8 Die Rolle der Familienpolitik

Ergänzend zu der Analyse von Ursachen und Determinanten des Zweiten Geburtenrückgangs in den vorigen Kapiteln und vor dem Hintergrund des dort nachgewiesenen Einflusses der Familienpolitik auf die Geburtenrate wird in diesem Kapitel die Familienpolitik im weiteren Kontext analysiert. Dabei werden die Abgrenzung zur Bevölkerungspolitik vorgenommen (8.1), die unterschiedlichen Ziele und Instrumente von Familienpolitik analysiert (8.2) und die Einflussstärke der Familienpolitik auf das generative Verhalten vor dem Hintergrund der empirischen Erkenntnisse diskutiert (8.3). Diese Überlegungen münden in einem politikberatenden Schlussabschnitt (8.4).

8.1 Familienpolitik, Bevölkerungspolitik und nachhaltige Familienpolitik

Während der Begriff Familienpolitik und ihre Expansion in Öffentlichkeit und Medien positiv besetzt sind, gilt für den der Bevölkerungspolitik in Deutschland, aber auch in anderen Staaten, das Gegenteil. Die Zielsetzungen sind unterschiedlich: Die Familienpolitik hat neben der Geburtenrate auch Armutsbekämpfung, Bildung, Gleichstellung etc. (vgl. 8.2) als Ziele, während die Bevölkerungspolitik neben der Geburtenrate auch Sterblichkeit sowie Außen- und Binnenmigration berücksichtigt (vgl. Höhn 1989[352]). Hinsichtlich der politischen Maßnahmen existieren erhebliche Schnittmengen zwischen Familien- und Bevölkerungspolitik, wobei die Begrifflichkeit einen nicht zu unterschätzenden Hinweis auf die Prioritätenhierarchie gibt. Insofern impliziert eine als „familienpolitisch" bezeichnete Maßnahme, selbst wenn sie auch pronatalistisch motiviert ist, dass sie den Interessen der Eltern und Kinder sowie dem gesamten familienpolitischen Zielekanon Rechnung trägt, während eine mit „Bevölkerungspolitik" betitelte Maßnahme eine Priorität der pronatalistischen Ziele impliziert, die auch zu Lasten anderer familienpolitischer Ziele wirken kann. Tatsächlich gibt es eine Vielzahl historischer Beispiele für Bevölkerungspolitik zu Lasten der Rechte der Bevölkerung, angefangen von Kaiser Augustus' Erbschaftseinschränkungen für Kinderlose und nicht wieder heiratende Witwen, über Malthus' antinatalistisch

352 Hinsichtlich des überschneidenden Gegenstandsbereichs von Bevölkerungs- und Familienpolitik schlägt Höhn (1989) das Konzept bevölkerungsrelevanter Politiken vor, das nach direkten familienpolitischen, pronatalistischen und indirekten Maßnahmen sowie politischen Reaktionen auf demografische Veränderungen differenziert.

https://doi.org/10.5771/9783845231211-366 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

motivierte Forderung eines Rückbaus der Armengesetzgebung bis zu den Abtreibungsrestriktionen in einigen osteuropäischen Staaten. Der Missbrauch unter den Nationalsozialisten in Deutschland und in anderen faschistischen Regimen aufgrund der menschenverachtenden rassistischen und kriegerischen Ausrichtung stellte besonders abschreckende Fälle dar. Diese historischen Erfahrungen sind in diesen Ländern tief im kollektiven Bewusstsein verankert.

Zwiespältig werden öffentliche Maßnahmen oftmals auch deswegen gesehen, weil Familie eine private Angelegenheit ist. Tatsächlich jedoch ist Familie – auch von der Familienpolitik im engeren Sinne abgesehen – hochgradig von staatlichen Institutionen wie Wirtschaftsverfassung und Sozialversicherungen beeinflusst, so dass Familienpolitik inzwischen notwendig ist, um die Freiheit familiärer Entscheidungen zu ermöglichen. Der Nexus zwischen Familie und Staat bzw. Geburtenrate und Sozialversicherung beruht auf reziproker Abhängigkeit.

