie und Erwerbsarbeit</b>                     |
| <b>2.1 Entwicklung der Haushalts- und Familienstrukturen</b>                     | <b>3.5.1 Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit</b> |
| <b>2.2 Auswirkungen der Strukturveränderungen auf die Familie</b>                | <b>3.5.2 Familie und Arbeitslosigkeit</b>                |
| <b>3. Erfordernisse und Maßnahmen in Politik und Gesellschaft</b>                | <b>3.6 Familie und Bildung</b>                           |
| <b>3.1 Familie und Einkommen</b>   | <b>3.6.1 Schule</b>                                      |
| <b>3.1.1 Familienlastenausgleich</b>   | <b>3.6.2 Berufliche Bildung und Weiterbildung</b>        |
| <b>3.1.2 Familie und Sozialhilfe</b>   | <b>3.6.3 Hochschule</b>                                  |
| <b>3.2 Familienhilfe und -beratung</b>   | <b>3.6.4 Ausbildungsförderung</b>                        |
| <b>3.3 Familienpolitik auf örtlicher und regionaler Ebene</b>                    | <b>3.7 Familie und Wohnen</b>                            |
|  | <b>3.8 Familie und Gesundheit</b>                        |
|  | <b>3.8.1 Familie mit behinderten Angehörigen</b>         |
|  | <b>3.8.2 Familie mit pflegebedürftigen Angehörigen</b>   |
|  | <b>4. Schlußbemerkung</b>                                |

## Einleitung

Der Deutsche Bundestag hatte erstmals 1965 die Bundesregierung beauftragt, über die Lage der Familien in der Bundesrepublik Deutschland in regelmäßigen Zeitabständen zu berichten (Drucksache IV/3474). Der erste von der Bundesregierung erstellte Bericht über die Lage der Familien wurde dem Deutschen Bundestag am 25. Januar 1968 vorgelegt (Drucksache V/2532).

In der Entschließung vom 18. Juni 1970 (Drucksache VI/834) beauftragte der Deutsche Bundestag den Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit, jeweils eine Kommission mit bis zu sieben Sachverständigen einzusetzen und dem Deutschen Bundestag im ersten Jahr jeder Wahlperiode einen Bericht über die Lage der Familien in der Bundesrepublik Deutschland mit einer Stellungnahme der Bundesregierung vorzulegen. Die Berichte können sich auf die Darstellung von Teilbereichen beschränken, jedoch soll jeder dritte Bericht die Situation der Familie möglichst umfassend darstellen. Die Berichte sollen auch darüber Aufschluß geben, inwieweit mit bereits getroffenen familienpolitischen Maßnahmen die angestrebten Ziele tatsächlich erreicht werden.

Der Zweite Familienbericht über „Familie und Sozialisation — Leistungen und Leistungsgrenzen der Familie hinsichtlich des Erziehungs- und Bildungsprozesses der jungen Generation —“ wurde dem Deutschen Bundestag am 15. April 1975 (Drucksache 7/3502) vorgelegt, der Dritte Familienbericht über die Lage der Familien in der Bundesrepublik Deutschland am 20. August 1979 (Drucksachen 8/3120, 8/3121).

In einer weiteren Entschließung vom 10. Dezember 1982 (Drucksache 9/1286) hat der Deutsche Bundestag seinen Beschluß vom 18. Juli 1970 geändert und die Bundesregierung aufgefordert, den Bericht über die Lage der Familien in der Bundesrepublik Deutschland nunmehr in jeder zweiten Wahlperiode — beginnend Mitte der 10. Wahlperiode — vorzulegen. Er hat weiter ausgeführt, daß die Familienberichte eine Grundlage seien, auf der notwendige familienpolitische Entscheidungen vorbereitet werden können. Die künftigen Berichte sollten verstärkt Fragen ansprechen, die das Thema Familie und Arbeitswelt, Familie und Gesundheit sowie die Berücksichtigung familienpolitischer Elemente im Wohnungsbau beinhalten.

Der Erste und der Dritte Familienbericht haben die Situation der Familien umfassend dargestellt. Der Zweite und der Vierte Familienbericht waren Schwerpunktberichte, die sich mit den Leistungen der Familien im Erziehungs- und Bildungsprozeß der heranwachsenden Generation sowie mit der Situation der älteren Menschen in der Familie befaßten.

Am 6. März 1991 beauftragte die Bundesministerin für Familie und Senioren eine Sachverständigenkommission mit der Erstellung des Fünften Familienberichts. Ziel dieses Berichts ist eine umfassende Darstellung über die Lage der Familien im geeinten Deutschland.

Die interdisziplinär zusammengesetzte Sachverständigenkommission unter Leitung von Frau Prof. Dr. Rosemarie von Schweitzer stellte sich der Aufgabe, ein differenziertes Bild der heutigen Familie unter Einbeziehung der unterschiedlichen Lebenslagen und Voraussetzungen in den alten und neuen Ländern zu vermitteln. Der Bericht beschreibt die Bevölkerungs- und Haushaltsstrukturen, stellt den Wandel der Familienstrukturen dar und gibt einen Überblick über das Familienrecht im früheren Bundesgebiet und in der DDR. Schwerpunktthemen sind außerdem Familie und Gesundheit, die Einkommens- und Vermögenssituation von Familien und ihre Wohnungsversorgung, die Bedeutung von Erwerbsarbeit für Familien sowie das Problem der Vereinbarkeit zwischen den Anforderungen der Familienaufgaben und den Anforderungen in Ausbildung und Beruf. Besonderes Anliegen der Kommission war es, deutlich zu machen, daß „das Humanvermögen einer Gesellschaft durch die Leistungen der Familie begründet wird und alle Menschen vom Lebensbeginn bis zum Lebensende sowie die Gesamtheit der gesellschaftlichen Einrichtungen dieser familialen Leistungen bedürfen“.

Die Sachverständigenkommission übergab den Fünften Familienbericht der Bundesministerin für Familie und Senioren nach zweieinhalbjähriger Arbeit am 28. Oktober 1993. Die vorliegende Stellungnahme der Bundesregierung bezieht sich auf diesen ersten gesamtdeutschen Familienbericht.

Die Bundesregierung dankt der Kommission für ihren wissenschaftlich fundierten und umfassenden Bericht. Die Kommission hat eine beachtenswerte Beschreibung der Lage der Familien im vereinten Deutschland vorgelegt, die auch die Belastungen und Verunsicherungen nicht verschweigt, die die Vereinigung für Familien in den neuen Ländern gebracht hat. Der Bericht wird seine besondere Bedeutung nicht nur dadurch erlangen, daß er der erste gesamtdeutsche Familienbericht ist; vielmehr wird zugleich der Versuch unternommen, mit Hilfe des Konzepts vom Humanvermögen die gesamtgesellschaftliche Bedeutung der Leistungen von Familien zu erfassen.

Der Deutsche Bundestag hat in einer weiteren Entschließung vom 11. November 1993 (Drucksache 12/5811 und Drucksache 12/189) die Bundesregierung gebeten, die künftigen Familien- und Jugendberichte um eine Darstellung der Situation der Kinder in der Bundesrepublik Deutschland zu ergänzen. Diesem Wunsch wird die Bundesregierung bei ihrem nächsten Familienbericht Rechnung tragen. Schon in diesem Bericht sind die Lebensverhältnisse von Kindern in Kapitel II „Grunddaten zu Bevölkerung, Familien und Privathaushalten“ (Nr. 3.2) gesondert ausgewiesen.

## 1. Stellenwert und Funktion der Familie

Wie die Bundesregierung bereits in ihrer Stellungnahme zum Vierten Familienbericht dargelegt hat, geht sie von einem Familienverständnis aus, das sich

an der Lebenswirklichkeit mit unterschiedlichen Familienformen orientiert. Sie begreift Familie als eine dynamische Form menschlichen Zusammenlebens, die Veränderungen unterliegt und von den kulturellen Vorstellungen und Werthaltungen ebenso geprägt ist wie von den sozialen und wirtschaftlichen Gegebenheiten einer Gesellschaft.

Auch die einzelnen Menschen erleben Familie als einen dynamischen Prozeß. Sie werden in eine Familie hineingeboren, wachsen in ihr auf und bleiben dieser Familie auch dann noch verbunden, wenn sie ihre Herkunftsfamilie verlassen und einen eigenen Haushalt oder eine eigene Familie gründen. Sie erfahren Familie auch als ein mehr oder minder eng geknüpftes Verwandtenetz, als Teil einer Generationenfolge.

Die Bundesregierung sieht im Rahmen von Artikel 6 Grundgesetz ihre Aufgabe darin, mit ihrer Familienpolitik die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, daß Familien ihr Leben nach ihren eigenen Vorstellungen gestalten können. Es geht nicht darum, bestimmte Leitbilder für die Lebensplanung einzelner Menschen vorzugeben, bestimmte Aufgabenverteilungen zwischen den Geschlechtern vorzuschreiben oder bestimmte Lebensformen zu diskriminieren. Allerdings sieht die Bundesregierung ebenso wie der Familienbericht eine besondere Verpflichtung, diejenigen Lebensformen zu schützen und zu fördern, die nicht nur für die Beteiligten selbst, sondern auch für die Gesellschaft wichtige und notwendige Leistungen erbringen.

Wie der Bericht zu Recht darlegt, hat die Bedeutung der Familie weder für die einzelnen noch für die Gesellschaft insgesamt abgenommen. Die Familie ist und bleibt der Ort der personalen Entfaltung des Menschen. Eine gesicherte Beständigkeit innerfamiliärer Beziehungen, die auch Belastungen durchsteht, gibt Kindern das notwendige Vertrauen in den Wert der eigenen Person wie in die Zukunft. Sie vermittelt die Erfahrung, daß der einzelne Mensch nicht schutzlos ist und daß Belastungen gemeinsam tragbar werden. Im Erleben individueller Geborgenheit werden Kinder gleichzeitig hingeführt zu Toleranz, Verantwortungsbewußtsein und Rücksichtnahme.

Trotzdem hat die Familie insbesondere in den letzten 30 Jahren einen weitgehenden Wandel erfahren. Nicht nur die Formen familialen Zusammenlebens haben sich erheblich geändert, sondern auch die Aufgaben von Familien sowie Aufgabenwahrnehmung und verteilung in den Familien. Die patriarchalisch geprägte Ehe- und Familienstruktur wurde während der letzten Jahrzehnte zunehmend von partnerschaftlichen Formen des Zusammenlebens abgelöst. Vor allem für Frauen sind die Lebensperspektiven und Optionen vielgestaltiger geworden; eine eindeutige Festlegung des Lebensentwurfs von Frauen auf die Rolle als Ehefrau und Mutter existiert nicht mehr. Frauen haben eigenständige Lebensperspektiven für sich entwickelt; insbesondere in den neuen Ländern haben sie — staatlich gelenkt und gefördert — eine von einem Ehemann unabhängige eigene Lebensplanung verfolgt, zu der selbstverständlich die Erwerbstätigkeit gehörte. Das System ließ dabei aus ideologischen Gründen Wahlfreiheit praktisch nicht zu. Aber

auch im Westen wird das Recht der Frauen auf eine eigene, von einem Ehemann unabhängige Rolle in der Gesellschaft, die ihnen ein Leben allein oder in Familie und/oder Beruf offenläßt, kaum noch in Frage gestellt.

Eine Vereinbarkeit von Familie mit Ausbildung oder Beruf scheidet jedoch noch oft an der sozialen Wirklichkeit. Der Arbeitsmarkt erwartet von den im Erwerbsleben Stehenden volle Einsatzbereitschaft und hohe berufliche Mobilität. Neben den unzureichenden Betreuungsmöglichkeiten für Kinder stellen häufig noch nicht ausreichende Teilzeitangebote und noch nicht ausreichend flexible Arbeitszeiten besondere Probleme dar. Außerdem folgt das heutige Rollenverhalten von Männern der Ausweitung der Frauenrolle noch kaum; als Normalbiographie für Männer gilt nach wie vor die des ohne Unterbrechung vollzeiterwerbstätigen Mannes, der Haushaltsführung und Kinderbetreuung dem weiblichen Part überläßt. Daraus folgen erhebliche Schwierigkeiten bei der Alltagsorganisation des Familienlebens. Dennoch erfüllen die Familien ihre für unsere Gesellschaft unerläßlichen Aufgaben, die häufig unterschätzt werden.

Um die Bedeutung der familialen Leistungen für die Gesellschaft zu belegen, hat die Kommission in dem vorgelegten Bericht das Konzept vom Humanvermögen einer Gesellschaft entwickelt. Sie versteht unter Humanvermögen sowohl die Gesamtheit der Kompetenzen aller Mitglieder einer Gesellschaft wie auch das Handlungspotential des einzelnen, d.h. alles, was ihn befähigt, sich in die komplexe Welt kompetent einzubringen und sich darin zu bewegen. Die Kommission sieht ebenso wie die Bundesregierung in der Familie den bevorzugten Ort der Entstehung und Erhaltung von Humanvermögen.

Sie weist nach, daß Familien in ihren vielfältigen Formen zentrale Aufgaben der privaten und gesellschaftlichen Daseinsvorsorge übernehmen. Sie zeigt, wie entscheidend für den Fortbestand unserer Gesellschaft die weitere Bereitschaft zur Elternschaft und zur Übernahme von Verantwortung für die Sicherung der Versorgung, Pflege, Erziehung und Ausbildung von Menschen ist, wie nur so jenes humane und soziale Vermögen erhalten werden kann, das die Überlebensfähigkeit und Kultur einer Gesellschaft sichert.

Der Bericht legt dar, wie mit der Entwicklung der modernen Industriegesellschaft zunehmend allein die bezahlte, außerhäuslich ausgeübte und zeitlich geregelte Tätigkeit als Arbeit anerkannt wurde, während der gesellschaftliche Wert der unentgeltlich in Haushalt und Familie verrichteten Arbeit weitgehend in wirtschaftlichen Betrachtungen als kaum bewertbar vernachlässigt wurde. Es wurde als selbstverständlich unterstellt, daß diese Leistungen weiterhin unentgeltlich zur Verfügung stehen. Mit der zunehmenden Bildung und Ausbildung von Frauen sowie ihrem Bestreben, im Erwerbsleben Fuß zu fassen, sind jedoch — entsprechend den ökonomisch orientierten Wertvorstellungen der Gesellschaft — immer weniger Frauen bereit, diese Aufgaben selbstverständlich allein und unentgeltlich zu übernehmen.

Die Bundesregierung teilt die Auffassung des Berichts, daß nur mit den Sozialisationsfolgen der Familien einerseits und des Bildungs- und Ausbildungssystems andererseits effizientes Wirtschaften möglich wird. Zwar wird heute schon weitgehend anerkannt, daß die Produktivität einer Wirtschaft in hohem Maße von der Qualifikation der Arbeitskräfte abhängt. Die Kommission vertritt in dem Bericht die Ansicht, es sei zu verkürzt, diese Qualifikation nur über die Aufwendungen für die Bildung zu erfassen. Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Kommission, daß Arbeitsmotivation, Verantwortungsbereitschaft oder Zuverlässigkeit — und damit auch für die Bildung und für das Berufsleben wesentliche „soziale Qualifikationen“ — vor allem von der Verlässlichkeit der familiären Zuwendung und Erziehung abhängen, auf die dann eine gute allgemeine und berufliche Bildung aufbauen kann. Ebenso werden der Gesundheitszustand und die Leistungsfähigkeit wie auch das Ausmaß krankheitsbedingter Ausfälle in erheblichem Maße von der eigenen Lebensführung bestimmt, die die familialen Verhältnisse ihrerseits entscheidend prägen.

Wie die Bundesregierung bereits in ihrem Bericht zur Zukunftssicherung des Standorts Deutschland feststellt, stehen bei der Diskussion um den Standort Deutschland die Menschen im Mittelpunkt; ihre Einstellungen, Motivationen und Qualifikationen wirken unmittelbar und langfristig auf das Wirtschaftsgeschehen. Es besteht Einigkeit, daß über den Erfolg moderner Volkswirtschaften mehr denn je die Ausstattung mit Humankapital entscheidet. Die „Tertiärisierung“ der Wirtschaft in der postindustriellen Gesellschaft hat bei der klassischen Trias der Produktionsfaktoren Boden-Arbeit-Kapital zu einer deutlichen Schwerpunktverlagerung geführt: Hatte im Industriezeitalter der „Boden“ als Ausdruck der Ausstattung mit Naturreichtümern (Bodenfruchtbarkeit, Klimagunst, Bodenschätze, geografische Lage usw.) durch den vom Menschen geschaffenen Kapitalstock einen zunehmend wichtiger werdenden komplementären Produktionsfaktor erhalten, so wird die hochindustriell-tertiäre Wirtschaft immer stärker vom Humankapital geprägt. Eine zentrale Forderung des Standortberichts ist deshalb, die Bildung und Ausbildung zukunftsorientiert zu gestalten.

Die Eignung eines Landes als Wirtschaftsstandort wird durch die berufliche Qualifikation seiner Bevölkerung und darüber hinaus durch ihren allgemeinen Bildungsstand sowie ihre sozialen und gesellschaftlichen Kompetenzen wesentlich mitbestimmt. Gerade in einer stark erwerbswirtschaftlich orientierten Industriegesellschaft ist es notwendig, daran zu erinnern, daß der Erwerbstätigkeit eines jeden Menschen stets die Sozialisation in Familie und Schule vorausgeht; nur wenn diese erfolgreich zum Abschluß gebracht ist, ist auch eine effiziente Teilhabe am Wirtschaftsleben möglich. Während die Schulbildung vor allem spezifisches Wissen und berufsbezogene Fähigkeiten vermittelt, bildet und sichert die Familie die emotionalen und moralischen Grundlagen. Die dabei in der Familie erworbenen Fähigkeiten sind mitentscheidend für Erfolg oder Mißerfolg im Leben allgemein und einer aktiven Teilnahme am Wirtschaftsleben im besonderen. Lern- und Leistungsbereitschaft, Arbeitsmotiva-

tion und Zuverlässigkeit, Bereitschaft zu Teamarbeit und Eigenverantwortung werden wesentlich in der Familie vermittelt. Dabei werden die Familien weitgehend allein gelassen, wenn es darum geht, das für die Kindererziehung, die Betreuung von Kranken und Pflegebedürftigen, die Führung eines Haushalts notwendige Wissen zu erwerben. Der Bericht hebt zu Recht hervor, wie mit der Abschaffung der speziellen Frauenbildung auch die Vermittlung des in dem Bericht „Daseinskompetenz“ genannten Wissens vernachlässigt und vielfach aufgegeben wurde.

Auch wenn die Bedeutung der Leistungen der Familie mehr und mehr gesehen und anerkannt werden, nimmt die Gesellschaft insgesamt dennoch nicht in ausreichendem Maße Rücksicht auf die Belange von Familien; dies macht der Familienbericht deutlich. Die Gründung einer Familie und das Aufziehen von Kindern können in unserer Gesellschaft kaum noch als selbstverständlich angesehen werden: in den alten Ländern verharren die Geburten- und Heiratsziffern seit Mitte der 70er Jahre auf einem niedrigen Niveau. Die Anzahl der Geburten reicht nur zu zwei Drittel zum Ersatz der Bevölkerung aus; das Heiratsalter und die Zahl der Kinderlosen steigt. Besonders alarmierend sind die Entwicklungen in den neuen Ländern, die ein Absinken der Geburtenzahlen und der Eheschließungen um mehr als die Hälfte seit der Wende brachten.

In der ehemaligen DDR war die Geburten- und Heiratshäufigkeit zwischen 1975 und 1987 um etwa ein Fünftel höher als in der Bundesrepublik, und fast jede Frau, die dazu in der Lage war, hatte auch mindestens ein Kind (92 %). Dies lag nicht zuletzt an einem breit entwickelten, bevölkerungspolitisch orientierten Hilfesystem für Familien mit Kindern. Eltern konnten davon ausgehen, daß die Kinderkosten weitgehend vom Staat übernommen wurden. Eine flächendeckende und weitgehend kostenfreie Kindertagesbetreuung sowie die Sicherheit des Arbeitsplatzes gab den Frauen in der DDR die Gewißheit, daß ihre vom Staat weitgehend reglementierte weitere Lebensplanung durch die Geburt eines Kindes nicht eingeschränkt würde.

In der Bundesrepublik Deutschland dagegen wird Familie de facto als die Privatangelegenheit der einzelnen angesehen, als persönliche Entscheidung, die der Staat zu respektieren und für die er lediglich die Rahmenbedingungen zu setzen hat. Aufziehen von Kindern und Elternverantwortung wird in unserer Gesellschaft auf der einen Seite von denjenigen, die sich für diese Lebensform entscheiden, so ernst genommen wie nie zuvor; Elternschaft wird vielfach sogar mit mehr Verantwortung und Pflichtbewußtsein erlebt als die eheliche Partnerschaft. Auf der anderen Seite müssen die Gesellschaft, die Arbeitswelt sowie das Bildungs- und Ausbildungssystem mehr Rücksicht auf diese Aufgaben nehmen.

Das Bedürfnis nach einer integrierten Lebenswelt, in der sich alle Familienmitglieder sicher und geborgen fühlen können, stellt die Aufgliederung der Lebensbereiche und Sektoren mit jeweils anderen Normen in Beruf, Schule, Freizeit, Verkehr, Wohnung in Frage. Die Diskussion um Maschinenlaufzeiten, Verlängerung der Wochenarbeitszeit und Sonntagsarbeit weist

auf die Notwendigkeit hin, über Zeitstrukturen der Arbeitswelt einerseits und des familiären Zusammenlebens andererseits nachzudenken.

Die Bundesregierung ist wie die Kommission der Auffassung, daß die Gesellschaft einer grundlegenden Umorientierung hin zu mehr Familienfreundlichkeit bedarf. In unserer freiheitlichen Gesellschaft kann allerdings eine solche grundlegende Umorientierung nicht angeordnet werden, sondern erfordert einen breiten Konsens aller gesellschaftlichen Kräfte. Die Bundesregierung ist entschlossen, ihren Teil zu einer solchen Umorientierung beizutragen; sie wird entschieden um den erforderlichen Konsens in unserer Gesellschaft werben.

In dem Bericht wird der Versuch unternommen, die Leistungen der Familien bei der Sorge um die nachwachsende Generation als Geldwert zu berechnen. Der in dem Bericht errechnete Betrag von 15 Billionen DM gibt zwar einen Hinweis auf die gewaltige Dimension der familialen Leistungen; seine Berechnung und die dieser Berechnung zugrundegelegten Annahmen macht sich die Bundesregierung im einzelnen nicht zu eigen. Trotzdem vermittelt der Bericht einen Eindruck von der Dimension der Leistungen, die Familien mit Kindererziehung und Versorgung alter und kranker Menschen in der Gesellschaft kostenlos erbringen. Im Statistischen Bundesamt werden z.Zt. im Auftrag der Bundesregierung Überlegungen angestellt, wie mit Hilfe einer Zeitbudgeterhebung in einem Satellitensystem zur Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung diese unentgeltlich in Haushalt und Familie erbrachten Leistungen sichtbar gemacht werden können; denn nicht zuletzt auch von diesen Leistungen hängt das Wohlergehen unserer Gesellschaft ab.

Ein besonderes Anliegen der Bundesregierung ist, die im Familienbericht thematisierten strukturellen Rücksichtslosigkeiten gegenüber Familien abzubauen, diese besser bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu unterstützen und jungen Menschen die Entscheidung für Familie und für ein Leben mit Kindern zu erleichtern. Die gesellschaftlich unverzichtbare Leistung der Familie darf nicht länger als selbstverständlich betrachtet werden. Auch wenn verfassungsgemäß die Privatheit der Familie garantiert und vor staatlichen Eingriffen geschützt ist, darf sich daraus keine Gleichgültigkeit gegenüber Belangen der Familie herleiten. Dem vorliegenden Familienbericht ist es gelungen, nachdrücklich und schlüssig den weit über die eigene materielle Daseinsvorsorge hinausgehenden Beitrag der Familie für die Gesellschaft insgesamt herauszuarbeiten und Ansatzpunkte zu geben, wie den Familien im Interesse aller ihre Aufgabe erleichtert werden kann.

## 2. Familie im Wandel

### 2.1 Entwicklung der Haushalts- und Familienstrukturen

Die moderne Gesellschaft mit ihrer Komplexität und ihrer funktionalen Differenzierung ist ständigen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Wandlungsprozessen unterworfen. Familien reagieren auf diese

Veränderungen; ihr Gefüge und ihre Funktion spiegeln die Veränderungen der Gesellschaft insgesamt. In Deutschland ist ebenso wie in anderen europäischen Ländern eine Pluralisierung der Haushalts- und Familienformen zu beobachten. Als neue Lebensformen werden vor allem die Lebensformen angesehen, die von der auf einer Ehe beruhenden Gemeinschaft von Eltern und ihren Kindern abweichen, insbesondere Einpersonenhaushalte, nichteheliche Lebensgemeinschaften, Alleinerziehende und Stieffamilien. Anders als in den meisten Nachbarländern werden diese Formen in Deutschland, wenn Kinder vorhanden sind, jedoch nicht als Alternative zu Ehe und Familie gesehen.

In den neuen Ländern ist die Pluralisierung der familialen Lebensformen aufgrund der anderen gesellschaftlichen Verhältnisse, insbesondere der gezielten Geburtenförderung anders verlaufen. So beträgt der Anteil der Einpersonenhaushalte angesichts des knappen Wohnraums lediglich 28 % gegenüber 35 % in den alten Ländern, während der Anteil der Alleinerziehenden in den neuen Ländern (15 %) höher als in den alten (11 %) ist.

Ehe und Familie sind in Deutschland für die Altersgruppe der 30- bis 65jährigen auch heute noch die überwiegende Lebensform. In dieser Altersgruppe sind 77,1 % der Bevölkerung verheiratet und leben mit ihrem Ehepartner oder ihrer Ehepartnerin zusammen. Die alten und die neuen Länder unterscheiden sich darin nur geringfügig, denn im früheren Bundesgebiet war dies 1991 bei 76,4 %, in den neuen Ländern bei 79,8 % der Fall. Auch in der Bewertung der Ehe als Lebensform sind sich die Deutschen einig: 87 % im Westen und 84 % im Osten halten die Ehe nach wie vor für sinnvoll. Obwohl die Zahl der Kinder bei Alleinerziehenden zugenommen hat, wachsen immer noch über 80% der Kinder in Deutschland bei ihren beiden miteinander verheirateten Eltern auf.

