

Plädoyer für eine
subsidiarische Familien-
und Bevölkerungspolitik

Die Pyramide steht Kopf

Andreas Rödder

„Stagnierende Geburtenrate, dramatische Alterung, Bevölkerungsrückgang“ – als Topmeldung berichtet die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* über Zahlen des Statistischen Bundesamtes, und *Die Zeit* fragt: „Wo sind die Kinder?“ Deutschland hat eine neue Debatte. Als wären die Probleme über Nacht über das Land hereingebrochen, wird plötzlich allenthalben über demografische Entwicklung, Generationen und soziale Sicherung, über Familien und Kinder diskutiert.

Turbulente Debatte

In dieser Debatte geht es jedoch reichlich drunter und drüber: Über die Bevölkerungsentwicklung, über Kinder und Jugendliche, über Familien, Frauen, Schule und Bildung reden viele vieles durcheinander, als wäre es alles eins. Dabei sehen die Dinge, je nach Blickwinkel, ganz unterschiedlich aus.

Beispiel Ganztagschule und außerhäusliche Betreuung von kleinen Kindern: Insofern sie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Frauen erleichtern, sind sie frauenpolitisch sinnvoll. Insofern sie Familien materiell entlasten und zur größeren Lebenszufriedenheit der berufstätigen Mütter beitragen, sind sie auch familienpolitisch sinnvoll. Dass doppelte Berufstätigkeit Familien erfahrungsgemäß auch belastet, trübt die familienpolitische Bilanz wiederum ein. Im Hinblick auf die betroffenen Kinder und Jugendlichen ist durchaus zu bezweifeln, dass ihnen extensive außerfamiliäre Betreuung wirklich zugute kommt. Und bil-

dungspolitisch wird sie wenig bringen, wenn sie nicht mit einer – bislang keineswegs absehbaren – Qualitätssteigerung der entsprechenden Einrichtungen verbunden ist.

Kurzum: Die Lage ist komplizierter, als pauschale Urteile und die Selbstgewissheit einer Bundesbildungs- und einer Bundesfamilienministerin suggerieren, der gordische Knoten lasse sich mit Ganztagschulen und staatlicher Kinderbetreuung ab dem Kleinkindalter lösen. Vielmehr ziehen die verschiedenen Akteure kräftig an einzelnen Fäden, ohne das Gewirr der unterschiedlichen Stränge zu erkennen.

Haben die Familien zunächst die Interessen der individuellen Familie und ihrer Kinder und von dort aus die Bildung im Blick, so richtet sich die Bildungspolitik auf die Qualität des Bildungswesens als System und die Frauenpolitik auf die Interessen der Frauen als gesellschaftlicher Großgruppe. Auf dem Feld der Familienpolitik wiederum kreuzen und verwickeln sich die verschiedenen gesellschaftspolitischen Linien. In ihrer hohen familienpolitischen Zeit in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre begünstigte die unionsgeführte Regierung die innerfamiliäre Kindererziehung unter zeitweiliger Aufgabe der Berufstätigkeit (durch Erziehungsurlaub, Erziehungsgeld und die Anrechnung von Kindererziehungszeiten auf die Rente), was in der Union inzwischen kaum mehr konsensfähig ist. Demgegenüber folgt die gegenwärtige rot-grüne Regierung einer primär frauen-

politisch bestimmten Familienpolitik mit dem Leitbild der Berufstätigkeit von Frauen mit Kindern. Abermals anders liegen die Interessen der Sozialpolitik, dem zunehmend dominierenden Bereich der Innenpolitik: Ihre Aufgabe der Gewährleistung der sozialen Sicherungssysteme hängt in entscheidendem Maße von der Bevölkerungsentwicklung ab. Insofern muss ihr wesentliches Interesse in einer Steigerung der Geburtenrate liegen.

