

POLITISCHE STUDIEN 430

Zweimonatszeitschrift für Politik und Zeitgeschehen

Schwerpunktthema: Instrumente der Familienpolitik

Mit Beiträgen von
**Jörg Althammer, Dorothee Bär,
Ivonne Honekamp, Isabelle
Kürschner, Johannes Schwarze
und Barbara Thiessen**

Nikolaus Bachler
Politische Studien-Zeitgespräch:
„Man muss der Kunst die
Gegenwart abringen“

Peter Witterauf
Wirtschaftswachstum in der Kritik:
Muss Wohlstand neu definiert werden?

Susanne Dröge
Die Ergebnisse der Klimakonferenz
in Kopenhagen – Wie weiter in der
internationalen Klimapolitik?

Edmund Ratka
Lissabons Chancen nutzen: Die
außenpolitische Verfassung der EU
nach dem Reformvertrag



**Hanns
Seidel
Stiftung**

POLITISCHE STUDIEN 430

Zweimonatszeitschrift für Politik und Zeitgeschehen

Schwerpunktthema: Instrumente der Familienpolitik

Mit Beiträgen von
**Jörg Althammer, Dorothee Bär,
Ivonne Honekamp, Isabelle
Kürschner, Johannes Schwarze
und Barbara Thiessen**

Nikolaus Bachler
Politische Studien-Zeitgespräch:
„Man muss der Kunst die
Gegenwart abringen“

Peter Witterauf
Wirtschaftswachstum in der Kritik:
Muss Wohlstand neu definiert werden?

Susanne Dröge
Die Ergebnisse der Klimakonferenz
in Kopenhagen – Wie weiter in der
internationalen Klimapolitik?

Edmund Ratka
Lissabons Chancen nutzen: Die
außenpolitische Verfassung der EU
nach dem Reformvertrag



**Hanns
Seidel
Stiftung**

**Herausgeber:**

© 2010, Hanns-Seidel-Stiftung e.V., München
Lazarettstraße 33, 80636 München,
Tel. 0 89/12 58-0, E-Mail: polstud@hss.de,
Online: www.hss.de

Vorsitzender: Dr. h. c. mult. Hans Zehetmair,
Staatsminister a.D., Senator E. h.
Hauptgeschäftsführer: Dr. Peter Witterauf
Leiter der Akademie für Politik und Zeit-
geschehen: Prof. Dr. Reinhard Meier-Walser
Leiter PRÖ/Publikationen: Hubertus Klingsbögl

Redaktion:

Prof. Dr. Reinhard Meier-Walser (Chefredakteur,
V.i.S.d.P.)
Barbara Fürbeth M.A. (Redaktionsleiterin)
Verena Hausner (Stv. Redaktionsleiterin)
Susanne Berke, Dipl. Bibl. (Redakteurin)
Claudia Magg-Frank, Dipl. sc. pol. (Redakteurin)
Marion Steib (Redaktionsassistentin)

Druck: Bosch-Druck, Landshut

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Ver-
vielfältigung, Verbreitung sowie Übersetzung,
vorbehalten. Kein Teil dieses Werkes darf in
irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm
oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche

Genehmigung der Hanns-Seidel-Stiftung e.V.
reproduziert oder unter Verwendung elektroni-
scher Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder
verbreitet werden. Das Copyright für diese Publi-
kation liegt bei der Hanns-Seidel-Stiftung e.V.

Die Beiträge in diesem Heft geben nicht unbe-
dingt die Meinung des Herausgebers wieder;
die Autoren tragen für ihre Texte die volle Verant-
wortung. Unverlangt eingesandte Manuskripte
werden nur zurückgesandt, wenn ihnen ein Rück-
porto beiliegt.

Bezugspreis: Einzelhefte € 4,50.
Jahresabonnement € 27,00.

Schüler/Studenten-Jahresabonnement bei Vorlage
einer gültigen Bescheinigung kostenlos.

Die Zeitschrift Politische Studien erscheint als
Periodikum und Themenheft. Darüber hinaus er-
scheinende Sonderausgaben sind im Abonnement
nicht enthalten. Abobestellungen und Einzelheft-
bestellungen über die Redaktion und den Buch-
handel.

Kündigungen müssen der Redaktion schriftlich
mindestens 8 Wochen vor Ablauf des Abonne-
ments vorliegen, ansonsten verlängert sich der
Bezug um weitere 12 Monate.

Inhalt

Peter Witterauf	Editorial: Wirtschaftswachstum in der Kritik: Muss Wohlstand neu definiert werden?	5
Nikolaus Bachler	Politische Studien-Zeitgespräch mit dem Intendanten der Bayerischen Staatsoper: „Man muss der Kunst die Gegenwart abringen“	10

Schwerpunktthema: Instrumente der Familienpolitik

Isabelle Kürschner	Einführung	19
Dorothee Bär	Instrumente einer erfolgreichen Familienpolitik	21
Jörg Althammer	Bildungs- und Betreuungsgutscheine – Ein Weg aus dem Dilemma?	30
Barbara Thiessen	Neue Mütter sind im Land – Das Betreuungsgeld als Grabbeigabe des Alleinernährermodells?	37
Isabelle Kürschner	Wahlfreiheit – Ein realistisches Ziel der Familienpolitik?	48
Ivonne Honekamp/ Johannes Schwarze	Die finanzielle Förderung von Familien in Deutschland, Frankreich und Schweden – Ein Vergleich	55

Susanne Dröge	Die Ergebnisse der Klimakonferenz in Kopenhagen – Wie weiter in der internationalen Klimapolitik?	64
Edmund Ratka	Lissabons Chancen nutzen: Die außenpolitische Verfassung der EU nach dem Reformvertrag	75
Das aktuelle Buch	.....	83
Buchbesprechungen	.....	85
Leseempfehlungen	.....	93
Ankündigungen	.....	95
Autorenverzeichnis	.....	96

Editorial: Wirtschaftswachstum in der Kritik: Muss Wohlstand neu definiert werden?

Peter Witterauf

Die weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise hat deutliche Spuren hinterlassen: Die Wirtschaftsaktivitäten sind eingebrochen, die Arbeitslosigkeit ist gestiegen und nimmt auch 2010 in den meisten Ländern weiter zu. Die politisch Verantwortlichen hoffen deshalb auf neues Wirtschaftswachstum, auch in Deutschland. Eine Reihe von Maßnahmen wie das Wachstumsbeschleunigungsgesetz wurde auf den Weg gebracht, um die deutsche Wirtschaft wieder auf Wachstumskurs zu führen.

1. Neue Debatte um das Wirtschaftswachstum

Das Wirtschaftswachstum ist durch die globale Wirtschafts- und Finanzkrise verstärkt in die Kritik geraten. V. a. das Bruttoinlandsprodukt als Wohlstandsindikator erscheint vielen ungeeignet und der Ruf nach einen Wachstumsverzicht wird lauter. Es sei ein Irrglaube, dass Wachstum den Menschen Wohlstand bringe, meinen die Kritiker. Wohlstand sei mehr als der Wert von Gütern und Dienstleistungen, wie er durch das Bruttoinlandsprodukt gemessen werde. Auch Umweltverträglichkeit und Bildung, sogar Glück, müssten als Kriterien des Wachstums gemessen werden.¹ Sie beziehen sich dabei auf die Arbeitsergebnisse einer Kommission, die vom französischen Staatspräsidenten Nicolas Sarkozy beauftragt wurde. Diese 22-köpfige Kommission, an der namhafte Ökonomen wie die Nobelpreisträger Joseph Stiglitz und Amartya Sen

beteiligt waren, hat sich kritisch mit der Aussagekraft des Bruttoinlandsprodukts auseinandergesetzt.² Der französische Staatspräsident wird mit folgender Aussage zitiert: „Das Bruttoinlandsprodukt hat ausgedient und muss um die Qualität von Umweltschutz, Sozialleistungen und öffentliche Dienstleistungen ergänzt werden.“³

Diese Kritik ist nicht neu. Bereits 1972 hat der Club of Rome die Grenzen des Wachstums beschworen.⁴ Heute tragen vor allem die Umwelt- und Klimadebatte dazu bei, die Wachstumszweifel zu verstärken. Im Kern geht es dabei um zwei zentrale Kritikpunkte: Zum einen, so wird kritisiert, sei das Bruttoinlandsprodukt als Wohlstandsindikator ungeeignet. Zum anderen, so wird gefordert, sei Wachstumsverzicht das Gebot der Stunde. „Verzicht als Gewinn“ wird als entscheidende Zukunftsstrategie beschrieben.⁵ Beide Kritikpunkte sollen im Folgenden hinterfragt werden.

2. Das Bruttoinlandsprodukt – der falsche Wohlstandsindikator?

Das Bruttoinlandsprodukt gibt den Gesamtwert aller Güter (Waren und Dienstleistungen) an, die während eines Jahres innerhalb der Landesgrenzen einer Volkswirtschaft hergestellt wurden und dem Endverbrauch dienen. Das Bruttoinlandsprodukt ist also ein Maß für die wirtschaftliche Leistung einer Volkswirtschaft in einem bestimmten Zeitraum, eine Art Wirtschaftsbilanz. Schon von der Definition her ist es keine Sozialbilanz, Umweltbilanz, Gesundheitsbilanz oder Glücksbilanz. Faktoren wie soziale Sicherheit, Zustand der Umwelt, Gesundheitsversorgung, soziale Gerechtigkeit und Lebensqualität werden vom Bruttoinlandsprodukt nicht oder zumindest nicht direkt erfasst. Auch die Aussagekraft ist ungenau, da zum Beispiel Schwarzarbeit und Eigenbedarfsproduktion sowie unbezahlte Tätigkeiten (Hausarbeit, Heimwerken, Hobbys, Ehrenämter) nicht mitberechnet werden.

Dennoch ist das Bruttoinlandsprodukt ein sehr wichtiger Indikator und im internationalen Vergleich eine der aussagefähigsten Größen. Nur wenige Indikatoren werden derart exakt ermittelt wie das Bruttoinlandsprodukt, so dass hier am ehesten internationale Vergleiche möglich sind. Zugleich steht außer Frage, dass mit der Wirtschaftsleistung eines Landes auch die finanziellen Möglichkeiten steigen, um Aufgaben wie soziale Sicherheit, Schutz der Umwelt und Lebensqualität zu erfüllen – ganz zu schweigen von der Bekämpfung von Armut und Hunger, was in vielen Ländern der Welt die drängendste Aufgabe überhaupt ist.

Das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf zeigt im internationalen Vergleich sehr deutlich, dass weltweit gewaltige Unterschiede in der Wirtschaftskraft bestehen. Im Jahr 2008 (für 2009 gibt es noch keine verlässlichen Zahlen) lag es zum Beispiel in der Schweiz bei 68.400 US-Dollar, in den Vereinigten Staaten von Amerika bei 47.400 US-Dollar, in Deutschland bei 44.700 US-Dollar und in Japan bei 38.500 US-Dollar. Dem gegenüber verzeichneten zum Beispiel Russland ein Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt von 11.800 US-Dollar, Brasilien von 8.300 US-Dollar, die Volksrepublik China von 3.260 US-Dollar und Indien von 1.017 US-Dollar. An letzter Stelle lagen die Demokratische Republik Kongo mit 185 US-Dollar und Burundi mit 138 US-Dollar.⁶ Wer wollte bestreiten, dass mit diesen Unterschieden auch Wohlstandsdifferenzen – wie auch immer definiert – verbunden sind?

Auch die absolute Größe des Bruttoinlandsprodukts verdeutlicht die Wirtschaftskraft und das Wohlstandspotenzial eines Landes. Mit 14,4 Billionen US-Dollar nahmen die USA im Jahr 2008 weltweit die Spitzenposition ein und lagen deutlich vor Japan mit 4,9 Billionen US-Dollar und China mit 4,3 Billionen US-Dollar. Danach folgten Deutschland mit 3,6 Billionen US-Dollar, Frankreich mit 2,9 Billionen US-Dollar und Großbritannien mit 2,7 Billionen US-Dollar.⁷

Wenn es darum geht, den Wohlstand eines Landes in seinen verschiedenen Ausprägungen zu erfassen, dann kann das Bruttoinlandsprodukt durch eine Reihe anderer Indikatoren ergänzt werden. Der Gini-Index zum Beispiel ist ein Maß dafür, wie gleich bzw. ungleich

die Einkommens- und Vermögensverteilung in einem Land ist. Der Human Development Index (HDI) wird aus dem Pro-Kopf-Volkseinkommen gebildet und bezieht die Lebenserwartung sowie den Bildungsgrad mit ein. Der Genuine Progress Indicator (GPI) ist ein Maß für die wirtschaftliche Leistung einer Volkswirtschaft, das die Nachhaltigkeit von Wachstum abbilden soll. Sein Vorläufer war der Index of Sustainable Economic Welfare (ISEW).⁸ In dem bereits erwähnten Bericht der vom französischen Präsidenten eingesetzten Kommission wird empfohlen, das „Wohlergehen“ eines Landes zu messen. Neben Einkommen und Vermögen werden insbesondere erwähnt: Gesundheit, Bildung, Zustand der Umwelt, Freizeit, soziale Netzwerke und politische Beteiligungsmöglichkeiten.⁹

Es ist allerdings zu bedenken, dass die Ermittlung dieser „Zusatzindikatoren“ nur sehr begrenzt möglich ist. Auch die Aussagekraft ist großen Teils sehr eingeschränkt. Im Bereich der Einkommensverteilung zum Beispiel liegen für internationale Vergleiche kaum belastbare Zahlen vor. Es kommt hinzu: Eine Reihe von Indikatoren kann positiv oder negativ interpretiert werden. Ist zum Beispiel eine hohe Ärztedichte Ausdruck der guten Gesundheitsversorgung eines Volkes oder spiegelt sie nicht eher einen hohen Krankheitsstand wider? Noch schwieriger wird es, wenn versucht wird, das „Glück“ der Menschen zu messen. Hier ist bei manchen Indikatoren Vorsicht am Platz.

Der Ökonom Ulrich van Suntum hat im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft ein „Glücks-Bruttoinlandsprodukt“ entwickelt. Es enthält elf Faktoren, darunter das Wachstum

des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf, die Arbeitslosenquote, die Einkommensverteilung, das jährliche Nettoeinkommen, den Gesundheitszustand sowie die Sorge um die finanzielle Sicherheit und den Arbeitsplatz.¹⁰ Dieser „Lebenszufriedenheits-Indikator“ kann zumindest für Deutschland als zusätzliche Entscheidungshilfe dienen.

3. Verzicht auf Wirtschaftswachstum – der richtige Weg?

Es steht außer Frage, dass Wirtschaftswachstum, also die Zunahme des Bruttoinlandsprodukts, zu negativen Folgen führen kann. Hier werden vor allem der Ressourcenverbrauch und die Belastung der Umwelt genannt, insbesondere auch vor dem Hintergrund der Klimaproblematik. Auch negative Folgen für das Zusammenleben werden angeführt: Eine zunehmende „Konsumorientierung“ zum Beispiel belastet das Gemeinwesen.

Dennoch wäre ein politisch verordneter „Wachstumsverzicht“ problematisch. Für viele Entwicklungs- und Schwellenländer ist eine wirtschaftliche Aufwärtsentwicklung notwendig, um Hunger und Armut erfolgreich zu bekämpfen. Aber auch Industrieländer wie Deutschland brauchen dringend mehr Wirtschaftswachstum: zum Abbau der drastisch gestiegenen Staatsverschuldung, zur Sicherung des sozialen Netzes, für familienpolitische Leistungen, zum Erhalt und zur Neuschaffung von Arbeitsplätzen, zum Schutz der Umwelt und zum Ausbau umweltfreundlicher Technologien, um nur einige Beispiele zu nennen. Gerade am Arbeitsmarkt steht Deutschland in den nächsten Jahren vor großen He-

rausforderungen. Bestehende Arbeitsplätze müssen erhalten, neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Dies ist nur möglich, wenn es gelingt, neue Wachstumspotenziale zu erschließen.

Nach den Berechnungen des Statistischen Bundesamtes ist das Bruttoinlandsprodukt in Deutschland im Jahr 2009 um rund 5% gesunken. So stark schrumpfte das Bruttoinlandsprodukt seit Bestehen der Bundesrepublik noch nie. Die Zahl der Unternehmenszusammenbrüche ist gestiegen, ebenso die Arbeitslosigkeit. Für 2010 rechnet der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung mit einem Wirtschaftswachstum von 1,6%. Bei der Arbeitslosigkeit erwartet er einen Anstieg um 500.000 Personen auf knapp vier Millionen Personen.¹¹ In dieser Situation kommt es entscheidend darauf an, die Wachstumskräfte zu stärken und nicht zu schwächen. Mit Recht fordert der Sachverständigenrat deshalb zum Beispiel Impulse in der Innovationspolitik.¹²

Ein weiteres Beispiel: Deutschland hat sich im Rahmen der internationalen Staatengemeinschaft verpflichtet, seine Leistungen für die ärmeren Länder in den nächsten Jahren weiter zu steigern. Wie soll dies ohne Wirtschaftswachstum möglich sein?

Wachstumskritiker verweisen gerne auf die Tatsache, dass der Zuwachs an Wohlstand in den westlichen Industrienationen in den vergangenen Jahrzehnten zu keinem Anstieg im Wohlbefinden der Bevölkerung geführt habe.¹³ Dies ist sicherlich insoweit zutreffend, als Wachstum allein nicht ausreicht, um die Bevölkerung zufriedener zu machen.

Aber: Wäre die Bevölkerung zufriedener, wenn die Arbeitslosigkeit in Deutschland weiter deutlich ansteigt? Im Übrigen zeigen Forschungsergebnisse des Schweizer Ökonomen Bruno Frey, dass die wichtigste wirtschaftliche Einflussgröße auf das Glücksgefühl die Arbeit ist. Wer seinen Job verliert, wird unglücklich. Dies bewirkt das Gefühl, nutzlos zu sein und von der Gesellschaft nicht mehr gebraucht zu werden.¹⁴

Der britische „Glücksökonom“ Richard Layard ist der Auffassung, dass die Menschen zu viel arbeiten und deshalb frohe Momente mit Freunden und Familie verpassen würden. Er fordert deshalb höhere Steuern, damit sich Arbeit weniger lohnt. Der Staat soll die Menschen zu ihrem Glück zwingen und das Wirtschaftswachstum, das ohnehin nicht zufrieden macht, kleiner ausfallen lassen.¹⁵ Wäre eine solche „Glücksdiktatur“ wirklich wünschenswert? Oder sollte es nicht weitgehend dem Einzelnen überlassen bleiben, wie er seine Zielvorstellungen verwirklichen will?

Nicht ein wie auch immer definierter Verzicht auf Wachstum ist das Gebot der Stunde, sondern eine staatliche Rahmensetzung, die qualitatives Wachstum ermöglicht. Es ist nämlich ein Irrglaube, zusätzliches Wirtschaftswachstum immer mit Umweltbelastung gleichzusetzen. Zusätzliches Wirtschaftswachstum kann zum Beispiel bedeuten: Verbesserung des Bildungsangebotes für Kinder und Jugendliche, bessere Pflegeleistungen in Seniorenheimen, die Herstellung umweltfreundlicher Technologien, Ausbau des Dienstleistungssektors generell. Manchmal könnte man glauben, Wachstums-

kritiker setzen Wirtschaftswachstum nur mit Kohlekraftwerken und Stahlproduktion gleich.

Zu bedenken ist insbesondere auch, dass Deutschland nicht einfach aus dem internationalen Wettbewerb „aussteigen“ kann. Für ein rohstoffarmes Land wie Deutschland, das vom Wissen und Können seiner Menschen lebt und auf Exporterfolge angewiesen ist, wäre dies mit gravierenden Wohlstandseinbußen verbunden.

Und natürlich haben auch wir alle selbst über unser Verhalten es in der Hand, die weitere Wirtschaftsentwicklung qualitativ zu steuern. Die Nachfrage bestimmt letztlich das Angebot. Mit einer „zukunftsfähigen Kultur“ können wir alle dazu beitragen, dass Konsumorientierung und eine Verengung auf rein materielle Wohlstandsmehrung zurückgedrängt werden. Wer hindert uns, zum Beispiel verstärkt umweltfreundliche Produkte nachzufragen oder das gesellschaftliche Miteinander zu stärken?¹⁶

Anmerkungen

¹ Kläßen, Michael: Die alte Mär vom Mehr, in: Süddeutsche Zeitung (SZ), 16.9.2009.

² Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, www.stiglitz-sen-fitoussi.fr.

³ Kosch, Stefan: Rechnen für eine bessere Welt, in: Die Tageszeitung, 16.9.2009.

⁴ Meadows, Dennis u.a.: Die Grenzen des Wachstums. Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit, Stuttgart 1972 (Titel der amerikanischen Ausgabe: The Limits to Growth).

⁵ Vgl. zum Beispiel Leggewie, Claus/Weber, Harald: Das Ende der Welt, wie wir sie kannten, Frankfurt 2009, S.176ff.

⁶ International Monetary Fund: World Economic Outlook Database, October 2009.

⁷ Ebd.

⁸ Einen Überblick über die aktuelle Diskussion gibt eine Veröffentlichung von InWEnt: Hoegen, Monica: Statistics and the quality of life, Bonn 2009.

4. Zusammenfassung und Bewertung

Das Bruttoinlandsprodukt, das die wirtschaftliche Leistung einer Volkswirtschaft misst, hat zweifellos eine Reihe von Schwachstellen. Dennoch ist es eine wichtige und aussagekräftige Messgröße. Es ist als internationaler Indikator unverzichtbar und sollte deshalb nicht ersetzt, sondern um andere geeignete Indikatoren ergänzt werden. Indikatoren wie der „Human Development Index“ oder ein „Lebenszufriedenheits-Indikator“ ermöglichen wichtige Zusatzinformationen, um das „Wohlergehen“ eines Landes einzuschätzen.

Ein staatlich verordneter „Wachstumsverzicht“ wäre ein Irrweg. Aufgaben wie die Bekämpfung der Armut, die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen sowie der Schutz der Umwelt können nur durch zusätzliches Wirtschaftswachstum erfüllt werden. Notwendig ist aber qualitatives und nachhaltiges Wachstum. Hierfür sind die entsprechenden Rahmenbedingungen zu schaffen.

⁹ Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.

¹⁰ Eine Kurzfassung der Studie „Lebenszufriedenheit und Wohlbefinden in Deutschland“ kann im Internet unter www.insm.de eingesehen werden.

¹¹ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2009/10, Wiesbaden 2009, S.58ff.

¹² Ebd., S.240ff.

¹³ Matthey, Astrid: Erst mal sehen, was die anderen haben, in: SZ, 17.12.2009.

¹⁴ Mühlauer, Alexander: Der Glücksforscher, in: SZ, 21.12.2009.

¹⁵ Finke, Björn: Zwischen Wohlstand und Glück, in: SZ, 8.12.2009.

¹⁶ Wege zu einer „zukunftsfähigen Kultur“ beschreibt Alois Glück in seinem neuen Buch „Warum wir uns ändern müssen“, erschienen im Herbig Verlag 2010.

Politische Studien-Zeitgespräch mit Nikolaus Bachler, Staats- intendant der Bayerischen Staatsoper: „Man muss der Kunst die Gegenwart abringen“

Nikolaus Bachler wurde in der Steiermark, Österreich, geboren. Nach der Schauspielausbildung am Max Reinhardt-Seminar in Wien und zwei Spielzeiten am Landestheater Salzburg folgten mehrere Jahre Schauspielengagements in Deutschland (Deutsches Theater Göttingen, Freie Volksbühne Berlin, Thalia Theater Hamburg, Deutsches Schauspielhaus Hamburg). Ab 1987 war er künstlerischer Direktor an den Staatlichen Schauspielbühnen Berlin, ab Herbst 1990 Producteur artistique von Taller Europe Paris. Von 1991 bis 1996 leitete er als Intendant die Wiener Festwochen. Von 1996 bis 1999 war er Direktor der Volksoper Wien. Am 1. September 1999 trat er als Nachfolger von Claus Peymann als Direktor des Wiener Burgtheaters an. Seit September 2008 ist er Intendant der Bayerischen Staatsoper München.

Politische Studien: Herr Bachler, ist Oper ein Leitmedium oder sogar eine Leitkultur? Ich könnte mir vorstellen, dass die Oper, das was sie in früheren Jahrhunderten für Politik schon einmal war, wieder werden könnte, oder sehen Sie die Entwicklung anders?

Nikolaus Bachler: Nein. Ich bin grundsätzlich gegen den Begriff von Leitkultur. Erstens ist der Begriff aus einer Zeit besetzt, an die wir nicht anschließen sollten. Zweitens hat Leitkultur immer mit Didaktik zu tun und damit letztlich mit Zwang. Mir ist der Begriff „kulturelles Biotop“ lieber. Denn ausgehend von der Ökologie gibt es be-

stimmte sensibilisierende und reinigende Momente. Darin liegt, glaube ich, die Aufgabe der Kunst im Allgemeinen und vielleicht der Oper im Besonderen. Letztlich erzählt die Kunst über den Menschen, über sich selbst. Seit die Menschen der Neuzeit immer mehr mechanisiert wurden, ist es die Aufgabe der Musik und der Oper, die Gesellschaft und die Menschen wieder zu humanisieren. Im weitesten Sinne ist dies die Aufgabe, die uns immer mehr zukommt und die auch immer bedeutsamer werden wird. Oper ist also fast ein Reservat für Dinge, die Gefahr laufen, verloren zu gehen: Sprache, zwischenmenschliche Sensibilität, Mit-

gefühl – Gefühle im Allgemeinen. Das alles sind unsere Themen. Das sind die Stoffe unserer Werke.

Politische Studien: Können Sie also sagen, dass Oper nach wie vor eine Werte vermittelnde Instanz ist, insbesondere, wenn es um humane Werte geht?

Nikolaus Bachler: Absolut, das ist ganz zentral. Ich würde sagen, dass es immer weniger vermittelnde Orte in der Gesellschaft gibt. Man sieht dies z.B. in Krisenzeiten – wie auch jetzt – an den ständig steigenden Besucherzahlen.

Politische Studien: In der Politik wird in den letzten Jahren ebenfalls verstärkt die Rückbesinnung auf humane Werte eingefordert. Kann Politik hier von der Oper lernen, oder stellt sich Oper sogar in den Dienst der Politik?

Nikolaus Bachler: Man darf nicht verwechseln, wovon oder von wem man lernen kann. Lernen kann man von den Werken. Theaterleute verwechseln das manchmal. In den letzten zwanzig Jahren ist es üblich geworden, dass gerade Theaterleiter zu allen politischen Dingen ihre Statements abgeben und glauben, nur weil sie Schiller spielen, könnten sie die Politik besser durchschauen. Man kann vom Genie der Schriftsteller oder der Komponisten lernen, weil diese durch ihre Begabung eine durchdringende Sicht auf die politischen Dinge und Prozesse haben. Politik hat sich ihrerseits in jeder funktionierenden Zivilisation mit Kunst beschäftigt und große Politiker sind immer kunstaffine Menschen gewesen. Womöglich hat erst Kunst dazu beigetragen, dass sie große Politiker wurden. Da gibt es schon einen Zusammenhang. Wie auch bedeutende Mediziner

oder andere Menschen, die in ihrem Bereich Außergewöhnliches leisten, verhalten sie sich auf die eine oder andere Art dem Künstlerischen gegenüber sehr aufgeschlossen. Man braucht nur die Geschichte zu studieren – letztlich waren die bedeutendsten Herrscherhäuser die größten Mäzene und berühmte Politiker sind immer auch kunstinteressierte Menschen gewesen.

Politische Studien: Sie geben sich jetzt als bescheidener Intendant. Letztlich wählen aber Sie die Stücke und den Regisseur aus. Peter Konwitschny hat einmal gesagt, dass man nicht einfach nur das Stück des Genies dekorieren kann, sondern dass man es für die heutige Zeit interpretieren muss. Damit beginnt letztlich der Einfluss auf Gesellschaft und Politik.

Nikolaus Bachler: Ich tue nichts anderes als jeder andere an einer entscheidenden Schaltstelle. Man muss natürlich eine eigene gesellschaftspolitische Position vertreten und dadurch hat man natürlich auch einen gesellschaftlichen Einfluss, wenn Sie so wollen. Das geschieht beim Auswählen des Komponisten, des Stücks, des Regisseurs und der Zusammenstellung eines Spielplans. Jeder, der für die Bühne schreibt, schreibt für die Interpretation. Es schreibt kein Verdi, kein Wagner, kein Kleist und kein Schiller für das Museum. Wer für die Bühne schreibt, der schreibt für das Leben und die Gegenwart. Auch wenn ein Werk 200 Jahre alt ist, entkommt man der Gegenwart nicht, sobald man es aufführt. Der Regisseur ergreift die Chance, ein Stück durch die Augen der Vergangenheit und die Augen der Gegenwart zu sehen. Das ist seine Interpretation, sein Einfluss. Der berühmt-berüchtigte Be-

griff der Werktreue wird oft missverstanden. Wir müssten dann konsequent zur Mozartaufführung in der Kutsche kommen, Gaslichter anzünden und auf Instrumenten mit Darmsaiten spielen. Das zeigt, dass das nicht möglich ist. Ob wir es wollen oder nicht, wir befinden uns in unserer Gegenwart, der man sich stellen muss. Daher geht es ausschließlich um die Frage, ob die Interpretation einer Inszenierung selbst etwas aussagt oder nicht, ob sie die Höhe des Werkes erreicht oder nicht. Darüber kann man diskutieren. Aber der Interpretation und der Gegenwärtigkeit entkomme ich nicht. Ich sitze hier als heutiger Mensch und beschäftige mich mit einem alten Werk. Das kann ich nur vom Heute aus tun. Um Ihre Frage zu beantworten: Wir haben die Möglichkeit, auf der Schaubühne zu zeigen, was wir zu heutigen Situationen, Verhältnissen oder zwischenmenschlichen Beziehungen meinen. Wie die Auswirkung aber auf den Zuschauer ist, bleibt die offene Frage.

Politische Studien: Für die neue Spielzeit haben Sie sich neue Produkte wie z.B. „Mea Culpa“ von Christoph Schlingensiefel und „Die Tragödie des Teufels“ von Peter Eötvös ausgewählt, aber auch eine zusätzliche neue Spielstätte, den Pavillon 21 MINI Opera Space. Richtet die Bayerische Staatsoper verstärkt den Blick auf problematische Entwicklungen in unserer Gesellschaft?

Nikolaus Bachler: Nein, ich glaube, man muss der Kunst die Gegenwart immer wieder abringen. Das Theater war und ist nie puristisch. Es hat immer alles aufgenommen, was da war: die technischen Erneuerungen, das elektrische Licht, Toneffekte. Fortschritte

wurden aber andererseits auch immer mit den Künsten verbunden. Das ist nichts Neues. Ich habe gute Erfahrungen in Wien machen können, indem ich bildende Künste ins Theater geholt und mit Choreographien verknüpft habe. Ich finde, wir haben die Verpflichtung, sozusagen ganz im kanonischen Sinne, uns einerseits um die Werke zu kümmern und andererseits unser Haus durch unterschiedliche Einflüsse lebendig zu machen. Künstler wie Christoph Schlingensiefel, der sich in den letzten Jahren sehr zur Musik und Oper hin entwickelt hat, sind Leute, die durch andere Sichtweisen wie eine Vitaminspritze auf die Institution Oper wirken. Das Projekt Pavillon 21 MINI Opera Space ist in erster Linie der Wunsch, etwas Neues zu schaffen. Über Jahrhunderte wurden für die jeweilige Zeit Theater gebaut. Das ist in den letzten einhundert Jahren nicht mehr der Fall gewesen. Es sind viel weniger geworden im Vergleich zum 18. oder 19. Jahrhundert. Einen Spielraum zu schaffen, der Experimente ermöglicht und der erstmals keine festgelegte Zuschauer- und Spielsituation hat, ist der Versuch einer Anknüpfung an frühere Zeiten. Das ist etwas, was dem Wesen des Theaters sehr entspricht.

Politische Studien: Aber es ist jetzt nicht so gedacht, dass es vorwiegend die jungen Leute anzieht, oder?

Nikolaus Bachler: Ich sage immer, dass wir ein Theater sind, das die Kunst braucht. Wir sind kein Dienstleistungsbetrieb. Wir machen keine Marktforschung – nicht weil wir das nicht wollen, sondern weil es Unsinn wäre. D. h., wir haben auch kein Zielpublikum. Meine Erfahrung ist, dass die Leute kommen, wenn wir die richtigen Sa-



Nikolaus Bachler bei der „Jungen Akademie“

chen machen. Davon hängt es einzig und allein ab. Wenn man als Opernhaus oder Theater lebendig ist, ein Ort der Auseinandersetzung ist, wenn es auch knallt, auch Leute dagegen sind, wenn es Gesprächsthema ist, ein Stoff ist, der heute etwas zu sagen hat, dann kommen Jüngere und Ältere, dann kommen Studenten und Arbeiter, dann hat man das gemischte Publikum. Dass man im Parkett oft relativ ältere Menschen sitzen sieht, liegt daran, dass diese sich auch die Karten leisten können. Das ist normal und das war und ist auch gut so. Ich finde, wir müssen klar und wahrhaftig sein, wir müssen interessant sein, etwas zu sagen haben, wir müssen leidenschaftlich sein und siehe da – wir könnten jede Vorstellung dreimal verkaufen.

Politische Studien: Alle klagen über die fehlende Jugend in den Theatern. Sie überraschen mich mit Ihrer Einstellung. In Valencia versucht man, mit

einem neuen Ring der Nibelungen die Jugend direkt anzusprechen und propagiert den „Ring des 21. Jahrhunderts“. Nachwuchs für die Oper zu gewinnen halten Sie nicht für zielführend?

Nikolaus Bachler: Im Vergleich zur Oper in Valencia sind wir in München jünger. Dies sind nur Marketingtricks. Was soll das denn heißen, der „Ring fürs 21. Jahrhundert“? Es ist schwer genug, einen tollen, richtigen, interessanten und spannenden Ring zu machen. La Fura dels Baus? Habe ich schon gekannt und engagiert, als sie noch Straßentheater bei den Wiener Festwochen machten. Wir werden mit ihnen in zwei Jahren für eine Produktion zusammenarbeiten. Wir werden im Jahr 2012 einen „Ring“ machen, der hoffentlich besser wird als viele „Ringe“, die ich so sehe. Kunst kann man nicht bestellen. Es ist so naiv zu sagen, wir machen jetzt dieses oder jenes spe-

ziell für die Jugend. Was soll das heißen? Ich finde, wir haben so viele Vorstellungen und Produktionen, die absolut begeistert von jungen wie von älteren Leuten angenommen werden. Ich halte das alles eigentlich für hilflose Vermarktungstricks. Das hat mit Kunst überhaupt nichts zu tun. Der sinnvollere und nachhaltigere Weg, um einem jungen Publikum das Erlebnis Oper zu vermitteln, führt meines Erachtens über eine breit angelegte und inhaltlich fundierte Kinder- und Jugendarbeit, mit der sämtliche Alters- und Bildungsschichten erreicht werden.

Politische Studien: Gibt es Ihrer Meinung nach etwas, wohin sich Oper dennoch hin entwickeln muss? Momentan erscheint es so, als hätten wir alles, weil wir lebendig sind und unseiner Impulsen folgen.

Nikolaus Bachler: Nein. Oper hat alles, weil das Wesen Mensch so ist. Was ich vorhin meinte, ist, dass die Oper noch viel radikaler werden muss, als sie ist. Wir sind von einem sehr unbürgerlichen, sehr am Rande der Gesellschaft lebenden Metier im 17./18. Jahrhundert zur bürgerlichen Institution geworden und davon müssen wir uns immer wieder befreien. Wir müssen uns immer wieder selbst befragen, uns immer wieder von Neuem radikalisieren. Wir müssen auch die Gesellschaft und uns selber provozieren. Nicht um Aufmerksamkeit zu erregen, sondern, um eine Auseinandersetzung zu schaffen. Ich liebe es, wenn Leute über eine Auf-führung streiten, wenn sie um den Inhalt kämpfen. Ich finde, wir müssen uns immer wieder selbst verunsichern, uns selbst riskieren. Mir ist das Ganze eigentlich viel zu institutionalisiert. Jeder, der heute am Theater arbeitet, geht

davon aus, dass er einen lebenslangen Job hat, dass er abgesichert ist und sein Konzept das Richtige ist. Die Gefahren lauern in der Institutionalisierung.

