

völkerungsanteils gerecht werden kann. Diese Kombination ist im Ländervergleich einzigartig, ebenso ist dies die die USA kennzeichnende Mischung aus protestantischer Prägung und bis heute auffindbarer hoher Religiosität.

Basierend auf der breiten empirischen Analyse des Abschnitts 7.3, der theoretischen Rückkopplung zur Mikroebene in 7.4 und der Diskussion dieses Abschnitts lässt sich konstatieren, dass ein Einfluss der Familienpolitik auf die Geburtenrate im internationalen Vergleich evident ist. Dieser Einfluss ist erheblich und hat in den letzten zwei Jahrzehnten eine steigende Tendenz. Zentrale Instrumente sind dabei Kinderbetreuung, Kindergeld und Teilzeitarbeit. Die heutige Variation der Länder kann als unterschiedlich gelungene Anpassung der Familienpolitik an die Bedürfnisse in postmodernen Gesellschaften interpretiert werden. Aus einer langfristigen makroskopischen Perspektive könnte die Anpassung der Familienpolitik an den Zweiten Geburtenrückgang als strukturerhaltende Funktion im Sinne der Gleichgewichtsthese der Transitionstheorie interpretiert werden. Die Interpretation der hohen Trefferquoten, beispielsweise von 71 Prozent nur für familienpolitische Variablen im Jahr 2006, unterliegt allerdings erheblichen Einschränkungen hinsichtlich von Grenzen makroanalytischer Studien, der Datenverfügbarkeit und der historisch-kulturellen Traditionen. Auch zeigt diese Makrostudie, dass der breite internationale und zeitliche Vergleich für die Einschätzung der Größenordnung der familienpolitischen Instrumente auch im Kontext gesellschaftlicher und ökonomischer Determinanten gewinnbringend ist. Der Bedarf an weitergehender Forschung sei hier nochmals betont. Diese ist notwendig, um der schwierigen, hochkomplexen Materie von generativer Entscheidung und Familienpolitik im gesellschaftlichen, ökonomischen, technologischen, demografischen und politisch-institutionellen Kontext und ihren Wechselwirkungen gerecht zu werden.

8.4 Politikberatende Konklusionen

„...the issue of the greatest urgency is to take steps to reduce a widespread and massive fertility decline, which threatens the continued viability of populations and societies as well as states.“ (Castles 1998:323)

“Ich sehe in dem allen nur eine Notwendigkeit: das bevölkerungspolitische Argument als Hebel zu ganz weitsichtigen und großangelegten sozialen Reformen zu benutzen. (...) Wenn diese fälligen Reformen nicht durchgeführt werden, werden sich die Menschen durch keine konservative Ethik davon abhalten lassen, in der bisherigen Richtung fortzufahren.“ (Mackenroth 1953:413)

Wissenschaftliche Forderungen nach familienpolitischen Reaktionen auf demografische Ungleichgewichte gibt es mehrfach, als besonders weitsichtig erweist sich aus heutiger Sicht Mackenroths These aus den 1950er Jahren. Tatsächlich hat der Stellenwert der Familienpolitik in der öffentlichen Wahrnehmung in den

letzten Jahren zugenommen, nichtsdestotrotz wird ihre immense Bedeutung für eine nachhaltige gesellschaftliche Entwicklung und die öffentliche Zukunftsvorsorge noch häufig unterschätzt. Die folgenden politikberatenden Thesen bauen auf den Erkenntnissen dieser Untersuchung auf, sie beschränken sich auf zehn zentrale Punkte.

