

Kirche und Gesellschaft

Herausgegeben von der
Katholischen Sozialwissenschaftlichen
Zentralstelle Mönchengladbach

Nr. 249

Max Wingen

Europäische Familienpolitik als Aufgabe

J.P. BACHEM VERLAG

Die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ will der Information und Orientierung dienen. Sie behandelt aktuelle Fragen aus folgenden Bereichen:

Kirche, Politik und Gesellschaft

Staat, Recht und Demokratie

Wirtschaft und soziale Ordnung

Familie

Schöpfungsverantwortung und Ökologie

Europa und Dritte Welt

Die Hefte eignen sich als Material für Schule und Bildungszwecke.

Bestellungen

sind zu richten an:

Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle
Brandenberger Straße 33
41065 Mönchengladbach

Tel. 021 61/8 15 96-0 · Fax 021 61/8 15 96-21

E-mail: ksz-moenchengladbach@t-online.de

Ein Prospekt der lieferbaren Titel kann angefordert werden

Redaktion:

Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle
Mönchengladbach

Erscheinungsweise: Jährlich 10 Hefte, 160 Seiten

1998

© J. P. Bachem Verlag GmbH, Köln

ISBN 3-7616-1521-3

Der Prozeß der politischen Integration der Europäischen Union (EU) hat aufgrund der Revision des Maastrichter Vertrags in Amsterdam (Sommer 1997) eine neue Phase erreicht. Aspekte der Beschäftigungspolitik, der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung von Männern und Frauen gewannen nicht zuletzt aufgrund der neuen Regierungsbildungen in Großbritannien und Frankreich in der Schlußrunde der Beratungen eine bis dahin unerwartete zusätzliche Bedeutung. Dem engeren familienpolitischen Handlungsfeld hingegen blieben trotz vorliegender Empfehlungen von Seiten der Familienorganisationen auf internationaler und nationaler Ebene eine vergleichbare Beachtung, geschweige denn Berücksichtigung weitestgehend versagt. Für die Weiterentwicklung der EU verdient indessen die Familienpolitik wegen der elementaren Bedeutung der Familie für das Zusammenleben auch in der größeren Europäischen Gemeinschaft eine nachhaltigere Berücksichtigung als bisher, und zwar nicht nur auf der nationalen Ebene, sondern auch auf der Gemeinschaftsebene.

Familien als unentbehrliche Leistungsträger

Die Familien - in ihren unterschiedlichen äußeren Erscheinungsformen in den verschiedenen kulturellen Kontexten - gehören konstitutiv zum europäischen Gesellschaftsmodell. Wo die Fundamente für ein politisch zusammenwachsendes Europa gelegt werden, dürfen die Grundlagen eines christlichen Menschen- und Gesellschaftsverständnisses nicht vernachlässigt werden, zu dem ein ausreichender Freiheitsspielraum für die Entfaltung des einzelnen auch in seiner familialen Existenz gehört. Dies zu gewährleisten gehört zu den vornehmlichen Aufgaben einer familienorientierten Gesellschaftsordnung und -politik. Entgegen immer wieder anzutreffender vorschneller Urteile, die Familie habe sich überlebt, ist sie als Ort des Zusammenlebens für die meisten Menschen von besonderer sinnstiftender Bedeutung. Auch heute wächst in unserer Gesellschaft die große Mehrzahl der Kinder in den Lebensgemeinschaften von verheirateten Eltern mit ihren Kindern auf. Nach den jüngsten verfügbaren Daten dürften die Mitte der 70er Jahre geborenen Kinder in den alten Ländern bis zu knapp 80 %, in den neuen Ländern bis zu knapp 70 % bei ihren eigenen leiblichen Eltern aufgewachsen sein. Im Bewußtsein der Menschen ist die Familie auf europäischer Ebene offensichtlich kein "auslaufendes Modell". Wenn man dem "Eurobarometer" glauben darf, bleibt die Familie ein "Schlüsselwert" der Menschen im europäischen Kulturkreis.

Die Familien erbringen täglich weithin im Verborgenen unersetzbare Leistungen, und zwar sowohl für die Entfaltung des Menschen als eines *personalen* Wesens als auch für Gesellschaft und Staat insgesamt. Dieses breite Spektrum familialer Leistungen ist in jüngerer Zeit nach einer Phase ausgesprochen "familienkritischer" Stellungnahmen in Öffentlichkeit und Politik wieder verstärkt betont worden, nicht zuletzt in dem Fünften Familienbericht der Bundesregierung (1994); dabei ist der besondere Beitrag der Familien zur Bildung des *Humanvermögens* in der Gesellschaft untersucht und herausgestellt worden¹. In diesem Zusammenhang ist immer wieder daran zu erinnern, daß in der Familie vielfältige Werte ausgebildet und an die nächste Generation weitergegeben werden können, die elementar wichtig sind für das Funktionieren einer sozialmarktwirtschaftlichen Ordnung und des sozialen Rechtsstaats überhaupt. Letzterer kann die Werte nicht selbst schaffen, auf denen er aufbaut.