Im internationalen Vergleich erweisen sich die historischen Erfahrungen als prägend (vgl. Andorka 1978:347ff, Gauthier 1996b, Grant et al. 2004, Höhn & Schubnell 1986). Die in Frankreich 1939 eingeführte Familiengesetzgebung „Code de Famille“ war pronatalistisch motiviert sowie intensiv kommuniziert und setzte v. a. auf finanzielle Unterstützungen für Familien. Die schwedische Familienpolitik der 1930er Jahre folgte den von Myrdal entwickelten Prinzipien, die pronatalistische Ziele nicht über die individuelle Wahlfreiheit stellen und auf sozialpolitische Maßnahmen setzen. Kontrastierend dazu verfolgte die Bevölkerungspolitik zu jener Zeit in faschistischen Regimen Deutschlands und Italiens das Ziel eines Geburtenanstiegs aus militärischen Motiven und setzte weitestgehend auf Zwangsmaßnahmen bei Abtreibung und Geburtenkontrolle. In den angelsächsischen Staaten haben demografische Begründungen im Zusammenhang von Familienpolitik nur eine untergeordnete Rolle gespielt (Kamerman & Kahn 1997). In den Niederlanden waren in den 1970er Jahren angesichts von Bevölkerungsdichte und -wachstum niedrige Geburtenraten um 1,7 mittelfristig erwünscht (van de Kaa 1979). Die kommunistischen Regime Osteuropas haben eine Bevölkerungspolitik verfolgt, die in Kombination mit Gleichstellungszielen häufig auf sozialpolitischen Instrumenten, teilweise aber auch auf Zwangsmaßnahmen wie Verschärfungswellen des Abtreibungsrechts beruhten. Im Verlauf des Zweiten Geburtenrückgangs sind der Begriff Bevölkerungspolitik und eine pronatalistische Begründung für Familienpolitik insbesondere in den Staaten umstritten, in denen faschistische Regime Familien- bzw. Bevölkerungspolitik für militärische Ziele instrumentalisiert haben (vgl. Einschätzung der Regierungen zu Geburtenrate und staatlichen Maßnahmen in: United Nations 1998, 2002; siehe auch 5.16). In Frankreich dagegen ist beides traditionell akzeptiert. Angesichts der zunehmend sichtbaren Folgen einer niedrigen Geburtenrate wird der pronatalistische Aspekt der Familienpolitik jedoch auch in den Ländern mit ne-

https://doi.org/10.5771/9783845231211-366 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gativen historischen Erfahrungen zunehmend betont (vgl. Coleman 2005:28f, Grant et al. 2004:115).

Die Begriffsvarianten um „Population Policy" und „Family Policy" sind nach Strohmeier (2002:324) inkonsistente Klassifikationen, wobei ähnliche Politiken unter verschiedene Labels fallen, die mit den unterschiedlichen politischen Zielen korrespondieren. Fernández Cordón (2006:49) schlägt vor, die terminologische Trennung zwischen Pronatalismus und Familienpolitik zu vermeiden und niedrige Geburtenraten als Symptom der Sozialpolitik dieser Länder zu begreifen. In Frankreich wird begrifflich zwischen demografischer Politik (Bevölkerungspolitik) und Familienpolitik differenziert, wobei beide ähnlich akzeptiert sind.[353] In der Tschechoslowakei wurde im Unterschied zu anderen osteuropäischen Staaten für pronatalistisch motivierte Maßnahmen der Begriff Familienpolitik verwendet. In den meisten Ländern werden von öffentlicher Seite demografische Aspekte der Familienpolitik kommuniziert, der explizite Begriff Pronatalismus jedoch vermieden (vgl. Coleman 2005). Das verwundert nicht, da die Akzeptanz für Familienpolitik überwiegend hoch ist mit steigender Tendenz (Höhn & Ette 2006:70) und die Begriffe Bevölkerungspolitik bzw. Pronatalismus ähnlich wie in Deutschland vielfach auf Ablehnung stoßen (vgl. McIntosh 1986).

Die Geschichte des Diskurses über Bevölkerungspolitik und über eine auch demografische Ziele berücksichtigenden Familienpolitik ist von intensiven Debatten und Tabuisierung, aber auch von Lerneffekten geprägt. Sie ist nur im Kontext historischer Erfahrungen und demografischer Entwicklungen zu verstehen. Diese seien hier für Deutschland kurz skizziert: Während Bevölkerungspolitik bereits in merkantilistischen Zeiten eine wichtige Rolle spielte, wurde der Begriff „Familienpolitik" erst zu Beginn des Ersten Weltkrieges eingeführt, wobei er anfangs „v. a. im Sinne von Bevölkerungspolitik verstanden" wurde (Schmidt 2004a:221; international vgl. Kamerman & Kahn 1997:8). Während der Schutz der Familie in Art. 6 des Grundgesetzes verankert ist, erhielt die Familienpolitik erst 1953 ein eigenes Ressort, wobei die Ministeriumsgründung auch auf eine von Bundeskanzler Adenauer offen ausgesprochene bevölkerungspolitische Motivation zurückging und Haushaltsmittel sowie Gesetzgebungskompetenz gering waren.[354] Hinsichtlich generativer Aspekte wurde zu dieser Zeit eher der Begriff Bevölkerungspolitik verwendet, unabhängig davon, ob die