Bevölkerungsentwicklung im historischen Rahmen

Eine derart zielgerichtete Bevölkerungspolitik wäre ein Novum in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Denn Bevölkerungspolitik ist in Deutschland unter dem ritualisierten Verweis auf den Nationalsozialismus verpönt – mit der Konsequenz, dass sich seit dem Einbruch der Geburtenraten in den sechziger Jahren mit Ausnahme einzelner ungehörter Spezialisten kaum jemand darum gekümmert hat, dass die Grundlagen für den langfristigen Fortbestand des gesamten Gemeinwesens massiv unterspült wurden.

Hinzu kommt ein inhärenter Zielkonflikt zwischen Frauen- und Bevölkerungspolitik. Denn so sehr man sich um Vereinbarkeit bemühen mag: Das Spannungsverhältnis zwischen der emanzipatorischen, an Freiheit und Individualität orientierten Entwicklung von Frauen als gesellschaftlicher Großgruppe einerseits und der Geburtenentwicklung andererseits ist grundsätzlicher Art und letztlich nicht vollständig aufhebbar.

So ist der Rückgang der Geburtenraten nicht erst ein Phänomen der letzten Jahrzehnte, sondern bereits des gesamten modernen Industriezeitalters. Schon um die Jahrhundertwende und im frühen zwanzigsten Jahrhundert sank die Zahl der Kinder pro Frau – nicht zuletzt aufgrund der sinkenden Kindersterblichkeit – von 5,0 in der Generation der 1860 geborenen

Frauen auf 2,0 in der Generation der 1904 geborenen Frauen. Der Rückgang auf einen Wert von 1,5 Kindern pro Frau, der für die 1965 geborenen Frauen angesetzt wird, liegt also grundsätzlich in einem langfristigen Trend, der in Deutschland nur durch die demografischen Turbulenzen des zwanzigsten Jahrhunderts – Kriege und Weltwirtschaftskrise in der ersten Jahrhunderthälfte und der nachholende „Baby-Boom“ in den fünfziger und frühen sechziger Jahren – verdeckt wird. Das Ende dieses Booms Mitte der sechziger Jahre bedeutete also zunächst eine gewisse Normalisierung – und zugleich wesentlich mehr: Nicht nur dass der Geburtenrückgang in der Bundesrepublik drastischer ausfiel als in anderen Ländern, vor allem führte er zu Geburtenraten um die 1,4 Kinder pro Frau, die weit unter den für die demografische Bestandserhaltung notwendigen statistischen 2,08 Kindern pro Frau liegen. Die Rechnung ist einfach: Wenn sich jeder Lebende nur mehr um 0,7 Nachfahren reproduziert, sinkt die Zahl der gebärfähigen Frauen und der geborenen Kinder über Generationen hinweg exponentiell, und dementsprechend nimmt die gesamte Bevölkerung in zunehmendem Maße ab.

Hinzu kommt die gestiegene Lebenserwartung, die dazu führt, dass die bundesdeutsche Gesellschaft trotz der seit 1972 zu verzeichnenden Sterbeüberschüsse – einer höheren Zahl an Gestorbenen als an Neugeborenen – im Durchschnitt immer älter wird. Das Resultat beider Prozesse ist die demografische Alterung. Dass die Bevölkerungspyramide zur „zerzausten Tanne“ geworden ist, gehört zum demografischen Allgemeinwissen. Da deren Stamm immer dünner wird, ist sie in Wahrheit auf dem Weg zurück zur Pyramide – nur steht diese auf dem Kopf.

