

Sell, Stefan

Article — Published Version

Grundlinien einer expliziten Familienpolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Sell, Stefan (2005) : Grundlinien einer expliziten Familienpolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 85, Iss. 3, pp. 147-151, <https://doi.org/10.1007/s10273-005-0350-6>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42426>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Brauchen wir eine neue Familienpolitik?

Vor allem die Sorge um die langfristige Entwicklung der Sozialversicherungssysteme hat die Familienpolitik in den Vordergrund der politischen Diskussion gerückt. Wie ist die Faktenlage? Was ist das Ziel der Familienpolitik? Worauf sollte eine explizite Familienpolitik gerichtet sein? Was können wir von den europäischen Nachbarn lernen?

Josef Schmid

Bevölkerungsentwicklung in der Abwärtsspirale und die steigende Rolle der Familienpolitik

Es hat Jahrzehnte gedauert, bis Staat und Öffentlichkeit die Bevölkerungsfrage nicht nur beiläufig erwähnen, wie im Falle von Geburtenrückgang, „Überalterung“ oder Einwanderung, sondern als ernsthaften Gegenstand der Politik zur Kenntnis nehmen. Im Folgenden sollen die Bevölkerungsentwicklung und ihre markantesten Folgen skizziert werden. Eine bestimmte Familienpolitik wird erforderlich sein, wenn solche Folgen längerfristig gemildert werden sollen.

Bevölkerungsvorgänge

Es sind drei Bevölkerungsvorgänge, die zu einer Bevölkerungsbewegung zusammenwirken und sich auch hinter Lebensformen verbergen: (a) die Geburtenzahl (Fertilität) und ihre Veränderung in der Zeit, (b) die Sterbefälle (soziale Mortalität), aufgeschlüsselt nach Altersjahren und Sterbeursachen und (c) die Wanderungen (Migration) als Einzel- oder Gruppenercheinung, als freiwillige oder erzwungene. Die drei Komponenten stehen in einem sozialgeschichtlichen Zusammenhang. Der Weg von der bäuerlich-agrarischen Kultur zur industrialisierten Epoche zeigt das überdeutlich: das Sinken der Nachwuchszahlen bei Anstieg der Lebenserwartung hat diese

gesellschaftliche Umwälzung begleitet.

Die Bevölkerungsbewegung und die alltäglichen Problemlösungen einer Menschengruppe hängen aufs Engste zusammen. Man kann Bevölkerung als das Knochengerüst betrachten, das mit den Gesellschaften mitwächst, ihnen Halt gibt, aber auch zu Beschwerden führen kann. Ein geschulter Blick kann an Bevölkerungsgröße und Altersstruktur ablesen, was auf die Gesellschaft an Aufgaben zukommt, und zwar je nachdem, (1) ob sie sich in einem Jugendstadium befindet, also mit einem hohen Anteil von Menschen unter 20, (2) im Erwachsenenalter mit einer ausgeglichenen Altersstruktur, wozu auch eine gereifte Wirtschaft und funktionierende Sozialsysteme gehören, oder (3) ob sie bereits gebückt geht wie ein älterer Mensch, der gut daran tut, sein Haus zu bestellen und der nachfolgenden Generation keine miserable Erbschaft zu hinterlassen: keinen Schuldenberg, keine maroden Einrichtungen, keine ökologischen Belastungen.

Alterspyramide

Ein anschauliches Bild vom momentanen Zustand einer Bevölkerung liefert die Alterspyramide,

die graphische Darstellung einer Bevölkerungsstruktur nach Alter und Geschlecht.

Aus der echten Pyramide um 1900 ist im Laufe des vorigen Jahrhunderts eine „saure Tanne“ geworden. Die eingebrochenen Jugendjahrgänge bilden den 30 Jahre umspannenden geburtenschwachen Strunk; darüber erhebt sich – ausladend – der Babyboom der wohlverheirateten „nivellierten Mittelstandsgesellschaft“ (Helmut Schelsky) zur Zeit des Wirtschaftswunders. Über ihr liegen verschiedene Einkerbungen: Das sind die Geburtenausfälle des Zweiten Weltkriegs, der Weltwirtschaftskrise, des Ersten Weltkrieges, und schließlich sehen wir den Frauenüberschuss in den hohen Altersjahren, der sich auf die kriegsbedingt gelichteten Männerjahrgänge und auch die höhere Lebenserwartung der Frauen zurückführen lässt.

Wir können aus der deutschen Alterspyramide ersehen, wie geburtenschwache Jahrgänge im Erwerbsalter geburtenstarke Jahrgänge im Rentenalter vor sich haben. Gegen 2030 werden wir eine Extremlage haben: die zahlenmäßig schwächeren Jungen werden dem einstigen Babyboom,

der dann zur Gänze im Rentenalter sein wird, gegenüberstehen. Die Alterspyramide wirkt dann wie ein Koloss auf tönernen Füßen.

Bevölkerungsbilanz

Seit 1973, dem Ende des Babybooms, lebt Deutschland mit einem Geborenendefizit von jährlich ca. 100 000, das sich aus der Differenz von ca. 830 000 Sterbefällen zu ca. 730 000 Geburten ergibt. Diese negative Bilanz der natürlichen Bevölkerungsbewegung wird bis jetzt noch durch Zuwanderung ausgeglichen. Der positive Wanderungssaldo liegt zwischen 150 000 bis 200 000 Personen und ergibt sich aus der Differenz von ca. 750 000 Zuwanderern gegenüber ca. 600 000 Abwanderern. Das heißt: Deutschland lebt eine ganze Generation lang mit einem Geborenendefizit, das rein rechnerisch noch durch Zuwanderer geschlossen wird, deren Integrationsgrad hier nicht näher beleuchtet wird. Inzwischen sind die ersten geburtenschwachen Jahrgänge der 70er Jahre ins Heiratsalter gekommen, und es deutet bis jetzt wenig darauf hin, dass sie als Eltern mehr Kinder zur Welt bringen werden als die Generation davor, die diesen starken Geburteneinbruch vor 35 Jahren bewirkt hat.

Seit über zwei Jahrzehnten kennt Deutschland seine demographische Lage. Sie ist charakterisiert durch

- ein anhaltend niedriges Geburtenniveau, das deutlich unter dem Niveau der Sterbefälle liegt und schon seit 30 Jahren nicht mehr ausreicht, die Elterngeneration zahlenmäßig zu ersetzen.
- eine Alterung der Gesamtbevölkerung, die sich ergibt aus
 - (a) einem Rückgang der Zahl der Jugendlichen, wodurch automatisch der Anteil der Altersjahrgänge ab 65 ansteigt, und
 - (b) einer steigenden Lebenser-

wartung in den hohen Altersjahrgängen; sie macht die Gruppe der 80- bis 100-jährigen zu der am schnellsten wachsenden Bevölkerungsgruppe: um 2050 wird ein Drittel der Bevölkerung über 65 Jahre alt sein.

Debatten um die Einwanderungsfrage haben weiter ergeben, dass

- eine demographische Lücke mit gezielter Zuwanderung nicht zu schließen ist und
- die negativen Konsequenzen der demographischen Lage für Arbeitsmarkt, Produktivität und Generationenverhältnis durch Zuwanderung nicht dauerhaft zu beheben sind.

Obwohl die negative natürliche deutsche Bevölkerungsbilanz seit 30 Jahren noch durch einen Zuwanderungsüberschuss ausgeglichen wird, kumulieren sich dennoch die fortlaufenden Geborenendefizite zu einer demographi-

schon Lücke, die auch eine sozial verträgliche Zuwanderung nicht mehr schließen kann. Die Bevölkerung begibt sich somit in eine Abwärtsspirale. Das wird schon ab dem Jahr 2010 der Fall sein. Denn inzwischen rücken nur noch geburtenschwache Jahrgänge in die Elternschaft ein und werden – wenn sich nichts ändert – den Weg vom bloßen Geburtenrückgang zur realen Bevölkerungsabnahme einleiten. Dann wirkt sich aus, dass eine geringere Zahl von Mädchengeburten 25 Jahre später auch eine geringere Zahl potenzieller Mütter bedeutet. Wenn auf einer schon verschälerten Generationsbasis eine niedrige Geburtenzahl pro Frau von 1,4 (statt 2,2) Kindern beibehalten wird, wird das unweigerlich ein Schrumpfen der Bevölkerung herbeiführen.

Ein Blick in die offizielle Prognose¹ zeigt an, dass trotz zukünftiger Zuwanderungsgewinne um die 200 000 Personen jährlich, die Jugendjahrgänge bis 20 von derzeitigen ca. 17 Millionen auf 12 Millionen im Jahre 2050 zurückgehen werden, während sich die Zahl der Menschen ab 65 von derzeit 13,3 Millionen auf über 22 Millionen erhöhen wird.

Missverhältnis von Jung zu Alt

Dieses in der Bevölkerungsentwicklung angelegte Missverhältnis von Jung zu Alt hebelt das Bismarcksche System der sozialen Sicherung aus, in dem damals wesentlich mehr Jüngere für relativ wenig Ältere und viele Gesunde für wenige Kranke zu sorgen hatten. Die Gewichtsverlagerung zu den älteren Jahrgängen hin bringt auch das Umlageverfahren in der Rentenversicherung unter Druck. Die demographische Entwicklung erhöht die Lastquoten der Men-

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

Prof. Dr. Josef Schmid, 67, ist Inhaber des Lehrstuhls für Bevölkerungswissenschaft an der Universität Bamberg.

Prof. Dr. Notburga Ott, 50, lehrt Sozialpolitik und öffentliche Wirtschaft an der Ruhr-Universität Bochum.

Prof. Dr. Stefan Sell, 40, lehrt Volkswirtschaftslehre, Sozialpolitik und Sozialwissenschaften an der FH Koblenz und ist dort Direktor des Instituts für Bildungs- und Sozialmanagement.

Dr. Thomas Bahle, 44, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl Soziologie I an der Universität Mannheim.

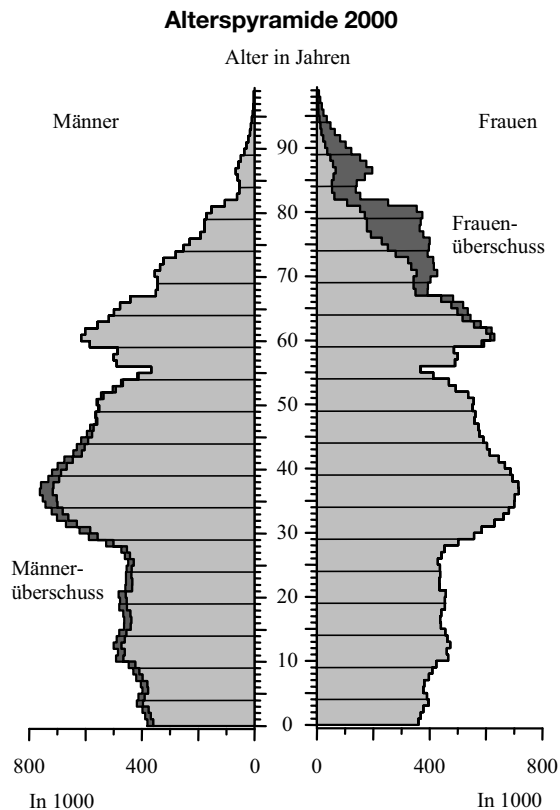
¹ Vgl. 10. koordinierte Vorausberechnung der Bevölkerungsentwicklung des Statistischen Bundesamtes, Bevölkerungsstand vom 31.12.2001, Juni 2003.

schen im erwerbsaktiven Alter von 20 bis 60 Jahren: auf 100 Personen dieser Altersjahrgänge kommen gegenwärtig 40 Personen der abhängigen Jahrgänge im Alter von über 60; in 30 Jahren werden es über 80 Ältere sein, die auf 100 Personen im Erwerbsalter entfallen. Der Anteil der Rentenbezieher nimmt zu, während der Anteil der arbeitenden Beitragszahler abnimmt, und zwar (a) wegen der zurückgehenden Zahl junger Menschen, die ins Erwerbsleben eintreten, (b) wegen der Arbeitslosigkeit und Konjunkturschwankungen und (c) wegen der Fehlqualifikation von Arbeitskräften („Mismatch am Arbeitsmarkt“), die ein rascher Technologiewandel verstärkt.