Die vielfältigen familialen Leistungen von der Sicherung der Generationenfolge über die so zentrale Erziehungs- und Bildungsfunktion und die Absicherung der Generationen-Solidarität bis hin zu Leistungen des Spannungsausgleichs gegenüber großgesellschaftlichen Gebilden sind aber keineswegs selbstverständlich². Die "suboptimale" Geburtenentwicklung ist in ihrer Tragweite für das Alterssicherungssystem erkannt - wenn auch reichlich spät -, während in der bevölkerungswissenschaftlichen Diskussion schon vor Jahrzehnten auf die absehbaren Folgen des Gesetzes der "demographischen Trägheit" nachdrücklich hingewiesen wurde. Die Familien sehen sich in den modernen Industriegesellschaften vielfältigen Behinderungen und Erschwernissen in ihrer Leistungsentfaltung ausgesetzt. Deshalb erfordert die Absicherung der Funktionsfähigkeit der Familien eine systematische *Familienpolitik*, die weit über rein wirtschaftliche Einkommenshilfen hinausgeht und als gesellschaftliche Querschnittsaufgabe verstanden werden muß³. Die Familienpolitik bildet als eine solche *Querschnittspolitik* nicht nur eine Aufgabe des Staates, sondern auch der Kommunen vor Ort sowie nicht-staatlicher Verantwortungsträger, so der unternehmerischen Wirtschaft und der Tarifpartner. Im Zuge des Prozesses der politischen Integration in Europa rückt damit aber auch die übernationale Ebene mit in das Blickfeld. Dies gilt besonders für die EU.⁴

Unterschiedliche familienpolitische Handlungsebenen

Bei einer Auseinandersetzung mit der Familienpolitik, die im politischen Handlungsfeld der Mitgliedstaaten der EU inzwischen einen relativ festen

Platz einnimmt, muß unterschieden werden zwischen der Familienpolitik *in den* einzelnen Mitgliedstaaten, wie sie sich innerhalb der EU im internationalen Vergleich darstellt, und der Familienpolitik *der* EU, die gedanklich auch als "europäische Familienpolitik" im Sinne einer supra-nationalen Politik gefaßt werden kann.

In den einzelnen Mitgliedstaaten der EU sind inzwischen - aus unterschiedlichen historischen Wurzeln erwachsen - vielfältige Maßnahmen anzutreffen, die das Wohlergehen der Familien zum Ziel haben oder sich doch darauf auswirken. Aber nicht immer werden die verschiedenen auf die Familie bezogenen Maßnahmen und staatlichen Leistungen als Ausdruck einer förmlichen Familienpolitik gesehen. Es gibt in der EU neben Staaten mit einer förmlichen, einer "expliziten" Familienpolitik (wie etwa Frankreich und Deutschland, aber z.B. auch Belgien) andere Staaten, bei denen man eher von einer "impliziten" Familienpolitik sprechen könnte (z.B. Großbritannien, Dänemark). Im letzteren Falle kann dahinter die Auffassung stehen, die Maßnahmen hätten sich weniger an einem - ohnehin nicht ganz leicht zu definierenden - Wohlergehen der Familie als ganzer zu orientieren als vielmehr an den Lebensbedürfnissen und Interessenlagen der einzelnen Menschen in den Familien, also der Kinder, der Frauen oder vielleicht auch der Männer.

Auch innerhalb einer explizit ausformulierten Familienpolitik können, wie dies in der deutschen familienpolitischen Diskussion deutlich nachweisbar ist, unterschiedliche Akzente zwischen der Familie als Lebensseinheit und den einzelnen Mitgliedern der Familie gesetzt werden. Dies läßt sich in gewissem Grade in einem Spannungsverhältnis zwischen einer "*Institutionenschutzpolitik*" und einer "*Familienmitgliederpolitik*" zum Ausdruck bringen. Im Grunde verbergen sich dahinter unterschiedliche Sichtweisen von Familie, nämlich ein Konzept, das die Familie als ganze, als eine gesellschaftliche Institution mit sozialen Funktionen besonders betont, und demgegenüber ein eher individualistisch orientiertes Konzept, bei dem die Interessen des einzelnen im Vordergrund stehen, unter Umständen sogar über denen der Gemeinschaft rangieren. In diesem letzteren Falle wird der Status des einzelnen in der Familie vergleichsweise stärker betont; auch spielt hier die Frage der Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern eine besondere Rolle. Auch die Betonung der besonderen Rechte des Kindes läßt sich einordnen in die Tendenzen, den einzelnen stärker zu betonen gegenüber der Institution Familie (UN-Konvention über die Rechte des Kindes!).

Dieses Konzept mit eher individualistischen Akzenten findet sich tendenziell stärker ausgeprägt in den nordeuropäischen, insbesondere in den skandinavischen Ländern. Auf diesem Hintergrund wird vielleicht auch besser ver-

ständig, daß hier dann eine *explizite* Familienpolitik, die an der Familie als solcher anknüpft und von der Familie als Lebenseinheit ihren Ausgang nimmt, weniger ausgeprägt ist. Es hat den Anschein, als ob die Polarität "Institution oder Individuum" auf eine Option verweist, mit der sich die Familienpolitik in den verschiedenen Mitgliedstaaten der EU (und darüber hinaus in Europa) künftig noch mehr auseinandersetzen muß. Aus einer familienwissenschaftlichen Sichtweise handelt es sich indessen um eine Vereinseitigung, wenn man jeweils nur einen der beiden Aspekte zur Grundlage familienpolitischen Handelns wählt. *Beide* Aspekte gehören zusammen und dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden. Hier gilt es die nötige Balance immer wieder neu mit Bezug auf die anstehenden konkreten Problemlagen von Familien zu finden. Die bisherigen Erfahrungen in der EU-weiten Zusammenarbeit zeigen allerdings, wie schwierig es ist, über nationale Grenzen hinweg ein einheitliches Familien- und Familienpolitikkonzept zu finden, das einer gemeinsamen Familienpolitik - zumindest i.S. einer aufeinander abgestimmten Familienpolitik - zugrunde zu legen wäre.

