



Starke Familie.

Bericht der Kommission »Familie
und demographischer Wandel«

Im Auftrag der Robert Bosch Stiftung

Zusammenfassung

Kurt Biedenkopf

Hans Bertram

Margot Käßmann

Paul Kirchhof

Elisabeth Niejahr

Hans-Werner Sinn

Frans Willekens

Einführung

Vor zwanzig Jahren wurden die Warnungen der Demographen nicht ernst genommen. Heute haben Politik, Wirtschaft und Medien das Thema besetzt, aber es fehlen umfassende Konzepte und Lösungsansätze, die den unausweichlichen demographischen Wandel abfedern. Die Schrumpfung unserer Gesellschaft bei gleichzeitiger Alterung der Bevölkerung schafft Verwerfungen, deren Ausmaß noch kaum vorstellbar ist, denn die demographischen Entwicklungen in vielen Industrieländern sind historisch ohne Beispiel und in Deutschland mit einer stetig sinkenden Geburtenrate von gegenwärtig 1,31 Kindern pro Frau von besonderer Dramatik. Von dieser Entwicklung sind fast alle Lebensbereiche, die sozialen Sicherungssysteme, Wirtschaft und Arbeitswelt, die kommunale Infrastruktur, Stadt- und Raumplanung sowie Bildung und Integration betroffen, zu einem guten Teil sind diese Lebensbereiche aber auch ursächlich am demographischen Wandel beteiligt.

Vladimir Špidla, EU-Kommissar für Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit, forderte deshalb ein holistisches Konzept zur Bewältigung der vor uns liegenden Herausforderungen und Bundespräsident Horst Köhler erklärt den demographischen Wandel zur politischen und gesellschaftlichen Kernaufgabe. In der Tat brauchen wir ein Zusammenwirken aller gesellschaftlichen Kräfte sowie eine weitsichtige und integrierte Politik, um der schwierigen und vielschichtigen Aufgabe gerecht zu werden. Eine einfache Wirkmechanik einzelner Maßnahmen muß durch ein Gesamtkonzept abgelöst werden, das die komplexe Herausforderung ebenso differenziert beantwortet.

Familien wachsen, wo Menschen Vertrauen in die eigene Zukunft besitzen und die persönliche und gesellschaftliche Umgebung Familien und Kindern mit Wertschätzung begegnet. Im kinderentwöhnten Deutschland muß es uns gelingen, dieses Vertrauen und diese Wertschätzung wiederherzustellen.

Der vorliegende Bericht ist das Ergebnis der Beratungen der Kommission »Familie und demographischer Wandel«. Der geforderte ganzheitliche Ansatz wird von der Kommission ausdrücklich befürwortet und spiegelt sich sowohl in den unterschiedlichen Persönlichkeiten als auch in den Empfehlungen der Kommission wider. Die Experten konnten naturgemäß nicht alle Fragen des demographischen Wandels vertieft behandeln und konzentrierten ihre Arbeit auf entscheidende Eckpunkte einer aktiven Familienförderung: Lebensentwürfe, rechtliche Stellung, Steuer und Renten, soziale Netze.

Im Zusammenhang mit den Beratungen der Kommission wurden mehrere Gutachten erstellt. Eine wichtige Grundlage bildet dabei die Studie des ifo Institutes für Wirtschaftsforschung »Die Fiskalische Bilanz eines Kindes im deutschen Steuer- und Sozialsystem«, in der die Diskriminierung von Familien augenfällig wird.

Die Robert Bosch Stiftung dankt den Mitgliedern der Kommission für ihre Tätigkeit. Besonderer Dank gebührt dem Vorsitzenden, der die unterschiedlichen Positionen der Kommissionsmitglieder integriert und die Kommission zu bemerkenswerten gemeinsamen Ergebnissen geführt hat.