Politische Studien: Wie muss ein Intendant sein, der gern mal einfach das Etablierte in Frage stellt, provoziert, experimentiert und letztlich aber auch darüber unterrichten muss, was er beabsichtigt?

Nikolaus Bachler: Ich glaube, dass man das anders herum sehen muss. Zuerst muss man psychologisch so konstruiert sein, dass man das Leidenschaftliche liebt. Ich liebe leidenschaftlich Opern. Gestern z.B. dachte ich mir, ich müsste mal zu Hause arbeiten und wollte deshalb nur zehn Minuten in der Vorstellung bleiben. Dann bin ich doch bis zum Schluss geblieben, weil mich das Werk so faszinierte. Wenn es dann so genial gesungen ist, wie gestern, dann ist man beglückt und begeistert und weiß, dass man nirgendwo anders arbeiten möchte. Zum Zweiten muss man aber darauf achten, dass die Reaktionen immer Folge dessen sind, was man meint und was man tut. Was ich also ganz ablehne, ist der Versuch, Reaktionen zu kalkulieren. Die kalkulierte Provokation ist das Langweiligste überhaupt. Toll ist, wenn ich sage, ich mache einen „Don Giovanni“, ich glaube an den Regisseur, ich glaube an das Projekt, ich glaube an die Konzeption und jetzt „knallt“ es, weil Leute andere Erwartungen, Sehgewohnheiten und eigene Vorstellungen haben und es deswegen eine Auseinandersetzung gibt. Die ist fein und die ist fruchtbar. Aber ich freue mich genauso, wenn ich jetzt ein Projekt mache oder eine Opernpremiere habe und alle glücklich sind. Von zentraler Bedeutung ist – und

der Satz stammt nicht von mir: „Kunst ist eine Frage des Müssens und nicht des Wollens“. Wenn man etwas will, wenn man provozieren will, wenn man einen Skandal will, wenn man einen Erfolg will, ist man eigentlich schon verraten. Die Herangehensweise muss eine andere sein. Man muss sagen, ich habe jetzt hier z.B. „Hofmanns Erzählungen“ und bestimmte Vorstellungen von der Umsetzung. So arbeiten Regisseure, so arbeiten Künstler, so arbeitet ein Dirigent. Mit dieser Haltung stellt man sich dem Publikum und den Kritikern. Es ist viel einfacher, als man glaubt. Uns geht es wie den Politikern. Sie haben wenig in der Hand, wie wir auch. Sehr hilfreich ist ein Werk, das Heinrich von Kleist über das Marionettentheater geschrieben hat. Kleist hilft uns zu sehen, wie wir denken, wie unser Denken uns macht, was wir bewegen, wie wir bewegt werden und wie wir glauben zu bewegen und doch

nicht bewegen. Das ist eine fantastische Parabel, die ich jedem Politiker empfehlen kann. Wenn Sie so wollen, ist dieses Werk die Antwort auf Ihre Eingangsfrage zum Leitfadens oder zur Leitkultur.

Politische Studien: Das setzt voraus, dass man doch ein bisschen über den Dingen steht.

Nikolaus Bachler: Ja. Und vor allem setzt es voraus, dass man sich bildet. Man muss, um die Dinge wissen, man muss viel lesen. Das war schon immer meine Forderung, auch für uns Theaterleute: Geht in die Museen, geht ins Kino, lest. An den „Alten“ hat mich schon immer fasziniert, wie viel sie wussten.

Politische Studien: Ja klar, in der Antike und in der Renaissance wurde radikaler durchdacht.



Premiere von „Lohengrin“ bei den Opernfestspielen 2009

Nikolaus Bachler: Damals hatte man eine umfassendere Bildung, weil das Spezialwissen nicht so groß war. Ich bin mit einer Familie eng verbunden und staune momentan über das, was ihre zwölfjährige Tochter in der Schule lernen muss. Sie lernen nur Spezialdinge. Wenn ich mich an meine Schulzeit erinnere, mit Latein und Griechisch usw., war alles natürlich und nicht so spezialisiert. Heute werden alle zu Retorten ausgebildet, damit sie funktionieren. Kunst ist auch dazu da, das Funktionieren zu stören, Sand in das Getriebe zu streuen. Der Hofnarr hatte diese Aufgabe beim Kaiser oder beim König. Er musste irgendwie in die Suppe spucken – nicht um zu provozieren, sondern um den Herrscher abzulenken, damit er auf etwas Anderes, etwas Wesentliches aufmerksam wird.

Ich finde, es ist überhaupt kein Problem, wenn ein 16-Jähriger sich erst mal vom Theater und der Oper abwendet, weil er andere Prioritäten entwickelt. Da kommen die Disco und die erste Freundin. Das Wichtige ist nur, dass er zuvor als Kind mit Oper, Theater, Konzert und Museen in Berührung gekommen ist. Dann kommt er mit 25 Jahren zurück, vielleicht mit seiner Freundin, weil Disco mit 25 zu langweilig wird. Ich halte nichts von der Behauptung, die Jugend gehe nicht mehr in die Oper. Das stimmt nicht. Man muss nur mit dem Leben gehen. Es kommt alles in Wellen, auch bei den Leuten, beim Publikum usw. Wir hatten in den 50er-Jahren diese läppische Regietheaterdiskussion. Das war doch eine zwingende Diskussion zu der Zeit. Alles war so erstarrt. Und dann kamen die 68er – ich rede nur von den 68ern im Theater – und haben alles aufgebrochen. Das waren allzu logische

Konsequenzen. Es ist aber auch evolutionär gesehen eine logische Konsequenz für heute. Ich sehe schon wieder junge Regisseure, die sehr am Stück entlang gehen und man beginnt sich zu fragen, ob wir jetzt das Rad wieder zurück drehen. Nein, es geht immer vorwärts. Nur die Menschen beschränken sich in der Beurteilung, wenn sie den momentanen Ausschnitt betrachten, als wäre er das Ganze. Was heute ist, muss man als Teil einer Bewegung sehen.

Politische Studien: Das bedeutet aber auch für manche eine gewisse Überforderung. Der Bürger lebt in einer immer komplexer werdenden Welt. Sein Leben ist im Vergleich zu früher ebenfalls komplexer geworden. Braucht er nicht mehr Vermittlung oder Hilfestellung? Könnte das das Theater, die Oper im Besonderen nicht dennoch leisten?

Nikolaus Bachler: Das schon, aber ich glaube trotzdem, dass das Theater keine Schule ist. Vermitteln tun wir immer. Aber man sollte nicht glauben, wir wüssten mehr als die da unten im Parkett oder die da oben in den Rängen. Der kommunikative Prozess ist ein gleichwertiger und er beinhaltet, dass Leute mitgehen und es ihnen sehr einleuchtend ist und sie mit dem künstlerischen Ergebnis zurechtkommen und es verstehen. Genauso kommen sie aber mit bestimmten Dingen nicht zurecht oder lehnen etwas ab. Das ist aber gleichwertig. In der bildenden Kunst kann man das viel stärker beobachten. Als ich sah, wie weihevoll die Leute in München vor den Bildern Kandinskys standen, habe ich an die Zeit gedacht, als auf dieselben Bilder gespuckt wurde, nur weil sie nicht verstanden wurden.

Was man nicht versteht macht einem Angst und verunsichert. In meiner Wiener Zeit veranstaltete ich Publikumsgespräche. Wenn sich Leute über die Inszenierungen aufregten, habe ich sie gefragt, was sie befürchten. Darüber kann man ja reden. Manche, die eine Inszenierung unbedingt anders haben wollen, drohen mit dem Stichwort „Steuergeldverschwendung“. Kunst ist für sie wie eine Angestellte, weil sie dafür Steuern zahlen und daher muss Kunst sie als Dienstleister zufriedenstellen. Ein durchaus nachvollziehbares Argument, das zeigt, dass man hilflos dem gegenüber steht, was der Künstler tut. Da spuckt man halt aufs Bild.

Politische Studien: Obwohl Sie diesen eben geschilderten dialektischen Prozess gut kennen, unterstelle ich, dass Sie dennoch nicht wunschfrei sind. Welche Wünsche haben Sie in Ihrem jetzigen Amt an die Politik?

Nikolaus Bachler: Ich habe konkret für die Bayerische Staatsoper den Wunsch, dass das Bewusstsein für den Stellenwert erhalten bleibt, den ein Opernhaus gesellschaftlich für die Stadt, für das Land, für die Menschen hier hat. Ich möchte nicht, dass die Oper in die Gefahr kommt, in die Abteilung Luxus versetzt zu werden und damit in den Ordner „verzichtbar“, je nach Wirtschaftslage mehr oder weniger betreibbar. Wir müssen uns um die Bildung kümmern, um das Theater, die Oper, die Kunst, die Museen. Sie sind ein Elementarteil für die Bildung und die Qualität einer Gesellschaft und für die Zivilisation. Das ist mein Wunsch an die Politik: Schützen sie Theater, Oper und Museen. Das ist in meinen Augen das Allerwichtigste. Den Rest machen das Publikum und wir. Da braucht sich keiner um uns zu kümmern.

Politische Studien: Herr Bachler, wir danken Ihnen für das Gespräch.

Die Fragen stellte Prof. Dr. Siegfried Höfling, Referent für Technologie, Medien und Kultur, Jugend und Gesundheit der Akademie für Politik und Zeitgeschehen, Hanns-Seidel-Stiftung, München.

Schwerpunktthema

**Instrumente der
Familienpolitik**

Einführung

Isabelle Kürschner

Galt Familienpolitik lange Zeit als „weiches“ Politikfeld, dem weit weniger Aufmerksamkeit gewidmet wurde als den „klassischen“ Ressorts, so hat sich dies grundlegend gewandelt. Familien sind ins Zentrum der politischen und öffentlichen Aufmerksamkeit gerückt. Dabei stehen sie nach wie vor im Spannungsfeld zwischen Privatem und Öffentlichem. Politiker aller Couleur haben mittlerweile erkannt, dass gesellschaftliche Veränderungen und Entwicklungen auch in der Familienpolitik eine Anpassung des ordnungspolitischen Rahmens an veränderte Gegebenheiten erforderlich machen. Der demographische Wandel, die zunehmende Vielfalt der Familienformen und Veränderungen in der Arbeitswelt verlangen nach neuen Ansätzen und Lösungen. Doch hier gehen die Vorstellungen oftmals auseinander.

Das jüngste Beispiel für kontroverse familienpolitische Auseinandersetzungen ist das Betreuungsgeld, eine Transferleistung für Eltern, die keinen Betreuungsplatz für ihre unter dreijährigen Kinder in Anspruch nehmen. Das

Betreuungsgeld wird zu Recht eng mit der CSU verknüpft. Sie hat durchgesetzt, dass es im Koalitionsvertrag festgeschrieben wurde und davon ihre Zustimmung für den ab 2013 geplanten Rechtsanspruch für einen Krippenplatz für unter Dreijährige abhängig gemacht. Der Koalitionspartner FDP und Teile der CDU stehen diesem Vorhaben kritisch gegenüber. Auch Sozialverbände äußern Bedenken. Die Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung hat die aktuelle Debatte aufgegriffen und im Rahmen einer Gesprächsrunde Experten aus Politik, Wissenschaft und Verbänden zusammengebracht, die beide Seiten des Konfliktes klar heraus gearbeitet und praxisnahe Lösungsvorschläge aufgezeigt haben. Dabei wurde schnell klar, dass Emotionalität und Ideologie die sachlichen Argumente bisher in den Hintergrund gedrängt haben. Die folgenden Artikel, verfasst von Teilnehmern der Diskussion, sollen zu einer Versachlichung der Auseinandersetzungen beitragen. Vertreter beider Seiten bringen auf den folgenden Seiten ihre Ansatzpunkte vor.

Befürworter des Betreuungsgeldes wollen die Erziehungsleistung derjenigen Eltern, die bereit sind, zugunsten ihrer Kinder auf Erwerbsarbeit zu verzichten oder sie zu unterbrechen, mit einer Bargeldauszahlung honorieren (Dorothee Bär). Aus Sorge, diese finanziellen Mittel könnten nicht zum Wohle der Kinder verwendet werden, wird auch eine Gutscheinelösung in Betracht gezogen (Jörg Althammer). Kritiker fordern hingegen, anstelle von Transferleistungen wohlfahrtsstaatliche Infrastrukturangebote auszubauen, um die Vereinbarkeit von Erziehungsarbeit und Erwerbsleben zu erleichtern, Eltern zu entlasten und Familienleben attraktiver zu machen (Barbara Thiessen). Ziel

jeglicher Maßnahmen ist die sogenannte Wahlfreiheit, die Eltern vielfältige Möglichkeiten bieten soll, ihr Leben mit Kindern nach eigenen Vorstellungen auszugestalten. Doch ob diese tatsächlich von Seiten des Staates und der Politik zu ermöglichen ist, muss einer kritischen Überprüfung unterzogen werden (Isabelle Kürschner). Da kein Politikfeld in der Bundesrepublik losgelöst vom europäischen Rahmen betrachtet werden kann, geht der letzte Beitrag schließlich der Frage nach, ob ein Blick auf unsere Nachbarländer uns bei der Bewältigung der familienpolitischen Aufgaben in Zukunft weiterhelfen kann (Ivonne Honekamp und Johannes Schwarze).

Instrumente einer erfolgreichen Familienpolitik

Dorothee Bär

Gute Familienpolitik schreibt Eltern nicht vor, wie sie ihr Leben mit Kindern organisieren. Die Entscheidung, wie Mütter und Väter gemeinsam in den unterschiedlichen Lebensphasen für das Familieneinkommen, die Erziehung der Kinder und füreinander Sorge tragen, ist eine zutiefst private Angelegenheit, die die Politik zu respektieren hat. Es ist aber die Aufgabe von Politik, Rahmenbedingungen zu schaffen, in denen Menschen ihren Wunsch, eine Familie zu gründen, verwirklichen, in denen Familien sich entfalten und den von ihnen gewünschten Lebensentwurf leben können und in denen ihre Leistung für Staat und Gesellschaft angemessen honoriert wird.

1. Grundlagen

1.1 Der gesellschaftliche Wandel erfordert eine Neuausrichtung der Familienpolitik

In den letzten Jahrzehnten hat sich unsere Gesellschaft grundlegend gewandelt. Wir leben heute in einer pluralen Gesellschaft, die gekennzeichnet ist von unterschiedlichen Lebensentwürfen. Die klassische Familie mit strikter Rollenverteilung steht in Konkurrenz zu anderen Lebensentwürfen, die mehr Freiräume für Erwerbs- und Privatleben bieten und oft auch materiell attraktiver erscheinen. Eheschließungen sind rückläufig, die Zahl nichtehelicher Lebensgemeinschaften wächst. Das Durchschnittsalter bei der ersten Eheschließung ist zugleich stetig gestiegen. Die Zahl der Alleinerziehenden – vor allem der ledigen Alleinerziehenden – steigt. Die Geburtenrate ist gefallen und verharrt auf niedrigem Niveau.

Die Familie stellt kein einheitliches Standardmodell mehr dar, Familie zeigt sich vielfältig und offen: miteinander verheiratete Eltern mit ihren Kindern, alleinerziehende Elternteile und Kinder, nicht miteinander verheiratete Eltern mit ihren Kindern, Patchwork-Familien, Kinder, die ohne Geschwister und oft weit entfernt von ihren Großeltern aufwachsen und die so als Betreuungspersonen und Ratgeber in Erziehungsfragen und Fragen der praktischen Haushaltsführung nicht zur Verfügung stehen. Dadurch haben andere, erwünschte und unerwünschte Miterzieher an Einfluss gewonnen. Doch trotz der Veränderungen und der wachsenden Formenvielfalt ist die Familie immer noch stabil in unserer Gesellschaft verankert und stabilisiert diese als Keimzelle jeglichen gesellschaftlichen Miteinanders. Für über 90% der Menschen ist sie der wichtigste Bereich in ihrem Leben.

Das Rollenverständnis der Partner hat sich geändert, auch dadurch, dass Frauen heutzutage mindestens ebenso gut ausgebildet sind wie Männer. Frauen lassen sich heute in ihrem Lebensentwurf überwiegend nicht auf eine ausschließlich vom Mann abhängige und weitgehend auf Haushalt und Kindererziehung beschränkte Rolle festlegen. Aber auch die Rolle der Männer hat sich geändert. Sie können und wollen immer seltener die alleinigen Ernährer der Familie sein. Sie wollen ihrer Rolle als Väter besser gerecht werden. Die gleichzeitige Erwerbstätigkeit und gemeinsame Erziehungsverantwortung beider Partner ist das heute mehrheitlich gewünschte Lebensentwurfsmodell.

Eine Forsa-Umfrage aus dem Jahr 2008 bei Eltern mit Kindern unter elf Jahren belegt: Die gemeinsame Verantwortung in Familie und Beruf findet mehr Zustimmung als das klassische Familienmodell, in dem allein der Vater erwerbstätig ist. 62% halten es prinzipiell für am besten, wenn beide Elternteile erwerbstätig sind und sich die Kinderbetreuung teilen. Nur 24% bevorzugen es, wenn der Mann berufstätig ist und die Kinder von der Frau versorgt werden. Das klassische Ernährermodell ist nicht mehr mehrheitsfähig. Bei der Frage, ob Mütter von Kleinkindern berufstätig sein dürfen, setzt auch ein Umdenken ein. 1982 hatten noch 77% der berufstätigen verheirateten Mütter in Westdeutschland Bedenken gegenüber der Erwerbstätigkeit von Müttern mit Kleinkindern, 2004 waren es „nur“ noch 46%, in einer ganz aktuellen Studie der Stiftung Ravensburger Verlag vom Januar 2010 etwas weniger als 40%.

Moderne Familienpolitik muss auf diese veränderte Lebenswirklichkeit und

die veränderten Bedürfnisse der Menschen eingehen. Sie muss das staatliche Leistungsangebot für Familien regelmäßig daraufhin überprüfen, ob die rechtlichen oder sonst staatlich gesetzten oder beeinflussbaren Rahmenbedingungen noch der Lebenswirklichkeit entsprechen. Unsere familienpolitischen Instrumente bedürfen einer systematischen Erfassung und gründlichen Wirkungsanalyse. Genau dies leistet das seit der 16. Legislaturperiode eigens beim Familienministerium eingerichtete Kompetenzzentrum für familienbezogene Leistungen.

1.2 Grundlagen der Familienpolitik der Union

Die Auswahl familienpolitischer Instrumente richtet sich nicht nur nach den veränderten Lebenswelten der Familien, sondern sehr stark auch nach den Wertvorstellungen der politisch Verantwortlichen über Kindheit, Privatheit und Öffentlichkeit, über die Integration der Mütter in den Arbeitsmarkt und der Väter in die Familie, darüber, wie stark Politik in das Familienleben der Menschen eingreifen darf und wie stark der Einfluss des Staates auf die Erziehung der Kinder sein darf oder zuweilen eben auch sein muss.

Für die Union sind Eigenverantwortung und Selbstbestimmung der Familie unveränderbare Kernstücke ihrer Familienpolitik. Nicht die rundum betreute Familie ist das Ziel, sondern die eigenverantwortliche Elternschaft und die eigenständig handelnde Familie. Die Union setzt Vertrauen in die Familie und sie ist davon überzeugt, dass Eltern am besten wissen, was gut und richtig für ihre Kinder ist und selbst die

Entscheidungen darüber treffen können. Die Union will Eltern kein bestimmtes, vermeintlich zeitgemäßes Lebensmodell überstülpen, sondern familienfreundliche Bedingungen für möglichst freie Entscheidungen schaffen. Sie will eine Familienpolitik, die kein Familienmodell bevorzugt. Die Union hinterfragt daher alle politischen Maßnahmen daraufhin, ob sie zu Stärkung der familiären Selbstständigkeit, Eigenverantwortung und zum Kindeswohl beitragen.

Dem Staat die Elternrolle zuzuweisen, führt in eine Sackgasse. Eine solche Einstellung stellt das Grundvertrauen in die Institution Familie in Frage. So ist zum Beispiel für die Union die Betreuung von Kleinkindern in staatlichen Betreuungseinrichtungen keineswegs der Königsweg in der Kindererziehung. Kompetente Eltern können das, was in Kinderbetreuungseinrichtungen vermittelt wird, mindestens ebenso gut leisten. Zu Hause erleben Kinder die Geborgenheit von Familie und erhalten die Grundlagen für Bindungsfähigkeit. Das sind wichtige Voraussetzungen, um später im Leben bestehen zu können. Kinder suchen zuallererst die Beziehung zu ihren Eltern. Sie brauchen gerade in ihrer ersten Lebensphase feste Bezugspersonen und liebevolle Zuwendung, damit sie ihre Talente entfalten können. Die Grundlagen für einen gelungenen Start ins Leben sind Liebe und Geborgenheit sowie Bindungsfähigkeit. Was in der Familie versäumt, vernachlässigt und falsch gemacht wird, ist durch ein noch so gutes Bildungssystem kaum wettzumachen. Es ist daher falsch, wenn heute gerade die Eltern von Bildungsexperten bei der Frage nach gelingender Bildung außen vor gelassen werden und diese ernsthaft

glauben, dass Bildung allein durch familienexterne Begleitung gelingen kann.

Die Union traut Eltern etwas zu, lässt ihnen die Verantwortung für ihre Kinder und vertritt nicht den Irrglauben, die Krippe, der Kindergarten und die Schule werden es schon richten. Wir müssen Eltern ihre Verantwortung und zentrale Bedeutung wieder stärker bewusst machen und ihre unersetzliche Aufgabe zum Wohle unseres Gemeinwesens nutzen und nicht zunehmend klein und schlecht reden. Nur so verhindern wir, dass sie sich verunsichern immer mehr zurückziehen und schließlich selber glauben, dass die Kita, der Kindergarten und später die Schule die besseren Erzieher sind.

Die eigenen Eltern sind die besten Experten für ihr Kind, und da, wo sie es objektiv nicht sind, müssen wir ihnen auf dem Weg zu ihrem Kind helfen, ohne sie von ihrer Elternrolle selbst auszuschließen. Elternverantwortung, Zuwendung und persönliche Begleitung des eigenen Kindes dürfen dabei auch nicht gegen außerhäusliche Betreuung gesetzt werden. Ebenso wenig wie sie selbst durch eine einseitige staatliche Lenkung mittelbar abgewertet werden darf. Statt Eltern, die mit der Erziehung ihrer Kinder überfordert sind, gleich dazu anzuhalten, ihre Kinder in eine staatliche Betreuung zu geben, wird die Union familienunterstützende Dienste ausbauen, um Eltern stark zu machen. Eltern brauchen gezielte Hilfen, die bereits während der Schwangerschaft beginnen müssen und auf die Übernahme elterlicher Verantwortung optimal vorbereiten.

Die Verantwortungsbereiche von Eltern und Staat müssen im Interesse der

Kinder ineinandergreifen. Auch wenn Eltern gestärkt und in ihrer Erziehungsverantwortung unterstützt werden, brauchen wir daneben den Staat, der in Einrichtungen und Angeboten Kinder und Jugendliche anspricht, abholt, auffängt und fördert. Erziehungsberatung und ambulante Erziehungshilfen kosten viel Geld, aber sie sind immer noch preiswerter als Reparaturmaßnahmen.

1.3 Nicht der allumsorgende Staat

Der Staat kann nicht alle Stolpersteine bei der Realisierung des vorhandenen Kinderwunsches aus dem Weg räumen. Er kann den Familien auch nicht alle finanziellen Belastungen abnehmen, die durch die Entscheidung für Kinder entstehen. Er muss dies auch nicht tun. Denn Eltern wünschen sich Kinder, weil sie für sie Glück und Gewinn bedeuten. Sie nehmen ihre Kinder natürlich nicht als Last und Kostenfaktor wahr, die der vollen Übernahme durch die Allgemeinheit bedürfen. Die Erziehung von Kindern ist und bleibt vorrangig in der Verantwortung der Eltern. Sie kann vom Staat nicht vollständig finanziell aufgewogen werden. Der Staat kann aber alle Möglichkeiten nutzen, um die Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass den Eltern möglichst viel Wahlfreiheit bleibt.

2. Welche Instrumente braucht eine moderne, erfolgreiche Familienpolitik?

Um geänderten Lebenswirklichkeiten Rechnung zu tragen, haben wir in den vergangenen Jahren und werden wir auch künftig Familienleistungen um-

oder ausbauen und neue einführen. Die Leistungen sollen Familien finanziell entlasten und ihnen Zeitfenster für ihr Zusammenleben eröffnen. Ohne zeitliche Spielräume kann qualitativ gutes Familienleben nicht stattfinden. Erst wenn Eltern genügend Zeit haben, um sich um ihre Kinder zu kümmern und eine ihren Vorstellungen entsprechende häusliche Atmosphäre zu schaffen, ist für sie selbst das Familienleben ein effektiver positiver Wert.

2.1 Kindergeld und steuerlicher Kinderfreibetrag

Ohne ausreichende materielle Ausstattung ist kein menschenwürdiges Familienleben möglich. Daher muss eine gute Familienpolitik finanziellen Spielraum für Familien schaffen. Das geschieht im ersten Lebensjahr des Kindes vor allem durch das Elterngeld, später durch das Kindergeld und die steuerlichen Kinderfreibeträge. Diese Maßnahmen leisten einen wesentlichen Beitrag zur Armutsvermeidung. Darum hat die neue unionsgeführte Bundesregierung diese Leistungen auch bereits zu Beginn ihrer Amtszeit massiv verbessert. Das Kindergeld wurde um 20 Euro pro Kind und Monat erhöht. Für das erste und zweite Kind von 164 auf 184 Euro, für das dritte Kind von 170 auf 190 Euro und für alle weiteren von 195 auf 215 Euro monatlich. Der steuerliche Freibetrag wurde von 6.024 Euro auf 7.008 Euro angehoben.

2.2 Kinderzuschlag

Ein Instrument zur finanziellen Unterstützung geringverdienender Familien ist der Kinderzuschlag, der denjenigen

Eltern gewährt wird, die mit ihrem Einkommen zwar noch ihren eigenen Bedarf, nicht aber den der Kinder abdecken können. Der Kinderzuschlag kann bis zu 140 Euro monatlich betragen und bewahrt Eltern davor, für ihre Kinder ALG-II-Leistungen beantragen zu müssen. Dies kann die Entscheidung geringverdienender Paare für Kinder positiv beeinflussen. Daher werden wir noch im Frühjahr 2010 einen Gesetzentwurf zur Weiterentwicklung des Kinderzuschlags vorlegen, um noch mehr erwerbstätige Familien mit geringem Einkommen sowie insbesondere Mehrkinderfamilien stärker zu unterstützen.

2.3 Elterngeld

Das bereits in der letzten Legislaturperiode eingeführte Elterngeld ist nicht nur ein effektives familienpolitisches Instrument zur finanziellen Unterstützung junger Eltern, sondern es ermöglicht auch Zeit für gemeinsames Familienleben und Zeit für die Kinder. Im ersten Lebensjahr schafft es einen Schonraum, in dem sich junge Eltern ohne große finanzielle Einbußen Zeit nehmen können, um sich persönlich um ihre Kinder zu kümmern. Mit 67% des letzten Nettolohnes sichert das Elterngeld den betreuenden Elternteil finanziell ab. Es ist sowohl für Alleinerziehende als auch für verheiratete Elternteile attraktiv und kann verhindern, dass geringverdienende Eltern durch die Geburt eines Kindes auf soziale Transferleistungen angewiesen sind. Darüber hinaus eröffnet das Elterngeld tatsächlich erstmals echte Wahlfreiheit. Die Betreuung eines Kindes und Erwerbstätigkeit können nacheinander oder auch arbeitsteilig zwischen den Elternteilen organisiert wer-

den. Die Partnermonate bieten vor allem den Vätern eine realistische Möglichkeit, sich an der Familien- und Erziehungsarbeit gleichberechtigt zu beteiligen.

Die Evaluation des Elterngeldgesetzes hat gezeigt, dass auch erfolgreiche familienpolitische Instrumente noch verbessert werden können. Das werden wir in dieser Legislaturperiode tun: Wir werden unter anderem die Partnermonate ausbauen und ein Teilelterngeld einführen, um so Eltern noch besser zu ermöglichen, sich Erwerbs- und Erziehungsarbeit partnerschaftlich zu teilen und gemeinsam Zeit für die Familie zu haben.

2.4 Ausbau der Kinderbetreuungsplätze

Wenn junge Eltern Kinder erziehen und gleichzeitig erwerbstätig sein wollen, brauchen sie gute, zuverlässige und qualitativ hochwertige Betreuungsmöglichkeiten für ihre Kinder. Nur so wird verhindert, dass der Spagat zwischen Familien- und Erwerbsleben für junge Eltern zur Zerreißprobe wird. Was das erste Lebensjahr der Kinder betrifft, plädieren Eltern heute ganz überwiegend noch für eine Betreuung in der Familie. Nach dem ersten Lebensjahr des Kindes wächst aber der Wunsch nach alternativen Angeboten. Bundesministerin von der Leyen hat bereits in der letzten Legislaturperiode beherrzte Schritte auf diesem Gebiet unternommen. Bundesregierung, Länder und Kommunen haben sich im sogenannten Krippengipfel 2007 darauf geeinigt, bis zum Jahr 2013 für ein Drittel der unter dreijährigen Kinder einen Betreuungsplatz zur Verfügung zu stellen. Der

Bund hat sich gesetzlich verpflichtet, sich an der Finanzierung des Ausbaus und auch an den Betriebskosten zu beteiligen, da die Länder diese Aufgabe alleine nicht schultern können. Von den zwölf Mrd. Euro, die der Ausbau bis 2013 kostet, übernimmt der Bund ein Drittel; ab 2014 steuert er jährlich 770 Mio. Euro für die Betriebskosten bei.

Ebenso wichtig wie die Erhöhung der Quantität ist die Verbesserung der Qualität der Kinderbetreuungseinrichtungen. Darum müssen wir in die Aus- und Fortbildung von Kinderpflegerinnen und Erzieherinnen investieren und zum anderen den Personalschlüssel in den Kitas verbessern. Darüber hinaus werden wir eine Vereinbarung des Koalitionsvertrages umsetzen und gemeinsam mit den Ländern Eckpunkte zur frühkindlichen Bildung entwickeln, insbesondere zur Sprachförderung.

2.5 Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen

Die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit braucht auch bessere Rahmenbedingungen bei der Bewältigung der im Haushalt anfallenden Arbeiten. Erwerbstätigkeit und Haushalt zu managen, stellt erwerbstätige Eltern vor oft schwer zu koordinierende Aufgaben. Dies betrifft verstärkt Normalverdienerhaushalte, die immer mehr auf verlässliche, bezahlbare und qualitativ hochwertige Hilfe angewiesen sind. Wir wollen dafür sorgen, dass künftig die Inanspruchnahme dieser Dienstleistungen leichter und selbstverständlicher wird. So können Eltern von Aufgaben entlastet werden, die andere ebenso gut oder sogar besser erledigen können und erhalten Freiräume, die

für das entspannte Miteinander in der Familie so notwendig sind.

In der letzten Legislaturperiode haben wir bereits für eine sehr viel bessere steuerliche Berücksichtigung privater Aufwendungen für haushaltsnahe Dienstleistungen gesorgt, sind aber von der Verwirklichung der Idee „Haushalt als Betrieb“ noch weit entfernt. Hier wollen wir weitere Schritte gehen. Unser Ziel ist es, dass künftig sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze im Haus vollständig von der Steuer abgesetzt werden können (genau so, wie das in Betrieben möglich ist). Auf diese Weise hat die Familie mehr Zeit für einander, aber es können so auch zusätzliche Arbeitsplätze und damit Potenzial für Wachstum und Beschäftigung erschlossen werden.

2.6 Gesellschaftliche Allianz mit lokalen Bündnissen und Wirtschaft

Familienfreundlichkeit entscheidet sich vor allem dort, wo Familien leben und arbeiten und wo sie wohnen – in unseren Kommunen. Familien brauchen ein Netz unterstützender Dienstleistungen. Neben der Bereitstellung von Kinderbetreuungsplätzen gehört dazu auch ein breit gefächertes Hilfeangebot, das über Erziehungsberatung, Haushaltskurse bis hin zu Sprachkursen für Familien reichen kann. Modellprojekte einer solchen Förderung von Eltern und Kindern aus einer Hand sind die Mehrgenerationenhäuser, die der Bund finanziell unterstützt. Hier werden den Familien Netze zur Verfügung gestellt, die die Vorteile der früheren Großfamilie in moderne Sozialstrukturen übertragen. So wird bür-

gerschaftliches Engagement erschlossen, Zusammenhalt erfahrbar gemacht, werden Alltagskompetenzen und Erziehungswissen weitergegeben und Antwort darauf gegeben, wie sich die Generationen untereinander helfen können.

Auch die Wirtschaft spielt eine wichtige Rolle für eine erfolgreiche Familienpolitik, denn diese braucht starke Partner und strategische Allianzen, mit denen aktive Netzwerke und familienfreundliche Sozialstrukturen im Alltag aufgebaut werden können. Mit der „Allianz für die Familien“ holen wir Unternehmen mit ins Boot und sorgen für eine wirksame Kooperation zwischen Politik und Wirtschaft. Ziel ist eine familienfreundliche Unternehmenskultur und Arbeitswelt als wesentlicher Teil einer nachhaltigen Familienpolitik. Diese hilft Eltern, Familienverantwortung und Erwerbsarbeit in eine gute Balance zu bringen, aber sie bringt auch den Wirtschaftsunternehmen Wettbewerbs- und Standortvorteile. Familienfreundliche Arbeitsbedingungen werden immer stärker nachgefragte Rahmenbedingung im Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte.

3. Hat die Familienpolitik der Union die traditionelle Familie aus den Augen verloren?

Der Familienpolitik der Union wird immer wieder vorgeworfen, sie habe seit der letzten Legislaturperiode die „traditionelle Familie“ aus den Augen verloren und propagiere einseitig das Modell der Erwerbstätigkeit beider Eltern. Das ist nicht richtig. Die Union hat eine sehr klare Vorstellung dessen, was eine Familie idealerweise ausmacht: Vater,

Mutter und Kinder. Sie erkennt aber an, dass auch in anderen Familienformen Eltern für Kinder und Kinder für Eltern Verantwortung übernehmen. Anders als andere Parteien versucht die Union nicht, Familien vorzuschreiben, wie sie leben sollen. Sie orientiert ihre Familienpolitik an den Wünschen der Eltern und den gesellschaftlichen Realitäten, ohne beliebig zu sein. Sie wehrt sich vielmehr nachdrücklich dagegen, dem Zeitgeist nachzulaufen und traditionelle Familienmodelle als gestrig zu diskreditieren. Unter unionsgeführten Bundesregierungen wurden in der Vergangenheit viele familienpolitische Leistungen eingeführt, die vor allem die Familien unterstützt haben, in denen ein Elternteil seine Erwerbstätigkeit zugunsten der Kinder aufgegeben hat und die Alleinverdienerefamilien auch heute noch unterstützen. Dazu gehören das Ehegattensplitting, das die Union vehement gegen die Pläne anderer Parteien verteidigt, die kostenfreie Mitversicherung in der Kranken- und Pflegeversicherung, die Anrechnung der Kindererziehungszeiten bei der Rente, die Höherbewertung bestimmter Zeiten der Kindererziehung und die Hinterbliebenenversorgung.