Strukturmerkmale der Familienpolitik innerhalb der EU-Staaten

Im Blick auf Grundtendenzen familienbezogenen politischen Handelns lassen sich zwischen den Mitgliedstaaten eine Reihe von tendenziellen Übereinstimmungen beobachten; dem standen in der Vergangenheit und stehen gegenwärtig aber auch deutliche Unterschiede gegenüber. Daher läßt sich bisher noch nicht von einer einheitlichen, in ihren Schwerpunkten übereinstimmenden und kohärenten Familienpolitik in der Gemeinschaft sprechen. Als Strukturmerkmale der Familienpolitik in den Mitgliedstaaten der EU lassen sich folgende Aspekte hervorheben:

- Durchgängig wird versucht, ein Mindestversorgungsniveau von Familien wirtschaftlich abzusichern und darüber hinaus einen gewissen Ausgleich der ökonomischen Benachteiligung von Familien mit (mehreren) Kindern in der marktmäßigen Einkommensverteilung zu erreichen.
- Sodann finden sich Bestrebungen und Maßnahmen, die darauf gerichtet sind, die verschiedenen Problemlagen einzubeziehen, wie sie in Familien durchweg mit unterschiedlichen Familienphasen verbunden sind (z.B. junge Familien mit Kleinkindern; Familien mit in Ausbildung befindlichen Kindern). Zugleich finden sich dabei weithin Maßnahmen und Regelungen, die auf spezielle Problemlagen von Gruppen von Familien mit bestimmten Familienstrukturen ausgerichtet sind (z.B. Ein-Eltern-Familien; Familien mit

behinderten Angehörigen), wo entsprechend außergewöhnlicher Belastungssituationen besondere Hilfen naheliegen.

- Verbreitete Beachtung findet in wachsendem Maße die bessere Vereinbarung von Familien- und Erwerbstätigkeit mit möglichst großer Wahlfreiheit für die einzelnen Eltern. Dies ist nicht nur eine Frage der Sozial- und Arbeitsgesetzgebung, sondern erfordert auch Initiativen der Betriebe und Tarifpartner und wird nicht zuletzt von entsprechenden Bewußtseinsänderungen im Verhältnis der Geschlechterbeziehungen begleitet sein müssen.

- Unterschiedliche Entwicklungstendenzen finden sich im Bereich der Finanzierung der allgemeinen Kindergeldleistungen, einem Kernteil der wirtschaftlichen Familienförderung. Einer Finanzierung dieser Leistungen durch Beiträge der Wirtschaft (Arbeitgeber), wie z.B. in Frankreich, stehen andere Länder gegenüber, die diese Leistungen aus dem allgemeinen Staatshaushalt finanzieren, wie z.B. Großbritannien. Deutliche Unterschiede finden sich auch in der Höhe dieser Leistungen sowie in den Anspruchsvoraussetzungen.⁵ In erster Orientierung gilt: Bei der Differenzierung des verfügbaren durchschnittlichen (Netto-)Einkommens nach der Familiengröße liegen Luxemburg und Belgien an der Spitze, Deutschland und Frankreich im oberen Mittelfeld und Italien und Spanien am unteren Ende.

- In ihren ökonomischen Wirkungen auf die Einkommenslage der Familie sind die direkten Transferleistungen zusammenzusehen mit eventuellen Einkommensteuerermäßigungen für Kinder. Dabei hat aus deutscher Sicht ein wichtiger Gesichtspunkt in den vergangenen Jahren Bedeutung gewonnen, der auch für die internationale Entwicklung mittelfristig richtungsweisend sein könnte: Nach einem grundlegenden Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Beginn der 90er Jahre ist das sozialkulturelle Existenzminimum von Kindern einkommensteuerfrei zu stellen, was Ausdruck von Steuergerechtigkeit ist, aber noch keine eigentliche Familienförderung darstellt. Unlängst (Oktober 1997) hat der österreichische Verfassungsgerichtshof klargestellt, daß die Unterhaltsleistungen an Kinder nicht nur reine Privatsache sind und deshalb die steuerliche Leistungsfähigkeit mindern und zumindest zur Hälfte im Effekt einkommensteuerfrei bleiben müßten.

- Während in der Vergangenheit in einzelnen Staaten für die wirtschaftlichen Maßnahmen der Familienpolitik ausgeprägte bevölkerungspolitische Motivierungen und Zielsetzungen (i.S. der Beeinflussung des generativen Verhaltens) mit maßgebend waren - so z.B. in Frankreich und Belgien -, treten solche Aspekte inzwischen durchweg deutlich in den Hintergrund. Hier wird man im übrigen unterscheiden müssen zwischen bevölkerungspolitischen Zielsetzungen, die mit familienpolitischen Maßnahmen im Einzelfall

verbunden sein können, und demgegenüber bevölkerungsmäßigen (Neben-) Wirkungen einer auf das Wohlergehen von Familien und ihrer Mitglieder ausgerichteten Politik.