Unter solchen Bedingungen ist die volkswirtschaftliche Gesamtleistung nur mit äußerster Anstrengung zu halten; dabei müsste sie steigen, schon wegen der sozialen Kosten der Alterung und wegen dringender Investitionen, um im internationalen Wettbewerb zu bestehen.

Familie und Nachwuchs

In den ersten Diskussionen über den starken Geburtenrückgang ab 1973 wurde noch vor einem Krieg zwischen Alt und Jung gewarnt. Heute bahnt sich ein Streit darüber an, wer denn eigentlich die Zukunft garantieren würde: Eltern oder höher besteuerte Kinderlose. Die Eltern lieferten das „Humankapital“, die kinderlosen Beschäftigten sollten dafür notwendiges „Sachkapital“ bereitstellen. Geschichtlich Bewanderte erinnern sich bei dieser Diskussion an die im alten Deutschland übliche „Hagestolzensteuer“. Hinter alledem steht das marode Bild des Generationenvertrages, eines notleidend gewordenen Wechsels, der auf ein Alter in Wohlstand gezogen ist. Er macht uns wieder auf die Familie aufmerksam und ihre verdrängte Funktion als Le-



benshaltungsgemeinschaft. Eine moderne Sozialbürokratie kann mit der großen kollektiven Lösung die Existenzprobleme nicht auf Dauer vernebeln, aber offenbar auch nicht beheben.

85% aller Kinder werden in existierenden Familien geboren, der Rest in familienähnlichen Verhältnissen. Die Frage der gesellschaftlichen Erneuerung über mehr Geburten kommt immer häufiger auf den Tisch, weil Geburtendefizite – gemessen an der Stärke der Elterngeneration – den Altenanteil an der Bevölkerung anwachsen lassen, den die künftigen Aktiven einmal zu versorgen haben werden. Nachdem die Idee einer kapitalgedeckten Alterssicherung sich in absehbarer Zeit nicht verwirklichen lässt und Gedanken an eine großzügige Einwanderung nicht weiter verfolgt werden, wird der Familie ein höherer Status eingeräumt werden. Sie ist nicht länger

als Konsumeinheit zu betrachten, deren Kaufkraft von Zeit zu Zeit von außen gestärkt werden muss, weil sie sonst im Kampf um die Optimierung von Lebensstandard, Erlebniswelten und „Wellness“ als bedauerlich und abgeschlagen erscheint. Schon der Begriff „Lastenausgleich“ im Namen sozialer Gerechtigkeit macht Familie zum Patienten des Wohlfahrtsstaates, wobei sich deren Vertreter nicht klar machen, dass gerade die Familie für die Ablösung der Generationen sorgt und den Wohlfahrtsstaat dadurch aufrecht erhält.

Familienpolitische Richtungsänderung

Längst steht eine Richtungsänderung in der Familienpolitik an: anstatt Maßnahmen, die sich ausschließlich auf Lastenausgleich (Hilfen, Zuschläge, Komponenten) und auf schon geborene Kinder (Kindergeld) beziehen, brauchen wir Maßnahmen, die der Tatsache

Rechnung tragen, dass nach Ablauf einer Generation noch weniger Kinder geboren werden, und dass der Realisierung von Kinderwünschen in unserer Zivilisation zu viel entgegensteht.

Die Gründe dafür liegen in den neuzeitlichen Lebens- und Arbeitsformen, in denen Vorstellungen wie „moderne Lebensentwürfe“ und Notwendigkeiten wie der „Zwang zur Flexibilität“ ihren Einfluss ausüben. Sie nehmen der Familie Stabilität und Tragfähigkeit. Eine generöse Sozialpolitik scheint die Tendenz zu verstärken: aus Scheidungen gehen immer mehr alleinerziehende Mütter mit einem Bedarf an Sozialhilfe hervor. Doch die Problemlage Deutschlands erfordert stabile Familienverhältnisse und Nachwuchs, was einen ständigen Krieg mit dem Zeitgeist bedeutet.

Da die Erwerbstätigkeit der Frauen selbstverständlich geworden ist, ist eine Politik der Vereinbarkeit von Frauenerwerbstätigkeit und Kindererziehung dringlich. Die Erstgebärenden haben ein Durchschnittsalter von 30 Jahren. Das zeigt, dass nach dem Abschluss der Ausbildung und dem Beginn einer eigenen Karriere nur ein schmales Zeitfenster für die Mutterschaft genutzt werden kann.

Das Versprechen an Mütter, nach der Erziehungszeit wieder die gleiche Stellung in den Betrieben einnehmen zu können, gerät in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit unter Druck. Die verständliche Angst vor innerbetrieblicher und letztlich sozialer Rückstufung hält sie oft davon ab, die Erziehungszeit anzutreten. Hier wäre innerfamiliäre Solidarität und die Familie als Ressource überhaupt wieder gefragt. Doch die Scheidungsziffern weisen gerade noch die Hälfte der geschlossenen Ehen als stabile und tragfähige Beziehungen aus.

Kein Ausweg ohne Geburtenförderung

Deutschland muss als entwickelte Industrienation bestrebt sein, die benötigten Qualifikationen im Lande selbst hervorzubringen. Da die sozialen Kosten der Zuwanderung hoch sind, ist die Überlegung nicht fern, ob nicht wenigstens die Hälfte des künftig fehlenden Erwerbspotenzials über eine geburtenfördernde Familienpolitik zu beheben wäre. Dieser Ansatz ist gegenüber einer raschen Zuwanderung zwar mit einer Zeitverzögerung verbunden, doch dürften die Kosten einer Zuwanderungspolitik mit den Kosten einer stärkeren Familienförderung bald gegengerechnet werden, so dass nur eine Kombination aus gezielter, wohldosierter Einwanderung und Geburtenförderung sozial- und innenpolitisch zu legitimieren sein wird.

Bei dem Vorhaben, die demographische Lage zu verbessern, einen ausgewogeneren Zustand zu erreichen, können Frankreich, England oder die skandinavischen Länder als Vorbild dienen. Ihre Geburtenzahlen sind in der Nähe des Ersatzes der Elterngeneration und liegen damit ein Drittel höher als das Geburtenniveau in Deutschland. Wirtschaft und Gesellschaft brauchen mehr Geburten, (a) um den Überalterungsprozess der Gesellschaft zu verlangsamen, und (b) weil die in Deutschland geborenen Kinder, auch mit ausländischen Eltern, die besten Voraussetzungen für erfolgreiche Sozialisation und Ausbildung mitbringen. Kinder sind Nachwuchs, Humankapital und wertvolle Investition für die Zukunft.

Nur durch mehr Kinder ist ein Generationenvertrag in ein erträgliches Lot zu bringen, und nicht mit Finanztransfers oder qualifizierter Masseneinwanderung. Beide

Maßnahmen sind nicht dauerhaft durchzuhalten.

Dazu muss aber die Gesellschaft einen Wertkonflikt lösen: die Anforderungen an das Arbeitsleben beinhalten auch für Frauen eine langwierige Ausbildung und räumliche Flexibilität. Sie stehen im Widerspruch zu den Familienpflichten und der Kindererziehung, die stabile Verhältnisse, dauerhaftes Engagement und Konstanz der Erziehungsinhalte verlangen.

Die jeweils herrschende Jugendarbeitslosigkeit rechtfertigt keinesfalls das Hintanstellen von Kinderwünschen. Zwischen Geburt und Eintritt ins Erwerbsleben liegen ca. 20 Jahre. Es gab in der Vergangenheit Geburtenwellen, die auf den Arbeitsmarkt zurollten. Doch sie sind ebenso lange vorherzusehen und eine vorausschauende Politik hat Zeit genug, um zu überlegen, wie sie ihre Humanressourcen einsetzt.

Eine vermehrte Familiengründung, eine verbesserte schulische Qualifikation und Ausbildung und eine wohlbedachte Zuwanderung müssen langfristig zusammenwirken, um das Gemeinwesen zukunftsfähig zu erhalten. Allmählich gewinnt dabei der Ausweg Einwanderung bei gleichzeitiger Geburtenförderung Konturen.

- (1) Zuwanderung sollte erst mit ihrer Vorstufe, der zeitweisen Werbung und Beschäftigung ausländischer Experten, beginnen.
- (2) Die Geburtenförderung duldet dagegen keinen Aufschub, weil ihre Wirkung sich erst in 15 bis 20 Jahren zeigt.
- (3) Die Hauptmaßnahmen der Geburtenförderung beziehen sich weniger auf das Kindergeld und auf Steuererleichterungen, sondern auf die Vereinbarkeit von Frauenerwerbstätigkeit und Mut-

terschaft sowie auf die Aufwertung der Familienleistungen, die für ebenso wichtig zu halten sind wie die Leistung der Erwerbstätigen zwischen 20 und 65 Jahren.

- (4) Mehr Geburten rechtfertigen weniger Zuwanderung, sie erfordern aber eine Qualifizierungsoffensive für die Jugend. Die Jugend ist das Humankapital von morgen und muss in einen Geist der Kreativität und Innovation hineinwachsen.

Die konsequente Einleitung dieses kombinierten Auswegs aus dem langfristigen Bevölkerungsmangel und die einander ergänzenden Maßnahmen bedeuten dennoch eine Art Kulturrevolution, eine Neuordnung der Prioritäten, nämlich vom kurzfristigen Krisenmanagement zur langfristigen Sicherung der Existenzgrundlagen.

Erfordernis einer zweiten Aufklärung

Eine rasch alternde Gesellschaft, die sich dem Umlageverfahren in der Rentenversicherung verschrieben hat, oder aus ihm nicht so schnell herausfinden wird, treibt ihre sozialen Sicherungssysteme unweigerlich in eine Schiefelage. Sie hat einmal für steigende Sozialkosten aufzukommen, gleichzeitig mit den ökonomisch-technischen Globalisierungstendenzen Schritt zu halten, d.h. am Weltmarkt schlichtweg erfolgreich zu sein. Es ist ein Irrtum zu glauben, dass offene Gesellschaften in einer globalisierten Welt ihre kleinen Einheiten zersetzen und auflösen. Vielmehr ist eine gegenläufige Tendenz zu beobachten. Zudem braucht globaler Erfolg die lokale Kompetenz.

Der Einzelne muss wissen, dass er mit seinem Lebensvollzug die

Alterspyramide mitformt: sie ist in ihrer Gestalt (jung oder alt, belastend oder entlastend) kollektiv herbeigelebt. Es muss eine Verständigung darüber hergestellt werden, welche Lebensform nachhaltig ist und welche nicht; das ist das Ende des schrankenlosen Individualismus und seiner Illusionen und stellt wieder einen Gemeinschaftsgeist her: ein Denken in Generationen, von dem genau der moderne Zeitgeist glaubte, es zugunsten der Autonomie des Einzelnen über Bord werfen zu können.

