

Kirche und Gesellschaft

Herausgegeben von der
Katholischen Sozialwissenschaftlichen
Zentralstelle Mönchengladbach

Nr. 341

Franz-Xaver Kaufmann

Familien in den Spannungsfeldern gefährdeter Sozialstaatlichkeit

J.P. BACHEM VERLAG

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

Kirche, Gesellschaft und Politik

Staat, Recht und Demokratie

Wirtschaft und soziale Ordnung

Ehe und Familie

Bioethik, Gentechnik und Ökologie

Europa, Entwicklung und Frieden

Die Hefte eignen sich als Material für Schule und Bildungszwecke.

Bestellungen

sind zu richten an:

Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle

Brandenberger Straße 33

41065 Mönchengladbach

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

Internet: <http://www.ksz.de>

E-mail: kige@ksz.de

Ein Prospekt der lieferbaren Titel sowie ein Registerheft (Hefte Nr. 1–250) können angefordert werden.

Redaktion:

Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle

Mönchengladbach

Erscheinungsweise: Jährlich 10 Hefte, 160 Seiten

2007

© J.P. Bachem Verlag GmbH, Köln

ISBN 978-3-7616-2104-2

Nur scheinbarer Erfolg familienpolitischer Bemühungen

Betrachtet man die Geschichte der familienpolitischen Bemühungen in der Bundesrepublik, so zeigen sich drei strukturelle Schwächen:

Institutionell-kulturelle Schwächung der Ehe

Auch wenn Art. 6 Abs. 1 des Grundgesetzes als wichtige Legitimationsbasis für Familienpolitik erscheint, sind über die schützenswerten Güter „Ehe und Familie“ in der Folge vielfältige Deutungskonflikte ausgebrochen. Um 1949 war das im Bürgerlichen Gesetzbuch seit 1900 festgelegte Leitbild der Hausfrauenehe als „normale“ Lebensform noch weithin unumstritten und bildete zugleich Grundlage aller sozialstaatlichen Vorkehrungen. Damit war trotz formaler Gleichberechtigung der Frauen deren Abhängigkeit von einer männlichen Erwerbsbiografie festgeschrieben. Mit den zunehmenden außerhäuslichen Erwerbschancen der Frauen im Übergang zur Dienstleistungsökonomie, mit der Verbesserung ihrer Schul- und Berufsbildung sowie der Erfindung von Maßnahmen der Geburtenkontrolle, die im ausschließlichen Verfügungsbereich der Frauen bleiben, verändern sich seit den 1960er Jahren die Machtverhältnisse zwischen den Geschlechtern nachhaltig. Dem entspricht auf kultureller Ebene die Forderung nach Gleichberechtigung der Geschlechter in allen Lebenssphären und eine gewisse Liberalisierung der Sexualität außerhalb der Ehe, ferner eine Entdramatisierung der Ehescheidung. Diese kulturelle Spannung zwischen traditionellen und partnerschaftlichen Familienleitbildern schwächte nicht nur die normative Verbindlichkeit von Ehe und Familie, sondern brachte auch die familienpolitische Diskussion in ein ideologisches Fahrwasser. Bis in jüngste Zeit beharrte die CDU/CSU auf einem traditionell-paternalistischen, die SPD und FDP auf einem egalitären und nicht notwendigerweise an die Ehe gebundenen Familienleitbild, das die Erwerbsbeteiligung beider Ehepartner einschließt. Familienpolitische Maßnahmen werden demzufolge in Deutschland auch heute noch weniger im Hinblick auf ihre Tauglichkeit zur Förderung des Kindeswohls als im Hinblick auf ihre Nützlichkeit für erwerbstätige oder nicht-erwerbstätige Mütter diskutiert.

Zersplitterte politische Kompetenzen zur Familienförderung

Familienpolitik ist in Deutschland über Jahrzehnte vor allem symbolische Politik geblieben. Das 1953 gegründete Familienministerium hatte

zunächst kaum eigene Kompetenzen und Haushaltsmittel und zudem im Finanzministerium stets einen starken Gegenspieler. Einzig das Kindergeld konnte als genuin familienpolitische Maßnahme gelten, doch seit der zweifellos sinnvollen Integration des Kindergeldes in den steuerlichen Familienlastenausgleich ist auch diese Zuständigkeit ans Finanzministerium gefallen. Aus noch zu erläuternden Gründen fallen die meisten Maßnahmen zugunsten von Familien primär in die Zuständigkeit anderer Ministerien, man spricht deshalb auch von „Familienpolitik als Querschnittsaufgabe“. Schließlich liegen die für Familien sehr wesentlichen Kompetenzen zur Schaffung sozialer Dienste überhaupt nicht im Kompetenzbereich des Bundes, sondern der Länder. In der föderalen Ordnung der Bundesrepublik ist deshalb eine „Familienpolitik aus einem Guss“ praktisch unmöglich.