353 „Politique Démographic" und „Politique Familiale" beruhen auf ähnlichen Instrumenten. Der begriffliche Unterschied ist, dass ersteres sich auf noch nicht existierende Familien und letzteres auf vorhandene Familien richtet (vgl. Höhn & Schubnell 1986:13).

354 Das Budget belief sich im Haushaltsjahr 1954 auf 610.300 DM bei einem Bundeshaushaltsvolumen von 25 Mrd. DM, also 0,0024 Prozent. Zudem gab es keine federführende Gesetzgebungskompetenz (Gerlach 2003:152).

https://doi.org/10.5771/9783845231211-366 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Ziele durch familienrestaurative oder progressiv-sozialpolitische Mittel verfolgt wurden (vgl. Mackenroth 1953).[355]

Nachdem die TFR in der BRD Mitte der 1970er Jahre auf unter 1,5 gefallen war, kamen Forderungen nach einer Bevölkerungspolitik (u. a. Wingen 1975) auf. Wingen (1977:3) sah diese bereits im „Begriff, die Schallmauer in der öffentlichen Diskussion zu durchbrechen". Auf Parteienebene wurde der Geburtenrückgang v. a. von der CDU/CSU thematisiert. Zentrale familienpolitische Differenzen existierten hinsichtlich der Unterstützung (SPD) von bzw. alternativen Anreizen (CDU/CSU) zur Frauenerwerbstätigkeit (vgl. Rein 1979). Im Dritten Familienbericht wird ein politisches Bekenntnis zu Bevölkerungspolitik empfohlen (Deutscher Bundestag 1979:181), da „Legitimität und Notwendigkeit einer Bevölkerungspolitik (…) zu bejahen" sind (ibid.:132). Auf Regierungsebene wurden bevölkerungspolitische Konzeptionen „diskutiert, aber verworfen" (Höhn 1988:68, vgl. Deutscher Bundestag 1979:130ff, Rein 1979, UN 1998, 2002, anders: Marschalck 1984[356]). Dies ist auf die historisch begründete Tabuisierung zurückzuführen, aber auch auf die Unterschätzung oder Ausblendung der sozialpolitischen Langzeitfolgen (vgl. Bolte et al. 1980, Fuchs 1980, Geissler 1980, Rosenberg 1989, Rürup 1980)[357] und auf die Skepsis hinsichtlich der Wirksamkeit solcher Maßnahmen (vgl. 1.2.4).

In der DDR wurden pronatalistische Maßnahmen als Bevölkerungspolitik bezeichnet, letztere war nach Auffassung von SED und wissenschaftlichem Rat „untrennbarer Bestandteil der Gesamtpolitik der Partei der Arbeiterklasse und des sozialistischen Staates" (Höhn et al. 1986:190).

Im Zeitverlauf wurden neue Begriffe eingeführt, die pronatalistische Ziele ohne den Begriff der Bevölkerungspolitik transportieren sollten: Beispiele dafür sind „bevölkerungsrelevante Familienpolitik" (vgl. Höhn & Schubnell 1986:4), „demographisch begründete Familienpolitik" (Wingen 1988:154), „generationssolidarische Gesellschafts- und Familienpolitik" (ibid.:160) oder „bevölkerungsbewusste Familienpolitik" (Kaufmann 2005:185). Interessant ist dabei nicht nur, dass pronatalistische Ziele durch die Hintertür der Familienpolitik verfolgt wer-

355 Mackenroth (1953:365,497) prognostizierte, die „Bevölkerungspolitik wird an Boden gewinnen", wobei er inhaltlich eine Anpassung der Industriegesellschaft an die Familie und konkret Halbtagsbeschäftigungen für Frauen forderte.