1) Da die negativen Auswirkungen von weit unter der Bestanderhaltung liegenden Geburtenraten für die sozialen Sicherungssysteme, aber auch für Wirtschaft und Staat langfristig von immenser Tragweite sind und der internationale Vergleich dieser Studie einen erheblichen Einfluss der Familienpolitik auf die Geburtenraten belegt, ist die Familienpolitik als ein für die Zukunftsfähigkeit des 21. Jahrhunderts zentrales Politikfeld einzustufen. Betrachtet man die Größenordnung der Folgen und den Aufwand für die hier als wirksam identifizierten Instrumente, verdeutlicht sich eine günstige Aufwands-Ertrags-Relation. Den als LFC oder gar LLFC bezeichneten Staaten Osteuropas, Südeuropas, Ostasiens und den drei deutschsprachigen Ländern ist dringend zu empfehlen, die Familienpolitik zügig und in erheblichem Ausmaß auszubauen.³⁷³ Für die Einschätzung des gegenwärtigen familienpolitischen Status Quo ist dieser breite OECD-Länder-Vergleich hilfreich. Dieser ermöglicht auch wertvolle Rückschlüsse auf die Wirksamkeit bestimmter Instrumente, wobei Notwendigkeiten und Möglichkeiten der einzelnen Länder differenziert betrachtet werden müssen.

2) Angesichts des Zusammenhangs von Familienpolitik und Geburtenentwicklung lassen sich die niedrigen Geburtenraten einiger Länder auch als weitreichendes sozialpolitisches Defizit gegenüber Familien interpretieren, als mangelhafte Anpassung an den gesellschaftlichen Wandel von Familie sowie deren Rahmenbedingungen. Das demografische Symptom verdeutlicht die von Kaufmann (1990) diagnostizierte „strukturelle Rücksichtslosigkeit der Gesellschaft gegenüber der Familie“. Bei der Frage der Ausgestaltung der Familienpolitik sollten neben demografischen auch die anderen zentralen Ziele wie Armutsprävention, Lastenkompensation, Kindeswohl, Bildung, Gleichstellung, Arbeitsmarktpartizipation und Stärkung der Erziehungskompetenz der Eltern berücksichtigt werden. Ein erheblicher Vorteil ist, dass die Wirkung vieler familienpolitischer Instrumente sich auf mehrere Ziele zugleich positiv entfaltet. Viele dieser Ziele rechtfertigen für sich bereits entsprechende familienpolitische Maßnahmen, die demografischen Argumente sind dabei für ihre Durchsetzung hilfreich. Diese komplementäre Zielstruktur bietet vielfältige Chancen hinsichtlich einer Steige-

373 Da die anderen Länder Nordeuropas, Benelux, Frankreich und die angelsächsischen Staaten zwar keine LFC sind, jedoch mit Ausnahme der USA auch TFR unter der Bestandserhaltung haben (angepasste TFR teils stationär, vgl. 1.1), ist auch diesen eine Beibehaltung bzw. ein Ausbau der familienpolitischen Anstrengungen zu empfehlen.

rung der Akzeptanz familienpolitischer Maßnahmen i. w. S.³⁷⁴ in Wirtschaft, Gesellschaft und Medien und hinsichtlich der Konsensbildung von Parteien und Akteuren mit unterschiedlichen Zielhierarchien. Beispielsweise steigert die demografische Zieldimension die Akzeptanz von Familienpolitik bei der älteren Generation, was angesichts des Altersanstiegs des Medianwählers nicht zu unterschätzen ist. Ein weiteres Beispiel ist die zunehmende Aufgeschlossenheit der Wirtschaft gegenüber Familienpolitik angesichts von Demografie- und Bildungseffekten sowie der Arbeitsmarktpartizipation von Müttern. Die Beispiele lassen sich leicht fortsetzen. Die Chancen dieser komplementären Zielstruktur sollten zielgerichtet für eine Verbesserung der familienpolitischen Rahmenbedingungen genutzt werden.

3) Hinsichtlich des Zusammenhangs zwischen demografischen Aspekten und der Familienpolitik sollten einerseits demografische Begründungen (neben anderen) für eine Expansion der Familienpolitik aufgenommen, gleichzeitig aber eine klare Abgrenzung vom Begriff der Bevölkerungspolitik vorgenommen werden. Bei Begrifflichkeit und Kommunikationsstrategie geht es nicht nur um Begriffsmarketing, sondern darum klarzustellen, dass demografische Ziele nicht über bzw. zulasten anderer familienpolitischer Zielsetzungen oder gar der individuellen Entscheidungsfreiheit gestellt werden. Dies ist insbesondere in Ländern mit pronatalistischen Missbrauchserfahrungen unumgänglich. Das in Deutschland entwickelte Konzept der „nachhaltigen Familienpolitik“ ist hierfür ein geeignetes Beispiel.