Gründe für den Geburtenrückgang

Die Gründe der rückläufigen Geburtenentwicklung sind vielfältig, und nur einer

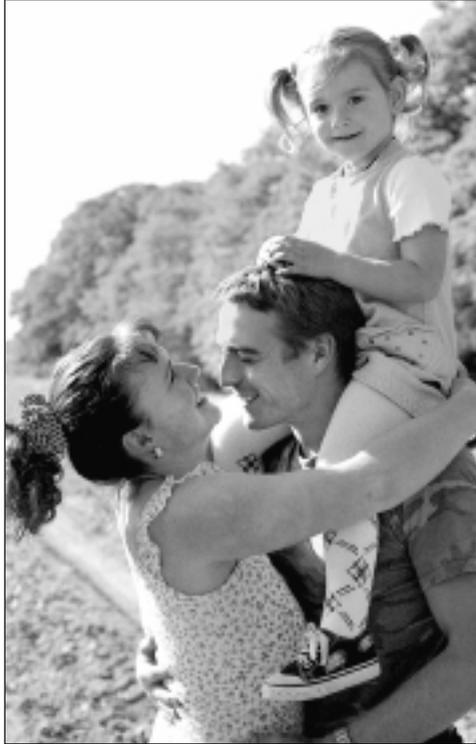
von ihnen ist der Aspekt, der im irreführenden Begriff vom „Pillenknicke“ zum Ausdruck kommt. Zwar ist die Bedeutung der verbesserten Möglichkeiten zur Empfängnisverhütung keineswegs zu unterschätzen, irreführend ist der Begriff vom „Pillenknicke“ aber deshalb, weil er die viel fundamentaleren Faktoren außer Acht lässt.

Ganz grundsätzlich schon stand die Familie von Anfang an in einem grundlegenden Widerspruch zur modernen Industriegesellschaft, wie sie sich in Deutschland in der zweiten Hälfte des neunzehnten Jahrhunderts durchsetzte. Die Gesetze des Marktes und der Individualisierung, die Anforderungen an Flexibilität und die Lösung des Individuums aus traditionellen Bindungen standen eben im Gegensatz zu den Werten der Familie – wie es sich in Zeiten der Globalisierung und des verschärften Kapitalismus in den vergangenen Jahren abermals deutlich gezeigt hat.

Diese Diskrepanzen haben sich im Zeichen der „Postmoderne“ – der verstärkten Individualisierung, der radikalen Pluralisierung und des Wertewandels – sowie des ausgebauten Sozialstaates seit den späten sechziger Jahren weiter verschärft. Im Zuge eines allgemeinen Wertewandels haben sich nämlich *erstens* Selbstentfaltungswerte und anspruchsvollere individualisierte Lebensstile verbreitet, die auf Kosten von längerfristigen Bindungen und von so genannten Pflichtwerten gehen. *Zweitens* hat sich die Emanzipation von Frauen in erster Linie anhand von höherer Bildung und über Berufstätigkeit durchgesetzt. Dass diese in Konkurrenz zur Familienbindung stehen, zeigt sich vor allem daran, dass es in überdurchschnittlichem Maße akademisch gebildete Frauen mit besonders guter Berufsausbildung sind, die aufgrund ihrer Berufstätigkeit kinderlos bleiben.

Drittens hat die bürgerliche Normalfamilie von (verheirateten) Eltern mit Kin-

Mutter, Vater und Tochter
bei einem Ausflug ins Grüne.
Heute sind schon zwei Drittel aller Haushalte
kinderlos. Die Ein-Kind-Familie dominiert.
© dpa, Foto: Hansjürgen Wiedl



dern ihr Monopol als sozialkulturelles Leitbild und als sozialstruktureller Regelfall verloren. Stattdessen haben sich im Zuge einer Pluralisierung von Privatheitsformen nebeneinander kindzentrierte, partnerschaftszentrierte und individualistische Privatheitstypen ausgebildet – von denen nur ein Typ die Aufgabe der Reproduktion der Bevölkerung, der Kindererziehung und somit die Gewährleistung der demografischen Grundlagen der gesellschaftlichen Solidarsysteme erfüllt.

Im schroffen Gegensatz dazu hat *viertens* der bundesdeutsche Sozialstaat durch die Sozialisierung der Alterssicherung bei weitgehend privat gebliebener Kindererziehung ein „System zur Prä-

mierung von Kinderlosigkeit“ (Oswald von Nell-Breuning) geschaffen. Die Dysfunktionalität eines Systems, das systemwidriges Verhalten belohnt und systemerhaltendes Verhalten mit Nachteilen belegt, liegt auf der Hand.