Die Familienpolitik der letzten fünf Jahre mit dem massiven Ausbau der Kinderbetreuungsplätze und dem Elterngeld, das sich in seiner Höhe nach dem vor der Geburt erzielten Einkommen bemisst, entspricht unserem Anspruch, jungen Eltern Wahlmöglichkeiten für ihren Lebensentwurf zu ermöglichen. Bislang waren die Wahlmöglichkeiten eingeschränkt, z.B. dadurch, dass die Unterbrechung der Erwerbsarbeit für Zeiten der Kindererziehung bei vielen Paaren zu hohen finanziellen Verlusten geführt hätte

und sich diese Paare daher gegen ein Kind entschieden. Wahlmöglichkeiten wurden auch durch das zu geringe Angebot an Kinderbetreuungsplätzen eingeschränkt. Junge Eltern, die niemanden aus der Familie oder dem Freundeskreis vor Ort haben, der sie dabei unterstützen kann, ihre Kinder mit zu betreuen, die aber nicht auf ihre Erwerbsarbeit verzichten können oder wollen, entscheiden sich deshalb oft ebenfalls gegen Kinder oder folgen einem Lebensentwurf, der nicht ihren Wünschen entspricht.

Die neuen Instrumente in der Familienpolitik der Union haben nur bislang Versäumtes konsequent nachgeholt. Die Union erkennt selbstverständlich immer noch an, wenn Mütter oder Väter auf eine eigene Erwerbsarbeit zugunsten ihrer Familien verzichten und sich dafür in Bereichen einschränken, die für andere selbstverständlich sind. Diese Lebensform verdient nicht nur unsere verbale Anerkennung, sondern auch unsere aktive Unterstützung. Und genau für diese Eltern wird die Union zum Jahr 2013 auf Bundesebene ein neues Instrument in der Familienpolitik einführen, das von vielen anderen Parteien stark kritisiert wird, nämlich das Betreuungsgeld.

4. Betreuungsgeld

Die im Koalitionsvertrag zwischen Union und FDP vereinbarte und von der CSU initiierte Einführung eines Betreuungsgeldes für das Jahr 2013 hat heftige, zum Teil sehr kontroverse Diskussionen ausgelöst. Kontroverse Diskussionen sind hilfreich, um Klarheit in der Sache zu gewinnen, doch die Gegner des Betreuungsgeldes schießen mit

ihren zum Teil polarisierenden und schroffen Pauschalurteilen weit über das Ziel hinaus. Ihre Kritik an dieser Familienleistung grenzt an eine Diffamierung des von vielen Eltern gewünschten Lebensentwurfs, bei dem sich ein Elternteil persönlich um die Betreuung der Kinder kümmert.

Worum geht es tatsächlich? Hinter dem Vorhaben der Union, denjenigen Eltern ein Betreuungsgeld in bar zu zahlen, die ihre Kinder auch nach Vollendung des ersten Lebensjahres selbst betreuen und nicht in eine öffentliche Tageseinrichtung geben, steht die Idee, die persönliche Erziehungsleistung stärker zu honorieren. Eltern, die bereit sind, zugunsten ihrer Kinder auf ihre Erwerbsarbeit zu verzichten oder sie zu unterbrechen, erfahren dadurch nicht nur viel Freude, sie investieren auch viel Engagement, Kraft und Zeit, um ihren Kindern einen optimalen Start ins Leben zu geben. Bindung ist das Zauberwort für die ersten drei Lebensjahre und genau diese Leistung soll stärkere finanzielle Anerkennung finden.

Das Betreuungsgeld hat keineswegs zum Ziel, Frauen in eine ungewollte Rolle zu zwingen, sondern es soll Eltern dabei unterstützen, ihren eigenen Lebensentwurf zu leben. Es ist also ebenso ein Instrument der Wahlfreiheit wie es der Ausbau der Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren ist. Beide Instrumente sind gleich wichtig. Häusliche oder außerhäusliche Betreuung dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden. Eine moderne Gesellschaft muss jedes Familienmodell gleichermaßen unterstützen. Nur dann können Eltern wirklich wählen, wie sie Familie leben wollen. Viele plädieren nun dafür, das Betreuungsgeld nicht als

Barleistung, sondern als Gutschein auszuhandigen. Sie befürchten, das Geld würde nicht zum Wohle der Kinder verwendet. Die Union tritt dem unmissverständlich entgegen, denn damit stellt man alle Eltern unter Generalverdacht. Wir von der Union lehnen jede Bevormundung der Eltern ab und trauen ihnen zu, die Entscheidung über die optimale Form der Betreuung ihrer Kinder verantwortungsvoll zu treffen.

Ansonsten müssten wir auch die übrigen bar ausgezahlten Familienleistungen wie z.B. Kindergeld, Kinderzuschlag, Elterngeld und Unterhaltsvorschuss grundsätzlich in Frage stellen. Für Eltern sollte derselbe „Gutschein“ gelten wie für alle anderen Bürgerinnen und Bürger: der „gute Schein“, auf dem das Euro-Zeichen steht. Selbst die in der Familienpolitik immer als vorbildlich gehandelten skandinavischen Nach-

barländer, die uns das Modell von Elterngeld und Krippenausbau vorge-macht haben, haben inzwischen erkannt, wie wichtig für Eltern eine politische Balance ist und dass sie nicht einseitig gelenkt werden dürfen. So gibt es mittlerweile in Finnland, Norwegen, Dänemark, Schweden und auch in Österreich und Frankreich ein Betreuungsgeld. Das wird gerne verschwiegen, wenn die familienpolitischen Musterländer genannt werden.

Alle genannten familienpolitischen Instrumente bieten Eltern vielfältige Möglichkeiten, ihr Leben mit Kindern nach eigenen Vorstellungen einzurichten. Sie müssen sich nicht im Sinne eines „Entweder-Oder“ für ein bestimmtes Lebensmodell entscheiden, sondern können unter den verschiedenen Optionen wählen. So muss es auch sein.

Bildungs- und Betreuungsgutscheine – Ein Weg aus dem Dilemma?

Jörg Althammer

Die geplante Einführung eines Betreuungsgeldes für nicht erwerbstätige Eltern hat zu einer scharfen öffentlichen Kontroverse geführt. Der Koalitionsvertrag von CDU/CSU und FDP sieht vor, als Alternative zur Geldleistung die Ausgabe von Gutscheinen zu überprüfen. In diesem Beitrag werden die ökonomischen und familienpolitischen Effekte einer Gutscheinelösung dargestellt und im Vergleich zur Geldleistung diskutiert. Es wird gezeigt, dass eine flexible und nichtstigmatisierende Ausgestaltung eines Betreuungsgutscheins ein praktikabler Kompromiss zwischen Geld- und Sachleistung ist. Insbesondere vor dem Hintergrund des jüngsten Urteils des Bundesverfassungsgerichts zur Bemessung des Regelsatzes für Kinder sollte das Gutscheinmodell deshalb vorurteilsfrei geprüft werden.

1. Einleitung

Die Diskussion um die Einführung eines Betreuungsgeldes hat die Kontroverse um die grundsätzliche Ausrichtung staatlicher Familienpolitik wieder aufleben lassen. Befürworter des Betreuungsgeldes verweisen darauf, dass der weitaus überwiegende Teil der Eltern die Betreuung und Erziehung des Kindes auch nach Vollendung des 14. Lebensmonats selbst übernehmen will und deshalb auf eine weiterführende Leistung nach dem Elterngeld angewiesen ist. So besucht nur jedes sechste Kind unter drei Jahren eine institutionelle Betreuungseinrichtung¹, etwa zwei Drittel aller Mütter mit Kindern im Alter unter drei Jahren sind nicht erwerbstätig, sondern betreuen ihre Kinder selbst². Umfragen belegen, dass die innerfamiliäre Kinderbetreuung während der ersten drei Jahre nach wie vor

den Wünschen der meisten Eltern entspricht. Dieser empirische Befund macht es fraglich, ob das „adult worker model“, das eine simultane Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit unterstellt, den Präferenzen der Familien entspricht und als Leitbild staatlicher Familienpolitik dienen kann. Darüber hinaus werden Gerechtigkeitsargumente geltend gemacht. Da der Staat Krippenplätze in erheblichem Umfang subventioniert, hätten auch Eltern, die ihr Kind selbst betreuen, einen Anspruch auf eine entsprechende öffentliche Leistung.³ Schließlich wird das Betreuungsgeld auch als Ausdruck der Wertschätzung der Gesellschaft für die Erziehungsleistung der Familien gesehen.

Kritiker des Betreuungsgeldes verweisen darauf, dass diese Leistung der Neuausrichtung der staatlichen Familienpolitik der letzten Jahre widerspricht. Wäh-

rend die jüngsten familienpolitischen Maßnahmen darauf gerichtet waren, die Erwerbstätigkeit von Müttern zu erhöhen, würde das Betreuungsgeld gegenläufige Anreize setzen.⁴ Darüber hinaus fehlen die für das Betreuungsgeld erforderlichen Mittel dann für den quantitativen und qualitativen Ausbau der externen Kinderbetreuung. Dies wird auch unter bildungs- und integrationspolitischen Gesichtspunkten als verfehlt kritisiert. Und schließlich spielt die bei jeder Geldleistung vorhandene Gefahr der missbräuchlichen Verwendung der Gelder – zumindest in der politischen Diskussion – eine zentrale Rolle.

Befürworter wie Kritiker des Betreuungsgeldes übersehen, dass die bereits praktizierten Formen der Subventionierung von Kinderbetreuungsleistungen und niedrigschwelligen Bildungsleistungen der Familie dringend reformbedürftig sind. Die einzelnen Maßnahmen sind unzureichend aufeinander abgestimmt und werfen erhebliche ökonomische und familienpolitische Probleme auf. Aufgrund dessen wird in der familienwissenschaftlichen Diskussion seit längerem die Einführung eines Gutscheinsystems als Alternative zur reinen Geld- oder Sachleistung gefordert.⁵

2. Zweckgebundene Gutscheine: ein Kompromiss zwischen Geld- und Sachleistung

2.1 Die steuer- und transferrechtliche Berücksichtigung von Erziehungsleistungen nach geltendem Recht

Betreuungsleistungen und niedrigschwellige Bildungsangebote werden

bislang durch Geldleistungen und durch die subventionierte Vergabe von Sachleistungen staatlich gefördert. Die bekanntesten monetären Leistungen sind das bis 2006 gezahlte Erziehungsgeld bzw. das seit 2007 ausbezahlte Elterngeld.⁶ Daneben wird für jedes kindergeldberechtigte Kind ein steuerlicher Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf in Höhe von 2.520 € pro Jahr eingeräumt. Dieser Freibetrag ist verfassungsrechtlich geboten. Allerdings wird durch diesen Freibetrag der pauschalierte Erziehungsbedarf lediglich von der Besteuerung frei gestellt und nicht eigenständig gewährleistet. Bezieher niedriger Einkommen profitieren somit von dieser Regelung nicht. Hinzu kommt, dass dieser Freibetrag ebenso wie der steuerliche Freibetrag für das sächliche Existenzminimum mit dem Kindergeld verrechnet wird. Insofern erfahren nur Bezieher sehr hoher Einkommen eine finanzielle Entlastung von dieser steuerlichen Maßnahme. Weiterhin können Betreuungskosten innerhalb bestimmter Grenzen steuerlich geltend gemacht werden. Die diesbezüglichen Regelungen sind jedoch extrem komplex und der geldwerte Vorteil steigt wiederum mit steigendem Einkommen.

Der weitaus überwiegende Teil der öffentlichen Förderung der Kinderbetreuung vollzieht sich über Sachleistungen. Hier werden bestimmte Güter oder Dienste wie beispielsweise die institutionelle Kinderbetreuung den Eltern verbilligt oder unentgeltlich zur Verfügung gestellt. Von diesen Maßnahmen profitieren die Bezieher niedriger Einkommen formal überproportional, da der Eigenanteil der Eltern in der Regel einkommensabhängig ausge-

staltet ist. Über die faktischen Verteilungswirkungen der Sachleistungen ist allerdings wenig bekannt. Denn empirisch zeigt sich, dass die Inanspruchnahme der Leistungen mit zunehmendem Einkommen steigt. Dieser Effekt müsste bei einer umfassenden Verteilungsanalyse mit berücksichtigt werden. Das zentrale Argument gegen die Vergabe von Sachleistungen ist die Tatsache, dass die Eltern in der Verwendung der verausgabten öffentlichen Mittel extrem eingeschränkt sind. Die Entscheidungsfreiheit der Eltern beschränkt sich lediglich auf die (Nicht-) Inanspruchnahme der öffentlichen Leistung. Dieses Argument würde deutlich an Schärfe gewinnen, wenn im Zuge der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nun auch bestimmte Bildungsleistungen wie beispielsweise Schulmittel für Kinder aus sozial bedürftigen Haushalten als Sachleistungen vergeben würden.⁷

Die Gutscheinelösung stellt einen Kompromiss zwischen der reinen Geld- und der Sachleistung dar. Gutscheine werden direkt an die Eltern des Kindes ausgegeben, es handelt sich also wie bei der Geldleistung um eine Form der Subjektförderung. Allerdings sind die Verwendungsmöglichkeiten des Gutscheins auf bestimmte Ausgaben beschränkt. Diese Beschränkung in der Verwendungsfreiheit ist der zentrale Unterschied zwischen Geld- und Gutscheinelösung. Je größer das Spektrum der alternativen Verwendungsmöglichkeiten ausfällt, desto näher liegt der Gutschein an der Geldleistung. Bei sehr restriktiver Ausgestaltung ist der Gutschein hingegen lediglich eine andere Form der Objektförderung.⁸ Es geht also nicht nur um das Ob, sondern vor allem um das Wie eines Gutscheinmodells.

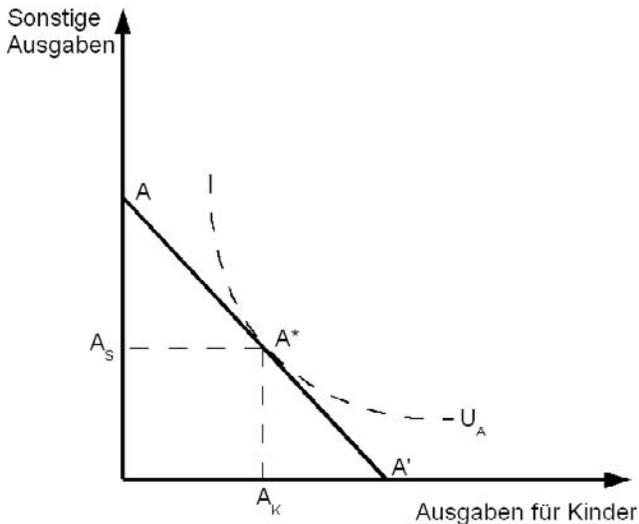
2.2 Ökonomische Wirkung von Geldleistung und Gutschein

Die zentralen ökonomischen Effekte einer Geldleistung und eines Gutscheins sollen anhand eines einfach gehaltenen ökonomischen Modells verdeutlicht werden. Diese Darstellung soll auch verdeutlichen, dass die hier vorgestellte Gutscheinelösung den Eltern einen wesentlich größeren Entscheidungsspielraum überlässt, als dies in der öffentlichen Diskussion häufig dargestellt wird.

Für die ökonomische Analyse sei vereinfachend davon ausgegangen, dass die Eltern ihr Haushaltsbudget für zwei unterschiedliche Verwendungszwecke verausgaben: für kindbezogene Leistungen einerseits (z.B. der Elternbeitrag für die Kinderbetreuung) und alle sonstigen Leistungen andererseits.⁹ In der Abbildung 1 sind die Ausgaben für diese Verwendungsmöglichkeiten auf den jeweiligen Achsen abgetragen. Die Linie AA' gibt die Menge aller realisierbaren Konsummöglichkeiten des Haushalts an. Der Punkt A repräsentiert den (unwahrscheinlichen) Fall, dass das gesamte Haushaltseinkommen für den Konsum der Eltern verausgabt wird. Der Punkt A' repräsentiert den ebenso unrealistischen Fall, dass das gesamte verfügbare Einkommen für den Konsum des Kindes verausgabt wird. Realistischerweise wird das Haushaltseinkommen zwischen diesen Verwendungsmöglichkeiten aufgeteilt, d.h., es wird ein Punkt auf der Linie AA' gewählt. Wo die aus Sicht der Eltern optimale Aufteilung zu liegen kommt, d.h., ob relativ mehr für elterlichen oder für den Konsum des Kindes verausgabt wird, hängt von den Präferenzen der Eltern ab. Diese werden durch die gestrichelte

Kurve UA wiedergegeben. In dem hier gewählten Beispiel verwendet die Familie den Betrag AK für die Kinder und AS für sonstige Ausgaben des Haushalts.

Abbildung 1: Die Entscheidungssituation der Familie ohne familienpolitische Maßnahmen

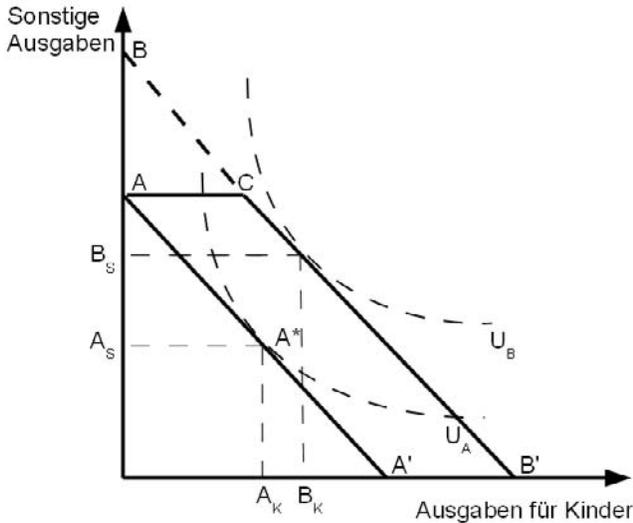


Quelle: eigene Darstellung

Wenn der Staat nun eine monetäre Leistung an die Familien vergibt, erhöhen sich das verfügbare Einkommen und damit die Konsummöglichkeiten des Haushalts. Die Budgetgrenze verschiebt sich nach rechts außen auf BB' , d.h., es kann von allen Gütern mehr konsumiert werden (vgl. Abb. 2). Würde die öffentliche Hand demgegenüber einen zweckgebundenen Transfer (Gutschein) in gleicher Höhe ausgeben, so erhöhen sich zunächst nur die Konsummöglichkeiten für den kindbezogenen Konsum. Die neue Budgetrestriktion verläuft nun in ACB' „geknickt“, da ausschließlich die Konsummöglichkeiten für das Kind vergrößert werden. Wenn man sich in unserem Beispiel jedoch das tatsächliche Ausgabeverhalten des Haushalts ansieht, stellt man fest, dass sich die faktische Verteilung der Konsumausgaben zwischen Geldleistung und Gutscheinlösung nicht

unterscheidet. Dies ist darauf zurückzuführen, dass im „Normalfall“ auch eine Erhöhung der Geldleistungen teilweise in den Kinderkonsum geflossen wäre, während bei der Gutscheinlösung nun finanzielle Mittel für den Haushalt frei werden, die für anderweitigen Konsum verausgabt werden können. Diesen Effekt bezeichnet man in der Literatur auch als „Gutschein-Illusion“ (voucher illusion).¹⁰ Diese Gutschein-Illusion ist umso ausgeprägter, je flexibler der Gutschein eingesetzt werden kann, d.h., je näher der Gutschein an die Geldleistung heranreicht. Umgekehrt ist der Bareffekt bei einer reinen Objektsubventionierung am geringsten. Wie die Abbildung zeigt, findet eine Schlechterstellung der Eltern nur in den seltenen Fällen statt, in denen das Familieneinkommen fast ausschließlich in den sonstigen Konsum fließt (die gestrichelte Linie BC).¹¹

Abbildung 2: Die Entscheidungssituation der Familie bei einer flexiblen Gutscheinelösung



Quelle: eigene Darstellung

Und noch ein weiteres Argument spricht für eine Gutscheinelösung: die größere öffentliche Akzeptanz zweckgebundener Leistungen. Die Vergabe von Geldleistungen an Eltern wird im öffentlichen Diskurs auch deswegen kritisiert, weil eine missbräuchliche Verwendung der Gelder nicht ausgeschlossen ist. Gleichgültig, ob es um eine Anhebung der Regelsätze in der Grundsicherung, um den Kinderzuschlag oder das allgemeine Kindergeld geht – stets wird bemängelt, dass ein Teil der Leistungen die Kinder gar nicht erreichen würde. Zwar erschöpft sich der empirische Befund hierzu in der berühmten „anekdotischen Evidenz“ und hält einer genaueren empirischen Überprüfung nicht stand. Dennoch spielt dieses Argument in der politischen Diskussion eine nicht zu unterschätzende Rolle. Bei einer Gutscheivergabe ist deshalb davon auszugehen, dass der Abgabewiderstand der Nettozahler sinkt, da sie davon ausgehen können, dass die Mittel direkt dem

Kind zugutekommen. Ein Gutscheinelösungsmodell dürfte also politisch wesentlich einfacher durchsetzbar sein, als das bei einer Geldleistung wie dem Betreuungsgeld der Fall wäre.

3. Zur praktischen Ausgestaltung einer Gutscheinelösung

Das Gutscheinelösungsmodell wird von seinen Kritikern nicht nur aus grundsätzlichen, sondern auch aus pragmatischen Gründen zurückgewiesen. Der Begriff Gutschein klingt zunächst nach Rabattmarken oder einem Bezugsschein. Assoziationen an Rationierungsverfahren, wie wir sie aus der unmittelbaren Nachkriegszeit kennen, werden wach. Im Zeitalter der modernen Informationssysteme ist eine derartige Vorstellung aber völlig irreführend. Man kann sich den Gutschein wie eine Kreditkarte vorstellen, auf der die persönlichen Identifikationsmerkmale, die monatlich

chen Einzahlungen und die entsprechenden Abbuchungen gespeichert sind. Die Karte ist mit PIN und PUK gegen Diebstahl und Missbrauch gesichert, bei Verlust wird die alte Karte gesperrt und eine neue ausgestellt. Die Informationstechnologie macht es auch möglich, die Gutscheinelösung weitgehend flexibel auszugestalten. So wäre es beispielsweise denkbar, Beträge, die in den ersten Jahren nach der Geburt des Kindes nicht verbraucht werden, für ein höheres Alter des Kindes anzusparen. Damit wären die familienpolitischen Effekte, die die Befürworter eines Betreuungsgeldes einfordern, weitgehend erfüllt. Gleichzeitig induziert die Subjektförderung einen spürbaren Wettbewerb auf dem Markt für niedrigschwellige Bildungsangebote. Es ist ebenfalls völlig unproblematisch, das Guthaben bei zertifizierten privaten Trägern informeller Bildungseinrichtungen wie privaten oder öffentlichen Musikschulen, Sportvereinen oder für den Nachhilfeunterricht einzulösen. Schließlich wäre es auch denkbar, bildungsrelevante Konsumgüter wie beispielsweise Lernmaterialien in die Gutscheinfoinanzierung aufzunehmen.

Bei der praktischen Umsetzung der Gutscheinelösung ist vor allem darauf zu achten, dass die Vergabe keine Stigmatisierungseffekte auslöst. Die Forderung, nur Familien aus prekären Einkommensverhältnissen einen Gutschein auszuhändigen und ansonsten eine Geldlösung zu praktizieren, ist nicht nur ökonomisch unsinnig, sondern auch ethisch äußerst fragwürdig. Die dadurch ausgelösten Stigmatisierungseffekte würden den familienpolitischen Erfolg sofort zunichtemachen.

4. Fazit

Bei einer intelligenten Ausgestaltung ist der Bildungsgutschein ein Instrument, das für die allermeisten Familien geldwerten Charakter hat. Ausgaben, für die bislang Teile des Familieneinkommens herangezogen werden müssen, können durch den Gutschein substituiert und damit als Teile des Haushaltseinkommens für Familien frei verfügbar gemacht werden. Eine Gutscheinelösung könnte auch sozialpolitisch widersinnige Konstruktionen des bestehenden Steuer- und Transfersystems auflösen. So ist es schlichtweg nicht nachvollziehbar, weshalb in einer Sozialen Marktwirtschaft die Bezieher sehr hoher Einkommen von der steuerlichen Freistellung des Bildungsbedarfs profitieren, während die soziale Grundsicherung für Kinder nach wie vor keine Aufwendungen für niedrigschwellige Bildungsangebote umfasst. Schließlich sprechen auch rein praktische Erwägungen für die Gutscheinelösung. Angesichts der drastisch enger werdenden Spielräume in den öffentlichen Haushalten hat eine neue, politisch höchst umstrittene Geldleistung für nicht erwerbstätige Eltern faktisch keine politische Realisierungschance. Die Einführung eines Gutscheinmodells könnte hingegen bei einer gleichzeitigen Umstellung der Objektförderung im Bereich der Kinderbetreuung kostenneutral erfolgen und dennoch die Selbstverantwortlichkeit von Familien erhöhen. Und schließlich hat die emotionale Kontroverse um das Betreuungsgeld die Familienpolitik wieder ein Stück weit ideologisiert. Gerade das kann eine gemeinschaftlich getragene Politik für die Familien aber am allerwenigsten gebrauchen.

Anmerkungen

- ¹ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Bericht der Bundesregierung, Berlin 2009.
- ² Statistisches Bundesamt, Sonderheft 2: Vereinbarkeit von Familie und Beruf – Ergebnisse des Mikrozensus 2005, Wiesbaden 2005.
- ³ Dieses Gleichstellungsargument ist jedoch ökonomisch nicht haltbar. Studien zu den fiskalischen Effekten subventionierter Betreuungseinrichtungen zeigen, dass die zu erwartenden Mehreinnahmen bei Bund und Sozialversicherungsträgern die kommunalen Subventionen überkompensieren. Damit läge gesamtwirtschaftlich ein Selbstfinanzierungseffekt vor, wobei Kosten und Erträge jedoch auf unterschiedliche öffentliche Haushalte entfallen, vgl. Spieß, K.C. u.a.: Abschätzung der (Brutto-)Einnahmeneffekte öffentlicher Haushalte und der Sozialversicherungsträger bei einem Ausbau von Kindertageseinrichtungen, Bonn 2002.
- ⁴ Siehe hierzu insbesondere OECD: *Babies and Bosses. Reconciling Work and Family Life*, Paris 2007. Vermutlich werden die Arbeitsangebotseffekte eines Betreuungsgeldes in Höhe von 150 € monatlich von den Autoren deutlich überschätzt. Die jüngste Studie des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) ermittelt kaum spürbare Reaktionen auf das Arbeitsangebot von Frauen. Die Verfasser sprechen hier von „reinen Mitnahmeeffekten“, vgl. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung: *Fiskalische Auswirkungen sowie arbeitsmarkt- und verteilungspolitische Effekte einer Einführung eines Betreuungsgeldes für Kinder unter 3 Jahren*, Mannheim 2009. Das, was hier als Mitnahmeeffekt bezeichnet wird, ist jedoch genau das Ziel der Befürworter eines Betreuungsgeldes.
- ⁵ Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen: *Bildung, Betreuung und Erziehung für Kinder unter drei Jahren*, Berlin 2008.
- ⁶ Der wesentliche normative Unterschied zwischen Erziehungs- und Elterngeld liegt weniger in der Verkürzung der Bezugsdauer als vielmehr in der Referenzgröße der Geldleistung. Das ursprüngliche Ziel des Erziehungsgeldes war es, die Leistung, die die Familie durch die Erziehung der Kinder für die Gesellschaft erbringt zu honorieren. Ziel des Elterngeldes ist es demgegenüber, die soziale Stellung der Erziehungsperson bei Erwerbsunterbrechung aufrecht zu erhalten. Zu einer umfassenden Kritik am Elterngeld Althammer, Jörg: *Das Elterngeld aus ökonomischer Perspektive*, in: *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, 2/2008, S.178–184.
- ⁷ Hinzu kommt in diesem Fall auch ein hohes Maß an Stigmatisierung.
- ⁸ Dies wird besonders deutlich bei der sogenannten „kindbezogenen Förderung“ von Kindertageseinrichtungen in Bayern. Die öffentliche Finanzierung erfolgt hier über einen Kinder- und einen Zeitfaktor (vgl. bayerisches Kinderbildungs- und Betreuungsgesetz). Faktisch stellt diese eine Form der Gutscheinförderung dar; in der Literatur spricht man in diesem Fall von „Quasi-Vouchern“.
- ⁹ Natürlich ist die Realität wesentlich komplexer. So entfällt der größte Teil des Familieneinkommens auf Güter, die allen Familienmitgliedern in gleicher Weise zur Verfügung stehen wie beispielsweise die Kosten für die Wohnung, langlebige Gebrauchsgüter usw. Das angegebene Modell dient lediglich der Klärung der Zusammenhänge.
- ¹⁰ Bradford, David/Shaviro, Daniel: *The Economics of Vouchers*, NBER working paper 7092/1999.
- ¹¹ In diesen Fällen könnte jedoch u.U. eine Einschränkung der Verwendungsfreiheit aus Sicht des Kindeswohls angezeigt sein.

Neue Mütter sind im Land – Das Betreuungsgeld als Grab- beigabe des Alleinernährermodells?

Barbara Thiessen

Die emotional aufgeladenen Diskussionen um das Betreuungsgeld machen vor allem eines deutlich: Das Leitbild der „guten Mutter“ ist nun ebenso in Deutschland in Bewegung geraten und dies sorgt für Verunsicherung. Der auch in Westdeutschland kontinuierliche Anstieg erwerbstätiger Mütter evoziert neue Modelle und bedarf veränderter institutioneller Rahmen. Der Ausbau der Kindertagesbetreuung ist darauf eine familienpolitische Antwort. Statistisch scheint das Alleinernährermodell auf dem Rückmarsch zu sein. Ist das Betreuungsgeld vor diesem Hintergrund als seine Grabbeigabe zu sehen, um den Abschiedsschmerz zu lindern?

1. Mütter zwischen Wiege und Büro: Daten zu Familienarbeit und Erwerbsverhalten

Die Familienarbeit prägt den weiblichen Lebenslauf sehr viel stärker als den männlichen: 62% der Frauen unterbrechen ihre Erwerbstätigkeit in den ersten zwei Lebensjahren des Kindes vollständig, ein Drittel nimmt danach ihre Erwerbstätigkeit meist in Teilzeit wieder auf (rund 30%). Viele Mütter haben zudem Schwierigkeiten, unmittelbar nach Ablauf der Elternzeit wieder einen Arbeitsplatz zu finden. Dabei wollen immer mehr Mütter gleich im Anschluss an die gesetzliche Elternzeit wieder in den Beruf zurückkehren.¹ Aktuell sind 56% der Mütter und 86% der Väter mit mindestens einem Kind unter 15 Jahren im Haushalt aktiv erwerbstätig. Dabei variiert die Erwerbstätigkeit von Müttern mit Alter und Anzahl der Kinder. 30% der Mütter mit

dem jüngsten Kind unter drei Jahren sind berufstätig. Ist das jüngste Kind zwischen drei bis fünf Jahre alt, geht über die Hälfte der Mütter (58%) einer Erwerbstätigkeit nach, bei Müttern mit zehn- bis vierzehnjährigen Kindern sind es 71%. Bei Vätern ist die Erwerbstätigenquote dagegen weitestgehend unabhängig vom Alter und der Anzahl der Kinder konstant hoch. Sie liegt jedoch 9% höher als die Erwerbsquote kinderloser Männer.² Die Erwerbsarbeit von Müttern erfolgt besonders in Westdeutschland vor allem in Teilzeit. Die Teilzeitquote beträgt bei Müttern 73%, bei Vätern 5%.³

Uneindeutig ist die Befundlage hinsichtlich der gewünschten Erwerbsmuster von Paaren mit kleinen Kindern. Europäische Vergleichsdaten von 2005 verweisen auf die hohe Diskrepanz von gewünschten und realen Erwerbsmustern von Müttern mit Kin-

dern unter fünf Jahren. 21% der Mütter in Deutschland wünschen sich demnach Vollzeitwerbsarbeit für beide Partner, 28% möchten gerne für sich eine Teilzeit- und für den Mann eine Vollzeitbeschäftigung und 44% und damit die höchste Quote im europäischen Vergleich favorisieren das Alleinernährermodell. Realisiert wird aber Folgendes: Bei 10% der Elternpaare sind beide Vollzeit erwerbstätig, bei 23% arbeiten der Mann Vollzeit und die Frau Teilzeit und 51% praktizieren das Alleinernährermodell.⁴ Die Hälfte der Mütter mit kleinen Kindern möchte also erwerbstätig sein, aber nur ein Drittel realisiert dies, während sich mehr Mütter in der Hausfrauenrolle wiederfinden, die dies eigentlich nicht wollten. Gleichwohl findet dieses Modell noch einen hohen Zuspruch, auch wenn der Anteil der Alleinverdienerfamilie kontinuierlich abnimmt. Für Deutschland lässt sich der deutliche Trend einer Abnahme des Alleinverdienermodells zugunsten einer Zweiverdienerfamilie als Zuverdienermodell feststellen.⁵ Demgegenüber kommt eine aktuelle Forsa-Umfrage bei Eltern mit Kindern unter elf Jahren zu dem Ergebnis, dass 62% eine elterliche Teilung von Erwerbs- und Familienarbeit bevorzugen und nur noch 24% dem Alleinverdienermodell zustimmen.⁶ Das würde bedeuten, dass rund die Hälfte, die dieses Modell lebt, damit unzufrieden ist.

Die familialen Erwerbsarrangements verschieben sich bei Paaren mit Kindern unter 15 Jahren. Hier ist rund die Hälfte der Paare erwerbstätig. Bei 36% der Paare ist ausschließlich der Vater erwerbstätig, bei 9% der Paare übt keiner der Partner eine Erwerbstätigkeit aus (einschließlich vorübergehend Beurlaubter). Bei drei Vierteln der Famili-

en besteht eine klassische Rollenverteilung. Der Vater ist der Hauptverdiener und geht Vollzeit zur Arbeit, die Mutter Teilzeit. In 5% aller Haushalte ist die Mutter die Alleinverdienerin.⁷ Deutlich wird, dass der Ausstieg von Frauen immer kürzer ausfällt.

Die Einkommen von Frauen und Männern unterscheiden sich noch immer gravierend. Vollzeitbeschäftigte Frauen verdienen brutto 2.531 Euro, vollzeitbeschäftigte Männer 3.216 Euro. Der Grund sind eine schlechtere Bezahlung in frauentypischen Branchen, die Auswirkung von Erwerbsunterbrechung sowie die Teilzeitbeschäftigung. Wenn Familien auf ein Eigenheim und repräsentative Verkehrsmittel setzen, spricht dies eher für eine Erhöhung der väterlichen Erwerbsarbeit (nicht selten ergänzt durch Schwarzarbeit am Wochenende) und eine entsprechende Reduktion der mütterlichen Einkommenssicherung. Im Falle von Trennung und Scheidung bedeutet dies für die Mütter häufig einen (zeitweiligen) Abstieg in die staatliche Transferbedürftigkeit.