- Immer wieder finden sich im länderübergreifenden Vergleich schließlich Elemente einer "verbalen Politik", die gekennzeichnet ist durch Absichtserklärungen (z.B. vor Wahlen), in denen von den Parteien und Regierungen programmatisch sehr positive Äußerungen zu Familie und Familienpolitik abgegeben werden, aber durch eine eher zögerliche Umsetzung in praktisch-politische Maßnahmen. So schwankt die Familienpolitik in der EU nicht selten zwischen Realität und Rhetorik.

Der supra-nationale Aspekt

Zu einem supra-nationalen Ansatz in der Familienpolitik ist an den Ursprung der EU zu erinnern: Die (1957 gegründete) "Europäische Wirtschaftsgemeinschaft" (EWG) brachte zunächst einen *wirtschaftlichen* Zusammenschluß der (ursprünglich sechs) Staaten. Sie besaß von daher eine Reihe von Aufgaben und Kompetenzen, die in ihrer spezifischen familienpolitischen Bedeutung weit hinter den nationalen Familienpolitiken zurücktraten. Der Bereich der Sozialpolitik blieb nach dem EWG-Vertrag im wesentlichen Aufgabe der einzelnen Mitgliedstaaten und ist es in weiten Kernbereichen bis heute geblieben. Dies schloß allerdings auch in der Vergangenheit nicht aus, daß die Organe der Gemeinschaft gewisse Möglichkeiten der Einflußnahme auf die sozialpolitische Entwicklung hatten. Speziell in familienpolitischer Hinsicht waren schon in den ersten Jahren nach der Gründung der EWG die Regelungen der Freizügigkeit der Angehörigen der Mitgliedstaaten von Bedeutung. Denn zur Herstellung der Freizügigkeit wurden Maßnahmen gerade auch auf dem Gebiete der sozialen Sicherheit einschließlich der sozialen Sicherung der Familie bzw. der Familienangehörigen notwendig. Hier konnten die Organe der Gemeinschaft mit eigenen Verordnungen und Richtlinien in die nationalen sozialen Sicherungssysteme eingreifen, was sie auch taten.

Die Römischen Verträge haben sich von ihrer Entstehung her auf die wirtschaftliche Zusammenarbeit konzentriert. Deshalb ist die Zuständigkeit der Organe der Union in der Vergangenheit im sozial- und gesellschaftspolitischen Bereich auf Felder beschränkt, die sich auf den Faktor *Arbeit* (genauer: Erwerbsarbeit) beziehen oder zumindest einen Zusammenhang mit der Erwerbsarbeitswelt haben und von daher mittelbar allerdings auch für Familien relevant sind. Eine solche Einschränkung auf die Erwerbsarbeitswelt und auf die Probleme von Familien ausländischer Arbeitnehmer erscheint jedoch

künftig immer weniger vertretbar. Denn seit dem Maastrichter Vertrag muß die Sozialpolitik auf EU-Ebene an alle Bürger der Union gerichtet sein. Besondere Hervorhebung verdient hier schon die Empfehlung des Rates über die Annäherung der Ziele und der Politik im Bereich des sozialen Schutzes (1992). Diese Empfehlung ist als Ausdruck einer von der Kommission vorgeschlagenen *Strategie zur Konvergenz* der Politik der Mitgliedstaaten anzusehen. Sie will "flexibel und progressiv" sein und sich auf ein freiwilliges Zusammengehen der Mitgliedstaaten gründen. Sie enthält einen Abschnitt über *Familie*, in dem vorgeschlagen wird, die Leistungen für solche Familien, für die die Versorgung von Kindern z. B. aufgrund der Kinderzahl eine besondere Belastung darstellt, und/oder für die ärmsten Familien auszubauen. Ferner sollte danach - neben Maßnahmen, mit denen sich die Verantwortung für die Familie und das Erwerbsleben zeitgleich vereinbaren läßt - die Integration von Personen, die sich nach der Erziehung ihrer Kinder in den Arbeitsmarkt wieder eingliedern wollen, gefördert werden.

Angesichts der insgesamt sehr begrenzten unmittelbaren Einwirkungsmöglichkeiten von der supra-nationalen Ebene aus erscheint für die Weiterentwicklung der Familienpolitik ein *kontinuierlicher Informationsaustausch* besonders wichtig. Insbesondere die Funktion der Gemeinschaftsorgane, den Dialog zwischen den Mitgliedstaaten und den Erfahrungsaustausch zu fördern, sollte in ihrer mittelfristigen Wirkung nicht unterschätzt werden. Dieser Informationsaustausch kann mittelbar auch dazu führen, daß Regelungs- und damit Handlungsbedarf auf der EU-Ebene ausgemacht werden. Für ein verstärktes Engagement auf EU-Ebene in einer intensiveren und differenzierten gesellschafts- und familienbezogenen Berichterstattung kommt hier gerade auch dem "Europäischen Observatorium für nationale Familienpolitiken" eine wichtige Rolle zu.