Ingrid Hamm

Geschäftsführerin Robert Bosch Stiftung

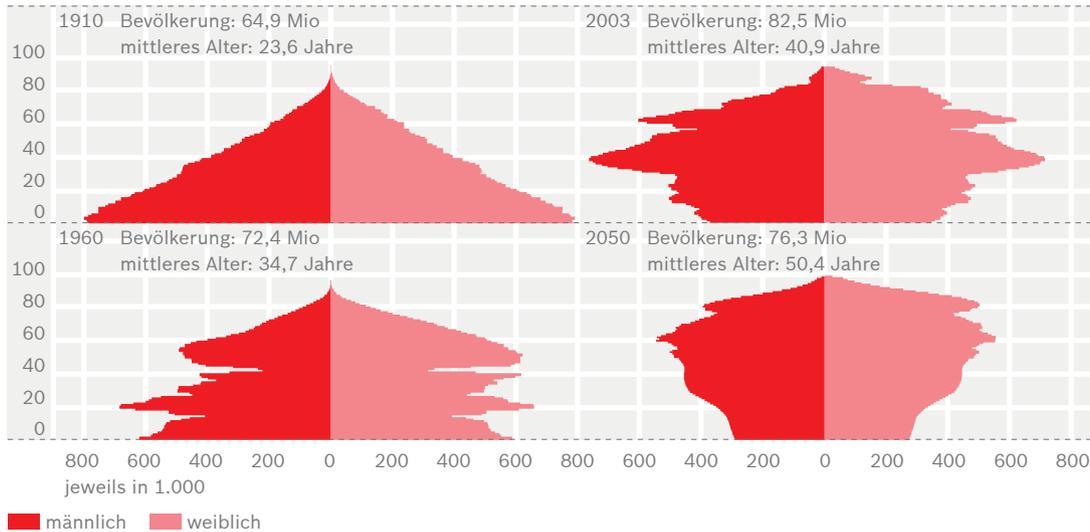
Zusammenfassung

Bei ihren Beratungen hatte die Kommission vor allem zwei Sachverhalte vor Augen, welche charakteristisch sind für die Dimensionen der Fragen, die sich uns angesichts des nachhaltigen Geburtenrückganges und der abnehmenden Bereitschaft jüngerer Erwachsener stellen, sich für Kinder, vor allem für Mehrkinder-Familien zu entscheiden. Sie finden in den folgenden Graphiken ihren beredten Ausdruck.

Diese Graphiken unterstreichen die Dringlichkeit neuer familienpolitischer Ansätze, der Entwicklung nachhaltiger Strategien und einer Veränderung der in den letzten Jahrzehnten entstandenen politischen und gesellschaftlichen Verhaltensweisen. Voraussetzung für den Erfolg dieser Anstrengungen ist eine Veränderung des Bewußtseins. Nur ein Volk, das auf die Stimmen seiner Ahnen hört und die Rechte seiner Nachkommen achtet, hat eine Zukunft. Kinder sind in diesem Sinne die Zukunft unseres Landes. Daß sie geboren werden, in der Fürsorge der Eltern und ihrer Umwelt aufwachsen, sich angemessen auf ihr eigenes Erwachsenenleben vorbereiten und so Verantwortung in der Zukunft übernehmen können: Dafür zu sorgen ist die wichtigste Aufgabe eines Landes, das eine Zukunft will. Zur Stärkung dieses Willens soll auch die Arbeit unserer Kommission beitragen.

Altersstruktur in Deutschland: Die Pyramide kippt und wird zur Urne

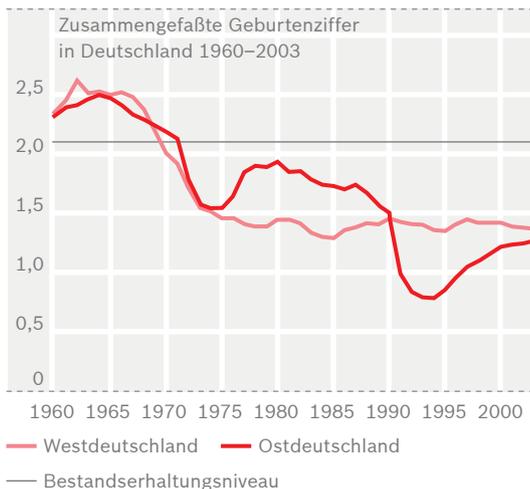
Während die Altersstruktur zu Beginn des 20. Jh. noch einer klassischen Pyramidenform entsprach, verschieben sich – trotz Zuwanderung – die Jahrgangsstärken nach oben und hinterlassen zur Mitte des 21. Jh. eine Urnenform der Altersstruktur.