Konzeptuelle Schwächen der Familienpolitik

Aus den bisher genannten Gründen fehlt es in der Bundesrepublik auch an klaren Konzepten für eine pragmatische Familienpolitik, die in erster Linie das Wohl von Eltern und Kindern im Auge hat. Allzu lange wurde der „Wert von Ehe und Familie“ im Anschluss an Art. 6 Abs. 1 GG als ausreichende Legitimation für Familienpolitik betrachtet. Daraus lassen sich aber keinerlei Konzepte für die Förderung des in sich immer pluraler werdenden und zugleich quantitativ schrumpfenden „Familiensektors“ ableiten. Warum und wie soll Familien Förderung oder Hilfe zuteil werden? Allen Familien oder nur besonders problembelasteten? Und was ist gegen die unter den jüngeren Generationen um sich greifende Kinderlosigkeit zu tun? – Rationaler Politik geht es um das Bewirken politisch erwünschter Wirkungen. Obwohl die Sozialwissenschaften in den letzten Jahrzehnten ein umfangreiches Instrumentarium und vielfältige Befunde zur Analyse der politisch-gesellschaftlichen Situation von Eltern und Kindern beigebracht haben, fehlt es in Deutschland sowohl an klaren Problembestimmungen und allgemein akzeptierten Zielvorstellungen als auch an bewährten politisch-administrativen Konzepten zur Familienförderung.

Auswirkungen der demografischen Krise

Priorität und Popularität von Familienpolitik haben vor allem infolge der politischen *Wahrnehmung der bevorstehenden demografischen Krise* in den letzten drei Jahren zugenommen. Noch die Enquête-Kommission „Demografischer Wandel“ des Deutschen Bundestages (1992–2002)

beschäftigte sich nahezu ausschließlich mit den Problemen, die aus der Zunahme des Anteils älterer Menschen an der Bevölkerung entstehen können. Es wurde übersehen, dass Deutschland nicht an einer „Überalterung“, sondern an einer „Unterjüngung“ der Bevölkerung leidet. Dabei spricht die Bevölkerungsstatistik schon seit drei Jahrzehnten eine deutliche Sprache: Nur etwa zwei Drittel der Kinder werden in Deutschland geboren, die für die quantitative Ersetzung der nachwachsenden Generationen notwendig wären, bei der einheimischen Bevölkerung sind es sogar nur 55%! Was das auf die Dauer bedeutet, mag folgendes Rechenexempel zeigen: 1000 Frauen im gebärfähigen Alter hatten um 1975 670 Töchter. Von diesen sind beim Andauern einer Fertilität von zwei Dritteln des Reproduktionsniveaus (d.h. 1,4 Kinder pro Frau) noch knapp 450 Töchter zu erwarten, welche ihrerseits um 2035 noch knapp 300 Töchtern oder Urenkelinnen der Ausgangsgeneration das Leben schenken würden. Die Geburten würden sich also innerhalb von drei Generationen auf 30 % reduzieren. Legt man lediglich die Fertilität der einheimischen Bevölkerung zu Grunde, so wäre diese Reduktion auf 30 % schon binnen zwei Generationen erreicht.

Wenn die Bevölkerung langsamer als die Geburten zurückgeht, so hat das zum einen mit der gleichzeitig sinkenden Sterblichkeit zu tun: Bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts sank vor allem die Kindersterblichkeit, was sich verjüngend auf die Altersstruktur auswirkte; heute sinkt die Alterssterblichkeit stärker, sodass die Lebensgewinne vor allem in höherem Alter anfallen und den demografischen Alterungsprozess verstärken. Zum anderen profitierte die deutsche Bevölkerung in den letzten Jahrzehnten von einer starken Zuwanderung, vorzugsweise aus Ländern mit höherer Fertilität, die sich allerdings in jüngster Zeit stark reduziert hat.

Die Konsequenzen der anhaltend niedrigen Fertilität werden erheblich sein. Schon jetzt deutet sich in zahlreichen Berufsgruppen ein Nachwuchsmangel an, der sich in den kommenden Jahren verallgemeinern wird. Zu erwarten ist demzufolge zum mindesten ein schwächerer langfristiger Wachstumstrend der Wirtschaft sowie eine Verschärfung der sozialpolitischen Verteilungskonflikte. Sollten zusätzlich die innovativen Impulse erlahmen, wie dies für Frankreich in der Zeit seiner demografischen Stagnation charakteristisch war, so könnten die Folgen verhängnisvoll werden.

Obwohl es der jetzigen und der vorangehenden Familienministerin gelungen ist, die starren ideologischen und parteipolitischen Fronten hin-

sichtlich der Familienförderung aufzulockern, bleibt der Nettoerfolg der familienpolitischen Anstrengungen bisher bescheiden. Den knapp 2 Milliarden, welche der Finanzminister für die „Neue Familienpolitik“ der Großen Koalition locker gemacht hat stehen weit massivere Einsparungen zu Lasten der Familien gegenüber. Allein die Abschaffung des Baukindergeldes, das vor allem kinderreichen Familien den Erwerb ausreichenden Wohnraums erleichterte, bringt dem Finanzminister 3,5 Milliarden; die Streichung der Familienzulagen im öffentlichen Dienst im Rahmen der Dienstrechtsreform dürfte etwa 4 Milliarden bringen. Auch die kürzliche Erhöhung der Mehrwertsteuer wird Haushalte mit Kindern besonders belasten, da deren Konsumquote zwangsläufig höher ist als bei kinderlosen Haushalten mit gleichem Einkommen. Das Regierungsprogramm der Großen Koalition hat die ökonomische Situation der Familien insgesamt eher verschlechtert als verbessert. Inwieweit die neuen Verteilungsspielräume dank der verbesserten Wirtschaftslage und nicht zuletzt auch dank des Rückgangs der Schülerzahlen für die Familien- und Bildungspolitik genutzt werden können, steht noch dahin.