Integrative Elemente

Bei den familienbezogenen Maßnahmen in den Mitgliedstaaten scheinen auf der einen Seite mehr und mehr Ansätze an Bedeutung zu gewinnen, die auf bestimmte Lebenssituationen von Familien wie z. B. Ein-Eltern-Familien (Alleinerziehende) oder Familien mit niedrigem Einkommen abstellen. Neben Familien allgemein werden also verstärkt im Sinne adressatenspezifischer Familienpolitik bestimmte Familientypen zur besonderen Zielgruppe von familienpolitischen Maßnahmen. Auch bei der EU-Kommission lassen sich Bemühungen ausmachen, Familienpolitik EU-weit "sektoral" für bestimmte Problemgruppen zu beeinflussen. Auf der anderen Seite zeichnen

sich Tendenzen ab, über solche sektoral angelegte familienpolitische Maßnahmen hinaus doch auch die "Normalfamilie" mehr in das Blickfeld zu rücken. Dahinter steht ein in der Vergangenheit deutlich erkennbarer Unterschied zwischen Ländern, die die Familie als solche zum Gegenstand der wirtschaftlichen und sozialen Förderung machen, und Ländern, die sich bisher betont darauf beschränken, Familien in besonderen Notlagen Fürsorge zukommen zu lassen. Letzteres ist nicht nur für Länder wie Spanien oder Griechenland charakteristisch, sondern tendenziell auch für Länder wie Großbritannien, in denen entsprechend einer angelsächsischen sozialpolitischen Tradition der Staat sich vornehmlich in Notfällen um den als privat angesehenen Lebensraum Familie zu kümmern hat.

Ein besonderes Problem verbindet sich mit dem Stichwort der "*Europäisierung*" von familienbezogenen Leistungen der jeweiligen nationalen sozialen Sicherungssysteme mit Transfer solcher Leistungen beim Wechsel in andere Mitgliedstaaten. Die Systeme der sozialen Sicherung dürfen nicht über die nationalen Grenzen hinweg zu einem "Instrument der unkontrollierten Einkommensumverteilung in Europa" werden, worauf in Deutschland schon vor einigen Jahren der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (in seinem Jahresgutachten 1989/90) hingewiesen hat (S. 196). Auch in familienpolitischer Hinsicht gilt: Internationale Umverteilung ist nicht die Aufgabe der sozialen Sicherungssysteme der Mitgliedsländer (S. 199). Für die Abschätzung der Integrationsperspektive zur Familienpolitik in der EU bleibt immer wieder daran zu erinnern, daß im Blick auf die *längerfristige* Entwicklung die Konvergenz der Sozialpolitiken (mit ihren auch familienpolitischen Aspekten) zu den gemeinsamen Zielsetzungen in der Gemeinschaft gehört. Diese Konvergenz der Sozialpolitiken gilt als Bestandteil der sozialen Dimension.

Von einer solchen konvergierenden Entwicklung ist eine "Harmonisierung" der nationalen familienpolitischen Rechtsvorschriften im Sinne einer Vereinheitlichung zu unterscheiden, die über die Festlegung gemeinsamer Ziele hinausgehen würde. Was diskutabel erscheint, ist eine *mittelbare* Harmonisierung, wie sie tendenziell durch quantifizierte Zielvorgaben bewirkt werden kann oder durch Benennung von Orientierungsrahmen, innerhalb derer ein Ausbau einzelner nationaler Systeme anzustreben wäre. Es wird sich dabei um langfristige Prozesse handeln müssen; eine konvergierende Entwicklung in den einzelnen Staaten kann dabei sehr gefördert werden durch Hinwirken auf *Mindeststandards*, die durchgängig zu erreichen sind und die im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung allmählich entsprechend einer steigenden Wirtschaftskraft in den einzelnen Ländern *schrittweise angehoben* werden

können, aber auch angehoben werden sollten. Solche Mindestnormen erscheinen auf der einen Seite geeignet, zu einer tendenziellen Angleichung der sozialen Standards im Bereich des sozialen Familienschutzes in der EU beizutragen, andererseits darf dies nicht dazu führen, daß die wirtschaftlich höher entwickelten Mitgliedstaaten diese Bestimmung dazu mißbrauchen, sich auf Mindestnormen zu verständigen, die die Konkurrenzsituation der produktivitätsschwächeren Regionen beeinträchtigen und durch Verteuerung des Faktors Arbeit in diesen Ländern deren wirtschaftlichen Aufholprozeß erschweren. Für eine allmähliche Angleichung der Sozialstandards sollte auch hier der Grundsatz gelten, sich in den Mitgliedstaaten im Rahmen der regionalen Produktivitätsentwicklung zu bewegen. In realistischer Sichtweise bleibt hier zu bedenken, daß es auf absehbare Zeit keinen supra-nationalen Staat geben wird; man wird es weiterhin mit nationalen sozialen Sicherungssystemen zu tun haben. Die Beschlüsse von Amsterdam schließen im übrigen nicht mehr aus, daß es ein "Europa unterschiedlicher Geschwindigkeiten" geben kann.