4) Die komplementäre Ziel- und Instrumentstruktur hängt auch mit dem Querschnittscharakter der Familienpolitik zusammen, der sich institutionell in einer horizontalen und in einer vertikalen Fragmentierung manifestiert. Eine Zusammenlegung sämtlicher für die Familienpolitik relevanten Kompetenzen in ein Ministerium ist dabei weder realistisch noch sinnvoll. Vielmehr ist eine umfassende Koordinierung der entsprechenden Politiken auf Ebene von Ausschüssen, Fraktionen und Ministerialbürokratie, aber auch auf Ebene wissenschaftlicher Politikberatung und politischer Kommunikation empfehlenswert. Dabei sollte neben der finanziellen Unterstützung für Familien insbesondere die Gewährleistung der Vereinbarkeit von Beruf, Bildung und Familie in Alltags- und Lebenszeit im Mittelpunkt stehen.

5) Die Familienpolitik muss aus der Perspektive der betroffenen Familien konzipiert werden. Sie sollte dabei der Heterogenität der Präferenzen von berufs- und hausorientierten Eltern sowie von unterschiedlichen Mischformen, aber auch den Veränderungen im Zeitverlauf Rechnung tragen. Die Wünsche der Familien

374 Hier sei nochmals betont, dass Familienpolitik in dieser Arbeit im weiteren Sinne interpretiert wird, so dass klassische bildungs-, arbeitsmarkt- und sozialpolitische Aspekte eingeschlossen sind, sofern sie die Familie betreffen.

an die Politik sind höchst unterschiedlich, es gilt sie umfassend zu berücksichtigen.³⁷⁵ Die Instrumente sollten zielgruppenspezifisch abgestimmt sein, (noch) Kinderlose benötigen für die Erfüllung eines Kinderwunsches eher Infrastruktur, während für eine Familie mit mehreren Kindern die Entscheidung für ein weiteres Kind eher von Fragen der Finanzen und des Wohnraums abhängt. Insbesondere in der Betreuungsfrage besteht die Gefahr von Lebenslaufdiktaten. Hier gleicht das Ziel einem Spagat, einerseits Flexibilität gegenüber unterschiedlichen Lebensentwürfen zu gewährleisten und andererseits aufeinander abgestimmte Maßnahmen mit zeitlichen Normierungen wie das 14-monatige einkommensabhängige Elterngeld und Kinderbetreuung ab dem ersten Geburtstag zu ermöglichen. Beide Ziele bergen keinen Widerspruch, tatsächlich muss die Familienpolitik zeitliche Normen setzen – wie der Staat durch Bildungsstrukturen und Sozialversicherungen wesentliche Aspekte des Lebenslaufs prägt –, um eine Orientierung für die Kompatibilität von Berufs-, Ausbildungs- und Familienphasen zu geben.