Die Lebensgesetze, die in der Generationenablöse liegen, haben die sozialbürokratische Transfergesellschaft eingeholt und zwingen sie wieder zu einem Gemeinschaftsdenken, in dem Nachhaltigkeit und Verantwortungsgefühl des Einzelnen fürs Ganze zusammengehen können.

Notburga Ott

Humanvermögensbildung statt Geburtenförderung

Familienpolitik hat zur Zeit Hochkonjunktur – zumindest in den Absichtserklärungen aller Parteien. Was Demographen und Familienforscher seit 25 Jahren wissen und sagen, ist nun auch in der Bevölkerung und der Politik angekommen. Deutschland ist eine stark alternde Gesellschaft. Mit einer durchschnittlichen Kinderzahl von 1,4 wachsen immer weniger Junge in unserer Gesellschaft nach. Gleichzeitig hat die Lebenserwartung stark zugenommen. Mittlerweile sind die ersten Folgen für das soziale Sicherungssystem

zu beobachten. So wird sich das Verhältnis von Rentnern zu Beitragszahlern in den nächsten Jahren und Jahrzehnten dramatisch verschieben und damit erhebliche Belastungen in allen Sicherungssystemen erzeugen.

Das Problem, das momentan wahrgenommen wird, ist damit eigentlich nicht die Frage nach der „Familie“, nach ihren Funktionen in unserer Gesellschaft und ob sie diese adäquat erfüllt und erfüllen kann, sondern die bevölkerungspolitisch motivierte Frage nach dem quantitativen Umfang der nachwachsenden Generation. Die Diskussion in der Politik geht daher auch vor allem um die Frage, mit welchen Maßnahmen die Fertilität wieder erhöht werden könnte.

Auch aus der Wirtschaft kommen Forderungen nach einer bevölkerungsorientierten Familienpolitik¹.

Sollte die Erhöhung der Geburtenrate jedoch das einzige Ziel sein, könnte man sich Familienpolitik sparen. Zum einen wird sie in dieser Hinsicht nur sehr begrenzt wirksam sein. Die Ablösung der individuellen Absicherung vom Vorhandensein eigener Kinder durch kollektive Sicherungssysteme ist eine Errungenschaft moderner Gesellschaften – nicht nur weil durch größere Risikogemeinschaften eine bessere Absicherung erreicht werden kann, sondern auch weil dadurch die Optionen für verschiedene Lebensstile erweitert werden, die wiederum Voraussetzung für modernes Wirtschaften sind.

¹ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), Institut der deutschen Wirtschaft (IW) und Bundesverband der deutschen Industrie (BDI): Bevölkerungorientierte Familienpolitik – ein Wachstumsfaktor, Berlin 2004.

Niemand will ernsthaft zu einer Gesellschaftsordnung zurück, in der die materielle Absicherung im Alter von eigenen Kindern oder zumindest einem größeren Familienverband abhängt. Ohne dieses Absicherungsmotiv wird man dann aber geringere Kinderwünsche akzeptieren müssen². Zum anderen käme eine solche Politik der Geburtenförderung – selbst wenn es gelänge, die Fertilitätsraten auf ein gleichwohl nicht bestandserhaltendes Niveau wie in Frankreich von 1,8 Kindern anzuheben – zur Lösung der Probleme zu spät. Eine derartige Zunahme der Geburten würde erst etwa im Jahr 2040 überhaupt wirksam zu werden, wenn diese Kinder in den Arbeitsmarkt eintreten – und dann doch nur sehr geringe Effekte entfalten³.

„Faire“ Verteilung der Belastungen

Es gibt jedoch bessere und vor allem drängendere Gründe für eine gezielte Familienpolitik als die Erhöhung der Geburtenzahlen. Wenn nun schon Belastungen aufgrund der demographischen Entwicklung in den sozialen Sicherungssystemen nicht mehr vermeidbar sind, so gilt es, diese so gering wie möglich zu halten und sie möglichst fair auf die Gesellschaftsmitglieder zu verteilen. Schon heute verschärft sich der Verteilungskampf zwischen den Generationen und zwischen Kindererziehenden und Kinderlosen. Und obwohl erhebliche finanzielle Mittel von der Allgemeinheit für familienpolitische Maßnahmen aufgebracht werden⁴ ist gerade bei Familien die Armutsquote besonders hoch⁵. Dies

² Dorbitz widerlegt mit empirischen Belegen die These, dass nach wie vor die 2-Kind-Familie als Ideal angesehen wird und die niedrigen Geburtenziffern überwiegend unerfüllten Kinderwünschen geschuldet sind, deren Realisierung nur geeigneter familienpolitischer Maßnahmen bedarf. Bereits der Kinderwunsch liegt mit durchschnittlich 1,5 deutlich unter dem bestandserhaltenden Niveau; vgl. J. Dorbitz: Keine Kinder mehr gewünscht?, in: BIB-Mitteilungen 3/2004, S. 10-17.

spricht für einen wenig effektiven Einsatz dieser Mittel.

Eine „faire“ Verteilung der Belastungen erfordert vor allem eine leistungsgerechte Behandlung der elterlichen Erziehungs- und Sozialisationsleistungen für die nächste Generation⁶. Gleichzeitig ist dies auch der Ansatzpunkt zur Reduzierung der Belastungen durch die alternde Gesellschaft. Nicht das numerische Verhältnis von Erwerbsbevölkerung und nicht im Erwerbsleben stehenden Bevölkerungsgruppen bestimmt das Wohlstandsniveau, sondern die Wertschöpfung der Gesellschaft, die auch entscheidend vom Kapitalstock und der Arbeitsproduktivität abhängt. Nicht nur aus Gründen rückläufiger Erwerbspersonen wird es daher notwendig sein, vor allem die Humankapitalbildung der nächsten Generationen zu stärken. Die richtigen Anreize für die beste Humanvermögensbildung kann jedoch nur eine faire Zurechnung im Sinne der Leistungsgerechtigkeit setzen.

Humanvermögensbildung

Bei der Frage der Humanvermögensbildung der nächsten Generation zeigen sich allerdings besondere Probleme, die staatlichen Handlungsbedarf erfordern. Im Gegensatz zu anderen Vermögenswerten ist Humanvermögen nicht übertragbar, sondern untrennbar mit dem Besitzer verbunden. Dadurch entstehen besondere Property-rights-Probleme zwischen Investoren, Besitzern, Verwendern und Nutznießern des Humanvermögens, sofern es sich dabei nicht um ein und dieselbe Person handelt. Im Falle der Humanvermögensbildung der nachwachsenden Generation sind die

³ Vgl. z.B. die Modellrechnungen von A. Börsch-Supan: Kann die Finanz- und Sozialpolitik die Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf den Arbeitsmarkt lindern?, in: B. Genser (Hrsg): Finanzpolitik und Arbeitsmärkte, Berlin 2002, S. 9-44.

Kinder, die Eltern sowie die übrigen Gesellschaftsmitglieder beteiligt.

Von Seiten der Kinder besteht ein Interesse an einer Humanvermögensbildung, die ihnen eine möglichst gute Basis zur Verwirklichung ihrer Lebenspläne bietet. Hier besteht das prinzipielle Problem, dass mit der Bildung dieses Humanvermögens erst die Voraussetzungen für eigenverantwortliches Handeln geschaffen wird. Kinder können daher die Entscheidungen über die Investitionen in ihr Humanvermögen größtenteils nicht selbst treffen. Zudem besitzen sie zu Lebensbeginn üblicherweise kein Vermögen, das für ihre Humanvermögensbildung eingesetzt werden könnte. Private Kreditmärkte versagen dabei in doppelter Weise: aufgrund der mangelnden Versicherbarkeit von Einkommensrisiken und aufgrund einer mangelnden Verpflichtungsübernahme durch die Kinder. Daher sind Kinder auf Zuwendungen von anderer Seite angewiesen, die üblicherweise von Seiten der Eltern erfolgen.

Sofern jedoch Eltern die Mittel für eine optimale Humanvermögensbildung ihrer Kindern nicht aufbringen können oder wollen, ist es aus Gründen der Gewährung gleicher Entwicklungschancen, aber auch aus Gründen einer möglichst optimalen Bildung des Humanvermögens der gesamten nächsten Generation Aufgabe des Staates, hier für einen Ausgleich der Startbedingungen zu sorgen. Dies geschieht einerseits durch die Verpflichtung der Eltern, ihre Kindern über die Sicherung des

⁴ Vgl. z.B. Deutsche Bundesbank: Monatsbericht 4/2002.

⁵ Vgl. Bundesregierung: Lebenslagen in Deutschland – Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin 2005.

⁶ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim BMFSFJ: Gerechtigkeit für Familien, Köln 2001.

Existenzminimums angemessen am Lebensstandard der Familie zu beteiligen und ihnen eine ihren Fähigkeiten entsprechende Ausbildung zuteil werden zu lassen, und andererseits durch die Bereitstellung von monetären und Realtransfers vor allem im Bildungsbereich durch die öffentliche Hand.

Kinder kein Investitionskalkül

Von Seiten der Eltern dürfte die Entscheidung für Kinder nicht vorrangig durch ein Investitionskalkül bestimmt sein, sondern durch den Wunsch nach einem Zusammenleben mit Kindern (Konsumnutzen). Prinzipiell gibt es keinen Grund, Kosten für Konsumzwecke von Seiten der Gesellschaft auszugleichen. Staatlicher Handlungsbedarf mag jedoch dann entstehen, wenn aufgrund von Marktmängeln diese Kosten übermäßig hoch ausfallen. Vor allem die mangelnde Zeitsouveränität aufgrund fehlender Kinderbetreuungsmöglichkeiten und starrer zeitlicher Restriktionen am Arbeitsmarkt erschweren oder verhindern vielfach eine den individuellen Präferenzen entsprechende Zeitaufteilung zwischen Familien- und Erwerbstätigkeit. Dadurch entstehen einerseits überhöhte phasenspezifische Belastungen und andererseits einseitige Risiken für Frauen, die üblicherweise ihre Erwerbstätigkeit reduzieren und damit einen individuellen Verlust in ihrem am Markt verwertbaren Humanvermögen hinnehmen – ein Risiko, das sie im Falle des Scheiterns der Partnerbeziehung überwiegend alleine tragen.

Wenn auch die Entscheidung für Kinder nicht vorrangig aus Investitionsmotiven erfolgt, so finden doch im Zusammenleben mit Kindern permanent solche Investitionen statt. Diese sind durchaus auch mit Renditeerwartungen verbunden, die jedoch heutzutage angesichts anderer Sicherungssysteme überwiegend nicht mehr materieller Art

sind, sondern ihren Schwerpunkt in den Sozialbeziehungen und eventuell Pflegeleistungen haben. Zudem erfordert bereits der „Konsumnutzen“ des Zusammenlebens mit Kindern Investitionen in deren Humanvermögen. Diese Zielsetzungen elterlicher Erziehungs- und Sozialisationsleistungen gewährleisten jedoch keineswegs eine optimale Humanvermögensbildung im Sinne möglichst guter Lebenschancen der Kinder. So mag z.B. eine hohe Qualifikation, die den Kindern gute berufliche Chancen eröffnet, die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass die Kinder aufgrund von höherer Mobilität für Pflegeleistungen im Alter nicht zur Verfügung stehen.

Doch auch wenn man davon ausgehen darf, dass Eltern überwiegend aus altruistischen Motiven eine ihren Kindern förderliche Entwicklung wünschen, mögen sie unter dem Einfluss eigener Interessen häufig auch zu Fehleinschätzungen darüber kommen, was für die Kindern förderlich ist. Generell lässt sich bislang jedoch feststellen, dass die Humanvermögensbildung in einer Weise stattfindet, die die Mehrheit der nächsten Generation in die Lage versetzt, ein eigenverantwortliches Leben zu führen. Allerdings sind zum Wohle der Kinder Institutionen notwendig, die frühzeitig Fehlentwicklungen identifizieren und gegensteuern können.