Familienpolitik nach der Revision von Amsterdam

Schaut man sich die Ergebnisse von Amsterdam unter dem engeren familienpolitischen Aspekt an, so läßt sich folgendes festhalten:

(1) "Familie" und "Familienpolitik" kommen nach wie vor in den Verträgen gar nicht vor. Auf Familien wird allerdings insofern mittelbar Bezug genommen, als nunmehr in der Präambel zum EU-Vertrag sowie im Art. 117 EG-Vertrag die sozialen Grundrechte der Europäischen Sozialcharta angesprochen werden, zu denen auch ein Recht der Familien auf gesetzlichen, sozialen und wirtschaftlichen Schutz gehört. Die Europäische Sozialcharta wurde dagegen nicht als solche in den Vertrag als Vertragsbestandteil aufgenommen, obwohl dies grundsätzlich wohl auch den Vorstellungen des Europäischen Parlaments entsprochen hätte. Einem solchen Vorgehen stand und steht die verbreitete Abneigung wichtiger Mitgliedstaaten entgegen, "soziale Rechte", wie sie die Sozialcharta enthält, überhaupt in den Vertrag aufzunehmen.

(2) Wenn nunmehr in der neuen Präambel zum Vertrag u. a. auf die Europäische Sozialcharta Bezug genommen wird, so kann darin immerhin ein Ausdruck eines gemeinsamen sozialen Grundkonsenses in der Gemeinschaft gesehen werden. Die Betonung der sozialen Grundrechte ergänzt den gemeinschaftlichen Grundrechtsschutz, der im neuen Vertrag deutlich aufgewertet worden ist - ohne allerdings einen gemeinschaftlichen Grundrechtska-

talog zu formulieren, was im Hinblick auf das vielfach betonte Selbstverständnis der EU als einer "Wertegemeinschaft" durchaus nahegelegen hätte.

(3) Das bisherige Abkommen über die Sozialpolitik mit seiner durchaus auch familienpolitischen Tragweite ist nicht mehr nur ein Protokollanhang, sondern sein nunmehr auch von Großbritannien akzeptierter Inhalt ist Teil des EG-Vertrages. Dieses Abkommen über Sozialpolitik war ja z. B. Basis für die zwischen den drei europäischen branchenübergreifenden Sozialpartnerorganisationen ausgehandelten Vereinbarung zum Eltern"urlaub", die dann als EU-Richtlinie (1996) EU-Sozialrecht geworden ist.

Für die Frage, inwieweit - neben einem auch familienpolitisch relevanten deutlichen frauenpolitischen Akzent - der familienpolitische Aspekt als solcher in das Vertragswerk förmlich Eingang finden kann, dürfte der Gedanke einer Kompetenzerweiterung der Brüsseler Kommission keinen Ansatzpunkt bieten, zumal das *Subsidiaritätsprinzip* im sozialen Bereich gegenüber der Kommission besonders nachdrücklich betont wird und gerade auch für das familienpolitische Handlungsfeld besonders mit zu beachten ist. Auch wenn die Mitgliedstaaten für weite Kernbereiche der Sozialpolitik zuständig sind und auch primär bleiben sollen, müssen sie aber andererseits Wert darauf legen, daß bei den Tätigkeiten, die unbestritten in die Kompetenz der Kommission fallen, Familienbelange angemessen berücksichtigt werden. An dieser Stelle zeigt sich die Tragweite eines Verständnisses von Familienpolitik als Querschnittspolitik. Diese schlägt in die verschiedenen politischen Handlungsfelder durch, auch in solche, für die die Kommission zuständig ist. Ein Blick in die Aufzählung der Tätigkeiten der Gemeinschaft zeigt, daß darunter eine Reihe von Handlungsfeldern fallen, in denen Auswirkungen auf das Familienleben kaum zu übersehen sind. Dazu gehört - über die Handhabung des europäischen Sozialfonds hinaus - der von der Gemeinschaft zu leistende Beitrag zur Erreichung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus, zu einer qualitativ hochstehenden allgemeinen und beruflichen Bildung sowie zur Entfaltung des Kulturlebens in den Mitgliedstaaten. Dazu gehört nicht zuletzt der Beitrag zur Verbesserung des *Verbraucherschutzes*. Letzterer besitzt eine erhebliche Bedeutung für die Familie. Der Beitrag der Gemeinschaft zu dem in den Familienhaushalt hineinwirkenden Verbraucherschutz war schon bisher dahin festgeschrieben, daß die Gemeinschaft ein hohes Verbraucherschutzniveau u. a. durch spezifische Aktionen erreicht, die die Politik der Mitgliedstaaten zum Schutz der Gesundheit, der Sicherung und der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher sowie zur Sicherstellung einer angemessenen Information der Verbraucher unterstützen und ergänzen.

Ein Familienbezug ist unverkennbar, auch wenn er - bisher - für dieses Tätigkeitsfeld der Gemeinschaft ebenfalls nicht ausdrücklich vorgegeben ist. Von daher würde sich nach wie vor anbieten, im Vertrag selbst durch eine geeignete "Familienklausel" ausdrücklich festzuschreiben, daß bei der bestehenden Politik der EU die Familienbelange zu beachten und Konflikte und Nachteile für das familiäre Zusammenleben, die sich aus der Durchführung von Maßnahmen der EU ergeben können, zu vermeiden sind. Konkret bedeutet dies, auf eine entsprechende Parallele zu der im Vertrag bereits in der Vergangenheit ausdrücklich festgeschriebenen Berücksichtigung der "Erfordernisse des Umweltschutzes" hinzuwirken, die "bei der Festlegung und Durchführung anderer Gemeinschaftspolitiken" einbezogen werden müssen. Auch in familienpolitischer Hinsicht käme es also darauf an, die verschiedenen in ihren Auswirkungen familienrelevanten Tätigkeiten der Gemeinschaft durchgängig zu berücksichtigen. Eine "*Rücksichtnahmeverpflichtung*" (als Ausdruck des Prinzips der Familiengerechtigkeit) hätte zum Ausdruck zu bringen, daß die Gemeinschaft bei der Festlegung und Durchführung ihrer Maßnahmen den Belangen der Familie als Grundeinheit der Gesellschaft angemessen Rechnung trägt.

