

(ibid.:246). In der Stellungnahme der Bundesregierung wird der Bericht als Bestätigung eingeschätzt für einen „Perspektivwechsel zu einer nachhaltigen Familienpolitik, deren neue Zielsetzung auch mit demografischen und ökonomischen Argumenten begründet ist“ (ibid.:XXIV). Nach Gruescu und Rürup (2005) ist das Ziel die Erhöhung der Geburtenrate bei gleichzeitiger Steigerung der Frauenerwerbstätigkeit. Befragungen zeigen, dass der Geburtenrückgang zu 80% negativ bewertet wird (BIB & Robert Bosch Stiftung 2005:6) und dass von Familienpolitik geburtensteigernde Effekte erwartet werden (IfD Allensbach 2004:48)<sup>359</sup>. Die gesellschaftliche Akzeptanz einer nachhaltigen Familienpolitik ist folglich hoch, auch hinsichtlich demografischer Ziele. Voraussetzung dafür ist allerdings die Verknüpfung mit anderen familienpolitischen Zielen, was mit den weiteren Nachhaltigkeitsindikatoren der Bundesregierung „Vereinbarkeit, Armutsrisiko, Bildungsniveau und Erziehungskompetenz“ (Ristau 2005:18, vgl. 8.2) gewährleistet ist.

Der Begriff „nachhaltige Familienpolitik“ verdeutlicht gegenüber „Familienpolitik“, dass auch demografische Begründungen eine wichtige Rolle spielen. Von „Bevölkerungspolitik“ grenzt er sich dadurch ab, dass er demografische Ziele nicht über andere familienpolitische Zielsetzungen stellt. Dies impliziert, dass nachhaltige Familienpolitik auf Instrumente zurückgreift, von denen Verbesserungen der Rahmenbedingungen für Familien und ein Anstieg der Geburten gleichzeitig zu erwarten sind. Eine derartig definierte nachhaltige Familienpolitik schließt begrifflich diejenigen Maßnahmen aus, deren Verwendung den schlechten Beigeschmack des Begriffs Bevölkerungspolitik bewirkt hat. Er führt die Demografen in die Arena der Familienpolitik und gibt den Familienpolitikern weitere Argumente für eine Expansion dieses Politikfeldes in die Hand.

## 8.2 Die komplementäre Zielstruktur der Familienpolitik

Die Familienpolitik verfolgt implizit oder explizit mehrere unterschiedliche Ziele. Da Familienpolitik als Querschnittspolitik zu charakterisieren ist, die weit über die Ressortzuständigkeit eines Familienministeriums hinausgeht, gilt dies auch für die Ziele und Instrumente. Insbesondere arbeitsmarkt- und bildungspolitische Aspekte stehen in enger Wechselwirkung mit familienpolitischen Zielen, entsprechend werden sie im Folgenden (gemäß der Konzeption einer Familienpolitik im weiteren Sinne) mit berücksichtigt. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit werden hier (siehe Tab. 8-1) die Ziele Bildung, Lastenkompensation, Ge-

359 Die Frage, ob sich infolge familienpolitischer Maßnahmen mehr Menschen für Kinder entscheiden, beantworteten 55% der 18-44-jährigen mit ja, 16% waren unentschieden und nur 29% erwarten keinen Einfluss.

sundheit, Zeit, Gleichstellung, Arbeitsmarktbeteiligung, Geburtensteigerung und Stärkung der Institution Familie gegenübergestellt (vgl. Bertram 2006b:61, Deutscher Bundestag 2006a, Gerlach 2003:113ff, Kaufmann 1990:140, 2002:426ff, Rürup & Schmidt 2003:6, Wingen 1997:50ff). Diese Ziele sind dem übergeordneten Ziel des Wohlbefindens von Kindern und Eltern, aber auch gesellschaftlichen Zielsetzungen zuzuordnen, wobei es auch Überschneidungen gibt, die in der Matrix angedeutet werden.