Prognose 2050: Variante 8 der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (Annahmen: hohe Lebenserwartung, mittlere Zuwanderung). Quelle: Statistisches Bundesamt; Rostocker Zentrum zur Erforschung des Demographischen Wandels (ZDWA)

Der Geburtenrückgang in Deutschland

Seit 1900 sinkt die Zahl der geborenen Kinder, wenn auch mit starken Schwankungen. Die Geburtenhäufigkeit war in Ostdeutschland nach Einführung umfangreicher familienpolitischer Maßnahmen in den 1970er Jahren höher als in Westdeutschland, brach nach der Wende jedoch dramatisch ein. Heute nähern sich die Geburtenziffern in Ost und West an.

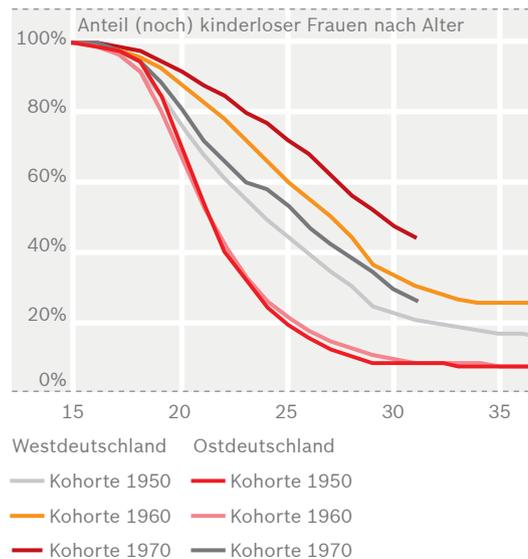


Die Zusammengefaßte Geburtenziffer (Total Fertility Rate, TFR) gibt an, wie viele Kinder eine Frau im Durchschnitt gebären würde, wenn die altersspezifischen Geburtenziffern des Berichtsjahres konstant blieben.

Quelle: Statistisches Bundesamt; (ZDWA)

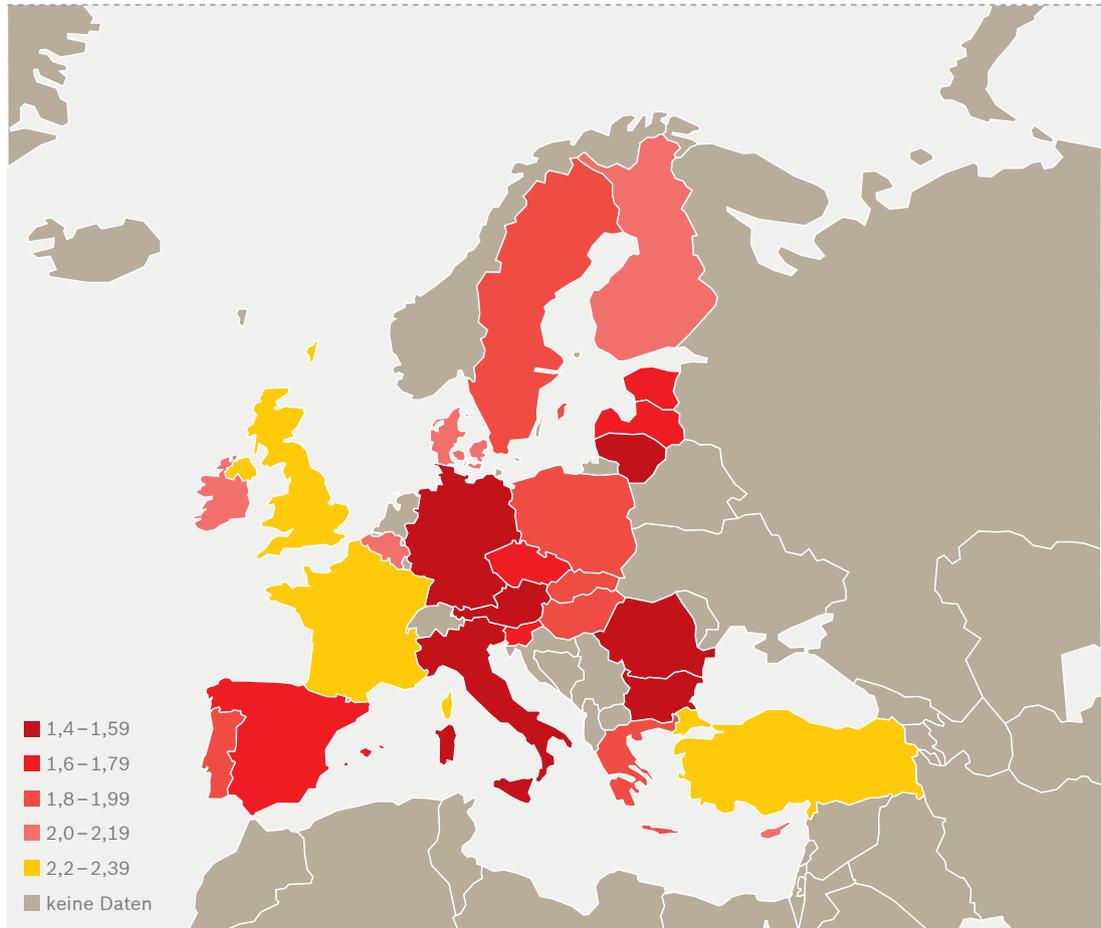
Aufschub der Familiengründung in Deutschland