Wie wirkt sich die unterschiedliche Erwerbssituation auf die Gestaltung der Familienarbeit aus? Obwohl sich die Einstellungen erheblich in Richtung gleiche Verantwortung von Müttern und Vätern verschoben haben, ist die Realität davon jedoch noch weit entfernt. Für junge Männer und Väter wird die Orientierung am Leitbild des „Familienernährers“ zunehmend brüchig. Der „aktive Vater“⁸ ist nicht nur in vielen Werbespots präsent, auch die überwältigende Mehrheit der Bevölkerung einschließlich der Mütter ist der Meinung, dass sich Väter heute mehr um die Erziehung und Betreuung ihrer Kin-

der kümmern als noch vor fünf bis zehn Jahren und bewertet dies auch positiv.⁹

Die Vereinbarkeit scheint von einem Frauen- und Familienthema auch zu einem Männerthema geworden zu sein. Zunehmend geht es um die Integration der Vaterschaft in die familiäre Erziehungs- und Fürsorgearbeit sowie in die männliche Erwerbsbiographie. Junge Männer verstehen sich als moderne Ernährer. Sie sehen sich zwar noch immer als der Ernährer der Familie, wollen sich aber auch in der Betreuung der Kinder engagieren und tun dies auch zunehmend, zumindest am Wochenende.¹⁰ Etwas weniger als die Hälfte der jungen Männer will den „Beruf in der Zeit direkt nach der Geburt des Kindes zurückstellen“ oder sogar die „Berufskarriere für ein Kind zurückstellen“. Da sich die Männer jedoch nach wie vor in der Verpflichtung sehen, den Lebensunterhalt für die Familie zu bestreiten, soll das Engagement in der Familie nicht zulasten beruflicher Verpflichtungen gehen.¹¹ Alternative Rollenarrangements, die zu einer gleichberechtigten und geschlechtsegalitären Aufteilung der Familien- und Erwerbsarbeit und der damit verbundenen Ressourcen führen, werden weder in der Herkunftsfamilie vorgelebt noch sind sie in Gesellschaft, Öffentlichkeit und Erwerbsleben vorbereitet institutionalisiert. Ein wichtiger Schritt ist das 2007 neu eingeführte Elterngeld. Der Anteil der Väter in Elternzeit stieg von vor 2007 3,5% auf aktuell 16% mit wachsender Tendenz. Allerdings beschränkte sich das Gros der Väter bislang auf zwei Monate.¹²

Trotz dieser positiven Ansätze auf politischer Ebene und der bemerkenswer-

ten Veränderung der männlichen Einstellungen insgesamt und Vätern im Besonderen, die sich vom Nur-Ernährer zum Auch-Versorger von Kindern gewandelt haben, wird die Versorgung und Erziehung von Kindern sowie die Alltagsarbeit immer noch überwiegend von Frauen geleistet. Erwerbstätige Männer wenden für die Betreuung von Kindern unter sechs Jahren täglich durchschnittlich eine Stunde auf. Verteilt auf die Wochentage wird deutlich, dass sich diese Zeit vor allem auf das Wochenende bezieht und die Bereiche Spiel und Sport betrifft. Väter wenden wesentlich weniger Zeit für die Körperpflege und Beaufsichtigung der Kinder auf als die Mütter.¹³

Bei den Müttern sind nichterwerbstätige Frauen mit Kindern unter sechs Jahren werktags dreieinhalb Stunden, teilzeiterwerbstätige Mütter zweidreiviertel Stunden und vollzeiterwerbstätige Frauen täglich zwei Stunden mit Kinderbetreuung beschäftigt. Am Wochenende verringert sich die Differenz. Hier verbringen nichterwerbstätige Frauen zweieinhalb Stunden und erwerbstätige Frauen zwei Stunden mit Kinderbetreuung.¹⁴ Der Unterschied zwischen Hausfrauen und erwerbstätigen Frauen in Bezug auf die Zeit für Kinder ist eher gering. Erwerbstätige Frauen haben eine insgesamt höhere Arbeitsbelastung und sie sparen zeitlich an der Hausarbeit. Hausfrauen verbringen wochentags gute fünf Stunden mit Hausarbeit, erwerbstätige Frauen zwei Stunden weniger. Dagegen verbringen nichterwerbstätige Frauen unter der Woche eineinviertel Stunden länger mit Schlafen, Essen und Körperpflege als erwerbstätige Frauen und sie haben auch knapp eine Dreiviertelstunde länger Zeit für Sport, Hobbys

und Mediennutzung sowie 25 Minuten länger für ihr soziales Leben und Unterhaltung. Alleinerziehende erwerbstätige Frauen haben unter der Woche über 20 Minuten weniger Zeit für die Kinderbetreuung und eine knappe Dreiviertelstunde weniger für die Hausarbeit als Frauen in Paarhaushalten und sind knapp eindreiviertel Stunden länger erwerbstätig.¹⁵ Die Einschätzung, dass sich Hausfrauen „24 Stunden, 7 Tage die Woche“ mit ihren Kindern befassen¹⁶, ist angesichts dieser Zahlen zu revidieren. Kinder werden in jedem Fall vor allem und überwiegend zu Hause erzogen und betreut, ob mit oder ohne außerhäusliche Kinderbetreuung.

Erst in den letzten Jahren wurde das Spannungsfeld von Erwerbsarbeit und Familienalltag auch aus der Perspektive der Kinder untersucht.¹⁷ Gemeinsam verbrachte Zeit besitzt für Kinder und die anderen Familienmitglieder eine herausragende Bedeutung. Sie stiftet Nähe, ermöglicht gegenseitige Anteilnahme, Unterstützung und Fürsorge. Familiäre Routinen wie Mahlzeiten und Rituale wie Zubettbringen spielen dabei eine besondere Rolle. Ebenso wichtig sind die beiläufigen und nicht geplanten Zeiten, in denen Familienmitglieder einfach nur zusammen an einem Ort sind, ohne gezielt etwas Gemeinsames zu unternehmen. Wichtig ist Kindern nicht unbedingt, dass sie besonders viel Zeit mit den Eltern verbringen, sondern vielmehr die verlässliche Anwesenheit der Eltern, vor allem abends und am Wochenende. Kinder wünschen sich eine verlässliche und vorhersehbare Chance, elterliche Aufmerksamkeit zu bekommen. Bemerkenswert ist, dass vor allem erwerbstätige Mütter oft ein schlechtes

Gewissen hinsichtlich ihrer Zeitrressourcen für ihre Kinder haben. Tatsächlich sind Kinder aber überwiegend zufrieden mit der Zeit, die die Mütter für sie haben, aber zwei Drittel wünschen sich mehr Zeit mit ihren Vätern.¹⁸ Bemerkenswert ist auch, dass es nicht die Kinder mit zwei erwerbstätigen Eltern sind, die mit der elterlichen Zuwendung unzufrieden sind, sondern vorrangig Kinder von arbeitslosen und nicht erwerbstätigen Eltern sowie von erwerbstätigen Alleinerziehenden.¹⁹ Geregelter Erwerbsbeteiligung der Eltern scheint eher die häuslichen Verhältnisse zu stabilisieren, bringt eine Qualitätssteigerung des Anregungsgehaltes der familialen Umwelt und trägt dazu bei, die gemeinsam verbrachte Zeit intensiver zu nutzen.²⁰

Die Daten zur Erwerbs- und Familienarbeit bei Müttern zeigen also, dass es in Westdeutschland zwar noch eine bemerkenswert hohe Zustimmung für das Alleinernährermodell zumindest bei Familien mit kleinen Kindern gibt, die Mehrzahl der Mütter auch mit kleinen Kindern ist allerdings erwerbstätig. Der eindeutige Trend geht in Richtung Zweiverdienerfamilie und kürzere Erwerbsunterbrechungen. Auch die Kinder stimmen diesem Modell eher zu. Die Zeitunterschiede in der Betreuung von Kindern sind zwischen Hausfrauen und erwerbstätigen Müttern eher gering, bei teilzeitbeschäftigten Müttern verschwindend gering.

2. Leitbild „gute Mutter“ und der Tanz um die „Wahlfreiheit“

Anders als die Debatten es vermuten lassen, ist die von Frauen geleistete Er-

werbsarbeit seit etwa hundert Jahren annähernd stabil. Verändert haben sich der Anteil der Frauen, die erwerbstätig sind und ihr Stundenumfang. Waren zu Beginn des 20. Jahrhunderts weniger Frauen Vollzeit, etwa in den Fabriken erwerbstätig, so sind heute mehr Frauen, aber in Teilzeit tätig.²¹ Die Debatten vor allem um Müttererwerbsarbeit haben sich jedoch erheblich verändert. Vor allem mit der Gegenüberstellung der BRD und DDR polarisierten sich die Modelle der westdeutschen Hausfrau und der ostdeutschen erwerbstätigen „Mutti“. Die Reklamierung von mehr Gleichberechtigung und die darauf eingeleitete Familienrechtsreform von 1977 führten zur Aufgabe des gesetzlichen Leitmodells der Hausfrauenehe und sicherten die eigenständige Erwerbsarbeit von Ehefrauen ab. In der gesellschaftlichen Diskussion kann die Figur der Hausfrau jedoch in konservativen Kreisen noch bis heute als Leitbild ausgemacht werden.

Auch in der Forschung ist das Thema der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit für Mütter seit den 1960er-Jahren in Westdeutschland ein Dauerbrenner. Als Reaktion auf die steigende Erwerbstätigkeit von Müttern waren es zunächst die Folgen mütterlicher Erwerbstätigkeit für den Sozialisationsprozess, die in den Blick genommen wurden. Sind erwerbstätige Mütter schlechte Mütter? Vor allem in den USA wurden zahlreiche Studien durchgeführt. Die nicht selten widersprüchlichen Ergebnisse zeigten, dass die Berufstätigkeit der Mutter nur eine unter vielen Variablen darstellt, die die Entwicklung und Persönlichkeitsbildung des Kindes im Positiven wie im Negativen beeinflussen können.²²

In den folgenden Jahren verlagerte sich das Interesse vom Wohl der Kinder zu den Müttern selbst, zu der Doppelbelastung, zur Bedeutung beruflicher und privater Lebenszusammenhänge als Strukturgeber weiblicher Lebensführung, zum doppelten weiblichen Lebensentwurf.²³ Gleichzeitig wurde die weitgehend veränderungsresistente geschlechtstypische Arbeits- und Rollenverteilung im Lebensentwurf und im familialen Alltagsleben von Müttern und Vätern diskutiert, die auch heute noch Thema ist. Im Zusammenhang mit der Öffnung des Bildungs-, Berufs- und Erwerbssystems für Frauen, der zunehmenden, auch kontinuierlichen Erwerbsbeteiligung von Müttern und hochqualifizierten Frauen, dem Rückgang der „einseitigen Ernährerabhängigkeit“ von Frauen innerhalb der Familie und der Orientierung an egalitären Geschlechterbildern entstanden seit den 1970er-Jahren neue Leitbilder wie die „Zweiverdienerfamilie“, die „Work-Life-Balance“ und der „aktive Vater“. Im 2008 neu verabschiedeten Unterhaltsrecht²⁴ findet das neue Leitbild der Zweiverdienerfamilie seinen Niederschlag: Im Falle einer Scheidung steht der Unterhaltsanspruch der geschiedenen Frau hinter dem der Kinder aus alter Familie sowie möglicher Kinder aus einer neuen Verbindung. Riskant wird daher die Aufgabe der eigenen Erwerbsarbeit, wenn im Falle der Trennung kein Unterhalt gesichert ist.

Diese Entwicklung löst allerdings traditionelle Familienbilder nicht vollständig ab, sondern verschiedene Modelle existieren noch nebeneinander. Obwohl in der Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft die Erwerbsarbeit immer noch der mächtigste Taktgeber für die familiale Lebensführung ist, orien-

tieren sich Kindertageseinrichtungen, Schulen, Ladenöffnungszeiten und öffentliche Einrichtungen sowie Verkehrszeiten im lokalen Umfeld überwiegend am traditionellen Modell der Arbeitsteilung, gehen also von vollzeitverfügbaren Müttern aus.

Die „Work-Life-Balance“ ist in den letzten Jahren angesichts immer noch ungelöster Vereinbarkeitsproblematiken und forciert durch dauerhaft niedrige Geburtenquoten zu einem zentralen politischen Thema geworden.²⁵ Mit dem Ausbau der flächendeckenden Betreuung von Kleinkindern außerhalb der Familie²⁶ und dem Rechtsanspruch auf einen Kinderbetreuungsplatz für unter Dreijährige ab 2013 wird zunehmend auf die veränderten Bedürfnisse von Familien eingegangen. Die gemeinsame, öffentliche und private Verantwortung für die Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern wird als wichtiger Bestandteil nachhaltiger Familienpolitik bewertet.²⁷ In jüngerer Zeit ist die Vereinbarkeit von Beruf und Familie auch zu einem Thema in Betrieben und Unternehmen geworden. Familienfreundlichkeit wird zunehmend als strategisches Managementinstrument und betrieblicher Standortfaktor gewertet.²⁸

Die Steuer- und Transfersysteme sowie die Bildungs- und wohlfahrtsstaatlichen Institutionen sind jedoch nicht auf diese veränderten Lebenspraxen eingestellt. Sie beharren nach wie vor auf einem traditionellen Familienbild. Ehegattensplitting, Minijobregelung, die kostenlose Mitversicherung der Ehefrau in der Krankenversicherung sowie die nach wie vor unzureichende Betreuungsstruktur für Kinder fördern Zuverdienstmodelle, die sich spätes-

tens beim Eintritt in die Rente sowie im Scheidungsfall für Mütter negativ auswirken. Sie begründen weibliche Armut und kosten staatliche Transferleistungen, das Betreuungsgeld noch nicht eingerechnet. Mütter stehen zwischen der verblassenden, aber immer noch wirksamen Rhetorik der vollzeitlichen Verfügbarkeit für die Kinder und der gleichzeitigen Anforderung, sich bei Bedarf selbst zu ernähren und ihren Kindern etwas bieten zu können, um eine „gute Mutter“ zu sein. Unterstützt wird diese Widersprüchlichkeit der Anforderungen durch das neue Unterhaltsrecht. Dieses setzt zwar einerseits auf die Fähigkeit zur ökonomischen Eigenständigkeit von Müttern und ist somit ein weiterer Sargnagel der Hausfrauenehe²⁹, andererseits sind die entsprechenden Voraussetzungen am Arbeitsmarkt, etwa bezüglich geschlechtergerechter Einkommen oder einer entsprechenden Infrastruktur, noch keineswegs geschaffen.

Mit dem Siebten Familienbericht³⁰ kann ein Paradigmenwechsel in der Familienpolitik festgestellt werden. Konzeptionell sind nun monetäre Förderung, Infrastrukturleistungen und Zeitpolitik als drei unverzichtbare Bestandteile für nachhaltige Familienpolitik vorgesehen und aufeinander bezogen.³¹ Damit sollen insbesondere die Rahmenbedingungen für eine Erwerbstätigkeit von Müttern verbessert werden. Gleichzeitig ist ein zweites Ziel intendiert, nämlich die Förderung von Kindern bildungsferner Schichten. Hierbei zeigt sich ein auffälliger diskursiver Wandel. Sind gerade konservative Konzeptionen von Mutterschaft bis heute davon ausgegangen, dass Mütter aufgrund biologischer Gegebenheiten allein über das für die Erziehung ihrer

Kinder notwendige und „richtige“ Wissen verfügten, werden in der öffentlichen Diskussion die Notwendigkeit außerhäuslicher Betreuungsangebote auch und gerade für Kleinkinder unter drei Jahren betont, wenn sie aus Familien in Risikolagen kommen. Hier kommt nicht zuletzt die im Anschluss an die PISA-Studie entwickelte Einsicht zum Tragen, dass das Bildungssystem in Deutschland für Kinder unterer sozialer Schichten unzureichende Förderungen bietet und familiäre Defizite nicht ausgleichen kann. Die Folgen sozialer Schieflagen werden jedoch einzelnen Müttern und Familien zugeschrieben und damit individualisiert. Konkret sollen „bildungsferne“ Mütter in ihrer Unzulänglichkeit, Kinder angemessen auf den Arbeitsmarkt der Zukunft vorzubereiten, unterstützt werden. Diese Diskussionen machen deutlich, dass biologische Mutterschaft keine Garantie mehr für „richtige“ Erziehung zu sein scheint. Damit ist der Mutterschaft der naturalistische Boden entzogen, über den sie hierzulande zwei Jahrhunderte lang zumindest diskursiv und rhetorisch verfügt hat. Im Gegensatz zur „Mutterschaft als natürliche Bestimmung der Frau“ zielt die gegenwärtige Familienpolitik in Deutschland auf die partielle Entfamiliarisierung der Kinder, um sie angemessen zu vergesellschaften.³²

Diesem Trend setzen v.a. konservative Kreise die Betonung einer sogenannten „Wahlfreiheit“ entgegen. Sie können sich dabei auf das Kinderbetreuungs-urteil des BVerfG berufen.³³ Angenommen wird dabei, dass es eine freie Entscheidung der Eltern gäbe, jenseits von örtlichen, milieubezogenen, ethnischen, verwandtschaftlichen und pädagogischen oder arbeitsmarktbezo-

genen Faktoren. Tatsächlich zeigt sich, dass junge Frauen in strukturschwachen ländlichen Räumen ihre Berufs- und Familienwünsche den Möglichkeiten ihrer Umgebung anpassen und eher traditionelle Arbeitsteilungsmuster favorisieren als Gleichaltrige in städtischen Ballungsräumen.³⁴ Ebenso ist zu bedenken, dass mit einem Teilzeitbetreuungsplatz, der bislang für ca. ein Drittel der unter Dreijährigen bis 2013 vorgesehen ist, keine wirkliche Wahlfreiheit möglich ist. Schließlich muss in Betracht gezogen werden, dass angesichts sinkender Einkommen insbesondere in den einfachen Dienstleistungs- und Fertigungsberufen und unsicherer Erwerbsperspektiven viele Familien auf zwei Einkommen angewiesen sind, unabhängig von der Wahl ihrer Kinderbetreuungssituation. Eine Wahlfreiheit, die dem gerecht werden wollte, was sie impliziert, müsste also eine Politik voraussetzen, die arbeitsmarkt- und tarifpolitisch und bezogen auf Strukturentwicklung noch wesentlich umfangreicher im Ausbau der Kindertagesbetreuung aktiv wäre.

Dass das Betreuungsgeld eher keine Verhaltensänderungen bewirken wird, zeigt eine aktuelle Simulationsstudie.³⁵ Ermittelt wurde, dass Zweiverdienerhaushalte und erwerbstätige Alleinerziehende weniger von einem Betreuungsgeld profitieren und daher eher darauf verzichten würden, während Familien mit niedrigem Bildungsniveau oder mit Migrationshintergrund eher einen Vorteil hätten. Da diese Familien bislang ihre Kinder ohnehin seltener in Tagesbetreuung geben, wird in der Studie von Mitnahmeeffekten gesprochen. Damit würde jedoch „die Stärkung der Wahlfreiheit der Eltern zu Lasten der Bildungsbiographie von Kin-

dern bestimmter soziodemographischer Gruppen“ erfolgen.³⁶

3. Familie und Erwerbsarbeit: Entgrenzung und Anerkennung

Wie soll zukünftig Familie neben Erwerbsarbeit gelebt werden? Die Erwerbsarbeit hat sich in den letzten 30 Jahren durch den Wandel zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft erheblich verändert. Die „fordistische Ära“, die als „Blütezeit des männlichen Alleinverdieners und der Hausfrauenehe“³⁷ der westdeutschen Nachkriegsgesellschaft gelten kann, ist zu Ende. Statt Stahlkochern und Bandarbeiterinnen werden nun High-Tech-Ingenieure, WebdesignerInnen und Gesundheitsdienstleistende gesucht, die veränderte Erwerbsbedingungen vorfinden und neue Qualifikationsprofile ausweisen müssen. Gleichzeitig weicht das sogenannte „Normalarbeitsverhältnis“ auf. Normal wird jetzt, was für weibliche Beschäftigte schon längst galt, nämlich mehr befristete Arbeitsverträge und flexible Arbeitszeiten. Hinzu kommt eine erwartete hohe Mobilität, die Familienbeziehungen an Belastungsgrenzen führt. Manche sehen bereits die Gefahr einer „vollmobilen Singlegesellschaft“³⁸. Familien sind gefordert, mit der zunehmenden räumlichen und zeitlichen Entgrenzung umzugehen und Familienzeit im Alltag zu organisieren. Das Jonglieren zwischen Beruf und Familie führt zu mehr Stress und Verhandlung in den Familien.³⁹

Die Erwerbsarbeit hat eine enorme Aufwertung erfahren. Technik- und Kommunikationskompetenzen gewinnen an Bedeutung. Statt tayloristischer Pro-

duktionsweise, also zerstückelten, mechanisierten Arbeitsschritten, ist eine Aufwertung bei qualifizierten Tätigkeiten durch mehr Selbstständigkeit, Teamarbeit, flache Hierarchien und die Möglichkeit (oder den Zwang) zur Kreativität feststellbar. Dadurch erscheint Haus- und Familienarbeit oft als eher lästig und stupide. Die amerikanische Soziologin Hochschild⁴⁰ fasst diese Entwicklung in dem prägnanten Titel „When work becomes home and home becomes work“ zusammen. Die Erwerbsgesellschaft verteilt ihre Anerkennung entlang der erreichten beruflichen Karriere. Wenn Frauen zunehmend hohe Bildungsabschlüsse erzielen, wundert es nicht, wenn sie diese auch in adäquaten Berufsfeldern einsetzen wollen.⁴¹ An dieser Entwicklung werden 150 Euro Betreuungsgeld nichts ändern. Die abgeleitete Anerkennung als Gattin verliert für junge Frauen an Bedeutung.

Die zunehmende Erwerbsorientierung von Frauen führt zu einem „care dilemma“⁴². Es fehlt neben der Zeit für die Kinderbetreuung auch an Zeit für die materielle Hausarbeit wie Kochen, Reinigung, Wäsche. Um sich zu entlasten, etablieren Frauen komplexe (Frauen-)Netzwerke, die Teile der Hausarbeit und der Kinderbetreuung übernehmen, was zu einer erneuten Differenzierung, ja Polarisierung zwischen Frauen führt. Sie suchen andere Frauen, an die sie Teile ihrer Hausarbeit bezahlt oder unbezahlt delegieren können. Dies führt zu prekären, oftmals illegalen Beschäftigungsverhältnissen.⁴³ Hinsichtlich der Kinderbetreuung stellen v.a. die Großmütter europaweit immer noch die wichtigste unbezahlte Ressource der Kinderbetreuung dar.⁴⁴ Durch die Abnahme von Mehrgenera-

tionenfamilien in einem Haushalt erfordert dies heute, trotz immer noch räumlich naher Verwandtenhaushalte⁴⁵, eigenständige Organisationsarbeit, um Großeltern und Enkel zeitlich und räumlich zusammenzubringen. Ähnliches gilt für die Pflege älterer Familienangehöriger. Die steigende Lebenserwartung, zunehmende Multilokalität von Familien, wachsende Frauenerwerbstätigkeit und Ansprüche an eine eigenständige Lebensführung seitens der Frauen weisen auf eine Lücke in der Versorgung alter Menschen hin, die quantitativ durch die Verschiebung der Generationenverhältnisse vermutlich sogar noch gravierender ist als bei der Kinderbetreuung.

Hier sind weitere wohlfahrtsstaatliche Infrastrukturangebote gefordert, um das Familienleben zu entlasten und attraktiver zu machen. Wie im Koalitionsvertrag vorgesehen setzt die aktuelle Familienpolitik auf eine Überprüfung der Wirksamkeit einzelner familienpolitischer Maßnahmen auf die Lebensqualität von Familien in ihrer Diversität. Ebenso geht es darum, Familienpolitik am Lebenslauf von Familien zu orientieren. Statt versäulter Institutionenlogiken zu folgen, geht es darum, Phasen und Konstellationen mit besonderem Unterstützungsbedarf

zu identifizieren. Hierzu wurde das Kompetenzzentrum für familienbezogene Leistungen des Bundesfamilienministeriums eingesetzt.⁴⁶

Damit Familie stabil bleiben kann, muss sie sich verändern können. Die Sozialfigur der „erwerbstätigen Mutter“ ist für Deutschland immer noch eine kleine Revolution. Im Alltag hadern viele Mütter mit der richtigen Balance zwischen Familie und Beruf. Ebenso sind die Männer auf der Suche nach neuen Väterbildern und erleben Vereinbarkeit als erstmaliges Problem in ihren Erwerbsbezügen. Kinder und Jugendliche, die jeden Tag neue Welten entdecken, brauchen ebenso Fürsorge und die Erfahrung von Liebe und Anerkennung wie ausreichend Raum für Austausch und Orientierung unter Gleichaltrigen. Die Hausfrauenehe hat ihr Monopol eingebüßt und wird auch durch das Betreuungsgeld nicht zu retten sein. Zwar werden durch die Ausbezahlung des Betreuungsgeldes Mittel gebunden, die an anderer Stelle dringend notwendig sind, aber, um im ideologisch verminten Gelände der Familienpolitik einen guten Übergang zu sichern, kann das Betreuungsgeld als Grabbeigabe des Alleinernermodells auch eine sinnvolle, weil sozial befriedende Bedeutung haben.

Anmerkungen

¹ Bundesministerium für Familie, Frauen, Senioren und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.): Familienmonitor 2008, Berlin 2008.

² Eichhorst, Werner/Kaiser, Lutz C./Thode, Eric u.a.: Vereinbarkeit von Familie und Beruf im internationalen Vergleich. Zwischen Paradigma und Praxis, Gütersloh 2007.

³ Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Familienland Deutschland, Wiesbaden 2008.

⁴ Eichhorst u.a.: Vereinbarkeit von Familie und Beruf im internationalen Vergleich.

⁵ Mühling, Tanja/Rost, Harald (Hrsg.): ifb-Familienreport Bayern 2009. Schwerpunkt: Familie in Europa, Staatsinstitut für Familienforschung an der Universität Bamberg 2009.

⁶ Forsa: Lebensgefühl von Eltern. Repräsentativbefragung für Gruner & Jahr. Redaktion Eltern, 2008, http://www.eltern.de/pdf/Tab-Lebensgefuehl-von-Eltern_P8490_v2.pdf

⁷ Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Familienland Deutschland, Wiesbaden 2008.

- ⁸ Thiessen, Barbara/Jurczyk, Karin: Väterbilder – Mütterbilder: Die Kluft zwischen Leitbildern und Alltag, in: DJI-Bulletin 83–84/2008, S.27–29.
- ⁹ BMFSFJ: Familienmonitor 2008.
- ¹⁰ Zerle, Claudia/Krok, Isabelle: Null Bock auf Familie? Der schwierige Weg junger Männer in die Vaterschaft, Gütersloh 2008.
- ¹¹ Ebd.
- ¹² Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.): Familien Report 2009. Leistungen. Wirkungen. Trends, Berlin 2009.
- ¹³ Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Wo bleibt die Zeit? Die Zeitverwendung der Bevölkerung in Deutschland 2001/02, Wiesbaden 2003.
- ¹⁴ Ebd.
- ¹⁵ Ebd.
- ¹⁶ Stv. Generalsekretärin der CSU, Dorothee Bär, bei einer Veranstaltung der Hanns-Seidel-Stiftung am 8.12.2009 in München.
- ¹⁷ Hurrelmann, Klaus/Andresen, Sabine (Hrsg.): Kinder in Deutschland. 1. World Vision Kinderstudie 2007, Frankfurt am Main 2007; Lange, Andreas: Arbeits- und Familienzeiten aus Kinderperspektive. Wem gehört die Familie der Zukunft?, in: Expertisen zum 7. Familienbericht der Bundesregierung, hrsg. von Hans Bertram, Helga Krüger und Katharina Spieß, Opladen 2006, S.125–143; Wehr, Laura: Wenn man sie öfters mal hört oder auch mal sieht, dann ist es nicht so schlimm Elterliche Erwerbsarbeit und Familienalltag aus Sicht der Kinder, in: DJI-Bulletin 82/2008, S.8–14.
- ¹⁸ Klenner, Christina/Pfahl, Svenja/Reuyß, Stefan: Arbeitszeiten – Kinderzeiten – Familienzeiten. Bessere Vereinbarkeit durch Sabbaticals und Blockfreizeiten?, Projektbericht im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes NRW, Düsseldorf 2002.
- ¹⁹ Schneekloth, Ulrich/Leven, Ingo: Wünsche, Ängste und erste politische Interessen, in: Kinder in Deutschland. 1. World Vision Kinderstudie, hrsg. von Klaus Hurrelmann und Sabine Andresen, Frankfurt am Main 2007.
- ²⁰ Meier-Gräwe, Uta/Zander, Uta: Veränderte Familienzeiten – Neue Balancen zwischen Männern und Frauen?, in: Arbeitszeit – Familienzeit – Lebenszeit: Verlieren wir die Balance?, Zeitschrift für Familienforschung, Sonderheft 2005, S.92–109.
- ²¹ Becker-Schmidt, Regina/Krüger, Helga: Krisenherde in gegenwärtigen Sozialge-
fügen: Asymmetrische Arbeits- und Geschlechterverhältnisse – vernachlässigte Sphären gesellschaftlicher Reproduktion, in: Arbeit: Perspektiven und Diagnosen der Geschlechterforschung, hrsg. von Brigitte Aulenbacher und Angelika Wetterer, Münster 2009.
- ²² Lehr, Ursula: Die Rolle der Mutter in der Sozialisation des Kindes, Darmstadt 1974.
- ²³ Becker-Schmidt, Regina: Die doppelte Vergesellschaftung – die doppelte Unterdrückung. Besonderheiten der Frauenforschung in den Sozialwissenschaften, in: Die andere Hälfte der Gesellschaft. Österreichischer Soziologentag 1985, hrsg. von Lilo Unterkirchner und Ina Wagner, Wien 1987, S.10–25; Krüger, Helga: Dominanzen im Geschlechterverhältnis: Zur Institutionalisierung von Lebensläufen, in: Das Geschlechterverhältnis als Gegenstand der Sozialwissenschaften, hrsg. von Regina Becker-Schmidt und Gudrun Axeli-Knapp, Frankfurt am Main/New York 1995, S.195–219.
- ²⁴ § 1609 Nr.2 und 3 BGB.
- ²⁵ Jurczyk, Karin: Work-Life-Balance und geschlechtergerechte Arbeitsteilung. Alte Fragen neu gestellt, in: Flexible Zeiten in der Arbeitswelt, hrsg. von Hartmut Seifert, Frankfurt am Main 2005, S.102–123.
- ²⁶ Jurczyk, Karin/Heitkötter, Martina: Kindertagespflege in Bewegung, in: Reader Jugendhilfe, hrsg. von der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe (AGJ), Berlin 2008, S.165–174.
- ²⁷ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.): Elfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, Berlin 2002.
- ²⁸ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.): Unternehmenmonitor Familienfreundlichkeit 2006. Wie familienfreundlich ist die deutsche Wirtschaft?, Berlin 2006.
- ²⁹ Peschel-Gutzeit, Lore Maria: Auslaufmodell Hausfrau, in: Emma, September/Oktober 2008, S.32–34.
- ³⁰ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.): Siebter Familienbericht. Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit. Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik, Berlin 2006.
- ³¹ Jurczyk, Karin: Ansätze zu einer emanzipatorischen Familienpolitik. Der Siebte Familienbericht, in: WSI Mitteilungen 10/2007, S.531–539.
- ³² Thiessen, Barbara/Villa, Paula-Irene: Die

- „Deutsche Mutter“ – ein Auslaufmodell? Überlegungen zu den Codierungen von Mutterschaft als Sozial- und Geschlechterpolitik, in: *Tel Aviver Jahrbuch für Deutsche Geschichte*, hrsg. von José Brunner, Göttingen 2008, S.277–292.
- ³³ Siehe dazu auch den Beitrag von Dr. Isabelle Kürschner in dieser Ausgabe.
- ³⁴ Liebsch, Katharina: Ungleichzeitigkeiten und Vereindeutungen. Strukturelle Verflechtungen im Umgang weiblicher Jugendlichen mit (erwerbs-)biographischer Unsicherheit, in: *Arbeit und Identität im Jugendalter*, hrsg. von Jürgen Mansel und Heike Kahlert, Weinheim 2007, S.49–60.
- ³⁵ Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW): Fiskalische Auswirkungen sowie arbeitsmarkt- und verteilungspolitische Effekte einer Einführung eines Betreuungsgeldes für Kinder unter 3 Jahren, Studie im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Mannheim 2009.
- ³⁶ Ebd.
- ³⁷ Ostner, Ilona: Ehe und Familie – Konvention oder Sonderfall? Ursachen, Probleme und Perspektiven des Wandels der Lebensformen, in: *Zeitschrift für Familienforschung* 1/1999, S.32–51.
- ³⁸ Burkart, Günter: Auf dem Weg zur vollmobilen Single-Gesellschaft?, Kommentar zum Artikel von Schofer/Bender/Utz (*ZfBW* 4/1991), in: *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft* 3/1992, S.355–360.
- ³⁹ Jurczyk, Karin/Schier, Michaela/Szymenderski, Peggy u.a.: *Entgrenzung von Arbeit – Entgrenzung von Familie*, Berlin 2009.
- ⁴⁰ Hochschild, Arlie Russel: *The Time Bind: When Work Becomes Home and Home Becomes Work*, New York 1997.
- ⁴¹ Allmendinger, Jutta/Nikolai, Rita/Ebner, Christian: Soziologische Bildungsforschung, in: *Handbuch für Bildungsforschung*, hrsg. von Rudolf Tippelt und Bernhard Schmidt, Wiesbaden 2009, S.47–70.
- ⁴² Saraceno, Chiara: „Care“ leisten und „Care“ erhalten zwischen Individualisierung und Refamilialisierung, in: *Berliner Journal für Soziologie* 2/2008, S.244–256.
- ⁴³ Thiessen, Barbara: Re-Formulierung des Privaten. Professionalisierung personenbezogener, haushaltsnaher Dienstleistung, Wiesbaden 2004; Rerrich, Maria S.: *Die ganze Welt zu Hause. Cosmopolite Putzfrauen in privaten Haushalten*, Hamburg 2006.
- ⁴⁴ Bien, Walter/Rauschenbach, Thomas/Riedel, Birgit (Hrsg.): *Wer betreut Deutschlands Kinder?, DJI-Kinderbetreuungsstudie*, Berlin 2006.
- ⁴⁵ Lange, Andreas/Lauterbach, Wolfgang: Aufwachsen mit oder ohne Großeltern? Die gesellschaftliche Relevanz multilokaler Mehrgenerationenfamilien, in: *Zeitschrift für Soziologie der Erziehung und Sozialisation* 3/1998, S.227–249.
- ⁴⁶ www.bmfsfj.de/kompetenzzentrum

Wahlfreiheit – Ein realistisches Ziel der Familienpolitik?

Isabelle Kürschner

Obwohl Familienpolitik in Deutschland längst vom Gedöns¹ zur Chefsache aufgestiegen ist, ist es bisher nicht gelungen, Rahmenbedingungen zu schaffen, die den Ansprüchen von Eltern gerecht werden. Denn nach wie vor praktizieren viele Paare ein anderes Familien- und Arbeitsmodell als es ihren eigentlichen Idealvorstellungen entspricht. Vor allem die gegenwärtig vorherrschenden Arbeitszeitmuster von Frauen werden häufig deren tatsächlichen Wünschen nicht gerecht.² Es stellt sich also die Frage, welche Wahlmöglichkeiten die Politik Frauen und Männern hinsichtlich der Ausgestaltung von Familien- und Erwerbsleben bisher bietet und ob es überhaupt möglich ist, den Anspruch der Wahlfreiheit durch politische Maßnahmen zu verwirklichen.