Der Bericht analysiert den massiven Geburtenrückgang, der in den letzten 100 Jahren in allen Industrieländern zu beobachten war und der sich in mehreren Wellen vollzog. Auch in Deutschland war die Bevölkerungsentwicklung durch eine anhaltend niedrige Geburtenhäufigkeit gekennzeichnet, die wesentlich zu der jetzt nicht mehr umkehrbaren Altersstrukturveränderung beigetragen hat und seit den zwanziger Jahren nicht mehr zum Generationenersatz ausreicht hat. In den fünfziger Jahren bis Anfang der sechziger Jahre stiegen zwar die Geburtenzahlen noch einmal vorübergehend an. Seit Mitte der 60er Jahre aber setzte im Westen ein starker Geburtenrückgang ein, und bald wurde der Bestand der Bevölkerung in beiden deutschen Staaten durch Geburten nicht mehr erhalten. Auch wenn die Bundesregierung mittelfristig von einer Angleichung des Familiengründungsverhaltens ausgeht, macht der nach dem Zusammenbruch der DDR zu beobachtende enorme Rückgang von Geburtenzahlen und Eheschließungen in den neuen Ländern ebenso wie die Halbierung der Geburtenzahlen Ende der 60er Jahre in der Bundesrepublik deutlich, daß junge Menschen in ihrem Familiengründungsverhalten außerordentlich sensibel auf gesellschaftliche Entwicklungen reagieren.



Die Bundesregierung rechnet damit, daß sich mittelfristig die Fertilität in den neuen Ländern dem in den vergangenen beiden Jahrzehnten stabilisierten Fruchtbarkeitsniveau in den alten Ländern angleichen wird. Das setzt allerdings eine Weiterentwicklung familienpolitischer Maßnahmen voraus. Die Geburtenentwicklung in den neuen Ländern wird wesentlich von der weiteren Wirtschaftsentwicklung und der damit verbundenen Angleichung der Lebensverhältnisse an das Niveau in den alten Ländern abhängen. Die nachträgliche Realisierung von Kinderwünschen, die unter den wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Vereinigung bisher zurückgestellt wurden, dürfte nach Auffassung der Bundesregierung dazu führen, daß sich das Geburtenniveau in den neuen Ländern mittelfristig dem in den alten Ländern anpassen wird.

Die zukünftigen Geburtenzahlen werden nicht so sehr von einer Veränderung der durchschnittlichen Kinderzahl in der Familie, sondern eher davon abhängen, welcher Anteil der jungen Frauen kinderlos bleiben wird. Der Geburtenrückgang in der Bundesrepublik Deutschland erklärt sich zu einem nicht unwesentlichen Teil aus einer gestiegenen Kinderlosigkeit. Der Kinderlosigkeit eines steigenden Anteils der Bevölkerung muß deshalb verstärkt Aufmerksamkeit beigegeben werden.

Aus neueren Erhebungen ist der Bundesregierung bekannt, daß die meisten jungen Frauen gleichermaßen in West- wie in Ostdeutschland sowohl Kinder haben als auch berufstätig sein möchten. Allerdings ist nur noch ein kleiner Teil dazu bereit, um des Kinderhabens willen auf Dauer auf Erwerbstätigkeit zu verzichten; eher verzichten Frauen auf die Verwirklichung ihres Kinderwunsches. Daher ist es unerlässlich, die Rahmenbedingungen unserer Gesellschaft so zu gestalten, daß auch für Frauen die Option „Ausbildung und Beruf“ mit der Option „Kind“ vereinbar wird. Ebenso notwendig ist es, die Leistungen der nichterwerbstätigen Frauen, die Kinder erziehen, anzuerkennen, die Nachteile, die ihnen dadurch entstehen, abzubauen und ihnen den Wiedereinstieg in den Beruf zu erleichtern. Wie der Familienbericht zu Recht ausführt, sind die jungen Frauen heute nicht mehr bereit, Bedingungen für eine Familiengründung zu akzeptieren, mit denen sich ihre Mütter noch abgefunden haben oder abfinden mußten.

Seit 1972 hat sich die Zahl der Einpersonenhaushalte von Menschen im Alter von 25 bis unter 45 Jahren mehr als verdoppelt, aber mehr als die Hälfte dieser Personen ist oder war bereits einmal verheiratet. Die ledigen Alleinlebenden finden sich vor allem in den jüngeren Altersgruppen und sind junge Menschen, die aus dem elterlichen Haushalt ausgezogen sind und einen eigenen Hausstand gegründet haben. Über alle Altersgruppen gesehen sind zwei Drittel der Alleinlebenden über 45 Jahre alt, und die Mehrzahl von ihnen ist verwitwet oder geschieden. Alleinleben ist also weniger Ausdruck von Individualisierung, sondern eher auf den Wohlstand zurückzuführen, der es jungen Menschen erlaubt, schon während ihrer Ausbildung einen eigenen Hausstand zu gründen, und auch verwitweten und geschiedenen älteren Frauen gestattet, für sich allein zu leben und nicht in

einer anderen Familie Zuflucht suchen zu müssen, wie es früher vielfach der Fall war. Auch die Alleinlebenden sind, wie neuere Untersuchungen zeigen, in vielfältige Netze eingebunden, die um so dichter und intensiver sind, je mehr Familienmitglieder vorhanden sind. Sind keine Verwandten vorhanden, so treten nichtverwandte Personen an ihre Stelle, so daß zwar eine Ausdünnung, aber kein Verlust an Netzwerkbeziehungen zu erwarten ist. Allerdings könnte eine weitere Zunahme der Hochbetagten und kinderloser älterer Menschen zu einer Veränderung dieser relativ günstigen Befunde führen.

Die Zahl der nichtehelichen Lebensgemeinschaften hat sich im bisherigen Bundesgebiet seit 1972 mehr als verachtacht. Ihr Anteil an den über 20jährigen beträgt in den alten Ländern 4,3 %, in den neuen Ländern 5,6 %. Am stärksten sind nichteheliche Lebensgemeinschaften in der Altersgruppe der 20- bis unter 35-jährigen mit 8,1 % bzw. 11,1 % vertreten. In den alten Ländern sind bei rund 60 % der nichtehelichen Lebensgemeinschaften beide Partner ledig und zu 81 % kinderlos; in vielen Fällen dürfte es sich um voreheliche Partnerschaften handeln, die an Stelle des Verlohns getreten sind. Junge Menschen leben häufig vor ihrer Eheschließung in einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft zusammen und heiraten erst, wenn sie ihren „Platz im Leben“ gefunden und mit dieser „Sicherheit im Rücken“ Kinder haben wollen. In den neuen Ländern sind demgegenüber nur bei 49 % der nichtehelichen Lebensgemeinschaften beide Partner ledig, und bei 55 % der nichtehelichen Lebensgemeinschaften leben Kinder.

Viele Mütter mit Kindern, die in einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft leben, werden in der amtlichen Statistik gleichzeitig als Alleinerziehende gezählt, so daß zwischen beiden Lebensformen nicht klar unterschieden werden kann. Alleinerziehende und ihre Kinder sind keine gesellschaftliche Ausnahmeerscheinung. Wie der Bericht zu Recht darlegt, ist ihre Zahl in den letzten 10 Jahren stetig angestiegen. Sechs von sieben Alleinerziehenden sind Frauen. Häufig bedeutet das Alleinerziehen eine Lebensform im Übergang. Unter den Eltern, die noch keine 25 Jahre alt sind, sind Alleinerziehende besonders stark vertreten. Bei den 25- bis 45jährigen stellen sie dagegen nur eine Minderheit dar. Kinder, die bei Alleinerziehenden leben, verbringen nur einen relativ kurzen Zeitraum ihres Lebens mit einem alleinerziehenden Elternteil, weil viele Alleinerziehende (wieder) eine Ehe eingehen. Wie der Familiensurvey belegt, wachsen jeweils nur 1 % der Kinder dauerhaft allein bei einem Elternteil auf.

Für die Zukunft ist nicht auszuschließen, daß mit dem Anstieg der Scheidungen die Zahl der Alleinerziehenden weiter zunimmt.

## 2.2 Auswirkungen der Strukturveränderungen auf die Familie

Noch immer entscheidet sich in den alten Ländern die Mehrheit der Bevölkerung für ein Zusammenleben mit Kindern in einer vollständigen, auf Ehe beruhenden Familie. Die Geburtenzahlen haben sich bereits

seit Mitte der 70er Jahre stabilisiert, und auch die Ehescheidungshäufigkeit ist in der zweiten Hälfte der 80er Jahre nicht weiter angewachsen. Ähnlich verhielt es sich in der DDR. Allerdings hat dort die Gruppe der Alleinerziehenden stark zugenommen, und fast die Hälfte der Kinder werden heute als nichteheliche Kinder geboren. Ob diese Entwicklung noch auf die Umbruchsituation zurückzuführen ist oder ob es sich um eine dauerhafte Abkehr von der Ehe handelt, läßt sich zur Zeit nicht abschließend beurteilen.

Wie der Familienbericht rechnet die Bundesregierung damit, daß die Zahl der Kinderlosen steigen und daß auch die Zahl der Kinder in den Ehen weiter abnehmen kann. Diese Entwicklung könnte sich noch dadurch verstärken, daß die Gesellschaft immer weniger an den Umgang mit Kindern gewöhnt ist. Kleinere Kinderzahlen führen dazu, daß sich die Lebensphasen mit Kindern erheblich verkürzen und das Wissen über die Erziehung von Kindern bei immer mehr Menschen nicht mehr selbstverständlich durch eigene Erfahrungen im Umgang mit Kindern gewonnen werden kann. Immer häufiger wird erst im Laufe der eigenen Familiengründung der Umgang mit Kindern erlebt, so daß Erziehungsstile jeweils neu herausgebildet werden müssen. Der Bedarf nach Beratung und Hilfe bei Erziehungsfragen wird daher auch nach Auffassung der Bundesregierung vermutlich weiter steigen.

Die Abnahme der Kinderzahl in den Familien und die weitere Abnahme der Zahl der Kinder in der Gesellschaft überhaupt kann eine „Verinselung“ der Kindheit mit sich bringen. Eltern und Kinder werden zunehmend Anstrengungen unternehmen müssen, um andere Kinder zu treffen und mit ihnen zusammenzusein. Damit gewinnt die bunderechtliche Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz sowie die gesetzliche Verpflichtung zum bedarfsgerechten Ausbau der anderen Formen der Tagesbetreuung (VIII § 24 SGB — Kinder- und Jugendhilfe) eine zusätzliche Bedeutung. Diese Einrichtungen werden nicht nur zur Beaufsichtigung der Kinder gebraucht, sondern auch dafür, um Kindern Begegnungsräume mit Gleichaltrigen zu bieten und somit einen Teil der kindlichen Sozialisation zu sichern.

Daß Kinder in einer Gesellschaft für die Alterssicherung notwendig sind, ist allgemein anerkannt. Demgegenüber wird vernachlässigt, daß Kinder für jede Gesellschaft auch deshalb unverzichtbar sind, weil sie jeden Tag die Welt neu und anders erfahren, damit ihren Eltern und Verwandten immer neue Erfahrungen vermitteln und sie ständig zur Auseinandersetzung mit Neuem herausfordern; zugleich bleiben damit gewisse, nur in Familien lernbare Werte und Tugenden in einer Gesellschaft erhalten.

Auch nach dem Familiensurvey läßt sich bei den nachwachsenden Generationen eine Differenzierung der Werthaltungen beobachten. Wer mit Kindern zusammenlebt, weist in der Regel andere Werthaltungen auf als Kinderlose, insbesondere in den Dienstleistungszentren. Bei Menschen mit Kindern stehen traditionelle und altruistische Werthaltungen im Vordergrund, während für die Kinderlosen Mobilität und Karriere von besonderer Bedeutung sind. Für das Zusammenleben der Generationen kann das bedeu-

ten, daß aufgrund ihrer Werthaltungen auch immer weniger Menschen bereit sein werden, Hilfs- und Pflegeleistungen für die ältere Generation zu erbringen. Wie z. B. die erste differenzierte Untersuchung des Deutschen Jugendinstituts zu den Generationennetzen zeigt, sind besonders weitreichende und enge Familiennetze vor allem in den Familien mit Kindern geknüpft, und Kinder erhalten die Beziehungen zwischen den Generationen lebendig.

Aus dem Familiensurvey als einer Querschnittsuntersuchung ist allerdings nicht zu entnehmen, ob die unterschiedlichen Werthaltungen zu einer unterschiedlichen Lebensplanung bei diesen Gruppen geführt haben oder ob sich diese Werthaltungen bei ihnen aufgrund der unterschiedlichen Lebenssituation entwickelt haben. Es spricht jedoch viel dafür, daß beide Annahmen wirksam sind. Das bedeutet, daß immer weniger Menschen bereit sein werden, sich auf Kinder einzulassen, wenn nicht ein grundsätzlicher Einstellungswandel in der gesamten Gesellschaft Platz greift.

Mit der weiteren Zunahme hochbetagter Menschen werden mehr Generationen gleichzeitig leben als je zuvor. So werden viele Kinder nicht nur beide Großelternpaare gleichzeitig erleben, sondern auch noch ihre Urgroßeltern. Dafür werden sie weniger Onkel und Tanten und weniger Cousins und Cousinen und auch weniger Geschwister haben. Es wird daher darauf ankommen, daß die Beziehungen zwischen den Generationen lebendig bleiben. Die Intensität dieser Beziehungen hängt — anders als lange vermutet — nicht nur davon ab, ob die verschiedenen Generationen im gemeinsamen Haushalt leben. Eine bedeutende Rolle spielt das Vorhandensein von Kindern. Noch sind die Generationenbeziehungen intakt. Es gibt Anteilnahme und gegenseitige Ansprache, Freude und Leid werden geteilt. Vielfältige Hilfeströme laufen sowohl von den älteren zu den jüngeren Generationen als auch von den jüngeren zu den älteren, und alle haben den Eindruck ausgewogener Beziehungen. Wenn Hilfe erforderlich ist, wird sie immer noch am zuverlässigsten aus dem Verwandtenkreis erbracht.

Zunehmend mehr ältere Menschen, insbesondere kinderlose, werden ihr Alter ohne ihnen nahestehende Verwandte verbringen müssen. Hier ist die Entwicklung neuer Beziehungsstrukturen erforderlich, die verstärkt Menschen der gleichen Generation einbeziehen.

Im Bericht wird deutlich, wie sich in der Beziehung zwischen den Ehegatten immer mehr Partnerschaftlichkeit durchsetzt. Mit der Verkürzung der Lebensphase mit Kindern in kleineren Familien können sich die Lebensstile von Männern und Frauen zunehmend angleichen. Auch für Frauen „lohnt sich“ inzwischen eine qualifizierte Ausbildung und wird in der Regel von Frauen in gleicher Weise wie von Männern angestrebt. Damit steigen die Chancen der Frauen, sich in das Erwerbsleben — und damit in die Gesellschaft insgesamt — ebenso einzugliedern wie Männer. Mit eigenem Einkommen wächst die materielle Unabhängigkeit der Frauen von ihren Partnern und führt zu einer weiteren Angleichung der Lebensverhältnisse der Geschlechter. Aufgrund gestiegener

Erwartungen von Müttern, an allen Bereichen des sozialen Lebens beteiligt zu sein, werden Männer verstärkt für familiäre Aufgaben in die Pflicht genommen werden. Schon heute übernehmen Männer zunehmend Aufgaben in den Familien und entwickeln dabei Fähigkeiten, die traditionell als weiblich definiert sind und sie in die Lage versetzen, sich beispielsweise verstärkt um die Betreuung älterer und pflegebedürftiger Menschen zu kümmern.

Gleichberechtigungspolitik als Teil moderner Gesellschaftspolitik muß ihre Fragestellungen und Maßnahmen am Ziel der Verwirklichung einer gerechten Gesellschaft orientieren, in der in verantwortungsbewußter Partnerschaft Männer und Frauen gemeinsame Aufgaben gleichberechtigt wahrnehmen. Diese Politik richtet sich gleichermaßen auf die Lebensgestaltung von Frauen und Männern; denn allein durch Frauenförderung und gesetzliche Regelungen zum Abbau von Benachteiligungen von Frauen ist Gleichberechtigung nicht zu verwirklichen. Mit bewußtseinsbildenden Öffentlichkeitsmaßnahmen soll die praktische Durchsetzung der Gleichberechtigung unterstützt werden. Informationsbroschüren, Kampagnen, Fachtagungen und Ausstellungen sollen dazu beitragen, noch bestehende Vorurteile über die Rolle von Frauen und Männern in der Gesellschaft abzubauen sowie eingefahrene Verhaltensweisen bewußt zu machen und zu verändern.

So diene z. B. die 1993 durchgeführte Kampagne unter dem Motto „Wir machen gemeinsame Sache — Gleichberechtigung gleich jetzt“ dem Ziel, insbesondere Männer zu motivieren, sich von traditionellem Rollenverhalten zu trennen, um sich Erfahrungswelten zu erschließen, die bisher fast ausschließlich Frauen vorbehalten waren, und partnerschaftliche Verhaltensweisen in der Familie wie auch im Beruf und in der Gesellschaft zu entwickeln. Für die Zielgruppe der Kinder und Jugendlichen wurde z. B. das Heft für Schulen „Frauen und Männer sind gleichberechtigt“ entwickelt; es soll den Abbau tradiertener Denk- und Verhaltensmuster fördern sowie den Aufbau einer Identität, die auf Gleichwertigkeit und Partnerschaftlichkeit der Geschlechter beruht, unterstützen.

Die Ehe wird in Deutschland auch in Zukunft die Form des Zusammenlebens von Mann und Frau sein, wenn Kinder in dieser Beziehung aufwachsen sollen und weil viele Männer und Frauen in ihr eine gute Basis für die Verlässlichkeit ihrer Beziehungen sehen. Familie wird weiterhin der Ort für Liebe und Geborgenheit sein; sie wird Hilfe und Solidarität gewährleisten sowie Schutzraum, Sicherheit und Beständigkeit bieten wie keine andere Form menschlichen Zusammenlebens. Auf der anderen Seite wird die Komplexität unserer Gesellschaft weiter zunehmen mit einer fortschreitenden Pluralisierung der Werte und Normen. Die individuellen Freiräume werden sich weiter vergrößern, Rollenzuweisungen und allgemeinverbindliche Normen noch mehr von ihrer Verbindlichkeit einbüßen.

Auch die Funktion der Familie als Ort der wirtschaftlichen Absicherung wird weiter an Bedeutung verlieren. Dafür wird ihre Bedeutung für die emotionale Geborgenheit der einzelnen steigen. Der Bericht ver-

deutlicht, daß dies zu einer weiteren Überforderung der Familien führen kann, wenn sie nicht durch die Gesellschaft gestützt und gefördert werden.

### 3. Erfordernisse in Politik und Gesellschaft

#### 3.1 Familie und Einkommen

##### 3.1.1 Familienlastenausgleich

Angesichts der Feststellung im Bericht, daß umstritten und nicht ausreichend geklärt ist, welche Lasten der Familien als ausgleichsbedürftig anzusehen sind und in welchem Umfang diese Lasten ausgeglichen werden sollen, stellt die Bundesregierung unter Berücksichtigung der Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Mai, 12. Juni 1990 und vom 25. September 1992 sowie der Urteile vom 7. Juli 1992 und vom 28. Mai 1993 folgende Vorgaben für den Familienlastenausgleich als vorrangig fest:

- den Abbau der wirtschaftlichen Benachteiligung von Eltern mit Kindern im Vergleich zu Kinderlosen;
- die steuerliche Freistellung der Unterhaltsleistung von Müttern und Vätern in Höhe des Existenzminimums von Kindern;
- die ausreichende Förderung der Familien durch Übertragung von Einkommenstransfers umso mehr, je geringer ihr Einkommen und je größer ihre Kinderzahl sind; für die Sicherstellung des Existenzminimums sind über den Familienlastenausgleich hinaus in erster Linie die Erwerbssituation von Familien, die Lohnersatzleistungen, andere Sozialleistungen sowie die Sozialhilfe mit ausschlaggebend.

Da die Betreuung und Erziehung von Kindern die Möglichkeiten der Erwerbsbeteiligung von Eltern einschränkt und die Einkommensverteilung des Marktes nicht berücksichtigt, für wieviele Kinder Eltern wirtschaftlich einzustehen haben, ist es Aufgabe der Familienpolitik, eine durch Kinder eingeschränkte Erwerbsbeteiligung zu berücksichtigen und bei den durch den Kindesunterhalt entstehenden Lasten in vertretbarer Weise zum Ausgleich beizutragen.

Der Familienlastenausgleich findet seine Begründung ebenso in der Bedeutung von Familie für die Entwicklung jedes Menschen und für die Sicherung der Zukunft unserer Gesellschaft. Das Gleichgewicht der Generationen kann quantitativ und qualitativ nur erhalten werden, wenn sich Paare in Familien auch unter Abwägung mit anderen Optionen der Lebensgestaltung für Kinder entscheiden und darin unterstützt werden, diese zu lebensstüchtigen und zur Übernahme von Verantwortung bereiten Menschen zu erziehen. Die Verbesserung der Lage der Familien war auch in der laufenden Legislaturperiode ein Schwerpunkt der Politik der Bundesregierung. Das duale System des Familienlastenausgleichs aus Kinderfreibetrag und Kindergeld ist weiter ausgebaut worden.

### 3.1.1.1 Steuerfreistellung von Einkommen in Höhe des Existenzminimums eines Kindes

Auf Initiative der Bundesregierung sind mit Wirkung ab 1992 der Kinderfreibetrag von 3 024 DM auf 4 104 DM und das Erstkindergeld von 50 DM auf 70 DM monatlich angehoben worden. Durch den Kinderfreibetrag und das Mindestkindergeld werden Einkommensteile in Höhe des Existenzminimums von Kindern im Ergebnis steuerfrei gestellt. Auf diese Weise ist entsprechend den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts (Beschlüsse vom 29. Mai und 12. Juni 1990 — BVerfGE 82, 60 bzw. 198) eine gerechte Besteuerung von Eltern gegenüber Kinderlosen gewährleistet (Grundsatz der horizontalen Steuergerechtigkeit).

Die Bundesregierung teilt nicht die in den Empfehlungen zur Reform des Familienlastenausgleichs (Kapitel XI Abschnitt 4.7 des Berichts) zum Ausdruck kommende Sicht der bestehenden Regelungen. Bei dieser Sicht wird zu Unrecht die vorerwähnte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts außer acht gelassen. Nach Auffassung der Bundesregierung könnte die Begründung des aus dieser Sicht resultierenden Vorschlags, „Der starke Einfluß des Steuersystems auf den Familienlastenausgleich sollte ... durch eine Reform der Ehe- und Familienbesteuerung reduziert werden“ (zu Nr. 3), daher allenfalls in bezug auf solche Steuerermäßigungen — außerhalb des eigentlichen Systems des Familienlastenausgleichs — beachtlich sein, die auch der Förderung von Familien dienen (z. B. Sonderausgabenabzug nach § 10e EStG, Baukindergeld). Hingegen dient die Steuerfreistellung von Einkommensteilen durch den Kinderfreibetrag ausschließlich der gerechten Besteuerung von Eltern gegenüber Kinderlosen sowie von Eltern mit mehreren Kindern gegenüber Eltern mit weniger Kindern. Dabei geht es mithin lediglich um die Vermeidung einer verfassungswidrig zu hohen Steuer. Die durch den Kinderfreibetrag eintretende Steuerermäßigung stellt dementsprechend keine Leistung des Staates an die Eltern dar. Da mit ihr nichts verteilt wird, kann es insoweit auch kein Problem der Verteilungsgerechtigkeit geben.

Ebensowenig kann die Bundesregierung der Empfehlung zustimmen, weitere Verbesserungen des Familienlastenausgleichs vor allem durch eine „Reform der Ehegattenbesteuerung“ zu finanzieren. Offenbar ist damit die Abschaffung oder zumindest eine Einschränkung des Ehegattensplittings gemeint. Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 3. November 1982 (BVerfGE 61, 319 [347]) ist das Ehegattensplitting keine beliebig veränderbare Steuer-„Vergünstigung“, sondern — unbeschadet der näheren Gestaltungsbefugnis des Gesetzgebers — eine an dem Schutzgebot des Art. 6 Abs. 1 GG und an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Ehepaare (Art. 3 Abs. 1 GG) orientierte sachgerechte Besteuerung. Außerdem halten sich die Einsparmöglichkeiten angesichts der notwendigen Ersatzregelungen für die Ehegattenbesteuerung sowie der Gestaltungsmöglichkeiten von Einkünften innerhalb der Ehe in Grenzen. Es darf nicht übersehen werden, daß sich in vielen, insbesondere kinderlosen Ehen die Einkünfte von Mann und Frau angeglichen haben und damit das

Ehegattensplitting kaum noch zu einer nennenswerten Steuerwirkung führt. Anders ist das bei Ehepaaren, bei denen ein Partner, in der Regel die Frau, entweder die Erwerbstätigkeit unterbrochen hat, weil sie der Betreuung und Erziehung von Kindern oder der Betreuung eines pflegebedürftigen Familienangehörigen Vorrang einräumt, oder bei denen die Frau nach der Kindererziehung nicht in die Erwerbstätigkeit zurückgefunden hat. In diesen Fällen würde eine Einschränkung des Ehegattensplittings zu einer spürbaren Mehrbelastung von Familien führen.

Im übrigen sind die Alleinerziehenden im Bereich der Masseneinkommen in der Regel gegenüber Ehepaaren steuerlich nicht schlechtergestellt, weil ihnen ein Haushaltsfreibetrag und die Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten offensteht.

### 3.1.1.2 Förderleistungen des Staates

Die Bundesregierung hat in den vergangenen Jahren bedeutsame finanzielle Verbesserungen und neue Weichenstellungen in der Familienpolitik vorgenommen:

- Durch die Wiedereinführung von Einkommengrenzen beim Kindergeld ist die Möglichkeit eröffnet worden, das Kindergeld stärker an der Dringlichkeit des Bedarfs von Eltern zu orientieren. Bei nur begrenzt verfügbaren Haushaltsmitteln kann das Kindergeld damit insbesondere auf Familien konzentriert werden, die vorrangig auf zusätzliche Transferleistungen des Staates angewiesen sind.
- Durch weitere familienbezogene Leistungen (z. B. BAföG, Wohngeld, Unterhaltsvorschuß) werden besondere Belastungssituationen von Familien zusätzlich berücksichtigt.
- Mit der Einführung des Erziehungsgeldes ist erstmals für alle Mütter — wahlweise auch für Väter — eine monetäre Anerkennung der Erziehungsleistung für die besonders bedeutsame erste Lebensphase des Kindes eingeführt worden, ohne daß dafür ein Arbeitsverhältnis vorausgesetzt wird.
- Durch den Erziehungsurlaub und die Anerkennung von Erziehungszeiten im Rentenrecht ist die Unterbrechung der Erwerbstätigkeit zugunsten der Kindererziehung und ein Anspruch auf Fortsetzung der Erwerbstätigkeit rechtlich abgesichert und sozial abgestützt worden. Die besondere Bedeutung des Aufziehens von Kindern für die Funktionsfähigkeit des Rentensystems findet damit im Rentensystem selbst eine Berücksichtigung.

Diese Weichenstellungen orientieren sich an den tatsächlichen Erfordernissen von Familien und der Lebensplanung junger Männer und Frauen in unserer Gesellschaft. Die Bundesregierung sieht die Notwendigkeit, die angesprochenen Leistungen Schritt für Schritt unter Beachtung der finanziellen Möglichkeiten weiter auszubauen. Da außerdem die Option für Kinder zu einer Option neben anderen Optionen der Lebensgestaltung geworden ist, sind Rahmenbedingungen zu schaffen, die es Paaren erleichtern, vorhan-

dene Kinderwünsche ohne nicht akzeptable Nachteile verwirklichen zu können. Das erfordert weiterhin erhebliche Kraftanstrengungen bei Bund, Ländern und Kommunen.

Um den besonderen Problemen und Nöten alleinerziehender Frauen in den neuen und in den alten Ländern besser gerecht werden zu können, hat die Bundesregierung das Modellvorhaben „Hilfen für Alleinerziehende Frauen in Problemsituationen“ ausgeschrieben. Mit diesem Modellvorhaben sollen die Probleme alleinerziehender Frauen weiter konkretisiert und Ansätze zur Abhilfe erprobt werden.

Da Frauen zudem oft aufgrund von Haushaltsführung und Kindererziehung oder Pflgetätigkeit Lücken im Aufbau eigener Anwartschaften in der Rentenversicherung aufweisen, ist ihre Alterssicherung noch unzureichend. Hier hat das Rentenreformgesetz 1992 erhebliche Verbesserungen gebracht.

Die im Jahre 1986 eingeführten Kindererziehungszeiten wurden mit der Rentenreform für Geburten ab 1992 von bisher einem Jahr auf drei Jahre verlängert. Die Kindererziehungszeit wirkt sich für die Mütter und Väter der Geburtsjahrgänge ab 1921 rentenbegründend und rentensteigernd aus; sie wird auf die Wartezeit für eine Rente angerechnet und so bewertet, als sei die Mutter während dieser Kindererziehungszeit erwerbstätig gewesen und hätte 75% Durchschnittsentgelt aller Versicherten verdient. In den neuen Ländern gilt diese Regelung ab dem 1.1.1992 allerdings mit der Einschränkung, daß die Anrechnung der Kindererziehungszeit nur für Mütter und Väter der Geburtsjahrgänge ab 1927 gilt.

Zusätzlich wurden ab 1992 die sogenannten Berücksichtigungszeiten eingeführt. Frauen haben nunmehr die Möglichkeit, sowohl wegen Kindererziehung als auch wegen häuslicher Pflege pflegebedürftiger Personen Berücksichtigungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung anerkannt zu bekommen. Als Berücksichtigungszeit wegen Kindererziehung gilt die Zeit vom Geburtsmonat bis zum Monat der Vollendung des 10. Lebensjahres des Kindes. Berücksichtigungszeiten wegen häuslicher Pflege werden auf Antrag ab 1992 angerechnet und wirken sich nur innerhalb bestimmter rentenrechtlicher Regelungen aus. Sie bewirken die Aufrechterhaltung einer Anwartschaft auf Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit; sie werden bei der Bewertung der beitragsfreien Zeiten und der 35jährigen Wartezeit für die Altersrente ab dem 60. Lebensjahr bei Schwerbehinderung, Berufs- und Erwerbsunfähigkeit und für langjährig Versicherte ab dem 63. Lebensjahr berücksichtigt.

Die Rente nach Mindesteinkommen wurde ebenfalls durch das Rentenreformgesetz 1992 erweitert. Niedrige Pflichtbeitragszeiten werden bis Ende 1991 unter bestimmten Voraussetzungen auf höchstens 75% des Beitragswerts für ein Durchschnittsentgelt angehoben. Von dieser Regelung profitieren insbesondere Frauen. Die rentenrechtlichen Regelungen des Pflegeversicherungsgesetzes werden ab 1. April 1995 für die Alterssicherung der Frau weitere Verbesserungen bewirken. Wer häusliche Pflege leistet, wird in den Schutz der gesetzlichen Unfallversicherung einbezogen;

Beiträge zur Rentenversicherung werden je nach Pflegestufe und Umfang der Pflgetätigkeit zwischen 200 DM und 600 DM monatlich gezahlt.

### 3.1.1.3 Weiterentwicklung des Familienlastenausgleichs

Für die Weiterentwicklung des Familienlastenausgleichs hat die Kommission ein grundlegend neues System vorgeschlagen. Die Bundesregierung macht sich diesen Vorschlag nicht zu eigen, wiewohl sie anerkennt, daß dieses Konzept — wie auch andere Modelle — noch einer vertieften Erörterung bedürfen.

Die Weiterentwicklung des Familienlastenausgleichs zu einem Familienleistungsausgleich hat für die Bundesregierung hohe Priorität. Sie wird entstehende Finanzierungsspielräume zur Stärkung der Familie nutzen.

Die Bundesregierung wird sich dabei an folgenden Leitlinien orientieren:

1. Verbesserung der steuerlichen Förderung der Familie.
2. Stärkere Ausrichtung der Transferleistungen für die Familien auf Einkommen und Kinderzahl; die Leistungen müssen um so höher sein, je geringer das Einkommen und je größer die Kinderzahl in der Familie ist.
3. Anpassung des Familienleistungsausgleichs an die wirtschaftliche Entwicklung in angemessenen Abständen.

Die Bundesregierung wird den weiteren Ausbau der Familienförderung unter Wahrung der verfassungsrechtlichen Vorgaben bedarfsorientiert und flexibel ausgestalten.

### 3.1.2 Familie und Sozialhilfe

Die Bundesregierung hält in Ergänzung zur Darstellung des Berichts den Hinweis geboten, daß die Sozialhilfe kein Almosen ist, sondern eine Säule der sozialen Sicherung; auf Sozialhilfe hat Rechtsanspruch, wer seinen Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln, vor allem aus seinem Einkommen und Vermögen, sichern kann. Personen oder Familien, die kürzer- oder längerfristig Sozialhilfe, insbesondere laufende Hilfe zum Lebensunterhalt, erhalten, ist das sozio-kulturelle Existenzminimum garantiert. Die Aussage, daß diese Haushalte als „vergleichsweise arm angesehen werden“, bedarf einer Differenzierung.

Ein soziales Leistungssystem wie die Sozialhilfe, das im Zeitablauf durch beträchtliche inhaltliche Leistungsverbesserungen gekennzeichnet ist und zu Verbesserungen des Lebensstandards für den Empfängerkreis führt, ist für die Festlegung einer offiziellen Armutsgrenze nicht geeignet. Ein Maßstab, der bei Leistungsverbesserungen die Zahl der Anspruchsberechtigten erhöhen und damit per definitionem die „Armut“ vermehren, umgekehrt bei Leistungsein-

schränkungen sie verringern würde, kann nicht als sinnvoll betrachtet werden.

Im Zeitraum 1980 bis 1991 ist die Anzahl der Empfänger von Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt) am Jahresende außerhalb von Einrichtungen von 851 000 auf 1 819 000 gestiegen. Dies entspricht einer durchschnittlichen Steigerungsrate pro Jahr von 7,1 %. Der Anteil der über 65jährigen unter denjenigen, die Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen am Jahresende bezogen, sank allerdings von 20 Prozent 1980 auf gut 8 Prozent 1991.

Bei einer Beurteilung der Zunahme von Sozialhilfeempfängern muß zwischen Deutschen und Ausländern unterschieden werden. Der Ausländeranteil bei dieser Hilfeart betrug 1980 knapp 8,3 % und hat sich bis 1991 beinahe vervierfacht (30,4 %). Im Zeitraum 1985 bis 1991 war die durchschnittliche Steigerungsrate pro Jahr bei ausländischen Kindern und jungen Erwachsenen mehr als siebenmal höher als bei deutschen Personen gleichen Alters. Unter den deutschen Sozialhilfeempfängern weisen Personen bis zum Alter von 18 Jahren unterdurchschnittliche Steigerungsraten auf. Dies führt dazu, daß der Anteil junger Deutscher an allen Sozialhilfeempfängern in den letzten Jahren sogar abgenommen hat.

Das Absinken der Einkommen von Familien in der Bundesrepublik Deutschland ist vorrangig durch Arbeitslosigkeit bedingt. Arbeitslosigkeit bewirkt einen Verlust an Lebensstandard. Sie trifft Familienhaushalte mit Verantwortung für Kinder in besonderem Maße. Anders als Arbeitsmarkteinkommen bewirkt Sozialhilfe, daß Familien entsprechend ihrer Personenzahl das sozio-kulturelle Existenzminimum tatsächlich zur Verfügung haben. Zwischen 1981 und 1986 nahm der Anteil der Familien (Ehepaare mit Kindern, Alleinerziehende) unter den Haushalten, die Sozialhilfe beziehen, von knapp 24 Prozent auf rund 28 Prozent zu. Der Anteil der Familien von Alleinerziehenden, die Sozialhilfe erhielten, blieb in diesem Zeitraum beinahe unverändert. Im Jahre 1991 waren unter den Haushalten, die Sozialhilfe bezogen, weniger als 30 Prozent Ehepaare mit Kindern und Alleinerziehende.

Ein Vergleich zwischen ausländischen und deutschen Familien, die Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen empfangen, zeigt darüber hinaus, daß es beim Familientyp Eltern mit Kindern bis zum Alter von 7 Jahren zu einer bemerkenswerten Umkehrung der Empfängerstrukturen gekommen ist. 1986 erhielten noch fast 61 % der Kinder bis zum Alter von 7 Jahren, die in Familien mit deutschem Haushaltsvorstand aufwuchsen, Hilfe zum Lebensunterhalt. Lediglich 39 % dieser Kinder lebten bei Eltern mit ausländischem Haushaltsvorstand. 1991 dagegen wohnten 60,5 % aller Kinder bis zum Alter von 7 Jahren, die Hilfe zum Lebensunterhalt bezogen, bei Eltern mit ausländischem Haushaltsvorstand und nur noch 39,5 % der Kinder dieser Altersgruppe bei Eltern mit deutschem Haushaltsvorstand.

Der im Bericht getroffenen Aussage, Familien mit Kindern seien überproportional von Einkommensarmut betroffen, muß allerdings widersprochen werden. Für Ehepaare mit Kindern besteht kein erhöhtes

Risiko, auf Sozialhilfe angewiesen zu sein. Während z. B. 1991 4,1 % aller Familien und Ein-Personen-Haushalte Haushalte von Ehepaaren mit 3 und mehr Kindern waren, war dieser Familientyp unter allen Haushalten, die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen bezogen, nur mit 3,7 % vertreten.

Unter den Familien in Deutschland sind jedoch die Alleinerziehenden (in den neuen Ländern rund 1/5 der Familien, in den alten Ländern rund 1/7) die bei weitem wirtschaftsschwächste Gruppe. Bei dieser Gruppe handelt es sich ganz überwiegend um Mütter mit Kindern. Die mehrheitlich schwierige wirtschaftliche Situation alleinerziehender Mütter hat mehrere Aspekte. Es ist anzunehmen, daß 1993 etwa 2/3 der Alleinerziehenden in den neuen Ländern und über die Hälfte der Alleinerziehenden in den alten Ländern mit ihrem Einkommen (Arbeitseinkommen oder Lohnersatzleistungen) unter der Besteuerungsgrenze der Einkommensteuer lagen. In dieser Schichtungsstruktur kommen ebenso Spannungen zwischen den Erfordernissen der Erwerbsbeteiligung und der Kindererziehung zum Ausdruck wie Rigiditäten des Arbeitsmarkts. Im Vergleich unter Familienhaushalten weisen Alleinerziehende durchschnittlich den höchsten Konsumanteil (den niedrigsten Sparanteil) an den ausgabefähigen Haushaltseinkommen auf. Aufwendungen für den Lebensunterhalt von Kindern werden durch private und öffentliche Transfers nur teilweise gedeckt. Rund 1/3 der alleinerziehenden Frauen nehmen Kredite zur Bestreitung des Lebensunterhalts auf. Viele Alleinerziehende sind, wie schon dargestellt, auf ergänzende Sozialhilfe angewiesen. Bei Schuldnerberatungsstellen in den alten Ländern machen Alleinerziehende rund 1/5 (1992) der überschuldeten privaten Haushalte aus. Auf den Wohnungsmärkten haben Alleinerziehende den schwersten Stand. Eine Emnid-Befragung unter Wohnungssuchenden ergab, daß Alleinerziehende besonders häufig auf Ablehnung stoßen. Kumulierende Ursachen führen zu einer wirtschaftlichen Verarmung und sozialen Isolierung bei vielen alleinerziehenden Frauen und ihren Kindern.

Die Bundesregierung hat eine Reihe von Maßnahmen auf den Weg gebracht, um die Lebenslage von sozial Bedürftigen nachhaltig zu verbessern. Wichtige Ansatzpunkte dafür bieten Änderungen des Bundessozialhilfegesetzes im Rahmen des Gesetzes zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms. Hier sind vor allem die vorgesehene erheblich intensivere Beratung über die vorhandenen Leistungen sowie über Hilfen, wie Sozialhilfebedürftigkeit überwunden werden kann, zu nennen. Auch die Möglichkeiten der Hilfe zur Arbeit — besonders für junge Menschen — sind in diesem Gesetz ausgebaut worden. Die Kommunen sind gefordert, diese Beschlüsse umzusetzen und geeignete Arbeitsgelegenheiten zu schaffen.

Darüber hinaus erhalten einkommensschwache und auf Sozialhilfe angewiesene Familien weitere Vergünstigungen, z. B. „Wuermeling-Pass“, Senioren-Pass, Befreiung von Rundfunk- und Fernsehgebühren oder ermäßigte Telefongebühren. Zusätzlich bieten zahlreiche Kommunen auf freiwilliger Basis diesem

Personenkreis Sondertarife an, z. B. freier oder ermäßigter Eintritt in öffentliche Schwimmbäder und Museen, Gewährung verbilligter Fahrkarten zur Nutzung des öffentlichen Nahverkehrs.

### 3.2 Familienhilfe und -beratung

Die Bundesregierung teilt die Auffassung des Berichts, daß junge Eltern stärker als bisher in ihren Erziehungsaufgaben zu unterstützen sind. Sie unterstreicht in diesem Zusammenhang die familienunterstützende und familienergänzende Funktion des neuen Kinder- und Jugendhilferechts. In Abkehr vom früheren Jugendwohlfahrtsgesetz, das eingriffsrechtlich orientiert war und Hilfen für das Kind erst bei Versagen der Eltern zur Verfügung gestellt hat, steht bei dem neuen Kinder- und Jugendhilferecht die Stärkung der Erziehungskraft der Familie und der elterlichen Erziehungsverantwortung im Vordergrund.

Nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) sollen Müttern, Vätern, anderen Erziehungsberechtigten und jungen Menschen Leistungen in der Familie angeboten werden. Diese sollen zu einer erfolgreicheren Durchführung der Erziehungsverantwortung beitragen. Dazu zählen insbesondere

- Angebote der Familienbildung, die auf Bedürfnisse und Interessen sowie auf Erfahrungen von Familien in unterschiedlichen Lebenslagen und Erziehungssituationen eingehen, die Familie zur Mitarbeit in Erziehungseinrichtungen und in Formen der Selbst- und Nachbarschaftshilfe besser befähigen sowie junge Menschen auf Ehe, Partnerschaft und das Zusammenleben mit Kindern vorbereiten;
- Angebote der Beratung für Eltern in allgemeinen Fragen der Erziehung und der Unterstützung bei der Wahrnehmung ihrer Verantwortung für die Entwicklung ihrer Kinder sowie zur Bewältigung konkreter individueller und familienbezogener Probleme;
- Angebote der Familienfreizeit und der Familienerholung insbesondere in belastenden Familiensituationen; die bei Bedarf die erzieherische Betreuung der Kinder einschließen.

Die Bundesregierung beobachtet mit Sorge, daß diese wichtigen präventiven und unterstützenden Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe und ihre familienpolitische Bedeutung in der Praxis der Jugendhilfe nicht überall erkannt werden. Sie appelliert deshalb an die Kreise und kreisfreien Städte als Träger der öffentlichen Jugendhilfe, entsprechende Angebote der allgemeinen Förderung der Erziehung in der Familie, wie sie insbesondere von Trägern der freien Jugendhilfe, aber auch von den Jugendämtern selbst erbracht werden, auszubauen. Die dafür zu veranschlagenden Mittel sind eine wichtige Investition in die Zukunft unserer Kinder.

Der Bericht stellt zutreffend fest, daß trotz hoher Scheidungsziffern die Institution der Ehe nicht gene-

rell in Frage gestellt oder abgelehnt wird. Viele Paare trennen sich, weil sie sehr hohe, stark idealisierte Erwartungen an eine Partnerschaft stellen, deren Realisierung sie selbst aber überfordert. Hier kommt insbesondere der Trennungs- und Scheidungsberatung eine große Bedeutung zu. Deshalb gehen auch von der Beratung in Fragen der Partnerschaft, Trennung und Scheidung wichtige familienrechtliche und familienpolitische Impulse aus. Im Rahmen der Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts ist diese Beratung ausdrücklich als Aufgabe der Jugendhilfe verankert worden. Im Fall von Trennung und Scheidung der Eltern zielt die Beratung darauf ab, die Eigenkräfte der Eltern zu fördern, ihre Fähigkeiten zur Konfliktlösung zu verbessern und dem Kind auch nach Trennung und Scheidung ein Höchstmaß an Elternschaft zu sichern. Dazu dient die gezielte Unterstützung bei der Erarbeitung eines gemeinsamen Konzepts zur Wahrnehmung der elterlichen Sorge nach Trennung und Scheidung, das als Grundlage für die richterliche Entscheidung dienen kann. Der Bund hat in diesem Bereich Hilfen für die Praxisarbeit wie auch für die Qualifizierung von Beratern über Modellprojekte erarbeiten lassen.

Familien brauchen zur Bewältigung ihrer Aufgaben, die unsere Gesellschaft mit ihren steigenden Anforderungen an Ausbildung, Flexibilität und Wissen stellt, vielfältige Formen der Entlastung. Insbesondere in Situationen, in denen Menschen und damit auch Familien ihre Chancen zur eigenständigen Lebensgestaltung nicht mehr für sich befriedigend nutzen können, in denen auch die in der Umgebung vorhandenen Selbsthilfekräfte nicht mehr reichen, benötigen Familien Beratung und Unterstützung. Es ist Aufgabe der Familienpolitik, dazu beizutragen, daß Familien diese Unterstützung und Hilfe sowie Orientierung in für sie belastenden Situationen erhalten. Aus diesem Grunde ist die Förderung und konzeptionelle Weiterentwicklung von Beratung und die Qualifizierung von Fachkräften ein wichtiges familienpolitisches Anliegen, dem auf allen politischen Ebenen entsprechendes Gewicht beigemessen wird.

Besondere Beachtung gilt der Tatsache, daß manche Familien durch bestimmte Lebensbelastungen wie Arbeitslosigkeit, gesundheitliche und partnerschaftliche Probleme und Schwierigkeiten bei der Kinderbetreuung überfordert sind und darauf mit Gewalt reagieren. Gerade in solchen Situationen ist jeder Beitrag zur Entlastung und zur Unterstützung von Familien besonders wichtig, weil dadurch Konflikte in Familien als gewaltauslösendes Moment vermindert werden können.

Prävention und Intervention im Zusammenhang mit Gewalt in der Familie stellen auch einen Schwerpunkt familienpolitischer Bemühungen der Bundesregierung dar. Der Bund fördert u. a. im Rahmen zentraler Maßnahmen der Familienarbeit Modellprojekte, Untersuchungen und andere Initiativen wie z. B. Aus- und Fortbildungsmaßnahmen im Bereich der Gewaltproblematik, um die Voraussetzungen für Prävention und Hilfen zu verbessern.

Die Bundesregierung unterstreicht die Forderung in Kapitel VIII des Berichts nach einem Ausbau familienenergänzender Angebote zur Bildung, Erziehung und

Betreuung in Tageseinrichtungen für Kinder in den alten Ländern und nach der Sicherung und Qualifizierung dieser Angebote in den neuen Ländern. Ein Schwerpunkt dieser Bemühungen ist die bundesweite Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz im Rahmen des Schwangeren- und Familienhilfegesetzes, der als VIII § 24 SGB in das Kinder- und Jugendhilferecht aufgenommen wurde. Einzelne Bundesländer haben hierzu Ausführungsgesetze mit weitergehenden Regelungen erlassen. Die Erfüllung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz darf jedoch nicht zu Lasten des erforderlichen Ausbaus von Betreuungsplätzen für Kinder unter 3 und über 6 Jahren sowie von Ganztagsplätzen gehen.

In den neuen Ländern ist es mit der Bundeshilfe in der Übergangszeit 1990, vor allem aber durch die Anstrengungen der neuen Länder selbst gelungen, das Netz an Kinderbetreuungseinrichtungen insgesamt bedarfsgerecht zu erhalten. Zur Weiterentwicklung der pädagogischen Arbeit in den Tageseinrichtungen der neuen Länder fördert die Bundesregierung Modellversuche und die Fortbildung von Multiplikatoren. Der Bericht weist darüber hinaus zu Recht darauf hin, daß Familien mit hilfe- oder pflegebedürftigen Angehörigen oder mit behinderten Kindern einer besonderen und auf den Einzelfall abgestimmten Unterstützung bedürfen.

### 3.3 Familienpolitik auf örtlicher und regionaler Ebene

Der Familienbericht hebt die örtliche und regional gestaltete Familienpolitik als einen Schwerpunkt der aktuell zu bewältigenden Aufgaben der Familienpolitik hervor. Die Bundesregierung teilt diese Auffassung. Die eingehende rechtliche und inhaltliche Begründung örtlicher und regionaler Familienpolitik widerlegt vollständig die Hypothese, daß hierbei die Absicht einer teilweisen Verlagerung von Bundes- und Landesaufgaben auf Kommunen eine Rolle spielen könnte (Kap. XI, 5.1). Familienpolitik der verschiedenen staatlichen Ebenen steht in einem sich ergänzenden, komplementären Verhältnis. Hierbei sind die rechtlichen Rahmenseetzungen und Förderinstitutionen des Bundes und der Bundesländer ebenso von Bedeutung, wie die Verantwortung der Kommunen in allen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft und ihre Sorge um die Lebensbedingungen der Familien in ihren Lebensräumen. Auf Dauer angelegten Erfolg wird Familienpolitik in Deutschland nur haben können, wenn sich alle Ebenen im Rahmen ihrer unterschiedlichen Zuständigkeiten engagieren und die freien Akteure der Gesellschaft Familienpolitik verantwortlich mitgestalten. Die Bundesregierung begrüßt es daher, daß der Bericht die eigenständigen Handlungsfelder der örtlichen und regionalen Familienpolitik definiert und überzeugend beschreibt. Sie appelliert an kommunale Spitzenverbände und Kommunen, sich im Interesse humaner Lebensverhältnisse in der Generationenfolge und der generellen Wahrung kommunaler Entwicklungsfähigkeit der Querschnittsaufgabe örtlicher und regionaler Familienpolitik zu stellen. „Familien und ihre Kinder“ werden, so unterstreicht der Bericht zu Recht, „in der Konkurrenz

der Regionen als Standort- und Entwicklungspotential zunehmend wichtiger“ (Kap. XI, 5.1).

Der Familienbericht weist darauf hin, daß die Entwicklungsbedingungen einer Region komplex sind. Ein Beispiel hierfür bietet etwa die Diskussion der „Wohnungs- und Siedlungsbedingungen“. Enge finanzielle Spielräume der Kommunen und Strukturchwächen in Wirtschaftsstandorten könnten Anlaß dafür sein, sich verstärkt auf wirtschaftsstrukturelle Maßnahmen (z. B. die Erschließung von Gewerbeflächen) zu Lasten der Entwicklung sozialer Infrastrukturen (z. B. zu Lasten der Erschließung von Wohnbau-land) zu konzentrieren. Dies aber würde die Entwicklungschancen insgesamt mindern. Investoren benötigen eine Kombination wirtschaftlicher Standortvorteile mit komplementären Standortbedingungen: entwickelten sozialen Infrastrukturen, funktionierenden Wohnungsmärkten und aktiven Kulturbereichen. Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und humane Lebensverhältnisse bedingen einander. Örtliche und regionale Familienpolitik zählt hierbei zu den primären Komponenten einer „sozialen Strukturpolitik“ (Kap. XI, 5.3). Die erfolgreiche Entwicklung eines Standorts oder einer Region ist nur im Zusammenwirken wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Faktoren zu verwirklichen.