Gesellschaftliche Verantwortung

Darüber hinaus sind Investitionen in die nächste Generation und ihr Humanvermögen im Interesse der gesamten Gesellschaft, denn sie dienen dem Bestand, der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sowie der Sozialkultur der Gesellschaft. Die Verantwortung dafür sollte daher auch von allen gemeinsam getragen werden. Dies gilt umso mehr, als eine gelingende Sozialisation und Bildung vielfältige

soziale Bezüge und Erfahrungen erfordert. Eltern alleine sind nicht in der Lage, all jene Fähigkeiten und Kompetenzen zu vermitteln, die in den unterschiedlichen Interaktions- und Beziehungszusammenhängen moderner, komplexer Gesellschaften erforderlich sind.

Die individuellen Kompetenzen für soziale Interaktion, das bei unterschiedlichen Bedingungen angemessene Vermitteln von eigenen und Gruppeninteressen, können nur in eben solchen Beziehungen erfahren und gelernt werden. Dies bedeutet, dass die Sozialisationsverantwortung nicht allein den Familien zugeschrieben werden darf und Eltern insbesondere bei Überforderung nicht im Stich gelassen werden dürfen, sie also nicht nur monetäre, sondern auch institutionelle Unterstützung erhalten sollten.

Nun tritt bei Investitionen der Gesellschaft, d.h. der jeweiligen anderen Gesellschaftsmitglieder in das Humanvermögen der nächsten Generation, die bekannte Free-rider-Problematik auf. Individuell besteht kein großer Anreiz, sich an der Humanvermögensbildung der Kinder anderer Leute zu beteiligen. Diese findet daher nur soweit statt, soweit Kinder in die Sozialbeziehungen und Institutionen einbezogen sind, die für die eigenen Lebensumstände von Bedeutung sind. Je mehr diese Beziehungen jedoch in modernen Gesellschaften so organisiert werden, dass Kinder systematisch ausgeschlossen sind, geht ein wesentlicher Bestandteil kindlicher Sozialisation verloren, der durch andere Formen kollektiver Unterstützung familialer Erziehung übernommen werden muss, soll auch in Zukunft die Sozialisation und Humanvermögensbildung der nächsten Generationen erfolgreich verlaufen. Staatliche Aufgabe ist es dabei, einerseits entsprechende öffentliche Institutionen bereit-

zustellen und andererseits neue informelle Beziehungsnetze durch die Schaffung eines entsprechenden rechtlichen und infrastrukturellen Rahmens anzuregen und zu fördern.

Fehlanreize durch Zuordnung der Erträge

Schließlich werden auch durch die Zuordnung der Erträge der Humanvermögensbildung Fehlanreize gesetzt. Die Investitionen in das Humanvermögen der nächsten Generation werden grundsätzlich von der Elterngeneration getragen: teilweise durch die öffentliche Hand mittels monetärer Transfers und Realleistungen (vor allem das Bildungssystem), überwiegend jedoch privat durch die Leistungen der Eltern. Dabei besteht jedoch eine Schiefelage sowohl im interwie auch intragenerationellen Verhältnis, die nicht durch Marktmängel, sondern durch Mängel unseres Steuersystems und unseres Sozialen Sicherungssystems bedingt ist. So stehen den privaten Investitionen der Eltern in das Humanvermögen ihrer Kinder keine entsprechenden „Renditezahlungen“ gegenüber.

Unser soziales Sicherungssystem verpflichtet die nächste Generation, aus den Erträgen dieser Investitionen nicht die jeweiligen Investoren, d.h. einerseits die Eltern und andererseits die öffentliche Hand, anteilmäßig zu befriedigen, sondern die jeweils gerade Versicherten – weitgehend unabhängig davon, wie stark diese zur Humanvermögensbildung beigetragen haben. Damit werden diejenigen, die keine Kinder erziehen, zu Begünstigten des Systems, und diejenigen, die wegen Kindererziehung kürzere Versicherungszeiten und geringere Beiträge aufweisen, zu Benachteiligten. Die Folge sind zu geringe Investitionsanreize sowohl auf privater wie kollektiver Ebene: die privaten „Renditen“ der Eltern fallen zu gering aus, während im

kollektiven Umlagesystem Humankapitalerträge ohne Bezug zur vorherigen Humanvermögensbildung verteilt werden.

Was ist vor diesem Hintergrund für die Familienpolitik zu fordern?

Angesichts der vielen Fehlanreize bei der Humanvermögensbildung in die nächste Generation sollte es Hauptaufgabe der Familienpolitik sein, die Leistungsbeziehungen zwischen und innerhalb der Generationen systematisch zu überprüfen und das Verhältnis von Leistung und Gegenleistung neu auszubalancieren. Hier gilt es, die vielfältigen Finanzierungsströme in systematischer und vor allem transparenter Weise neu zu ordnen. Eine Bündelung der verschiedenen monetären und nichtmonetären Leistungen, die bislang teils über die Sozialversicherungen erfolgen, in einem Familienfonds⁷ oder einer Familienkasse wären dazu ein sinnvoller erster Schritt.

Die zur Zeit von allen Parteien angestrebte Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist angesichts der hohen Opportunitätskosten der Kindererziehung längst überfällig. Familienfreundliche Bedingungen in und für Betriebe gehören hier genauso dazu wie eine Verbesserung der Betreuungssituation. Allerdings sollte man bei der Diskussion um Ganztagesbetreuungseinrichtungen nicht das ebenso wichtige Ziel der institutionellen Unterstützung der Familien und gemeinschaftlichen Humanvermögensbildung vernachlässigen. Hier sind umfassende pädagogische Konzepte sowohl der frühkindlichen Gruppenerziehung wie auch der Ganztagesbetreuung gefragt, die die Chancengleichheit erhöhen und zu einer Umsteuerung im deutschen

⁷ Einen solchen hat der Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen beim BMFSFJ in seinem Gutachten „Gerechtigkeit für Familien“ (Köln 2001) vorgeschlagen.

Bildungssystem beitragen, um das Bildungsniveau zu heben und der starken sozialen Selektion entgegenzuwirken.

Zum Schluss noch ein Wort zum neuerdings diskutierten einkommensabhängigen Elterngeld, mit dem die Opportunitätskosten der Kindererziehung durch Zahlung eines prozentualen Lohnersatzes gesenkt werden sollen. Aus individueller Sicht werden hier sicher Anreize zugunsten der Entscheidung für Kinder gesetzt. Auch aus Gleichstellungsgründen mag eine solche Maßnahme begründbar sein, weil sie zumindest tendenziell dazu führen mag, dass auch Väter vermehrt die Elternzeit nutzen.

Aus ökonomischer Sicht ist allerdings zu fragen, ob eine solche Maßnahme tatsächlich effizient ist, indem die Gesellschaft Kindern von Müttern mit höherem Einkommen einen höheren finanziellen Zuschuss zukommen lässt. Ökonomisch ließe sich dies nur dann begründen, wenn von diesen Kindern zumindest im Durchschnitt später eine höhere Produktivität zu erwarten wäre. Dieser Nachweis steht bislang aus – im Gegenteil, viele Belege sprechen dafür, dass sich Kinder bei geeigneten Rahmenbedingungen unabhängig vom elterlichen Bildungsniveau und Einkommensstatus gleichermaßen zu produktiven und mündigen Mitgliedern der Gesellschaft entwickeln.

Dass in Deutschland – wie die Pisa-Studie ausweist – der Zusammenhang zwischen Bildungsniveau der Eltern und dem der Kinder stark korreliert, spricht weniger dafür, dass Mütter mit hoher Bildung besonders produktiv bei der Erziehung von Kindern wären, sondern vor allem gegen die Bedingungen in unserem System der Bildung von Humankapital. An diesen sollte Familienpolitik gemeinsam mit Bildungspolitik vor allem ansetzen.

Stefan Sell

Grundlinien einer expliziten Familienpolitik

Die Diskussion über eine neue Ausgestaltung der Familienpolitik ist vor dem Hintergrund der Befunde zur demografischen Entwicklung einzuordnen – und dies verleiht der Debatte einerseits eine enorme Schubkraft, weil zumindest die Problemwahrnehmung in diesem Bereich deutlich zugenommen hat, andererseits resultiert daraus aber auch die Gefahr einer unterkomplexen Reduktion der Ziele (und Möglichkeiten) einer modernisierten Familienpolitik auf eine Bewältigungsfunktionalität im demografischen Wandel.

Bei einer detaillierten Betrachtung der dominanten Argumentationsstränge wird man sogar die These aufstellen dürfen, dass es primär die Strukturprobleme der umlagefinanzierten sozialen Sicherungssysteme sind, die das „neue“ und vor allem „andere“ Interesse an Familienpolitik motiviert: Angesichts einer seit nunmehr 30 Jahren auf niedrigem Niveau angesiedelten Geburtenrate in Verbindung mit einer kontinuierlich steigenden Lebenserwartung und der eklatanten Wachstumsschwäche der Wirtschaft in Verbindung mit einem nicht gelingenden Abbau der Arbeitslosigkeit beginnen die tradierten sozialen Sicherungssysteme gleichsam „heißzulaufen“, und die Politik gerät in ein Gefangenendilemma von Ausgabenkürzungen (im Wesentlichen durch Umfinanzierung zu Lasten der privaten Haushalte) und systematischer Überforderung des (verbleibenden) Faktors sozialversicherungspflichtige Arbeit in Form einer tendenziell stetig steigenden Beitragsbelastung.

Instrumentalisierung der Familienpolitik

Die Generationen einer Gesellschaft sind entsprechend des Phasenmodells des Lebenslaufs über Kindheit und Jugend, Erwerbsphase und nachberufliche Lebensphase ganz unterschiedlich eingebunden in die Nettozahler- und Nettoempfängerposition der sozialen Sicherungssysteme wie auch des Steuer-Transfer-Systems. Umlagefinanzierte soziale Sicherungssysteme haben bzw. bekommen ein echtes fiskalisches Nachhaltigkeitsproblem, wenn im Vergleich zur Zahl der Erwerbstätigen die Zahl der vor- und nachgelagerten Transferempfänger zu stark ansteigt¹. In diesem Problemfeld bewegen sich die zahlreichen Vorschläge für eine neue Konfiguration der Einnahmenseite der Sozialversicherung von der Bürgerversicherung bis hin zu den Kopfprämienmodellen. Darüber hinaus richtet sich die

¹ Es gibt allerdings – politisch durchaus konträr gelagerte – abweichende Positionen: So argumentieren Kritiker der Instrumentalisierung der demografischen Entwicklung für Umbau- bzw. Abbaumaßnahmen im Bereich der sozialen Sicherungssysteme, dass die Entwicklung der Produktivität einerseits und die Abnahme der Zahl der (ebenfalls zu versorgenden) jungen Menschen andererseits die angestiegene Zahl der älteren Menschen finanzierbar werden lassen (vgl. hierzu G. Bosbach: Demografische Entwicklung – nicht dramatisieren!, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Heft 2, 2004, S. 96-103). Auf der anderen Seite wird – am Beispiel der Debatte über eine kinderbezogene Differenzierung der Beitragssätze im Anschluss an das Pflegeurteil der Bundesverfassungsgerichts – argumentiert, dass dies nicht empfehlenswert wäre, da die notwendigen Anpassungen innerhalb der Systeme über Leistungskürzungen laufen könnten und die Zahl der Kinder nur eine Nebenbedingung sei (vgl. K. Konrad, W. Richter: Zur Berücksichtigung von Kindern bei umlagefinanzierter Alterssicherung, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Heft 1, 2005, S. 115-130).