Benachteiligung der Familien

Unter den gesellschaftlichen und sozialstaatlichen Bedingungen der Bundesrepublik hat sich die ökonomische Situation der Familien beziehungsweise von Eltern mit Kindern (in diesem allgemeinen Sinne wird „Familie“ hier verstanden) strukturell zu ihrem Nachteil verschoben. Während Kinder nämlich durch die Sozialisierung der Alterssicherung ihren individuellen ökonomischen Nutzen für die Eltern verloren haben, sind die Belastungen durch die weitgehend privatisierte Kindererziehung gestiegen. Das gilt nicht einmal so sehr im Hinblick auf die absoluten Kosten – etwa durch erhöhte Ausbildungsanforderungen – als vielmehr in relativer Hinsicht. Weil Kinderlosigkeit, genauer: gewollte Kinderlosigkeit sich gesamtgesellschaftlich zunehmend verbreitet hat, ist es nicht mehr die überwiegende Mehrzahl der Erwachsenen, die mehr oder weniger dieselben Lasten trägt. Vielmehr hat sich eine neue Kategorie sozialer Ungleichheit aufgetan, indem die sinkende Zahl der Eltern mit Kindern gegenüber der steigenden Zahl der Kinderlosen benachteiligt ist: hinsichtlich der verfügbaren ökonomischen Mittel, des Lebensstils und der Teilhabe am gesellschaftlichen und kulturellen Leben, ebenso hinsichtlich des Erwerbs sozialversicherungsrechtlicher Leistungsansprüche und auch des sozialstaatlichen Transfersaldos. Angesichts der materiellen Nachteile gründet die Entscheidung für Kinder entweder auf ethisch-moralischen oder emotionalen Werten oder auf sozialer Üblichkeit.

Zumindest Letztere dürfte über kurz oder lang aber verstärkt in den Sog des allgemeinen soziokulturellen Prozesses

zunehmender Kinderlosigkeit und rückläufiger Geburtenraten geraten. Während Frauen des Geburtsjahrganges 1965 zu gut dreißig Prozent kinderlos geblieben sein werden, liegt der Anteil unter den akademisch gebildeten Frauen bei vierzig Prozent. Wenn die durchaus plausible These zutrifft, dass soziale Verhaltensformen von einer Avantgarde in die Breite der Bevölkerung durchsickern, wird der Trend zur Kinderlosigkeit also eher noch zunehmen. Jedenfalls spricht unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen nichts dafür, dass die Geburtenrate – die einzige Stellschraube für die indigene Bevölkerungsentwicklung – in Deutschland wieder ansteigen könnte.

Probleme gängiger Lösungsvorschläge

Zugleich wächst das Einvernehmen darüber und auch ein Bewusstsein dafür, dass die Bevölkerungsentwicklung fehlsläuft und der Umsteuerung bedarf.

An diesem Punkt der Diskussion wird für gewöhnlich das „Medikament“ außerfamiliärer Kinderbetreuung zum Zwecke der Berufstätigkeit der Mütter vorgeschlagen. Zweifellos könnte dies manche Entscheidung für Kinder erleichtern, und insofern ist es hilfreich. Ob es aber wirklich nachhaltig heilen würde, ist zumindest nicht in dem Maße erwiesen, wie die Verfechter extensiver staatlich organisierter Kinderbetreuung behaupten. Unübersehbar folgt ihre Befürwortung häufig nämlich weniger genuin familien- als vielmehr frauenpolitischen Motiven und einer dementsprechenden gesellschaftspolitischen Norm. Sie schlägt sich nicht zuletzt in der Behauptung nieder, dass außerhäusliche Kinderbetreuung ohnehin der innerfamiliären überlegen sei.