Auf die sich abzeichnenden, nachhaltigen demographischen Veränderungen werden Städte und Landkreise mit ihren Sozialplanungen und Entwicklungsplanungen entschiedener zu reagieren haben. Geboten ist eine Politik einer generationenbezogenen Pflege des örtlichen und regionalen Humanvermögens. Der Familienbericht weist darauf hin, daß es mit der Kinder- und Jugendpolitik, der Familienpolitik und der Frauenpolitik mehrere Ansätze generationenbezogener Gestaltung gibt. Die Sozialplanungen der Städte und Landkreise können zur Umsetzung generationenbezogener Lösungen eine Reihe generationenorientierter Fachpläne — wie Jugendhilfeplan, Familienförderplan, Frauenförderplan, Altenhilfeplan — wählen. Der Familienbericht unterstreicht, daß die kommunale Selbstverwaltung den Kommunen die Freiheit gibt, hinsichtlich der Gestaltung ihrer Familienpolitik — in Bezug auf Zuständigkeit, Organisation, Instrumente — diejenigen Strukturen zu wählen, die sich nach den örtlichen und regionalen Gegebenheiten als zweckmäßig erweisen (Kap. XI, 5.3). Diese Flexibilität kann sich als Vorteil erweisen.

Die Bundesregierung teilt die Auffassung des Familienberichts, daß auf der örtlichen und regionalen Ebene gestaltete Familienpolitik nicht zu einer zusätzlichen Belastung der kommunalen Haushalte führen muß (vgl. Kap. XI, 5.1). Hierfür gilt nicht allein das langfristig gültige Argument, daß Prophylaxe heute „Reparaturmaßnahmen“ morgen begrenzt. Maßgebend ist vor allem auch — wie der Familienbericht erläutert — eine erhöhte Effizienz des Handelns durch Maßnahmenkoordination, „Initiative und intelligentes Management“. Örtliche und regionale Familienpolitik als Prozeß der Beteiligung, Abstimmung und Arbeitsteilung mobilisiert in den Kommunen endogene Kräfte. Der Prozeß aktiviert vorhandene Ressourcen. Noch wichtiger als die Mobilisierung von finanziellen Mitteln oder Sachmitteln ist dabei die



Erschließung von Mitarbeit und Mitverantwortung engagierter Bürger. Möglichkeiten bieten sich, Tendenzen der Vereinzelung in der Gesellschaft entgegenzuwirken; es gilt, sie zu nutzen.

Die Bundesregierung wertet es als positives Faktum, daß der Aufbau von Strukturen örtlicher und regionaler Familienpolitik in den letzten Jahren eingesetzt hat, auch wenn dieser Prozeß noch an Breite gewinnen muß. Die Bundesregierung und eine Reihe von Bundesländern unterstützen diese Entwicklung. Die Bundesregierung hat als Leitfaden für Praktiker ein „Handbuch zur örtlichen und regionalen Familienpolitik“ zur Verfügung gestellt, das weiterentwickelt werden wird. Sie fördert den Aufbau eines „Netzwerks der örtlichen und regionalen Familienpolitik“, bei dem Informationen über rechtliche, institutionelle und organisatorische Strukturen der örtlichen und regionalen Familienpolitik abgerufen werden können. Gemeinsam mit den neuen Ländern erprobt die Bundesregierung in einer Reihe von Pilotprojekten außerdem ein Konzept „multifunktionaler Familienzentren“, das ein breites Spektrum generationenbezogener Familienarbeit enthält. Die Bundesregierung beabsichtigt, dem Prozeß des Aufbaus von Strukturen örtlicher und regionaler Familienpolitik auch weiterhin Impulse zu geben.

### 3.4 Familienrecht

Die Überleitung des Bundes- und damit auch des Familienrechts hat zu Veränderungen für die Menschen in den neuen Ländern geführt, die den Bereich der privatesten Lebensführung betreffen. Es ist deshalb grundsätzlich zu begrüßen, daß der Familienbericht — in seinem Kapitel V — erstmals gesondert auf das Familienrecht eingeht, um „die Möglichkeiten des Familienrechts als Mittel zum Schutz und zur Förderung der Familie zu verdeutlichen“; dabei will er insbesondere „die für die Familie wesentlichen Aspekte der Entwicklung des Familienrechts in den beiden deutschen Staaten und die mit der Überleitung des Bundesrechts auf die neuen Länder verbundenen Veränderungen und Probleme deutlich machen“. Unter der Überschrift „Zur Entwicklung des Familienrechts in der alten Bundesrepublik Deutschland und in der Deutschen Demokratischen Republik“ findet sich eine Gegenüberstellung des Familienrechts der DDR zu dem in der Bundesrepublik Deutschland geltenden Familienrecht.

Die unterschiedlichen rechtlichen Ausgangspositionen werden bei der Gegenüberstellung des Familienrechts der DDR und des in der Bundesrepublik Deutschland geltenden Familienrechts allerdings nicht den unterschiedlichen sozialen Realitäten zugeordnet. Der Bericht gelangt so zu einer stark wertenden Darstellung, die nach Auffassung der Bundesregierung weder der vom BGB gestalteten freiheitlichen Rechtsordnung einerseits noch der Lebenswirklichkeit in der DDR andererseits gerecht zu werden vermag.

So wird beispielsweise kritisiert, „die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit“ sei vom „Recht der alten Bundesrepublik nicht formuliert“ worden, wäh-

rend in der DDR „Berufstätigkeit und Hausarbeit sowie Erziehung der Kinder durch die Ehegatten ... familienrechtlich als gleichwertig angesehen“ worden seien. Das damit gezeichnete Bild bleibt nach Auffassung der Bundesregierung unvollständig: Zum einen werden die §§1356, 1360 BGB nicht erwähnt, die das Recht beider Ehegatten auf Erwerbstätigkeit mit der Pflicht zur gegenseitigen Rücksichtnahme bestätigen und die übereinstimmende Entscheidung über die Aufgabenverteilung in der Ehe als Leitbild festlegen. Zum anderen wird nicht hinreichend deutlich, daß die dem gesamten Familienrecht der früheren DDR zugrundeliegende „Konzeption, wonach Gleichberechtigung ökonomische Unabhängigkeit und diese wiederum berufliche Tätigkeit voraussetzt“, nicht zuletzt das Ziel verfolgte, Frauen möglichst umfassend in den staatlich gelenkten Wirtschafts- und Produktionsapparat einzubeziehen — eine Zielsetzung, die sich in ihrem Ausschließlichkeitsanspruch mit dem Rechts- und Gesellschaftssystem der Bundesrepublik Deutschland nicht vereinbaren läßt.

Ebenso kann auch eine Schilderung des Unterhaltsrechts nicht befriedigen, die etwa für das BGB erhebliche Unterhaltspflichten der Eltern gegenüber ihren studierenden Kindern konstatiert, für die DDR dagegen auf die Übernahme vieler Kosten durch den Staat, unter anderem in Form eines „Anspruchs aller auf ein Stipendium“ verweist, solange unerwähnt bleibt, daß in der DDR die Studienplätze — als Voraussetzung solcher Alimentierung — einseitig durch den Staat zugewiesen oder — bei fehlendem gesellschaftlich-politischem Wohlverhalten — eben auch versagt wurden. Im übrigen sind hinsichtlich des Minderjährigen-Unterhalts aus den letzten Jahren der DDR lebhaftere Diskussion zur Höhe der Unterhaltssätze bekannt geworden. Es steht zu vermuten, daß die Unterhaltssätze konstant gehalten wurden, um nicht durch ihre Erhöhung ansonsten bestrittene inflationäre Tendenzen eingestehen zu müssen. Über sozialpolitische Maßnahmen — wie etwa Erhöhung des staatlichen Kindergeldes — wurde ein gewisser Ausgleich geschaffen.

Die im Familienbericht beklagte „starke Verrechtlichung“ und „hohe Komplexität“ des Familienrechts der Bundesrepublik Deutschland zieht — wie auch die Bundesregierung nicht verkennt — Probleme für die Betroffenen nach sich. Verrechtlichung und Komplexität sind jedoch nicht zuletzt eine Folge der Tatsache, daß das Recht der Bundesrepublik — in Erfüllung des grundgesetzlichen Auftrags — die Familie grundsätzlich als einen Bereich privatautonomer Lebensgestaltung anerkennt. Der vom Bericht begrüßte „Rückgang des Bedarfs an rechtlicher Regelung“ in der DDR ist demgegenüber nur um den Preis einer Politik zu haben, die familiäre Funktionen zunehmend in den gesellschaftlich-politischen Bereich verlagert und damit den Gestaltungsmöglichkeiten der Betroffenen weitgehend entzieht.

Als Hauptwirkung der „Überleitung des Bundesrechts in die neuen Bundesländer“, konstatiert der Familienbericht im Abschnitt 3 des Kapitels V — nach dem Vorangegangenen nur konsequent —, daß „die Entscheidung zur Ehe, zur Familiengründung und zur

Vergrößerung der Familie ... mit wesentlich weitergehenden rechtlichen Konsequenzen und somit stärkeren Einschnitten in die Bedingungen der weiteren Lebensgestaltung verbunden (ist), als das vor der Wende der Fall war"; damit einher gehe „Enttäuschung über die zu wenig familienfördernde und -schützende Rolle des neuen Rechts und über den ausbleibenden Gewinn an Freiheit und Selbstbestimmung“.

Auch diese Bewertung wird von der Bundesregierung nicht geteilt. Zunächst sind verschiedene Aussagen als Prämissen dieses Berichtsergebnisses problematisch oder auch unzutreffend. Grundsätzlich ist darüber hinaus zu fragen, ob eine im Bericht konstatierte „Belastung der Familie“ überhaupt dem übergeleiteten Familienrecht angelastet werden könnte oder ob hier nicht eher wirtschaftliche und soziale Umstellungsschwierigkeiten namhaft zu machen wären.

Vor allem aber übersieht der Familienbericht nach Einschätzung der Bundesregierung, daß die ausdifferenzierten Regelungen des BGB gerade in besonderer Weise der sozialen Bedeutung von Ehe und Familie in einem freiheitlichen Rechtsstaat Rechnung tragen: Sie verbürgen einen Freiraum privatautonomer Lebensgestaltung und damit gerade einen erheblichen Gewinn an Freiheit und Selbstbestimmung. Die Bundesregierung verkennt nicht, daß die Betroffenen hier teilweise noch eher das erhöhte Risiko fürchten als die erweiterten Gestaltungsspielräume begrüßen. Sie verkennt auch nicht, daß das Familienrecht des BGB — wie nahezu alle Regelungen des freiheitlichen Rechtsstaates — ständiger Beobachtung und ggf. Verbesserung bedarf. Sie weiß sich mit dem Familienbericht schließlich in den Anforderungen einig, die an ein Familienrecht zu stellen sind: Von ihm muß erwartet werden, „daß es möglichst dem Schutz der Kinder dient, dem ökonomisch Schwächeren zur Seite steht, die Beziehungen befriedet, den Konflikt zumindest nicht verschärft, die psychischen, zeitlichen und finanziellen Belastungen so gering wie möglich hält und die Intimsphäre der Bürger achtet“. Die Bundesregierung vertritt jedoch nachdrücklich die Auffassung, daß diese Anforderungen — gerade auch im Vergleich zur Situation in der DDR — vom übergeleiteten Recht der Bundesrepublik Deutschland nicht „nur begrenzt erreicht“, sondern vielmehr grundsätzlich erfüllt werden.

Das neue Kinder- und Jugendhilferecht dient mit seiner Konzentration auf familienunterstützende und familienergänzende Leistungen der Ausübung des Elternrechts zum Wohl des Kindes und setzt damit das Fundament, um Eingriffe in die Familienautonomie hinter öffentlichen Hilfen zurücktreten zu lassen, wie dies § 1666a BGB verlangt. Die Bundesregierung unterstreicht deshalb die im Bericht hervorgehobene Bedeutung der Jugendhilfe für das Familien- und Kindschaftsrecht. Die Bundesregierung verkennt nicht die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Überleitung des erst im Sommer 1990 verabschiedeten neuen Kinder- und Jugendhilferechts auf die neuen Länder, die mit der Notwendigkeit verbunden war, gleichzeitig die notwendigen Strukturen einzurichten und einer erhöhten Nachfrage nach Jugendhilfeleistungen aufgrund des gesellschaftlichen Um-

bruchs Rechnung tragen zu müssen. Der Informations-, Beratungs- und Fortbildungsdienst Jugendhilfe, der von den kommunalen Spitzenverbänden geschaffen und aus Bundesmitteln in den Jahren 1991 bis 1994 gefördert worden ist, hat wesentlich dazu beigetragen, den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Jugendämter in den neuen Ländern den Einstieg in die fachlichen und rechtlichen Grundlagen der Jugendhilfe zu erleichtern und diese zu vertiefen. Der Informations-, Beratungs- und Fortbildungsdienst Jugendhilfe ist inzwischen zum Modellfall für den Aus- und Umbau anderer Verwaltungsbereiche in den neuen Ländern geworden.

Wie für das Sozialhilferecht, so haben die Vertragsparteien des Einigungsvertrages auch im Hinblick auf das Jugendhilferecht in den Anlagen zum Einigungsvertrag Übergangsregelungen vorgesehen, die angesichts völlig unterschiedlicher Ausgangsbedingungen in den neuen Ländern eine schrittweise Anpassung an das rechtliche und fachliche Leistungsniveau in den alten Ländern vorsehen. Insbesondere sind ambulante und teilstationäre Hilfen, die in der Jugendhilfe der DDR unbekannt waren, in der Zeit bis zum 31.12.1994 mit einem geringeren Verbindlichkeitsgrad ausgestattet. Die Bundesregierung teilt in diesem Zusammenhang nicht die Auffassung des Berichts, die während der Übergangszeit maßgebliche geringere Verbindlichkeit einzelner Leistungen habe die Schwierigkeiten noch verstärkt, statt eine angemessene Reaktion auf die Lage im Beitrittsgebiet zu befördern. Sie weist in diesem Zusammenhang auf kritische Stimmen hin, die von einer zu schnellen Übernahme des in der alten Bundesrepublik konzipierten Kinder- und Jugendhilferechts auf die neuen Länder warnen, da damit neue und alternative Lösungsansätze gefährdet werden können. Der Bundesgesetzgeber, der nur für die Konzeption des Leistungsrechts, nicht aber für die Finanzausstattung der kommunalen Gebietskörperschaften zuständig ist, die dieses Leistungsrecht auszuführen haben, hätte die kommunalen Gebietskörperschaften im Hinblick auf die notwendigen Anpassungen überfordert und das Vertrauen in die Rechtsordnung erschüttert, wenn er das neue Recht ohne Abstriche sofort in Kraft gesetzt hätte.

Im letzten Abschnitt seines V. Kapitels nimmt der Bericht „zur weiteren Entwicklung des Familienrechts“ Stellung. Wesentliche Anstöße für die Rechtsentwicklung werden hier in der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts gesehen, das in verschiedenen Entscheidungen einzelne familienrechtliche Regelungen für verfassungswidrig erklärt hat. Zuzustimmen ist dem Bericht in der Einschätzung, daß der Einigungsprozeß hier zusätzliche Anstöße zur Rechtsentwicklung gegeben hat. Es wirkt jedoch befremdlich, wenn der Bericht dies auf die Formel bringt, es seien „die nicht verfassungskonformen Regelungen auf die neuen Bundesländer übergeleitet“ worden; sie hätten damit Normen der DDR abgelöst, „die mit dem Grundgesetz konform waren“. Dieser Einschätzung gegenüber verdient es festgehalten zu werden, daß mit dem Familienrecht der DDR eine für den Bürger unangreifbare Normenordnung durch ein BGB abgelöst worden ist, das sich immer wieder verfassungs-

rechtlicher Überprüfung durch unabhängige Richter zu stellen hat.

Einzelne, konkrete Vorschläge für die weitere Gestaltung des Familienrechts will der Familienbericht erklärtermaßen nicht unterbreiten. Die stattdessen angegebenen „Grundrichtungen“ decken sich weitgehend mit Überlegungen, wie sie sich seit längerem in einer breit geführten Reformdiskussion in der Bundesrepublik Deutschland finden. Wesentliche Forderungen stellt der Bericht an das Grundgesetz, das Arbeits- und Bildungsrecht, das Steuerrecht u.a. Zusätzlich zu diesem breiten Forderungsspektrum betont er die Notwendigkeit, „die Möglichkeiten einer in sich geschlossenen Kodifikation des Familienrechts zu prüfen“, d.h. „das Familienrecht im Ganzen neu zu konzipieren und zu regeln“. Der Bericht spricht hier unter anderem das Unterhaltsrecht und das Kindschaftsrecht an. Gerade hier sieht auch die Bundesregierung einen Schwerpunkt der von ihr verfolgten Reformvorhaben. Dabei kommt es ihr auf materielle Verbesserungen des geltenden Rechts an, nicht auf die Verlagerung legislativer Standorte. So wurde ein Gesetz zur Abschaffung der gesetzlichen Amtspflegschaft und Neuordnung des Rechts der Beistandschaft ebenso vorgelegt wie das Mißhandlungsverbotsgesetz zur Neufassung des § 1631 Abs. 2 BGB. Dies wird vom Familienbericht ebensowenig gewürdigt wie etwa die Bemühungen der Bundesregierung um die erbrechtliche Gleichstellung nichtehelicher Kinder.

### 3.5 Familie und Erwerbsarbeit

#### 3.5.1 Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Die Bundesregierung unterstreicht die Aussage des Berichts, daß sich Arbeit nicht in Erwerbsarbeit erschöpft. Ohne Zweifel ist die Arbeit, die in den privaten Haushalten geleistet wird als ein gewichtiges Kernstück der gesellschaftlichen Daseinsvorsorge anzusehen. Der Weg des Aufbaus vom menschlichem Handlungspotential, das heißt von Humanvermögen, beginnt in der Familie. Dort nämlich wird die Befähigung junger Menschen zur Bewältigung des Alltagslebens vermittelt.

Die Bundesregierung sieht ebenso wie der Bericht die Gefahr, daß in einer Gesellschaft, in der sozialer Status und soziale Chancen wesentlich durch Erwerbsarbeit begründet werden, die Tätigkeit in der Familie unterbewertet wird. Sie weist der Familienarbeit und der Erwerbsarbeit den gleichen Stellenwert zu. Grundsätzlich muß es Müttern und Vätern freigestellt sein, welche der verschiedenen Möglichkeiten sie zur Verwirklichung ihrer Vorstellungen für ein Leben in Familie und Beruf wahrnehmen wollen: eine Parallelität von Familie und Beruf oder eine Unterbrechung der Erwerbstätigkeit bis zu einem gewissen Lebensalter der Kinder. Festzuhalten sind folgende Tatsachen:

— Es wächst der Anteil der Frauen, die gleichzeitig berufstätig sein und Kinder aufziehen wollen.

— Nach wie vor wollen aber auch viele Frauen die Erwerbstätigkeit unterbrechen.

— Es nimmt langsam auch der Anteil der Männer zu, die bereit sind, wegen der Kinder ihre Erwerbstätigkeit für eine Zeit lang einzuschränken.

Die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist für die Bundesregierung eine zentrale familien- und frauenpolitische Aufgabe. Noch immer liegen die Hauptthemnisse für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf in den betrieblichen Arbeitszeiten und in den unzureichenden Angeboten der Kinderbetreuung. Von großer Bedeutung sind ferner die Beurlaubungs- und Berufsrückkehrmöglichkeiten.

Die Bundesregierung hat wichtige gesetzliche Maßnahmen ergriffen, die es ermöglichen, berufliche und familiäre Aufgaben besser miteinander in Einklang zu bringen:

— Am 1. Januar 1992 trat die Neufassung des Gesetzes über die Gewährung von Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub von 1986 (Bundeserziehungsgeldgesetz) in Kraft. Die Möglichkeit des Erziehungsurlaubs besteht danach für drei Jahre. Der Bezug von Erziehungsgeld wurde von 18 Monaten auf zwei Jahre verlängert.

— Der am 21. April 1993 vom Bundeskabinett und am 21. April 1994 vom Deutschen Bundestag verabschiedete Entwurf eines Gesetzes zur Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern (Zweites Gleichberechtigungsgesetz) der Bundesregierung setzt für die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf einen deutlichen Akzent.

Die Flexibilisierung der Arbeitszeiten und eine Ausdehnung der sozialversicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigung ist sowohl aus familienpolitischen wie auch aus beschäftigungspolitischen Gründen wünschenswert. Dadurch kann eine größere Zahl von Personen beschäftigt und ein Beitrag zur Verringerung der Arbeitslosigkeit geleistet werden. Die Bundesregierung hat daher die Förderung der Teilzeitarbeit zu einem Schwerpunkt des Aktionsprogramms für mehr Wachstum und Beschäftigung vom Januar dieses Jahres erhoben. Der in diesem Zusammenhang erstellte Bericht zur Teilzeitarbeit fordert eine umfassende Öffentlichkeitsoffensive unter Beteiligung aller gesellschaftlichen Kräfte, wobei insbesondere den Sozialpartnern eine besondere Rolle zukommt. Dabei geht es u.a. um die Befriedigung des gerade in kleinen und mittleren Unternehmen bestehenden Beratungsbedarfs bei der Errichtung von Teilzeitarbeitsplätzen. Darüber hinaus enthält das Beschäftigungsförderungsgesetz 1994 einen zeitlich befristeten Bestandsschutz für Leistungen auf Arbeitslosenunterstützung, wenn Vollzeitbeschäftigte sich für einen Teilzeitarbeitsplatz entscheiden. Mit dieser Vorschrift soll Arbeitnehmern die Sorge hinsichtlich der Verminderung des Arbeitslosengeldes genommen werden, wenn der Eintritt in die Arbeitslosigkeit aus Teilzeitarbeit erfolgt.

Auch heute noch wird die Situation auf dem Arbeitsmarkt dadurch bestimmt, daß wesentlich mehr Arbeitnehmer einen Teilzeitarbeitsplatz suchen, als Teilzeit-

arbeitsplätze angeboten werden. Nach den vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit vorgelegten Umfrageergebnissen sind in den alten Ländern bis zu 2 Mio. Vollzeitbeschäftigte bereit, ihre Arbeitszeit z. B. auf eine Zweidrittel- oder Dreiviertel-Beschäftigung zu reduzieren. Auch in den neuen Ländern ist die grundsätzliche Bereitschaft vorhanden, eine sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung einzugehen. So haben bei einer Umfrage mehr als 30 % aller Paare, bei denen beide Partner Vollzeit arbeiten, erklärt, daß sie es für wünschenswert hielten, wenn ein Partner lediglich Teilzeit arbeiten würde. Dieser Personenkreis repräsentiert allein eine potentielle Nachfrage nach 450.000 Teilzeitarbeitsplätzen. Obwohl vor allem Frauen eine Teilzeitbeschäftigung nachsuchen, darf diese in den Betrieben nicht als eine Beschäftigungsform bloß für Frauen behandelt werden. Die Möglichkeiten der Teilzeitbeschäftigung müssen auch Männern eröffnet und von diesen auch in größerem Maße akzeptiert werden.

Nicht nur in den verschiedenen Führungsetagen der Unternehmen, sondern auch bei den Arbeitnehmervertretern auf betrieblicher Ebene gibt es noch Fehleinschätzungen und Vorurteile in Bezug auf Teilzeitarbeit. Aus diesen Gründen hat die Bundesregierung in den letzten Jahren eine intensive Aufklärung zur Teilzeitarbeit betrieben. Dabei geht es ihr vor allem darum, der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite ein objektives Bild der rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen in den Betrieben selbst sowie im persönlichen Umfeld der Arbeitnehmer zu vermitteln.

Für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen bietet die Teilzeitarbeit sehr häufig die einzige Möglichkeit, familiäre Aufgaben mit einer beruflichen Tätigkeit zu verbinden. Die familiären Verpflichtungen werden in Zukunft u.a. deshalb weiter ansteigen, weil mit der Zahl der alten Menschen auch die der Pflegefälle zunehmen wird. Bereits heute werden in Deutschland mehr als 1,1 Mio Menschen, d.h. 73 % aller pflegebedürftigen Personen zu Hause versorgt; hiervon erhalten 90 % eine Pflege durch Familienangehörige.

Starre Teilzeitregelungen sind ein zu enges Konzept. Benötigt werden mehr flexible Teilzeitangebote und mehr Gleitzeitsysteme. Vielfach wird in Betrieben die gleitende Arbeitszeit nicht auf Teilzeitbeschäftigte angewendet. Eine entsprechende Änderung der Praxis könnte wesentliche Erleichterungen für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen mit Kindern schaffen.

Die Bundesregierung fördert seit langem die Teilzeitbeschäftigung und die langfristige Beurlaubung von Beamtinnen und Beamten aus familiären und arbeitsmarktpolitischen Gründen, wo und wann immer das möglich ist. Die 1969 eingeführte familienpolitische Teilzeit und die 1980 erstmals aufgenommene arbeitsmarktpolitische Teilzeit sind seitdem kontinuierlich ausgeweitet worden. Die bisherige Inanspruchnahme von Teilzeitbeschäftigung im öffentlichen Dienst ist beachtlich. In den alten Ländern waren 1992 18,8 % der Beamten, Angestellten und Arbeiter — somit über 935.000 von fast 5 Mio. — teilzeitbeschäftigt, zusammen mit den neuen Ländern beträgt die Quote 16,3 %.

Nahezu jeder fünfte Beschäftigte im öffentlichen Dienst war somit teilzeitbeschäftigt; zum Vergleich: in der gewerblichen Wirtschaft beläuft sich der Anteil der Teilzeitbeschäftigten auf 9,4 %.