1. Rechtliche Grundlagen

Der in Art. 6 Abs. 1 GG verankerten Grundrechtsnorm „Ehe und Familie stehen unter dem besonderen Schutze der staatlichen Ordnung“ spricht das Bundesverfassungsgericht unter anderem die Funktion eines klassischen Abwehr- bzw. Freiheitsrechts zu. Gemäß diesem muss der Staat die freie Gestaltung des familiären Zusammenlebens gewährleisten und darf nicht in die Privatsphäre von Ehe und Familie eingreifen. Wahlfreiheit in der Familienpolitik bezieht sich also grundsätzlich auf die freie Wahl der Lebensform, die Entscheidung für oder gegen Kinder sowie die Art und Weise der Erziehung, auf die familiäre Arbeits- und Aufgabenteilung sowie die Gestaltung des Familienlebens allgemein.³ In einem Urteil zur Kinderbetreuung sieht das Bundesverfassungsgericht es als „Auf-

gabe des Staates, die Kinderbetreuung in der jeweils von den Eltern gewählten Form in ihren tatsächlichen Voraussetzungen zu ermöglichen und zu fördern. ... Der Staat hat dementsprechend dafür Sorge zu tragen, dass es Eltern gleichermaßen möglich ist, teilweise und zeitweise auf eine eigene Erwerbstätigkeit zugunsten der persönlichen Betreuung ihrer Kinder zu verzichten wie auch Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit miteinander zu verbinden.⁴ Darüber hinaus vertritt das Bundesverfassungsgericht in seinen Urteilen zwei grundsätzliche Konzepte von Wahlfreiheit: Zum einen bestimmt es Wahlfreiheit negativ, was bedeutet, dass Wahlfreiheit nicht gegeben ist, wenn Anreizstrukturen für die Ausgestaltung eines bestimmten Familienmodell geschaffen werden, zum anderen positiv, wenn die sukzessive und simultane Vereinbarkeit von Familie und

Beruf für beide Geschlechter dadurch gegeben wird.⁵

Der Begriff Wahlfreiheit kam erstmals Ende der 1970er-Jahre im familienpolitischen Diskurs in Deutschland mit der Aufgabe des Leitbildes der Hausfrauenehe im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) auf. Bis zur Ehe- und Familienrechtsreform war die Rollenverteilung zwischen Ehepartnern vorgeschrieben, d.h. verheiratete Frauen hatten keine Wahl – sie waren verpflichtet, das gemeinsame Hauswesen zu leiten. 1977 wurde § 1356 des BGB überarbeitet. Die seit 1958 gültige Fassung „(d)ie Frau führt den Haushalt in eigener Verantwortung. Sie ist berechtigt, erwerbstätig zu sein, soweit dies mit ihren Pflichten in Ehe und Familie vereinbar ist“, wurde geändert in „(d)ie Ehegatten regeln die Haushaltsführung im gegenseitigen Einvernehmen. ... Beide Ehegatten sind berechtigt, erwerbstätig zu sein.“ Seither gibt es für die Ehe keine gesetzlich vorgeschriebene Aufgabenteilung mehr. Mann und Frau müssen vielmehr in gleicher Weise aufeinander und auf die Familie Rücksicht nehmen. Wahlfreiheit bezüglich der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist somit erst mit der formalrechtlichen Gleichstellung von Frauen und Müttern zu einem politischen Thema geworden. Im Zuge der Modernisierung der Gesellschaft haben Frauen die erweiterten Handlungsspielräume genutzt, u.a. durch zunehmende Qualifizierung sowie eine steigende Erwerbsorientierung. Allerdings sind die Erwerbsverläufe von Frauen immer noch eng mit ihrer familialen Lebenssituation verknüpft, während die männliche Normalbiographie durch ununterbrochene Vollzeitberufstätigkeit charakterisiert ist, also wesentlich vom Beruf strukturiert wird.⁶

2. Politische Grundlagen

Die politischen Parteien legen seit jeher den Begriff Wahlfreiheit entsprechend ihren eigenen Ideologien aus, um favorisierte Modelle der familiären Arbeitsteilung durchzusetzen. So stand bei den Unionsparteien lange Zeit nicht die Ermöglichung von Erwerbstätigkeit für Frauen im Vordergrund. Vielmehr sollte Familienarbeit für Frauen attraktiv und als gleichwertige Alternative zur Berufstätigkeit wählbar sein. Gleichberechtigung sollte nicht in erster Linie durch die Förderung von Frauenerwerbstätigkeit, sondern durch die Aufwertung der Haus- und Familienarbeit gegenüber außerhäuslicher Erwerbsarbeit erzielt werden. Dies spiegelt sich auch in den familienpolitischen Maßnahmen der christlich-liberalen Koalition von 1982 bis 1998 wider. Während bis auf den Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz keine Maßnahmen ergriffen wurden, Erwerbsarbeit und Familienaufgaben für beide Elternteile simultan zu vereinbaren, sollten Erziehungsurlaub und Erziehungsgeld dazu dienen, staatliche Investitionen in die außerfamiliäre Kleinkindbetreuung überflüssig zu machen.⁷

Auch die SPD legt den Begriff der Wahlfreiheit entsprechend ihrer politischen Ideologien aus. So wurde in den 1970er-Jahren unter ihrer Regierungsverantwortung das Eherecht reformiert sowie Bildung und Erwerbstätigkeit von Frauen gefördert. Verstärkt durch den Einfluss der Grünen bemühte sich die SPD in der rot-grünen Bundesregierung ab 1998 die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbstätigkeit aktiv zu fördern, z.B. durch den Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen für un-

ter Dreijährige und Änderungen im Gesetz zur Elternzeit mit neuen Anreizwirkungen für Väter. Diese Änderungen waren geleitet von grünen und sozialdemokratischen Ideologien mit demographischen, arbeitsmarktpolitischen, bildungspolitischen und gleichstellungspolitischen Motiven.

Die meisten familienpolitischen Ziele orientieren sich an bestimmten Werten und Überzeugungen und werden entsprechend stark ideologisch und parteipolitisch durchlaufen. Diesen Zielen liegen Einstellungen zu Grunde, die im Laufe der Zeit fortwährenden Wandlungsprozessen unterliegen. Das Konzept der Wahlfreiheit soll diesem Wandel Rechnung tragen und Familien weiterhin ermöglichen, ihr Leben ihren Wünschen und Vorstellungen entsprechend zu gestalten. Die nähere Betrachtung jener Entwicklungen zeigt jedoch, dass Wahlfreiheit von den einzelnen politischen Vertretern und Parteien häufig nur als rhetorisches Mittel eingesetzt wird, „hinter dem sich letztlich spezifische, von den Parteien favorisierte Modelle der familiären Arbeitsteilung verbergen. ... Zur Durchsetzung familienpolitischer Interessen ist der konsens- und zustimmungsfähige Grundsatz der Wahlfreiheit daher gut geeignet.“⁸ Der Begriff Wahlfreiheit wird also häufig bemüht, wenn eigentlich eine spezifische politische Position durchgesetzt werden soll.

3. Wo steht die Familienpolitik heute?

Zwar wurde lange Zeit suggeriert, dass Familie Teil des Privatlebens ist und somit nicht Gegenstand politischer Einflussnahme sein dürfe. In Deutschland

wurde diese Haltung mit Blick auf zwei Diktaturen in der Vergangenheit und deren aktive Einflussnahme auf die Familien besonders unterstützt. Doch spätestens seit der Gründung eines Bundesfamilienministeriums im Jahr 1953 nimmt die Politik die Aufgabe wahr, Familien bei der Erfüllung ihrer Funktionen zu begleiten. Sie verfolgt dabei bevölkerungs- und sozialpolitische sowie familieninstitutionelle und emanzipatorische Motive. Während die Bevölkerungspolitik auf die Entwicklung und Struktur dieser einwirkt, versucht die Sozialpolitik, Ungleichheiten unter den Familien aufgrund von Herkunft, Schichtzugehörigkeit und Kinderzahl zu vermindern. Familieninstitutionelle Politik wird betrieben, indem der Staat durch Gesetze und Rechtsprechung versucht, gesellschaftliche Moralvorstellungen vorzugeben und durchzusetzen. Beispiele hierfür sind das Ehe- und Scheidungsrecht, das Kindschaftsrecht oder das Lebenspartnerschaftsgesetz. Emanzipatorischer Familienpolitik liegt die Annahme zu Grunde, dass sich Familien in existierenden Herrschafts- und Machtstrukturen bilden und dass ein Machtgefälle sowohl zwischen Männern und Frauen als auch zwischen Eltern und Kindern besteht. Die rechtliche Situation von Frauen und Kindern ist in den letzten Jahrzehnten fortwährend gestärkt und verbessert worden.⁹

Der Staat hat sich also zur Aufgabe gemacht, durch gezielte Maßnahmen und Instrumente – in der Regel rechtliche Vorgaben sowie direkte und indirekte Geldleistungen – Einfluss auf die Familie und ihre Lebenssituation zu nehmen. Doch obwohl Wahlfreiheit das erklärte Ziel aller politischen Kräfte

ist, ist es in der Praxis nahezu unmöglich, familienpolitische Maßnahmen so auszugestalten, dass sie keinerlei Anreizwirkung für spezifische Familien- und Arbeitsteilungsmodelle schaffen. Rechtliche Vorgaben führen unweigerlich dazu, sozial erwünschtes Verhalten zu erzeugen, indem Verstöße sanktioniert oder positive Anreize geboten werden. Das Ehegattensplitting, die kostenlose Mitversicherung von nicht-erwerbstätigen Familienmitgliedern in der Sozialversicherung sowie die in Deutschland überdurchschnittlich langen Elternzeiten schaffen Anreize für eine traditionelle Rollen- und Arbeitsteilung nach dem Alleinverdienermodell. Das ab 2013 geplante und im Koalitionsvertrag von Union und FDP ver-

ankerte Betreuungsgeld sowie das in einigen Ländern vorhandene Landeserziehungsgeld senden die gleichen Signale aus. Auf der anderen Seite wurden vor allem in den letzten Jahren Maßnahmen eingeführt, die Anreize für eine egalitäre Arbeitsteilung in der Familie und bei der Erwerbsarbeit schaffen. Hierzu zählen das Elterngeld, welches darauf abzielt, sowohl Mütter als auch Väter an der Erziehung ihrer Kinder zu beteiligen und sie nach nur einjähriger Pause wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren, der Ausbau der Kinderbetreuung auch für unter Dreijährige, worauf es ab 2013 einen Rechtsanspruch geben soll und die steuerliche Absetzbarkeit von haushaltsnahen Dienstleistungen.

Familienpolitische Instrumente mit Anreizwirkung für ein bestimmtes Familien- und Arbeitsteilungsmodell

Alleinverdienermodell	Egalitäres Zweiverdienermodell
Elterngeld-Sockelbetrag für nicht-erwerbstätige Frauen	Elterngeld als zeitlich begrenzte Lohnersatzleistung
Ehegattensplitting	steuerliche Absetzbarkeit von haushaltsnahen Dienstleistungen
kostenlose Mitversicherung von Familienmitgliedern in der Sozialversicherung	staatliche Kinderbetreuungseinrichtungen; Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz sowie auf einen Krippenplatz (laut Koalitionsvertrag ab 2013)
Elternzeit	
Landeserziehungsgeld (länderabhängig)	
Betreuungsgeld (laut Koalitionsvertrag ab 2013)	

Quelle: eigene Darstellung

4. Ideologische Debatte

Trotz aller Versuche, die Debatte sachlich und nicht emotional und ideologiegeleitet zu führen, brechen immer wieder öffentliche Diskussionen über das Wohl von Familien und Kindern aus. Das weibliche Fürsorge-Modell mit der großen Bedeutung der mütterlichen Erziehung hat die deutschen Vorstellungen von dem, was ein guter Vater, was eine gute Mutter und was eine gute Familie ist, tief geprägt. Als Leitbild hat es Berücksichtigung gefunden bei der konkreten Ausgestaltung zahlreicher sozialrechtlicher Regelungen und wirkt so indirekt weiterhin handlungsleitend, womit es seine Normativität reproduziert.¹⁰ Entsprechend vertritt ein Teil der Bevölkerung nach wie vor die Ansicht, Kinder gehörten grundsätzlich zur Mutter und sollten im Kleinkindalter auch ausschließlich von dieser betreut werden. Ein anderer Teil stellt die Frage, ob alle Kinder tatsächlich zu Hause am besten gefördert werden oder ob eine professionelle Betreuung für viele Kinder sogar vorteilhafter als die elterliche sein könnte. In keinem Land wird über die Kleinkindbetreuung so ideologisch gestritten wie in Deutschland, in keinem anderen Land – und keiner anderen Sprache – gibt es den Begriff Rabenmutter. Das „mütterliche Betreuungsmonopol“¹¹ steht der „Fremdbetreuung“¹² gegenüber. „Entweder-Oder“ dominiert die Debatte weitaus stärker als das „Sowohl-als-auch“. Zwar deuten Umfragen und Studien darauf hin, dass sich die Stimmung in Deutschland innerhalb der letzten zehn Jahre stark gewandelt hat. Obwohl Kinder und Erwerbsarbeit nach wie vor nur schwer zu vereinbaren sind, stellt die Mehrheit der Gesellschaft heute nicht mehr grundsätzlich

in Frage, dass es überhaupt möglich ist. Auch sind sich die Parteien darüber weitgehend einig, doch versuchen sie nach wie vor, ihre Ideologien zumindest rhetorisch am Leben zu erhalten, nicht zuletzt auch, um auf diesem Weg ihren Stammwählern entgegenzukommen.

5. Trotz Wahlfreiheit: Weiterhin Nachteile für Frauen

Zweifellos sind mit der Familienarbeit soziale, berufliche, finanzielle und versorgungsrechtliche Nachteile in erster Linie für Frauen verbunden. Erwerbsunterbrechung oder Arbeitszeitreduzierung und gesellschaftliche Isolation durch einseitige Spezialisierung auf Familienarbeit sind mit unabsehbaren Folgen für die Lebens- und Erwerbsperspektiven für Frauen verbunden. Wird überhaupt einer außerfamiliären Beschäftigung nachgegangen, so wird diese häufig in Teilzeit und sozialversicherungsfrei ausgeübt, was zur Schlechterstellung im Sozialversicherungssystem und zur Abhängigkeit vom männlichen Ernährer führt. Daraus ergeben sich weiterhin Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern bezüglich der Verteilung von Ressourcen sowie ein ungleicher Zugang zu Einkommenschancen und Erwerbspositionen.

Trotz der Homogenisierung von Bildungs- und Karrierewegen von Frauen und Männern zeigt sich die Geburt eines Kindes als kritisches biographisches Ereignis, das den Erwerbsverlauf von Frauen deutlich stärker beeinflusst als den von Männern. Während die verbesserten Bildungschancen für Frauen auch immer bessere Berufsperspektiven für Frauen eröffnet haben, erweist sich die Gründung einer Familie nach wie

vor als deutlicher Einschnitt in die Erwerbspartizipation von Frauen. Nach der zeitweiligen Ausgliederung aus dem Arbeitsmarkt besteht das Risiko dauerhafter Karrierenachteile. Häufig ist selbst nach der (in Deutschland überwiegend dreijährigen) Elternzeit kein Wiedereinstieg in Vollzeit möglich, da Kindergarten- und Grundschulzeiten keine ganztägige Betreuung gewährleisten. In Teilzeitpositionen sind Aufstiegs-, Qualifizierungs- und Verdienstmöglichkeiten nachweislich geringer als in Vollzeitpositionen.¹³ Der Forderung des Bundesverfassungsgerichtes, der Staat müsse um Wahlfreiheit zu garantieren, die Voraussetzungen schaffen, dass die Wahrnehmung der familiären Erziehungsaufgaben nicht zu beruflichen Nachteilen führt und dass eine Rückkehr in die Berufstätigkeit einschließlich eines beruflichen Aufstiegs während und nach den Kindererziehungszeiten gewährleistet ist, wird empirischen Befunden zufolge nicht nachgekommen.

Die Erwartungen, die diesbezüglich an die gesetzlichen Regelungen der Elternzeit geknüpft wurden, nämlich, dass berufliche Karrieren von Frauen positiver verlaufen und Positions- sowie Lohnverluste durch die Arbeitsplatzgarantie abgefangen werden, konnten nicht erfüllt werden. Im Gegenteil: Die langen Erziehungszeiten in Deutschland führen zu erheblichen Nachteilen für Frauen im Berufsleben – und zwar für kinderlose ebenso wie für Mütter –, da Arbeitgeber nachweislich zögern, in Mitarbeiterinnen zu investieren, die die Möglichkeit haben, den Arbeitsplatz längere Zeit zu verlassen.¹⁴

Seit 1992 sieht das Bundeserziehungsgeldgesetz vor, dass sich Eltern bis zu

drei Jahre um ihre Kinder kümmern können und anschließend das Recht auf einen mit ihrer letzten Anstellung vergleichbaren Arbeitsplatz bei ihrem bisherigen Arbeitgeber haben. Deutschland verfügt damit über eine sehr großzügige Ausgestaltung von Mutterschutz und Erziehungszeiten, während in anderen Ländern eine weit schnellere Rückkehr in das Erwerbsleben vorgesehen ist. Arbeitsökonomie fordern deshalb, auch hier über Alternativen nachzudenken, wie Familie und Erwerbsleben künftig besser in Einklang gebracht werden könnten. Sicherlich wäre es verfrüht und würde es die Veränderungsbereitschaft der Gesellschaft überfordern, wenn bereits jetzt über eine Verkürzung der Erziehungszeiten nachgedacht würde. Ein Fortbestand des Rechtsanspruches bei gleichzeitiger Schaffung von Anreizen zur früheren Rückkehr ins Erwerbsleben wäre hingegen eine Lösung, die beiden Seiten weiterhin gerecht würde.

6. Fazit: Anspruch und Realität von Wahlfreiheit

Der Anspruch auf Wahlfreiheit wird in der deutschen Familienpolitik von allen Parteien unterstützt, auch wenn es sich dabei in erster Linie um ein rhetorisches Instrument handelt, hinter dem sich unterschiedliche, von den Parteien favorisierte, familienpolitische Interessen verbergen. Stellt man den Definitionen von Wahlfreiheit, die das Bundesverfassungsgericht mit dem Kinderbetreuungsurteil vorgibt, empirische Befunde gegenüber, wird jedoch deutlich, dass tatsächliche Wahlfreiheit mit politischen Maßnahmen nicht zu erzielen ist. Die Politik sollte den Begriff folglich sehr behutsam einsetzen, um

keine falschen Erwartungen bei den Familien zu erwecken. Besser noch sollte sie überdenken, ob der Begriff tatsächlich geeignet ist, um den anstehenden Herausforderungen in der Familienpolitik gerecht zu werden. Denn weder wird es künftig die Möglichkeit geben, Transferleistungen in dem Maße zur Verfügung zu stellen, dass die finanzielle Absicherung eines Alleinernährerhaushalts gewährleistet ist, noch wird der Ausbau der Kinderbetreuung in absehbarer Zeit ausreichen, um den Bedarf flächendeckend zu garantieren. Selbst wenn die bedarfsgerechte Anzahl der Plätze bis 2013 für Kinder vom zweiten Lebensjahr an zur Verfügung

steht, bleibt weiterhin fraglich, ob die Betreuungszeiten für Krippen-, Kindergarten- und Grundschulkind eine Erwerbstätigkeit entsprechend den Ansprüchen beider Elternteile ermöglichen. Auch werden versorgungsrechtliche Nachteile bei der Rente oder im Falle einer Ehescheidung weiterhin nur unzureichend kompensiert. Die rechtlichen Rahmenbedingungen wie Mutterschutz und Elternzeit schaffen ebenfalls keine tatsächliche Wahlfreiheit. Sie führen nachweislich zu Benachteiligungen von Frauen am Arbeitsmarkt in Bezug auf Karrierechancen, Einkommen und Weiterbildungsmöglichkeiten.¹⁵

Anmerkungen

- ¹ Gerhard Schröder bei der Vereidigung des Bundeskabinetts 1998.
- ² Bertelsmann Stiftung (Hg.): Vereinbarkeit von Familie und Beruf: Benchmarking Deutschland Aktuell, Gütersloh 2002.
- ³ Eckstein, Christiane: Geschlechtergerechte Familienpolitik: Wahlfreiheit als Leitbild für die Arbeitsteilung in der Familie, Stuttgart 2009, S.50.
- ⁴ Bundesverfassungsgericht: Beschluss des Zweiten Senats vom 10.11.1998, veröffentlicht am 19.1.1999, S.29.
- ⁵ Eckstein: S.116.
- ⁶ John, Birgit/Stutzer, Erich: Erwerbsverhalten von Erziehungsurlauberinnen, in: Zeitschrift für Familienforschung, 14.Jg., Heft 3/2002, S.216–217.
- ⁷ Kolbe, Wiebke: Elternschaft im Wohlfahrtsstaat. Schweden und die Bundesrepublik im Vergleich 1945–2000, Frankfurt a.M./New York 2002, S.367.
- ⁸ Eckstein: S.49.
- ⁹ Vgl. zu den Motiven von Familienpolitik: Informationen zur politischen Bildung No.301, Familie und Familienpolitik,

S.43ff.

- ¹⁰ Deutsche Bischofskonferenz: Irgendwie. Vereinbarkeit von Familie und Beruf fördern. Herausforderung für kirchliches Sprechen und Handeln, Vortrag: „Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie als wichtiger Inhalt der Förderung von Männern und Frauen“, Fachtagung „Geschlechtergerechtigkeit in Beruf und Familie für Frauen in verantwortlichen Positionen in der Kirche“, 18.3.2005, München.
- ¹¹ Brandt, Andrea/Bedrow, von, Rafaela/Theile, Merlind: Glaubenskrieg ums Kind, Spiegel online, 25.2.2008.
- ¹² Lehn, vom, Birgitta: Frühe Fremdbetreuung ist für Kinder schädlich, Welt online, 26.12.2007.
- ¹³ Ziefle, Andrea: Familienpolitik als Determinante weiblicher Lebensverläufe?, Wiesbaden 2009, S.9ff.
- ¹⁴ Vgl. Puhani, Patrick/Sonderhof, Katja: The Effects of Maternity Leave Extension on Training for Young Women, IZA Discussion Paper No.3820.
- ¹⁵ Ebda.

Die finanzielle Förderung von Familien in Deutschland, Frankreich und Schweden – Ein Vergleich

Ivonne Honekamp/Johannes Schwarze

Deutschland weist mit 1,41 Kindern pro Frau eine geringere Geburtenrate auf als Frankreich und Schweden und es wird immer wieder diskutiert, inwieweit sich die Geburtenrate durch eine familienorientierte Ausgestaltung des Steuer- und Transfersystems beeinflussen ließe. Als Vorbilder werden hier oft Frankreich und Schweden genannt. In diesem Beitrag zeigen wir mit Hilfe einer Modellrechnung, wie sich die finanzielle Situation deutscher Familien ändern würde, wenn das französische oder schwedische Steuer- und Transfersystem zur Anwendung käme. Hierbei werden verschiedene Familien- und Erwerbskonstellationen unterschieden. Ein Ergebnis ist, dass Familien mit nur einem Kind finanziell durch das französische System schlechter gestellt wären, während Familien mit mehreren Kindern profitieren könnten. Des Weiteren ergäben sich durch die Anwendung der schwedischen Regelungen für Einverdiener-Ehepaare oder Ehepaare mit sehr unterschiedlichen Einkommen starke finanzielle Mehrbelastungen.

1. Einleitung

Deutschland hat mit 1,41 Kindern pro Frau eine geringere Geburtenrate als Frankreich und Schweden. Zudem sind viele Familien in Deutschland, insbesondere auch Alleinerziehende, arbeitsgefährdet. Diesbezügliche Auswirkungen eines familienfreundlichen Steuer- und Transfersystems wurden bisher kaum untersucht und Meldungen dazu, dass das Anfang 2007 eingeführte Elterngeld zu einer höheren Geburtenrate in Deutschland geführt hätte, haben sich als zweifelhaft erwiesen.

Als vorbildlich im Sinne einer Familienförderung gelten die Steuer- und Trans-

fersysteme Frankreichs und Schwedens. Beide Länder mit Geburtenraten von 1,67 in Schweden und sogar 1,98 in Frankreich rangieren auf Spitzenplätzen in der europäischen Geburtenstatistik.¹ Damit soll hier aber kein kausaler Zusammenhang zwischen Geburtenhäufigkeit und der Förderung von Familien durch Steuer- und Transferpolitik postuliert werden. Dazu sind die Zusammenhänge zu komplex und die gesellschaftlichen Strukturen und historischen Entwicklungen zu unterschiedlich.

Der Ansatz in diesem Beitrag erhebt einen deutlich geringeren Anspruch, ist aber zugleich eine wichtige Vorausset-

zung für weitergehende Analysen. Mit Hilfe einer Modellrechnung wird gezeigt, wie sich die finanzielle Situation deutscher Familien unterschiedlicher Familien- und Erwerbskonstellationen in Bezug auf das Nettoeinkommen ändern würde, käme das französische oder schwedische Steuer- und Transfer-system zur Anwendung. Außerdem wird das deutsche Kindergeld durch das französische bzw. schwedische ersetzt. Der Vergleich wird über einen hypothetischen Lebenszyklus von der „Nichtkinderehe“ über die junge Familie hin zur Familie mit mehreren Kindern durchgeführt. Des Weiteren wird unterschieden, ob beide Elternteile, ein oder gar kein Elternteil erwerbstätig ist.

2. Finanzielle Leistungen für Familien²

Nach deutschem Einkommensteuerrecht haben verheiratete Paare die Wahl zwischen einer individuellen oder einer gemeinsamen Veranlagung. Im Falle der individuellen Veranlagung wird der Einkommensteuertarif aus der Grundtabelle auf das jeweilige Einkommen angewendet. Bei der gemeinsamen Veranlagung ergibt sich der anwendbare Steuertarif, auch Splittingtarif genannt, folgendermaßen: Das zu versteuernde Einkommen (EV) wird ermittelt und halbiert. Für das halbierte EV wird der Einkommensteuertarif aus der Grundtabelle angewendet, um die Einkommensteuer zu berechnen. Die so berechnete Einkommensteuer wird verdoppelt und ergibt die gemeinsame Steuerschuld. Beim Ehegattensplitting findet das Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit nicht auf den einzelnen Ehegatten, sondern auf

die Ehe als Wirtschaftsgemeinschaft Anwendung.

In Frankreich wird ein Familiensplitting praktiziert, welches impliziert, dass Kinder einen nicht unerheblichen Einfluss auf die resultierende Steuerlast haben. Es wird nun nicht nur das Einkommen der Ehepartner gemeinsam veranlagt, sondern das Einkommen aller Familienmitglieder. Die Steuerschuld in Frankreich ergibt sich somit aus der Berechnung des Haushaltseinkommens, der Berechnung des Familienquotienten, welcher sich aus den Gewichtungsfaktoren ergibt (Tabelle 1) und der Teilung des Haushaltseinkommens durch den Familienquotienten. Auf den verbleibenden Betrag wird der Steuersatz angewendet und die so ermittelte Steuer dann wieder mit dem Quotienten multipliziert.

Tabelle 1: Parameter des Familiensplittings in Frankreich

Anzahl der Kinder	0	1	2	3	4
Single	1	1	1,5	2	3
Paar	2	2,5	3	4	5

Quelle: Service Public: *Impôt sur le revenu: quotient familial ou nombre de parts*, in: Service-Public.fr, URL: <http://vosdroits.service-public.fr/F2705.xhtml>, Stand: 14.1.2010.

Das hier angewendete Verfahren ist vergleichbar mit dem Ehegattensplitting, allerdings mit der Folge, dass mit der Anzahl der Familienmitglieder eine steigende Abmilderung der Progression stattfindet. Der Splittingvorteil wird aber für die ersten beiden Kinder auf je 2.159 € und für jedes weitere auf 4.318 € jährlich begrenzt.³

Schweden dagegen hat ein gänzlich individualisiertes Steuersystem. Hierbei wird davon ausgegangen, dass jeder für sich selbst wirtschaftet, sodass das Einkommen unabhängig vom Einkommen des Partners besteuert wird. Im Gegensatz zur Haushaltsbesteuerung, welche als familienorientiert eingestuft wird, gilt die Individualbesteuerung als berufsorientiert. Die aus einer individuellen Besteuerung resultierenden niedrigen Grenzsteuersätze für Hinzuverdiener erhöhen die Anreize für Frauen, berufstätig zu sein.

Weitere Stellschrauben für die finanzielle Förderung von Familien sind in allen drei Ländern das Kindergeld und steuerlich relevante Freibeträge. Bei der Veranlagung zur Einkommensteuer steht dem Steuerpflichtigen in Deutschland pro Jahr für jedes zu berücksichtigende Kind ein Freibetrag in Höhe von

1.932 € (2.184 € seit 2010) zu. Dieser Freibetrag spiegelt das sächliche Existenzminimum eines Kindes wider. Daneben wird für jedes Kind ein Freibetrag für Erziehung, Ausbildung und Betreuung von jährlich 1.080 € (1.320 € seit 2010) in Ansatz gebracht. Bei Ehepaaren, die zusammen zur Einkommensteuer veranlagt werden, verdoppeln sich die Beträge. Somit steht den Eltern insgesamt ein Freibetrag von 6.024 € je Kind zu.

In engem Zusammenhang mit diesen Kinderfreibeträgen steht das Kindergeld (Tabelle 2). Unabhängig vom Familiensplitting wird in Frankreich an Familien ab dem zweiten Kind Kindergeld gezahlt. Die Höhe beträgt 123,92 €, für das dritte und jedes weitere Kind erhalten die Eltern zusätzlich 158,50 €. Schweden gewährt wie Deutschland bereits ab dem ersten Kind Kindergeld (Tabelle 2):

Tabelle 2: Kindergeld und steuerliche Behandlung von Erwerbseinkommen⁴

Kinder	Deutschland	Frankreich	Schweden
1	164 €	0 €	98 €
2	164 €	123,92 €	107,33 €
3	170 €	158,50 €	140,33 €
4	195 €	158,50 €	220,33 €
	Ehegattensplitting	Familiensplitting	Individuelle Veranlagung
	Freibetrag 3.864 €		

Quelle: MISSOC 2009, Kindergeldbeträge und Freibetrag aus dem Jahr 2009.

In allen drei Ländern gibt es noch weitere Geldleistungen für Familien. So zahlt Frankreich ein Erziehungsgeld von 552 € im Monat, welches bei Inanspruchnahme des Erziehungsurlaubs gewährt wird. Erziehende erhalten dieses, wenn sie vor der Geburt mindestens zwei Jahre erwerbstätig waren. Familien mit nur einem Kind haben ein Recht auf einen sechsmonatigen Erziehungsurlaub, während Familien mit mindestens zwei Kindern drei Jahre Erziehungsurlaub in Anspruch nehmen können. In Deutschland gibt es stattdessen seit 2007 das Elterngeld, welches 67% des wegfallenden Nettogehalts ausmacht. Das Elterngeld beträgt mindestens 300 € aber höchstens 1.800 € und wird für zwölf Monate gewährt, wobei eine Verlängerung um zwei Monate möglich ist, wenn der andere Elternteil diese in Anspruch nimmt. Die Länge der Elternzeit bleibt hiervon allerdings unberührt und beträgt für Mütter und Väter maximal drei Jahre. In Schweden gibt es schon seit langem ein Elterngeld, welches 80% des früheren Erwerbseinkommens ersetzt. Es wird 13 Monate gewährt, wobei seit 1995 zwei davon exklusiv dem anderen Partner vorbehalten sind (Partnermonate). Seit dem 1. Juli 2008 leisten die schwedischen Kommunen auf freiwilliger Basis eine Beihilfe zur Kindererziehung (Betreuungsgeld) in Höhe von maximal 280 €, wenn Kinder eine Betreuungseinrichtung nicht oder nur begrenzt in Anspruch nehmen.⁵

Auch in Frankreich wird diskutiert, dem deutschen oder schwedischen Modell des Elterngeldes zu folgen. Mütter sollen schneller wieder auf den Arbeitsmarkt zurückkehren und Väter durch ein höheres Erziehungsgeld dazu motiviert werden, ebenfalls Erzie-

hungsurlaub für sich in Anspruch zu nehmen.⁶ Weitere finanzielle Hilfen in Frankreich sind der Geburtszuschuss von 890 € im siebten Schwangerschaftsmonat und eine Grundbeihilfe von 179 € bis zum dritten Geburtstag des Kindes, welche zwar einkommensabhängig sind, aber von ca. 85% der betroffenen Familien bezogen werden.⁷

Einen großen Kostenfaktor für Familien stellt oft die außerhäusliche Betreuung der Kinder dar. Ab dem dritten Lebensjahr des Kindes haben in Frankreich Familien einen Rechtsanspruch auf außerfamiliale Betreuung. Für 14% der Kleinkinder stehen Plätze in Krippen oder ähnlichen Betreuungsformen bereit. Allerdings wird wie in Deutschland ein Mangel an Betreuungsplätzen und fehlende Flexibilität beklagt. Die Kosten werden im Durchschnitt zu 90% subventioniert. Ab dem zweiten, häufig jedoch erst ab dem dritten Lebensjahr, besuchen viele Kinder die Vorschule (*école maternelle*), welche überwiegend kostenlos ist. Stellen Eltern eine staatlich anerkannte Tagesmutter ein, können sie zahlreiche Fördermöglichkeiten nutzen. So werden vom Staat z.B. 100% der Sozialabgaben für die Tagesmutter übernommen. Die sonstigen Ausgaben für die Tagesmütter können steuerlich geltend gemacht und zusätzlich kann eine einkommensabhängige monatliche Beihilfe von maximal 442 € beantragt werden.⁸

Auch in Deutschland gibt es einen Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung. Dieser beinhaltet aber nur die halbtägige Betreuung, entweder am Vor- oder Nachmittag. Eine Studie der Zeitschrift „Eltern“⁹ hat gezeigt, dass die Eltern-

beiträge in Deutschland für die Drei- bis Sechsjährigen für einen halbtägigen Kindergartenplatz je nach Kommune von 0 € bis 333 € variieren. Für Kleinkinder sind die Kosten meistens höher. Sind beide Elternteile oder Alleinerziehende berufstätig, können sie zwei Drittel, maximal aber 4.000 € im Jahr für die Betreuung ihrer Kinder im Alter von 0 bis 14 Jahren als Werbungskosten geltend machen. Ist nur ein Elternteil erwerbstätig, können die Betreuungskosten für Drei- bis Sechsjährige als Sonderausgaben abgesetzt werden.

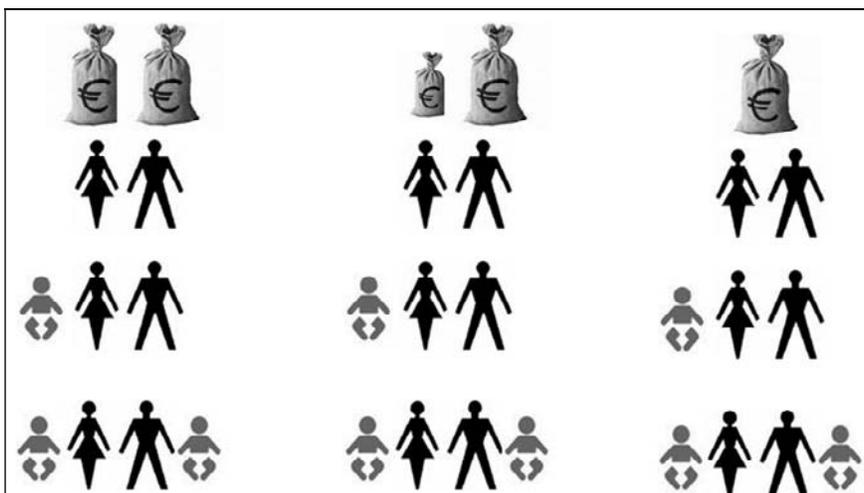
In Schweden hat jedes Kind im Alter von ein bis zwölf Jahren einen Rechtsanspruch auf einen Kinderbetreuungs-

platz, sofern beide Eltern erwerbstätig sind oder studieren. Die Kosten dürfen hierbei 1–3% des Haushaltseinkommens, je nach Anzahl der Kinder, nicht übersteigen.¹⁰

3. Einkommensveränderungen bei Einführung des französischen oder schwedischen Steuer- und Transfersystems¹¹

Die Tabellen 3 und 4 zeigen, welche finanziellen Auswirkungen sich für deutsche Ehepaare in den Konstellationen der Familientypen nach Tabelle 1 ergeben würden, wenn das schwedische oder französische Steuer- und Transfersystem Anwendung fänden.