Durch diese gesellschaftspolitische Offensive ist eine Überzeugung in die Defensive geraten, die jedoch aller Erfahrung entspricht: dass nämlich ein intaktes familiäres Umfeld in einer moderaten Mi-

schung von außerhäuslich und innerfamiliär verbrachter Zeit gut für die Entwicklung der Kinder ist. Dass dies nicht mehr den gesellschaftlichen Regelfall darstellt (wenn er es denn jemals war), dass dies nicht auf Alleinerziehende zutrifft und sich vielfach nicht mit den materiellen Notwendigkeiten vieler Familien verträgt, macht das Argument nicht weniger richtig. Dabei unterliegen die Familien, die ihre Kinder unter Verzicht auf volle (zweite) Berufstätigkeit und zusätzliches Arbeitseinkommen selbst betreuen, besonderen Belastungen; zumal es sich oftmals um Familien mit mehreren Kindern handelt, die hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung wiederum von besonderer Bedeutung sind. Diese Familien werden jedoch durch eine einseitige Förderung außerfamiliärer staatlicher Kinderbetreuung noch weiter benachteiligt.

Ein anderes wiederholt gefordertes Steuerungsinstrument ist Zuwanderung (in der Tat haben die Ausländer in Deutschland die demografische Bilanz der vergangenen dreißig Jahre noch deutlich aufge bessert). Ganz abgesehen davon aber, dass sich nur unter Zuhilfenahme von Ideologie die Position vertreten lässt, verstärkte Zuwanderung werde ohne soziale Probleme ablaufen, spricht vor allem ein ethisches Argument gegen diese demografische Arznei: Die deutschen Bevölkerungsprobleme durch Zuwanderung zu lösen bedeutet nämlich nichts anderes als umgekehrten Kolonialismus, indem den abgebenden Ländern – vor allem Ländern der Dritten Welt – ihre gut ausgebildeten Schichten abgeworben würden.

Subsidiarische Bevölkerungspolitik

Alles in allem ist festzustellen: Die Politik steht vor einem großen Dilemma, und die Lage ist dramatisch. Denn dass ein langfristiger und längst etablierter gesellschaftlich-kultureller Prozess zu steuern

sei, ist schon an sich zu bezweifeln. Erst recht gilt dies angesichts der Schwerfälligkeit des bundesdeutschen politischen Systems. Als die alte Bundesrepublik 1989 voller Selbstgefälligkeit ihren vierzigsten Geburtstag feierte, konstatierte der Soziologe Franz Xaver Kaufmann, dass die Bundesrepublik noch etwa zehn Jahre Zeit zum Umsteuern habe; spätestens nach zwanzig Jahren würde allein schon die Alterung der Bevölkerung so weit fortgeschritten sein, dass ein Umsteuern unmöglich wäre. Nach vierzehn völlig ungenutzten Jahren liest sich eine solche Diagnose voller Beklemmung.

Allerdings sind Verzweiflung und Fatalismus keine guten politischen Ratgeber – und immerhin deutet die neu entflammte gesellschaftspolitische Debatte in Deutschland auf späte Einsicht hin. Wenn diese Debatte wirklich Früchte tragen soll, dann ist jedoch vor allem zweierlei erforderlich: die sachlichen Ebenen zu trennen und Prioritäten zu setzen – anstatt im Übrigen auf andere Länder zu schielen, aus denen man (wie in der Bildungs- und Wissenschaftspolitik) Einzelheiten importiert, weil man hofft, mit der Implantation einer neuen Faust einen Profiboxer hervorzubringen.

Vielmehr bergen die besten Traditionen des deutschen Sozialstaates nach wie vor ein reichhaltiges Potenzial für eine subsidiarische Gesellschaftspolitik, die drei Elemente verbindet. *Erstens* orientiert sie sich am Gemeinwohl. *Zweitens* verfolgt sie das Ziel der sozialen Gerechtigkeit im Sinne des Abbaus und der Vermeidung sozialer Benachteiligung, das sich entgegen allen neo-liberalen Unkenrufen auch in Zeiten der Globalisierung und des „Turbokapitalismus“ nicht überlebt hat. Und *drittens* hat Gesellschaftspolitik die Rahmenbedingungen für die individuellen Lebensentwürfe zu gewährleisten – die Möglichkeit jedes Einzelnen, sein eigenes Glück zu suchen und sein Leben selbst zu gestalten.