Strukturelle Rücksichtslosigkeiten gegenüber der Familie

Das ist keine neue Entwicklung. Trotz wiederholter familienpolitischer Anläufe verschiedener Regierungen ist die relative ökonomische Situation von Haushalten mit Kindern im Verhältnis zu kinderlosen Haushalten im Laufe der letzten Jahrzehnte immer ungünstiger geworden. Das zu beobachtende Politikmuster bleibt unabhängig von der parteipolitischen Farbe der jeweiligen Regierung ähnlich: Das Familienministerium macht Vorschläge, deren Kosten nicht in den vom Finanzministerium vorgesehenen Finanzrahmen passen. Gelingt es dem Minister oder der Ministerin, dem Finanzminister einige Dutzend Millionen Euro mehr als geplant abzurufen, gilt dies als familienpolitischer Erfolg, ganz unabhängig von den Folgen, welche Entscheidungen in den Haushalten anderer Ministerien für die Familien haben. Die daraus folgenden spezifischen Benachteiligungen sind in der Regel unbeabsichtigt; sie ergeben sich *als Nebenwirkungen* andersartiger, meist gut begründbarer Absichten. Unsere Wirtschafts- und Sozialordnung ist *strukturell* rücksichtslos gegenüber Familien. Familienförderung muss sich stets gegen einen strukturellen Druck der Familienbenachteiligung behaupten. Das zeigen nicht zuletzt die Reaktionen der Politik auf die einschlägigen Urteile des Bundesverfassungsgerichts, die sich auf einen Abbau der Benachteiligungen – beispielsweise im Sozialversicherungsrecht – richten.

Kulturell ist die gesellschaftliche Benachteiligung des Aufziehens von Kindern auf die vorherrschende individualistische Lebens- und Wirtschaftsauffassung zurückzuführen, welche auch unsere gesamte Rechtsordnung prägt. *Kinder gelten als Privatsache, die für sie getätigten Ausgaben als Konsum.* So die vorherrschende wirtschaftswissenschaftliche Auffassung, die schon Friedrich List zur Kritik an der Ökonomie von Adam Smith veranlasste, dass ihr das Aufziehen von Schweinen als produktive, dasjenige von Kindern aber als unproduktive Tätigkeit gelte. Bis heute ist die Haushaltproduktion kein Bestandteil der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung! Die strukturelle Rücksichtslosigkeit des Wirtschaftssystems äußert sich elementar im Entlohnungssystem, das auf Individuallohn fixiert ist. Versuche christlicher Unternehmer, einen Familienlohn einzuführen, sind schon früh gescheitert. Auch verbandlich organisierte Familienausgleichskassen haben sich nicht bewährt. Erst allmählich beginnen auch Ökonomen zu begreifen, dass es sich beim Aufziehen und der Qualifikation von Kindern um volkswirtschaftliche *Investitionen*, also um Zukunftsvorsorge handelt. Im Finanzministerium scheint diese Botschaft noch nicht angekommen zu sein!

Die strukturelle Rücksichtslosigkeit moderner Gesellschaften gegenüber Familien ist eine Konsequenz der Modernisierung selbst, wenigstens in ihrer westlichen liberalen Form. Und nur diese Form hat sich bisher als evolutionär erfolgreich erwiesen. Wie vor allem die Gesellschaftstheorie von Niklas Luhmann verdeutlicht, gehen die enormen Leistungs- und Effizienzgewinne von Wissenschaft, Wirtschaft, Recht und Politik auf deren systemische Verselbständigung und auf die Entwicklung eigensinniger Rationalitäten zurück. Die Konzentration auf bestimmte „Funktionen“, die durch bestimmte Leitideen oder „Codes“ näher bestimmt werden, bringt auf der Ebene der gesellschaftlichen Teilsysteme zwangsläufig die Vernachlässigung anderer Gesichtspunkte, insbesondere die Indifferenz gegenüber den Codes anderer Teilsysteme mit sich. Im Rechtssystem wird grundsätzlich nach Recht und Gesetz geurteilt, unabhängig davon, ob das die Wissenschaft fördert oder der Konjunktur schadet. Grundsätzlich ist es Wirtschaftsunternehmen egal, ob Menschen Elternverantwortung übernehmen oder nicht, oder ob sie zur Wahl gehen oder nicht; für sie zählen nur deren Leistungen als Arbeitskräfte oder ihre Konsumbereitschaft für die eigenen Produkte. Ebenso wenig haben Eltern besondere Nachsicht von Seiten der Gerichte zu erwarten, und die Politiker interessieren sich für Eltern und Kinder nur insoweit, als ihnen dies öffentliche Zustimmung einbringt. Im Unterschied zu vielen anderen Interessen sind überdies die Interessen von Eltern und erst recht die-