Bemerkenswert ist die Feststellung im jüngsten Bericht des Europäischen Observatoriums für die nationalen Familienpolitiken (1996), nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Europäische Kommission schenkten den Auswirkungen, die ihre Maßnahmen und politischen Aktionen auf Familien haben, zu wenig Beachtung; jede "Autoritätsebene" (wie es in der deutschen Übersetzung heißt) sollte prinzipiell oder routinemäßig den Einfluß ihrer Politik auf Familien bewerten. Dies sollte eine Überprüfung der gesamten öffentlichen Politik und nicht nur der Familien- oder Sozialpolitik beinhalten (S. 147). Nach wie vor bleibt daher in dieser Sichtweise auch an die "Schlußfolgerungen des Rates und der im Rat vereinigten für Familienfragen zuständigen Minister zur Familienpolitik" (vom Sept. 1989) zu erinnern. Dieses Dokument stellt noch heute eine bedeutsame Grundlage dar für die Erörterung des Interesses der EU am Thema Familie und für die wichtige Frage nach Zielen und Möglichkeiten einer Gemeinschaftsaktion mit einer familienpolitischen Dimension. In diesem Dokument werden unter den fortzuführenden Aktionen auf Gemeinschaftsebene u. a. genannt: "Die Berücksichtigung der familienpolitischen Dimension bei der Durchführung einschlägiger Gemeinschaftspolitiken" sowie der regelmäßige Informations- und Meinungsaustausch auf Gemeinschaftsebene über "die Auswirkungen anderer Gemeinschaftspolitiken auf die Familie". Genau *dieser* Denkansatz ist es, der es nahelegt, auf weitere Sicht die oben angesprochene Ergänzung des

Vertrags um eine "Rücksichtnahmeverpflichtung" gegenüber der Familie vorzunehmen.

Die in den "Schlußfolgerungen" von 1989 mit angeführten Punkte der Gleichstellung von Männern und Frauen sowie der Chancengleichheit von Männern und Frauen insbesondere im Zugang der Frauen zum Arbeitsmarkt fanden bei der Überarbeitung des Maastricht-Vertrags erfreulicherweise ein nachhaltiges Echo, nicht dagegen die Hervorhebung der generellen familienpolitischen Dimension bei der Durchführung von Gemeinschaftspolitiken in ihren Auswirkungen auf die Familie. Dies ist sicherlich nicht zuletzt eine Folge der geringen Durchsetzungskraft von Familienbelangen; diese haben trotz ihrer unverkennbaren Gemeinwohlnähe in den verschiedenen Mitgliedstaaten durchweg keine starke Lobby. Die Veränderungen bzw. Ergänzungen der Gemeinschaftsverträge von Amsterdam sind dafür mittelbar ein eindrucksvoller Beleg.

Denkanstöße aus Amsterdam für mehr EU-weite Einheitlichkeit in der Familienpolitik?

Wenn Familienpolitik als solche im Unterschied zur Beschäftigungspolitik auch nach Amsterdam auf EU-Ebene eine vergleichsweise geringe Rolle spielt, so muß allerdings daran erinnert werden, daß das inhaltliche Verständnis von Familienpolitik als gesellschaftlicher "Querschnittspolitik" auf einen familienpolitischen Aspekt gerade auch in der Beschäftigungspolitik verweist. Es kann kaum zweifelhaft sein, daß die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssituation in einem Gemeinwesen erhebliche Bedeutung für das Wohlergehen und die Leistungsentfaltung von Familien hat. Indessen wäre es wünschenswert, diesen Zusammenhang im Vertragstext durch Erwähnung ausdrücklich bewußt zu machen und damit den Familienbezug z. B. dort zu verankern, wo es im beschäftigungspolitischen Feld Entscheidungen zu treffen gilt.

Auf diese Weise könnte wohl auch nachdrücklicher auf tendenziell größere Einheitlichkeit der familienpolitischen Ziele hingewirkt werden. So könnte man zumindest fragen, ob die Art, wie Beschäftigungspolitik auf EU-Ebene inzwischen behandelt wird, nicht einen Denkanstoß bieten könnte für die Gewinnung größerer Gemeinsamkeit in der Familienpolitik wenigstens in ihren Grundstrukturen - nicht hinsichtlich des in den unterschiedlichen kulturellen Kontexten unterschiedlichen Familienverständnisses, wohl aber hinsichtlich der Leitvorstellungen für die politische Gestaltung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, unter denen Familien ihre elementaren Aufga-

ben erfüllen und Leistungen erbringen müssen. Dabei sind freilich stets die Rückwirkungen auf die nationalen familienpolitischen Koordinatensysteme mit zu berücksichtigen.

Die Familienpolitik i. S. des Sozialschutzes der Familien ist von einer Koordinierung mit gemeinsamen EU-weiten Zielsetzungen noch sehr weit entfernt. Andererseits darf aus familienpolitischer Sicht auch bei den neuen beschäftigungspolitischen "Leitlinien" ein Familienbezug nicht übersehen werden, der in der ausdrücklichen Berücksichtigung der Probleme der *Vereinbarkeit von Beruf und Familie* und der Erleichterung der Rückkehr in den Beruf zum Ausdruck kommt. Die Unterbrechung der Erwerbstätigkeit, Eltern"urlaub" und Teilzeitarbeit werden für Frauen und Männer als besonders wichtig bezeichnet und "sollen erleichtert werden". Darüberhinaus müsse "ein angemessenes Angebot an guten Versorgungseinrichtungen für Kinder und andere Familienangehörige geschaffen werden". Darin kann ein wichtiger Beitrag gesehen werden, EU-weit eine größere, bisher oft noch vermißte Einheitlichkeit in dem Bestreben zu erreichen, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu fördern.

Schlußbemerkung

Wenn das gilt, was die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten schon mehrfach unterstrichen haben, daß nämlich in der EU den sozialen Aspekten die gleiche Bedeutung beizumessen ist wie den wirtschaftlichen, dann sollte mittelfristig auch der elementar zum Gesellschaftsmodell der EU-Staaten gehörende Familienbezug vertraglich abgesichert werden. Was bei der jüngsten Überarbeitung des Vertrags (Amsterdam) noch nicht gelungen ist, bleibt auf der Agenda der politischen Union, die im gewissen Sinne auch als Prozeß gesehen werden kann, bei dem sich auch familienpolitische Teilschritte ineinander fügen müssen. Dies erfordert Geduld und Ausdauer, zugleich Kreativität im Denken - auch im Blick auf die Sicherung und Förderung der Lebensbedingungen von Familien als wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebenseinheiten.

Dabei bleibt immer wieder die anthropologische Balance zu betonen, die darin besteht, daß die Freiheit der Person ihren Halt findet in den Verbindlichkeiten der Institutionen und die Dynamik der Interessen sich verantwortlich einbindet in einen übergreifenden Gemeinsinn. Dies gehört mit zu den kulturellen Grundlagen des gemeinsamen europäischen Modernisierungsprozesses und sollte auf dem künftigen Weg in ein gemeinsames "europäisches Haus" politikleitend bleiben, nicht zuletzt für die Familienpolitik auf den

verschiedenen Etagen dieses Hauses, in dessen *Fundament* die Familien selbst ihren unverwechselbaren Platz haben.

Anmerkungen

- 1 Vgl. dazu nicht nur den Fünften Familienbericht (BT-Dr. 12/7560, 1994, insbes. S. 36 ff), sondern auch die für die entsprechenden Abschnitte grundlegenden Vorarbeiten von H. Lampert, so in dem Beitrag: Wer "produziert" das Humanvermögen einer Gesellschaft?, in: Die personale Struktur des gesellschaftlichen Lebens (Festschr. f. A. Rauscher), hrsg. von N. Glatzel u. E. Kleindienst, Berlin 1993, S. 121-134; s. vor allem die Darstellung der Aufgaben, Leistungen und Funktionen der Familie im Rahmen einer systematischen Abhandlung zur Familienpolitik: H. Lampert, *Priorität für die Familie. Plädoyer für eine rationale Familienpolitik, Soziale Orientierung Bd. 10*, Berlin 1996.
- 2 S. dazu auch vom Verf.: *Familie - ein vergessener Leistungsträger?*, Grafschaft 1995, (bes. S. 25-49).
- 3 Der Verf. hat den Querschnittscharakter einer systematischen Familienpolitik als Gesellschaftspolitik, der heute durchweg anerkannt ist, in der Monographie "Familienpolitik - Ziele, Wege und Wirkungen", 2. Aufl. Paderborn 1965, bereits angesprochen (S. 17) und in den folgenden Jahren mehrfach dargestellt. Familienpolitik als "Querschnittspolitik" läßt sich nicht in einem einzelnen Sachbereichskästchen unterbringen und fällt zugleich in die Handlungskompetenzen auf den verschiedenen politischen Entscheidungsebenen.
- 4 Vgl. weiterführend M. Wingen, *Familienpolitik - Grundlagen und aktuelle Probleme*, Uni-Taschenbücher Bd. 1970, Stuttgart 1997, hier insbes. die Abschnitte über gesellschaftliche Grundlagen, Ziele und Aufgaben der Familienpolitik, S. 39-108, sowie über die Trägerstruktur der Familienpolitik, S. 397 ff., hier: Europäische Union, S. 407 ff.
- 5 Ausführliche Übersichten über die Transferleistungen für Kinder in den EU-Staaten nach dem Stand von 1996 finden sich in M. Wingen, *Familienpolitik - Grundlagen und aktuelle Probleme*, a.a.O., S. 248 ff.

Zur Person des Verfassers

MinDir. a.D. Prof. Dr. Max Wingen, Bonn; zuletzt Abteilungsleiter im Bundesministerium für Familie und Senioren