6) Da der Lebensentwurf der meisten jungen Frauen in den OECD-Ländern zu Beginn des 21. Jahrhunderts auch berufliche Ziele vorsieht, ist der Weg zurück in das Ernährermodell verbaut. Da sich kulturell eine Pluralität der Lebensformen etabliert hat und sich die Verbindlichkeit der Institution Ehe reduziert hat – wobei ihr immer noch eine wichtige Bedeutung zukommt – ist den heutigen Verhältnissen Rechnung zu tragen. Das bedeutet, dass die Familienpolitik beispielsweise die Belange der Alleinerziehenden stärker berücksichtigen muss. Eine Restauration der Institution Familie und Ehe anhand historischer Modelle ist nicht nur aus Gründen der Frauenemanzipation und der kulturellen Liberalisierung kontraproduktiv für demografische und andere familienpolitische Ziele, sondern auch aufgrund der fatalen Auswirkungen eines Verständnisses der Familie als Privatsache und eines falschen Subsidiaritätsverständnisses. Tatsächlich ist die Familie zwar nach wie vor eine im Sinne von Intimität und Vertrautheit private Lebensform, allerdings ist Familie im Kontext von Staat und Markt nicht ausgeklammert. Im Gegenteil: Markt und Staat bauen auf der Funktionserfüllung der Familie. Die Reproduktions- und Erziehungsfunktion der Familie kommt im Sinne von Humankapital der Wirtschaft und zur Begleichung der Rechnung des Generationenvertrags der Sozialversicherungen und öffentlicher Schulden dem Staat zugute. Folglich sollte der Staat nicht Norm oder Institution von Familie stärken, sondern die Familienmitglieder selbst durch eine umfangreiche, Transfers und Dienstleistungen umfassende Sozialpolitik. Dieser Punkt ist wichtig, denn das häufig auf religiös-konservative Traditionen und Kräfte zurückzuführende Festhalten an derartigen Familienbildern als politischen Referenzrahmen

375 Vgl. u. a. BIB & Robert Bosch-Stiftung 2005, Bovenberg 2004, Deutscher Bundestag 2006a, Dorbritz 2005, Dorbritz et al. 2007, Höhn 1998, Höhn et al. 2006.

ist neben haushaltspolitischen Restriktionen der zentrale Hinderungsgrund für das Ausbleiben des hier geforderten Ausbaus des familienpolitischen Dienstleistungssektors in mehreren Ländern.

7) Hinsichtlich der Politikberatung ermöglicht der Ländervergleich ein „von-einander Lernen“ (von der Leyen & Spidla 2009), dabei sind jedoch die unterschiedlichen kulturellen, institutionellen und ökonomischen Kontexte zu beachten. Die in der Staatstätigkeitsforschung verwendeten Länderfamilien (Castles 1993, Schmidt 1993b) mit sprachlichen, institutionellen und kulturellen Gemeinsamkeiten sind auch hinsichtlich von Familienpolitik und Geburtenraten fruchtbar. Innerhalb der hier unterschiedenen sechs Länderfamilien gibt es erhebliche Ähnlichkeiten, teilweise jedoch auch große Unterschiede.³⁷⁶ Besonders große Differenzen weist die kontinental-westeuropäische Ländergruppe auf: Auffällig ist die Sonderrolle Frankreichs, dessen Familienpolitik und TFR sich erheblich von denen der deutschsprachigen und südeuropäischen Nachbarländer unterscheidet und eher der der nordischen Länder ähnelt.³⁷⁷ Auch sind die Unterschiede zwischen Kanada und den USA bzw. zwischen Japan und Südkorea erheblich, derartige Heterogenität innerhalb der Ländergruppen ist für die vergleichende Forschung sehr aufschlussreich. Andererseits haben die katholischen südeuropäischen und die konfuzianischen ostasiatischen Länder Ähnlichkeiten hinsichtlich ihrer patriarchalischen Familienordnung. Für beide Staatengruppen ist eine problematische Kombination gestiegener Berufs- und Bildungschancen für Frauen mit der Erwartung einer traditionellen Frauenrolle in der Ehe zu konstatieren (vgl. Atoh 2004, Chesnais 1996, Kohler et al. 2002, Tsuya & Mason 1995). Zusätzlich zu Kinderbetreuung sind dort politische Maßnahmen hilfreich, die auf eine Anpassung der Erwartungshaltung der Männer an die weiblichen Realitäten abzielen. In den südeuropäischen Ländern sind dazu hohe Jugendarbeitslosigkeit und ein Wohnungsproblem zu berücksichtigen, da der Mietwohnungsmarkt für junge Paare weniger ausgeprägt ist und nicht wenige bis zum 30. Geburtstag bei ihren Eltern wohnen (Grant et al. 2004, Sgritta 2006). Ganz anders sind die familienpolitischen Herausforderungen in den osteuropäischen Transformationsstaaten, hier sind ökonomische Unsicherheiten mit institutionellen Brüchen und dem Wegfall familienpolitischer Instrumente kombiniert, so dass hier eine Stabilisierung der Rahmenbedingungen wichtig ist. Auch sind fehlende Angebote an Teilzeitarbeit in Osteuropa auffällig. Im Folgenden werden mit dem Schwerpunkt