jenigen von Kindern schwer zu organisieren, sodass sie kaum direkten Einfluss auf die Machtverhältnisse gewinnen können. Man vergleiche nur den Einfluss der Familienverbände mit demjenigen der Unternehmerverbände oder Gewerkschaften! Die von vielen kritisierten Globalisierungsfolgen und ökologischen Risiken sind ebenfalls Konsequenz struktureller Rücksichtslosigkeiten, insbesondere im Bereich von Wirtschaft und Technik.

Wäre die Theorie sich selbst organisierender, gegeneinander indifferenter und deshalb rücksichtsloser gesellschaftlicher Teilsysteme das letzte Wort der Gesellschaftstheorie oder gar der okzidentalischen Geschichte, so wäre es schlecht um die Zukunft des Westens bestellt. Aber gesellschaftliche Teilsysteme sind keine sozialen Akteure, sondern institutionelle Errungenschaften. Akteure – seien es Individuen oder Organisationen – sind grundsätzlich in der Lage, auf die unterschiedlichen Teilrationalitäten zu reagieren und mit Bezug auf konkrete Problemlagen zu kombinieren und mehr oder weniger erfolgreiche Kompromisse zu finden. Das gilt auch für die Politik.

Organisationen bewältigen die Spannungen, die sich aus der grundsätzlichen Inkompatibilität systemspezifischer Teilrationalitäten ergeben, im wesentlichen durch organisierte Arbeitsteilung auf der operativen und koordinierende Entscheidungen auf der exekutiven Ebene. Dementsprechend besteht eine Regierung aus auf unterschiedliche Aufgaben und Probleme fixierten Ministerien. Individuen und Paaren ist diese Komplexität absorbierende Strategie der Problemlösung nicht oder nur in Ansätzen möglich. Sie müssen ihre Entscheidungssituationen noch mehr durch Orientierung an konkreten Situationen vereinfachen. Sie entscheiden häufig „aus dem Bauch“ oder wursteln sich ohne klare Maximen durch. Den meisten Familien fehlen die typischen Mittel, um in der Konkurrenz um die zwar trendmäßig zunehmenden, aber weiterhin knappen ökonomischen Ressourcen erfolgreich zu sein. Die strukturelle Rücksichtslosigkeit der Teilsysteme schlägt sich deshalb in struktureller Benachteiligung der Familien nieder.

Die Inanspruchnahme professioneller Beratung ist in Familien die Ausnahme, und nicht selten passt professioneller Rat auch nicht so recht zur konkreten Situation. Das Wichtigste an einer funktionierenden Familie ist die Aufrechterhaltung des wechselseitigen Vertrauens, die menschliche Verlässlichkeit. Dann lassen sich sogar kleinere und mittlere Katastrophen des Alltags oft überraschend erfolgreich bewältigen. Das wichtigste Mittel ist das Gespräch, die sich fortsetzende Kommuni-

kation, und meist ist es die Gesprächigkeit der Frauen, die diesen familialen Kitt produziert. Wenn in Familien nachhaltig geschwiegen wird, hängt der Haussegen schief.

Fortgesetzte familiäre Kommunikation ist meist diffus, umständlich, unsystematisch. Und sie braucht vor allem Zeit, viel Zeit! Zu Recht hat deshalb die Kommission für den jüngsten Familienbericht der Bundesregierung das Zeitproblem in den Mittelpunkt gestellt. Denn die Konkurrenz zwischen den familialen und den übrigen gesellschaftlichen Aufgaben und Möglichkeiten äußert sich vor allem als Zeitproblem: Zeitknappheit im Alltag und Zeitverdichtungen im Lebenslauf beeinträchtigen die Möglichkeiten, eine Familie zu gründen und in Familie zu leben, was insbesondere auch für die Sozialisation der Kinder sehr wichtig ist. Strukturelle Rücksichtslosigkeiten äußern sich auf der familialen Ebene primär als Mangel an Eigenzeit für die Familie. Nur wo der Zutritt zur Erwerbsarbeit nicht gelingt, dominiert der Geldmangel den Zeitmangel.