Der Anteil kinderloser Frauen, die im Jahr 1970 geboren wurden, ist deutlich höher als bei früheren Jahrgängen. In der Kohorte 1970 sind 44 Prozent der 30jährigen westdeutschen Frauen (noch) kinderlos gewesen, in der Kohorte 1960 waren es nur 33 Prozent. In Westdeutschland ist die Kinderlosigkeit bislang verbreiteter als im Osten.



Quelle: Mikrozensus 1998 und 2002 (ZDWA); Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung; Kreyenfeld (2002)

Tatsächlich gewünschte Kinder in Europa 1999/2000



Quelle: Eurobarometer 1999/2000, 54.2
Copyright: BiB 2004 – Dorbritz/Swiaczny

Gründe, die aus der Sicht von Kinderlosen gegen Kinder sprechen

Frage: »Egal, ob man sich Kinder wünscht oder nicht, kann es ja ganz verschiedene Gründe geben, die gegen ein Kind sprechen. Was spricht in Ihrer derzeitigen Situation gegen ein Kind?«

Ein Kind wäre eine große finanzielle Belastung	47%
Ich fühle mich noch zu jung dafür	47
Meine beruflichen Pläne vertragen sich nur schwer mit einem Kind	37
Ich habe bisher noch nicht den/die passende(n) Partner(in) gefunden	28
Ich möchte möglichst viele Freiräume haben, mich nicht einschränken müssen	27
Ich habe viele Interessen, die sich mit Kind nur schwer vereinbaren lassen	27
Kinder sind anstrengend, ich weiß nicht, ob ich die Kraft u. Nerven dazu hätte	27
Ich möchte möglichst unabhängig sein	26
Ich hätte dann weniger Zeit für Freunde	19
Ich weiß nicht, ob wir zusammenbleiben, ob unsere Beziehung stabil ist	17
Ich/mein(e) Partner(in) hätte berufl. Nachteile, wenn wir ein Kind bekämen	16

Basis: Bundesrepublik Deutschland; 18- bis 44jährige Kinderlose
Quelle: Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage 5177

1. Zur inhaltlichen Bestimmung des Auftrages

Die beiden Komplexe Familie und demographischer Wandel behandeln zwei unterschiedliche Fragestellungen, die sich zwar vielfach berühren, jedoch in den damit verbundenen Gemeinsamkeiten nicht erschöpfen. Die Kommission hat sich vor allem mit den Aspekten des Themas befaßt, welche die Wechselbeziehungen zwischen der Bereitschaft zur Familienbildung und der Erfüllung von Kinderwünschen, der Familienpolitik und den politischen und gesellschaftlichen Folgen der fortschreitenden Alterung unserer Bevölkerung zum Gegenstand haben.

Dabei unterscheidet sie bei der Bewertung von Faktoren, welche die Bereitschaft zur Familienbildung und die Entscheidung für Kinder beeinflussen, zwischen ökonomischen Einflußfaktoren und solchen, die ihren Ursprung in Wertvorstellungen, Kultur, dem allgemeinen gesellschaftlichen Umfeld oder »Klima« und den Rollenverständnissen der Beteiligten und der Gesellschaft haben. Es ist offensichtlich, daß sich diese Dimensionen nicht sauberlich trennen lassen. Dennoch ist es notwendig, sie als solche zu identifizieren. Denn politische und gesellschaftliche Strategien werden in allen wesentlichen Zusammenhängen den Wirkungen dieser beiden Dimensionen, der primär »ökonomischen« und der primär »nichtökonomischen«, auf das Verhalten der Betroffenen ebenso Rechnung tragen müssen, wie den Wechselwirkungen zwischen beiden. Praktisch gesprochen bedeutet dies, daß durchaus sinnvolle ökonomische Anreize durch nichtökonomische Einflüsse überlagert oder in ihren Wirkungen positiv oder negativ beeinflusst werden können. Mit derartigen Wechselbeziehungen zwischen wirtschaftlichen und sozialpolitischen Maßnahmen wird man rechnen müssen, um die jeweiligen Gesamtwirkungen eines Maßnahmenbündels zutreffend einschätzen zu können.

1.1 Bei der Behandlung der familienpolitischen Aspekte hat sich die Kommission auf die Fragen konzentriert, wie die Familie durch die Verbesserung der Rahmenbedingungen gestärkt werden kann und welche Voraussetzungen geschaffen werden müssen, um dem nachhaltigen Geburtendefizit zu begegnen. Familienpolitische Fragen werden von ihr in diesem Zusammenhang gesehen. Ihre Behandlung will die Kommission deshalb nicht als Versuch einer umfassenden Bestandsaufnahme der Familienpolitik verstanden wissen.

1.2 Von den Veränderungen, welche unter dem Sammelbegriff »Demographischer Wandel« zusammengefaßt werden, haben die Kommission besonders der Rückgang der Geburtenrate und die Verlängerung der Lebenserwartung beschäftigt. Fragen der Zuwanderung und der Integration ausländischer Mitbürger spielten bei der Behandlung des Themas dagegen eine untergeordnete Rolle und wurden deshalb nicht vertieft. Die Kommission ist jedoch der Ansicht, daß den entstandenen und weiter entstehenden demographischen Defiziten durch Zuwanderung, wenn überhaupt, dann nur in engen Grenzen abgeholfen werden kann.

2. Zur Familienpolitik

2.1 Staatliche Familienförderung hat primär die rechtlich konstituierte Familie zum Adressaten. Kinder werden jedoch zunehmend auch außerhalb der rechtlich definierten Familie geboren und großgezogen, ohne daß die Gesellschaft daran Anstoß nimmt. Die staatliche Familienförderung muß dieser Relativierung der Institution Familie Rechnung tragen und ihren Schutz auf die nicht rechtlich verfaßte Familie erweitern, um ihren verfassungsrechtlichen Auftrag dadurch zu erfüllen. Familie ist dabei überall dort anzutreffen, wo Kinder sind. Folglich ist es für die hier behandelten familienpolitischen Gesichtspunkte letztlich gleichgültig, ob es sich um eine Familie im rechtlich verfaßten Sinne oder um eine Familie handelt, in der Vater oder Mutter ihre Kinder allein erziehen. Im Blick auf die besonderen Belastungen, welchen sich alleinerziehende Eltern gegenübersehen, verdienen diese Sachverhalte die besondere Aufmerksamkeit der Familienpolitik, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern.

Fehlt es für staatliche Familienförderung am familienrechtlichen Rahmen als Ansatzpunkt, dann sollte die Förderung dem Elternteil zugute kommen, dem das Sorgerecht für das Kind oder die Kinder zusteht. Eine Partnerschaft ohne rechtliche Grundlage ist als Adressat staatlicher Förderung nur bedingt geeignet. Dies gilt insbesondere für die Bedarfsgemeinschaft im Sinne des SGB II. Sie beruht nicht notwendig auf familienrechtlichen Grundlagen. Ihre Gestaltung ist weitgehend dem freien Ermessen der Beteiligten überlassen.

2.2 Familienpolitik wird derzeit vor allem unter demographischen Gesichtspunkten erörtert und bewertet. Konkret geht es um die Frage, welche Rahmenbedingungen erforderlich sind, um die Bereitschaft der jeweils 20- bis 45jährigen Bevölkerung zu stärken, Familien zu gründen und Kinder zu haben. Für die langfristige Entwicklung des Altersaufbaus unserer Bevölkerung ist diese Frage zweifellos von Bedeutung. Innerhalb der nächsten 20 bis 30 Jahre kann von familienpolitischen Maßnahmen jedoch allenfalls eine geringe positive Beeinflussung der zukünftigen Altersstruktur erwartet werden. Gerade deshalb muß jedoch zügig mit der Verwirklichung nachhaltiger Strategien begonnen werden. Dabei geht es zunächst darum, die gegenwärtige Geburtenrate zu stabilisieren und die Voraussetzungen für ihre längerfristige Erhöhung zu schaffen. Mit einer kurzfristigen Erhöhung der Geburtenrate sollte dagegen nicht gerechnet werden.