**Tabelle 8-1:** Nexus zwischen Instrumenten und Zielen der Familienpolitik

|                                          | Kindeswohl |                                  |                                                   | Elterliches Wohl    |                                     | Gesellschaftliche Ziele     |                                                  |
|------------------------------------------|------------|----------------------------------|---------------------------------------------------|---------------------|-------------------------------------|-----------------------------|--------------------------------------------------|
|                                          | Bildung    | Gesundheit<br>Sicherheit<br>Zeit | Lastenkom-<br>pensation,<br>Armutsprä-<br>vention | Gleich-<br>stellung | Arbeits-<br>marktpar-<br>tizipation | Demo-<br>grafische<br>Ziele | Normieren<br>(Institution<br>Familie<br>stärken) |
| Rentenansprüche<br>Erziehungszeiten      |            |                                  | ✓                                                 |                     |                                     |                             | ✓                                                |
| Kindergeld und<br>Steuerfreibeträge      |            |                                  | ✓                                                 |                     |                                     | ✓                           |                                                  |
| Mitversicherung<br>in KV                 |            | ✓                                | ✓                                                 |                     |                                     |                             |                                                  |
| Erziehungs- bzw.<br>Elterngeld           | ✓          | ✓                                | ✓                                                 | ✓                   | ✓                                   | ✓                           | ✓                                                |
| Vätermonate                              |            | ✓                                |                                                   | ✓                   | ✓                                   |                             | ✓                                                |
| Kinderbetreuung<br>und Kindergarten      | ✓          | ✓                                | ✓                                                 | ✓                   | ✓                                   | ✓                           | ✓                                                |
| Schulsystem halb-<br>bzw. ganztags       | ✓          |                                  | ✓                                                 | ✓                   | ✓                                   | ✓                           | ✓                                                |
| Kommunale<br>Infrastruktur               |            | ✓                                |                                                   |                     |                                     |                             |                                                  |
| Teilzeitarbeit,<br>Gleitzeitarbeit       |            | ✓                                |                                                   | ✓                   | ✓                                   | ✓                           |                                                  |
| Elternzeit mit Ar-<br>beitsplatzgarantie |            |                                  |                                                   | ✓                   | ✓                                   |                             | ✓                                                |
| Scheidungs- und<br>Unterhaltsrecht       |            | ✓                                | ✓                                                 | ✓                   | ✓                                   |                             | ✓                                                |
| Besteuerung<br>Zweitverdiener            |            |                                  |                                                   | ✓                   | ✓                                   |                             | ✓                                                |
| Sonderregelungen<br>Mehrkindfamilien     |            |                                  | ✓                                                 |                     |                                     | ✓                           | ✓                                                |
| Adressat                                 | Kinder     | Kinder                           | Eltern und<br>Kinder                              | Eltern              | Eltern und<br>Wirtschaft            | Gesell-<br>schaft           | Gesell-<br>schaft                                |

Anmerkungen: Die Häkchen zeigen eine Wirkung des Instruments auf das entsprechende Ziel an. Nach Stärke der Wirkung wird hier nicht differenziert. Erläuterungen siehe Text.

Das Ziel der Verbesserung des Kindeswohls („Child Well-being“) stellt die Bedürfnisse der Kinder in den Mittelpunkt. Die theoretische Konzeptualisierung des weitreichenden Begriffs Kindeswohl durch UNICEF umfasst sechs Dimensionen: neben materiellem Wohlbefinden und Bildung auch Gesundheit und Sicherheit, Risikoverhalten, Beziehungen zu Eltern (sowie Freunden) und persönliches Wohlbefinden (Bertram 2008b, Bradshaw et al. 2006, Santos Pais 2008,

UNICEF 2007).<sup>360</sup> Diese breite Zieldimension hat den Vorteil, von der klassischen ökonomischen und bildungspolitischen Perspektive wegzukommen,<sup>361</sup> was verdeutlicht, dass auch die „anderen Lebensumwelten von Kindern mitreflektiert“ (Bertram 2008b:41) werden sollten. Neben den in Tabelle 8-1 skizzierten Instrumenten, von denen überwiegend ein Effekt auf das Kindeswohl zu erwarten ist, sind folglich noch weitere politische Felder relevant.

Der Nexus zwischen Familien- und Bildungspolitik zeigt sich bei Zielen und Instrumenten gleichermaßen. Kinderbetreuung und Schulsystem haben (ebenso wie Höhe sowie Länge des Elterngeldes) eine Wirkung auf sieben Zieldimensionen der Familienpolitik. Umgekehrt wurden in Deutschland Maßnahmen zum Ausbau der Kinderbetreuung, die einen erheblichen Einfluss auf die Bildungschancen von Kindern implizieren, im Wesentlichen von der „Frauen-, Familien- und Arbeitsmarktpolitik“ (Bertram & Bertram 2009:14) zum politischen Thema gemacht. Das zentrale Motiv bzw. die Motivhierarchie für Kinderbetreuung kann sich von Land zu Land unterscheiden: Während in Island das Bildungsmotiv dominierte (Eydal & Olafsson 2008) und in Schweden das Gleichstellungsmotiv eine entscheidende Rolle spielte, waren in Deutschland daneben auch ökonomische und demografische Motive zentral (Deutscher Bundestag 2008).

Lastenkompensation und Armutsprävention sind eng miteinander verknüpft, beide gehen über die Instrumente des Familienlastenausgleichs hinaus. Das Ziel Lastenkompensation ist auf Ebene der horizontalen Gerechtigkeit zwischen Familien mit vielen Kindern, ein oder zwei Kindern und Kinderlosen anzusiedeln. Der Anstieg des Kinderlosenanteils vergrößert die Dimension dieser kompensatorischen Aufgabe, gelegentlich werden sogar Rentenkürzungen bzw. zusätzliche Rentenbeiträge für Kinderlose gefordert (Sinn 2003:84; Kirchhoff 2003:106). Die Größenordnung des Ziels Armutsvermeidung ist in den letzten Jahren in Deutschland gestiegen, da Kinder zunehmend zum Armutsrisiko geworden sind. Das ist u. a. auf die wachsende Zahl Alleinerziehender, eine trotz mehrfacher Anhebungen insgesamt unzureichende Ausstattung des Familienlastenausgleichs (vgl. Kaufmann 1990:159) und die Schwierigkeit von Berufstätigkeit für Mütter zurückzuführen. Da gerade der letzte Punkt häufig zur Armut beiträgt (Whiteford & Adema 2007), haben neben den pekuniären Instrumenten auch solche zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie eine Wirkung auf diese Zieldimension.

Die Ziele Gleichstellung und Arbeitsmarktpartizipation möglichst vieler der in den OECD-Ländern oft hochqualifizierten Frauen werden von den gleichen poli-

360 Einen historischen Überblick zur Entwicklung der Kinderrechte im internationalen Vergleich gibt Therborn (1993).

361 Dies verändert die Performanz im statistischen Vergleich grundlegend. Während beispielsweise Niederlande beim materiellen Indikator nur Platz 10 von 21 Ländern belegt, ist es bei Einbeziehung aller sechs Dimensionen Spitzenreiter (UNICEF 2007:2).

tischen Instrumenten beeinflusst: von Zeit- und Infrastrukturpolitik bis zum Steuer- und Unterhaltsrecht.<sup>362</sup> Dabei führen mit dem nordischen und dem angloamerikanischen zwei Wege zu einer egalitären Geschlechterordnung (Schmidt 1998:228). Bei den familienpolitischen Instrumenten treffen sich hier die Interessen der Wirtschaft (vgl. BMFSFJ 2007b, Gornick et al. 1997, OECD 2001c) mit denen der Frauen bzw. der Gleichstellungspolitik (vgl. Europäische Kommission 2007, Künzler 2002, Riedmüller 2009, Rüling & Kassner 2007). Diese Konstellation ist hinsichtlich entsprechender Politikmaßnahmen fruchtbar für den politischen Willensbildungsprozess, insbesondere auf Parteebene. Die beiden Ziele Gleichstellung und Arbeitsmarktpartizipation von Frauen stehen im Zusammenhang mit der Transformation vom Ernährermodell zum Zweiverdienermodell. Bei idealtypischen Modellen laufen Wissenschaft und Politik jedoch Gefahr, die Nivellierung der Unterschiede zu überschätzen. Selbst in den nordeuropäischen Ländern gibt es nicht selten auch Hausfrauen-Präferenzen (vgl. Hakim 2003, Ostner & Schmitt 2008:14), und berufstätige Frauen arbeiten insbesondere in der Vorschulphase von Kindern häufig in Teilzeitstellen.

Neben den genannten Zielen existiert nicht selten auch das explizite Ziel, ein Familienmodell zu normieren. Zumindest aber orientiert sich die Familienpolitik implizit an bestimmten Familienmodellvorstellungen. Das der Familienpolitik zugrunde liegende Familienmodell und das individuelle Verhalten stehen dabei in dynamischer Wechselwirkung (vgl. Fux 2002), wobei ersteres eher von Normen als vom individuellen Bedarf determiniert wird (Strohmeier 2002:346) und eine Zeitverzögerung zwischen Bedarf und institutionellen Antworten liegt (Inglehart & Norris 2003:163).<sup>363</sup> Ein Beispiel für die explizite Zielsetzung der Normierung ist die der Institution Familie in der BRD in den 1950er Jahren (Gerlach 2003:153). Inzwischen sind in den OECD-Ländern derartige normative Zielsetzungen zurückgegangen. Implizit wirken Normvorstellungen jedoch de facto über die unterschiedliche Unterstützung bestimmter Lebensentwürfe, auch wenn das Ziel formuliert wird, der Heterogenität der Familienformen gerecht zu werden.

Die hier skizzierten Instrumente der Familienpolitik umfassen monetäre Transfers wie Kinder- sowie Elterngeld und Steuerfreibeträge, sind aber auch in den Sozialversicherungssystemen verankert. Beispiele für letzteres sind die kos-

362 Dabei sind die Vätermomente differenziert zu sehen. Hier muss die Wirtschaft auf Arbeitsmarktpartizipation einiger Männer verzichten, um eine verbesserte Partizipation der Frauen, die aufgrund längerfristiger Verhaltensänderungen über diese Momente hinausgeht, zu erhalten. Für den Arbeitsmarkt sind Vätermomente kein Nullsummenspiel.

363 Der Timelag zwischen Veränderungen von Bedarf, Normen und Familienpolitik ist in Deutschland am Beispiel von Frauenerwerbstätigkeit, der inzwischen zurückgegangenen Rabenmütter-Debatte (Dorbritz 2007, Höhn et al. 2006:55) und dem Ausbau der Kinderbetreuung nachzuvollziehen.

tenlose Mitversicherung in der Krankenversicherung, die Beitragsbemessung zur Pflegeversicherung und die Rentenansprüche für Erziehungszeiten. Auch umfassen die Instrumente die Betreuungsinfrastruktur, die von der Kleinkindbetreuung, über Kindergärten bis zu Schulen und Horten reicht, sowie die weitere kommunale Infrastruktur für Familien wie Spielplätze, Beratungsstellen, aber auch Wohnraum. Auch die Ausgestaltung der Arbeitsmärkte – auf gesetzlicher Basis oder durch Verabredungen der Tarifparteien – birgt bedeutende Instrumente wie Erziehungs- bzw. Elternzeit mit Arbeitsplatzgarantie sowie Teilzeit- und Gleitzeitarbeit (vgl. Hildebrandt 2005). Entscheidend ist dabei der doppelte Charakter der Zeitpolitik, der nicht nur die Alltagszeit durch Abstimmung von Betreuungs- und Arbeitszeit, sondern auch die Zeit im Lebensverlauf umfasst, um die Rushhour des Lebens zwischen 25 und 35 Jahren zu entzerren (Bertram 2006b, 2007, 2008, Bertram et al. 2005, Deutscher Bundestag 2006a, vgl. Allmendinger & Dressel 2005:26). Hier gibt es neben der einkommensabhängigen Elternzeit inklusive Vätermomonaten auch im Bereich von Bildungssystem, Arbeitsmarkt und Sozialversicherungen wichtige Instrumente, um die individuelle Kombination von Arbeits-, Ausbildungs- und Familiengründungsbiografie zu erleichtern. Weitere familienpolitische Instrumente liegen im Bereich des Ehe-, Scheidungs- und Unterhaltsrechts, der Familienbesteuerung und in nach Kinderzahl differenzierten Regelungen.

Die Effekte der verschiedenen Instrumente verdeutlichen, dass einzelne Maßnahmen oft mehreren Zielen gleichzeitig dienen (siehe Tab. 8-1, vgl. Lohmann et al. 2009:65ff). Nicht überraschend ist insofern die hohe Popularität vieler Maßnahmen (Fokkema & Esveldt 2006:64f). Nur in wenigen Fällen gibt es konkurrierende Ziele. Frauenerwerbstätigkeit und elterliche Zeit mit Kindern ist durch flexible Zeitpolitiken und eine veränderte Rolle des Mannes vereinbar; die empirische Evidenz zeigt, dass die Zeit mit Kindern auch bei mütterlicher Erwerbstätigkeit relativ konstant geblieben ist (Bianchi 2000). Jedoch ist besonders dann ein Konflikt gegeben, wenn die Stärkung der Institution Familie mit Vorstellungen einer „patriarchalisch orientierten bürgerlichen Familie“ (Kaufmann 1990:140) verbunden ist. Diese steht nicht nur mit den Zielen Gleichstellung und Arbeitsmarktpartizipation in Konflikt, sondern neuen Forschungserkenntnissen nach auch mit Armutsvermeidung (Whiteford & Adema 2007), Bildungschancen benachteiligter Familien (d’Addio 2007) und – wie auch in dieser Untersuchung gezeigt – demografischen Zielen. Wenn man die Stärkung der Institution Familie gemäß eines historischen idealtypischen Modells durch die Stärkung der Erziehungskompetenz der Eltern ersetzt und gleichzeitig Familie statt über Ehe über die Existenz von Kindern sowie gegenseitiger Verantwortung definiert, löst sich dieser spannungsgeladene Zielkonflikt auf.

Dann ist man in der komfortablen Lage, dass die familienpolitischen Instrumente mehrere höchst unterschiedliche Ziele gleichzeitig Erfolg versprechend

verfolgen können. Zu betonen ist, dass Maßnahmen auch dann Effekte auf bestimmten Zielebenen verursachen, wenn diese nicht intendiert oder zumindest nicht das primäre Ziel sind. Wird beispielsweise aus sozialpolitischen Motiven das Kindergeld erhöht, ist bei entsprechender Größenordnung auch eine demografische Wirkung denkbar. Werden aus Gleichstellungsmotiven die Vätermonate ausgebaut, wirkt sich das auch positiv auf die Erziehungskompetenz des Vaters und das Kindeswohl aus. Tatsächlich liegen für die meisten Maßnahmen Mischmotive vor. Die gestiegene Bedeutung eines Ziels kann zu Maßnahmen führen, die auch andere Ziele unterstützen, für die alleine nicht genug politischer Willen aufbringbar war. Beispielsweise wäre der Ausbau der Kleinkindbetreuung ohne die Artikulation demografischer und arbeitsmarktpolitischer Ziele weniger ambitioniert, obwohl alleine die Interessen vieler Frauen an Vereinbarkeit von Beruf und Familie und Bildungsaspekte diese Maßnahme rechtfertigen würden. Interessant und günstig sind derartige Konstellationen für die Kompromissfindung von Koalitionsregierungen und in Parteien. Denkbar ist die Verabredung von Maßnahmen, die von einer Partei aus sozialpolitischen sowie emanzipatorischen Motiven und von der anderen aus demografischen sowie arbeitsmarktpolitischen Motiven getroffen werden.

Während diese komplementäre Zielstruktur für eine Expansion der Familienpolitik prinzipiell vorteilhaft ist, gibt es Begrenzungen auf der Kostenseite durch die Konkurrenz anderer haushaltspolitisch relevanter Aufgaben. Hier ist der Familienpolitik eine strukturelle Schwäche zu attestieren, da sie horizontal sowie in föderalen Staaten wie Deutschland auch vertikal fragmentiert ist und familienpolitisch relevante Entscheidungen „oftmals ohne nennenswerte Koordination mit der eigentlichen Familienpolitik in anderen Ministerien“ (Schmidt 2004a:222) getroffen werden.<sup>364</sup> Neben dieser Kompetenzersplitterung tragen auch andere Faktoren zur strukturellen Schwäche bei: eine geringe Organisationsfähigkeit, die mit Schwierigkeiten der Mobilisierung und der organisierten Vertretung<sup>365</sup> von Familieninteressen verbunden ist, und eine geringe Konfliktfähigkeit<sup>366</sup> insbesondere im Vergleich zu den Sozialpartnern (vgl. Deutscher Bundestag 1994:30, Gerlach 2003:353ff, Wingen 1997:457ff). Darüber hinaus sind die Interessen von Kindern auch im Wahlsystem unterrepräsentiert. Auf der anderen Sei-

364 Interessant ist die Finanzierung des Ausbaus der Kinderbetreuung, wobei „kreative Verfassungsexegese“ (Mahner & Wolf 2010) angesichts eingeschränkter bundespolitischer Zuständigkeiten nach der Föderalismusreform gezeigt wird.

365 In Deutschland sind mehrere Familienverbände in der Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisationen zusammengeschlossen. Zu dessen verhandlungstheoretischen Schwächen siehe: Gerlach 2003:359.

366 Ein Drohpotenzial in Form einer Verweigerung von Leistungen, die für die Gesellschaft wertvoll sind, also das Auf- und Erziehen von Kindern, ist undenkbar. Hier sind Familien gegenüber anderen Akteuren der pluralistischen Interessenartikulation unterlegen.

te entfaltet in Deutschland das Bundesverfassungsgericht Schubkraft auf die Familienpolitik, ein eindrucksvolles Beispiel ist das Pflegeurteil (BVerfG 2001).

„Schlussendlich laboriert Deutschlands Sozialpolitik immer noch an einem Generationenungleichgewicht. (...) Allerdings gibt es auch Gegenbewegungen (...). Dafür sprechen die Aufwertung der Familienpolitik in den letzten drei Jahrzehnten und die stärkere Sensibilität der beiden großen Parteien in Deutschland für Fragen der Familienpolitik, der Kindererziehung und – nach jahrzehntelanger Tabuisierung – des Pronatalismus.“ (Schmidt 2007:309)

„Why did the family languish as an unexamined residual in welfare state research?“ (Esping-Andersen 1999:47)

„Demographic changes have acted over time as major catalysts in the development of family policies.“ (Gauthier 1996b:199)

In den letzten Jahrzehnten ist die Familienpolitik zunehmend in das politische, aber auch in das politikwissenschaftliche Blickfeld gelangt (vgl. Castles 1998, 2004, Esping-Andersen 1999, 2002, Gauthier 1996b, Lewis 2006, Schmidt 2005, 2007). Die Ursachen sind dabei im doppelten Sinne im demografischen Wandel zu verorten: Die Auflösung der traditionellen Ernährerfamilie, die zunehmende Frauenerwerbstätigkeit und der Anstieg Alleinerziehender hat neuen sozialstaatlichen Bedarf geschaffen und die Grenzen einer auf das traditionelle Ernährermodell ausgerichteten Sozialpolitik aufgezeigt. Gleichzeitig hat der Zweite Geburtenrückgang die Altersstruktur derartig verändert, dass die zukünftige Leistungsfähigkeit der wohlfahrtsstaatlichen Kernpfeiler Alterssicherung und Gesundheitssicherung massiv betroffen ist (siehe 1.1.2). Aufgrund dieser demografisch bedingten Nachfrage- und Ressourceneffekte hinsichtlich des Sozialstaats, unterstützt durch Aspekte von Gleichstellung und frühkindlicher Bildung, genießt die Familienpolitik, das „Stiefkind der deutschen Sozialpolitik“ (Deutscher Bundestag 1990:34), zunehmend einen höheren Stellenwert. Im Kontext der Sozialpolitik wird sie vermutlich in den zukünftigen Jahrzehnten aus diesen Gründen und der in diesem Abschnitt aufgezeigten komplementären Zielstruktur vieler Instrumente zunehmend eine Schlüsselrolle einnehmen. Dabei geht es nicht nur (aber auch) um eine quantitative Expansion der Familienpolitik hinsichtlich materieller Transfers und öffentlicher Dienstleistungen, sondern auch um die passgenaue Einbettung familienpolitischer Belange auf der kommunalen Ebene (vgl. Biedenkopf et al. 2009) sowie u. a. in Sozialversicherungen, Bildungssystem und Arbeitsmarkt.

### *8.3 Die Einflussstärke der Familienpolitik auf die Geburtenrate im internationalen Vergleich*

In der Analyse des vorigen Kapitels zu den Determinanten der Geburtenrate in den letzten beiden Jahrzehnten haben sich die familienpolitischen Variablen bei