Ökonomische Benachteiligung der Familien

Auch die Politik ist strukturell rücksichtslos gegenüber Familien. Sie reagiert nicht auf die Nöte der Familien, sondern auf die Bedrohung durch die zunehmende Kinderarmut der nachwachsenden Generationen, welche allmählich als Bedrohung des Wirtschaftsstandorts und der sozialen Sicherungssysteme wahrgenommen wird. Weitgehend auf der Strecke bleibt in den familienpolitischen Debatten auch das *Kindeswohl*. Es sei lediglich an die Widerstände erinnert, welche die Ratifizierung der UN-Charta der Kinderrechte im Deutschen Bundestag seinerzeit auslöste. Auch in der kürzlichen Debatte um ein einkommensabhängiges Elterngeld für Doppelverdienerhaushalte wurden die Folgewirkungen für die Kinder kaum diskutiert: Es wird zwölf, im Falle der Aufteilung zwischen beiden berufstätigen Eltern vierzehn Monate lang gezahlt, während im Anschluss daran im wesentlichen die Fremdbetreuung subventioniert wird. Angesichts der durch die neueren Ergebnisse der Hirnforschung noch offenkundiger gewordenen Bedeutung persönlicher Zuwendung und Geborgenheit für das sich entwickelnde Kleinkind geht von dieser Kürzung des finanziell unterstützten Elternurlaubs ein falsches Signal aus.

Die ökonomische Benachteiligung der Familien im Vergleich zu den Kinderlosen resultiert aus dem Zusammenwirken ökonomischer und sozialstaatlicher Faktoren:

1. Die zeitliche Beanspruchung durch die Elternverantwortung reduziert die Teilnahme am Erwerbsleben (Opportunitätskosten des Kinderhabens). Dem kann durch den Ausbau außerfamiliärer Betreuungsangebote entgegengewirkt werden, soweit diese für die Eltern unentgeltlich oder die Kosten steuerlich *voll* abzugsfähig sind.

2. Stärker als in anderen Wohlfahrtsstaaten ist das deutsche System sozialer Sicherung lohnbasiert. Der deutsche Sozialstaat belastet die Arbeitseinkommen überproportional und schont die übrigen Einkommensarten. Junge Familien verfügen in der Regel aber weder über Vermögen noch über Kapitaleinkünfte, sondern sind ganz auf die mit Beiträgen und Steuern belastete Erwerbsarbeit angewiesen. Lohnbestandteile über der Beitragsbemessungsgrenze, Kapitaleinkünfte, sowie die Arbeitseinkommen von Beamten und Selbständigen werden an der Finanzierung des Familienlastenausgleichs in der Sozialversicherung nicht beteiligt; der Selbstfinanzierungsanteil der Familien ist erheblich.

3. Im Einkommenssteuerrecht wird auf Druck des Bundesverfassungsgerichts nunmehr das sozio-kulturelle Existenzminimum auch der Kinder von der Besteuerung befreit und denjenigen, welche die Kinderfreibeträge nicht ausschöpfen können, wird ein gewisses Kindergeld gezahlt. Allerdings verschiebt sich die Besteuerung zunehmend von den direkten zu den indirekten Steuern, insbesondere zu Konsumsteuern (Umsatz-, Kraftstoffsteuer). Diese treffen Haushalte mit hoher Konsumneigung stärker, und dazu gehören vor allem einkommensschwache Haushalte und solche mit Kindern. Letztere können weniger monetär sparen, weil sie in Kinder investieren. Inzwischen werden fast drei Viertel der öffentlichen Einnahmen über Sozialversicherungsbeiträge und indirekte Steuern erhoben.

4. Anders als im Steuerrecht verschont der Sozialversicherungsbeitrag nicht einmal das Existenzminimum, das bei Familien naturgemäß höher ist als bei Kinderlosen. Im Verein mit den Beitragsbemessungsgrenzen führt das zu einer stark regressiven Belastung, d.h. die relative Belastung steigt mit sinkendem Einkommen.

In der Konsequenz verstärken die öffentlichen Abgaben die wirtschaftliche Benachteiligung von Eltern im Rahmen der primären Einkommensverteilung. Wiederholte Studien des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg zeigen, dass das verfügbare gewichtete Pro-Kopf-Einkommen einer jungen Familie mit zwei Kindern nur etwa halb so hoch ist wie dasjenige eines vergleichbaren kinderlosen Ehepaars. Dass das Aufziehen von Kindern „positive Externalitäten“, also kollektive volks-

wirtschaftliche – und erst recht politische und soziale – Nutzen schafft, dass die Sicherung ausreichenden Nachwuchses ein Grunderfordernis für die Zukunft einer Gesellschaft ist, schlägt weder wirtschaftlich noch politisch zu Buche. Allenfalls ist man bereit, Familien im Rahmen der gegebenen Strukturen einen gewissen Familienlastenausgleich zu gewähren; von einem Familienleistungsausgleich, also von einer kollektiven Anerkennung der volkswirtschaftlichen Investitionen der Familien in das Humanvermögen kann in Deutschland nicht die Rede sein.

Nachwuchssicherung als neue politische Problemformel

Wie die vorangehende Problemanalyse zeigt, liegen die Ursachen für die Benachteiligung der Familien im Rahmen sozialstaatlicher Umverteilungsprozesse in Systemeigenschaften des deutschen Sozialstaats, und es ist nahezu ausgeschlossen, sie durch spezifische familienpolitische Leistungen zu kompensieren. „Familienpolitik“ und erst recht „Bevölkerungspolitik“ sind zu enge und zudem zu diffuse Begriffe, um mit den Herausforderungen durch die demografische Krise umzugehen.

Nach aller, auch internationaler Erfahrung sind politische Maßnahmen, die direkt eine Steigerung der Geburten bezwecken, nicht nachhaltig. Anreize wie Geburtenprämien sind zudem irreführend, weil sie jungen Menschen kurzfristige Vorteile für langfristige Kosten anbieten. *Eine nachhaltige Politik der Geburtenförderung* müsste langfristig und umfassend angelegt werden und von den biografischen Optionen junger Menschen her konzipiert werden. Dabei reicht eine Strategie verbesserter Vereinbarkeit von Elternverantwortung und Erwerbstätigkeit und damit der Doppelverdienerehe nicht aus, da sie bestenfalls geeignet ist, die Zahl erster und zweiter Geburten zu erhöhen. Für ein demografisches Gleichgewicht ist jedoch die Erhöhung von Geburten dritten und höheren Ranges entscheidend: In Frankreich haben 37 % aller Eltern drei und mehr Kinder, in Deutschland 15 %. Die besondere Förderung kinderreicher Familien ist bis jetzt in Deutschland überhaupt kein Thema.

Wesentlich aussichtsreicher als eine politisch induzierte Erhöhung der Geburtenraten erscheint eine bessere Förderung der einmal geborenen Kinder und die Ausschöpfung von deren Begabungsreserven. Dies ist primär ein Thema der Bildungspolitik; genauer gesagt, jedoch eine Frage der Verknüpfung von Familien- und Bildungspolitik, unter Einbezug der Migrations- und der Jugendpolitik, und dies alles im Horizont arbeitsmarktpolitischer Erfordernisse. Die Förderung der nachwachsenden Generationen ist ein Politikfeld, übergreifendes und zudem Bund, Län-

der und Kommunen einbeziehendes Thema, für das bisher nicht einmal eine prägnante Problem- oder Zielformel, wie z. B. Vollbeschäftigung, innere Sicherheit oder Geldwertstabilität akzeptiert ist. Hierfür sei der Begriff der Nachwuchssicherung vorgeschlagen. Nachwuchssicherung hat es mit der Bildung von Humanvermögen zu tun, mit der Bereitstellung der personellen Ressourcen für alle gesellschaftlichen Teilsysteme.

Familienförderung muss bezüglich der Eltern (bzw. der Partnerschaft) und der Kinder getrennt durchdacht und konzipiert werden. Sieht man vom verfassungsmäßigen Eigenwert von „Ehe und Familie“ ab, dessen genauerer Inhalt zunehmend umstritten ist, so kann lediglich die nachwachspolitische Perspektive Maßnahmen für Eltern *und* Kinder legitimieren. Es besteht ein offenkundiges öffentliches bzw. kollektives Interesse an ausreichendem Nachwuchs, dem aber – zum mindesten ökonomisch – kein entsprechendes individuelles Interesse entspricht. Nachwuchssicherung sollte daher wie äußere und innere Sicherheit, Geldwertstabilität, sozialer Frieden oder Erhaltung der natürlichen Umwelt als übergreifendes gesellschaftspolitisches Ziel anerkannt werden.

Nachwuchssicherung muss somit als Politikfelder übergreifendes gesellschaftliches Ziel konzipiert werden, das zunächst auf der symbolischen Ebene zu verankern ist. Hierzu könnte eine ausgebaute Humanvermögensrechnung und ihre Verknüpfung mit der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung einen wesentlichen Beitrag leisten. Dabei müssten neben den Bildungsinvestitionen allerdings auch die Investitionen der Familienhaushalte geschätzt werden. Nach ersten, noch groben Schätzungen entspricht das von Familien gebildete „Humanvermögen“ etwa dem Wert des gesamten Bruttoanlagevermögens der deutschen Wirtschaft zum gleichen Zeitpunkt. Hinzu kommt der Beitrag des Bildungswesens zur Bildung des Humanvermögens; er beträgt etwa zwei Drittel des Beitrags der Familien.

Politik für Eltern und Kinder statt Familienpolitik

Die Problemformel „Familienpolitik“ ist noch in einer anderen Dimension irreführend: Sie unterschlägt, dass die Bedürfnisse von Eltern und Kindern verschieden sind und sich umso weniger überlappen, je älter die Kinder werden. „Familienförderung“ ist wie „Familienpolitik“ ein ungeeigneter Begriff, um die politische Aufgabe zu bezeichnen, mit der uns die absehbare demografische Entwicklung konfrontiert. Zum einen ist der Begriff „Familie“ in der Bundesrepublik mit ideologischen Kontroversen belastet. Zum zweiten sind die politisch relevanten Bedürfnisse

und Interessen von Eltern und Kindern unterschiedlich. Zum dritten suggerieren „Familienförderung“ und „Familienpolitik“ eine Art Klientel- und Ressortpolitik; als ob Familien eine Interessengruppe neben anderen wären.

Viele als familienpolitisch qualifizierte Maßnahmen folgen primär aus anderen Motiven: Das Ehegattensplitting und die Kinderfreibeträge aus steuerpolitischen; das Kindergeld aus sozialpolitischen; die Schaffung haushaltnaher Arbeitsplätze aus arbeitsmarktpolitischen; die „Vätermonate“ aus geschlechterpolitischen Motiven; und die Bildungspolitik wird völlig zu Unrecht der Familienförderung zugeordnet. Quantifizierende Schätzungen der öffentlichen „Leistungen für Familien“ variieren demzufolge zwischen 41 Mrd. (Familienbund der deutschen Katholiken) und 207 Mrd. Euro (Franz Ruland, Geschäftsführer des Verbandes deutscher Rentenversicherungsträger)! Ein Konzept der Familienförderung als Förderung von „Familien“ existiert in der Bundesrepublik nicht, und es ist auch entbehrlich. Wir brauchen stattdessen zwei analytisch und größtenteils auch praktisch zu trennende Konzepte: Ein Konzept der Anerkennung von Leistungen der Eltern und für den Abbau ihrer Benachteiligungen und ein Konzept der Kinderförderung, und beides im Rahmen einer übergreifenden politischen Zielsetzung der *Nachwuchssicherung*.

Die quantitative Seite der Nachwuchspolitik muss primär aus der Perspektive der – potentiellen – Eltern konzipiert werden, denn sie entscheiden allein, inwieweit sie Elternverantwortung übernehmen wollen oder nicht. Dieser Wille ist entscheidend von der „Kinderfolgenabschätzung“ abhängig, die natürlich höchst subjektiv (oder im günstigen Falle paarweise-intersubjektiv) geschieht, aber doch auch von politisch beeinflussbaren Gegebenheiten mit bestimmt wird.

Die qualitative Seite der Nachwuchspolitik ist primär aus der Perspektive kindlicher Bedürfnisse nach Schutz, Pflege, Anregung und Entwicklung zu konzipieren, die zunächst elementar mit ihrer familialen Situation zusammenhängen: Selbst die biologische Entwicklung des kindlichen Gehirns ist von Erfahrungen nachhaltiger emotionaler Zuwendung abhängig, für die Äquivalente außerhalb der Familie nur ausnahmsweise geschaffen werden können. Aber etwa ab dem dritten Lebensjahr werden Kontakte zu anderen Kindern immer wichtiger, und der für spätere Bildungsprozesse entscheidende Spracherwerb kann in vielen Fällen besser außerhalb des Familienhaushalts gefördert werden. Ein öffentliches Interesse an der Frühförderung behinderter, fremdsprachiger oder sonstwie benachteiligter Kinder ist daher zu bejahen.

Die *Förderung der Eltern* ist am stärksten mit dem herkömmlichen Konzept von Familienpolitik verbunden. Allerdings ist die Bezeichnung als „Förderung“ fragwürdig. Im wesentlichen folgt der *Familienlastenausgleich* familienexternen Motiven. Es geht lediglich um die Kompensation direkter Kosten für Kinder, kaum der Opportunitätskosten. Ein *Familienleistungsausgleich*, also die wirtschaftliche Anerkennung der positiven externen Effekte der Kindererziehung, findet nur ansatzweise im Rahmen der Gesetzlichen Rentenversicherung statt. Um der „Transferausbeutung“ der Eltern durch die Kinderlosen entgegenzuwirken, wird man aus finanzpolitischen Gründen nicht allein auf eine stärkere Anerkennung der Elternschaft, sondern auch auf einen *Abbau der finanziellen Vorteile der Kinderlosigkeit* hinwirken müssen. Wegleitend könnte dabei die Einsicht sein, dass eine höhere Sparrate der Kinderlosen mit Bezug auf die Zukunftsvorsorge ein Äquivalent zur Kindererziehung darstellt. In diesem Sinne schlägt Hans-Werner Sinn vor, die aus demographischen Gründen erforderlichen Rentenkürzungen grundsätzlich umgekehrt zur Kinderzahl zu staffeln und die Kinderarmen bzw. Kinderlosen zu einer Eigenvorsorge zu verpflichten – z. B. nach dem Riester-Modell. Völlig unterentwickelt sind in der Bundesrepublik im übrigen Maßnahmen der Elternberatung und Elternqualifizierung, nicht zuletzt auch der Scheidungsprophylaxe.

Kaum bedacht werden im Zusammenhang der Politik für Familien die unterschiedlichen Bedürfnisse und Motivationen von qualifizierten Eltern mit günstigen Erwerbschancen und den wenig qualifizierten, meist auch wenig bemittelten Eltern, darunter sehr viele Alleinerziehende und solche mit Migrationshintergrund. Gerade letztere wären auf zusätzliche finanzielle Leistungen angewiesen, können aber in der Regel nicht von den Ermäßigungen der Einkommenssteuer profitieren. Sie erhalten – außerhalb von Hartz IV – allein das deutlich niedrigere Kindergeld.