2.3 Die eigentliche Rechtfertigung unserer Familienpolitik leitet sich nicht aus demographischen Notwendigkeiten ab, sondern aus Grundsätzen der Gerechtigkeit und aus dem Verfassungsauftrag des Art. 6 GG, welcher Ehe und Familie unter den besonderen Schutz des Staates stellt. Dieser Schutzauftrag verpflichtet den Staat, in seiner Rechtsordnung das Institut der Ehe und Familie bereitzustellen, beide zu achten und zu schützen, durch geeignete Maßnahmen zu fördern und vor

Beeinträchtigungen und Belastungen zu bewahren. Es verpflichtet ihn weiter, auch diejenigen Familien unter seinen Schutz zu stellen, in denen Mutter oder Vater alleinerziehende Eltern sind.

Mit dem Schutz vor Beeinträchtigungen und Belastungen trifft sich der Auftrag mit den allgemeinen Grundsätzen der Gerechtigkeit, welche den Staat ebenfalls verpflichten. Die Kommission ist überzeugt, daß diesen Grundsätzen durch die derzeit geltenden familienrechtlichen und -politischen Rahmenbedingungen nicht ausreichend entsprochen wird. Dies gilt für die im weitesten Sinne wirtschaftliche Lage der Familie ebenso wie für ihre politische und gesellschaftliche Stellung und Rolle im Rahmen der Gesamtgesellschaft.

2.4 Die finanzielle Förderung der Familie durch den Staat rechtfertigt sich - unter Gesichtspunkten der Gerechtigkeit - vorrangig durch den Nutzen, welchen die Allgemeinheit aus den Investitionen der Familie in Kinder zieht. Sie ist insoweit eine Antwort auf den derzeitigen Umstand, daß die staatliche Gemeinschaft sich nur zu einem kleinen Teil an den Kosten für das Aufziehen der Kinder beteiligt, jedoch einen erheblich höheren Nutzen aus ihrer späteren Lebensleistung zieht. Er kommt der Allgemeinheit und damit auch all jenen zugute, die nicht in Kinder investiert haben. Insofern ist der Satz zutreffend, daß die Kosten der Kinder privatisiert werden, ihr späterer Nutzen dagegen sozialisiert wird.

2.5 Im Zusammenhang mit Familienförderung wird auch ein Wechsel vom Ehegattensplitting zum Familiensplitting empfohlen. Beide sind jedoch keine Alternative. Sie beruhen auf unterschiedlichen Erwägungen. Die Ehe ist auch eine Erwerbsgemeinschaft, an der dem Staat um seiner Zukunft willen besonders gelegen sein muß. In ihr steht beiden Partnern, unabhängig von ihrem jeweiligen materiellen Beitrag, die Hälfte des erworbenen Einkommens zu. Die steuerrechtlichen Folgen dieser Aufteilung sind keine Subvention. Mit ihnen werden vielmehr der Charakter der Erwerbsgemeinschaft und damit auch die Gleichwertigkeit der eingebrachten Leistungen anerkannt: des Einkommens aus Erwerbsarbeit und des Wertes unentgeltlich erbrachter Leistungen innerhalb der Erwerbsgemeinschaft.

Die Kommission spricht sich deshalb für eine Einbeziehung der Kinder in die Erwerbsgemeinschaft durch ein Familiensplitting aus. Erweitert sich die Ehe durch Kinder zur Familie, dann sollten die Kinder durch ein Familiensplitting in die Erwerbsgemeinschaft einbezogen werden. Dem Aufwand der Eheleute für das Aufziehen der Kinder - und damit die Investitionen in Kinder - sollte durch eine entsprechende Aufteilung der Einkommen der Erwerbsgemeinschaft Rechnung getragen werden. Bei niedrigen und einkommenssteuerfreien Einkommen treten negative Einkommenssteuer oder andere Formen der Transfereinkommen an die Stelle der Entlastung durch Familiensplitting.