376 Ähnliche und abweichende Aufteilungen siehe: Castles 1998:317, 2003:212, Esping-Andersen 1999:61, Gauthier 1996b, Gerlach 2004:301ff, Inglehart & Welzel 2005:63, Kaufmann et al. 2002, Lewis 2006:388f, Lindecke 2007, Neyer 2003, Schaible et al. 2006:31, van de Kaa 1987.

377 Eine elaborierte Gegenüberstellung der Familienpolitik Frankreichs und Deutschlands siehe: Achcar et al. 2005. Salles (2005) identifiziert dabei einen Konvergenzprozess seit wenigen Jahren, der in beide Richtungen verläuft.

Deutschland Empfehlungen hinsichtlich einer Lebensverlaufsperspektive, der Vereinbarkeit und finanzieller Aspekte diskutiert.

8) Die Ausgestaltung der Familienpolitik sollte zur Entzerrung der Rushhour des Lebens 25- bis 35-jähriger Menschen (vgl. 3.8) beitragen. Diese beruht in Deutschland auf der in den betroffenen Generation häufig empfundenen Konstellation, dass die komplette Berufsausbildung sowie der oft Jahre dauernde Berufseinstieg hinsichtlich von Karriere und ökonomischer Sicherheit vor Beginn der Familienplanung abgeschlossen sein muss. Die Entscheidung für Kinder schränkt hier die erwarteten beruflichen Optionen unnötig stark ein. Dadurch wird die Familienplanung zunehmend in die dreißiger Jahre und nicht selten über das Fruchtbarkeitszeitfenster hinaus aufgeschoben, dessen Größe – ebenso wie Möglichkeiten der Reproduktivmedizin bei zunehmendem Alter (vgl. 5.7) – vielfach überschätzt wird. Problematisch ist die Komprimierung der Erwerbsarbeit auf die unter 60-jährigen, hier birgt die steigende Lebenserwartung erhebliche Chancen zur Entzerrung der Rushhour (vgl. Akademiengruppe Altern 2009). Der Geburtenaufschub trägt nicht nur zu einer Reduzierung der Geburtenrate bei, sondern birgt auch medizinische Risiken wie beispielsweise die Zunahme der Trisomien-Häufigkeit bei Schwangerschaften ab dem 35. Lebensjahr der Frauen (Knippers 2001:163).³⁷⁸ Zur Entzerrung dieser Rushhour des Lebens ist eine lebenslaufbezogene Konzeption nötig, die hilft Erwerbs- und Bildungsbiografien mit der Familienbiografie in Einklang zu bringen. Hier ist das Erwerbslebenszyklusmodell wegweisend (Europäische Kommission 2005, vgl. Deutscher Bundestag 2006a). Ein zentrales Instrument ist das einkommensabhängige Elterngeld. Eine weitere Maßnahme ist die Verkürzung von Studien- und Ausbildungszeiten sowie der Ausbau der Weiterbildung zu einer mit der Arbeitswelt eng verzahnten Modulisierung des Bildungssystems. Die Arbeitsmarktsituation junger Beschäftigter hinsichtlich des Einstiegs und Wiedereinstiegs ist verbesserungswürdig. Im Zusammenspiel von Familienpolitik, Sozialversicherungen, Bildungssystem und Tarifparteien sollte das Ziel angestrebt werden, dass Mütter und Väter besonders von kleineren Kindern mehr Zeit haben, wobei gleichzeitig ihre Karrierechancen nicht reduziert werden. Hier sind mehrere Instrumente denkbar, die aufeinander abgestimmt hilfreich wären: Ausbau von Teilzeitarbeit, flexible Lebensarbeitszeitkonten, zusätzliche Elternurlaubstage – v. a. anschließend an die Elternzeit in Verbindung mit einer (Sozialversicherungs-) Kompensationen für Arbeitgeber – und für einzelne Berufsfelder besondere Förderprogramme. Voraussetzung für die lebenslaufbezogenen Instrumente ist die im nächsten Punkt beschriebene Vereinbarkeit.