In allgemeiner gesellschaftspolitischer Hinsicht bedeutet Gemeinwohlorientierung zunächst, die Grundlagen des Gemeinwesens überhaupt zu sichern. Und dies bedeutet, weit über die Rettung der sozialen Sicherungssysteme hinaus, die Erhaltung der Bevölkerung, konkret: auf eine Umkehr des Bevölkerungsrückgangs und eine Steigerung der Geburtenraten hinzuwirken. Verpflichtung auf die individuelle Freiheit wiederum bedeutet, dass dies nicht auf dem Weg von Vorschriften oder auch aktiver politischer Steuerung geschehen kann. Subsidiarische Bevölkerungspolitik als Verbindung von Gemeinwohlorientierung und Freiheitsgarantie aber heißt, den Lebensentwurf zu fördern, der dem Gemeinwohl nützt: die Entscheidung für Kinder.

Dies geht unmittelbar auf das Feld der Familienpolitik über. Dort geht es, unabhängig von bevölkerungspolitischen Überlegungen, überhaupt um die Umsetzung eines gesellschaftspolitischen Auftrags eigenen Ranges, den das Bundesverfassungsgericht nicht von ungefähr seit langem anmahnt: den Abbau der sozialen Benachteiligung von Familien beziehungsweise von Eltern mit Kindern. Auch im Hinblick darauf gilt unterdessen die Verpflichtung auf die individuelle Freiheit: Die Entlastung der Familien muss ihnen zugleich, weil es im Hinblick auf das Gemeinwohl keinen Unterschied macht, die Entscheidungsfreiheit für ihr Lebensmodell ermöglichen. Für eine subsidiarische Familienpolitik kann die Entlastung der Familien nicht bedeuten, einseitig familienexterne Kinderbetreuung

zu fördern und somit einseitig das Modell zweier berufstätiger Eltern zu bevorzugen. Subsidiarische Familienpolitik bedeutet vielmehr, Rahmenbedingungen für eine gleichberechtigte Wahl zu schaffen: Ob Eltern die durch Entlastungen frei werdenden Mittel verwenden wollen, um berufstätig zu sein und außerfamiliäre Kinderbetreuung zu kaufen, oder ob sie den Einkommensverzicht kompensieren, der ihnen entsteht, weil sie ihre Kinder selbst betreuen, dies muss allein den Familien überlassen sein. Und auch für die Kinder gilt: Die Familie ist – bei allen Schwierigkeiten und Problemen – der Ort, an dem im Regelfall die Entscheidungen getroffen werden. Auch in frauenpolitischer Hinsicht schließlich schafft eine solche subsidiarische Gesellschaftspolitik die Grundlage gleichberechtigter individueller Wahlfreiheit zwischen Berufstätigkeit und Kinderbetreuung. Soziale Gerechtigkeit bedeutet sowohl die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf als auch die Gleichberechtigung von nicht berufstätigen mit berufstätigen Müttern.

Im Zentrum dieser subsidiarischen Gesellschaftspolitik steht eine grundlegende materielle Entlastung der Familien, die soziale Benachteiligungen abbaut und zugleich individuelle Freiheiten und Wahlchancen gewährleistet. Denn es sind die Familien, die Eltern mit Kindern, die dem Gemeinwohl dienen, indem sie für die künftigen Generationen sorgen und die Fundamente der Gesellschaft erhalten. Dass der Strom aus der Steckdose kommt, war immer schon zu kurz gedacht.

Historisch-Politische Mitteilungen 10/2003

Anfang November erschien der 10. Band der „Historisch-Politischen Mitteilungen“ (HPM) aus dem Archiv für christlich-demokratische Politik, herausgegeben von Günter Buchstab und Hans-Otto Kleinmann. Themen dieser Ausgabe sind unter anderem christlicher Glaube und Politik, Anti-Amerikanismus und die Ära Kohl im Gespräch.

Die Zeitschrift ist im Buchhandel erhältlich und erscheint einmal jährlich mit einem Heftumfang von ca. 260 Seiten. Der Ladenpreis beträgt 19,50 Euro.