Kinder brauchen eine wenigstens bescheidene materielle Sicherheit, die Sicherheit der Zuwendung seitens „bedeutungsvoller Anderer“ (vor allem der Eltern), soziale Anregung und zunehmend selbstbestimmte Möglichkeiten, durch Erfahrung zu lernen. *Die Förderung der Kinder* erfolgt unter günstigen Umständen primär durch die Eltern, sekundär durch außerfamiliäre Einrichtungen (Krippen, Kindergarten, Horte, Jugendarbeit) und die Schule. Der Handlungsspielraum der Politik ist im außerfamiliären Raum naturgemäß größer. Er wird jedoch kaum im Interesse der Kinderförderung genutzt. Das Netto-Bildungsvermögen wächst nach ersten Schätzungen für die 1990er Jahre nur um ca. 0,4 % jährlich. Insbesondere mangelt es in der Bundesrepublik an einer frühen systema-

tischen Erfassung und Förderung von sprachlich, psychisch und sozial benachteiligten Kindern. Die Schule ist ausschließlich als Bildungseinrichtung konzipiert, die erzieherischen und lebensweltlichen Bezüge kommen zu kurz. Eine schrittweise Einführung der Ganztagschule, vor allem im Umkreis „sozialer Brennpunkte“, sowie die Ergänzung des Lehrkörpers durch Schulpsychologen und Schulsozialarbeiter sind dringende Postulate.

Grundsätzliche Umorientierungen in der sozialstaatlichen Umverteilungsstruktur werden von verschiedenen Seiten vorgeschlagen. Beachtlich sind insbesondere Vorschläge, die Finanzierung der Leistungen für Familien aus der Sozialversicherung auszugliedern und in einer eigenen „Familienkasse“ zu bündeln. Eine Familienkasse wäre allerdings nur dann ein sozialpolitischer Fortschritt wenn sie – ähnlich wie in Frankreich – *als mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestatteter Träger gestaltet* würde. Die Familienkasse könnte dann, ähnlich wie schon heute die Gesetzliche Rentenversicherung für die Rentner, zu einer öffentlichen Agentur der Interessenwahrnehmung für Familien werden. Zentral ist allerdings die Finanzierungsfrage: Eine zielgenaue Umverteilung zwischen Einkommensstärkeren und Einkommenschwächeren einerseits und Eltern und Kinderlosen andererseits wäre möglich, wenn die „Familienkasse“ durch einen Zuschlag zur Einkommenssteuer alimentiert würde, ähnlich wie der aktuelle „Solidaritätszuschlag“ zur Finanzierung des Aufbaus der neuen Bundesländer. Dadurch würde die bisherige teilweise Selbstfinanzierung des Familienlastenausgleichs durch die Eltern vermieden, den die Kommission für den Fünften Familienbericht auf ca. ein Drittel schätzt, und damit auch das Umverteilungsvolumen selbst reduziert. Überdies würden Personen mit höheren Einkommen (unter Einschluss der Einkommen aus Kapital) sowie Personen ohne Verantwortung für Kinder stärker herangezogen.

Eine prüfenswerte Alternative stellen die in jüngster Zeit sich mehrenden Vorschläge für ein bedingungsloses Grundeinkommen dar, das in etwa dem vom Bundesverfassungsgericht geforderten steuerfreien Existenzminimum entspricht. Zum mindesten aus der Sicht des Unterhalts von Kindern wäre dies eine elegante Lösung, welche alle Haushalte je nach Kinderzahl gleichstellen würde.

Literatur

- Bundesministerium für Familie und Senioren (Hg.): Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland – Zukunft des Humanvermögens. Fünfter Familienbericht. Bonn 1994.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.): Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit. Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik. Siebter Familienbericht. Berlin 2006.
- Hessische Staatskanzlei (Hg.): Die Familienpolitik muss neue Wege gehen! Der „Wiesbadener Entwurf“ zur Familienpolitik. Referate und Diskussionsbeiträge. Wiesbaden 2003.
- Kaufmann, Franz-Xaver: Zukunft der Familie im vereinigten Deutschland – Gesellschaftliche und politische Bedingungen. München 1995.
- Kaufmann, Franz-Xaver: Schrumpfende Gesellschaft. Vom Bevölkerungsrückgang und seinen Folgen. Frankfurt a. M. 2005.
- Schmähl, Winfried; Rothgang, Heinz; Viebrok, Holger: Berücksichtigung von Familienleistungen in der Alterssicherung. Analyse und Folgerungen aus ökonomischer Sicht. DRV Schriften Band 65, Berlin 2006.
- Sinn, Hans-Werner: Ist Deutschland noch zu retten? München 2003.
- Zacher, Hans F.: Das Wichtigste: Kinder und ihre Fähigkeiten zu leben. Anmerkungen zur intergenerationellen Solidarität. In: Gerhard Igl/Thomas Klie (Hg.): Das Recht der älteren Menschen. Baden-Baden 2007, S. 95–130.

Zur Person des Verfassers

Prof. Dr. DDr. h.c. Franz-Xaver Kaufmann ist emeritierter Professor für Sozialpolitik und Soziologie an der Fakultät für Soziologie der Universität Bielefeld.