Aufmerksamkeit verstärkt auf die Frage, ob und wie man mit Hilfe familienpolitischer Maßnahmen arbeitsmarktliche wie auch bevölkerungspolitische Zielsetzungen realisieren kann. So diskutiert man derzeit sowohl den angestrebten Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen wie auch den Vorschlag der Einführung eines am bisherigen Nettoentgelt orientierten Elterngeldes² vor allem angesichts der (erwarteten) Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Arbeitsmärkte.

Bereits seit Jahren ist eine demografisch bedingte Schrumpfung des Arbeitsangebots zu beobachten, das zeigen die Daten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). Danach hat die Zahl der verfügbaren Arbeitskräfte im Zeitraum von 1987 bis 2004 um durchschnittlich 173 000 Personen jährlich abgenommen. Jahr für Jahr gehen Deutschland aufgrund der Bevölkerungsentwicklung Arbeitskräfte im Umfang einer Großstadt verloren. Dass das Erwerbspersonenpotenzial trotzdem im gleichen Zeitraum gestiegen ist, liegt fast ausschließlich an der so genannten „Verhaltenskomponente“, also die stärkere Erwerbsneigung der Frauen und hierbei insbesondere der Mütter: durchschnittlich zusätzliche 280 000 Erwerbspersonen waren es in den Jahren 1997 bis 2000 pro Jahr.

² Vgl. hierzu B. Rürup, S. Gruescu: Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungsentwicklung, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), Berlin, November 2003, mit einem Plädoyer für die Einführung eines solchen Elterngeldes in Deutschland.

Mit einem Neuzuschnitt der familienpolitischen Instrumente vor allem hinsichtlich des Ausbaus und der Flexibilisierung der Kinderbetreuungsangebote wie auch der Einführung eines lohnersatzförmig ausgestalteten Elterngeldes zielt man auf eine weitere Mobilisierung des Reservoirs vor allem an qualifizierten Frauen für die Arbeitsmärkte der Zukunft in Verbindung mit der erhofften Realisierung bevölkerungspolitischer Ziele im Sinne einer höheren Geburtenrate. Dieser – nach einer langen Phase historisch bedingter Tabuisierung von aktiver Bevölkerungspolitik – neue Zugriff auf Familienpolitik resultiert aus der anhaltend niedrigen Geburtenrate. Für Deutschland ergab sich im Jahr 2000 eine Quote von 1,36 Kindern pro Frau. Bei einer genaueren Analyse des Geburtenrückgangs zeigt sich, dass in steigendem Maße entweder ganz auf Kinder verzichtet wird oder dass das Paar/der Elternteil sich für mindestens zwei Kinder entscheidet. Auffallend hoch ist der Kinderlosenanteil bei Frauen mit Fachhochschul- und Universitätsabschlüssen in Westdeutschland. In der Altersgruppe der 35- bis 39-Jährigen bewegt er sich zwischen 41% und 44%³.

Hinzu kommt eine eigenständige, eher sozialpolitische Instrumentalisierung der Familienpolitik, die abstellt auf die ganz offensichtlich schwierige materielle Lebenslagen-situation vieler Familien. Höchst aktuell sind die Befunde aus dem neuen Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, die aufzeigen können, dass bestimmte Familien und insbesondere die Kinder die am stärksten von Armut und Unterversorgungslagen be-

troffenen Personengruppen sind. Als zentrale Risikogruppe erweisen sich hierbei die Haushalte der Alleinerziehenden mit einer Armutsrisikoquote von 35,4% im Jahr 2003⁴. Gefordert wird vor diesem Hintergrund ein Ausbau der familienbezogenen Leistungen im Sozialversicherungsrecht und/oder im Steuer-Transfersystem.

Aber es stellt sich die Frage, ob solche partiellen Konzeptualisierungen „moderner“ Familienpolitik nicht viel zu kurz greifen angesichts der kontextuellen Veränderungen, denen Familien heute ausgesetzt sind. Die dominante teilbereichsbezogene Sicht auf Familienpolitik mit ihren Verengungen führt in der Gesamtschau zu dem berechtigten Vorwurf, dass es in Deutschland nur eine – und dann auch noch reduzierte – implizite Familienpolitik gibt.

Kontextuelle Veränderungen

Die neueren Befunde der Familienforschung zeichnen ein weitaus komplexeres Bild von den Lebenslagen der Familien heute, als es die verengte aktuelle familienpolitische Debatte vermittelt⁵. Der gesellschaftliche Strukturwandel führt zu mehrfach tiefgreifenden Veränderungen, mit denen das System Familie konfrontiert wird: Beobachtbar sind eine stärkere Mobilität

bzw. Mobilitätsanforderungen (mit abgeleiteten Folgeproblemen z.B. hinsichtlich der Nicht-Verfügbarkeit familialer Netzwerke im Bereich der Kinderbetreuung), eine deutliche Zunahme der lingualen und kulturellen Diversität, mit der vor allem Kinder heute aufwachsen und mit denen sie sich aktiv arrangieren müssen, sowie generell eine Verschlechterung der ökonomischen Rahmenbedingungen für einen Teil der Familien (und hierbei aus zwei Perspektiven nicht nur in Form einer hohen Armutsbelastung der Kinder, sondern auch eine Verschlechterung des ökonomischen Bedingungsgefüges der Familie durch Kinder). Hinzu kommt die Einbindung vieler Frauen in die familialen Pflegearrangements, wenn die Eltern oder Schwiegereltern pflegebedürftig werden – so werden von den derzeit 1,44 Millionen Pflegebedürftigen, die zu Hause leben, eine Million ausschließlich von den eigenen Angehörigen – im Regelfall Frauen – betreut.

Familien sind heute einer größeren Diskontinuität und mehr kritischen Übergängen⁶ ausgesetzt, aus denen heraus immer auch die Gefahr des Auseinanderbrechens der familialen Strukturen resultiert. Empirisch manifestiert sich das in der Entwicklung der Scheidungshäufigkeit. Nach den gegenwärtig vorliegenden Daten wird mindestens jede dritte Ehe wieder geschieden, die mittelfristige Obergrenze (gemessen an der zusammengefassten ehedauerspezifischen Scheidungsziffer über 40 Jahre) liegt derzeit bei 46%⁷. Diese Be-

⁴ Vgl. Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung: Lebenslagen in Deutschland. Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin 2005. Für eine aktuelle Bestandsaufnahme der Kinderarmut vgl. M. Corak, M. Fertig, M. Tamm: A Portrait of Child Poverty in Germany, RWI: Discussion Papers Nr. 26, Essen 2005.

⁵ Eine fundierte Übersicht über diese Veränderungen findet sich bei R. Peuckert: Familienformen im sozialen Wandel, Wiesbaden 2004. Die zahlreichen Schnittstellen zur Familienpolitik werden systematisch entwickelt bei I. Gerlach: Familienpolitik, Wiesbaden 2004. Die Auswirkungen strahlen bis in die amtliche Statistik aus. Vgl. M. Nöthen: Von der „traditionellen Familie“ zu „neuen Lebensformen“. Neuerungen in der Familienberichterstattung des Mikrozensus, in: Wirtschaft und Statistik, Heft 1/2005, S. 25-40.

⁶ Ein Beispiel für einen kritischen Übergang wäre der Wechsel von der Partnerschaft zur Elternschaft. Vgl. hierzu z.B. W. Fthenakis, B. Kalicki, G. Peitz: Paare werden Eltern. Die Ergebnisse der LBS-Familien-Studie, Wiesbaden 2002. Ein anderes Beispiel wäre die Übernahme von Pflegeaufgaben gegenüber den Eltern/Schwiegereltern.

⁷ Vgl. D. Emmerling: Ehescheidungen 2003, in: Wirtschaft und Statistik, Heft 2/2005, S. 97-108.

funde korrespondieren mit einem noch viel zu selten thematisierten qualitativen Wandel im Familiensystem, wobei vor allem die veränderte Motivation zu Ehe und Partnerschaft eine Rolle spielt. Neben den bekannten rechtlichen und sozial-normativen Gründen für eine Heirat (als eine der Familiengründung vorgelagerte Entscheidung) haben psychologische Aspekte an Gewicht gewonnen, also die „sinnstiftende“ Funktion eines Kindes im eigenen Leben und die Verbindung mit dem Institut der Ehe.

Zunehmend lässt sich darüber hinaus aber auch eine Verschiebung bei den Partnerschaftsmodellen beobachten, bei dem das Kind nicht mehr im Zentrum steht, sondern die Beziehung an sich, wobei eine Maximierung des individuellen Glücks in einer auf Dauer angelegten hochwertigen Paarbeziehung erreicht werden soll. Wenn eine Beziehung dieses Erwartungsspektrum nicht erfüllt, dann wird sehr häufig ein neuer Partner bzw. Partnerin gesucht. Soziologisch gesehen kommt es zu einer begrenzten (vor allem lebenslaufbezogenen) Deinstitutionalisierung der Ehe und – was viel entscheidender auch für familienpolitische Antworten ist – die soziale Kohäsion kann immer weniger durch tradierte soziale Kontrollmechanismen oder sozial formatierte Rollenmodelle gewährleistet werden, sondern Partnerschaft und Elternschaft werden zunehmend zu einer individuellen Herausforderung, deren Bewältigung vor allem auch von den individuellen Kompetenzen abhängen.

Explizite Familienpolitik als Generationenpolitik

Auf der individuellen Ebene werden die hoch komplexen familienpolitischen Herausforderungen deutlich erkennbar: Beschränkt man den familienpolitischen Blick

eben nicht nur auf die frühe Phase der Familienentwicklung mit Kindern bis maximal zum Ende der Schulzeit, sondern konzeptualisiert man Familienpolitik bewusst als Generationenpolitik, dann eröffnet sich ein ganz breites Anforderungsspektrum. Denn den Menschen werden in den kommenden Jahren und Jahrzehnten immer mehr Lebenskompetenzen abgefordert: eine möglichst stabile Bindungsfähigkeit im privaten Bereich, Bildungs- und Leistungsbereitschaft im Arbeitsleben, die Bereitschaft zum Konsumverzicht im Hier und Jetzt aufgrund der sich immer mehr durchsetzenden Mischung der Sicherungssysteme mit Umlage- und Kapitaldeckungselementen und die generelle Individualisierung wichtiger Vorsorgebereiche, die steuer- und abgabenbezogene Übernahmebereitschaft von gesellschaftlich induzierten Lasten sowie nicht zu vergessen die Bereitschaft, die zunehmende kulturelle und sprachliche Diversität der Gesellschaft zu akzeptieren.

An dieser Stelle wird die zentrale Verknüpfung von Familienpolitik mit der Bildungspolitik augenscheinlich, denn eine solche „moderne“ Kompetenzentwicklung erfordert eine entsprechend ausgerichtete und vor allem – nach allen vorliegenden Befunden der Bildungsforschung – so früh wie möglich einsetzende qualitativ hochwertige und institutionalisierte Bildungs- und Erziehungsarbeit, die angesichts der gegebenen und erwartbaren Lebensverhältnisse vieler Familien eben nicht alleine von diesen geleistet werden kann – bei vielen Familien sogar noch weniger als bereits heute.