Abbildung 1: Familien- und Erwerbskonstellationen



Quelle: eigene Darstellung

Tabelle 3: Veränderung des verfügbaren Haushaltseinkommens bei Anwendung des französischen Steuersystems plus Kindergeld in Euro*

	Einführung Steuer- und Transfersystem	Einführung nur Steuersystem	Einführung nur Kindergeld
Paar ohne Kind			
beide Vollzeit	0	0	0
Vollzeit/Teilzeit	0	0	0
einer Vollzeit	0	0	0
Paar mit einem Kind			
beide Vollzeit	188	2.256	-2.068**
Vollzeit/Teilzeit	-473	1.495	-1.968
einer Vollzeit	-822	1.146	-1.968
Paar mit zwei Kindern			
beide Vollzeit	2.640,04	3.121	-480,96
Vollzeit/Teilzeit	2.473,04	2.918	-480,96
einer Vollzeit	2.023,04	2.540	-480,96

Tabelle 4: Veränderung des verfügbaren Haushaltseinkommens bei Anwendung des schwedischen Steuersystems plus Kindergeld in Euro*

	Einführung Steuer- und Transfersystem	Einführung nur Steuersystem	Einführung nur Kindergeld
Paar ohne Kind			
beide Vollzeit	0	0	0
Vollzeit/Teilzeit	-145	-145	0
einer Vollzeit	-2.509	-2.509	0
Paar mit einem Kind			
beide Vollzeit	-694	0	-694**
Vollzeit/Teilzeit	-1.061	-269	-792
einer Vollzeit	-3.830	-3.038	-792
Paar mit zwei Kindern			
beide Vollzeit	-680,04	0	-680,04
Vollzeit/Teilzeit	-2.362,04	-1.682	-680,04
einer Vollzeit	-4.914,04	-4.234	-680,04

* Eigene Berechnungen auf der Grundlage des Sozio-oekonomischen Panels und der familienpolitischen Leistungen der drei Länder im Jahre 2009. Es handelt sich um das verfügbare Jahreseinkommen des Haushaltes.

** Differenz höher als bei den beiden anderen Konstellationen (Vollzeit/Teilzeit, einer Vollzeit), da bei zwei Vollzeitwerbstätigen der Kinderfreibetrag höher ist, als das Kindergeld.

So würde eine Einführung des Familiensplittings (Tabelle 3) in Deutschland keine Auswirkungen auf das verfügbare Einkommen von Ehepaaren ohne Kinder haben. Ehegattensplitting und Familienquotient führen in diesem Fall zu einer gemeinsamen Veranlagung des Haushaltseinkommens, welches bei Ehepaaren durch zwei geteilt wird, um danach den anzuwendenden Steuersatz zu bestimmen. Einkommensunterschiede ergäben sich erst bei der Geburt eines Kindes. Dann wird nach dem französischen Familiensplitting das Kind mit einem Gewichtungsfaktor von $\frac{1}{2}$ in den Familienquotienten einbezogen. Durch die Einkommenssteuerprogression in Deutschland würden Eltern von einem sich daraus ergebenden geringeren Steuersatz profitieren, welcher ihre Steuerlast reduzieren würde. Je höher das zu versteuernde Einkommen der Eltern, desto größer wäre die Steuerersparnis. Deutlich kann man diesen Effekt bei Paaren mit einem Kind beobachten. In der Tabelle 3 ist zu sehen, dass vollzeiterwerbstätige Ehepaare durch ein Familiensplitting und das Kindergeld ein um 188 € erhöhtes verfügbares jährliches Einkommen hätten. Die anderen beiden Paarkonstellationen würden durch das französische System schlechter gestellt, aber nicht auf Grund eines für gering verdienende Familien sich negativ auswirkenden Familiensplittings, sondern, weil in Frankreich kein Kindergeld für das erste Kind gewährt wird. Würde man nur das französische Familiensplitting einführen und behielte das deutsche Kindergeld bei, dann hätte bereits eine Familie mit nur einem Einkommen 95,50 € im Monat zusätzlich zur Verfügung.¹² Betrachtet man nun die Paare mit zwei Kindern, ändert sich die Situation. Es sind zwar immer noch

die Familien mit einem hohen Einkommen, die am meisten profitieren würden, aber dennoch stünde auch bei den beiden anderen Familienkonstellationen ein höheres Einkommen zur Verfügung.

Tabelle 4 zeigt die Auswirkungen des schwedischen Steuer- und Transfersystems auf das verfügbare Einkommen von Ehepaaren in Deutschland. Die individuelle Besteuerung, wie sie in Schweden praktiziert wird, führt dazu, dass für Alleinverdiener-Ehepaare und Paare mit großem Gehaltsunterschied die Steuerlast erheblich ansteigen würde. Eine Familienkonstellation mit zwei Kindern, berufstätigem Ehemann und einer im Haushalt tätigen Ehefrau, die in Deutschland noch vergleichsweise häufig vorkommt, müsste mit Einkommenseinbußen allein durch die individuelle Veranlagung von monatlich 353 € rechnen.¹³ Ginge die Frau halbtags arbeiten, beliefe sich die monatliche Mehrbelastung immer noch auf 140 €. Auf Partnerschaften, in denen beide vollzeitberufstätig sind und in etwa gleich hohe Einkommen beziehen, würde eine individuelle Besteuerung kaum bis keine Auswirkungen haben. Das geringere verfügbare Einkommen dieser Familien lässt sich ausschließlich darauf zurückführen, dass Schweden ein niedrigeres Kindergeld zahlt und keine familienbezogenen Freibeträge gewährt.

4. Zusammenfassung

Durch die Einführung des französischen Familiensplittings und Kindergeldes hätten Familien mit nur einem Kind grundsätzlich ein geringeres verfügbares Einkommen als unter den deutschen Gegebenheiten. Finanzielle

Vorteile ergäben sich allerdings für Familien mit zwei Kindern. Für eine Zwei-Kind-Familie mit einem vollzeiterwerbstätigen Mann und einer teilzeitbeschäftigten Frau, welche beide über ein durchschnittliches Einkommen verfügen, ergäbe sich durch die Einführung des französischen Systems ein finanzieller Vorteil in Höhe von ca. 206 € im Monat. Diese Ergebnisse sind darauf zurückzuführen, dass in Frankreich für das erste Kind kein Kindergeld gewährt wird. Führt man stattdessen nur das Familiensplitting ein, erhöht sich das Einkommen für alle Einkommensteuer zahlenden Familien. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt auch ein Beitrag von Wrohlich¹⁴, welcher die Umverteilungswirkungen der steuerlichen Familienförderung in Deutschland und Frankreich untersucht. Sowohl die Umverteilung zwischen Haushalten unterschiedlicher Größe als auch die Umverteilung zwischen Haushalten mit unterschiedlichen Einkommen sind in Deutschland ausgeprägter als in Frankreich. Paare mit ein, zwei oder drei Kindern werden demnach in Deutschland vergleichsweise weniger stark belastet als in Frankreich. Bei Familien mit mehr Kindern ist die relative Belastung durch die Einkommensteuer in beiden Ländern ähnlich.

Unter Anwendung der individuellen Besteuerung, wie sie in Schweden praktiziert wird und der Berücksichtigung des schwedischen Kindergeldes, welches unter dem in Deutschland liegt, ergeben sich für Einverdiener-Ehepaare oder Ehepaare mit sehr unterschiedlichen Einkommen starke finanzielle Mehrbelastungen. Weiterhin ist festzustellen, dass eine individuelle Besteue-

rung unter der in Deutschland geltenden Progression zu horizontaler Steuergerechtigkeit führt. Diese Ungleichbehandlung könnte durch die Einführung einer „flat tax“ verhindert werden.¹⁵

Letztlich lässt sich nur schwerlich vom Typus des Steuersystems und der Höhe des Kindergeldes der verschiedenen Länder auf die effektive Be- und Entlastung bestimmter familiärer Erwerbsmuster in den jeweiligen Ländern schließen. Die Beispielrechnungen zeigen lediglich, wie sich unter den deutschen Gegebenheiten das verfügbare Einkommen deutscher Haushalte verändern würde. Dabei bleiben die weiteren finanziellen Leistungen und institutionellen Unterschiede wie die Sozialversicherungsstruktur und Kinderbetreuung der anderen Länder außen vor. Es zeigt sich, dass Länder, welche die Familienpolitik auch als Mittel der Arbeitsmarkt- und Gleichstellungspolitik interpretieren, oft eine höhere Fertilität aufweisen als andere Länder.¹⁶ In Frankreich und Schweden wird viel Wert auf die Erwerbsbeteiligung von Frauen gelegt. Doppelverdiener-Paare werden steuerlich und in Schweden auch bei der Vergabe von Betreuungsplätzen bevorzugt. Länder, in denen sich Beruf und Familie gut miteinander vereinbaren lassen, haben meistens auch mehr Nachwuchs.¹⁷ Insbesondere Schweden legt viel Wert darauf, dass sich die Väter an der Erziehungsarbeit beteiligen. Das soll zur Gleichstellung der Geschlechter beitragen. Ohne die Berücksichtigung dieser weiteren Unterschiede in der Familienpolitik ließe sich wohl kaum erklären, warum Schweden eine höhere Fertilität aufweist als Deutschland.

Anmerkungen

- ¹ Hierbei handelt es sich um die Fertilitätsraten im Jahre 2008; Deutschland hatte eine Fertilitätsrate von nur 1,41, indexmundi 2008: Country Facts. Europe, URL: <http://www.indexmundi.com/europe.html>, Stand: 10.1.2009.
- ² Auf der Grundlage der Leistungswerte von 2009.
- ³ Bünningel, Vera: Familiensplitting: Zur Familienförderung nicht geeignet, in: Otto-Wolff-Institut Discussion Paper 2, 2006.
- ⁴ Ab 2010 wurde in Deutschland das Kindergeld um jeweils 20 €, der Freibetrag bei gemeinsamer Veranlagung auf 4.368 € erhöht.
- ⁵ MISSOC 2009: Comparative Tables on Social Protection–Query, in: European Commission, Employment and Social Affairs & equal opportunities, Social Protection, Social Inclusion, URL: http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/db/public/compareTables.do?ang=de, Stand: 1.7.2009.
- ⁶ Salles, Anne: Die französische Familienpolitik: ein Erfolgsmodell unter Reformdruck, in: DGAPanalyse Frankreich, hrsg. vom Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., Berlin 2009.
- ⁷ Ebd.
- ⁸ Ebd.
- ⁹ Eltern 2008, Kindergarten-Gebühren: Null oder 4000 Euro? in: Eltern.de/Eltern-family.de 2009, URL: <http://www.eltern.de/kindergarten/erziehung/kita-ranking.html>, Stand: 22.10.2008.
- ¹⁰ Swedish National Agency for Education: Five years with the maximum fee, in: English summary of Report 294, Stockholm 2007.
- ¹¹ Auf der Grundlage der Leistungswerte von 2009.
- ¹² Die monatlichen Beträge ergeben sich aus Tabelle 3. Die jährliche Steuerersparnis von 1.146 € wird durch zwölf geteilt.
- ¹³ Die monatlichen Beträge ergeben sich aus Tabelle 4. Die jährliche Mehrbelastung von 4.234 € wird durch zwölf geteilt.
- ¹⁴ Wrohlich, Katharina u.a.: Steuerliche Familienförderung in Frankreich und Deutschland, in: Wochenbericht 33/2005, hrsg. vom DIW Berlin, Berlin 2005.
- ¹⁵ „Flat tax“ ist eine Einheitssteuer, also ein einstufiger Steuertarif.
- ¹⁶ Neyer, Gerda G.: Family Policies and low Fertility in Western Europe, in: MPIDR Working Paper 021/2003, hrsg. vom Max Planck Institute for Demographic Research.
- ¹⁷ Gauthier, Anne H.: The Impact of Family Policies on Fertility in Industrialized Countries: A Review of the Literature, in: Population Research and Policy Review 26/2007, S.323–346.

Die Ergebnisse der Klimakonferenz in Kopenhagen – Wie weiter in der internationalen Klimapolitik?

Susanne Dröge

Die Klimakonferenz in Kopenhagen im Dezember 2009 ist nicht so verlaufen, wie sich die Europäische Union und viele weitere Staaten dies erhofft hatten. Während die Verabschiedung eines rechtlich verbindlichen, neuen internationalen Abkommens schon im Vorfeld der Konferenz als unrealistisch galt, war es nicht einmal mehr möglich, eine umfassende politische Willenserklärung zu verabschieden. Diese hätte einen klaren Weg in die weiteren Verhandlungen unter der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) weisen können. Stattdessen wurde von 25 Staats- und Regierungschefs ein Akkord aufgesetzt und von den 194 Vertragsstaaten lediglich „zur Kenntnis“ genommen. Dieser Kopenhagen-Akkord beinhaltet eine Reihe von wichtigen Punkten für die internationale Klimapolitik, unter anderem das von der EU angestrebte Zwei-Grad-Ziel für die Begrenzung des globalen Temperaturanstiegs. Es fehlt ihm jedoch an Verbindlichkeit. Auch angesichts des aufgewendeten politischen Kapitals – über 100 Staats- und Regierungschefs waren in Kopenhagen – können die Ergebnisse von Kopenhagen nicht als großer Erfolg gewertet werden, denn sie reichen nicht annähernd an die Ambitionen heran, die seit 2007 formuliert wurden. Im Jahr 2010 stehen Deutschland und die EU vor der Frage, wie die internationalen Klimaverhandlungen doch noch zu einem verlässlichen Klimaschutz und einem Interessenausgleich zwischen Arm und Reich führen können.

1. Der steigende klimapolitische Handlungsdruck

Für die internationale Klimapolitik unter dem Dach der Vereinten Nationen (VN) hat sich ein enormer Handlungsdruck aufgebaut. Bis Ende 2009 sollte ein neuer Vertrag entworfen und verabschiedet werden, der noch rechtzeitig nach 2013 in Kraft treten und zusammen mit dem Kyoto-Protokoll den

rechtlichen Rahmen für die internationale Klimapolitik nach dem Auslaufen der ersten Phase des Kyoto-Protokolls schaffen könnte. Bereits vor dem Gipfeltreffen der 194 Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) wurde deutlich, dass der notwendige Vertragsabschluss bis Ende 2009 nicht mehr gelingen kann. Auch 2010 verhandeln somit die Vertragsstaaten der UNFCCC über ein breites Spektrum

von Themen, welche sowohl den Klimaschutz als auch die Anpassung an den Klimawandel umfassen. Vor allem müssen technologische, finanzielle und rechtliche Fragen geklärt werden.

Der Handlungsdruck erwächst aber vor allem aus den wissenschaftlichen Erkenntnissen darüber, in welchem Maß der Mensch den Klimawandel bereits beschleunigt hat oder dies in absehbarer Zeit noch tun wird, wenn sich kein substanzieller Klimaschutz erreichen lässt.¹ Die bedeutendste Rolle für eine Klimawende kommt den großen Verschmutzern USA und China zu. Die beiden Staaten sind die größten Emittenten von Treibhausgasen weltweit. Ohne ihre Beteiligung an einer internationalen Kooperation wird es nicht gelingen, die globalen Emissionen entscheidend zu verringern, genügend finanzielle Mittel aufzubringen, um arme Länder zu unterstützen und CO₂-arme Energieerzeugung oder Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel voranzubringen. Allein diese Konstellation stellt die EU als traditionellen Vorreiter und Vermittler der internationalen Klimapolitik vor neue Herausforderungen und in Kopenhagen sind die unterschiedlichen Kräfteverhältnisse deutlich zu Tage getreten.

2. Die internationalen Klimaverhandlungen

Die internationale Klimapolitik wurde auf dem Erdgipfel von Rio de Janeiro 1992 mit der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) ins Leben gerufen. Die unter der UNFCCC laufenden jährlichen Verhandlungen haben 1997 zu einem ersten Klimaschutzabkommen geführt,

dem Kyoto-Protokoll. Mit dem Kyoto-Protokoll, das 2005 in Kraft trat, wurden die Mitglieder der UNFCCC in zwei Gruppen unterteilt: Diejenigen, die Treibhausgase mindern müssen (die Annex-I-Staaten: Industrie- und Transformationsländer), und jene, die keine Minderungsverpflichtungen eingegangen sind (Entwicklungs- und Schwellenländer).² Für die Fortsetzung der Verhandlungen über weitere Emissionsreduktionen nach 2012 war vor Kopenhagen die Ad Hoc Working Group for Further Commitment under the Kyoto Protocol (AWG-KP) zuständig. Ihr Mandat wurde in Kopenhagen bis zur nächsten Vertragsstaatenkonferenz (COP16) in Mexiko verlängert.

Schon während der Verabschiedung des Kyoto-Protokolls wurde die Frage aufgeworfen, wie große Schwellenländer mit steigendem Treibhausgasausstoß (insbesondere China und Indien) künftig an der Aufgabe einer globalen Emissionsminderung beteiligt werden könnten. 2007 wurde auf Bali ein paralleler Prozess zum Kyoto-Protokoll in Gang gesetzt, der im Rahmen der Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action (AWG-LCA) verhandelt wurde. Auch ihr Mandat wurde in Kopenhagen um ein Jahr verlängert – in der Hoffnung, dass ein neues Abkommen doch noch auf den Weg gebracht werden könne. Für die langfristige Klimapolitik und ein neues Abkommen ist das Ziel, in den Bereichen Emissionsminderung, Anpassung an den Klimawandel sowie Technologie- und Finanztransfers Einigung unter den 194 Vertragsstaaten herzustellen.

In den Jahren 2007 bis 2009 haben die internationalen Klimaverhandlungen

eine außergewöhnlich dynamische Entwicklung genommen. Noch Ende 2006 war auf der 12. Vertragsstaatenkonferenz in Nairobi ein Stillstand unter der Klimarahmenkonvention zu beklagen. Lediglich bei den Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel waren kleine Erfolge zu verbuchen. 2007 hat sich das Blatt aufgrund einer Reihe von Faktoren aber gewendet.

Der Weltklimarat (IPCC) legte 2007 seinen vierten Sachstandsbericht vor. Darin wurde nach langem Ringen zwischen den Schwellen- und Industrieländern anerkannt, dass nach dem Stand der wissenschaftlichen Forschung der Mensch als Verursacher des aktuellen Klimawandels gelten muss. Seitdem steigt der Druck auf die Politik, sich des Klimaproblems verstärkt anzunehmen.

Die Regierung Bush, die 2002 aus dem Prozess des Kyoto-Protokolls ausgeschlossen war, hat auf dem G8-Gipfel in Heiligendamm 2007 zugestimmt, dass „der VN-Klimaprozess das geeignete Format ist, um künftige Maßnahmen ... auszuhandeln“.³ Der Druck dazu kam nicht allein aus der internationalen Gemeinschaft, sondern vielmehr hatten die USA einen eigenen Klimaprozess durchlaufen, der von unterschiedlichen Interessengruppen angetrieben wurde – nicht zuletzt durch Berichte über den Klimawandel als Bedrohung der nationalen Sicherheit.⁴ Auch hatten einzelne US-Bundesstaaten klimapolitische Maßnahmen beschlossen. Die Obama-Administration führte 2009 die US-Klimapolitik dann wieder an die internationalen Prozesse heran und beansprucht inzwischen eine Führungsrolle. Dennoch wird das Kyoto-Protokoll noch immer von den

USA nicht mitgetragen. Der Kopenhagen-Akkord hingegen gilt für die USA als großer Erfolg.

Auch in einzelnen Schwellenländern ist eine neue Dynamik zu beobachten. Sie sind zunehmend aktiver auf der internationalen Bühne geworden. Am stärksten gilt dies für China. 2007 hatte die Volksrepublik noch keinen eigenen Vorschlag für die 13. Vertragsstaatenkonferenz der UNFCCC unterbreitet, auf der mit Blick auf 2012 erste Schritte in Richtung eines neuen globalen Abkommens eingeleitet wurden. Im Laufe des Jahres 2009 schaltete sich China aber frühzeitig in die Vorbereitungen der Kopenhagen-Konferenz ein und kündigte sogar Minderungsziele an.⁵ Staaten wie Südafrika, Mexiko oder Südkorea haben sich unter großen Anstrengungen mit Vorschlägen, die jenseits ihrer rein nationalen Interessen liegen, im internationalen Prozess positioniert.⁶ Die EU-Regierungschefs hatten bereits auf dem Frühjahrsgipfel 2005 für das Ziel votiert, die Erwärmung auf im Durchschnitt weniger als zwei Grad Celsius unter dem vorindustriellen Niveau zu beschränken. Um dies zu erreichen, müssten die Industrieländer ihren Ausstoß von Kohlendioxid und weiteren Klimagasen um 25–40% gegenüber dem Wert von 1990 verringern, bis 2050 sogar um 60–80%.⁷ Auf dieses Ziel hat die EU vor der Kopenhagen-Konferenz unvermindert hingearbeitet und versucht, den Druck auf die Verhandlungspartner beständig zu erhöhen.⁸ Unter anderem unter dem deutschen Doppelvorsitz (EU-Ratspräsidentschaft und G8-Vorsitz) 2007 ist es gelungen, große Verhandlungsmächte für das Zwei-Grad-Ziel zu gewinnen. Mit dem Bali-Aktionsplan gelang es Ende 2007 auf der

13. Vertragsstaatenkonferenz eine Willenserklärung aller Mitgliedstaaten der Klimarahmenkonvention zu verabschieden, die zu einem neuen Klimaregime führen soll.⁹

In Kopenhagen kam es jedoch nicht zu dem erhofften internationalen Durchbruch für ein umfassendes und effektives Klimaregime. Der Kopenhagen-Akkord wurde in den letzten Stunden vor Konferenzende von 25 Staats- und Regierungschefs aufgesetzt, weil sonst gar kein Abschlussdokument vorgelegen hätte. Die Verabschiedung im Plenum aller 194 Teilnehmer scheiterte letztlich an dem Veto weniger Staaten (u.a. Sudan, Venezuela), die aus prozeduralen Gründen das Dokument ablehnten. Der Akkord wurde nur „zur Kenntnis“ genommen. Er enthält einige Eckpunkte aus den zweijährigen Verhandlungen zu einem umfassenden Klimaabkommen und dem Kyoto-Protokoll. Hierzu gehört das Zwei-Grad-Ziel, die Notwendigkeit der Anpassungshilfe, der Beitrag aller großen Länder zu einer Reduktion von Treibhausgasen bis 2020 sowie ein Finanzpaket von 30 Milliarden Dollar mit sofortiger Inkraftsetzung und einer

Laufzeit bis 2012. Auch das 1,5-Grad-Ziel, welches von den kleinen Inselstaaten wie den Malediven oder Tuvalu gefordert wird, findet am Ende des Akkords Erwähnung. Die langfristigen Minderungsziele, die ein wesentlicher Bestandteil eines neuen umfassenden Vertragswerks werden sollen, sind jedoch nicht enthalten. Zunächst schien es, als ob eine große Zahl von Staaten ein solches Ziel für 2050 verkünden würde, jedoch hat sich in Kopenhagen gezeigt, dass die großen Schwellenländer jegliches Interesse an einer Festlegung verloren haben. Stattdessen enthält der Kopenhagen-Akkord nun nur zwei Listen, in welche die Annex-1- und die Nicht-Annex-1-Staaten ihre freiwilligen nationalen Emissionsminderungsziele für 2020 eintragen können.¹⁰ Mit einem solchen Ansatz freiwilliger Emissionsziele statt einer Verhandlung global formulierter Ziele ist es nicht möglich, die Folgen des Klimawandels zu kontrollieren. Die vor Kopenhagen von verschiedenen Ländern angekündigten Zahlen reichen lediglich für eine Begrenzung der globalen Temperaturkurve auf bestenfalls drei bis dreieinhalb Grad Celsius.

Übersicht über die im Kopenhagen-Akkord aufgeführten Punkte im Vergleich mit den Inhalten eines neuen Abkommens

Klimapolitische Zielsetzungen für ein neues internationales Abkommen	Im Kopenhagen-Akkord?
Zwei-Grad-Ziel	Ja
Feste Minderungsziele 2020 der Industrieländer; Nationale Ziele anderer Staaten	Ja, freiwillig
Feste Minderungsziele 2050 der Industrie- und Schwellenländer	Nein
Emissionspfade („Peaking“)	Ja, ohne Jahresangaben
Gemeinsame, aber unterschiedliche Verantwortlichkeiten	Ja
Anpassungsmaßnahmen	erwähnt
Marktinstrumente für den Klimaschutz	erwähnt
Finanzhilfen für Vermeidungs- und Anpassungsmaßnahmen	Ja
Technologische Zusammenarbeit	Ja
Überprüfbarkeit national finanzierter Maßnahmen	Ja, ohne internationale Kontrolle
Überprüfbarkeit international finanzierter Maßnahmen	Ja, mit internationaler Kontrolle
Waldschutz, Anrechnungsprogramm (REDD)	Ja

Quelle: United Nations Framework Convention on Climate Change, Copenhagen Accord, Draft decision -/CP.15, Proposal by the President, FCCC/CP/2009/L.7 18 December 2009, <http://www.unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/107.pdf>

Auch in Kopenhagen blieben bekannte Fronten verhärtet. Die Entwicklungsländer fordern gemeinsam mit den Schwellenländern, dass die Industrieländer ihrer historischen Verantwortung gerecht werden sollen, indem sie bei den Reduktionen voranschreiten. Die Industriestaaten wiederum fordern – ebenfalls unter Berufung auf wissenschaftliche Erkenntnisse –, dass sich auch die großen Schwellenländer in die künftigen Reduktionsverpflichtungen einbinden lassen, da sie ein hohes Potenzial für weitere Emissionsstei-

gerungen haben. Daher war und ist die Chance, die Vermeidungsanstrengungen über den im Kyoto-Protokoll gezogenen Kreis hinaus zu erweitern, vor allem in dem immer noch gültigen Bali-Aktionsplan zu sehen.

3. Die Agenda nach Kopenhagen und vor Cancún

Unmittelbar im Anschluss an die Konferenz in Kopenhagen sind die Vertragsstaaten der UNFCCC aufgefor-

dert, freiwillige Meldungen zu nationalen Minderungszielen unter dem Kopenhagen-Akkord zu machen. Aufgrund der geringen Zusagen aus den USA (minus 17% auf der Basis von 2005, was lediglich 4% gegenüber 1990 entspricht) ist es unwahrscheinlich, dass die Lücke geschlossen werden kann, die bisher für ein Voranschreiten der Industrieländer (minus 25 bis minus 40% bis 2020) gesichert ist und somit auch, ob 2010 die Vorgaben für ein „Kyoto II“ zu erfüllen sind. Diese Lücke stellt die größte Herausforderung für die Vertrauensbildung in der internationalen Klimapolitik dar. Vor der nächsten Vertragsstaatenkonferenz in Mexiko (Cancún) wird es weiter darum gehen, im und über den Kyoto-Prozess Einigung zu erzielen.

Mit dem Kopenhagen-Akkord wurde ein weiteres potenzielles Verhandlungsmandat auf den Weg gebracht. 2010 muss daher auch geklärt werden, ob der Akkord unmittelbar in die Verhandlungen über ein neues Abkommen überführt werden soll (eine Forderung, die die großen vier Schwellenländer Brasilien, China, Indien und Südafrika stellen), ob die im Kopenhagen-Akkord gesammelten nationalen Zielsetzungen bis 2020 in den Kyoto-Prozess direkt einfließen (sie manifestieren bisher nur den Stand der Ankündigungen Ende 2009) oder ob sich der Kopenhagen-Akkord als eigenständiger, dritter Verhandlungsstrang, zum Beispiel unter den 25 beteiligten Ländern, etablieren soll.

Da der Kopenhagen-Akkord fast alle Themen enthält, die unter dem Verhandlungspfad für ein neues globales Abkommen angesiedelt sind, wäre es

folgerichtig, ihn in die Verhandlungen zu einem neuen Abkommen zu überführen. Da es dem Akkord an Verbindlichkeit fehlt (kein Beschluss der 194 UNFCCC-Mitglieder, keine Festlegung über das Vorgehen im Jahr 2010 für alle Punkte), besteht allerdings großer Interpretationsspielraum. Die folgenden Einzelthemen werden 2010 die Agenda weiter bestimmen:

Minderungsziele

Der Kopenhagen-Akkord enthält zwar Minderungsziele bis 2020, die für ein neues Abkommen vorgesehenen langfristigen Ziele fehlen jedoch, um das Erreichen des Zwei-Grad-Ziels mit Hilfe von Reduktionspfaden bis 2050 zu konkretisieren.¹¹ Die Industrieländer drängen darauf, dass die Schwellenländer, insbesondere China und Indien, sich sowohl für 2020 als auch für 2050 verpflichten. Während die BASIC-Länder (Brasilien, Südafrika, Indien und China) sich generell auf das Zwei-Grad-Ziel eingelassen und auch verschiedene Ziele bis 2020 angekündigt haben, sind sie von den Ankündigungen für Langfristziele wieder zurückgewichen.

Basisjahre

Auch ein gemeinsames Basisjahr steht nicht fest. Im Kyoto-Protokoll lautet dies 1990. Die EU besteht auf dem Jahr 1990, andere Länder, die ihre im Kyoto-Protokoll vorgegebenen Ziele nicht erreichen werden (Kanada, Japan), plädieren für 2005, was auch die USA in ihrer nationalen Gesetzgebung vorgesehen haben. Zudem werden unterschiedliche Zielkonzepte vorgeschla-

gen. China lehnt ein absolutes Ziel ab und plädiert für relative Ziele, die sich auf die Wirtschaftsleistung beziehen, d.h. bei hohem Wirtschaftswachstum steigen absolut gesehen auch die Emissionen. Indien insistiert auf dem Pro-Kopf-Emissionsziel.

Länderkategorien

Ohne die Verpflichtung der Schwellenländer wird ein neues Abkommen nicht zu einem substanziellen Klimaschutz führen können. Die bisher durch das Kyoto-Protokoll etablierte Zweiteilung der Welt in Industrie- und Transformationsländer auf der einen Seite und Entwicklungs- und Schwellenländer auf der anderen, wird der Problemlage nicht gerecht. In Kopenhagen hat sich gezeigt, wie stark gerade China mit der Erkenntnis hadert, dass es nicht länger seine Pflichten mit der Zugehörigkeit zur G77 abtun kann. China ist sich nämlich seiner neuen Verantwortung sehr bewusst, will aber nicht selbst die Frage neuer Länderkategorien aufwerfen. De facto bestehen diese Kategorien schon längst, was sich vor allem in den Verhandlungen immer wieder zeigt. Neben den Industrieländern (historische Verschmutzer) und den Transformationsländern (teilweise EU-Mitglieder, Einbruch der Emissionen nach 1990) stehen den Schwellenländern auch die ölreichen Staaten (Saudi Arabien oder Venezuela) oder die kleinen Inselstaaten zusammen mit den ärmsten Entwicklungsländern gegenüber. Dieser Prozess wird noch einige Zeit dauern, und es ist nicht auszuschließen, dass aus der BASIC-Gruppe eine feste Formation in den VN-Verhandlungen wird.

Vergleichbarkeit

Eine weitere kritische Frage ist, wie die nationalen Leistungen (National Appropriate Mitigation Action, NAMA) der Schwellen- und Entwicklungsländer angerechnet werden können, die sich keinen bindenden absoluten Zielen unterwerfen wollen. Hier geht es um die Vergleichbarkeit der Anstrengungen verschiedener Länder mit divergierenden Voraussetzungen und Politikstrategien. Dazu muss auch entschieden werden, welche Rolle die seit dem Kyoto-Protokoll etablierten flexiblen Mechanismen – Emissionshandel, Clean Development Mechanism und Joint Implementation (mit beiden werden im Ausland erbrachte Minderungen angerechnet) – in einem neuen Abkommen spielen sollen. Die EU zum Beispiel hat vorgeschlagen, den Emissionshandel bis 2015 auf alle OECD-Staaten auszudehnen und bis 2020 auch auf die Nicht-OECD-Staaten.¹²

Anpassungsmaßnahmen und Finanzierung

Ein wichtiges Ergebnis des Kopenhagener Klimagipfels waren die Finanzzusagen über 30 Milliarden US-Dollar in der Zeit von 2010 bis 2012. Aus den USA kommen rund drei Milliarden, von der EU rund zehn Milliarden US-Dollar. Mit dem Hinweis auf diese Geldströme war es überhaupt erst möglich, in den letzten Stunden der Verhandlungen zu einem Kompromiss zu kommen. Die Gelder sollen sowohl für Minderungs- als auch für Anpassungsmaßnahmen verwendet werden. Für Anpassungsmaßnahmen wurde 2007 bereits ein Fonds bei der Weltbank eingerichtet, jedoch ist die Ausstattung gering. Der

langfristige Bedarf für die Finanzierung der Klimapolitik in den Entwicklungsländern beläuft sich nach Schätzungen der EU ab 2020 auf jährlich bis zu 100 Milliarden US-Dollar.¹³ Diese Summe kann nicht allein aus öffentlichen Mitteln aufgebracht werden. Die EU schätzt, dass bis zu 50 Milliarden Euro aus öffentlicher Hand stammen könnten, der Rest aber aus privaten Quellen beigesteuert werden müsste. Dazu bedürfte es vor allem eines starken CO₂-Preissignals, das durch eine Ausweitung des CO₂-Emissionshandels und CO₂-Abgaben gesetzt werden könnte.

Eng verknüpft mit der Frage der Finanzierungsquellen ist das Management künftiger Geldströme. Hierzu gibt es im Kopenhagen-Akkord die Ankündigung eines Copenhagen Green Climate Funds. Die Herausforderung besteht vor allem darin, solche Gelder in das bestehende internationale Gefüge von Leistungen der Weltbank, des Umwelt- (UNEP) und Entwicklungsprogramms der VN (UNDP) sowie der nationalen und internationalen Entwicklungshilfe einzugliedern.

Technologietransfer

Ähnlich umstritten wie die Finanztransfers ist der Transfer von Technologien aus Industrie- in Entwicklungs- und Schwellenländer. Im Kern geht es um die geistigen Eigentumsrechte, die private Unternehmen für ihre Innovationen erworben haben und auf deren Grundlage sie die investierten Forschungs- und Entwicklungskosten wieder ausgleichen können. Eine kostenlose Weitergabe von Eigentumsrechten würde nicht nur die Anreize für Innovationen zunichte machen, sie ist in

der Praxis auch nur schwierig umzusetzen. Denn in den Industriestaaten sind private Unternehmen Eigentümer der Patente. Mit dem Hinweis auf die Einrichtung eines „Technology Mechanism“ hält der Kopenhagen-Akkord keine konkrete Zusage bereit.

Waldschutz

Für den Waldschutz soll laut Kopenhagen-Akkord ein neuer Mechanismus (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation, REDD) eingeführt werden. Er soll Anreize zur Erhaltung und zum Schutz von Wäldern geben, deren Zerstörung massiv zum Klimaproblem beiträgt. Ca. 20% der CO₂-Emissionen weltweit werden laut Weltklimarat aus Entwaldungen freigesetzt. Dazu wurde bereits 2008 ein UN-Fonds aufgelegt.¹⁴ Länder wie Indonesien oder Brasilien tragen zum Klimawandel insbesondere durch Abholzung ihrer Regenwälder bei. Sie wären die Gewinner eines REDD-Systems. Mit der Umsetzung, Verwaltung und Kontrolle der anrechenbaren Einsparungen sind jedoch viele offene Fragen verbunden. Denn schließlich muss es darum gehen, auch tatsächliche Klimaeffekte zu erzielen.

4. Herausforderungen 2010

Die Verhandlungen, die 2009 ein Kyoto-II- und ein Kopenhagen-Abkommen vorbereiten sollten, haben sich vor allem auf die Vollendung der Vertragstexte konzentriert. Zu diesen Verhandlungen, deren Mandat in Kopenhagen verlängert wurde, ist mit dem Kopenhagen-Akkord ein weiterer Prozess in Gang gesetzt worden. Auch wenn der

Akkord keine verbindlichen Regelungen enthält, so stehen hinter seinem Zustandekommen doch mindestens 25 Staats- und Regierungschefs. Der Akkord wird daher in jedem Fall eine politische Funktion haben, und viele Regierungschefs werden seine Umsetzung einfordern, weil sie sich im Prozess persönlich eingebracht haben. In ihm sind wesentliche, aber nicht alle Aspekte eines internationalen Klimaregimes enthalten. Seine Einbettung in die Verhandlungen ist somit auch inhaltlich sinnvoll.

Bis zur nächsten Konferenz der UNFCCC-Mitgliedstaaten im November 2010 in Cancun, Mexiko, müssten die Verhandler weitere Schritte einleiten, wenn sie an einem neuen Klimaabkommen festhalten wollen. Allerdings sind nach den Erfahrungen in Kopenhagen die Hoffnungen auf einen solchen Schritt stark gesunken. Insbesondere die EU muss sich angesichts ihres schwachen Durchsetzungsvermögens fragen, ob sie die bisherige Strategie aufrecht erhalten will. Weder ein versprochener unilateraler Schritt zu einem 30%-Ziel bis 2020 noch die hohen Finanzzusagen konnten dafür sorgen, dass die USA oder China auf die EU-Linie eingeschwenkt sind. Vielmehr war Kopenhagen für die US-Politik ein Erfolg, weil die nationale Gesetzgebung für den Klimaschutz nicht unter Druck von außen gesetzt wurde. Entsprechend wird das US-Engagement 2010 von der Verabschiedung des nationalen Klimagesetzes abhängen. Die Chinesen werden vielerorts als Schuldige des schlechten Ergebnisses von Kopenhagen gegeißelt und sie fragen sich unter anderem wie sie künftig solche Ereignisse besser gestalten können. Ob sie bereits 2010 aktiver sein werden, ist

fraglich, denn zu sehr unterstreicht ein solcher Schritt Chinas Unentschiedenheit bezüglich seines internationalen Selbstverständnisses als Entwicklungsland in der Gruppe der 77. Ein Interesse an einer schnellen Wiederholung eines unter hohem Zeitdruck vorbereiteten und durchgeführten Klimagipfels ist bei keinem großen Verhandler auszumachen.

Der UN-Prozess wird aufgrund der vorhandenen Mandate weiterlaufen. Das Gastland 2010, Mexiko, wird ein großes Interesse haben, die Fehler des dänischen Vorsitzes nicht zu wiederholen. Das fängt beim Erwartungsmanagement an und wird sich auf der inhaltlichen Ebene fortsetzen. Dies könnte auch bedeuten, dass ein Abkommen weiter vorbereitet, aber nicht zur Verabschiedung vorgeschlagen wird. Vor allem die technischen Details bedürfen weiterer aufwändiger Verhandlungen.

Sowohl Deutschland als auch die EU brauchen 2010 und darüber hinaus außenpolitische Konzepte, um auf die „großen Zwei“ USA und China sowie die weiteren Schwellenländer zuzugehen. Zusammen mit weiteren internationalen Partnern wie Japan, Kanada oder Australien im Rahmen der G8 plus 5 und der G20 sollen folgende Vorhaben vorangebracht werden:

Mittel- bis langfristige bedarf es bilateraler Kooperationen bei der Entwicklung kohlestoffarmer Technologien, insbesondere im Energiesektor bzw. zur Energienutzung, allen voran mit China und Indien. Dafür in Frage kommen die CO₂-arme Kohleverstromung, der Einsatz erneuerbarer Energien und der Ausbau von Energieinfrastrukturen.

Die Zusage der Industrieländer muss eingefordert und die angekündigten Finanztransfers schnellstens umgesetzt werden. Insbesondere muss aus Deutschland und der EU noch 2010 nachweislich ein Mittelabfluss erfolgen. Für die langfristige Finanzierung müssen die Bemühungen erhöht werden, um die Größenordnung von bis zu 100 Milliarden Euro jährlich zu erreichen. Für jegliche Finanzströme bedarf es klarer institutioneller Zuordnungen. Dabei geht es unter anderem darum, die vorhandenen internationalen Organisationen (Weltbank, Internationaler Währungsfonds, UNEP, UNDP) einzubeziehen.

Die Ausweitung nationaler Emissionshandelssysteme und von Abgaben auf CO₂-Emissionen sowie die internationale Vernetzung von Märkten für CO₂-Zertifikate sollte trotz eines fehlenden Rahmens vorangetrieben werden. Eine globale Anerkennung und Verrechnungsmöglichkeit wird schon jetzt für die Wirtschaftsakteure immer drängender. Diese Koordination muss erst recht erfolgen, wenn es am internationalen Rahmen fehlt. Da die Schwellenländer vor allem Anbieter von Emissionsrechten sein dürften, muss für sie die Einbindung in einen internationalen Zertifikatemarkt umfassender konzipiert und konkretisiert werden.

Anmerkungen

- ¹ Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC): Viertes Sachstandsbericht, 2007; Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU): Welt im Wandel – Sicherheitsrisiko Klimawandel, Berlin/Heidelberg 2007; Center for Naval Analysis (CNA): National Security and the Threat of Climate Change, Alexandria, VA 2007; Stern, Nicholas: The Economics of Climate Change, London 2006, Executive Summary, <www.hm-treasury.gov.uk/d/Executive_Summary.pdf>.
- ² Eine Auflistung der Minderungsverpflichtungen findet sich auf den Seiten der Klimarahmenkonvention, <http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/3145.php>.
- ³ G8 Heiligendamm, Zusammenfassung des Vorsitzes, 8.6.2007, <www.g-8.de/Content/DE/Artikel/G8Gipfel/gipfeldokumente.html>.
- ⁴ CNA: National Security and the Threat of Climate Change.
- ⁵ Wacker, Gudrun: China in den Klimaverhandlungen: Zentrale Rolle zwischen den Stühlen, in: Die internationale Klimapolitik, Prioritäten wichtiger Verhandlungsmächte, SWP Studie, hrsg. von Susanne Dröge, Berlin 2009, S.30.
- ⁶ Husar, Jörg: Südafrika in den Klimaverhandlungen: Globaler Aktivismus mit nationalen Widersprüchen, in: Die internationale Klimapolitik, Prioritäten wichtiger

- Verhandlungsmächte, SWP Studie, hrsg. von Susanne Dröge, Berlin 2009, S.30.
- ⁷ Rat der Europäischen Union: Tagung des Europäischen Rates, Brüssel, 22./23.3.2005, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 7619/1/05 REV 1, CONCL 1.
- ⁸ EU-Kommission: Ein umfassendes Klimaschutzübereinkommen als Ziel für Kopenhagen, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Brüssel, 28.1.2009, KOM(2009) 39 endgültig.
- ⁹ UNFCCC: Bali Action Plan, <<http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/eng/06a01.pdf#page=3>>.
- ¹⁰ UNFCCC: Copenhagen Accord, 18.12.2009, <<http://www.unfccc.int>>.
- ¹¹ Zuletzt wurde 2009 in L'Aquila die G8 plus 5 mit dem Major Economies Forum zusammengeführt und in diesem Format eine gemeinsame Erklärung zum 2-Grad-Ziel verfasst, Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Major Economies Forum on Energy and Climate, 9.7.2009, <www.kooperation-international.de/countries/umwelt/info/detail/data/42699/backpid/12/>.
- ¹² EU-Kommission: 2009 Communication on Copenhagen Negotiations; für Detailinformationen zu den einschlägigen Beschlüssen vgl. die entsprechende Webseite

der Generaldirektion Umwelt, <http://ec.europa.eu/environment/climat/climate_action.htm>.

¹³ Project Catalyst: Auf dem Weg zu einem weltweiten Klimaschutzabkommen, Briefing Document, Juni 2009, hier wird die Spanne auf 55 bis 80 Milliarden Euro

jährlich zwischen 2010 und 2020 geschätzt, die EU rechnet mit 100 Milliarden Euro jährlich ab 2013.

¹⁴ Verwaltet vom UN Development Programme, siehe UN-REDD Programme Fund, <www.undp.org/mdtf/un-redd/overview.shtml>.

Lissabons Chancen nutzen: Die außenpolitische Verfassung der EU nach dem Reformvertrag

Edmund Ratka

Mit dem Vertrag von Lissabon, der Ende 2009 in Kraft trat, verbindet sich die Erwartung, die internationale Handlungsfähigkeit der Europäischen Union zu stärken. Zwar verbessert der neue Vertrag die Kohärenz der entsprechenden EU-Institutionen, die maßgeblichen Akteure in der europäischen Außenpolitik bleiben aber weiterhin die Regierungen der Mitgliedstaaten. Diese schöpften das diesbezügliche Potenzial des Vertrages bisher nicht aus. In der gegenwärtigen Implementierungsphase ist nicht zuletzt eine aktivere Rolle der deutschen Bundesregierung gefordert.

1. Einführung

„Auf Europa wird nicht mehr gehört“, lautete die bittere Schlussfolgerung Guy Verhofstadts nach dem UN-Klimagipfel, im Dezember 2009 in Kopenhagen. Für den Vorsitzenden der Liberalen im Europaparlament ist es ein Warnsignal, dass die dortigen Ergebnisse im Kern von den USA, China, Indien, Brasilien und Südafrika ausgehandelt wurden, während „Europa nicht an den Tisch der Großen geladen [war].“¹ Doch schon die Finanz- und Wirtschaftskrise hat die Veränderung der globalen Kräfteverhältnisse deutlich zu Tage treten lassen. Die Zeit alleiniger amerikanischer Hegemonie geht ihrem Ende entgegen, der Aufstieg Asiens erscheint unaufhaltsam, die Welt wird multipolar. Wenn die Europäer, die noch um die 7% der Weltbevölkerung ausmachen, im Konzert der Mächte des 21. Jahrhunderts eine

Stimme haben wollen, brauchen sie eine Europäische Union, die sich zu einem kraftvollen und möglichst kohärenten außenpolitischen Akteur entwickelt.²

Ein Meilenstein war dabei das Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon am 1. Dezember 2009, auch EU-Reformvertrag genannt. Der Vertrag beendet eine Dekade innereuropäischer Nabelschau und stärkt die außenpolitischen Institutionen der EU. Im Laufe der Vertragsverhandlungen hat das Ziel einer stärkeren Europäischen Union auf der Weltbühne zudem im öffentlichen Diskurs an Prominenz gewonnen. Die zentralen Akteure europäischer Außenpolitik bleiben jedoch weiterhin die nationalen Regierungen. Von ihrem Willen und politischem Geschick wird es abhängen, ob Lissabon erfolgreich umgesetzt werden kann und Europa an internationaler Akteursqualität ge-

winnt. Deutschland und der schwarz-gelben Bundesregierung kommt hierbei eine Schlüsselrolle zu. Allerdings wird diese von ihr bisher nur unzureichend wahrgenommen.

2. Dominanz der nationalen Regierungen

Allen souveränistischen Cassandra-Rufen vom Ende des Nationalstaates und dem verfrühten Optimismus der Europa-Enthusiasten zum Trotz: Der Vertrag von Lissabon bedeutet keinen Paradigmenwechsel für die europäische Außenpolitik. Während der Reformvertrag die Vetomöglichkeiten einzelner Mitgliedstaaten in der wirtschaftlichen Integration reduziert und in der Innen- und Justizpolitik Kompetenzen nach Brüssel verschiebt, bleibt es bezüglich der Außenbeziehungen bei der traditionellen Dominanz der nationalen Regierungen.

Wie bisher lässt sich das auswärtige Handeln der Europäischen Union in zwei Dimensionen unterteilen: Die erste bezieht sich auf die wichtigen Fragen der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Hier behalten die Mitgliedstaaten auch nach Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon das Heft in der Hand. Entscheidungen in der „GASP“ (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) und der „GSVP“ (Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik) werden grundsätzlich einstimmig im Europäischen Rat, dem Organ der Staats- und Regierungschefs, bzw. vom Rat für Auswärtige Angelegenheiten getroffen, in dem die Außenminister der Mitgliedstaaten zusammenkommen. Supranationale Organe wie die Europäische Kommission

oder das Europaparlament haben hier nur eingeschränkte oder – wie der Gerichtshof der Union – gar keine Einflussmöglichkeiten.

Deren Mitsprache beschränkt sich im Wesentlichen auf die zweite, „weiche“ Dimension europäischer Außenpolitik, mit der die nach außen wirksamen vergemeinschafteten Politikbereiche, vor allem der Außenhandel und die Entwicklungszusammenarbeit, gemeint sind. Hier hat die Brüsseler EU-Kommission die Federführung, und entschieden wird nach der supranationalen „Gemeinschaftsmethode“, das heißt mit Mehrheitsabstimmungen und unter Einbeziehung des Europaparlaments.

Dass die Entscheidungsbefugnis für die maßgeblichen und strategisch bedeutsamen Fragen der Außenpolitik weiterhin bei den Mitgliedstaaten liegt, wird im Vertrag von Lissabon auch auf der symbolischen Ebene deutlich. War im 2005 gescheiterten Verfassungsvertrag noch die Bezeichnung „Europäischer Außenminister“ für den Chef der EU-Diplomatie vorgesehen, so heißt die Position jetzt in typischer EU-Technokraten-Manier und weitaus weniger eindrucksvoll „Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik“.

Bei der Auswahl des Führungspersonals, das die EU nach innen und außen repräsentieren soll, spielen ebenfalls die nationalen Regierungen die Hauptrolle. Der ständige Präsident des Europäischen Rates wird von den Staats- und Regierungschefs im Alleingang bestimmt. Für die Position des Kommissionspräsidenten verfügen sie über das Vorschlags-, für die des Hohen Vertreters über das Vorschlags- und Ernenn-

nungsrecht. Beide müssen sich indes auch dem Votum des Europaparlaments stellen. Dass die Staats- und Regierungschefs ihre Leitfunktion in Personalfragen selbstbewusst ausspielen, haben sie bei der jüngsten Besetzungsrunde im Herbst 2009 unter Beweis gestellt. Mit José Manuel Barroso verhalten sie einem Kommissionspräsidenten zu einer zweiten Amtszeit, den Kritiker als zu opportunistisch gegenüber nationalen Spitzenpolitikern bezeichnet hatten.³ Das neue EU-Führungsduo, das den Vertrag von Lissabon einführte, wurde am 19. November 2009 bei einem abendlichen Dinner der Staats- und Regierungschefs im Rahmen eines intransparenten Kuhhandels klassischer zwischenstaatlicher Prägung bestimmt. Dort einigte man sich einstimmig (obwohl der Vertrag keine Einstimmigkeit verlangt) auf Herman van Rompuy als ständigen Präsidenten des Europäischen Rates und auf Catherine Ashton als Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik. Die Wahl zweier auf der internationalen Bühne wenig profilierter Persönlichkeiten ist ein deutliches Signal, dass die nationalen Regierungen auch in Zukunft die europäische Außenpolitik nicht allein Brüssel überlassen wollen.

Das Hoffen auf politische Schwergewichte in den neuen Lissabon-Positionen, die von Brüssel aus eine europäische Supermacht zimmern, hat sich damit endgültig als Schimäre erwiesen. Voraussetzung für eine stärkere und kohärentere Rolle Europas in der Welt ist und bleibt der politische Wille der Mitgliedstaaten und deren nationaler Regierungen. Nur wenn diese zu gemeinsamem Handeln bereit sind, kann der durch den Vertrag von Lissabon verbesserte institutionelle Rahmen für die

Außenpolitik der EU zur Entfaltung kommen.

3. Effizientere Institutionen für die EU-Außenpolitik

Auch wenn das Grundmuster europäischer Außenpolitik mit der Dominanz der nationalen Regierungen erhalten bleibt, so ist es doch ein großer Verdienst des Vertrages von Lissabon, die verschiedenen Dimensionen des auswärtigen Handelns der EU besser zu verzahnen und Reibungsverluste abzubauen. Die Schlüsselfunktion kommt dabei der Position des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik zu. Gemäß dem Vertrag von Lissabon vereinigt die neue EU-Chefdiplomatin, Catherine Ashton, drei bis dahin getrennte Ämter. Erstens übernimmt sie die Aufgaben des bisherigen Hohen Vertreters Javier Solana, der eine unterstützende Rolle bei der Ausarbeitung und Umsetzung der GASP-Entscheidungen wahrnahm und der Außenpolitik der EU ein Gesicht in der Welt geben sollte. Im Vergleich zu früher wird die Position insofern aufgewertet, als dass die Hohe Vertreterin jetzt ständig dem Rat für Auswärtige Angelegenheiten vorsitzt. Vor dem Reformvertrag rotierte der Vorsitz alle sechs Monate zwischen den Mitgliedstaaten, das heißt den jeweiligen nationalen Außenministern. Der dritte Bestandteil der neuen Position ist das bisherige Amt des EU-Kommissars für Außenbeziehungen, das zuletzt Benita Ferrero-Waldner innehatte. Die Stellung der Hohen Vertreterin in der Kommission wird überdies dadurch gestärkt, dass sie automatisch eine ihrer Vize-Präsidenten ist. Dank dieser im Brüsseler Jargon „Doppelhut“ genannten Personalunion – Leitungsfunktion

im Rat und Leitungsfunktion in der Kommission – schlägt die Hohe Vertreterin eine Brücke zwischen den beiden Organen, die für die Außenbeziehungen der EU zuständig sind.

In der Vergangenheit stellten nicht nur Kompetenzgerangel und zeitweilige persönliche Animositäten zwischen Solana und Ferrero-Waldner ein Problem für die Effizienz europäischer Außenpolitik dar. Hinzu kam, dass Solana zwar international anerkannt war und als Sprachrohr des Rates, also der Vertretung der entscheidungsbefugten Mitgliedstaaten, entsprechend ernst genommen wurde, aber kaum über finanzielle und personelle Ressourcen verfügte. Auf der Grundlage des Vertrages von Lissabon wird Catherine Ashton hingegen ein Europäischer Auswärtiger Dienst (EAD) mit 6.000 Mitarbeitern zur Verfügung gestellt. Diese sollen sich sowohl aus dem Ratssekretariat und der Kommission als auch aus den diplomatischen Diensten der Mitgliedstaaten rekrutieren. Die Verknüpfung der beiden Dimensionen europäischer Außenpolitik setzt sich damit im personellen Unterbau fort. Außerdem kann der EAD durch seine Zusammensetzung zu einem besseren gegenseitigen Verständnis und einer Annäherung der verschiedenen diplomatischen Kulturen in den Mitgliedstaaten und auf der EU-Ebene beitragen. Die Beständigkeit und Kohärenz der Außendarstellung der Union wird darüber hinaus noch dadurch erhöht, dass der EAD die Leitung der mehr als 130 Auslandsvertretungen der EU in Drittländern übernimmt, die bisher allein der Kommission unterstellt waren. Diese Delegationen werden ausgebaut und sollen in den Hauptstädten der Drittländer sukzessive die Aufgaben

wahrnehmen, die bisher von der Botschaft desjenigen Mitgliedstaates ausgeübt worden sind, der gerade die halbjährlich rotierende EU-Präsidentschaft innehatte.

Als Stolperstein für das Ziel einer einheitlicheren EU-Außenpolitik könnte sich allerdings erweisen, dass im Vertrag von Lissabon nicht nur der Hohen Vertreterin, sondern auch dem ständigen Präsidenten des Europäischen Rates die Aufgabe zur Außenvertretung zugeschrieben wird und dass sich der Kommissionspräsident ebenfalls gern auf internationalem Parkett bewegt. Ein weiteres Problem kann durch eine mangelnde Koordinierung zwischen der Hohen Vertreterin und den drei weiteren Kommissaren entstehen, deren Portfolios außenpolitisch relevant sind (Entwicklung, Erweiterung, Humanitäre Hilfe). Im Hinblick auf größtmögliche außenpolitische Kohärenz kritisch zu beurteilen ist dabei der von Kommissionspräsident Barroso vorgenommene Ressortzuschnitt. Offensichtlich, um eine zu große Machtkonzentration bei Ashton zu verhindern, schlug er bei der Vorstellung seiner neuen Kommission Ende 2009 die Europäische Nachbarschaftspolitik dem Erweiterungskommissar zu. Die mit einem Milliardenbudget versehene Nachbarschaftspolitik, mit welcher die EU die Beziehungen zu den angrenzenden Staaten im südlichen Mittelmeerraum, in Osteuropa und im Südkaukasus pflegt, war bisher Teil des Portfolios der Außenkommissarin und hätte damit eigentlich in den Kompetenzbereich der neuen Hohen Vertreterin fallen müssen.

Neben der Hohen Vertreterin und ihrem diplomatischen Dienst hält der

Vertrag von Lissabon eine weitere Innovation bereit, die oft unbeachtet bleibt, sich längerfristig für die internationale Akteursqualität Europas aber sehr positiv auswirken könnte. Die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik wurde mit Inkrafttreten des Vertrages vollständig für die „verstärkte Zusammenarbeit“ geöffnet. Das bedeutet, dass jetzt auch in diesen Bereichen eine kleinere Gruppe interessierter Mitgliedstaaten integrationspolitisch vorschreiten kann. Dadurch kann Europa beispielsweise seine militärischen Kapazitäten weiterentwickeln, ohne dass Mitgliedstaaten, die nicht über ausreichende Fähigkeiten verfügen oder eine neutrale bzw. passivere Außenpolitik verfolgen wollen, diesen Weg mitgehen müssen. In einem Europa der 27 und künftig noch mehr Mitgliedstaaten kommt dieser Flexibilisierung eine tragende Rolle zu, da nicht mehr alle Mitgliedstaaten in der Lage oder willens sein werden, zur gleichen Zeit den gleichen Integrations-schritt zu gehen.

Zusätzlich zu diesen institutionellen Veränderungen hat sich der Vertrag von Lissabon auch auf den politischen Diskurs ausgewirkt und damit den innereuropäischen und internationalen Druck hin zu einer kohärenteren europäischen Außenpolitik verstärkt.

4. Europäische Außenpolitik im öffentlichen Diskurs

Genauso wie die Klage über die Bürgerferne der Brüsseler Bürokratie gehört in den meisten Mitgliedstaaten der Ruf nach einer außenpolitisch stärkeren und handlungsfähigeren EU zum europapolitischen Grundvokabular. Gerade

auch in Deutschland sind sich die etablierten Parteien einig, dass – so heißt es beispielsweise im CSU-Europawahlprogramm von 2009 – ein „starkes Europa in der Welt“ unabdingbar ist. Die bayerischen Christsozialen, die sich in anderen Politikfeldern als Mahner gegen jeglichen EU-Zentralismus verstehen, betonen mit Blick auf die Außenpolitik: „Nur mit Europa können wir unsere Werte und Interessen in der Welt wirksam vertreten.“⁴ Selbst die Linkspartei, die als einzige der im Bundestag vertretenen Parteien gegen den Vertrag von Lissabon gekämpft hat, verwahrt sich – ob glaubhaft oder nicht – gegen den Vorwurf anti-europäisch zu sein und ließ ihren Vorsitzenden Oskar Lafontaine öffentlich von den „Vereinigten Staaten von Europa“ und gar von einer „Europäischen Armee“ träumen.⁵ Der grundsätzliche Konsens im Diskurs der politischen Klasse über eine Stärkung der EU als internationaler Akteur spiegelt offensichtlich die mehrheitliche Empfindung in der Bevölkerung wider. So führen auch bei der Eurobarometer-Frage, in welchen Bereichen Entscheidungen auf der europäischen statt auf der nationalen Ebene getroffen werden sollten, außenpolitisch relevante Politikfelder die Liste an. Jeweils 81% der Europäer sprachen sich Mitte 2009 dafür aus, den „Kampf gegen den Terrorismus“ und den „Einsatz für Frieden und Demokratie auf der Welt“ künftig europäisch zu regeln.⁶

Die jahrelange politische und öffentliche Debatte um den Vertrag von Lissabon und zuvor über die Europäische Verfassung hat diesen Trend verstärkt. Eine effizientere Außenvertretung war während des ganzen Verhandlungs- und Ratifikationsprozesses eines der Hauptargumente der Vertragsbefür-

worter. Beispielhaft ist etwa Angela Merkels Rede vor dem Europaparlament Anfang 2007 zu Beginn der deutschen Ratspräsidentschaft. Die Bundeskanzlerin begann mit einer Beschreibung der drängenden internationalen Probleme, angefangen vom Nahen Osten bis hin zum Klimaschutz, um dann zu schlussfolgern: „Nur gemeinsam können wir diese Herausforderungen annehmen. Wir müssen gemeinsam handeln. Genau deshalb brauchen wir für die europäische Außenpolitik den europäischen Außenminister, damit unseren Worten Taten folgen können. Auch das ist ein Grund für den Verfassungsvertrag.“⁷

Damit hat die Politik bei den Bürgern hohe Erwartungen geweckt. Jetzt, da mit dem Vertrag von Lissabon der Nachfolger des Verfassungsvertrages in Kraft ist, bekommen die nationalen Regierungen den Geist nicht mehr in die Flasche zurück. Die erhöhte Sensibilität der Öffentlichkeit in dieser Frage lässt sich eindrucksvoll an der Berichterstattung bezüglich der Besetzung der beiden durch den Reformvertrag geschaffenen EU-Spitzenämter, ständiger Präsident und Hoher Vertreter, ablesen. Bereits im Vorfeld der Entscheidung im Herbst 2009 sprachen sich selbst Medien wie der SPIEGEL oder der britische Economist, die nicht gerade für besondere Europafreundlichkeit bekannt sind, dafür aus, profilierte und politisch einflussreiche Persönlichkeiten zu benennen, um eine verbesserte Außenwirkung der EU sicherzustellen.⁸ Als sich dann die Staats- und Regierungschefs auf zwei international wenig bekannte Politiker einigten, fiel das Presseecho desaströs aus. In Deutschland etwa beklagte die Süddeutsche Zeitung, dass „kleinliche Argumente und Intri-

gen die Europäer daran gehindert [haben], die Besten zu suchen“, und das Massenblatt BILD geißelte die Wahl der beiden „Nobodies“ als „Blamage“ und „katastrophal kurzsichtig.“⁹

Auch im außereuropäischen Ausland hat die Diskussion um den Vertrag von Lissabon die Erwartung steigen lassen, die Europäische Union würde nun endlich international handlungsfähiger werden und mit einer Stimme sprechen. Es waren gerade die verwirrend vielen und oft wechselnden Gesprächspartner auf der europäischen Seite, die in der Vergangenheit bei Bündnispartnern wie den Vereinigten Staaten oftmals für Frustration und Kopfschütteln sorgten.¹⁰ Vor diesem Hintergrund sollte die Europapolitik die institutionellen Fortschritte des Vertrages von Lissabon konsequent zur Entfaltung bringen und die Gelegenheit nutzen, die Weichen für eine verbesserte Akteursqualität der EU auf der internationalen Bühne zu stellen.

5. Lissabon richtig umsetzen: Herausforderungen für die deutsche Europapolitik

In Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik kommt den großen Mitgliedstaaten traditionell eine Führungsrolle zu. Dies trifft gegenwärtig umso mehr zu, als dass angesichts der relativen Schwäche des Brüsseler Spitzenpersonals von dort kaum kraftvolle Initiativen zu erwarten sind. Ebenso wenig ist aus Großbritannien, wo ein angeschlagener Gordon Brown die Regierung dieses Jahr wohl an die noch EU-kritischeren Konservativen abgeben muss, mit europapolitischen Impulsen zu rechnen. Deutschland sollte sich des-

halb seiner angestammten Leitungsfunktion in der europäischen Integration bewusst werden und – wenn möglich im Verbund mit Frankreich – den Ausbau der EU zu einem außenpolitischen Akteur vorantreiben. Dazu gilt es drei Aspekte zu beachten.

Der erste ist institutioneller Natur. Angesichts des Interpretationsspielraums, den der Reformvertrag bezüglich der neuen Einrichtungen für die EU-Außenpolitik lässt, wird die Implementierungsphase entscheidend für deren langfristige Konturen sein. Vor diesem Hintergrund ist Catherine Ashton's Wahl zur Hohen Vertreterin, die auch von Angela Merkel mitgetragen wurde, kritisch zu beurteilen. Abgesehen von einem Jahr als EU-Handelskommissarin verfügt die britische Labour-Politikerin kaum über diplomatische Erfahrung und ist nicht nur in den Hauptstädten der Welt, sondern auch bei den Bürgern, die sie dort vertreten soll, weithin unbekannt. Umso mehr braucht die Hohe Vertreterin die Unterstützung der Mitgliedstaaten, um wenigstens ein Mindestmaß an Kohärenz europäischer Außenpolitik sicherzustellen und die neue Position innerhalb des EU-Institutionengefüges dauerhaft etablieren zu können. Die Bundesregierung sollte sich deshalb dafür einsetzen, dass die Hohe Vertreterin die eindeutige Ansprechpartnerin für europäische Außenpolitik auf EU-Ebene wird und bei deren Umsetzung die Federführung erhält. Angela Merkel und die CDU/CSU können in diesem Sinne mäßigenden Einfluss auf van Rompuy und insbesondere Barroso geltend machen, die beide zu ihrer Parteienfamilie gehören und nicht zuletzt der deutschen Bundeskanzlerin ihre Ämter verdanken.

Zweitens bedarf es baldmöglichst greifbarer Fortschritte in der europäischen Außenpolitik. Nur so kann sowohl den eigenen Bürgern als auch den internationalen Partnern verdeutlicht werden, dass der Vertrag von Lissabon die außenpolitische Handlungsfähigkeit der EU tatsächlich erhöht. Die Regierungen der Mitgliedstaaten sollten daher besondere Koordinierungsanstrengungen unternehmen und – soweit möglich – auf der europäischen statt auf der nationalen Ebene außenpolitisch tätig werden. In der Frage der Afghanistan-Strategie geschah dies nur sehr unzureichend. Zwar haben die EU-Mitgliedstaaten im Oktober 2009 diesbezüglich ein gemeinsames Papier verabschiedet, als dann aber US-Präsident Barack Obama die Alliierten zur Truppenverstärkung aufrief, reagierte jeder Mitgliedstaat individuell. Hingegen wäre es ein deutliches Signal – nicht nur nach Washington – gewesen, wenn die Europäer sich in dieser Frage vorab intern im EU-Rahmen geeinigt hätten. Der nächste Testfall könnte Iran werden. Bleiben die Verhandlungen über das dortige Atomprogramm weiter ergebnislos, sollte Europa eine gemeinsame Position bezüglich möglicher Sanktionen finden. Auch Deutschland, das einer der wichtigsten iranischen Handelspartner ist, sollte dabei den langfristigen politischen Erwägungen mehr Gewicht zuschreiben als ökonomischen Interessen.

Die dritte Herausforderung für die deutsche Europapolitik ist die Entwicklung einer europäischen strategischen Kultur. Es braucht eine ehrliche und öffentliche Debatte, für was die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten international stehen und wie sie ihre Ziele erreichen wollen. Dazu muss auch

in Deutschland mutiger und offener über Außenpolitik gesprochen werden. Die Haltung des neuen Verteidigungsministers Karl-Theodor zu Guttenberg in der Diskussion um den Afghanistan-Einsatz weist dabei in die richtige Richtung.

Angela Merkel hat sich im Jahre 2007 große Verdienste erworben, als sie den Verhandlungen zum Vertrag von Lissabon zum Durchbruch verhalf. Jetzt, da der Vertrag endlich in Kraft ist, gilt es, ihn mit Leben zu füllen und in die politische Alltagspraxis zu übersetzen. Außenpolitisch scheint die neue Koalition aus Union und FDP bisher noch

auf der Suche nach einer klaren Agenda zu sein. Mit der Weiterentwicklung der Europäischen Union zu einem schlagkräftigen internationalen Akteur würden Angela Merkel und ihr Außenminister Guido Westerwelle ein historisches Ziel verfolgen, das im nationalen Interesse der Deutschen und letztlich aller Europäer liegt. Denn, so formuliert es Guy Verhofstadt in seinem Fazit über die Kopenhagener Klima-Verhandlungen, „die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben schlussendlich keine Wahl: Entweder sie machen ihre Stimmen über Europa hörbar oder man wird sie nicht mehr hören.“¹¹

Anmerkungen

- ¹ Verhofstadt, Guy: Auf Europa wird nicht mehr gehört. Kopenhagen hat gezeigt: Der europäische Kontinent verliert seinen Einfluss in der Welt, in: Der Tagesspiegel, 30.12.2009.
- ² Während Europa in den Bereichen Handel, Wirtschaft und Währung als maßgeblicher Akteur in der Weltpolitik gilt, wird es in klassischen außen- und sicherheitspolitischen Fragen und als Partner bei der Lösung globaler Konflikte bisher überwiegend als zweitrangig wahrgenommen. Vgl. dazu Lucarelli, Sonia/Fioramonti, Lorenzo (Hrsg.): External Perceptions of the European Union as a Global Actor, London 2010.
- ³ Interview mit Cohn-Bendit, Daniel: Europa verdient was Besseres als Barroso, in: Süddeutsche Zeitung, 2.7.2009.
- ⁴ Christlich-Soziale Union in Bayern: CSU-Europawahlprogramm 2009, Beschluss des CSU-Parteiausschusses vom 9.5.2009, S.13; vgl. dazu auch Seehofer, Horst: Die Rolle Bayerns in der Mitgestaltung und Konzipierung zukünftiger europäischer Integration, in: Politische Studien, Themenheft 2009/01, S.40–41.
- ⁵ Interview mit Lafontaine, Oskar: Wir wollen kein Europa der Konzerne, in: Süddeutsche Zeitung, 26.2.2009.
- ⁶ European Commission: Standard Euro-

- barometer 71. Public Opinion in the European Union, Brüssel 2009, S.147–148.
- ⁷ Merkel, Angela: Rede vor dem Europäischen Parlament, Straßburg, 17.1.2007.
- ⁸ Schlamp, Hans-Jürgen: Kungelei vor dem Gipfel, in: DER SPIEGEL, 26.10.2009; Charlemagne: Deciding Europe's place in the world, in: The Economist, 31.10.2009.
- ⁹ Blume, Nicolas: Diese Nobodies sollen Europa führen. Brüssel blamiert sich mit der Wahl von Ashton und van Rompuy, in: BILD, 20.11.2009; Winter, Martin: Europas kleiner Nenner, in: Süddeutsche Zeitung, 20.11.2009.
- ¹⁰ Interviews des Autors mit Vertretern regierungsnaher Forschungsinstitute in Washington, November/Dezember 2009; vgl. auch die Gratulation Barack Obamas gegenüber der EU-Führung anlässlich der Ratifikation des Vertrages von Lissabon: „I congratulated them on the conclusion of the Lisbon Treaty, which will further move Europe in the direction of integration not only on economic policy but also on a number of security issues. I believe that a strengthened and renewed EU will be an even better transatlantic partner with the United States“, The White House, Office of the Press Secretary, 3.11.2009.
- ¹¹ Verhofstadt: Auf Europa wird nicht mehr gehört.

Das aktuelle Buch

Luft, Stefan: Staat und Migration. Zur Steuerbarkeit von Zuwanderung und Integration. Frankfurt/New York: Campus Verlag, 2009, 417 Seiten, € 45,00.

Kaum eine andere politische Debatte ist so sehr von ideologischen Vorurteilen, Ressentiments, Unsicherheiten, aber auch parteipolitischen Kalkülen geprägt, wie die Debatte um Zuwanderung und Integration. In diesen Dschungel eine klare und systematische Schneise geschlagen zu haben, ist das Verdienst der vorliegenden Arbeit von Stefan Luft. Mittels einer sorgfältigen empirischen und historischen Analyse zeichnet Luft in seiner Untersuchung ein umfassendes Bild der Diskussion nach, dem er abschließend einige Überlegungen zu einem „integrationspolitischen Realismus“ zur Seite stellt.

Es sind insbesondere zwei Grundaussagen Lufts, die im Text in verschiedenen Facetten immer wieder auftauchen und den Leser überzeugen können: 1. Die Steuerung von Migration ist schwierig und gerade die Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland zeigt ein hohes Maß an Eigendynamik. 2. Das Problem der Integration, respektive Nicht-Integration, ist nur zum Teil ein ethnisches Problem, sondern zu weiten Teilen ein soziales Problem: Die Entstehung von „ethnischen Kolonien“ beruht vielfach auf einer sozialen Unterschichtenkonzentration.

Zum ersten Punkt: Die deutsche Politik hat in Fragen von Zuwanderung und

Integration über lange Jahrzehnte ohne klares Konzept agiert. Nach dem Anwerbestopp von Gastarbeitern wurde weder eine konsequente Politik der Rückkehr betrieben, noch wurden den Gastarbeitern Perspektiven für eine dauerhafte Integration gegeben. Gleichzeitig führte ein massiver Familiennachzug in den 1970er-Jahren zu einem langfristigen Niederlassungsprozess. Am Beispiel von Berlin arbeitet Luft heraus, wie so mehr und mehr räumlich und ethnisch segregierte Gebiete entstanden sind. Anhand zahlreicher Statistiken und Beispiele wie z.B. Heiratsmigration und Mediennutzung, macht Luft deutlich, wie einzelne parallel verlaufende Prozesse zur

Verfestigung dieser ethnisch-sozialen Strukturen beigetragen haben und weiterhin beitragen. Nicht Weniges, was in der öffentlichen Diskussion als gelebte Multikulturalität gepriesen wird, entlarvt Luft als Holzweg. So sind die häufig gelobten unternehmerischen Initiativen insbesondere türkischer Familien gerade keine Möglichkeit, Ansätze zur Integration zu finden, sondern versperren Jugendlichen, die im Geschäft von Vater oder Onkel mitarbeiten müssen, häufig genug den Weg in den regulären Arbeitsmarkt und bieten zu meist nur ein Auskommen auf unterstem Niveau.

Zum zweiten Punkt: Die soziale Dimension von Migration und Integration kann am Beispiel von Berlin so zusammengefasst werden: Die Zahl der ausländischen Sozialhilfeempfänger in Berlin ist mehr als zweimal so hoch wie



die der deutschen Hilfeempfänger. Dabei bedeutet für ausländische Familien Sozialhilfe oft Daueralimentation. Für die nachwachsende Generation wird dieser „Lebensunterhalt durch Sozialhilfebezug“ als Normalität und als Vorbild für die eigene Lebensführung erfahren. Gefordert sind hier Änderungen der Sozialhilfevergabepraxis, die das Lernen und Engagement der Jugendlichen unterstützen. Besonders eindrücklich sind Lufts Ausführungen zur ethisch-sozialen Segregation an den Schulen. Dies gilt sowohl für die Segregation nach Schultyp (der Anteil von Schülern deutscher Herkunft liegt an Hauptschulen bei rund 44%, in Gymnasien hingegen bei fast 75%) als auch für die räumliche Segregation (hohe Konzentration von Kindern mit Migrationshintergrund in einzelnen Stadtteilen). Neben institutionellen Ursachen (insbesondere der frühen Differenzierung der Kinder in unterschiedliche Schultypen) benennt Luft den Bildungsstand der Eltern und soziale Bedingungen des Spracherwerbs als weitere Hauptgründe für die Schwierigkeiten in der Schule, aber auch bei der Ausbildung und den späteren Chancen am Arbeitsmarkt.

An diese soziale Wirklichkeit müssen mögliche Lösungswege angekoppelt werden. Mit Blick auf die Kinder von Zuwanderern schreibt Luft: „Das Pro-

blem liegt nicht in der Existenz dieser Kinder, sondern in der zurzeit gegebenen Wahrscheinlichkeit, dass sie schlechte Chancen haben werden, sich erfolgreich in der Aufnahmegesellschaft zu etablieren“.

Die Konsequenz ist eine doppelte: Die Politik wird sich von einem schönfärbischen Multikulturalismus verabschieden und die Schwierigkeiten, die eine dauerhafte Niederlassung mit sich bringt, ernsthaft in den Blick nehmen müssen. Zugleich muss deutlich werden, dass Integration eine Leistung ist, die auch von den Zuwanderern selbst zu erbringen ist – wenn sie langfristig funktionieren und mehr sein soll als eine formale Verleihung von Staatsangehörigkeit. Wichtigstes Bindeglied zwischen Zuwanderern und Aufnahme-land sind dabei die Kommunen. Eine gute Integrationspolitik ist heute vor allem auch eine gute Stadt(-teil)politik. Lufts konkreter Vorschlag, einen „innerstädtischen Lastengleich“ einzurichten, bei dem Vorschulkinder und Schüler aus Gebieten mit einem hohen Anteil nichtdeutscher Herkunft auf Schulen anderer Stadtteile verteilt werden, wird man kontrovers diskutieren müssen, ist aber eine realistische Pointe, in diesem insgesamt so erfrischend realistischen und vorurteilsfreien Buch.

Nils Goldschmidt

Buchbesprechungen

Kurze, Kristina: Europas fragile Energiesicherheit. Münster: LIT Verlag, 2009, 128 Seiten, € 19,90.

Als im Dezember 2009 der chinesische Präsident Hu Jintao eine neue Erdgaspipeline von Turkmenistan ins Reich der Mitte eröffnete, ließ dies für viele Analytiker den Schluss zu, dass Europa nur dann um die wichtigsten Ressourcen konkurrieren könne, wenn es Energiesicherheit gemeinschaftlich behandeln würde. So argumentiert auch Kristina Kurze in ihrer Monographie „Europas fragile Energiesicherheit“. Kurze vergleicht, inwiefern die EG/EU nach der Ölkrise 1973/74 und nach der russisch-ukrainischen Gaskrise 2005/06 kooperierte. Theoretische Leitung bei der Beantwortung der Forschungsfrage leistet der konstruktivistische Securitizations-Ansatz der Kopenhagener Schule.

Kurzes Arbeit punktet mit einem transparenten Aufbau und einer hervorragenden Darstellung des theoretischen Forschungsstandes. Als Konsequenz der theorielastigen Argumentation ist die Studie gleichwohl nur Politikwissenschaftlern oder Master-Studenten zu empfehlen, die sich bereits mit den gängigen Theorien profund befasst haben.

Im Gegensatz zum klassischen Sicherheitsverständnis werden beim konstruktivistischen Securitizations-Ansatz der Kopenhagener Schule Bedrohungen nicht als exogen gegeben konzeptualisiert, sondern diskursiv durch Sprechakte produziert (S. 10). Dies ist starker Tobak für hartgesottene Neorealisten wie den amerikanischen Poli-

tikwissenschaftler Robert Lieber, der einmal sarkastisch bemerkte, manche Konstruktivisten glaubten, die Welt ändere sich, wenn man nur lange genug darüber reden würde. Doch Konstruktivisten wollen wie die frühen Idealisten soziale Phänomene nicht erklären, sondern verstehen (S. 54).

So versucht Kurze, dem Leser ausgehend von der Analyse der Ölkrise 1973/74 und Gaskrise 2005/06 die Hintergründe für die aktuelle Kooperationsdynamik in der europäischen Energiepolitik verständlich zu machen.

Als Folge der Ölkrise wurde zwar das internationale Regime der IEA auf Druck der USA durchgesetzt und nationale Energiesparmaßnahmen initiiert, aber dabei handelte es sich um kein gemeinsames Vorgehen, sondern um Alleingänge der Mitgliedstaaten der EG, so Kurze. Schließlich trat bei der Energiekonferenz in Washington der offene Bruch zwischen Frankreich und den Vereinigten Staaten zutage. Auch innerhalb der EG kam es zu dramatischen Differenzen, da die BRD nicht vorbehaltlos im Fahrwasser Frankreichs schwimmen wollte (S. 78). Prägnant formuliert könnte man also festhalten: Problem erkannt, aber gemeinsam gehandelt wurde nicht.

Im Gegensatz dazu glaubt Kurze, die EU-Mitgliedstaaten hätten Lehren aus der Ölkrise gezogen und als Folge dessen nach der Gaskrise 2005/06 substanziell kooperiert. Die Importabhängigkeit von instabilen Drittländern wurde erkannt und die Gefahr von Versorgungskrisen definiert. Die Autorin untermauert ihre Hypothese aus-

schließlich mit Dokumenten europäischer Institutionen und Zitaten europäischer Politiker. Dazu zählen die Forderung der EU-Kommission und des EU-Rats, Europa müsse mit einer Stimme sprechen, und die zur Diskussion gestellten Gemeinschaftsmechanismen zur Speicherung von Erdgas und zur grenzüberschreitenden Verteilung von Notfallreserven im Fall von Versorgungskrisen. Faktisch bewegt sich Kurze aber damit auf dünnem Eis (S. 94). Denn wirklich handfeste Ergebnisse lieferten diese ausschweifenden Erklärungen der EU-Kommission bis dato wenige. Lediglich das Netzwerk europäischer Sicherheitskorrespondenten wurde eingerichtet.

Vielmehr hätte man doch genau zu genteiligen Schlüssen kommen können. Denn aller blumigen Deklarationen zum Trotz wird weiterhin um den Zugang zu russischem Erdgas zwischen den europäischen Nationalstaaten mit ihren de facto geschützten Großkonzernen konkurriert. Würden Europa wirklich harmonisch und die europäischen Mitgliedsländer wirklich altruistisch handeln, dürfte die mit harten Bandagen ausgetragene Konkurrenz um die Gaspipelines North Stream, South Stream und Nabucco nicht existieren. Dies lässt der konstruktivistische Securitizations-Ansatz unbeachtet. Als weiteres Beispiel für das Verhalten der EU-Länder nach neorealisticem Muster könnte man die schwierigen Verhandlungen um das europäische Emissionshandelssystem anführen. Auch diese liefen und laufen alles andere als harmonisch ab. Insofern scheint es doch etwas zu übertrieben, von einer „Geburtsstunde“ der „Energiepolitik für Europa“ zu sprechen (S. 92).

So stellt sich der Leser unweigerlich die Frage, ob der Neorealismus nicht doch die europäische Sicherheitspolitik vor allem das Problem der „relative gains“ besser erklären könnte. Denn während für den Konstruktivismus die Sprache zentral ist, zählen für die Realisten die realen Fakten.

Kurzes zuversichtliches Buch passt in die derzeit in der BRD vorherrschende Meinung, die Energiepolitik könne sich als Schrittmacher einer weiteren Vertiefungsrunde innerhalb der EU entpuppen. Indes scheint angesichts der Verfassungskrise und dem Betonen nationaler Interessen der EU-Länder diese Hoffnung doch etwas zu optimistisch zu sein.

Manfred Groß

Loebe, Herbert / Severing, Eckart (Hrsg.): Studium ohne Abitur. Möglichkeiten der akademischen Qualifizierung für Facharbeiter. Bielefeld: Bertelsmann Verlag, 2009, 198 Seiten, € 19,90.

Dieser Band der Reihe „Wirtschaft und Weiterbildung“ geht auf eine Fachtagung des Zentrums für Ausbildungsmanagement Bayern zurück. Sie fand im Sommer 2008 statt und hatte das Thema „Studium ohne Abitur“. Man kann diese Tagungsdokumentation aus regionaler (Landesebene Freistaat Bayern), aus nationaler (Bundesebene Deutschland) oder aus internationaler Sicht (Ebene der Europäischen Länder) würdigen. Das entscheidende Ziel war mehr Flexibilität, Wettbewerb und Dynamik im deutschen Bildungssystem.

In den Vorträgen der Tagung wurde deutlich, dass die regionale, nationale

und internationale Ebene eng zusammenhängen. Die Referenten konzentrierten sich dabei auf Hindernisse, Anforderungen und Ansatzpunkte für eine akademische Qualifizierung von Facharbeitern. Interessante Beispiele gelungener Kooperation zwischen Hochschulen, Betrieben und Einrichtungen der Wirtschaft weisen in die Zukunft und geben wichtige Handlungsimpulse. Die vorliegende Veröffentlichung wird sicher bei Bildungspolitikern, Hochschulen und Einrichtungen der Erwachsenenbildung die erforderliche Beachtung finden. Sie wendet sich auch an Hochschullehrer und besonders an qualifizierte Berufspraktiker. Gerade diese dürfen künftig auf die Anerkennung ihrer Leistungen und die erforderliche weitere Förderung im akademischen Bereich rechnen.

Die zusammenfassende Würdigung der Ergebnisse der Fachtagung erlaubt nur punktuelle Anmerkungen zu wenigen Feststellungen der Experten. Die deutschen Hochschulen müssen sich künftig vor allem für beruflich Qualifizierte mehr öffnen, um lebenslanges Lernen und die Anpassung beruflicher Qualifikationen an den aktuellen Stand der Wissenschaft zu ermöglichen. Gerade im Hochschulbereich ist mehr Flexibilität, Wettbewerb und Dynamik erforderlich. Am 25. Juni 2008 hat der Bayerische Landtag daher ein Gesetz zur Änderung des Bayerischen Hochschulgesetzes verabschiedet, welches den Hochschulzugang erweitert. Absolventen von Fachschulen und Fachakademien, Meister und beruflich gleichwertig Qualifizierte können nun durch eine Ergänzungsprüfung die allgemeine oder die fachgebundene Fachhochschulreife erwerben und erhalten so die fachgebundene Fachhochschulzu-

gangsberechtigung. Erforderlich dazu ist ein Beratungsgespräch an der Fachhochschule.

Ausführlich diskutiert wird die BMBF-Initiative ANKOM (Anrechnung beruflicher Kompetenzen auf Hochschulstudiengänge). Die Durchlässigkeit zwischen beruflicher und akademischer Bildung ist in Deutschland im Vergleich zu anderen europäischen Ländern wie Finnland, England oder Frankreich immer noch relativ schwach entwickelt. Dies betrifft sowohl den Hochschulzugang für beruflich Qualifizierte als auch die Anrechnung beruflicher Kompetenzen auf Hochschulstudiengänge und die Gestaltung zielgruppen-gerechter Studienmodelle.

Ein besonders gelungenes und ausführlich diskutiertes Erfolgsmodell ist das „duale Studium“ in Bayern („hochschule dual“). Dieses Verbundstudium findet sowohl bei den Unternehmen als auch bei den Studierenden viel Lob und Anerkennung. Die Studierenden durchlaufen abwechselnd Hochschul- und Arbeitsphasen im Unternehmen. Die Theorie-Praxis-Verzahnungen können abhängig von Hochschule, Studienfach und Modell variieren. Wirtschaft und Wissenschaft garantieren durch gemeinsam aufgestellte Qualitätsstandards für das Anspruchsniveau der „hochschule dual“-Studiengänge. Die Unternehmen begrüßen das duale Studium wegen seiner Praxisnähe, der Intensität des Wissens- und Technologietransfers und der Beziehungen zwischen Aus- und Weiterbildung. Die Studierenden schätzen v.a. die Arbeitsplatz- und Karrierechancen sowie die hohe Übernahmequote.

Gottfried Kleinschmidt

Weckenbrock, Christoph: Die streitbare Demokratie auf dem Prüfstand. Die neue NPD als Herausforderung. Bonn: Bouvier-Verlag, 2009, 215 Seiten, € 24,90.

Rechtsextremismus beunruhigt und erschüttert immer wieder die Bundesrepublik. Die Demokratie ist auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts kein Selbstläufer. So stieg 2008 bundesweit die registrierte Zahl rechtsextremer Straftaten auf rund 20.000. In Sachsen gelangte die gewaltnahe NPD im August 2009 erneut in den Landtag – trotz interner Dauerquerelen. In Thüringen hat sich die NPD bei der Landtagswahl im August 2009 prozentual mehr als verdoppelt, wenn auch unterhalb von 5%. Seit 2006 agiert eine NPD-Fraktion im Landtag von Mecklenburg-Vorpommern. Bei der Bundestagswahl 2009 stabilisierte sich die NPD; erneut partizipiert sie an der staatlichen Parteienmitfinanzierung. Unterdessen dämmern REP und DVU zunehmend im politischen Wachkoma. Davon könnte die NPD profitieren, indem sie Wähler und Mitglieder gewinnt. Kurz: Rechtsextremismus ist in Deutschland keine Massenbewegung. Dennoch gibt es keinen Grund zur Entwarnung.

Im Rechtsextremismus fungiert vor allem die NPD als Sammelbecken. Um die Partei zurückzudrängen, bleibt ein scharfes Instrument aus dem Arsenal der „streitbaren Demokratie“ wichtig: das Parteiverbot. Doch vor einem neuen Anlauf, die NPD zu verbieten, hält Christoph Weckenbrock es in seiner außergewöhnlichen Magisterarbeit für ratsam, wichtige Fragen zu beantworten wie: Welche neuen Möglichkeiten für den Staat ließen sich schaffen, die NPD unterhalb eines Parteiverbots stär-

ker zurückzudrängen, zum Beispiel über eine Neugestaltung der staatlichen Parteienmitfinanzierung? Welche neuen und alten Mittel eignen sich tatsächlich, Parteien wie die NPD zu bekämpfen? Inwieweit ist die Bundesrepublik überhaupt noch auf vorverlagerten Demokratieschutz angewiesen? Inwieweit scheint es derzeit sinnvoll, einen neuen Anlauf zu einem NPD-Verbotsverfahren zu wagen?

Letztlich bleibt Weckenbrock nach seiner abwägenden Differenzierung skeptisch, ob es derzeit klug wäre, einen neuen Versuch zur Illegalisierung der NPD zu starten. Denn die Partei zerlege sich momentan eher selber, trotz kleinerer Wahlerfolge, die sie nach ihren Maßstäben zuletzt errungen habe. Die aktuelle Lage der Partei sei insgesamt fragil. Wenn es tatsächlich zur Selbstpulverisierung der NPD käme, wäre das eine elegante Lösung. Doch sollte sich die NPD stabilisieren, bliebe die Möglichkeit, ein sorgfältiges vorbereitetes NPD-Verbotsverfahren einzuleiten.

Um Parteiverbote überhaupt zu erleichtern, diskutieren ehemalige Bundesverfassungsrichter darüber, die rechtliche Basis zu schaffen, um künftig im zuständigen Senat des Bundesverfassungsgerichts ein Parteiverbot mit einfacher Mehrheit der acht Richter zu verhängen statt mit Zwei-Drittel-Mehrheit (sechs zu zwei) wie bislang, die zugleich eine Drei-Viertel-Majorität ist. Auch nach einer solchen Reform bleibe das Instrument „Parteiverbot“ hinreichend gesichert gegen Missbrauch, unter anderem durch die Unabhängigkeit der Richter und des Gerichts, das über das Entscheidungsmonopol verfügt.

Mit normalen Mehrheitsentscheiden im Senat gäbe es die NPD möglicherweise heute nicht mehr. Zumindest plädierte die unterlegene Mehrheit im gescheiterten NPD-Verbotsverfahren 2003 dafür, das Verfahren fortzusetzen. Aber die Öffentlichkeit interessierte sich mehr für das ausschlaggebende Votum der Minderheit. Im deutlichen Widerspruch zur richterlichen Sperrminorität erklärte die Richtermehrheit, um ein Parteiverbotsverfahren wie 2003 zu beenden, genüge „nicht jede staatliche Einwirkung, es muss sich vielmehr um eine zielgerichtete und die Willensbildung der Partei dem Grunde nach verformende Einflussnahme (Steuerung, Lenkung) handeln. Eine staatliche Fremdsteuerung der Antragsgegnerin dieses Ausmaßes ist nicht ansatzweise erkennbar ...“

Doch auch mit normalen Mehrheitsentscheiden im zuständigen Senat bliebe vor allem ein Dilemma, das auch Weckenbrock beschreibt: Einerseits brauchen die Sicherheitsbehörden (hochrangig in ihrer Partei angesiedelte) V-Leute in der NPD-Spitze, um zu wissen, was die Partei genau treibt. Wie wichtig V-Leute sein können, zeigt die Verhinderung eines Attentats auf die Grundsteinlegung des jüdischen Kulturzentrums in München 2003. Ein V-Mann gab einen entscheidenden Hinweis aus dem Kreise derer, die das Verbrechen vorbereitet hatten. Andererseits erschweren V-Leute in der NPD-Spitze bzw. ihre Äußerungen in Anträgen unter Umständen offenkundig ein Verbotsverfahren.

Gerade auch deshalb bleibt es besonders wichtig, die NPD politisch und gesellschaftlich zu bekämpfen. Dazu gehört die Aufklärung über die lupenrein

extremistische NPD, aber auch die aktive demokratische Gegenwehr. Das bedeutet auch Unterstützung der demokratischen Parteien von außen oder besser noch von innen, damit es der NPD schwerer fällt, vor allem im Osten politische und gesellschaftliche Vakuolen zu füllen. Doch bislang scheint die argumentative Auseinandersetzung mit der NPD – als ein Kernelement der streitbaren Demokratie – gerade in Ostdeutschland nach 60 Jahren Diktatur schwieriger zu sein als anderswo. Nicht zuletzt deshalb gilt es, das Instrument des Parteiverbotes zu schärfen bzw. scharf zu halten, um es notfalls zu gebrauchen, trotz aller Ambivalenzen, die es umfasst; Ambivalenzen, die Weckenbrock sachlich und sachdienlich beschreibt. Insgesamt bietet sein Buch eine solide und aktuelle Basis für weitere Diskussionen über die aktuell, aber auch langfristig wichtige Frage, mit welchen legitimen und wirksamen Mitteln Antidemokraten à la NPD & Co zu bekämpfen sind. Denn eine Demokratie ohne (jeglichen) Rechtsextremismus bleibt Utopie.

Harald Bergsdorf

Whitaker, Todd: Was gute Lehrer anders machen. 14 Dinge, auf die es wirklich ankommt. Weinheim/Basel: Beltz Verlag, 2009, 125 Seiten, € 16,95.

Der bekannte Schulpädagoge berichtet aus und plädiert für die Praxis. Er war und ist immer noch Lehrer, war Schulleiter, Seminarleiter und Schulberater. Heute gehört er in den USA zu den führenden Experten für Lehrerbildung sowie für Unterrichts- und Schulentwicklung. Im Zentrum seines „Praxisbuches“ steht die Frage: Wie unter-

scheiden sich gute Lehrer in ihrem Verhalten von anderen? Das Buch hat drei Quellen: Es baut auf fünf Studien über die Effektivität von Schulleitern auf. Jede dieser Studien basierte auf Besuchen an besseren und schlechteren Schulen. Die zweite Quelle ist die Tätigkeit als Schulberater. Jahr für Jahr besucht Todd Whitaker mehr als fünfzig Schulen. Die dritte Quelle sind die persönlichen Erfahrungen als Lehrer und Schulleiter.

Im Anschluss an das Einführungskapitel mit dem Thema „Was können wir von besonders guten Lehrern lernen?“ folgen vierzehn Abschnitte, in welchen die pädagogischen Grundüberzeugungen vorgetragen werden. Jeder Punkt stellt die praktische Arbeit effektiver Lehrer in das Zentrum. Im abschließenden Kapitel werden die Lehrerinnen und Lehrer zur Selbstreflexion aufgefordert. Für Lehrerkonferenzen, Lehrerseminare und Fortbildungsveranstaltungen hat er nochmals auf einer Doppelseite die vierzehn Dinge zusammengefasst, „auf die es wirklich ankommt“.

Es kommt sicher nicht von ungefähr, dass in den USA seit dem Erscheinen des Buches bereits eine Viertelmillion Exemplare verkauft worden sind. Es wird sicher auch in Deutschland die verdiente Beachtung und Aufmerksamkeit der Unterrichtspraktiker finden. In der zusammenfassenden Würdigung des Werkes sollen die vierzehn markanten Punkte akzentuiert werden. Zuvor stellt Todd Whitaker fest: Gute Lehrer hinterlassen ein pädagogisches Vermächtnis, das weit über ihre aktive Zeit in der Schule hinausreicht. Die Schüler engagieren sich als Erwachsene für gute Lehrer, weil sie sich lebhaft da-

ran erinnern, dass gute Lehrer sich Tag für Tag für sie engagiert haben.

Gute Lehrer stellen den Menschen in das Zentrum aller Überlegungen. Die Qualität einer Schule hängt vom Engagement der Menschen ab. Gute Lehrer formulieren klare Erwartungen und halten an diesen konsequent fest. Wenn Schüler sich danebenbenehmen, versuchen diese, dafür zu sorgen, dass sich das Fehlverhalten nicht wiederholt. Sie stellen an sich selbst noch höhere Anforderungen als an ihre Schüler, sind ständig an Verbesserungen interessiert und konzentrieren sich auf das, was sie kontrollieren und verändern können: ihre eigene Leistung.

Gute Lehrer schaffen eine positive und harmonische Atmosphäre in ihren Klassen und in ihrer Schule. Sie behandeln jeden mit Respekt und Anstand. Vor allem kennen sie die Macht des Lobs. Gute Lehrer filtern ständig alles Negative aus ihrem Verhaltensrepertoire, zeigen eine positive Einstellung. Sie sind an einer guten Kommunikation interessiert, vermeiden persönliche Verletzungen und reparieren jeden entstandenen Schaden. Gute Lehrer unterscheiden genau zwischen wesentlichen und unwesentlichen Störungen und versuchen auf Fehlverhalten so zu reagieren, dass die Situation nicht eskaliert. Sie verfolgen bei allem, was sie tun, einen Plan und einen Zweck, sind aber jederzeit bereit, einen nicht funktionierenden Plan zu ändern.

Gute Lehrer suchen vor Entscheidungen und Veränderungen den Gedankenaustausch mit qualifizierten Kolleginnen und Kollegen. Welche Erfahrungen haben diese in ähnlichen Situationen gemacht? Gute Lehrer fragen

sich stets, wie sich die anderen bei ihren Entscheidungen fühlen. Sie behandeln alle so, als wären sie gut. Sie messen „Vergleichsarbeiten“ und Lernstandards keine übermäßige Bedeutung bei, sondern konzentrieren sich auf die zentralen Aufgaben: Lernen, Lehren, Unterrichten, Bilden und Erziehen.

Die abschließende Formulierung lautet: „Guten Lehrern liegen ihre Schüler am Herzen, sie engagieren sich für sie. Sie wissen, dass Verhaltensweisen und Grundüberzeugungen mit Emotionen verbunden sind. Und sie wissen, wie wichtig Emotionen sind, um Veränderungen in Gang zu bringen.“ Diese vierzehn Punkte werden durch viele Beispiele aus der täglichen Berufserfahrung als Lehrer und Schulleiter konkretisiert, analysiert und reflektiert.

Gottfried Kleinschmidt

Smidt, Wolbert K. / Poppe, Ulrike (Hrsg.): Fehlbare Staatsgewalt. Sicherheit im Widerstreit mit Ethik und Bürgerfreiheit. Berlin: LIT Verlag, 2009, 360 Seiten, € 29,90.

Der vorliegende Band enthält eine große Zahl von Einzelbeiträgen (28), die sich überwiegend um die zentrale Fragestellung strukturieren, ob und wie die Gewährleistung von Sicherheit zu einer Gefährdung von Freiheit führen kann und wie ein entsprechender Zielkonflikt möglicherweise vermieden werden könnte. Grundlage der Publikation sind Tagungen, die der Gesprächskreis Nachrichtendienste in Deutschland (GKND) in Kooperation mit der Evangelischen Akademie in Berlin durchgeführt hatte. Etwas un-

verbindlich nennen die Herausgeber als Ziel der Publikation, einen Beitrag „... zu Grundfragen unserer Demokratie ...“ zu leisten. Die durchgehend soliden bis ausgezeichneten Beiträge werden dieser Zielsetzung zweifelsfrei gerecht.

Inhaltlich ist der Sammelband in drei thematische Bereiche aufgeteilt: Sicherheitsstrategien, Praxis und Kontroversen auf internationaler und europäischer Ebene; Staat und Zivilgesellschaft im Widerstreit zwischen Sicherheit und Bürgerfreiheit; Staat und Zivilgesellschaft in Deutschland im Widerstreit zwischen Sicherheit, Recht und Ethik. Die vielen, vielleicht auch zu vielen thematischen Facetten, die beim Studium der einzelnen Bereiche bzw. der diesen zugeordneten Beiträge aufscheinen, könnten trotz der zweifelsfreien spezifischen Sachkunde bei dem einen oder anderen Leser allerdings den Blick von der oben genannten zentralen Problematik ablenken.

Letztendlich muss es heute bei grundsätzlichen Diskussionen über nachrichtendienstliche Arbeit um die Möglichkeit ihrer Effizienzsteigerung bei Wahrung rechtsstaatlicher Grundsätze gehen. Es kann ja nicht mehr angehen, dass die asymmetrische Kampfführung des Terrorismus Staat und Gesellschaft zu einem Kostenaufwand zwingt, der durch ein Denken begründet ist, welches lieber gewaltige Staudämme baut, um den Fluss des Terrorismus zu kontrollieren, obwohl es günstiger und effektiver wäre, Wege und Mittel zu finden, um die Quellen am Ursprung zu verschließen. In diesem Sinn und vor diesem gedanklichen Hintergrund, der leider zunehmende Bedeutung erfah-

ren dürfte, erscheinen vor allem diejenigen Beiträge (Frisch, Krieger, Wieck, Geiger, Foertsch, Smidt u.a.) als besonders relevant, die auf die Problematik eines im obigen Sinn alternativen nachrichtendienstlichen Ansatzes anspielen oder auch konkreten Bezug nehmen.

Unabhängig von dieser Kernproblematik ist den Herausgebern gelungen, Aussagen zum Generalthema „fehlbare Staatsgewalt“ zu sammeln, deren jede für sich genommen einen wertvollen Einstieg in die Gesamtproblematik vermittelt. Jeder, der an der Thematik interessiert ist, wird an der Publikation nicht vorbeikommen, auch dann nicht, wenn ihn nur der eine oder andere Einzelaspekt interessieren sollte. Als besonders geglückt darf gelten, dass hoher Informationswert und anregende Analyse bei quasi allen Beiträgen eine gelungene Verschmelzung eingegangen sind.

Randnotiz: Mit seiner Mitwirkung am Zustandekommen des vorliegenden Bandes hat der GKND einmal mehr bewiesen, dass es sich bei ihm nicht nur um eine nostalgische Gruppierung ehemaliger Nachrichtendienstler und einem bunten Interessentenkreis handelt, sondern vielmehr um einen hochkarätigen dezentralen think tank, von dem Grundfragen von Demokratie und Sicherheit auf höchst kompetente und verantwortungsvolle Weise in die öffentliche Diskussion eingebracht werden.

Kritik könnte allenfalls in dem Sinn geübt werden, dass es jedes der drei thematischen Hauptsegmente verdient hätte, in einer eigenen Publikation vertreten zu sein anstatt in einem einzigen Sammelband, dessen thematische Vielfalt so groß ist, dass der Blick auf die Grundproblematik verstellt werden könnte.

Klaus Lange

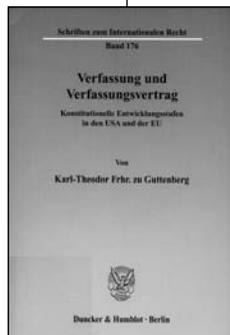
Leseempfehlungen der Redaktion

Gutenberg, Karl-Theodor Frhr. zu: Verfassung und Verfassungsvertrag. Konstitutionelle Entwicklungsstufen in den USA und der EU. Berlin: Duncker & Humblot-Verlag, 2009, 475 Seiten, € 80,00.

Zielsetzung und Schwerpunkt der Schrift ist eine vergleichende Untersuchung der konstitutionellen Entwicklungslinien in den USA und der EU. Hierzu legt der Autor Karl-Theodor Frhr. zu Gutenberg Eckpunkte und Grundlagen der jeweiligen Verfassungsgeschichte dar und beleuchtet das US-amerikanische sowie ein „europäisches“ Verfassungsverständnis.

Im Ergebnis lässt sich das Erwachen eines „transatlantischen Verfassungsfundamentes“ konstatieren. Die Verfassungswerdung Amerikas ist sosehr auch eine europäische, wie die europäische Verfassungsentwicklung auch eine amerikanische ist. Ihre Festigung und Bestätigung fanden und finden der US-amerikanische Verfassungsstaat sowie die europäische Verfassungsge-

meinschaft u.a. durch Verfassunggebung, Verfassungsinterpretation und Verfassungsprinzipien – drei Themenkomplexe, die ebenfalls einer transatlantisch vergleichenden Analyse unterzogen werden. Neben der Erörterung kodifizierter Wege zur Verfassungs(vertrags)ergänzung und -änderung stellt der Autor dabei die Rollen der beiden obersten Gerichte sowie Grundgedanken und Strukturelemente des amerikanischen Verfassungsstaates und der europäischen Verfassungsgemeinschaft einander gegenüber. Vergleichende Anmerkungen zu den jeweiligen Konventsverfahren und -ergebnissen (1789 und 2003–2004) beschließen mit der Frage nach den Lehren



für die EU resümierend die Analyse zweier Verfassungsgebungsprozesse.

Am Ende des Werkes steht eine Betrachtung der verfassungsmäßig verankerten Gottesbezüge auf beiden Seiten des Atlantiks. Die Darstellung erstreckt sich auch auf die Verfassungen der jeweiligen Einzelstaaten sowie der deutschen Länder.

Glück, Alois: Warum wir uns ändern müssen. Wege zu einer zukunftsfähigen Kultur. München: Verlag Langen Müller Herbig nymphenburger, 2010, 224 Seiten, € 19,95.

Wandel tut not: Vom Turbokapitalismus zur Nachhaltigkeit, vom Ich zum Wir.

Die Finanzkrise ist mehr als ein Betriebsunfall – sie ist die logische Folge eines Kapitalismus, dessen Akteure ohne Verantwortungsbewusstsein dem schnellen Gewinn hinterherjagen. Auch

wenn uns diese Art zu wirtschaften in der Vergangenheit Wohlstand gebracht hat, zukunftsfähig ist sie nicht. Stattdessen stehen wir heute vor der Grundsatfrage eines Neuanfangs: Wie gestalten wir eine nachhaltige Wirtschafts- und Lebenskultur und wie können wir dieses Ziel angesichts der Jahrhundertaufgaben einer globalisierten Welt erreichen? Alois Glück analysiert die Ursachen für unser jüngstes Scheitern und beschreibt den Weg für einen gesellschaftlichen Kulturwandel. Fest steht: Die Tatkraft jedes Einzelnen von uns ist dabei gefragt.



Ankündigungen

Folgende Neuerscheinungen aus unseren Publikationsreihen können von Interessenten bei der Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung e.V., Lazarettstraße 33, 80636 München (Telefon: 089/1258-263) oder im Internet www.hss.de/mediathek/publikationen.html bestellt werden:

- **Aktuelle Analysen**

Nr. 53: Wie funktioniert Integration? Mechanismen und Prozesse

Nr. 54: Verwirrspiel Rente – Wege und Irrwege zu einem gesicherten Lebensabend

- **Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen**

Nr. 76: Zum Schillerjahr 2009 – Schillers politische Dimension

Sonderausgabe 1/2010: Wissensgenese an Schulen – Beiträge zu einer Bild-
didaktik: Band II

- **Studies and Comments**

Nr. 9: Security in South Asia: Conventional and Unconventional Factors of
Destabilization

Nr. 10: The Influence of Intelligence Services on Political Decision-making

Autorenverzeichnis



**Althammer, Jörg,
Prof. Dr.**

Lehrstuhl für Wirtschafts- und Unternehmensethik der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät, Direktor des Zentralinstituts für Ehe und Familie in der Gesellschaft (ZFG), Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt



Bachler, Nikolaus

Intendant der Bayerischen Staatsoper München



Bär, Dorothee, MdB

Stv. Generalsekretärin der CSU, Vorsitzende der Arbeitsgruppe Familien, Senioren, Frauen und Jugend der CDU/CSU Fraktion, München/Berlin



Dröge, Susanne, Dr.

Leiterin der Forschungsgruppe Globale Fragen, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin



**Honekamp, Ivonne,
Dipl.-Volksw.**

Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Lehrstuhl Volkswirtschaftslehre, insbesondere Empirische Mikroökonomik, Universität Bamberg



Kürschner, Isabelle, Dr.

Referentin für Arbeit und Soziales, Frauen- und Familienpolitik und Senioren, Akademie für Politik und Zeitgeschehen, Hanns-Seidel-Stiftung, München



Ratka, Edmund

Doktorand am Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft der LMU München und Visiting Scholar am SAIS Center for Transatlantic Relations der Johns Hopkins Universität, Washington



**Schwarze, Johannes,
Prof. Dr.**

Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Empirische Mikroökonomik an der Universität Bamberg, Research Fellow am IZA Bonn und Forschungsprofessor am DIW Berlin



**Thiessen, Barbara,
Prof. Dr.**

Hochschule Landshut



Witterauf, Peter, Dr.

Hauptgeschäftsführer der Hanns-Seidel-Stiftung, München