356 Marschalck (1984:114) interpretiert mehrere Politikmaßnahmen auf Länderebene als bevölkerungspolitisch.

357 Die Diskussion zwischen Wissenschaftlern (Rürup) und Politikern (Fuchs, Geissler) anlässlich eines Treffens der List Gesellschaft 1980 ist charakteristisch für die damalige Debatte: Rürup (1980:181) fordert eine konkrete Antwort auf die Frage „Wie können und sollen wir im Jahre 2030 unsere Renten finanzieren?" ein. Fuchs (1980:189) sieht durch den Geburtenrückgang auch bei einem hypothetischen Rentenbeitrag von 40% im Jahr 2030 „keine Schmälerung des Lebensstandards". Geissler (1980) erwartet implizit einen Anstieg der Geburtenrate durch finanzielle Anreize.

https://doi.org/10.5771/9783845231211-366 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

den, sondern auch, dass eine Familienförderung zusätzliche Legitimation erhält (vgl. Biedenkopf et al. 2009:75). Im Spannungsfeld zwischen beiden Verknüpfungen bewegen sich viele Forderungen der letzten Jahrzehnte in unterschiedlicher Gewichtung. Im Unterschied zu manchen Debatten vor dem Wechsel des Zusammenhangs zwischen Frauenerwerbsquote und TFR (siehe 6.1), die einen Konflikt zwischen Frauenemanzipation und Fertilität postulierten, der gelegentlich zu Recht als reaktionärer Angriff auf Gleichstellungsziele interpretiert wurde, hat sich zunehmend die Einschätzung verbreitet, dass nicht nur monetäre, sondern auch an Gleichberechtigungszielen orientierte Familienpolitik mit pronatalistischen Zielen kombinierbar ist.

Während der Schlussbericht der Enquete-Kommission Demografischer Wandel (Deutscher Bundestag 2002) und die ihn begleitende parlamentarische Debatte (Fuhrmann 2002, Schewe-Gerigh 2002, Storm 2002) eine mögliche Einflussnahme auf die Geburtenentwicklung ausklammert, werden auf politischer Ebene in den letzten Jahren zuvor tabuisierte pronatalistische Ziele zunehmend ausgesprochen (vgl. Schmidt 2007:309). Veröffentlichungen des BMFSFJ titeln „Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungspolitik“ (Rürup & Schmidt 2003) bzw. „bevölkerungsorientierte Familienpolitik“ (BMFSFJ 2007b).

Der Begriff nachhaltige Familienpolitik hat sich zunehmend etabliert (vgl. Bertram et al. 2005, Bertram 2006, 2008a, BIB 2004, Deutscher Bundestag 2006a, Höhn et al. 2006, Leitner et al. 2008, Rürup & Schmidt 2003). Der ursprünglich aus der Forstwirtschaft stammende Begriff Nachhaltigkeit wird neben umwelt- auch für sozialpolitische Zielsetzungen in dem Sinne verwendet, dass Bedürfnisse der heutigen Generation nicht auf Kosten zukünftiger Generationen erfüllt werden sollen (vgl. Schmidt 2004a:466). Die Generationenbilanz wird demnach als „zweckrationale Begründung von Familienpolitik“ hinzugezogen (Gerlach 2004:346). Der Siebte Familienbericht begründet den Nachhaltigkeitsansatz mit der Sicherung des Humanvermögens (vgl. Deutscher Bundestag 1994) und der „Gerechtigkeit zwischen den Generationen und zwischen Familien und Nichtfamilien“ (Deutscher Bundestag 2006a:248). Die formulierten Ziele und Maßnahmen unterscheiden sich von denen des Dritten Familienberichts u. a. dadurch, dass demografische Aspekte nicht im Sinne einer Beeinflussung der generativen Entscheidung[358], sondern als Begründung für Verbesserungen der Rahmenbedingungen für Familien herangezogen werden. Diese Begründung fußt darauf, dass Erziehung von Kindern und Fürsorge für andere zur gesamtgesellschaftlichen Zukunftssicherung beitragen und damit allen zugutekommen

358 Der Dritte Familienbericht fordert u. a. „Maßnahmen zur Erweiterung des Verantwortungshorizontes junger Paare bei der Familienplanung durch (…) Bildung der Öffentlichkeit über demographische Veränderungen“ (Deutscher Bundestag 1979:181).

https://doi.org/10.5771/9783845231211-366 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

(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)[359]. 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 18-44jährigen mit ja, 16% waren unentschieden und nur 29% erwarten keinen Einfluss.

https://doi.org/10.5771/9783845231211-366 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY