



ONLINE

DOKUMENTATION

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
29. November 2013

www.kas.de

Staatsaufgabe „Bevölkerungspolitik“ - die (verfassungs)rechtliche Perspektive – Ausgewählte Aussagen aus dem Vortrag von Prof. Dr. Winfried Kluth

8. BERLINER RECHTSPOLITISCHE KONFERENZ DER KONRAD-AENAUER-STIFTUNG ZU „DER DEMOGRAPHISCHE WANDEL ALS HERAUSFORDERUNG FÜR DAS RECHT“

0. Einführung in die Thematik

Deutschland betreibt keine Bevölkerungspolitik. Jedenfalls nicht, wenn man unter dieser Überschrift die politische Programmatik der letzten Bundesregierungen, den aktuellen Koalitionsvertrag sowie die Programme der beteiligten Parteien in den Blick nimmt.

Eine Staatsaufgabe „Bevölkerungspolitik“ – so könnte man folgern – hätte vor diesem Hintergrund einen utopischen Charakter und es wäre danach zu fragen, ob eine solche Utopie mit der Verfassung in Einklang steht.

Deutlich nüchterner und pragmatischer mutet das zu behandelnde Thema indes an, wenn wir Bevölkerungspolitik auf andere Begriffe zurückführen und sie in den beiden zentralen Referenzfeldern der Zuwanderungspolitik¹ und der Nachwuchssicherungspolitik² (ein von *Franz Xaver Kaufmann* geprägter Ausdruck³) verorten. Aus diesem Blickwinkel wird sogleich deutlich, dass es eine Bevölkerungspolitik in der Sache sehr wohl bereits gibt und dass sie den beiden Themenfelder Migrationspolitik einerseits und Familien-⁴ und Frauenförderungs politik andererseits zugeordnet werden kann.

¹ Dazu nur Kluth/Hund/Maaßen (Hrsg.), *Handbuch Zuwanderungsrecht*, 2007.

² Siehe bereits Di Fabio, *Der Schutz von Ehe und Familie: Verfassungsentscheidung für die vitale Gesellschaft*, NJW 2003, 994 ff.

³ Kaufmann, *Schrumpfende Gesellschaft*, 2005, S. 173 ff.

⁴ Dazu aus rechtlicher Sicht Seiler, *Grundzüge eines öffentlichen Familienrechts*, 2008, S. 148 ff.; Pechstein, *Familiengerechtigkeit als Gestaltungsgebot für die staatliche Ordnung*, 1994.





Da die deutsche Zuwanderungspolitik der letzten Jahre maßgeblich unter dem Einfluss des Unionsrechts⁵ steht und hier in den letzten Monaten wichtige Fortschritte⁶ erzielt wurden, während im Bereich der Nachwuchssicherungspolitik auch nach den jüngsten Erkenntnissen⁷ nach wie vor viele grundsätzliche Fragen zu diskutieren sind, möchte ich meine Aufmerksamkeit diesem Teilbereich schenken und den verfassungsrechtlichen Rahmen einer solchen Politik ausloten.

I. Bevölkerung – (k)ein Rechtsbegriff?

1. Bevölkerung im Grundgesetz und im Reichstag

Der Deutsche Bundestag hat „der Bevölkerung“ zwar im östlichen Lichthof des Reichtages ein Kunstwerk gewidmet, im Grundgesetz taucht die Bevölkerung jedoch lediglich an versteckter Stelle bei den Gesetzgebungskompetenzen auf, wenn dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für den Schutz der Zivilbevölkerung zugewiesen wird (Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG). Das gespannte Verhältnis jedenfalls von Teilen der Verfassungsrechtswissenschaft zur Bevölkerung wird auch daran deutlich, dass im Vorfeld der Installation des Kunstwerks im Reichstag darüber gestritten wurde, ob es sich um eine mit der Verfassung vereinbare Symbolik handle. Das Grundgesetz kenne nur das Volk und nicht die Bevölkerung als verfassungsrechtlich relevante Bezugsgröße.⁸

2. Reflexe aus staatlichen Infrastruktursicherungspflichten

Glücklicherweise benötigen Verfassungsjuristen nicht zwingend einen Normtext um verfassungsrechtliche Rechtswerte und Staatsaufgaben zu generieren. Und auch eine Bevölkerungspolitik als Staatsaufgabe scheidet nicht daran, dass sich das Grundgesetz dazu in Schweigen hüllt.

Bereits die Rechtsreflexe, die sich aus der staatlichen und gesetzgeberischen Pflicht zur Aufrechterhaltung der Systeme sozialer Sicherung ergeben, die jedenfalls nach ihrer heutigen Konstruktion⁹ auf eine ausreichend große erwerbstätige Bevölkerung in den kommenden Jahrzehnten angewiesen ist, lässt erkennen, dass es jedenfalls einen klar zu beschreibenden Sach- und Verantwortungszusammenhang gibt, auf den sich eine Bevölkerungspolitik in Gestalt einer

⁵ Dazu gründlich Bast, *Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung*, 2011; Thym, *Migrationsverwaltungsrecht*, 2010; Kluth, *Reichweite und Folgen der Europäisierung des Ausländer- und Asylrechts*, ZAR 2006, 1 ff.

⁶ Dies betrifft u.a. den Familiennachzug und die Zuwanderung von Fachkräften sowie die Etablierung einer Willkommenskultur. Dazu exemplarisch Schubert/Strunden, *Deutschland gibt sich die Blue-Card plus*, ZAR 2012, 270 ff.; Steller, *Deutschland auf dem Weg zu einem Willkommensrecht*, ZAR 2013, 1 ff.

⁷ Siehe etwa Brosius-Gersdorf, *Demografischer Wandel und Familienförderung*, 2011.

⁸ So ein eigeninitiativ erstelltes und nicht veröffentlichtes Rechtsgutachten von Dietrich Murswiek, dessen Tenor (*Bevölkerung ist kein Verfassungsbegriff*) auch Ernst-Wolfgang Böckenförde in einem Leserbrief zugestimmt hat. Dazu Pannen, *Dem deutschen Volke — Der Bevölkerung. Hans Haackes Reichstagsprojekt und das deutsche Selbstbild*, 2007.

⁹ Dies betrifft insbesondere die Gesetzliche Rentenversicherung als umlagefinanzierter System, das auf eine ausreichende Zahl von Erwerbstätigen angewiesen ist, die die Beiträge generieren. Für die Gesetzliche Krankenversicherung gilt es in abgeschwächter Form ebenfalls, da die Rentempfänger jedenfalls einen geringeren Beitrag leisten und in besonders hohem Umfang Leistungen abrufen.



Nachwuchssicherungspolitik stützen kann.¹⁰

Darüber hinaus lässt sich auch aus Art. 6 Abs. 1 GG, der die Familie unter den besonderen Schutz der staatlichen Ordnung stellt, ein deutlicher Impuls jedenfalls insoweit ableiten, dass dort, wo der Wille für Nachwuchs vorhanden ist, dies staatlich gefördert wird.¹¹

Schwieriger und damit für die Rechtswissenschaft interessanter wird es aber dann, wenn zu klären ist, ob und in welcher Form der Staat werbend und fördernd für (mehr) Geburten eintreten darf. Das ist der Bereich, den man im engeren Sinne als proaktive Bevölkerungspolitik bezeichnen kann und in Bezug auf den auch die verfassungsrechtlichen Bewertungen durchaus kontrovers ausfallen.¹²

Vor der Vertiefung dieser Kontroversen bedarf es aber zunächst eines Blicks auf einige ausgewählte Aspekte des auch für das Verfassungsrecht bedeutsamen Realbefundes.

II. Nachwuchs – die überschätzte Selbstverständlichkeit

1. Die Fehleinschätzung von Konrad Adenauer

Die Vorstellung, dass jeder Mensch aus einem inneren Antrieb heraus danach strebt, Nachwuchs in die Welt zu setzen, war lange Zeit im kollektiven Bewusstsein und praktischen Verhalten verankert, weil Kindern (auch) die Funktion der als Existenzsicherung im Alter zukam und die praktischen Möglichkeiten der Familienplanung noch nicht weit verbreitet waren. Es wird zuweilen auch vergessen, dass die Konzeption der (gesetzlichen) Rente als Lebensstandardsicherung erst mit der großen Rentenreform des Jahres 1957 realisiert wurde und bis dahin nur eine minimale Alterssicherung gewährleistet wurde, so dass für weite Teile der Bevölkerung die Altersarmut ohne zusätzliche Unterstützung innerhalb der Familie eine reale Bedrohung war.¹³

Auch *Konrad Adenauer* ist in dieser Frage eine Fehleinschätzung¹⁴ unterlaufen, als er den Vorschlag seiner Berater, das neue Rentenversicherungsmodell nicht als zwei- sondern als oder drei-Generationenvertrag auszugestalten und damit auch die Familien mit Kindern zu fördern, mit dem kolportierten Hinweis zurückgewiesen hat, „Kinder kriegen die Leute sowieso“.¹⁵

Wir wissen heute, dass er sich insoweit geirrt hat und dass in einer Gesellschaft, die die Alterssicherung mit guten Gründen von der in-

¹⁰ Dazu und zum Folgenden näher und mit Nachweise Kluth, *Demografischer Wandel und Generationengerechtigkeit*, in: *VVDStRL 68* (2009), S. 246 ff.

¹¹ Kluth, (Fn. 10), S. 246 (279 ff.).

¹² Kritisch z.B. Baer, *Demografischer Wandel und Generationengerechtigkeit*, in: *VVDStRL 68* (2009), S. 290 (314 ff.).

¹³ Kluth, (Fn. 10), S. 246 (254).

¹⁴ Adenauer hatte letztlich darauf gesetzt, dass nur die Rentner ihre Wahlentscheidung von der Rentenreform abhängig machen und deshalb der Familienförderung keine große Bedeutung beimessen.

¹⁵ Dazu näher Butzer, *Der Generationenvertrag*, in: *FS Schnapp*, 2008, S. 377 ff.



nerfamiliären intergenerationellen Solidarität abgekoppelt hat, jedenfalls dieses klassische Motiv, von dem *Adenauer* wohl stillschweigend ausgegangen ist, nicht mehr wirksam ist.

Erst in den letzten zwei Jahrzehnten hat insoweit ein Umdenken eingesetzt, das sich punktuell in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts niedergeschlagen.¹⁶ Das Gericht hatte den Gesetzgeber in einer Entscheidung zur Pflegeversicherung nicht nur verpflichtet, für diese Versicherung die Erziehungsleistung als Beitragsleistung eigener Art zu berücksichtigen, sondern darüber hinaus auch aufgefordert, eine entsprechende Überprüfung für die übrigen Zweige der Sozialversicherung durchzuführen.¹⁷ Der Gesetzgeber kam nach einer Prüfung jedoch zu dem Ergebnis, dass ein Handlungsbedarf nicht besteht.¹⁸ So hat sich bis heute nichts geändert.

2. Familienpolitischer Realismus und Grundgesetz

Bevölkerungspolitik hat als solche nichts mit einer euphorischen Verkürzung von Elternschaft auf ein reines Glückserlebnis zu tun und steht auch fern jeglicher Form von nationaler Überheblichkeit. Bereits bei *Aristoteles* ist in der Nikomachischen Ethik zu lesen: „Mit dem Glück des Mannes ist es schlecht bestellt, der (...) ganz allein im Leben steht und kinderlos ist.“

Daran könnte man einen Lobpreis der Nachkommenschaft anknüpfen. *Aristoteles* fährt aber nüchtern und realistisch fort: „Noch weniger wird man von Glück sprechen, wenn jemand ganz schlechte Kinder (...) besitzt.“

Jede Entscheidung für Elternschaft, so folgert der gegenwärtige Philosoph der Familie, *Dieter Thomä*, deshalb zutreffend, dass die Entscheidung für Nachkommenschaft mehr als ein Naturtrieb ist, sondern immer auch durch die Bereitschaft zur Übernahme von Risiken gekennzeichnet ist und zugleich durch *extrem positive Erfahrungen* geprägt wird.¹⁹

Es erscheint mir durchaus naheliegend, dass auch das Grundgesetz, obwohl man ihm philosophische Tiefe kaum unterstellen kann, dem familienpolitischen Realismus zugewandt ist und dabei zugleich den Mut der Eltern zur Übernahme von Verantwortung honoriert.

Der Realismus kommt meines Erachtens darin zum Ausdruck, dass in Art. 6 Abs. 2 GG die Pflege und Erziehung der Kinder nicht nur als Recht der Eltern, sondern als die „zuvörderst ihnen obliegende Pflicht“ normiert wird. Es ist diese Verantwortungsübernahme, die ihrerseits die staatliche Schutz und Förderpflicht des ersten Absatzes

¹⁶ Dazu vertiefend Lenze, *Staatsbürgerversicherung und Verfassung*, 2005.

¹⁷ BVerfGE 103, 242 (263 ff.).

¹⁸ Dazu und zur Kritik an der Argumentation durch das Bundessozialgericht (BSG NZS 2007, 311 ff.) und die Literatur Kluth, (Fn. 10), S. 246 (264 ff.).

¹⁹ Thomä, *Eltern. Kleine Philosophie einer riskanten Lebensform*, 2002, S. 14 ff.



in einem anderen Licht erscheinen lässt und zwar als Antwort auf gerade diese Bereitschaft, über das eigene Privatinteresse hinaus Verantwortung zu übernehmen. *John Rawls* hat deshalb in diesem Sinne zu Recht den öffentlichen Charakter der Familie hervorgehoben und zum Anknüpfungspunkt für Forderungen der sozialen Gerechtigkeit gemacht.

3. Bevölkerungspolitik als Antwort auf ökonomischen und sozialen Wandel

„Elternschaft gehört zur Lebensgeschichte eines Menschen nicht mehr fast zwangsläufig dazu. Kinder zu bekommen ist heutzutage in den hochindustrialisierten Ländern weder eine ökonomische Notwendigkeit noch eine naturwüchsige Selbstverständlichkeit.“²⁰

Diese Feststellung von *Dieter Thomä* muss durch eine wichtige Korrektur ergänzt werden, auf die in den letzten Jahren immer wieder *Hans Werner Sinn* hingewiesen hat. Die ökonomische Notwendigkeit ist auf der Ebene der individuellen Lebensführung und –finanzierung entfallen, nicht aber auch der Makroebene. Unsere Systeme der sozialen Sicherung setzen nach wie vor ein annähernd ausgeglichenes Verhältnis der Generationen zueinander voraus, jedenfalls solange das Versprechen einer den bisherigen Lebensstandard sichernden Rente gehalten werden soll.²¹

Es verwundert deshalb nicht, dass der Ruf nach einer aktiveren Bevölkerungs- bzw. Nachwuchssicherungspolitik ganz wesentlich ökonomisch motiviert und begründet ist. Damit verbunden ist die Frage, ob die Verfassung die zu diesem Zweck vorgeschlagenen Instrumente billigt und welche Maßgaben darüber hinaus aus ihr abzuleiten sind.

III. Der verfassungsrechtliche Rahmen für eine Nachwuchssicherungspolitik im Einzelnen

1. Der Schutz- und Förderauftrag des Art. 6 Abs. 1 GG

Der in Art. 6 Abs. 1 GG verankerte Auftrag des Staates, die Familie besonders zu schützen, ist auch als Förderauftrag zu verstehen.²² Das ergibt sich bereits daraus, dass nur dann, wenn die Familien stark genug sind, um die ihnen zuvörderst zugewiesene Pflicht zu erfüllen, auch die gesellschaftlichen Früchte ihres Wirkens zum Tragen kommen.

Begreift man die Entscheidung zur Gründung oder Vergrößerung einer Familie auch als Bereitschaft, individuelle Risiken zu übernehmen, von deren Übernahme Staat und Gesellschaft profitieren, weil ihre biologische, ökonomische und kulturelle Zukunft gesichert wer-

²⁰ *Thomä, Eltern. Kleine Philosophie einer riskanten Lebensform, 2002, S. 21.*

²¹ *Siehe etwa Sinn, Ist Deutschland noch zu retten?, 4. Aufl. 2008.*

²² *Dazu Di Fabio, (Fn. 2), NJW 2003, 994 (997 f.).*



den, so kann und sollte eine Nachwuchssicherungspolitik darauf abzielen, die mit der Risikoübernahme verbundenen Lasten zu flankieren. Darauf zielen die zahlreichen Förderinstrumente ab, die in den letzten Jahren eingeführt wurden, um vor allem die persönliche Widmung der Eltern während der ersten Lebensjahre zu erleichtern, die für die kindliche Entwicklung von besonderer Relevanz sind.

Die vorliegenden empirischen Analysen zur Wirksamkeit dieser Instrumente lassen allerdings auch deutlich erkennen, dass die Entscheidung für Nachwuchs nicht alleine und auch nicht ausschlaggebend von ökonomischen und strukturellen Rahmenbedingungen abhängig ist. Gerade bei gut qualifizierten und wirtschaftlich abgesicherten Menschen sind es auch andere starke Präferenzfaktoren in Bezug auf die eigene Lebensgestaltung, die zu einer Entscheidung gegen den Nachwuchs führen. *Franz Xaver Kaufmann*, der sich schon sehr früh mit der Thematik befasste, hat deshalb schon sehr früh gemahnt, dass es nicht in der Macht der Förderpolitik steht, die Entscheidung für den Nachwuchs maßgeblich zu beeinflussen.²³ Das sollte nicht vergessen werden, wenn auch in den kommenden Jahren nach Wegen und Mitteln gesucht wird, die Bereitschaft zu steigern, Kinder in die Welt zu setzen.

2. Diskriminierungsfreie Nachwuchssicherungspolitik

Einige der Vorschläge, die Anreize für die Zeugung von Nachwuchs zu erhöhen, zielen darauf ab, kinderlose Personen etwa im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung schlechter zu stellen und dabei den intergenerationellen Faktor, auf den auch das Bundesverfassungsgericht hingewiesen hat, zu verstärken. In diese Richtung geht etwa der Vorschlag von *Hans Werner Sinn*, die Rente kinderbezogen auszugestalten und damit die „alten“ intergenerationellen Zusammenhänge wieder herzustellen bzw. zu reaktivieren.

Für einen solchen Umbau der Rentenversicherung gibt es sicher einen schmalen verfassungsrechtlichen Gestaltungskorridor, der jedoch durch zwei Gesichtspunkte beschränkt wird:

Erstens darf eine solche Regelung keinen diskriminierenden Charakter haben, da die Entscheidung gegen eigenen Nachwuchs – soweit es sich überhaupt um eine freie Entscheidung und nicht eine faktische Handlungsbeschränkung handelt – grundrechtlich als legitimer Freiheitsgebrauch geschützt ist.²⁴

Zweitens ist durch den eigentumsrechtlichen Schutz der Rentenanwartschaften trotz einer größeren Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers auch insoweit eine Schranke gezogen, die jedenfalls spürbare Ungleichbehandlungen kaum möglich erscheinen lässt.²⁵

²³ Kaufmann, (Fn. 3), S. 182 ff.

²⁴ Kluth, (Fn. 10), S. 246 (279).

²⁵ Kluth, (Fn. 10), S. 246 (256 ff.).



Hinzu kommt schließlich, dass durch die Absenkung der gesetzlich garantierten Rente der ergänzenden privaten Vorsorge eine größere Bedeutung zukommt mit der Folge, dass der Verzicht auf eigenen Nachwuchs und die damit verbundenen finanziellen Einsparungen die Möglichkeiten der eigenfinanzierten Altersvorsorge verbessern, so dass gesetzgeberische Korrekturen kaum greifen.

3. Humanvermögen und Kindeswohl

Viele Vorschläge, die auf das Feld der Nachwuchssicherung abzielen, sind von dem Interesse der Wirtschaft bestimmt, Mütter so schnell und so umfassend wie möglich wieder in den Erwerbsprozess einzugliedern. Zur sozialpolitischen Verbrämung wird zugleich betont, dass auf diese Art und Weise der Selbstverwirklichung der Frauen und ihrer eigenständigen Alterssicherung gedient wird.²⁶ Beide Argumente wurden auch gegen das Betreuungsfeld ins Feld geführt.²⁷

Das Interesse der Wirtschaft ist nachvollziehbar und in sich schlüssig. Das gleiche gilt, wenn man die zugrunde gelegten Präferenzen teilt, auch für die beiden unterstützenden Argumente.

Wenn ich an dieser Stelle gleichwohl – auch aus der Sicht der Verfassungsrechts – eine kritische Anmerkung wage, dann hängt das damit zusammen, dass bei dieser Argumentation das ebenfalls in Art. 6 Abs. 2 GG verankerte Kindeswohl auf der Strecke zu bleiben droht. Es ist zwar verführerisch, die frühestmögliche institutionelle Kinderbetreuung unter den Begriff frühkindliche Bildung zu subsumieren und damit zu suggerieren, es gebe nichts Besseres, als eine möglichst frühe Nutzung dieser Betreuungsangebote. Dagegen spricht indes, dass die Qualität der Betreuungsangebote auch in Ermangelung eines aus-reichend gebildeten Personals in vielen Fällen zu wünschen übrig lässt und die frühkindliche Betreuung in der Familie bis zum dritten Lebensjahr unter vielen Gesichtspunkten vorzugswürdig ist. Es hat deshalb den Anschein, dass man den Begriff des Humanvermögens²⁸, um den es beim Kindeswohl auch geht, hier nicht in Bezug auf die Entwicklung der Fähigkeiten des Kindes als Person, sondern in Bezug auf eine möglichst geringe Störung von Wertschöpfungsprozessen durch Kinder verstanden wird. Mit dem Kindeswohl ist eine solche Entwicklung schwer zu vereinbaren, jedenfalls wenn sie auf die Spitze getrieben und jede abweichende Verhaltensweise als mit Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG unvereinbar ideologisiert wird.²⁹

IV. Die instrumentelle Ebene im Rechtsvergleich

Überlegungen zu einer Bevölkerungspolitik wären auch aus juristischer Sicht ohne einen Blick auf unser Nachbarland Frankreich un-

²⁶ Siehe exemplarisch Brosius-Gersdorf, (Fn. 7), *passim*.

²⁷ Schuler-Harms, *Verfassungsrechtlich prekär. Expertise zur Einführung eines Betreuungsgeldes*, 2010.

²⁸ Dazu auch Kluth, (Fn. 10), S. 246 (279); Schultz, *In Menschen investieren*, 1986; Kaufmann, (Fn. 3), S. 72 ff.

²⁹ Siehe nur Schuler-Harms, (Fn. 27), *passim*.



vollständig.³⁰

In diesem großen Nachbarland, das als einer der wenigen Staaten in Europa eine stabile Bevölkerungsstruktur aufweist und deshalb in einigen Jahrzehnten mit Deutschland in der Bevölkerungszahl gleichziehen kann, wird seit 1871 eine programmatische Bevölkerungspolitik. Dies schließt eigene Institutionen, wie den Conseil de la famille et de l'enfance – zeitweise unter formalem Vorsitz des Staatspräsidenten – ein.

Der sichtbare Erfolg der französischen Politik hat auch das Interesse für die verwendeten Instrumente geweckt, weshalb u.a. das Thema Familiensplitting an Stelle des Ehegatten-splittings in Deutschland diskutiert wird.

Auch insoweit ist aber vor einer zu technischen Betrachtungsweise zu warnen. Die Gründe für die vergleichsweise hohe Geburtenrate vor allem im französischen Mittelstand sind sehr viel komplexer und kultureller geprägt, als dass man durch eine Übernahme einzelner Instrumente deren Erfolg adaptieren könnte. Hinzu kommt, dass die französische Gesellschaft rund um das Thema Familie sehr viel pragmatischer organisiert ist als die deutsche und dass gerade an diesem nicht unwesentlichen Erfolgsfaktor in jüngerer Zeit vor allem aus der Sicht von Müttern Kritik geübt wird, weil sie sich zu sehr in eine vorgeprägte Rolle hineingezwängt sehen, die zu wenig Zeit für die Familie lässt.

Deutschland muss deshalb seinen eigenen Weg suchen und finden und sich dabei offener und offensiver als es bislang der Fall war nicht nur mit den strukturellen Rahmenbedingungen, sondern auch mit den kulturellen Grundeinstellungen befassen, die Kinderfreundlichkeit begründen. Worum es dabei auch geht, zeigt wiederum der statistische Befund, dass für den Bevölkerungs- und Geburtenrückgang vor allem der „Verlust“ der kinderreichen Familien relevant ist. Nicht nur die Entscheidung für oder gegen eigene Kinder hat die Entwicklung entscheidend geprägt, sondern vor allem der deutliche Rückgang der Zahl von Familien mit drei und mehr Kindern. Deshalb spricht die Empirie dafür, der Förderung von kinderreichen Familien innerhalb der Familienpolitik einen besonderen Stellenwert einzuräumen – wie dies übrigens auch in Frankreich der Fall ist. Die Übernahme der Patenschaft für das siebte Kind durch den Bundespräsidenten reicht insoweit nicht aus.

V. Freiheitsgebrauch und Risikobereitschaft – zur privaten Verantwortung in öffentlichen Angelegenheiten

Folgt man der Einsicht, dass Elternschaft neben vielen schönen Erfahrungen auch als ständige Begegnung mit den Grenzen menschl-

³⁰ Dazu näher Sievert/Klingholz, *Ungleiche Nachbarn. Die demografische Entwicklung in Deutschland und Frankreich verläuft gegensätzlich - mit enormen Langzeitfolgen*, 2009.



cher Selbstbestimmung zu begreifen ist, weil es darum geht, das ganze Leben zu teilen, so wird deutlich, der Staat hier nur ermutigen und nicht zwingen kann.

Nur eine Gesellschaft, die diesen Schritt ganz überwiegend wagt und dazu auch institutionell ermutigt, hat eine aussichtsreiche Zukunft, weil sie in ein Humanvermögen als Aktivum für die Zukunft ihrer eigenen Entwicklung investiert.³¹

Das sollten Gründe genug für jeden Politiker sein, sich dieser Sache zu widmen, auch wenn das Grundgesetz ihn vielleicht formal dazu nicht verpflichtet.

Ob durch eine Änderung oder Ergänzung der Verfassung in diesem Bereich etwas bewirkt werden kann, sehe ich skeptisch, zumal einige Landesverfassungen bereits eine Pflicht zu einer nachhaltigen Familienpolitik normiert haben, ohne dass sich spürbare Änderungen im reproduktiven Verhalten abzeichnen.³²

Sinnvoll könnte es allenfalls sein, eine Pflicht zur Berücksichtigung der Erziehungsleistung im staatlichen Transfersystem zu normieren und eine Familienkasse einzuführen, in der alle familienbezogenen Leistungen transparent gebündelt sind.³³ Das wäre jedenfalls ein Signal der Selbstvergewisserung dazu, was man als Staat für die Sicherung der eigenen Zukunft zu investieren bereit ist.

³¹ In diesem auch programmatisch Di Fabio, (Fn. 2), NJW 2003, 994 ff.

³² So findet sich in Art. 17 Abs. 2 Verf. Thür. die Vorgabe: „(2) Wer in häuslicher Gemeinschaft Kinder erzieht oder für andere sorgt, verdient Förderung und Entlastung.“

³³ Dazu näher Kluth, (Fn. 10), S. 246 (281).