Der generationenübergreifende Bezug der Familienpolitik gerade an ihrer Schnittstelle zur Bildungspolitik zeigt sich bei der in der gesundheitspolitischen Diskussion

immer wieder hervorgehobenen Problematik eines starken Ausgabenanstiegs im Gefolge der stetig zunehmenden Lebenserwartung bei der Behandlung chronischer Erkrankungen. Letztere sind in einem starken Maße die Folge einer „ungesunden“ Lebensweise in der Kindheit, Jugend und dem frühen Erwachsenenalter⁸. Die Tatsache, dass wir mittlerweile durchaus epidemiologisch relevant Altersdiabetes bei Kindern und Jugendlichen beobachten müssen, mag einen Hinweis darauf geben, was der Gesellschaft an Folgekosten aus bestimmten Lebensstilen droht. Auch hinsichtlich der möglichen positiven Effekte verhaltens- und verhältnispräventiver Maßnahmen gilt der gleiche Sachverhalt wie bei Lernprozessen generell: Je früher (investiert wird), desto besser⁹.

Praktische explizite Familienpolitik

Eine derart umfassend verstandene explizite Familienpolitik wird mindestens drei Hauptstoßrichtungen ausdifferenzieren müssen: Zum einen ein möglichst konsistentes System der finanziellen Hilfen für Familien, zweitens ein quantitativer und vor allem qualitativer Ausbau der Bildungs- und Betreuungsangebote sowie drittens konsequenterweise die systematische Ausweitung der familienpolitischen Interventionen in

⁸ Vgl. ausführlich A. Kruse et al.: Kostenentwicklung im Gesundheitswesen: Verursachen ältere Menschen höhere Gesundheitskosten? Expertise im Auftrag der AOK Baden-Württemberg, Heidelberg 2003.

⁹ Praktisch bedeutet dies eine Fokussierung auf das Konzept der Widerstandsfähigkeit (Resilienz), und zwar möglichst früh im Lebenslauf, denn Menschen mit kombinierter Bindungsfähigkeit und Ich-Stärke entfalten psychische Widerstandsfähigkeit und realisieren stärker als andere Präventionspotentiale. Primärer Ansatzpunkt wäre die frühkindliche Bildung. Zum aktuellen Diskussionsstand vgl. die Beiträge in G. Opp, M. Fingerle, A. Freytag (Hrsg.): Was Kinder stärkt. Erziehung zwischen Risiko und Resilienz, München 2004.

Form von Hilfen zur Stärkung der Kompetenzen von Familien.

Hinsichtlich der finanziellen Hilfen beginnt derzeit eine Debatte, die zu Recht das auch für Experten unüberschaubare Geflecht an Transferleistungen, Steuer- und sonstigen Vergünstigungen für Familien adressiert und unter Begriffen wie „Familien“- oder „Kinderkasse“ für eine Zusammenfassung und daran anschließend auch Neuordnung der Leistungen plädiert.

Hier stehen sich allerdings bei der Frage einer ordnungskonformen Ausgestaltung teilweise diametral entgegengesetzte Konzepte gegenüber. Erwähnt sei hier nur die Frage, ob eine systematische Förderung der Familien innerhalb oder außerhalb des Sozialversicherungssystems erfolgen sollte.

Während der Mainstream der Ökonomen hier wohl für eine Trennung votiert, gibt es bei einer Betrachtung der Effekte des gegebenen Finanzierungssystems aus der Perspektive des Existenzminimums durchaus Handlungsbedarf. Denn die Nicht-Berücksichtigung der Kinder bei der Beitragserhebung in der Sozialversicherung ist die Hauptursache dafür, dass selbst ein Facharbeiter mit einem Durchschnittsgehalt plus Kindergeld bei zwei und mehr Kindern bei einer äquivalenzgewichteten Betrachtung netto nicht einmal das sozio-kulturelle Existenzminimum erreicht, während der ledige, nicht verheiratete Arbeitnehmer ohne Kinder bei einem Bruttoeinkommen von 30 000 Euro nach Abzug von Steuern, Sozialversicherungsbeiträgen und dem Existenzminimum über ein frei verfügbares Einkommen von mehr als 10 300 Euro/Jahr verfügt.

Eine Reform der finanziellen Hilfen für Familien – gerade auch vor dem Hintergrund der parallelen

Diskussion über eine neue Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme im Sinne eines Systemwechsels zur Steuerfinanzierung, die aus arbeitsmarktpolitischer Sicht geführt wird – sollte aus familienpolitischer Sicht gekoppelt werden mit der Einführung eines kinderorientierten Familiensplittingmodells. Noch intensiv zu diskutieren wäre eine familienfreundliche Ausgestaltung bei einer stärkeren Finanzierung der sozialen Sicherung über indirekte Steuern, was derzeit aus beschäftigungspolitischer Sicht von vielen Akteuren zunehmend gefordert wird.

Früh investieren statt später reparieren – ein Beispiel

Die bisherigen Ausführungen haben bereits erkennen lassen, wie komplex und anspruchsvoll eine explizite Familienpolitik wäre. Abschließend soll aus Platzgründen an einem hoch aktuellen Fallbeispiel demonstriert werden, welche systematischen Veränderungen notwendig werden, um nur in einem Teilbereich zu befriedigenden Ergebnissen zu kommen. Betrachtet werden soll der geforderte Ausbau der Bildungs- und Betreuungseinrichtungen für Kinder.

Gegenwärtig werden 10,5 Mrd. Euro an öffentlichen Mitteln für die Kinderbetreuung bis zur Schule ausgegeben – hinzu kommen noch die Elternbeiträge und die Eigenanteile der freien Träger von Kindertageseinrichtungen, die nirgendwo systematisch erhoben werden. Der genannte Betrag entspricht einem Anteil von 0,5% am BIP. Nach einer Soll-Vorgabe der OECD sollten die Mitgliedstaaten 1% des BIP investieren, das würde für Deutschland bedeuten, dass zusätzliche 11 Mrd. Euro pro Jahr in den vorschulischen Bereich zu investieren wäre.

Nun muss man aber wissen, dass vereinfacht gesagt über die

Bundesländer hinweg etwa 75% der Gesamtausgaben im Bereich der Kindertageseinrichtungen im Wesentlichen aus kommunalen Mitteln aufgebracht werden, der Rest entfällt auf die Eltern und die Träger. Man kann nun ebenfalls anhand neuerer Studien zeigen, dass Investitionen in einen Ausbau der Kinderbetreuung aus volkswirtschaftlicher Sicht einen hohen Return on Investment aufweisen – kosten-nutzen-analytisch spricht alles für eine starke Ausweitung dieses Bereichs¹⁰. Aber – beim Ist-Zustand müssten die Kommunen die Haupttraglast der Finanzierung übernehmen, während die zusätzlichen finanziellen Nutzen z.B. in Form höherer Steuer- oder Beitragseinnahmen vor allem auf der Ebene von Bund und Sozialversicherungen anfallen¹¹. Kein „rational“ handelnder Kämmerer kann nun einer Verdoppelung der Ausgaben angesichts der für ihn völlig verzerrten Kosten-Nutzen-Verteilung zustimmen.

Die Lösung wäre eigentlich relativ einfach: Wenn man wirklich einen deutlichen Ausbau und zugleich auch eine von allen Experten für notwendig befundene qualitative Verbesserung des vorschulischen Bereichs erreichen will, dann geht das nur, wenn der Bund in die Regelfinanzierung der Kinderbetreuung eingebunden wird. Der erste Versuch mit den angeblich 2,5 Mrd. Euro Einsparungen durch Hartz IV seitens der Bundesregierung, die für den Ausbau der Betreuung der unter Dreijährigen verwendet werden sollen, ist zwar

¹⁰ Vgl. ausführlich S. Sell: Gegenwärtige und zukünftige Finanzierung von Kindertageseinrichtungen aus volkswirtschaftlicher und sozialbetriebswirtschaftlicher Sicht, in: I. Wehrmann (Hrsg.): Kindergärten und ihre Zukunft, Weinheim 2004, S. 379-395.

¹¹ Vgl. hierzu bestätigend die neue Studie von D. Vesper: Gibt es fiskalische Anreize für die Kommunen zum Ausbau der Kinderbetreuung?, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 3/2005, S. 41-48.

in mehrfacher Hinsicht gescheitert, wichtiger ist hier aber das damit verbundene Eingeständnis, dass es gute „meritorisch“ fundierte Gründe für eine Beteiligung des Bundes an der laufenden Finanzierung der Kinderbetreuungseinrichtungen gibt. Einen entsprechenden politischen Willen vorausgesetzt, würde es natürlich technische Realisationsmöglichkeiten einer regelhaften Bundesfinanzierung in diesem Bereich geben, auch unter Beachtung der immer wieder vorgebrachten verfassungsrechtlichen Einschränkungen¹².

Der mittlerweile von vielen geforderte Übergang von einer transferorientierten hin zu einer infrastrukturbezogenen Familienpolitik wird keinesfalls „billiger“, eher ist das Gegenteil der Fall. Bei einer den modernen Erkenntnissen folgenden Ausgestaltung einer innovativen familienpolitischen Infrastruktur mit einer klaren Schwerpunktsetzung auf möglichst frühzeitige Interventio-

¹² Stichworte hierfür wären eine Ausschüttung der Bundesmittel direkt an die Eltern in Anlehnung an das Kindergeldsystem unter Nutzung des Instrumentariums zweckgebundener Gutscheine oder auch eine leistungsgesetzliche Ausgestaltung seitens des Bundes.

nen kann es aber mittel- und langfristig erhebliche Kosteneinsparungen in anderen Bereichen geben (Jugendhilfe, Schule, Ausbildung, Arbeitsmarkt usw.). Das Problem – wieder einmal – ist wie z.B. bei der Prävention der Time-lag zwischen Investition und Nutzenrealisation. Aber das gilt ja nicht nur für die Familienpolitik. Womit wir wieder bei einem strategisch ausgerichteten Gesamtkonzept wären, was eben mehr wäre als ein Jahr Elterngeld plus Kitas, die wie Aldi oder Lidl bald auch bis 20 Uhr geöffnet haben.

Thomas Bahle

Familienpolitik in der EU – was können wir von anderen Ländern lernen?

Die Bundestagswahl im Herbst 2006 rückt näher und belebt, wie immer bei solchen Anlässen, die familienpolitische Debatte in Deutschland. Dabei ist auch der Blick über die Grenzen ins benachbarte europäische Ausland in Mode gekommen, um von dort „zu lernen“. Wurde noch vor nicht allzu langer Zeit das „Modell Deutschland“ unseren europäischen Freunden zur Nachahmung empfohlen, hat sich das Selbstverständnis der Deutschen in Europa heute grundlegend gewandelt. Die hiesigen Probleme erscheinen in der öffentlichen Debatte als besonders gravierend und die deutschen Institutionen als für ihre Lösung wenig geeignet.

Beide Sichtweisen waren und sind übertrieben. Weder stellt sich die demographische Lage Deutschlands im europäischen Vergleich als außergewöhnlich dar,

noch befindet sich der deutsche Sozialstaat in einer einzigartigen Krise. Der internationale Vergleich legt vor allem eine Entdramatisierung der Lage in Deutschland nahe. In fast allen Vergleichsdimensionen in Demographie, Familie und Sozialstaat befindet sich Deutschland auf einem Platz im europäischen Mittelfeld. Das gilt auch für die Familienpolitik.

Doch gibt es durchaus einige spezifisch deutsche Entwicklungen, zum Beispiel einen beispiellos hohen Anteil kinderloser Frauen und Männer in jüngeren Alterskohorten. Auch die deutsche Familienpolitik kann sicherlich Anregungen aus anderen europäischen Ländern beziehen.

Indikatoren im europäischen Vergleich

Geburtenrückgang, Alterung und Wandel der Familienstrukturen

sind Prozesse, die in allen entwickelten Ländern in ähnlicher Form zu beobachten sind. Allerdings haben sich dabei im internationalen Vergleich in jüngster Zeit Konstellationen ergeben, die vielleicht überraschen. So haben heute in Europa nicht die „fortgeschrittensten“ Länder die niedrigsten Geburtenraten, sondern die als traditionell „familienorientiert“ geltenden Länder Südeuropas sowie die mit den besonderen Problemen des Übergangs zu Marktwirtschaft und Demokratie kämpfenden osteuropäischen Länder (siehe dazu und für folgende Vergleichsdaten die Übersicht).

Im Ländervergleich ist der Zusammenhang von Geburtenrate und Frauenerwerbstätigkeit positiv: in Europa finden sich die höchsten Geburtenraten heute in den skandinavischen Ländern sowie in Island und Frankreich

Indikatoren zur Familienpolitik in Europa

Land	Geburtenrate (TFR)	Armutsrate Kinder 0-15	Erwerbsquote Frauen 25-54	Sozialausgaben für Familien	Anteil sozialer Dienste	Betreuungsquote Kinder 3-5	Betreuungsquote Kinder 0-2
Dänemark	1,76	(6)	83,7	3,9	60	91	64
Schweden	1,71	(4)	85,5	3,0	47	80	48
Finnland	1,76	3	85,5	3,0	44	66	22
Belgien	1,61	5	72,4	2,2	18	97	30
Frankreich	1,89	10	78,7	2,7	22	99	29
Niederlande	1,75	9	75,7	1,2	40	98	6
Österreich	1,39	7	81,8	3,0	17	79	4
Deutschland	1,34	6	78,0	3,1	25	78	10
Großbritannien	1,71	16	76,4	1,8	20	(60) ¹	(34) ¹
Irland	1,98	18	67,1	2,4	10	X	X
Italien	1,29	17	60,3	1,0	37	95	6
Spanien	1,29	18	63,9	0,5	40	84	5
Portugal	1,44	16	78,3	1,1	36	75	12
Griechenland	1,35	13	62,9	1,8	34	70	3
Polen	1,24	(14)	75,8	X	X	(33) ²	X
Ungarn	1,30	(12)	69,5	2,6	25	(90) ²	X
Tschechien	1,18	(2)	81,5	1,6	13	(88) ²	X
Slowakei	1,17	(2)	83,9	1,5	9	(70) ²	X

¹ Nur England. ² Betreuungsquote 4-jährige 2002. X Fehlender Wert.

Geburtenrate: Total Fertility Rate 2003; Quelle: EUROSTAT: NewCronos Database.

Armutsrate: Kinder in Haushalten mit weniger als 50% des (gewichteten) Durchschnittseinkommens (Median) in % aller Kinder, ca. 2001. Quelle: EUROSTAT: NewCronos Database. Für Dänemark, Schweden, Polen, Ungarn, Tschechien und Slowakei ca. 1995. Quelle: B. Bradbury, M. Jäntti: Child poverty across industrialized nations, Innocenti Occasional Papers, Nr. 71, Florenz 1999.

Erwerbsquote: 2002. Quelle: European Commission, Employment and Social Affairs: Employment in Europe 2003, Brüssel 2003.

Sozialausgaben für Familien: Sozialleistungen für Familien in % des Bruttoinlandsprodukts 2002; Quelle: EUROSTAT: NewCronos Database.

Anteil sozialer Dienste: Anteil der Ausgaben für Dienstleistungen in % aller Sozialleistungen für Familien. Quelle: EUROSTAT: NewCronos Database.

Betreuungsquoten Kinder: 1998/2000. Quelle: G. Neyer: Family Policies and Low Fertility in Europe, Max-Planck-Institut für Demographische Forschung, Arbeitspapier, Nr. 2003-21, Rostock 2003.

– allesamt Länder mit einer hohen Frauenerwerbsquote. Die traditionelle Ausnahme in dieser Hinsicht ist das katholische Irland, jedoch hat das Land in der letzten Dekade durch ein sehr hohes wirtschaftliches Wachstum zu den reicheren Nationen aufgeschlossen und ist heute ebenfalls durch ein höheres Bildungs- und Beschäftigungsniveau von Frauen gekennzeichnet – bei weiterhin relativ hohen Geburtenzahlen. Auch Großbritannien hat eine höhere Geburtenrate als die Länder Süd- und Osteuropas,

auch im Vergleich zu Deutschland und Österreich.

Es sind also heute gerade die Länder mit relativ „modernen“ Familienstrukturen und hoher Frauenbeschäftigung, die auch die höchsten Geburtenraten im europäischen Vergleich haben. Deutschland befindet sich hierbei in einer mittleren Position, aufgrund der Lage in den neuen Bundesländern aber doch näher bei den südeuropäischen Ländern. In allen europäischen Ländern liegen die Geburtenraten jedoch unter-

halb des für die Bestandserhaltung der Bevölkerung nötigen Niveaus.

Ein zweiter familienpolitisch wichtiger Indikator für den Ländervergleich ist die Armutsquote von Kindern und Familien. Nimmt man das in der Forschung am häufigsten verwendete, relative Konzept der Armut zum Maßstab¹, ergeben sich für diesen Indikator viel größere Unterschiede als bei den Geburtenraten. Wiederum zeigt sich im europäischen Vergleich ein klares Muster. Die niedrigsten Armutsquoten für Kinder haben die skandinavischen, die höchsten die südeuropäischen Länder. Die mitteleuropäischen Länder einschließlich Deutschlands befinden sich wiederum in einer mittleren Position, aber diesmal näher bei den skandinavischen Ländern. Großbritannien, das im Vergleich der Geburtenraten näher bei den skandinavischen Ländern liegt, gehört jedoch zu den Ländern mit den höchsten Armutsquoten. Eine ähnliche Stellung würden die USA in diesem Vergleich einnehmen; Großbritannien gehört somit zu einem „angelsächsischen“ Muster mit relativ hohen Geburtenraten und sehr hohen Armutsquoten von Kindern.

Betrachtet man die drei Indikatoren Geburtenrate, Kinderarmut und Frauenerwerbstätigkeit zusammen, ergeben sich im europäischen Vergleich klare regionale Muster. Relativ hohe Geburtenraten, eine hohe Frauenerwerbstätigkeit und niedrige Armutsquoten kennzeichnen die skandinavischen Länder; die südeuropäischen Länder zeigen das Spiegelbild zu diesem Muster. Großbritannien, Irland (und die USA) haben ebenfalls relativ hohe Geburtenzahlen, sind jedoch zugleich von sehr hoher Kinderarmut

¹ Danach gilt eine Person als arm, die in einem Haushalt lebt, der über weniger als die Hälfte (Medianwert) des nach der Personenzahl gewichteten Haushaltsnettoeinkommens in einem Land verfügt.

betroffen. Der Beschäftigungsgrad von Frauen variiert etwas innerhalb der angelsächsischen Welt, wobei die USA deutlich höhere Werte aufweisen als Großbritannien. Die mitteleuropäischen Länder einschließlich Deutschland liegen bei den hier betrachteten Indikatoren auf einer mittleren Position; Frankreich ist aufgrund seiner hohen Geburtenrate eine Ausnahme.

Typische Muster der Familienpolitik?

Lassen sich nun in diesen Ländergruppen typische Muster der Familien- und Sozialpolitik erkennen, die einen Teil dieser Unterschiede erklären können? Und was könnte man gegebenenfalls daraus für die deutsche Familienpolitik lernen? Beide Fragen sind sehr schwierig zu beantworten. Die Frage nach den Auswirkungen bestimmter Politikmuster auf soziale Phänomene ist aufgrund vielfältiger anderer Einflüsse nur mit großen Einschränkungen zu beantworten. Dennoch lassen sich gewisse plausible Hinweise und Hypothesen aus dem internationalen Vergleich ableiten.

Die zweite Frage nach einem möglichen „Lerneffekt“ ist aufgrund der zahlreichen Kontexteffekte politischer Maßnahmen und sozialer Institutionen ebenfalls nur mit großer Vorsicht zu beantworten. In der politischen Diskussion neigt man dazu, auf einzelne Maßnahmen zu schauen und eine relativ problemlose Übertragbarkeit bestimmter „Lösungen“ von einem auf ein anderes Land zu postulieren. Dem sind jedoch enge Grenzen gesetzt, weil das Funktionieren bestimmter Problemlösungen an eine Vielzahl von Voraussetzungen gebunden ist, die sich nicht „übertragen“ lassen. Deshalb sollen im Folgenden nicht einzelne Maßnahmen betrachtet werden, sondern längerfristig angelegte Grundorientierungen der Familienpolitik. Wenn

die deutsche Familienpolitik die Chance zu einer Neuorientierung hätte – vor welchen grundlegenden Alternativen stünde sie und was könnten wir in dieser Hinsicht von anderen europäischen Ländern lernen?

Betrachten wir zunächst die anscheinend relativ erfolgreichen Länder Skandinaviens. Durch welches familienpolitische Muster lassen sie sich kennzeichnen? Die Familienpolitik Skandinaviens ist durch einen im europäischen Vergleich relativ hohen Anteil an sozialen Dienstleistungen gekennzeichnet. Darüber hinaus sind wesentliche Merkmale: eine Konzentration der Politik auf jüngere Familien, die Gleichbehandlung unterschiedlicher Familienformen, der Fokus auf Kinder und eine die gesamte Bevölkerung einschließende universalistische Ausrichtung der Familienpolitik. Der Anteil der Sozialausgaben, der für Familien aufgewendet wird, liegt an der europäischen Spitze; der Ausgabenanteil für soziale Dienste befindet sich weit oberhalb des Durchschnitts der Länder; Kinderbetreuungseinrichtungen sind weit ausgebaut, vor allem für Kinder unter drei Jahren. Doch bieten die skandinavischen Länder auch die großzügigsten Leistungen für eine zeitweilige Unterbrechung der Erwerbstätigkeit für Kindererziehung. Es ist also keineswegs so, dass die Familienpolitik einseitig auf die außerhäusliche Betreuung von Kindern setzen würde, denn auch der Elternurlaub ist gut ausgebaut und wird großzügig als Lohnersatzleistung bezahlt. Insgesamt zeichnet sich die skandinavische Familienpolitik somit durch eine Konzentration von Leistungen auf die Phase der Familiengründung aus.

Doch sollten die wesentlichen institutionellen und kulturellen Voraussetzungen dieser Familienpolitik nicht vergessen werden, die einer Übertragung dieses Modells

in andere Länder enge Grenzen setzen. Zum einen ist diese Familienpolitik eingebettet in einen universalistischen Wohlfahrtsstaat, der in hohem Maße individuelle soziale Rechte betont, während die Institution der Ehe geringe Bedeutung hat. Zum anderen beruht sie auf einer hohen Frauenerwerbsquote, die in diesem System sowohl Chance als auch Notwendigkeit ist. Chance ist sie, weil die Familien durch umfassende öffentliche Angebote von einem großen Teil der Aufgaben der Kinderbetreuung und Altenpflege entlastet werden und somit Berufstätigkeit und Familienarbeit leichter vereinbaren können; zudem bietet der Wohlfahrtsstaat selbst einen Großteil der Arbeitsplätze für Frauen in eben diesem Dienstleistungssektor an. Notwendigkeit ist sie, weil dieses Modell mit hohen sozialen Kosten verbunden ist, die sich zum Beispiel in der hohen Steuerbelastung der Skandinavier niederschlagen.

Das Steuersystem, das darüber hinaus auf dem Grundsatz der individuellen Besteuerung beruht, bestraft Familien mit nur einem Verdiener; ein angemessenes Leben ist nur durch zwei Erwerbseinkommen sicherzustellen. Die Grenzen für eine Übertragbarkeit dieses Modells sind also offensichtlich. Dennoch könnte die deutsche Familienpolitik von den skandinavischen Ländern wohl am meisten „lernen“. Weder das angelsächsische noch das französische Modell erscheinen für deutsche Verhältnisse annähernd so attraktiv. Ersteres ist durch hohe Armut, letzteres durch eine Konzentration der Familienpolitik auf größere Familien gekennzeichnet.

Grundsätzliche ordnungspolitische Alternativen

Welche grundsätzlichen ordnungspolitischen Alternativen lassen sich für eine mögliche Neuorientierung der deutschen Familienpolitik benennen, und was könnten

wir dabei aus den Erfahrungen anderer Länder lernen?

Eine erste Alternative betrifft die Frage, ob und inwieweit die *Familienpolitik stärker auf die Ehe oder auf Kinder gerichtet* sein sollte. Die deutsche Familienpolitik ist traditionell durch eine starke Ausrichtung auf die Ehe gekennzeichnet. Von zentraler Bedeutung sind das Ehegattensplitting, die Hinterbliebenenversorgung und die Mitversicherung von Ehegatten in der gesetzlichen Krankenversicherung. In den skandinavischen Ländern spielen diese Elemente keine Rolle, weil die Besteuerung am Individuum ansetzt, in der Rentenversicherung universalistische und individuell erworbene Ansprüche überwiegen und ein allgemeines, öffentliches Gesundheitswesen existiert. Die Familienpolitik ist somit von vornherein dezidiert auf Kinder ausgerichtet. Sicherlich ist dieses Muster nicht einfach übertragbar, aber auch im Rahmen der deutschen institutionellen Verhältnisse könnte eine stärkere Fokussierung auf Kinder ein wichtiger Beitrag zu einer Neuorientierung der Familienpolitik sein.

Damit hängt auch eine zweite ordnungspolitische Alternative zusammen: ob und inwiefern sich die *Familienpolitik auf verschiedene Familienformen in unterschiedlicher Weise richten sollte* oder ob sie in dieser Hinsicht „neutral“ sein sollte. Auch hier kann der internationale Vergleich Anregungen liefern. In den angelsächsischen Ländern finden wir zum Beispiel eine starke Ausrichtung familienpolitischer Maßnahmen auf bestimmte Kategorien von Familien, insbesondere auf ärmere Familien und Alleinerziehende. Sicherlich stellt sich dieses Problem in den USA ganz anders dar als in Europa, aber gerade die dortigen Erfahrungen und in abgeschwächter Form auch die Erfahrungen in Großbritannien lassen

große Zweifel an der Wirksamkeit einer solchen Sonderbehandlung bestimmter Familienformen aufkommen. Das Armutsproblem wurde dadurch jedenfalls nicht gelöst. Wiederum verdeutlichen die skandinavischen Länder, dass eine an Kindern orientierte Familienpolitik, die sich gegenüber verschiedenen Familienformen „neutral“ verhält, die bessere Alternative ist.

Die dritte ordnungspolitische Alternative betrifft die Verteilung familienpolitischer Maßnahmen auf *unterschiedliche Phasen des Familienzyklus*. Die deutsche Familienpolitik ist hierbei durch ein hohes Maß an „Streuung“ gekennzeichnet. Im Vergleich dazu konzentriert sich die skandinavische Politik stärker auf die kritische *Phase der Familiengründung*, also auf junge Familien. Gerade zu diesem Zeitpunkt kumulieren sich finanzielle und zeitliche Probleme für junge Eltern, die in dieser Lebensphase beruflich und finanziell meist noch nicht abgesichert sind.

Die deutsche Familienpolitik könnte sich auch hier die skandinavischen Länder zum Vorbild nehmen und sich mehr um junge Eltern und Familien kümmern. Dafür könnte die Förderung in späteren Phasen des Familienzyklus eingeschränkt werden. Die derzeit heftig diskutierte stärkere Dienstleistungsorientierung der deutschen Familienpolitik ist in dieser Hinsicht eine falsche Alternative. Es geht nicht darum, Ausgaben für Geldleistungen an Familien zugunsten von mehr Dienstleistungen umzuschichten, sondern junge Familien durch beide Leistungsformen stärker als bisher zu unterstützen, wenn nötig auf Kosten älterer Familien.

Konzentration auf bedürftige Familien?

Von zentraler Bedeutung für eine Neuausrichtung der deutschen

Familienpolitik ist die Frage, ob und inwieweit sich die *Familienpolitik auf bedürftige Familien konzentrieren oder tendenziell alle Familien einschließen* sollte. Dies ist die klassische Frage nach der horizontalen oder vertikalen Dimension der „Umverteilung“ in der Familienpolitik. Wenn man Familienpolitik unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten betrachtet, sollte es vorrangig um die horizontale Dimension gehen. Die vertikale soziale Dimension sollte separat davon im Steuer- und im allgemeinen Sozialleistungssystem angesiedelt sein. Das spezifische an der Familienpolitik ist gerade die unterschiedliche Behandlung von Familien und Nichtfamilien, nicht der Ausgleich zwischen arm und reich.

Auch die Erfahrungen in anderen Ländern zeigen, dass eine enge Verbindung von Familienpolitik und Armutsfrage zur Falle werden kann. Gerade in den angelsächsischen Ländern verlor die Familienpolitik dadurch jegliche Unterstützung durch die Mittelschichten und wurde somit jeder Chance für eine weitere Entfaltung beraubt. Letztlich haben davon gerade die armen Bevölkerungsschichten nicht profitiert.

Auch hier sind die skandinavischen Länder, aber auch Frankreich, positive Beispiele: in Ländern mit einer grundsätzlich universalistischen Ausrichtung der Familienpolitik sind auch die Voraussetzungen für eine Lösung des familienbezogenen Armutsproblems am günstigsten. In dieser Hinsicht sollte sich die deutsche Familienpolitik keineswegs auf den angelsächsischen Pfad begeben und stattdessen an ihrer universalen, horizontalen Orientierung festhalten, wie sie vor allem im klassischen Familienlastenausgleich zum Ausdruck kommt.

Familienpolitik als Querschnittsaufgabe

Die letzte hier betrachtete grundsätzliche Orientierung betrifft den in der deutschen Tradition der *Familienpolitik* zentralen Aspekt der „*Querschnittsaufgabe*“. Die Vorstellung von der Familienpolitik als einer Aufgabe für und innerhalb aller Bereiche der sozialstaatlichen Sicherung ist tief in der deutschen Tradition verankert. Diese Orientierung war sicherlich in Zeiten des Auf- und Ausbaus der sozialen Sicherungssysteme für die Familienpolitik günstig, droht aber heute angesichts des Umbaus des Sozialstaats ins Negative umzuschlagen.

Paradoxerweise spielten familienbezogene Leistungen im deutschen sozialen Sicherungssystem gerade deshalb eine so wichtige Rolle, weil die Grundstrukturen dieser Systeme stark beschäftigungsbezogen sind. Renten- und Krankenversicherung setzen grundsätzlich am Erwerbsstatus an und familienbezogene Leistungen waren eine notwendige Ergänzung dazu. Die Frage ist allerdings, ob dies auch in Zukunft so bleiben wird.

Es wird ja allenthalben über die Notwendigkeit einer Ablösung der sozialen Sicherung von der Beschäftigung diskutiert; damit würde auch die familienbezogene Komponente an Bedeutung verlieren. Sind zum Beispiel angesichts des zu erwartenden sinkenden Rentenniveaus Hinterbliebenenrenten oder die Anrechnung von Kindererziehungszeiten wirklich sinnvolle familienpolitische Leistungen? Bieten sie jungen Familien das notwendige Maß an Unterstützung, oder wäre ihnen mit einem längeren und besser bezahlten Elternurlaub oder mit einem höheren Kindergeld für die ersten sechs Lebensjahre ihres Kindes nicht besser geholfen als mit Rentenpunkten?

Auch im Gesundheitswesen deuten sich größere Veränderungen an. Sowohl die von Teilen der regierenden Koalition angestrebte Bürgerversicherung als auch die von der Union befürwortete Gesundheitsprämie würden die familienpolitische Dimension der Krankenversicherung fundamental verändern. Die beitragsfreie Mitversicherung von Familienangehörigen in der gesetzlichen Krankenversicherung stellt derzeit die quantitativ bedeutsamste familienpolitische Maßnahme im sozialen Sicherungssystem dar. Das Modell der Union würde dieses System auflösen und für Kinder letztlich eine Art staatlicher Versicherungsgarantie einführen, während Ehegatten sich selbst versichern müssten – nur zum Teil aufgefangen durch einen aus Steuermitteln zu finanzierenden Sozialausgleich. Unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten wäre dies ohne Zweifel die sauberste Lösung, nicht nur für die Krankenversicherung, sondern auch für die Familienpolitik.

Die schrittweise Loslösung der Familienpolitik von den Kernsystemen der sozialen Sicherung erscheint somit ebenso nötig wie die allmähliche Lösung der engen Verbindung von sozialer Sicherung und Beschäftigung. Wiederum liefern hierfür die skandinavischen Länder mit ihren universalistisch geprägten Wohlfahrtsstaaten ein mögliches Modell. Allerdings stehen dem in Deutschland große Hindernisse entgegen. Vor allem die jüngste Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts setzt einer solchen Neuorientierung enge Grenzen.

Zusammenfassung

Zusammenfassend kann man feststellen, dass Familienpolitik offenbar dann besonders erfolgreich sein kann, wenn sie ein klares inhaltliches Profil mit einer Konzentration auf die Kernaufgaben der

Familie und einer universalistischen Orientierung auf alle Familien verbindet. Frankreich, das in der deutschen Diskussion oft als positives Beispiel genannt wird, überzeugt hier deutlich weniger als die skandinavischen Länder; die französische Familienpolitik ist nicht so klar profiliert und weist neben unzweifelhaft „modernen“ Elementen auch viele traditionelle Muster auf, die in dieser Form für Deutschland sicher kein Maßstab sein können, etwa die Tatsache, dass die Familienförderung in Frankreich erst mit dem zweiten Kind beginnt oder das sehr stark degressiv wirkende steuerliche Familiensplitting. Vorbildlich erscheint allenfalls die gute vorschulische Kinderbetreuung. Auch das angelsächsische Modell mit seiner starken Konzentration auf bedürftige Familien und Alleinerziehende ist kein geeigneter Maßstab, zumal die USA und Großbritannien sich selbst davon zu verabschieden beginnen.

Betrachtet man die alternativen Richtungen, welche die deutsche Familienpolitik im Zuge einer möglichen Neuorientierung einschlagen könnte, bieten sich deshalb in erster Linie die skandinavischen Länder als richtungsweisend an, wengleich eine Übertragbarkeit dieses Modells aufgrund der unterschiedlichen institutionellen und kulturellen Verhältnisse als sehr schwierig erscheint. Doch könnte die deutsche Familienpolitik an Profil und Durchschlagskraft gewinnen, wenn sie sich stärker auf Kinder konzentriert und ihren Fokus auf junge Familien richten würde. Dadurch könnte die deutsche Familienpolitik ihre Kernaufgabe besser bewältigen: die Familie in ihrer Verantwortung für die Erziehung von Kindern und der Sicherung ihrer Lebenslage zu unterstützen.