Durch das im Gesetzgebungsverfahren befindliche Elfte Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften sollen die dienstrechtlichen Regelungen zur Teilzeitbeschäftigung und langfristigen Beurlaubung nochmals deutlich ausgeweitet und verbessert werden. Insbesondere ist beabsichtigt, die Höchstgrenze von 15 bzw. 20 Jahren bei der familienpolitischen Teilzeitbeschäftigung aufzugeben. Teilzeitbeschäftigung aus familiären Gründen soll zukünftig so lange möglich sein, wie minderjährige Kinder zu betreuen oder pflegebedürftige Angehörige zu pflegen sind.

Im Bereich der Bundesverwaltung wird die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Frauen und Männer im Rahmen eines Sofortprogramms durch verstärkte Förderung der Teilzeitarbeit — auch für Stellen mit Vorgesetzten — und Leitungsaufgaben — sowie die Verbindung zum Beruf während der Beurlaubung erleichtert. Die Bundesregierung und die ihr direkt unterstehenden Behörden schreiben ab 9. Februar 1994 grundsätzlich alle Stellen in Teilzeitform aus.

In erster Linie sind aber die Tarifparteien gefordert, die Wünsche der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen nach mehr Teilzeitarbeit und die betrieblichen Erfordernisse durch neue flexible Formen der Arbeitszeitgestaltung miteinander in Einklang zu bringen. In Zusammenarbeit mit Instituten von Gewerkschaften und Arbeitgebern erarbeitet die Bundesregierung zur Zeit ein Handbuch, in dem gelungene Beispiele familienfreundlicher Gestaltung der Arbeitswelt vorgestellt werden. Während große Unternehmen sich leichter auf diese Anforderungen einstellen, bestehen bei Klein- und Mittelbetrieben Informationsdefizite. Diese gilt es durch persönliche Beratung sowie gut handhabbares und leicht verständliches Material abzubauen. Die Bundesregierung fördert ab Januar 1994 ein Modellprogramm, in dessen Rahmen kleineren und mittleren Betrieben fachkundige Beratung über Möglichkeiten der familienfreundlichen Arbeitsplatzgestaltung beispielhaft angeboten wird. Die Beratungsstellen in Trägerschaft der Industrie- und Handelskammern und Handwerkskammern sollen informieren über Möglichkeiten der Teilzeitarbeit, der flexiblen Arbeitszeiten, der Rückkehrförderung nach der Familienpause, der Unterstützung bei der Kinderbetreuung und der familienfreundlichen Regelungen für die betriebliche Weiterbildung.

Es gibt bereits eine Vielzahl von Unternehmen mit vorbildlichen Regelungen und Einrichtungen, angefangen von familienfreundlichen Arbeitszeiten über betriebliche Kinderbetreuungseinrichtungen bis hin zu Weiterbildungs- und Wiedereingliederungsprogrammen für Frauen. Um erstmals bundesweit Unternehmen auszuzeichnen, die bereits in vorbildlicher Weise familiengerechte Lösungen entwickelt und in die betriebliche Praxis umgesetzt haben, hat die Bundesregierung im Jahre 1993 einen ersten Bundeswettbewerb „Der familienfreundliche Betrieb“ durchgeführt. Auch die Wirtschaft hat Interesse an einer stärkeren Integration der Frauen in das Erwerbsleben. Mittel- und langfristig bedeuten demographische Ent-

wicklung und befürchteter Fachkräftemangel, daß alle vorhandenen Qualifikationspotentiale zu nutzen sind. Rückkehrwilligen Frauen muß deshalb der Wiedereinstieg ins Erwerbsleben erleichtert werden.

Um die Wiedereingliederung von Frauen ins Erwerbsleben zu erleichtern, sind mit dem „Schwangeren- und Familienhilfegesetz“ vom 27. Juli 1992 sowie dem Ersten Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms u.a. auch Änderungen des Arbeitsförderungsgesetzes in Kraft getreten. So kann bei Teilnahme an einer zur beruflichen Wiedereingliederung notwendigen Weiterbildungsmaßnahme ein Teilunterhaltsgeld gewährt werden, wenn die Teilnahme an einer Maßnahme mit ganzjährigem Unterricht wegen der Betreuung aufsichtsbedürftiger Kinder oder pflegebedürftiger Personen nicht erwartet werden kann. Die ursprünglich bis 1995 vorgesehene Befristung für das Teilunterhaltsgeld ist gestrichen worden. Kinderbetreuungskosten können bis zu 120 DM monatlich je Kind (davor 60 DM insgesamt) von der Bundesanstalt für Arbeit getragen werden. Für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, die nach Zeiten der Kindererziehung oder nach Zeiten der Pflege von Angehörigen in das Erwerbsleben zurückkehren, besteht ein Rechtsanspruch auf einen Einarbeitungszuschuß, wenn sie eine volle Leistung erst nach einer Einarbeitungszeit erbringen können.

Die Bundesregierung teilt die Auffassung des Berichts, daß der Qualität beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen im Hinblick auf eine berufliche Wiedereingliederung hohe Bedeutung zukommt. Die mit dem 10. Änderungsgesetz zum Arbeitsförderungsgesetz ab 1. Januar 1993 in Kraft getretenen Maßnahmen zur Qualitätssicherung haben dazu beigetragen, die im Bericht besonders angesprochene Qualität beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen insgesamt zu verbessern.

Im übrigen fördert die Bundesregierung folgende Projekte, die auf eine Verbesserung der beruflichen Wiedereingliederung abzielen:

- Wiedereingliederungsprogramm für Frauen in den alten und neuen Ländern: Das bisherige Sonderprogramm zur beruflichen Wiedereingliederung von Frauen in den alten Ländern ist zum 1. Januar 1994 in ein neues Programm übergeführt worden, in dem auch Frauen aus den neuen Ländern berücksichtigt werden können. Im Rahmen des neuen Programms wird die Teilzeitarbeit besonders akzentuiert.
- Modell „Information und Beratung für Frauen in den neuen Bundesländern“: In jedem der neuen Länder hat die Bundesregierung seit Herbst 1991 eine Modellberatungsstelle eingerichtet.
- Modell „Neue Wege der Arbeitsplatzbeschaffung“: Durch Aktivierung von Selbsthilfe und durch Kooperation aller Beteiligten, insbesondere zwischen der Verwaltung ausgewählter Landkreise und den für die Wirtschaftsförderung zuständigen Stellen, Einrichtungen und Kammern soll versucht werden, neue Formen von Arbeit und Beschäftigung zu erschließen.

- Zur Qualifizierung von Frauen zur Übernahme von Führungspositionen führt die Bundesregierung ein Modell „Höherqualifizierung weiblicher Führungskräfte“ und ein Modell zur „Qualifizierung arbeitsloser Akademikerinnen“ durch. Auch dieses Modellprogramm ist auf die spezifische Situation in den neuen Ländern zugeschnitten.

In der DDR waren 91 % der Frauen im erwerbstätigen Alter berufstätig. Berufstätigkeit wurde und wird als selbstverständlicher und unverzichtbarer Bestandteil der Lebensplanung angesehen. Dies gilt auch für das Selbstverständnis, in Führungspositionen präsent zu sein. Mit diesen Maßnahmen sollen Frauen auch unter den geänderten Bedingungen befähigt und bestärkt werden, Verantwortung und Führung zu übernehmen.

### 3.5.2 Familie und Arbeitslosigkeit

Erwerbstätigkeit ist die Grundlage des Familieneinkommens. Der Bericht weist jedoch zu Recht darauf hin, daß Erwerbstätigkeit daneben ein Spektrum an außerökonomischen Belohnungen bietet: Die Vermittlung von Lebenssinn durch Arbeit, von „Wirkgefühl“, von Empfindungen des „Gebraucht“-wertens. Deshalb wird die (Erwerbs-)Arbeitslosigkeit oft als individuelles und familiales Schicksal erfahren.

Für die Bundesregierung ist die Überwindung der Arbeitslosigkeit die größte Herausforderung. Die Zahl der Erwerbstätigen in Westdeutschland war 1993 zum ersten Mal seit zehn Jahren rückläufig. Sie liegt um rund 0,5 Mio unter dem Niveau des Vorjahres. Diese Entwicklung ist allerdings vor dem Hintergrund eines dynamischen Beschäftigungsaufbaus von 26,25 Mio 1983 auf 29,49 Mio 1992 zu sehen.

Die Zahl der Arbeitslosen in Westdeutschland, die im Verlaufe der 80er Jahre bis 1991 deutlich gesunken ist, steigt seit 1992 wieder an und erreichte 1993 jahresdurchschnittlich rund 2,27 Mio und damit 462.000 mehr als 1992. Die Arbeitslosenquote — bezogen auf alle Erwerbspersonen — stieg von 5,9 % auf 7,3 %. Auch wenn die Bundesregierung 1994 mit einem weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit auf jahresdurchschnittlich 2,6 Mio rechnet, zeigen sich erste Anzeichen einer Entspannung auf dem Arbeitsmarkt.

Wichtigste Ursache des aktuellen Anstiegs der Arbeitslosigkeit sind konjunkturelle Gründe. Dabei dürfen aber die tieferen, schwerer zu überwindenden strukturellen Probleme nicht übersehen werden. Die deutsche Wirtschaft steht im internationalen Wettbewerb. Viele Produkte können inzwischen im Ausland in ähnlicher Qualität billiger produziert werden. Zu berücksichtigen ist auch die Ausdehnung des Arbeitskräfteangebots in den 80er und zu Beginn der 90er Jahre. Die Zuwanderung aus dem Ausland, der Fall der Mauer und die größere Erwerbsneigung der Frauen haben das Arbeitskräfteangebot erheblich erweitert, so daß die hohen Beschäftigungszuwächse nur zu einem relativ geringen Rückgang der Arbeitslosigkeit führten.

Als Gründe für die Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern nennt der Bericht zutreffend verdeckte Arbeitslosigkeit aus der Zeit der sozialistischen Planwirtschaft, eine Überalterung der Wirtschaftsstrukturen und des Sachkapitals sowie Verlust der traditionellen Ostmärkte. Dies sind Probleme, die nur durch ein abgestimmtes Vorgehen aller Politikbereiche überwunden werden können.

Die Bundesregierung steht auf dem Standpunkt, daß die Arbeitsmarktpolitik gerade in der Umbruchsituation in den neuen Bundesländern ihre Leistungsfähigkeit und Flexibilität bewiesen hat. Sie hat den Beschäftigungsabbau durch Kurzarbeit und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen abgefedert und durch Qualifikationsmaßnahmen vielen Menschen eine neue Perspektive gegeben. Sie hat damit die Arbeitslosigkeit 1992 von jahresdurchschnittlich 2 Mio und 1993 von jahresdurchschnittlich 1,6 Mio Arbeitnehmern vermieden und so auch zur Verbesserung der sozialen Situation vieler Familien beigetragen.

Die soziale Auswirkung der Arbeitslosigkeit auf die Familien ist sehr unterschiedlich, je nach der Einkommenssituation der nicht-arbeitslosen Familienmitglieder, aber auch je nach der Dauer der Arbeitslosigkeit. Gerade die sozialen Folgen der Langzeitarbeitslosigkeit treffen Familien hart. Ziel der Arbeitsmarktpolitik der Bundesregierung ist es daher, durch den Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente der Entwertung des Humankapitals der Langzeitarbeitslosen durch Qualifizierungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen entgegenzuwirken und Vorbehalte der Arbeitgeber gegen die Einstellung Langzeitarbeitsloser durch Lohnkostenzuschüsse, wie etwa aus dem Sonderprogramm der Bundesregierung „Aktion Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose“, abzubauen. So kann dazu beigetragen werden, daß die Langzeitarbeitslosen am Aufschwung, der der Rezession folgen wird, teilhaben können.

Trotz der relativ ungünstigen Lage der Frauen am Arbeitsmarkt sieht die Bundesregierung die Frauen in den neuen Ländern nicht als „Verliererinnen der Vereinigung“ an. Zwar sind Frauen in besonderem Maße und stärker von Arbeitslosigkeit betroffen, als dies bei Männern der Fall ist. Es ist jedoch zu berücksichtigen, daß auch der Einsatz des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums in besonderem Maße Frauen zugute gekommen ist. Hier ist insbesondere auf die überdurchschnittliche Beteiligung von Frauen an von der Bundesanstalt für Arbeit geförderten Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen hinzuweisen.

### 3.6 Familie und Bildung

Die Bundesregierung begrüßt es, daß sich die Mitglieder der Sachverständigenkommission in einem so umfassenden Berichtsteil mit dem Zusammenhang „Familie und Bildung“ befaßt haben. Die Bedeutung des Bildungswesens für Familien und die Frage der Familienorientierung unseres Bildungswesens sowie die Fähigkeit der verschiedenen Bildungsbereiche, auf gesellschaftliche Veränderungsprozesse angemessen zu reagieren, sind hier unter Berücksichti-

gung der verschiedenen Lebenslagen, Bildungs- und Ausbildungsgänge sowie der institutionellen Gegebenheiten zu analysieren.

Es ist ein zentrales Anliegen der Bundesregierung, daß die Vereinbarkeit von Familie und Bildung als wesentlicher Beitrag zur Verwirklichung der Chancengleichheit für Frauen und Männer in Aus- und Weiterbildung und in der Wissenschaft gesichert wird. Hierzu ist es notwendig, Strukturen zur besseren Vereinbarkeit von Bildung und Ausbildung mit Familien- und Kinderbetreuungsaufgaben zu schaffen und bestehende Vorurteile und Strukturen zu überwinden, die gerade Frauen an der Entwicklung ihrer Potentiale hindern. Nur so kann die Grundlage für eine gleichwertige und partnerschaftliche Aufteilung auch von Familienaufgaben und Kindererziehung zwischen Männern und Frauen geschaffen werden.

#### 3.6.1 Schule

Die Ausführungen zur Schule haben im Rahmen des Familienberichts einen besonderen Stellenwert. Deutlich wird dabei die Notwendigkeit der engen Abstimmung von Bildungs- und Familienpolitik. Bereits in der Stellungnahme der Bundesregierung zum Achten Jugendbericht (BT-Drs. 12/1813 vom 11.12.1991) sind die Positionen der Bundesregierung zum Zusammenhang von Familie und Bildung umfassend dargestellt worden. Es gilt, die Belastung der Familien ernst zu nehmen und nicht Probleme, die die Gesellschaft nicht lösen kann, einseitig der Familie oder der Schule anzulasten. Schulversagen, Gewalt und Drogen belasten die Familie hier genauso wie die Schule.

Schule muß gemeinsames soziales Lernen ermöglichen; sie muß Gelegenheit geben, daß Eltern, Lehrer, deutsche wie ausländische Schülerinnen und Schüler die Schule als Ort des gemeinsamen Zusammenlebens begreifen. Schule muß eine kooperative Zusammenarbeit mit dem Elternhaus gewährleisten. Der bedarfsgerechte, familiennahe Ausbau von Ganztagsangeboten (Kindertagesstätten, Ganztagschulen etc.) für Kinder und Jugendliche stellt eine notwendige Ergänzung und Unterstützung der Erziehung in der Familie dar.

Die Bundesregierung begrüßt, daß der Bericht darauf hinweist, daß die Familienbezogenheit des Schulsystems durch zahlreiche Faktoren bestimmt wird, wie z. B. eine den unterschiedlichen Neigungen und Begabungen entsprechende Vielfalt des Bildungsangebots, ein auf die gesamte Bundesrepublik bezogenes übersichtliches Schulsystem, das die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse gewährleistet, die Durchlässigkeit der Bildungswege, die Wohnungsnahe des Schulangebots sowie die Teilhabe der Eltern an der Schulwelt.

#### 3.6.2 Berufliche Bildung und Weiterbildung

Die Bundesregierung teilt die Auffassung des Berichts, daß die Situation von Müttern in der betrieblichen Ausbildung stärker ins Blickfeld gerückt wer-

den muß. Auch wenn es sich hierbei um eine relativ kleine Gruppe zu handeln scheint, sind Lösungsansätze erforderlich, die jungen Müttern bessere Vereinbarkeit von Ausbildung und Kindererziehung eröffnen. Hierdurch läßt sich langfristig auch eine Verbesserung der Situation alleinerziehender Mütter ohne Berufsausbildung erreichen. Ziel dabei ist die durch eine berufliche Qualifikation zu erreichende ökonomische Eigenständigkeit der ansonsten hauptsächlich auf soziale Sicherungssysteme angewiesenen Gruppe.

Vom Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft ist eine Studie zur Vereinbarkeit von Berufsausbildung und Mutterschaft vergeben worden. Die Ergebnisse dieses Forschungsprojektes werden gemeinsam mit allen für die Berufsausbildung Verantwortlichen erörtert, um auf dieser Basis eine Sensibilisierung für die Problematik, eine Verbesserung des Informationsstandes und konkrete Handlungsmöglichkeiten vor Ort zu erreichen. Neben einer Verbesserung der Rahmenbedingungen durch eine gesicherte Kinderbetreuung sowie eine Unterstützung der Auszubildenden durch sozialpädagogische Betreuung sind flexiblere Zeitstrukturen erforderlich, die den jungen Müttern eine Fortsetzung ihrer Ausbildung ermöglichen und ihnen zugleich ausreichend Zeit für Erziehungsaufgaben geben.

Die Bundesregierung vertritt im übrigen die Auffassung, daß auch jungen Müttern eine Ausbildung in anerkannten Ausbildungsberufen nach dem Berufsbildungsgesetz, die eine volle Berufsbefähigung vermitteln, ermöglicht werden sollte. Dabei sollte auch die Breite des Berufsspektrums genutzt werden. Dazu könnten vorhandene Handlungsmöglichkeiten, wie sie z. B. im Rahmen des BBiG zur Verlängerung der Ausbildungszeit bestehen, für eine flexiblere Zeitgestaltung genutzt werden. Die Förderung der Rückkehr in eine schon begonnene Ausbildung durch verbesserte Betreuungsstrukturen in den Betrieben könnte ein Beitrag dazu sein, jungen Müttern den Erwerb des Abschlusses in einem anerkannten Ausbildungsberuf zu ermöglichen und ihnen damit bessere berufliche Entwicklungschancen zu eröffnen.

Die Ausführungen des Berichts zur betrieblichen Weiterbildung bilden die derzeitige Situation ab. Für eine mögliche Weiterentwicklung ist es insbesondere Aufgabe der Unternehmen, in deren Verantwortung die betriebliche Weiterbildung im wesentlichen liegt, Bedingungen zu schaffen, die Frauen und Männern trotz familiärer Verpflichtungen die Teilnahme an betrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen ermöglichen. Derartige Überlegungen würden sicherlich auch einer kontinuierlichen, zukunftsorientierten Entwicklung des Personals und der Entwicklung einer leistungsfördernden Unternehmenskultur zugute kommen. Auch im Bereich der beruflichen Weiterbildung ist die Bedeutung der jeweiligen familiären Verhältnisse für Motivation, Bildungswahlverhalten und regelmäßige Teilnahme nicht zu unterschätzen. Die im Bericht in den Mittelpunkt ihrer Betrachtungen gestellte Familienfreundlichkeit der beruflichen Weiterbildung ist eine wichtige Rahmenbedingung.

Die differenzierte Erhebung von Daten nach Geschlecht, Familiensituation und verfügbarem Zeit-

budget im Rahmen der Weiterbildungsstatistik kann als Grundlage für die Entwicklung gezielter Angebote mit entsprechenden Rahmenbedingungen (z. B. Kinderbetreuungsangebote, wohnortnahe Weiterbildungsmöglichkeiten) dienen. Die im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Wissenschaft durchgeführte Sonderauswertung des Berichtssystems Weiterbildung „Berufliche Weiterbildung von Frauen in Deutschland“ verdeutlicht die Notwendigkeit, die unterschiedlichen Lebenslagen stärker zu berücksichtigen.

Die durch Familienarbeit gewonnenen Erfahrungen sollten in der beruflichen Bildung stärker anerkannt werden. Ein Schritt in diese Richtung ist z. B. die derzeit auf Veranlassung des Bundesministeriums für Bildung und Wissenschaft von einem Fachausschuß beim Bundesinstitut für Berufsbildung zu erarbeitende Fortbildungsprüfungsverordnung nach § 46 Abs. 2 des Berufsbildungsgesetzes mit dem Arbeitstitel „Fachhauswirtschafterin für ältere Menschen“.

Die Möglichkeit der Anerkennung der während der Familientätigkeit erworbenen Kenntnisse und Erfahrungen als ausbildungsrelevante Qualifikationen ist zukünftig auch bei anderen Berufsfeldern (z. B. Pflegeberufe) zu prüfen. Frauen sollten beim beruflichen Wiedereinstieg durch gezielte Weiterbildungsmaßnahmen die außerberuflich gewonnenen Erfahrungen nutzen können und hierdurch leichter Zugang zu qualifizierten Berufsaufgaben bzw. zu abschlußbezogenen Qualifizierungsmaßnahmen erhalten. Insbesondere die an Bedeutung gewinnenden familienbezogenen Dienstleistungsberufe bieten hier Ansatzpunkte und Möglichkeiten. Die Verantwortung für diesen Bereich liegt jedoch überwiegend im Zuständigkeitsbereich der Sozialministerien der Länder.

### 3.6.3 Hochschule

Die Bundesregierung begrüßt es, daß sich der Bericht intensiv mit den Problemen Studierender mit Kindern befaßt hat. Im Zuge der zwischen Bund, Ländern, Hochschulen, Wissenschaft, Wirtschaft und Verbänden erarbeiteten Empfehlungen zur Studien- und Hochschulreform auf der Grundlage des sog. „Eckwertepapiers“ wurde auch berücksichtigt, daß die sinnvolle Verbindung von Studium und Kindererziehung flankierende soziale Maßnahmen — z. B. eine gesicherte Kinderbetreuung — erfordert. So besteht in der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau nach einer entsprechenden Initiative des Bundes die Möglichkeit, insbesondere zur Sicherung der wissenschaftlichen Qualifikation von Frauen und zur Gewinnung von Pflegepersonal Kindertagesstätten als zusätzliche Vorhabengruppe in den Rahmenplan aufzunehmen. Die Entscheidung über entsprechende Anträge treffen die Länder.

Das Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft hat ein Forschungsprojekt in Auftrag gegeben, das exemplarisch Kinderbetreuungsangebote im Hochschulbereich auf Qualität, Flexibilität, etc. analysieren und dokumentieren wird. Die Ergebnisse sollen Ende 1994 als Leitfaden vorliegen und auch Hilfestellung hinsichtlich der möglichen Rechtsformen und Träger

geben. Darüber hinaus wurde zur Förderung des Studentenwohnraumbaus, insbesondere des Baus familiengerechter Wohnungen in den neuen Ländern, ein eigenes Förderprogramm gestartet. Im Rahmen dieses Programms stellt der Bund für die Zeit von 1993 bis 1997 Finanzhilfen in Höhe von insgesamt 250 Mio DM zur Sanierung und Modernisierung bestehenden sowie zur Schaffung zusätzlichen Wohnraums für deutsche und ausländische Studierende bereit. Damit haben die Länder die Möglichkeit, auch Wohnraum für die besonderen Erfordernisse von Studierenden mit Kindern zu schaffen.

Die im Bericht vorgeschlagene inhaltliche und zeitliche Flexibilisierung des Studiums bedarf noch genauerer Prüfung. Derzeit existiert für das sogenannte Teilzeitstudium im deutschen Hochschulsystem keine allseits anerkannte Definition, somit auch noch keine formale Anerkennung. Durch zwei Untersuchungen wurde bzw. wird derzeit der Stellenwert des Teilzeitstudiums differenziert analysiert. Weitere Ergebnisse werden im Herbst 1994 erwartet.

Die Bundesregierung ist sich der Vielschichtigkeit der Probleme studierender Eltern bewußt. Sie hat dies in der Antwort auf die Große Anfrage „Studierende mit Kindern“ (BT-Drs. 12/20081, 112/3491) ausführlich zum Ausdruck gebracht. Auch in Zukunft wird sie diese Fragen weiterverfolgen.

Für den Bereich der Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses sind durch die besonders frauen- und familienfreundliche Ausgestaltung der Maßnahmen des Hochschulsonderprogramms II (HSP II) besondere Anstöße gegeben worden, Nachwuchswissenschaftlerinnen mit Kindern bessere Möglichkeiten zur Vereinbarkeit von hochqualifizierter wissenschaftlicher Arbeit und Kindererziehung zu eröffnen. Im Rahmen des 1991 gestarteten und auf 10 Jahre angelegten Bund-Länder-Programms zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses (HSP II) sind beispielsweise Kontaktstipendien, Wiedereinstiegsstipendien und Werkverträge für qualifizierte Wissenschaftlerinnen in der Familienphase neu geschaffen worden. Ein besonderer Schwerpunkt liegt auch in der frauen- und familienfreundlicheren Ausgestaltung der Promotions-, Habilitationsstipendien und Stipendien zur Förderung hoch qualifizierter habilitierter Nachwuchswissenschaftlerinnen: Die Stipendien können auch als Teilstipendien mit entsprechender Laufzeitverlängerung genutzt werden und sind mit Kinderbetreuungszuschlägen ausgestattet. Die vorliegenden Zwischenberichte über die Umsetzung der insbesondere Frauen fördernden Maßnahmen im Zweiten Hochschulsonderprogramm (HSP II) zeigen, daß Nachwuchswissenschaftlerinnen mit Kindern zunehmend von diesen Fördermöglichkeiten Gebrauch machen.

### 3.6.4 Ausbildungsförderung

Die Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) ist ein wesentliches Element des Familienlastenausgleichs. Sie ist eine subsidiäre Leistung des Staates, die erbracht wird, soweit den Auszubildenden, ihren Ehegatten und

ihren Eltern keine ausreichenden Mittel zur Finanzierung der Ausbildung zur Verfügung stehen.

Zahlreiche Sonderregelungen berücksichtigen die besondere Situation von Auszubildenden mit Kindern. So ermöglicht das Gesetz die Förderung mit Vollzuschuß für die infolge Schwangerschaft oder Kindererziehung verlängerte Ausbildungszeit. Durch besondere Freibeträge wird die finanzielle Entlastung von Auszubildenden, die Kinder unterhalten, sichergestellt. Wesentliche Bedeutung hat auch die Möglichkeit eines Darlehensteilerlasses wegen Kinderbetreuung bei der Rückzahlung des Darlehens. Insoweit wird im Bereich des Bundesausbildungsförderungsgesetzes der Empfehlung zur Vereinbarkeit von Ausbildung und Familientätigkeit, wie sie im Bericht vorgeschlagen wird, bereits entsprochen.

### 3.7 Familie und Wohnen

Die Lebenswelt von Familien wird unbestreitbar von Wohnung und Wohnumwelt wesentlich mitgeprägt. Die Aufgaben eines humanen Wohnungs- und Städtebaus einschließlich der wirtschaftlichen Fragen des Wohnens müssen sich immer an den Anforderungen verschiedener Bevölkerungsgruppen messen und konkretisieren lassen: Dies gilt insbesondere für die Familien in ihren vielfältigen Lebensformen und -stilen sowie unterschiedlichen Lebenslagen und -phasen. Entsprechend dem Auftrag unserer Verfassung trägt daher der Bund — ebenso wie Länder und Gemeinden — den Belangen und Belastungen der Familien auch im Bereich der Wohnungsversorgung Rechnung. Angesichts der seit dem Ende der achtziger Jahre deutlich gewordenen Engpässe auf den Wohnungsmärkten in den alten Bundesländern und der besonderen Anforderungen in den neuen Ländern hat die Bundesregierung wirksame Schritte zur Verbesserung der Wohnungsversorgung insgesamt unternommen, die gerade auch den Familien zugute kommen und die auch künftig fortgeführt und weiterentwickelt werden.

Nach der im Grundgesetz festgelegten Aufgabenteilung liegt die Durchführung aller Maßnahmen des Bau- und Wohnungswesens bei den 16 Bundesländern sowie der kommunalen Ebene. Aufgrund seiner Gesetzgebungsbefugnisse regelt der Bund den allgemeinen gesetzlichen Rahmen im Städtebau-, Planungs-, Steuer-, Wohnungsbauförderungs- und Wohnungsbindungs-, Miet- und Wohngeldrecht. Mit erheblichen Finanzhilfen aus dem Bundeshaushalt unterstützt der Bund darüber hinaus die Länder bei besonders bedeutsamen Investitionen, insbesondere auch bei der Städtebau- und der Wohnungsbauförderung.

Der Wohnungsbau, der in der Bundesrepublik Deutschland grundsätzlich auf privater Basis erfolgt, wird durch eine Vielzahl rechtlicher und finanzieller Maßnahmen gefördert, die auf die Bedürfnisse und Leistungsfähigkeit verschiedener Bevölkerungsgruppen zugeschnitten sind. Im sozialen Wohnungsbau werden mit den Programmen der Länder sowohl die Schaffung von Mietwohnungen als auch von selbstgenutztem Wohneigentum, in den neuen Ländern auch



Maßnahmen der Modernisierung und Instandsetzung des vorhandenen Wohnungsbestandes gefördert. Über die im Bericht gewürdigten deutlichen Verbesserungen der Wohnungsversorgung bis in die zweite Hälfte der achtziger Jahre hinaus ist hier zu betonen, daß der Bund seine Mitfinanzierung des sozialen Wohnungsbaus in den Ländern bereits 1989 und 1990 gegenüber dem Vorjahr jeweils verdoppelt und von 1989 bis zum Programmjahr 1993 insgesamt 13,8 Mrd DM Bundesfinanzhilfen bereitgestellt hat. Hinzu kommen in den neuen Ländern Bundesmittel für das Gemeinschaftswerk „Aufschwung Ost“ und die Programme der Kreditanstalt für Wiederaufbau zur Modernisierung und Instandsetzung sowie zur Schaffung zusätzlicher Mietwohnungen im Bestand und weitere Mittel zum Erwerb von Wohneigentum im Rahmen der Privatisierung.

Für die Förderung des sozialen Wohnungsbaus hat der Bund mit dem Zweiten Wohnungsbaugesetz für Familien — namentlich schwangere Frauen, junge Ehepaare (bis zum 40. Lebensjahr), alleinstehende Elternteile mit Kindern, kinderreiche Familien und ältere Menschen sowie Schwerbehinderte — günstige Voraussetzungen geschaffen. In den Verwaltungsvereinbarungen von Bund und Ländern über die Förderung des Wohnungswesens wird der besonders dringliche Wohnungsbedarf dieser Personengruppen ausdrücklich unterstrichen.

Die näheren Bedingungen der Förderung einschließlich baulicher Anforderungen werden von den Ländern festgelegt. Die flexible Handhabung der damit gegebenen Gestaltungsspielräume im Sinne der Familien erfordert ein frühzeitiges und abgestimmtes Zusammenwirken aller im Einzelfall Beteiligten, insbesondere der Architekten und Bauherren sowie der verantwortlichen Stellen auf Landes- und kommunaler Ebene. Im übrigen haben Länder und Gemeinden weitere Möglichkeiten, Haushalte im mittleren und unteren Einkommensbereich, vor allem hilfsbedürftige junge und größere Familien, bei der angemessenen Wohnraumversorgung zu unterstützen. So kann im Hinblick auf die wirtschaftliche Situation von Familien auch die Überlassung eines Miet-Familienheims auf örtlicher Ebene zur Wohnungsversorgung sachgerecht sein (Einsatz kommunaler Fördermittel, kommunale Besetzungsrechte). In diesem Zusammenhang kann auch die 1990 auf Bundeseite geschaffene Erleichterung des Tauschs von Sozialwohnungen in Verbindung mit finanziellen Umzugshilfen vom Land oder der Kommune wirksam werden, um sowohl auf Basis der Freiwilligkeit eine größere Wohnung (insbesondere Einpersonenhaushalte älterer Menschen) „freizumachen“ als auch einkommensschwächeren jungen Familien mit Kindern den Umzug (Einzug) zu erleichtern.

Auch im Rahmen der aktuellen gesetzgeberischen Bemühungen um eine stärker einkommensorientierte Förderung zur weiteren Erhöhung des Wohnungsangebots und zur Berücksichtigung der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit der Bewohner werden die Belange der Familien berücksichtigt und einkommensschwache Bevölkerungsgruppen in der gleichen Weise begünstigt wie bisher.

Den differenzierten Bedürfnissen von Familien entsprechen die verschiedenen wohnungspolitischen Instrumente. Als soziale Absicherung bedeutet das Wohngeld (Mietzuschuß, bei selbstnutzenden Wohneigentümern Lastenzuschuß) auf der Grundlage des Wohngeldgesetzes und des Wohngeldsondergesetzes für die neuen Länder eine deutliche Unterstützung gerade geringer verdienender Familienhaushalte hinsichtlich ihrer hohen Kostenbelastungen. Im Laufe seiner nunmehr fast 30jährigen Geschichte ist das Wohngeldsystem immer familienfreundlicher ausgestaltet worden. Insbesondere die 5. Wohngeldnovelle vom 4. August 1980 (BGBl. I S. 1159), die zum 1. Januar 1981 in Kraft trat, hat die in den siebziger Jahren aufgezeigten Defizite, die im Bericht erneut angesprochen werden, im wesentlichen abgebaut. Dies fand Ausdruck in einer überproportionalen Anhebung der Wohngeldbeträge in den Wohngeldtabellen und der zuschuffähigen Höchstbeträge für Miete und Belastung bei Haushalten mit vier und mehr Personen. Zusätzliche Begünstigungen wurden in Form von Freibeträgen für Alleinerziehende und für mitverdienende Kinder geschaffen. Seit Inkrafttreten der 6. Wohngeldnovelle vom 11. Juli 1985 (BGBl. I S. 1318) am 1. Januar 1986 gibt es zudem unter bestimmten Voraussetzungen einen Freibetrag für Familienmitglieder, die das 62. Lebensjahr vollendet haben. Durch alle diese Maßnahmen wurde das größeren Haushalten zustehende Wohngeld überdurchschnittlich angehoben.

Heute wird eine zunehmende Familiengröße nicht nur dadurch berücksichtigt, daß bei gleicher Miete das Wohngeld spürbar steigt. Auch der durch die Familiengröße bedingte höhere Wohnflächenbedarf wird durch höhere berücksichtigungsfähige Wohnkosten im Wohngeldsystem aufgefangen. Dadurch ist der Anteil der selbst zu tragenden Aufwendungen für die Wohnung am verfügbaren Einkommen „nach Wohngeld“ bei Mehrpersonenhaushalten deutlich niedriger als bei Personen, die allein wohnen; die Entlastungswirkung des Wohngeldes steigt mit zunehmender Haushaltsgröße. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und die Wohnflächenbedürfnisse von Familien sind daher bereits heute im gesamten Bundesgebiet zentrale Elemente bei der Bemessung der Sozialleistung „Wohngeld“.

Die Wohneigentumsbildung von Familien ist ebenfalls seit langem ein besonderer Förderungsschwerpunkt der Politik der Bundesregierung in wohnungsversorgungs-, vermögensbildungs-, sozial- und familienpolitischer Hinsicht. Neben der direkten Unterstützung unterer und mittlerer Einkommenschichten durch die Familienheimförderung im sozialen Wohnungsbau trägt vor allem auch die steuerliche Wohneigentumsförderung zu der im Vergleich mit der Gesamtbevölkerung hohen Eigentumsquote größerer (Familien-)Haushalte bei. Diese betrug 1987 für Haushalte mit drei Personen rund 50 % (1968 rund 34 %) und für Haushalte mit fünf oder mehr Personen rund 66 % (1968 rund 58 %) und ist damit deutlich gestiegen. Es kann davon ausgegangen werden, daß dieser Trend sich seither nicht abgeschwächt hat und die Entwicklungen in den neuen Ländern künftig vergleichbare Tendenzen aufzeigen werden (hierzu liegen noch keine Zahlen vor). Dabei sind allerdings

einige unumgängliche Grundprinzipien und Rahmenbedingungen zu beachten.

Die steuerliche Förderung der Bildung selbstgenutzten Wohneigentums setzt bei der Einkommensbesteuerung des Bauherrn oder Erwerbers an. Mit Wirkung für das Jahr 1991 sind erneut gesetzliche Regelungen geschaffen worden, die gerade auch zugunsten von Familien — insbesondere Kinderreicher mit niedrigem Haushaltseinkommen — eine möglichst weitgehende Inanspruchnahme der Steuervergünstigungen zur Eigentumbildung erleichtern. Die Maßnahmen betreffen — neben einem neuen Fördertatbestand der Steuervergünstigung bei Schaffung von Wohnraum für nahe Angehörige (§10h EStG), der Erhöhung und flexibleren Ausgestaltung der sog. Grundförderung (§10e EStG) und einem beschränkten Schuldzinsenabzug für den Neubau — ebenso das Baukindergeld als besondere familienpolitische Komponente: Mit dem Rücktrag nicht voll steuerentlastend ausschöpfbarer Beträge auf zwei vorangegangene Veranlagungszeiträume und Vortrag auch dann noch nicht ausgeschöpfter Beträge auf die Jahre des Abzugszeitraums nach § 10e EStG und zwei weitere nachfolgende Jahre wurden die Abzugsmöglichkeiten erweitert. Hierdurch wird vielfach die volle Auszahlung des Baukindergeldes bewirkt.

Auch wenn damit bereits ein beachtliches Ausmaß an für die Familien günstigen Rahmenbedingungen und Förderleistungen erreicht ist, wird in der nächsten Legislaturperiode gleichwohl zu überlegen sein, welche weiteren Verbesserungen möglich sind. Besonders Augenmerk gilt dabei auch nach Auffassung der Bundesregierung den Zielen, die Familienkomponente zu verstärken und Familien in jüngeren Jahren in die Lage zu versetzen, Wohneigentum zu bilden.

Ob und in welcher Weise beispielsweise Ansätze, die steuerlichen Regelungen zur Wohneigentumsförderung generell als Abzug von der Steuerschuld zu konzipieren oder Vorschläge wie das im Bericht angeregte Darlehenssystem realisiert werden können, ist derzeit allerdings noch offen. Mit der Gewährung zinsloser oder günstiger Darlehen zur Deckung der Baukosten und Aufwendungen der Finanzierung (sozialer Wohnungsbau) und mit dem wohngeldrechtlichen Lastenzuschuß (möglicher Eigenkapitalersatz) werden im derzeitigen Förderinstrumentarium familienpolitische Gesichtspunkte berücksichtigt. Auch die Expertenkommission Wohnungspolitik untersucht derzeit umfassend diesen Fragenkomplex.

Allerdings bringt der Wohneigentumserwerb auch bei Inanspruchnahme direkter und steuerlicher Vergünstigungen eine erhebliche und langfristige finanzielle Belastung mit sich, die eine gesicherte finanzielle Basis, also dauerhafte Einkommensperspektiven und ein gewisses Eigenkapital, erfordert. Bei allen Überlegungen, so auch dem im Bericht skizzierten Vorschlag, wird — über die Frage einer frühzeitigen und umfassenden Beratung und Betreuung hinaus (insbesondere Vorhaben zur organisierten Gruppenselbsthilfe in den neuen Ländern) — eine Rolle spielen, wie den im Einzelfall unabsehbaren künftigen Entwicklungen (Einkommensverhältnisse, familiäre Veränderungen, Arbeitslosigkeit, ggf. notwendige Wohnungswechsel) sowohl aus Sicht der öffentlichen Haushalte

(Steuermittel) als auch des begünstigten Personenkreises (Wohneigentumssicherungshilfen oder andere Maßnahmen zur Sicherung der familiären Wohnsituation) insgesamt sachgerecht Rechnung getragen werden kann.

Dem Bausparen kommt erhebliche Bedeutung für die Vermögensbildung und die Eigentumsförderung zu. Im Wohnungsbau-Prämiengesetz waren bis zum Steuerreformgesetz 1990 sowohl die Höhe der Prämie als auch die Einkommensgrenze, bei deren Überschreitung die Gewährung einer Wohnungsbauprämie nicht mehr in Betracht kommt, kinderabhängig gestaltet. Unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungsvereinfachung und der Konzentration des Familienlastenausgleichs auf einige grundlegende Leistungen erschien im Zusammenhang mit einer Anhebung der Einkommensgrenzen bei Alleinstehenden und Ehegatten der Wegfall der sog. Kinderadditive bei der Einkommensgrenze (1.800 DM pro Kind) vertretbar, zumal die ebenfalls vorgesehene spürbare Anhebung der allgemeinen Kinderfreibeträge und Ausbildungsfreibeträge auch den Ausgleich für den Wegfall der Kinderadditive bei der Höhe der Wohnungsbauprämie von 2. v.H. pro Kind bildete. Die Prämie beträgt 10 % der Aufwendungen, die je Kalenderjahr 800 DM bzw. 1 600 DM bei ledigen Ehegatten nicht überschreiten dürfen. Da im Laufe der Jahrzehnte die finanzielle Bedeutung der Wohnungsbauprämie angesichts der erheblich gestiegenen Kosten für Wohnimmobilien abgenommen hat, demzufolge eine Kinderadditive bei der Höhe der Wohnungsbauprämie wiederum für den einzelnen Bausparer in Anbetracht der Bau- und Grundstückskosten eine nicht ins Gewicht fallende Entlastung zur Folge hätte, beabsichtigt die Bundesregierung nicht, den früheren Rechtszustand wiederherzustellen. Die Ausgaben für Wohnungsbauprämie beliefen sich 1993 auf rd. 583 Mio DM, die allein vom Bund getragen wurden.

Weitere Förderung erfährt das Bausparen im Rahmen des § 10 Abs.1 Nr.3 Einkommenssteuergesetz (EStG). Danach kann der Sparer ohne Einkommensgrenzen für seine Bausparbeiträge den Sonderausgabenabzug beantragen, der gegebenenfalls eine Minderung des zu versteuernden Einkommens bewirkt. Die Bausparbeiträge sind allerdings innerhalb bestimmter Höchstbeträge nur bis zur Hälfte der aufgebrachten Beiträge abzugsfähig. Eine weitere Einschränkung besteht insofern, als der Sparer für die Bausparbeiträge eines Kalenderjahres einheitlich entweder die Bausparprämie oder den Sonderausgabenabzug in Anspruch nehmen kann. Die Steuermindereinnahmen aufgrund des § 10 Abs.1 Nr.3 EStG beliefen sich 1993 auf geschätzt 260 Mio DM; davon entfielen rund 110 Mio DM auf den Bund.

Die Vermögensbildung wird ferner nach dem Fünften Vermögensbildungsgesetz gefördert. Hiernach erhalten Arbeitnehmer eine Arbeitnehmer-Sparzulage für angelegte vermögenswirksame Leistungen, wenn sie die Einkommensgrenzen (27.000 DM Ledige/54.000 DM Verheiratete) nicht überschreiten. Gefördert werden Anlagen in Vermögensbeteiligungen und Bausparen einheitlich mit einer Zulage in Höhe von 10 v.H. (ab Januar 1994) bis zu einem geförderten Höchstbetrag von 936 DM. Auch hier wurde im

Rahmen des Steuerreformgesetzes aus den o.a. Gründen auf die Kinderadditive bei den Sparzulagensätzen sowie den Einkommensgrenzen verzichtet. Die Mindereinnahmen an Einkommensteuer durch die Arbeitnehmer-Sparzulage betragen 1993 geschätzt 950 Mio DM; hiervon entfielen rund 400 Mio DM auf den Bund.

Die Wiedervereinigung beider deutscher Staaten hat die Wohnungspolitik vor grundlegend neue Aufgaben gestellt. Bei der in dieser Situation größten Herausforderung, das nach Prinzipien einer zentralgesteuerten Planwirtschaft organisierte, in seinen Auswirkungen äußerst ineffektive System der Produktion und Verteilung von Wohnungen der DDR zu verändern und schrittweise an das nach dem Konzept der sozialen Marktwirtschaft entwickelte Wohnungswesen der Bundesrepublik anzugleichen, war die Umstellung zunächst mit großen Reibungsverlusten verbunden, die vor allem auf ungünstige Investitionsbedingungen und unklare Rechtsverhältnisse zurückzuführen waren. Die in den letzten Jahren getroffenen Entscheidungen haben wesentlich dazu beigetragen, rechtliche, wirtschaftliche und administrative Schwierigkeiten und Hemmnisse zu beseitigen oder abzubauen und deutliche Verbesserungen für das Wohnungsangebot einzuleiten, dessen Erhöhung letztlich auch den Familien zugute kommt; hervorzuheben sind Mietenreform und (Sonder-)Wohngeld, Altschuldenregelung, Übertragung von Grund und Boden. Die finanzielle Situation der Wohnungsgenossenschaften und -gesellschaften hat sich durch die Lösung des Altschuldenproblems maßgeblich verbessert. Insbesondere durch die weitreichende Teilentlastung (Kappung der Altverbindlichkeiten auf 150 DM/qm mietpreisgebundener Wohnfläche) werden den Wohnungsunternehmen in den neuen Ländern erhebliche Kredit- und Investitionsspielräume eröffnet. Die Privatisierung eines Teils des kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsbestandes trägt durch die im Altschuldenhilfe-Gesetz geregelte vorrangige Veräußerungsverpflichtung an die Mieter zugleich auch dem bereits im Artikel 22 Abs. 4 des Einigungsvertrages enthaltenen Ziel der Privatisierung zur Bildung individuellen Wohneigentums Rechnung. Auch aus der Sicht möglicher Erwerbsinteressenten ist neben dem Aspekt der Einkommenssteigerungen in den vergangenen Jahren auf das Altschulden-Gesetz hinzuweisen, dessen weitreichende Leistungen den Wohnungsunternehmen den Verkauf von Wohnungen zu maßvollen Preisen an die Mieter ermöglichen.

Die im Bericht hervorgehobenen „Erwerberzuschüsse“ zur Privatisierungsförderung im Rahmen des Gemeinschaftswerks „Aufschwung Ost“ erfüllten primär eine Anschubfunktion für die Privatisierung: Sie dienten in erheblichem Maße als Ersatz für Eigenkapital der Erwerber, das häufig in dieser ersten Phase nach der Wiedervereinigung noch nicht in ausreichendem Maße vorhanden war. Um ein dauerhaftes Instrument der Privatisierungsförderung in den neuen Ländern handelte es sich dagegen nicht. Etwa ab Mitte 1992 entfaltete die Privatisierung eine erhebliche Dynamik, weshalb die Bundesregierung dem in den meisten der neuen Länder zum Jahresende 1992 (Ablauf des Gemeinschaftswerks „Aufschwung Ost“)

entstandenen erheblichen Antragsstau mit einer Aufstockung der Mittel Rechnung trug. Neben den inzwischen infolge der Altschuldenlösung für Wohnungsunternehmen und Mieter sich ergebenden Möglichkeiten dürfen heute aber weder die speziellen Förderprogramme der einzelnen Länder noch die Einkommensentwicklung unberücksichtigt bleiben.

Insgesamt ist die positive Entwicklung zu einer Ausweitung des Wohnungsangebots in den neuen Ländern nicht zuletzt Ergebnis der Mietenreform, die mit dem als Übergangsrecht ab 1. Oktober 1991 geltenden Wohngeldsondergesetz sozial abgesichert wurde. Kostengerechte Mieten und Investitionsanreize erlauben es den Wohnungsunternehmen in steigendem Maße, Investitionsprogramme auf der Basis eigener Einnahmen zu finanzieren. Ab Mitte 1995 soll entsprechend dem Magdeburger Mietenbeschluß das Vergleichsmietensystem eingeführt werden.

Entgegen den Befürchtungen des Berichts wird einem weiteren Verfall in großem Umfang erneuerungsbedürftiger Wohnungsbestände bereits mit Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen seit Ende 1990 begegnet. Hier ist besonders auf das KfW-Wohnraum-Modernisierungsprogramm, mit im Rahmen des Solidarpakts auf 60 Mrd. DM aufgestocktem Kreditvolumen, und auch auf die im Rahmen des Gemeinschaftswerks „Aufschwung Ost“ bereitgestellten Mittel hinzuweisen: Bis Ende 1993 wurden mit Mitteln aus diesen Programmen Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen in knapp 2,3 Mio Wohnungen gefördert. Hinzu kommt die Förderung umfangreicher Modernisierungsvorhaben im Rahmen der mit Bundes- und Landesmitteln finanzierten Programme zur Förderung des Wohnungswesens. Deutlich steigende Wohnungsbaugenehmigungs- und fertigstellungszahlen sind im übrigen ebenso zu verzeichnen wie zunehmende Bewilligungszahlen bei der Förderung. Die Erhöhung des Wohnungsangebots wird jedoch auch durch Schaffung von Wohnraum in bestehenden Gebäuden durch Um- und Ausbaumaßnahmen bewirkt (bis Mitte 1993 insgesamt mehr als 44.000 neue Mietwohnungen im KfW-Programm und im Gemeinschaftswerk).

Nach Auffassung der Bundesregierung darf bei einer Beurteilung der Wohnsituation in den neuen Ländern aus familienpolitischer Sicht auch nicht undifferenziert der Eindruck erweckt werden, daß Plattenbauwohnungen sich generell nicht für eine angemessene Wohnungsversorgung oder die Wohneigentumsbildung durch Familien eignen. Dies ist — wie insbesondere die Ergebnisse der Modellvorhaben des Bundes zur Wohnungsprivatisierung und sonstige praktische Erfahrung gezeigt haben — nicht der Fall. Zu Zeiten der DDR waren diese Wohnungen in industrieller Bauweise aufgrund ihres überdurchschnittlichen Standards begehrter Wohnraum. Maßnahmen zur Wohnumfeldverbesserung, die auch durch den Bund finanziell gefördert werden, und die relativ kostengünstige Instandsetzung und Modernisierung werden vielmehr maßgeblich zur Aufrechterhaltung dieser positiven Einschätzung beitragen. Gerade im Hinblick auf bestehende Förderungsmöglichkeiten und erweiterte Investitionsspielräume in den neuen Ländern kann im Zusammenwirken der Beteiligten den

Nachfragewünschen von Familien mit Kindern noch verstärkt Rechnung getragen werden (z. B. Zusammenlegung von Wohnungen, Grundrißänderungen).

Für das gesamte Bundesgebiet gilt außerdem, daß die Verhältnisse auf den Baulandmärkten regional und sektoral äußerst unterschiedlich sind. Durch einen demographisch bedingten starken Anstieg der Zahl der Wohnungsnachfrager und aufgrund steigender Realeinkommen ist die Baulandnachfrage insbesondere in den Ballungsgebieten deutlich gestiegen. Den dadurch verursachten Bodenpreissteigerungen konnten Bauwillige mit Durchschnittseinkommen dadurch ausweichen, daß sie ihre Bauabsichten an weniger zentral gelegenen Standorten realisierten. Zur Sicherung eines bedarfsgerechten Angebots sind die Gemeinden aufgefordert, alle bestehenden Instrumente der Baulanderschließung und -mobilisierung im größeren Umfang als bisher zu nutzen. Der Bund trägt zur Mobilisierung von Bauland durch eine Vielzahl von Förderprogrammen bei, beispielsweise mit den Programmen „Erschließung von Wohngebieten“ und „Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen“. Darüber hinaus gibt der Bund auch bundeseigene bebaute und unbebaute Grundstücke für den sozialen Wohnungsbau mit erheblichen Verbilligungen ab. Einzelheiten über die Förderprogramme und Verbilligungstatbestände sind dem Baulandbericht 1993 (Schriftenreihe des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau) zu entnehmen. Nach Auffassung der Bundesregierung ist es nicht erforderlich, ein neues Baurecht zur weiteren Bereitstellung von Wohnbauland zu schaffen. Die Rechtsinstrumente des Bundes reichen hierfür aus. Der Baulandbericht 1993 zeigt zur Frage der Mobilisierung bestehenden Baulands vielfältige gemeindliche Steuerungsinstrumente auf. Zusammenfassend ist festzuhalten, daß familienpolitische Ziele bei der Ausgestaltung wohnungspolitischer Instrumente und Rahmenbedingungen erhebliches Gewicht haben.

### 3.8 Familie und Gesundheit

Die Familie als zentraler Faktor auch für die Gesundheit der Bevölkerung — sei es bei der Herstellung und Erhaltung von Gesundheit oder als Mitverursacher von Krankheit — findet zunehmend Beachtung, gerade auch bei den Handelnden in der Gesundheitspolitik. Die Bundesregierung begrüßt daher, daß im Bericht die vielfältigen Beziehungen zwischen der Familie als sozialem System und dem gesundheitlichen Befinden ihrer Mitglieder aufgezeigt werden. In der Gesundheitspolitik hat es dabei in den letzten Jahren ein entscheidendes Umdenken von der Krankheitsheilung hin zur Krankheitsverhütung und zur Förderung der Gesundheit gegeben. Dieser neue Akzent hat seinen Niederschlag in V § 20 SGB gefunden. Gesundheit soll mehr sein, als nicht krank zu sein.

Die Gesundheitsförderung hat dabei zwei Aspekte: Betont wird zum einen die Eigenverantwortlichkeit eines jeden Menschen für seine Gesundheit, die vornehmlich im privaten Rahmen, in der Familie, ausgeübt wird. In der Familie werden das Gesund-

heitsbewußtsein entscheidend geprägt, Kenntnisse und Erfahrungen gesammelt sowie Motivation und Bereitschaft entwickelt. Die familialen Lebensweisen der Menschen sind kein Feld für dirigistische staatliche Eingriffsmöglichkeiten. Der Staat muß jedoch im demokratischen Entscheidungsprozeß Voraussetzungen für Krankheitsvermeidung und Gesunderhaltung schaffen. Mit Gesetzen, Verordnungen, Richtlinien und Erlassen muß er die notwendigen Rahmenbedingungen schaffen, die Verhältnisse zugunsten der Gesundheit regeln. Dies betrifft nicht nur die Umweltbedingungen, sondern es sind auch die sozialen Rahmenbedingungen der Familien in Rechnung zu stellen. Körper und Seele, Krankheit und Gesundheit sind ganzheitlich zu verstehen. Es ist daher nur konsequent, daß zukünftig die zuwendungsintensiven Leistungen des Arztes (Beratung, Hausbesuch) höher bewertet werden sollen. Die Aufwertung der sprechenden Medizin zu Lasten medizinisch-technischer Leistungen kommt insbesondere der hausärztlichen Versorgung zugute.

Im Rahmen ihrer Möglichkeiten, die die Familien jedoch nicht von ihrer Eigenverantwortung entbinden, hat die Gesundheitspolitik in den letzten Jahren vieles bewegt, um den Gedanken der Prävention zu stärken und wirkungsvolle Wege der Vorsorge zu öffnen. Der Bericht stellt auf verdienstvolle Weise die vielfältigen Bezüge zwischen Gesundheit und Familie dar. Er unterstreicht zu Recht die Bereiche, in denen Aktivitäten des Familienalltags Gesundheitsbezug haben. So ist den Ausführungen bezüglich der Bedeutung langfristig wirksamer ungesunder Lebensweisen — z. B. falschen Ernährungsverhaltens — für die Entstehung ernsthafter chronischer Erkrankungen zuzustimmen. Auch die Bereiche, in denen Aktivitäten des Familienalltags Gesundheitsbezug haben, sind zutreffend gesehen. Hierzu und zu anderen Bereichen hat die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit umfangreiches Material erarbeitet und zur Verfügung gestellt.

Die Bedeutung der Früherkennung und Frühförderung ist zu unterstreichen, jedoch ist die Wahrnehmung der Gesundheitsuntersuchungen als eigenverantwortliches Handeln der Bürger und Bürgerinnen noch unbefriedigend. Staatliche Stellen, aber auch nichtstaatliche Institutionen müssen hier weiterhin tätig werden. Dieses betrifft die Gesundheitsaufklärung in allen Altersstufen, sowohl schulische Maßnahmen als auch bevölkerungsweite Aufklärungskampagnen. Unabhängige und als glaubwürdig geltende, der Bevölkerung zugängliche Einrichtungen der Information und Gesundheitsberatung sind als öffentlich geförderte Institutionen bereits vorhanden. Im Familienbericht wird die Bedeutung der Verhaltensänderung in Richtung auf eine gesunde Lebensweise nicht ausreichend gewürdigt. Zuzustimmen ist demgegenüber der Aussage, daß Familienförderung in der Regel auch die gesundheitsförderlichen Eigenschaften des Familienhaushalts stärkt.

Häufig gibt es Überschneidungen zwischen staatlicher Verantwortung und der Eigenverantwortung der Menschen. Der Notwendigkeit geeigneter Präventionsmaßnahmen zur Stärkung der gesundheitlichen

Kompetenz der Bevölkerung kommt das Bundesministerium für Gesundheit seit Jahren mit Sorgfalt nach. So hat z. B. die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit neben immer wieder aktualisierten und auf gesichertem Wissen beruhenden Beiträgen in Print- und audiovisuellen Medien in den letzten Jahren auch personalkommunikative Angebote gemacht, die auch angenommen wurden. Auch die von der Bundesregierung unterstützten Institutionen nichtstaatlicher Art wie die Bundesvereinigung für Gesundheit und die Deutsche Zentrale für Volksgesundheitspflege machen differenzierte Angebote. Nicht zu vergessen sind hier auch Angebote von Krankenkassen und Institutionen der Erwachsenenbildung, mit denen die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung zusammenarbeitet. Damit werden die Aktivitäten der Selbsthilfegruppen, die ihren Mitgliedern besonders im psychosozialen Bereich Hilfe und Stützung anbieten, sinnvoll ergänzt. Darüber hinaus war die Verankerung der Gesundheitsförderung im Sozialgesetzbuch eine wichtige Weichenstellung auch im Sinne der gesundheitlichen Prävention und der Stärkung des Selbsthilfepotentials der Familie. So heißt es in V § 1 SGB, daß die Versicherten für ihre Gesundheit mitverantwortlich sind; sie sollen durch eine gesundheitsbewußte Lebensführung, durch frühzeitige Beteiligung an gesundheitlichen Vorsorgemaßnahmen sowie durch aktive Mitwirkung an der Krankenbehandlung und Rehabilitation dazu beitragen, den Eintritt von Folgeerkrankungen und Behinderungen zu vermeiden oder ihre Folgen zu überwinden. Die Krankenkassen haben den Versicherten dabei durch Aufklärung, Beratung und Leistungen zur Erhaltung und Förderung der Gesundheit zu helfen und auf gesunde Lebensweisen hinzuwirken.

In den breiten Bereich der Gesundheitserziehung sind auch alle nichtärztlichen Gesundheitsberufe eingebunden. Das spezielle Lehrgebiet wird in allen Ausbildungs- und Prüfungsverordnungen bedarfsgerecht berücksichtigt. Bezüglich der Forderung des Berichts nach einer beruflichen Spezialisierung ist zu bemerken, daß dem englischen Beispiel der Familienpflegerin in Deutschland kein vergleichbares Berufsbild gegenübersteht und bisher offensichtlich auch nicht für erforderlich gehalten wurde. Sollte ein derartiger Regelungsbedarf nachweisbar sein, wäre die Frage der Schaffung eines entsprechenden (sozialpflegerischen) Berufsbildes durch den zuständigen Fachminister und die Länder zu prüfen. Die Regelungszuständigkeit für sozialpflegerische Berufe liegt ausschließlich bei den Ländern. Die im Bericht vermerkte Trennung von professioneller Hilfe und Selbsthilfe schließt eine konstruktive Zusammenarbeit der betroffenen Personen und Institutionen nicht aus, wie sie in einigen Bereichen auch jetzt schon mit Gewinn für die Betroffenen praktiziert wird.

Der Bedeutung des Zusammenhangs von Gesundheit und Familie kam auch ein kürzlich durchgeführter Kongreß „Zukunftsaufgabe Gesundheitsvorsorge“ nach, auf dem eine Reihe familienbezogener Themen angesprochen wurden. Eingeladen durch den Bundesminister für Gesundheit trafen sich Wissenschaftler und Repräsentanten von Organisationen im Sep-

tember 1993 in Bonn, um über Perspektiven für die Gesundheitsförderung und Prävention in Deutschland zu diskutieren und Empfehlungen für die Gesundheitspolitik zu erarbeiten.

Themen mit engem Familienbezug waren die Gesundheit der Kinder auf der einen und der alten Menschen auf der anderen Seite, wobei in der Familie wahrgenommene Aufgaben der Betreuung und Pflege auch Fragen der Gesundheit der Pflegenden — meist Frauen — tangieren. Breit diskutiert wurde Gesundheitsförderung: Gesunde Ernährung, Fähigkeit zur Streßbewältigung, Vermeidung von Mißbrauch, Freizeitgestaltung und körperliche Aktivität sind Kompetenzen, die im familialen Rahmen vermittelt werden.

Wichtiger Diskussionspunkt war auch die Erziehung von Kindern im Rahmen der gesundheitlichen Bildung: Gesundheitsverhalten wird durch das Verhalten der Personen beeinflusst, die die Kinder erziehen und denen diese emotional verbunden sind, d.h. in erster Linie von Eltern, Erzieherinnen und Lehrern. Der Rahmen der Aus-, Fort- und Weiterbildung wurde daher bewußt über die Berufe im Gesundheitswesen hinaus erweitert und der direkte Bezug zur Familie hergestellt.

Das Bemühen, Familien bei ihren Aufgaben der Gesundheitserziehung und gesundheitlichen Aufklärung unterstützend zu erreichen, ruft Aktivitäten verschiedener Träger — insbesondere staatliche Stellen, Verbände, Institutionen, Unternehmen, Selbsthilfegruppen — hervor. Mit der Aufgabe, die Ergebnisse des Kongresses umzusetzen, ist dem pluralen System der Bundesrepublik entsprechend eine Vielzahl von gesellschaftlichen Gruppen befaßt. Es hat sich gezeigt, daß die Gesundheitspolitik bereits die richtigen Weichen gestellt hat.

Im Familienbericht wird dem Thema Familie mit suchtkranken Mitgliedern breiter Raum gegeben. Im Jahre 1990 hat der Bund mit den Ländern, den Kommunen, den Verbänden und allen weiteren wesentlichen gesellschaftlichen Gruppen den Nationalen Rauschgiftbekämpfungsplan verabschiedet. Dieser Plan stellt das drogenpolitische Konzept der Bundesregierung dar, an dessen Umsetzung und Weiterentwicklung gearbeitet wird. Dabei wird von einem weiten Suchtbegriff ausgegangen, der nicht nur die illegalen Drogen berücksichtigt, sondern auch legale Mittel einbezieht, die suchtbildend wirken können.

Der Familie kommt in der Prävention eine zentrale Bedeutung zu, wie die „Expertise zur Primärprävention des Substanzmißbrauchs“ der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung — veröffentlicht in Band 20 der Schriftenreihe des Bundesministeriums für Gesundheit — gezeigt hat. Als Hilfe für die Eltern hat die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung mehrere Materialien herausgegeben, wie z. B. die Schrift „Familienszenen“, den Film „Laßt uns miteinander reden“ und als begleitendes Printmedium zu verschiedenen TV- und Kinospots eine dreiteilige Elternbrochure als Hilfe für Eltern mit Kindern.

Der Suchtprävention mißt die Bundesregierung größere Bedeutung bei, als dies im Bericht dargestellt wird. Die Gesundheitspolitik der Bundesregierung zielt seit langem darauf ab, Hilfe für die Betroffenen, aber auch deren Angehörige zu geben. Süchtige sind Kranke, die Anspruch auf Hilfe, medizinische Behandlung und Rehabilitation haben. Der Nationale Rauschgiftbekämpfungsplan legt fest, ein flächendeckendes Beratungs- und Behandlungsangebot für Drogenabhängige auszubauen. Der Bund initiiert entsprechend seiner Verantwortung Modelle mit unterschiedlichem Profil und setzt dabei den Schwerpunkt auf die niedrighschwelligsten Angebote, um besonders die Gruppe der langjährig Abhängigen mit schweren Sozialisierungsschäden oder die mit mehreren abgebrochenen Therapieversuchen zu erreichen. Bei allen therapeutischen Hilfen tritt die Berücksichtigung der Familie immer stärker in den Vordergrund. Diesen Prozeß gilt es künftig noch mehr zu fördern.

Zur Darstellung der Prävalenz unterschiedlicher Suchtformen in den alten und neuen Ländern liegen aktuelle Daten einer im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit durchgeführten Repräsentativerhebung zum Konsum und Mißbrauch von illegalen Drogen, alkoholischen Getränken, Medikamenten und Tabakwaren vor. Sie wurde 1990 in Wiederholung in den alten Ländern und 1992 in den neuen Ländern durchgeführt.

Die Darstellung der ambulanten Versorgung in der DDR durch Polikliniken und Ambulatorien im Familienbericht muß um einige wesentliche Aspekte ergänzt werden. Als Teil des verstaatlichten, zentralisierten und durch planwirtschaftliche Strukturen geprägten Gesundheitswesens der DDR waren die Polikliniken und Ambulatorien durchweg gekennzeichnet durch eine unzureichende technische und materielle Ausstattung sowie durch eine ständige Verschlechterung des Bauzustands. Für die Patienten bedeutete die ambulante Versorgung ausschließlich durch Polikliniken und Ambulatorien eine Einschränkung der freien Arztwahl. Die Frage, von welchem Arzt man behandelt wurde, war vom Dienstplan der Poliklinik abhängig. Ein weiterer Nachteil waren die fehlenden Anreize für die in diesen Einrichtungen tätigen Ärzte, da sie unabhängig von ihrem Einsatz für die Patienten als staatliche Angestellte gleich bezahlt wurden.

Die im Bericht herausgestellten positiven Aspekte der ambulanten Versorgung durch Polikliniken und Ambulatorien in der DDR können weitgehend auch in den jetzigen Strukturen, nämlich durch Gemeinschaftspraxen, Ärzthäuser und Gesundheitszentren geleistet werden (z. B. fachübergreifende Betreuung, ortsnahe Versorgung, Verzahnung von ambulanter und stationärer Versorgung, Prävention, hausärztliche Betreuung). Im übrigen wurde durch das Gesundheitsstrukturgesetz festgelegt, daß die bestehenden Polikliniken sowie spezielle Fachambulanzen mit Dispensaireauftrag in den neuen Ländern auch weiterhin zur vertragsärztlichen Versorgung zugelassen bleiben. Wo poliklinische Einrichtungen fortbestehen, bedeutet das für die Patienten eine Wahlmöglichkeit zwischen frei niedergelassenem Arzt und der Poliklinik.

### 3.8.1 Familien mit behinderten Mitgliedern

Der Bericht begrenzt die Erörterung über die Situation von Familien mit behinderten Mitgliedern ausdrücklich auf Menschen mit Behinderungen, die von Geburt an gegeben waren oder in früher Kindheit erworben wurden. Für sie gilt — wie im übrigen für alle behinderten oder von Behinderung bedrohten Menschen —, daß sie gemäß I § 10 SGB unabhängig von der Ursache der Behinderung ein soziales Recht auf die zu ihrer Eingliederung erforderlichen Hilfen haben.

Individuelle Hilfe leisten die vom Gesetz über die Angleichung der Leistungen zur Rehabilitation erfaßten Träger sowie Sozial- und Jugendhilfe im Rahmen der für sie geltenden Rechtsvorschriften; dabei sind die Leistungen der Rehabilitationsträger weitgehend aneinander angeglichen.

Die Lebenssituation von Familien mit behinderten Kindern unterscheidet sich grundsätzlich von der der „Spätbehinderten“, die über die Erfahrung eines eigenständigen, nicht behinderten Erwachsenenlebens verfügen und darüber hinaus Leistungen erhalten, die sie aufgrund eigener Erwerbstätigkeit erworben haben. Der Bericht stellt das Thema Behinderung in den Gesamtzusammenhang seiner Betrachtungen über „Familie und Gesundheit“. Behinderung wird als dauerhafte Schädigung der Gesundheit definiert, in deren Folge selbständige Lebensformen und Beteiligung am gesellschaftlichen Leben beeinträchtigt seien. In der sozialpolitischen Betrachtung von Behinderung vollzieht sich jedoch ein Wandel, der in seiner fortgeschrittenen Entwicklung unumkehrbar geworden ist: mit der Abkehr von defizitorientierten Sichtweisen, die den medizinischen Defekt und den daraus resultierenden Mangel an Fähigkeiten in den Vordergrund stellten, rückt die Betonung der Kompetenz und die Forderung nach gleichberechtigter Teilhabe in allen Lebensbereichen, unabhängig von Art und Schwere der Behinderung, zunehmend in den Mittelpunkt. Entscheidend dabei ist die Orientierung an den Fähigkeiten, am individuellen Hilfebedarf des behinderten Menschen, an seinem Recht auf möglichst selbständige Lebensführung und Integration. Im bereits genannten I § 10 SGB wird dieser Sichtweise Rechnung getragen mit der Formulierung, dem behinderten Menschen sei ein seinen Fähigkeiten und Neigungen entsprechender Platz in der Gemeinschaft zu sichern. Dies ist als Leitlinie der Rehabilitations- und Behindertenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland allgemein anerkannt und berücksichtigt, daß körperliche, geistige oder seelische Beeinträchtigungen vor allem auch durch unzureichende soziale Bedingungen zu Behinderungen werden.

Soziale Rehabilitation und gesellschaftliche Eingliederung sind deshalb die übergeordneten Ziele aller Rehabilitationsmaßnahmen. Ihre volle Verwirklichung heißt: im Rahmen der eigenen Möglichkeiten selbstbestimmt leben lernen. Dieses Lernen beginnt in der Familie. Das heißt auch: die Einschränkungen eigener Handlungsmöglichkeiten, die sich aus Art und Schwere der Behinderung ergeben können, sollten so weit wie irgend möglich nicht von außen

bestimmt werden. Erziehung und Förderung in der Familie ebenso wie soziale Hilfsstrukturen sollen dementsprechend

- Handlungsmöglichkeiten öffnen, nicht verschließen,
- behinderte Menschen einbeziehen, nicht aussondern,
- sie selbstbestimmen lassen, nicht bevormunden.

Der Bericht betont zu Recht die große Bedeutung einer möglichst frühzeitigen Diagnose von Entwicklungsstörungen oder -verzögerungen; denn je früher therapeutische Interventionen ansetzen, desto größer ist die Chance zu wirksamer Hilfe. Es ist deshalb sehr positiv zu bewerten, daß die Vorsorgeuntersuchungen für Säuglinge und Kleinkinder inzwischen von über 90 % der Berechtigten in Anspruch genommen werden. Nicht immer finden jedoch Eltern eines behinderten Kindes eine ausreichend kompetente, umfassende und vor allem auch verständnisvolle Beratung, die ihnen in einer unerwarteten und schwierigen Lebenssituation die notwendige Unterstützung und Hilfe zur Akzeptanz der festgestellten Behinderung vermittelt. Ärzte sollten durch entsprechende Angebote in der Aus-, Fort- und Weiterbildung in die Lage versetzt werden, diese schwierige Beratungsaufgabe zu erfüllen.

Dies gilt auch für den Bereich der pränatalen Diagnostik. Gerade dann, wenn bereits während der Schwangerschaft Schädigungen diagnostiziert werden, die die Geburt eines behinderten Kindes erwarten lassen, ist eine helfende und ermutigende ärztliche Beratung von entscheidender Bedeutung, damit die Diagnose nicht zwangsläufig zur Entscheidung für den Schwangerschaftsabbruch führt und so zu einem Selektionsmechanismus wird, der den ethischen Grundsätzen unserer Verfassung widersprechen würde.

Gerade im Hinblick auf die Weiterentwicklung der medizinischen Forschung im Bereich der Humangenetik und auf die vielfach geäußerten Besorgnisse behinderter Menschen und ihrer Familien stellt die Bundesregierung unmißverständlich fest: das Lebensrecht behinderter Menschen steht nicht und unter keinen Umständen zur Disposition.

Zur Prävalenz von Behinderungen in den alten und neuen Ländern zieht der Bericht die entsprechenden Sonderschulstatistiken heran. Für die DDR sei ergänzend noch auf folgendes hingewiesen: 1989 standen für geistig behinderte Kinder etwa 15.000 Plätze in 400 rehabilitationspädagogischen Fördereinrichtungen für „schulbildungsunfähige“ Kinder und Jugendliche zur Verfügung. Etwa die Hälfte der Plätze befand sich in Tagesstätten, die seit Ende 1990 zum großen Teil in Schulen für Geistigbehinderte umgestaltet werden. Die übrigen Plätze befanden sich in Heimen und in Abteilungen der neuropsychiatrischen Krankenhäuser.

Schwerstbehinderte Kinder und Jugendliche — vor allem mit Mehrfachbehinderungen —, die in hohem Maße pflegebedürftig sind, wurden hauptsächlich in Krankenhäusern, Pflegeheimen, in der Psychiatrie und in Behinderteneinrichtungen betreut und nur

zum Teil gefördert. Das betraf 1989 etwa 3 600 Kinder und Jugendliche, davon etwa 3 000 in staatlichen Einrichtungen. In Anlehnung an das seit langem praktizierte Konzept der Förderpflege in kirchlichen Einrichtungen wurde seit Mitte der achtziger Jahre auch in staatlichen Einrichtungen eine rehabilitative Elementarförderung für schwerstbehinderte Kinder und Jugendliche (die bis Ende der siebziger Jahre auch als „schulbildungs- und förderungsunfähig“ bezeichnet wurden) angestrebt. Die Bedingungen in den Krankenhäusern und Pflegeheimen waren im Gegensatz zu Behinderteneinrichtungen zum Teil sehr schlecht, so daß hier kaum Förderung erfolgen konnte. Auch rehabilitationspädagogische Fördereinrichtungen begannen sich langsam mit dem Ziel einer „rehabilitativen Elementarförderung“ für schwerstbehinderte Kinder zu öffnen.

Ein weitaus größerer Teil schwerstbehinderter Kinder wurde ausschließlich in der Familie betreut, da vor allem für die Tagesbetreuung keine ausreichenden Möglichkeiten zur Verfügung standen. 1989 betraf dies mindestens 30 000 Kinder und Jugendliche. Da in diesen Fällen ein Elternteil wegen der Betreuung auf Berufstätigkeit verzichten mußte, erhielten die Betroffenen eine monatliche Unterstützung von 200 DM.

In den neuen wie in den alten Ländern sind die Möglichkeiten zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Mütter behinderter Kinder sehr eingeschränkt. Arbeitsmarktbezogene ebenso wie familienpolitische Bemühungen zur Förderung der Vereinbarkeit müssen in Zukunft diese Gruppe von Müttern stärker in die Planung von Unterstützungsmaßnahmen einbeziehen. Denn es ist nicht hinnehmbar, daß Pflege und Betreuung in der Familie nur um den Preis der Aufopferung eigener Lebensperspektiven möglich sein soll.

In alten wie neuen Ländern gibt es ein großes und stetig wachsendes Interesse an integrativen Bildungs- und Erziehungseinrichtungen, in denen behinderte und nichtbehinderte Kinder gemeinsam aufwachsen und gemeinsam lernen. Sonderbetreuung und Sonderförderung werden demgegenüber zunehmend problematisiert. Viele Eltern fürchten, daß dadurch die Ausgrenzung ihrer Kinder aus den alltäglichen Lebenszusammenhängen gefördert wird.

Auf der Grundlage zahlreicher positiver Erfahrungen mit integrativen Ansätzen hat sich in den letzten Jahren die Zahl integrativer Gruppen in Regel- wie auch in Sonderkindergärten vervielfacht. Auch die lange Zeit umstrittenen Finanzierungsfragen konnten inzwischen weitgehend geklärt werden. Auch wenn die Finanzierung in den einzelnen Ländern unterschiedlich gehandhabt wird, haben sich doch pragmatische Lösungen einer Mischfinanzierung aus Mitteln der Jugendhilfe und der Sozialhilfe durchgesetzt. Noch offene Fragen werden von den zuständigen Landesministerkonferenzen gemeinsam erörtert und gelöst.

Trotz der erheblichen Erweiterung des Angebotes an integrativen Gruppen reichen die vorhandenen Plätze nicht aus, um die große Nachfrage zu decken. Es wäre wünschenswert, deshalb die Bemühungen um einen bedarfsorientierten Ausbau fortzusetzen und zu ver-

stärken. Dies gilt auch für die neuen Länder, die jedoch ihre eigenen, den spezifischen Lebensbedingungen und Erfahrungen angepaßten Konzepte erproben sollten, um eine weitgehende Akzeptanz bei allen Beteiligten — Kindern, Eltern, Fachkräften und Behörden — zu erreichen.

Zu Recht weist der Bericht auf die besonderen Probleme und Belastungen hin, die Familien im Alltag durch die Betreuung eines behinderten Kindes zu bewältigen haben. Es besteht deshalb ein großer Bedarf an familienentlastenden Hilfen, die geeignet sind, diese Belastungen im familiären Zusammenleben aufzufangen. Um diesem Bedarf zu begegnen, ist in den letzten Jahren ein zunehmend dichter werdendes Netz von sog. Familienentlastenden Diensten entstanden. Auch wenn ihre Zahl stetig zunimmt, gibt es regional noch große Unterschiede und bei weitem noch kein flächendeckendes, bedarfsgerechtes Angebot. Insbesondere sind die für wesentliche Leistungsbereiche nach wie vor ungesicherten Finanzierungsgrundlagen ein Hinderungsgrund für den zügigen Ausbau.

Die Bundesregierung sieht die Notwendigkeit wirksamer Familienentlastung, um permanente Überforderungssituationen und daraus sich entwickelnde soziale Isolation zu verhindern. Das Bundesministerium für Familie und Senioren fördert deshalb ein Projekt zum Auf- und Ausbau familienentlastender Dienste in den alten und neuen Ländern, mit dem die erforderlichen Qualitätsstandards für individuell angepaßte Hilfen, die erforderliche Vernetzung mit anderen Hilfen auf örtlicher Ebene, Zugangserleichterungen für die Familien und weitere Bedingungen für ein bedarfsgerechtes Angebot erprobt werden.

Die Bundesregierung ist um die finanziellen Absicherung dieser Dienste im Rahmen der Pflegeversicherung bemüht und hat Regelungen getroffen, die einen eigenständigen Anspruch auf Leistungen zur Entlastung bei der Pflege und Betreuung behinderter Familienmitglieder begründen.

Neben schon bestehenden Möglichkeiten, Hilfe zur Pflege nach BSHG in Anspruch zu nehmen, hat die Eingliederungshilfe des BSHG die umfassende und offen formulierte Aufgabe, behinderte Menschen in die Gesellschaft einzugliedern, ihnen vor allem die Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft zu ermöglichen. Für Familien mit behinderten Kindern sind vor allem die ab Geburt einsetzende Frühförderung und daran anschließend im Vorschulalter die heilpädagogischen Maßnahmen von besonderer Bedeutung (§ 40 Abs. 1 Nr. 2a BSHG). Die ambulante Frühförderung arbeitet interdisziplinär und hat die ganzheitliche Förderung des Kindes unter Einbeziehung der Familien zum Ziel. Eltern lernen dabei, die Möglichkeiten der Förderung richtig zu nutzen und sich in ihrem Erziehungsverhalten auf die Behinderung ihres Kindes einzustellen. In den alten Ländern gab es 1992 mehr als 750 Frühförderstellen sowie 69 Sozialpädiatrische Zentren. Ähnliche Strukturen werden in den neuen Ländern derzeit aufgebaut, stehen aber noch nicht überall in ausreichender Zahl zur Verfügung.

An die Frühförderung schließt sich dann die Tagesbetreuung in einem integrativen oder Sonderkindergar-

ten an. Im Schulalter folgen Hilfen zu einer angemessenen Schulbildung, zu einer Ausbildung für einen Beruf oder eine sonstige angemessene Tätigkeit oder zu einer sonst erreichbaren Bildung zur Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft (§§ 39, 40 Abs. 1 BSHG). Die Kosten hierfür übernimmt der Sozialhilfeträger, während von den Eltern nur ein Beitrag für die in der Einrichtung gegebene Verpflegung verlangt werden kann (§ 43 BSHG). Weitere Leistungen der Eingliederungshilfen sind von Einkommen und Vermögen abhängig. Für Familien kommen — subsidiär zu den von anderen Trägern vorgehaltenen Leistungen zur Rehabilitation und Eingliederung Behinderter — vor allem folgende Hilfen in Betracht:

- medizinisch-therapeutische Maßnahmen,
- technische Hilfsmittel,
- Hilfen bei der Beschaffung oder Erhaltung einer behindertengerechten Wohnung,
- Hilfen zur selbständigen Lebensführung einschl. Betreuung und Förderung in verschiedenen Wohnformen,
- Hilfen zur Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft.

Die Sozialhilfeträger haben 1992 rund 9,3 Mrd. DM für Maßnahmen der Eingliederungshilfe ausgegeben. Das entspricht 22 % der Gesamtausgaben der Sozialhilfe. 1991 gab es 324 000 Empfänger von Eingliederungshilfen.

Eltern von erwachsenen behinderten Kindern (über 21 Jahre) müssen im Rahmen ihrer Unterhaltspflicht nur dann zu den Kosten der Eingliederungshilfe oder der Hilfe zur Pflege beitragen, wenn sie wirtschaftlich sehr gut gestellt sind. In der Regel wäre die Inanspruchnahme unterhaltspflichtiger Eltern in diesen Fällen eine unbillige Härte (§ 91 Abs. 3 BSHG). Für Familien mit behinderten Angehörigen in den neuen Ländern gelten die Leistungen des BSHG seit dem 1.1.1991. Einige einschränkende Maßgaben waren allerdings erforderlich, weil ein Netz von sozialen Diensten und Einrichtungen, wie in den alten Ländern vorhanden, erst geschaffen werden muß, ehe die Träger der Sozialhilfe die gesetzlichen Ansprüche der Betroffenen voll erfüllen können.

Der Bericht betont zu Recht die Notwendigkeit, daß behinderte Erwachsene ebenso wie Nichtbehinderte Gelegenheit haben müssen, sich vom Elternhaus zu lösen und ein selbständiges Leben zu führen. Die dafür erforderlichen Hilfen müssen zur Verfügung gestellt und weiterentwickelt werden. Das Recht auf selbständige Lebensführung muß auch für schwer- und schwerstbehinderte Menschen gelten; sie dürfen von der Chance, ihre Lebensform selbst zu wählen, nicht ausgeschlossen werden. Das Bundesministerium für Familie und Senioren fördert und unterstützt deshalb die Erprobung von Konzepten, die Alternativen zur vollstationären Unterbringung entwickeln, z. B. das Wohnen im Stadtteil auch für Menschen mit schwerer geistiger Behinderung ermöglichen. Gefördert wird damit auch eine zuverlässige Entlastung älter werdender Eltern, die ein Recht darauf haben, sich aus den Verpflichtungen einer „permanenten



Elternschaft“ schrittweise zurückzuziehen, wenn ihr behindertes Kind erwachsen geworden ist. Auch die Werkstätten für Behinderte haben sich neuen und veränderten Anforderungen zu stellen. Hier liegt tatsächlich eine auch im Bericht benannte Herausforderung zur Veränderung. Die Bundesregierung teilt dagegen nicht die Befürchtung des Berichts, daß die Werkstätten behinderte Mitarbeiter, insbesondere schwerer Behinderte, freisetzen müssen, weil Beschäftigungsmöglichkeiten zurückgehen. Bei den Werkstätten für Behinderte handelt es sich um berufliche Rehabilitationseinrichtungen, deren Rechtsbeziehungen zum behinderten Werkstattmitarbeiter und zum Leistungsträger durch die einschlägigen Vorschriften des Schwerbehindertengesetzes, der Werkstättenverordnung, des Arbeitsförderungsgesetzes und des Bundessozialhilfegesetzes geprägt sind. Es handelt sich dabei nicht um ein nach arbeitsrechtlichen Vorschriften kündbares Arbeitsverhältnis.

Die Sozialleistungsträger sind nach wie vor mit Erfolg darum bemüht, den Anspruch behinderter Menschen auf Beschäftigung in einer Werkstatt zu realisieren, soweit wegen Art und Schwere ihrer Behinderung eine Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt nicht möglich ist. Die Bundesregierung fördert weiterhin den Auf- und Ausbau der Werkstätten für Behinderte entsprechend dem Bedarf aus Mitteln der Ausgleichsabgabe.

Die Werkstattbeschäftigung wird nicht von der bürgerlich-rechtlichen Unterhaltspflicht erfaßt, so daß für die Eingliederungshilfe nur das Einkommen und Vermögen des behinderten Mitarbeiters selbst, nicht aber das seiner Eltern zu berücksichtigen ist.

### 3.8.2 Hilfen für Familien mit pflegebedürftigen Angehörigen

Dem Wunsch der meisten Menschen entspricht es, so lange wie möglich in einem vertrauten häuslichen und sozialen Umfeld zu leben. In sehr großem Ausmaß erfüllt sich diese Erwartung dank der aufopferungsvollen Tätigkeit von Familienangehörigen. Die Bundesregierung anerkennt die Leistungen, die Familien bei der Betreuung ihrer hilfebedürftigen Angehörigen erbringen. Sie verkennt dabei nicht, daß in vielen Fällen die Hilfe oder Pflege auf einer einzigen Person lastet und Familienangehörige in vielen Fällen sich sehr belastet oder überlastet fühlen. Ambulante Dienste sind noch in zu geringem Umfang an den Hilfeleistungen beteiligt.

Die Bundesregierung hält es für wünschenswert, daß die Hilfen für Hilfe- oder Pflegebedürftige und ihre helfenden und pflegenden Angehörigen weiter verbessert werden müssen. Sie hält dies für eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Die Hilfen sollten so angelegt sein, daß den Angehörigen eine angemessene und dauerhafte Hilfe und Pflege ermöglicht wird, die nicht zu gesundheitlichen Schädigungen, finanziellen Einbußen, Verlust an sozialer Sicherheit oder Beeinträchtigung sozialer Kontakte führen. Aus diesem Grund hält die Bundesregierung Hilfen für notwendig, die auf den Einzelfall abgestimmt werden und die besondere Lebenssituation des helfenden Angehörigen

berücksichtigen. Dies ist umso mehr notwendig, als die Hilfen mehrheitlich von Frauen geleistet werden, die ohnedies in vielen Lebensbereichen benachteiligt sind.

Das Hilfesystem muß sich an folgenden Grundsätzen orientieren:

- Finanzielle Hilfen sollten bereitgestellt werden, die es Familien ermöglichen, sich die benötigten entlastenden Hilfen zu beschaffen, oder es sollten die entsprechenden Hilfen als Sachleistungen zur Verfügung gestellt werden. Dabei kommt der selbstverantwortlichen Entscheidung der Betroffenen oder ihrer Familien ein hoher Stellenwert zu.
- Familien haben Anspruch auf Urlaub von der Hilfe und Pflege und auf besondere Hilfen, wenn die Hilfspersonen aus diesem oder anderen Gründen wie z. B. Krankheit an der Hilfe und Pflege verhindert sind.
- Familienangehörige sollten Anleitung für ihre Hilfetätigkeiten erhalten und psychosoziale Unterstützung zur Bewältigung ihrer Probleme.
- Oft sind Leistungen, Hilfen, Dienste und Einrichtungen unbekannt. Beratung kommt deshalb ein hoher Stellenwert zu. Beratung — möglichst aus einer Hand — sollte deshalb verstärkt werden.
- Die Hilfen, die Hilfebedürftige und ihre Familien erhalten, sollten aufeinander abgestimmt sein, die Selbsthilfepotentiale der Familien berücksichtigen und ihre Bedürfnisse beachten. Hilfen dürfen nicht — wie es oft geschieht — an den Bedürfnissen der Dienste und Einrichtungen ausgerichtet sein.
- Bei Hilfspersonen im Erwerbsalter sollte die Vereinbarkeit von Hilfe und Pflege und Beruf gewährleistet sein. Personen, die wegen der Hilfe und Pflege nicht erwerbstätig sind, sollte ein jederzeitiger Einstieg in den Beruf ermöglicht werden. Die Hilfetätigkeit darf nicht zu Nachteilen in der sozialen Sicherung führen.

Mit der Vorlage eines Pflege-Versicherungsgesetzes am 23. Juni 1993 hat die Bundesregierung diesen Forderungen neu Rechnung getragen. Im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren zum Pflege-Versicherungsgesetz, das mit dem Gesetzesbeschluß des Deutschen Bundestages am 22. April 1994 und der Zustimmung des Bundesrates am 29. April 1994 seinen Abschluß gefunden hat, ist es gelungen, diesen Forderungen neu zu entsprechen. Durch die Einführung einer sozialen Pflegesicherung unter dem organisatorischen Dach der gesetzlichen Krankenversicherung zum 1. Januar 1995 wird die Absicherung des Pflegerisikos auf eine neue Grundlage gestellt und die Lage der Pflegebedürftigen sowie ihrer Angehörigen entscheidend verbessert. Die Pflegesicherung stellt über ihre Pflegekassen Geld- und Sachleistungen zur Verfügung, die die Pflegebedürftigen und Familien von den pflegebedingten Aufwendungen entlasten. Die Leistungen bei ambulanter und stationärer Pflege sind so hoch bemessen, daß diese im Regelfall ausreichen, die pflegebedingten Kosten abzudecken.

Ein wesentliches Ziel der Pflegeversicherung ist, die Pflege in der Familie nachhaltig zu unterstützen und zu stärken. Insbesondere die Versicherungsleistungen wie Pflegegeld, Tages- und Nachtpflege sowie Urlaubs- und Kurzzeitpflege verbessern die Rahmenbedingungen für die häusliche Versorgung und Betreuung, die von der überwiegenden Zahl der Pflegebedürftigen gewünscht werden. Diese Leistungen kommen zugleich den Angehörigen zugute; sie erfahren durch die Pflegeversicherung nicht nur eine verstärkte Anerkennung ihrer meist aufopferungsvollen Pflegetätigkeit, sondern werden durch die Versicherungsleistungen selbst tatsächlich entlastet. Es werden für sie notwendige Freiräume für den Alltag und für die eigene Lebensgestaltung geschaffen. Dies stärkt die Pflegebereitschaft und erleichtert es den Familien, die vielfältigen mit der Pflegebedürftigkeit verbundenen Probleme zu meistern.

Die Pflegekassen stehen den Familien mit ihren Angeboten der Beratung und der Schulung in Pflegekursen bei der Bewältigung ihrer individuellen Pflegesituation zur Seite. Hierzu gehört auch, daß die Pflegekasse die Aufgabe übernimmt, die für die Pflegebedürftigen im Einzelfall zur Verfügung stehenden Hilfen zu koordinieren, um eine bestmögliche Versorgung und Betreuung zugunsten der Pflegebedürftigen und ihrer Familien zu erreichen.

Die Einführung der Pflegeversicherung ist auch ein bedeutender Schritt zur Beseitigung von Nachteilen in der sozialen Sicherung der pflegenden Angehörigen. Häufig ist es nicht möglich, neben der Pflege eine Erwerbstätigkeit auszuüben, oder die berufliche Tätigkeit kann wegen der Pflege nicht in vollem Umfang aufrechterhalten werden. Die Pflegeversicherung sieht deshalb neben den sonstigen flankierenden Maßnahmen vor, daß pflegende Angehörige in der Rentenversicherung sozial abgesichert werden, damit insoweit keine pflegebedingten Nachteile eintreten. Die Beitragszahlung zur Rentenversicherung durch die Pflegeversicherung ist von der Stufe der Pflegebedürftigkeit und dem Umfang der Pflegetätigkeit abhängig. Zur weiteren sozialen Absicherung werden darüber hinaus unentgeltlich pflegende Angehörige in den Schutz der gesetzlichen Unfallversicherung einbezogen.

Bisher ist im Rahmen des Gesamtsystems der sozialen Sicherung im wesentlichen der Sozialhilfe als unterstem Netz die Aufgabe zugefallen, die erforderlichen Leistungen bei Pflegebedürftigkeit zu erbringen. Die Hilfe zur Pflege nach dem Bundessozialhilfegesetz ist so angelegt, daß sie vorrangig die häusliche Pflege dort, wo sie fachlich in Betracht kommt, sicherstellen soll. Der Sozialhilfeträger soll daher darauf hinwirken, daß die Pflege durch Familienangehörige und andere dem Pflegebedürftigen nahestehende Personen oder im Wege der Nachbarschaftshilfe übernommen wird. Um die Pflegebereitschaft der Pflegepersonen zu fördern, sind im Rahmen der Bestimmungen über die häusliche Pflege eine Reihe von Leistungen — abgestuft nach der Schwere der Pflege — vorgesehen. Besondere Bedeutung für Pflegebedürftige hat hierbei das Pflegegeld, das — je nach Schweregrad der Hilflosigkeit — in unterschiedlicher Höhe gewährt wird. Kann die häusliche Pflege im Einzelfalle durch

(private) Pflegepersonen nicht oder nicht in vollem Umfang sichergestellt werden, kann unter Übernahme der angemessenen Kosten eine besondere Pflegekraft herangezogen werden. Unter Umständen kommt nach der Besonderheit des Einzelfalles auch die Finanzierung von Aufenthalten in Tages- und Kurzzeitpflegeeinrichtungen in Betracht; unter bestimmten Voraussetzungen werden auch die Aufwendungen für eine angemessene Alterssicherung der Pflegeperson übernommen. In begründeten Fällen kann die Hilfe zur Pflege durch die Hilfe zur Weiterführung des Haushalts ergänzt werden. Die Hilfe umfaßt die persönliche Betreuung von Haushaltsangehörigen sowie die sonstige zur Weiterführung des Haushalts erforderliche Tätigkeit.

Die im Familienbericht dargestellten Hilfen des Bundessozialhilfegesetzes für Familien mit hilfeabhängig gewordenen älteren Angehörigen kommen auch für Familien mit behinderten Kindern in Betracht, z. B. Sicherstellung der Pflege bei einer Erholungsmaßnahme der Pflegeperson, Hilfe im Haushalt.

Durch das Sechste Gesetz zur Änderung des Bundessozialhilfegesetzes ist die Pflegegeldregelung für Säuglinge und Kleinkinder mit Wirkung vom 1.1.1991 dahin verbessert worden, daß das Pflegegeld bereits vor Vollendung des ersten Lebensjahres von dem Zeitpunkt an zu gewähren ist, von dem an die infolge Krankheit oder Behinderung erforderliche besondere Wartung und Pflege das Maß der einem gesunden Kind zu gewährenden Wartung und Pflege in erheblichem Umfang dauernd übersteigt.

Bezüglich der sozialen Infrastruktur von Angeboten der ambulanten, teilstationären und stationären Hilfen für ältere Menschen kann die Bundesregierung für die letzten Jahre grundsätzlich eine positive Entwicklung feststellen. Durch die Vielzahl der mittlerweile etablierten unterschiedlichen Dienste stehen grundsätzlich für die verschiedenen Bedarfslagen älterer Menschen geeignete Angebote zur Verfügung. Erhebliche Fortschritte hat es in der Zahl, der Qualität und personellen Ausstattung ambulanter Dienste wie stationärer Einrichtungen gegeben.

Das bestehende System ist trotz der oben genannten Fortschritte von Hilfen noch in vielerlei Hinsicht verbesserungswürdig. Zu Recht weist der Bericht auch darauf hin, daß Nachbarschafts- oder Stadtteilzentren auch eine wichtige Funktion bei der Unterstützung von Familien mit hilfe- und pflegebedürftigen Angehörigen bekommen können. Sie sollten deshalb ebenso wie Selbsthilfeinitiativen unterstützt und weiterentwickelt werden. Dabei ist jedoch darauf zu achten, daß Nachbarschafts- und Stadtteilzentren und Selbsthilfe einerseits und professionelle Dienste andererseits sich ergänzen. Erstere sind kein kostengünstiger Ersatz für letztere.

Wie einige Beispiele zeigen, kann auch die Wirtschaft einen wichtigen Beitrag leisten, indem sie Pflegeur-laube mit der Zusage eines gleichwertigen Arbeitsplatzes anbietet und sich so qualifizierte Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen erhält.

#### 4. Schlußbemerkung

Der Fünfte Familienbericht wird im Internationalen Jahr der Familie vorgelegt. Er stellt in eindrucklicher Weise die vielfältigen und für jede Gesellschaft unersetzlichen Leistungen der Familien dar. Er zeigt aber auch, wie sehr diese Leistungen gefährdet sind, wenn eine Gesellschaft nicht in ausreichendem Maße Rücksicht auf die Erfordernisse des Lebens in Familie nimmt. Die Bundesregierung hat in ihrer Stellungnahme im einzelnen dargelegt, welch hohen Wert sie den Leistungen der Familie beimißt und wie sie die Familien in ihren unterschiedlichen Lebensphasen und -formen fördert und stützt. Im Familienbericht wird aber auch deutlich, daß noch weitere Schritte zu tun sind.

Der Bericht zeigt: Die Gestaltung von Familienleben ist als Aufgabe von allen Mitgliedern einer Familie unter konkreten gesellschaftlichen Bedingungen zu leisten. Damit ist die Frage, ob und wie es Menschen gelingt, ihre Vorstellungen für ein Leben in einer Familie zu verwirklichen, nicht nur von ihren eigenen Wünschen und Fähigkeiten, von ihrem eigenen Wissen und Können und ihren eigenen Verhaltensweisen abhängig, sondern ebenso von den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, die weitgehend die Handlungsspielräume für Gestaltung der Familie und die Erfüllung familialer Aufgaben darstellen.

Familie hat nach wie vor einen hohen Stellenwert. Die Menschen wollen in Familie leben, junge Menschen wollen Kinder, wobei die meisten von ihnen auch heiraten wollen, viele allerdings erst, wenn die Entscheidung für ein Kind oder mehrere Kinder gefallen ist. Gleichzeitig ist unbestritten, daß Familie unverzichtbar und ohne Alternative ist

- als Ort, wo Kinder geboren werden und zu lebensfähigen, verantwortungsbewußten Bürgern heranwachsen können,
- als Ort, der dauerhafte und verlässliche Beziehungen von Menschen ermöglicht und sichert und damit emotionale Geborgenheit, Anerkennung und Mitmenschlichkeit finden hilft, und
- als Ort der Solidarität der Generationen.

Familie ist Privatsphäre; gleichzeitig sind Staat und Gesellschaft auf die Leistungen von Familien angewiesen. Die Entscheidungen von Paaren für Kinder und die Zahl ihrer Kinder entscheidet zugleich auch über die Zukunft unserer Gesellschaft. Zentrale Aufgabe der Familienpolitik ist es, unsere Gesellschaft so mitzugestalten, daß

- jungen Paaren die Entscheidung für Familie und Kinder leichter gemacht wird,
- Familien ihr Leben so gestalten können, wie sie selbst es möchten,
- Mütter und Väter ihre Aufgabe, Kinder zu erziehen, verantwortlich und mit Unterstützung familienergänzender Einrichtungen wahrnehmen können,

— Pflege- und Betreuungsleistungen in Familien ohne unzumutbare Belastungen erbracht werden können sowie

— Wahlfreiheit und Partnerschaft in der Familie gefördert werden.

Ohne bewußte Korrekturen durch die Politik ist die Gesellschaft in Gefahr, sich immer mehr an Bedingungen und Ansprüchen einzelner und an den Lebensstilen von Kinderlosen zu orientieren und gegenüber Familien strukturell rücksichtslos zu sein.

Familie und damit auch Familienpolitik ist in einem demokratischen Gemeinwesen an erster Stelle Sache der Familien selbst. Sie sind keineswegs nur Objekte von Familienpolitik, sondern vor allem auch handelnde Subjekte der Politik. Sie bauen in ihrem sozialen Umfeld ein Geflecht von Beziehungen auf, sie nehmen die Gestaltung ihrer Lebensverhältnisse selbst in die Hand und beeinflussen damit in vielfältiger Weise Politik von sich aus, beispielsweise in Initiativen auf den örtlichen Ebenen oder durch Mitarbeit in Familienverbänden. Familienpolitik entsteht bereits, wenn Familien ihre Interessen aktiv wahrnehmen.

Familien sind selbständige Gemeinschaften, in der mehrere Generationen verbunden sind, nicht unabhängig in einer arbeitsteiligen, rechtlich geordneten und dicht besiedelten Welt, aber unbedingt eigenverantwortlich. Familien entscheiden über ihre Lebensstile und Familienformen selbst. Sie wollen nicht fremdbestimmt werden, sich nicht für volkswirtschaftliche, bevölkerungspolitische oder ideologische Zwecke instrumentalisieren lassen. Sie wollen nicht von staatlicher oder gesellschaftlicher Macht verplant werden. Politik des Staates und der gesellschaftlichen Gruppen soll helfen, Familien Spielräume und Wahlfreiheiten zu erhalten und damit ihre Handlungskompetenz zur Bewältigung ihrer vielfältigen Aufgaben zu stärken.

So wichtig die Unterstützung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Familien ist und bleibt, darf Familienpolitik nicht auf die Kategorien materieller Ansprüche reduziert werden. Ebenso wichtig ist die kulturelle Identität von Familien, ihre geistige und seelische Verfassung. Vielfach entscheidend sind die Verhaltensweisen zwischen Mann und Frau sowie zwischen Eltern und Kindern. Es muß in einer Gesellschaft Wertevorstellungen geben, die vermittelt werden. Dies sind Vorstellungen über Ehe und Familie, über Vertrauen, Verlässlichkeit und Toleranz, über Solidarität, Rücksichtnahme und Konfliktbewältigung, über Liebe und Partnerschaft, über die Art und die Ziele der Erziehung der Kinder. Diese Wertvorstellungen entwickeln sich in der Gesellschaft. Ihre Weitergabe und Anpassung von Generation zu Generation ist in erster Linie Sache der Familie. Zur Familienpolitik gehören ebenso die Unterstützung einer pluralen Familienkultur wie die Schaffung geeigneter rechtlicher Rahmenbedingungen für Familien sowie die Weiterentwicklung des Familienlastenausgleichs.

Familienpolitik ist demgemäß keineswegs nur Sache des Staates, sondern ebenso ureigene Sache aller beteiligten Gruppen:

- der Familien selbst und ihrer Interessenvertretungen,
- der Kirchen,
- der Wohlfahrtsverbände,
- der Wirtschaft,
- der Tarifvertragspartner,
- der Parteien.

Auf der staatlichen Seite ist Familienpolitik nicht nur eine Aufgabe des Bundes und der Länder, sondern eine originäre Aufgabe aller Ebenen, also auch der kommunalen Ebenen im örtlichen und regionalen Bereich. Bund und Länder gestalten in erster Linie die rechtlichen und übergreifenden sonstigen Rahmenbedingungen. Gemeinden und Kreise hingegen sind ganz unmittelbar für die Gestaltung der sozialen Infrastruktur in den Lebensräumen der Familien ver-

antwortlich. Sie kennen am besten die spezifischen Standortbedingungen und Standortdefizite für Familien und tragen für die Familienorientierung und Familienfreundlichkeit ihrer sozialen Infrastrukturen ganz konkrete Verantwortung. Eine örtliche und regionale Familienpolitik kann jedoch nur dann aufgebaut werden, wenn Kommunen und Kreise sie gemeinsam mit freien Trägern und gesellschaftlichen Akteuren gestalten. Ohne eine solche Integrationsleistung wird eine örtliche und regionale Familienpolitik nicht möglich, mit dieser Integrationsleistung wird sie erfolgreich sein.

Die Bundesregierung sieht in dem Fünften Familienbericht eine gute Grundlage, die Politik für Familien auf allen Ebenen und in allen gesellschaftlichen Bereichen weiter zu entwickeln. Sie fordert alle Verantwortungsträger, alle staatlichen Ebenen und alle gesellschaftlichen Bereiche dazu auf, Familien in ihren Leistungen für jedes ihrer Mitglieder und für die Gesellschaft anzuerkennen und ihre Lebens- und Entfaltungsmöglichkeiten immer weiter zu verbessern.