378 Die Trisomien-Häufigkeit bei Frauen über 40 Jahren liegt über 1%, während sie zwischen 20 und 30 Jahren bei 1 zu 1400 liegt. Ab 35 Jahren wird zu Untersuchungen geraten.

9) Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie in der Alltagszeit betrifft die im empirischen Teil als zentrale Variable identifizierte Kleinkindbetreuung, aber auch darüber hinaus die Erfordernis eines ganztägigen Bildungs- bzw. Betreuungsangebots von der Krippe über den Kindergarten bis zu den Schulen.³⁷⁹ Brüche in der Betreuungsinfrastruktur, beispielsweise beim Wechsel in den Kindergarten oder später von der ganztägigen Kita zu einer Halbtagsgrundschule, haben höchst negative Konsequenzen für die Familien. Hier sind in Deutschland die Bundesländer-Unterschiede noch immens, die Ganztagsquote bei Kindergärten liegt in Thüringen bei 84,5% und in Baden-Württemberg bei 8% (Statistisches Bundesamt 2008b:27). Oft ist eine Abstimmung vertikal fragmentierter Entscheidungsträger notwendig. Unter bildungspolitischen Gesichtspunkten ist eine rhythmisierte Ganztagschule einem Halbtagsschulmodell mit Kinderhort deutlich überlegen (vgl. BMFSFJ 2006a). Als wichtig erweist sich auch die Ferienbetreuung der Betreuungseinrichtungen, die häufig nicht mit den Urlaubszeiten der Eltern korrespondieren und oftmals auf kommunaler Ebene mit unterschiedlichem Instrumenten aufgefangen werden. Auf Seiten des Arbeitsmarkts sind ein weiterer Ausbau flexibler Instrumente wie Gleitzeit, Heimarbeit und Teilzeit hilfreich.

10) Der Familienlastenausgleich sollte neu justiert werden, wobei der Generationenkoeffizient im internationalen Vergleich ein wichtiges Vergleichsdatum darstellt. Ein deutlicher Ausbau des Kindergelds ist insbesondere für Mehrfamilien von Bedeutung, entsprechend sollte eine Erhöhung der Transfers für dritte und weitere Kinder Priorität haben. Da das Ehegattensplitting primär die Nichterwerbstätigkeit der Ehefrau subventioniert, ist es ein Fremdkörper einer modernen Familienpolitik. Ein Umbau zu einem Familiensplitting bzw. einem mit steigendem Kindergeld korrespondierendem Anstieg der Kinderfreibeträge wäre hier sinnvoll. Alternativ zur Inanspruchnahme von Betreuungseinrichtungen gezahlte Transfers wie das Betreuungsgeld können bildungs- und integrationspolitische Fehlanreize darstellen. Um trotzdem dem Anspruch auf Offenheit gegenüber Lebensmodellen gerecht zu werden, könnte der Ausgleich statt durch Transfers durch zusätzliche Rentenanwartschaften gewährleistet werden. Dies hätte den Vorteil, nicht nur keine Fehlanreize zu setzen, sondern auch die durch fehlende Einzahlungen geringeren Anwartschaften dieser Frauen zu kompensieren. Generell ist eine noch stärkere Berücksichtigung der Erziehungsleistungen in Rente- und Pflegeversicherung aus sozial- und gesellschaftspolitischen Erwägungen sinnvoll.

379 Ob dieses Ziel durch staatliche Dienstleistungen oder Gutscheinmodelle effizienter erreicht wird, ist nicht Thema dieser Arbeit. Vergleiche hierzu: Eichhorst & Thode 2002, Fenge & Ochel 2001, Spieß 2008, Spieß & Wrohlich 2005. Zur Heterogenität der Träger der Infrastruktur von Ländern, Kommunen und Verbänden vgl. Biedenkopf et al. 2009.