3. Zu den ökonomischen Rahmenbedingungen der Familienpolitik

3.1 Zu den wichtigsten Bedingungen einer gerechten Familienpolitik gehört ein angemessener Ausgleich zwischen den privaten Lasten und den öffentlichen Gewinnen jeder Investition in Kinder. Mit Hilfe des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung in München konnte die Kommission feststellen: Ein heute geborenes Kind, das im Blick auf sein Erwerbsverhalten, sein Einkommen und zahlreicher weiterer Merkmale als durchschnittlich anzusehen ist, erzeugt unter den Rahmenbedingungen des gegenwärtigen deutschen Steuer- und Sozialsystems eine nennenswerte »positive fiskalische Externalität«, bringt dem Staat also mehr finanzielle Vorteile, als es ihn selbst kostet. Über seinen gesamten Lebenszyklus und unter Berücksichtigung der Effekte aller Nachkommen, die von ihm im Durchschnitt zu erwarten sind, beläuft sich diese Externalität auf rund 77 Tsd. Euro.

3.2 Hauptsächliche Quelle dieses Effekts, der für alle anderen Steuerzahler und Empfänger staatlicher Leistungen günstig ist, ist das umlagefinanzierte System der deutschen Sozialversicherungen, darunter zu allererst der gesetzlichen Rentenversicherung. Die gesetzliche Krankenversicherung und die allgemeine Finanzierung des Staatsbudgets durch Steuern und Beiträge treten hinzu. Das deutsche Steuer- und Sozialsystem bewirkt so eine laufende Umverteilung von jungen und zukünftigen Generationen zur mittleren und älteren Generation. Es führt innerhalb jeder Generation zugleich zu einer Umverteilung von Familien durchschnittlicher und überdurchschnittlicher Größe zu Kinderarmen und Kinderlosen.

Ob diese Umverteilung zu Lasten der Familie Auswirkungen auf das Geburtenverhalten hat, wird durch den ermittelten fiskalischen Effekt zwar noch nicht bewiesen, gleichwohl sind solche Effekte wahrscheinlich. Wichtiger noch ist jedoch, daß diese Effekte auf schwerwiegende Weise die Familien wirtschaftlich diskriminieren. Selbst wenn sich keine unmittelbaren oder mittelbaren Auswirkungen dieser Diskriminierung auf das Geburtenverhalten der jetzigen Familiengründer-Generation nachweisen lassen, ist es ein Gebot der Gerechtigkeit und der politischen Vernunft, sie durch eine Neuordnung des Familienlastenausgleichs zu überwinden.

3.3 Im Kern besteht das Problem darin, daß das Steuer- und Sozialsystem, insbesondere die gesetzliche Rentenversicherung, mögliche Erträge des Aufziehens der Kinder in großem Umfang sozialisiert und ohne die Berücksichtigung der individuellen Übernahme von Kinderkosten an alle Angehörigen der jeweiligen Elterngeneration weiterleitet. Eltern verlieren daher bei ihren Entscheidungen über ihre Kinderzahl den Effekt eines zusätzlichen Kindes für ihre Altersversorgung aus den Augen und wählen eine geringere Kinderzahl. Die Sozialisierung des »Kindernutzens« erzeugt im Ergebnis die Illusion, das eigene Alter sei dank der kollektiven Sicherungssysteme auch ohne eigene Kinder gesichert. Diese Illusion

ist inzwischen zum allgemeinen politischen Besitzstand geworden. Dies erklärt nicht nur den Widerstand, der gegen jede Veränderung des bestehenden Systems geleistet wird. Es erklärt auch das wachsende Gefühl der Ausbeutung derjenigen, die einen Teilabschnitt ihres Arbeitslebens der Erziehung ihrer Kinder widmen, zu diesem Zweck auf eine Vollzeittätigkeit verzichten, statt dessen unbezahlte Familienarbeit leisten und aus diesen Gründen vom geltenden Rentensystem auf eine Altersrente verwiesen werden, die in mittlerer bis fernerer Zukunft regelmäßig unter dem gegenwärtigen Niveau der Sozialhilfe liegen wird. Die Aussicht, auf diese Weise für eine Arbeit »bestraft« zu werden, die zwar nicht besonders angesehen, für die Zukunft des Landes und seine soziale Ordnung aber unverzichtbar ist, wird die ohnehin vorhandene Neigung zusätzlich verstärken, auf Kinder weitgehend zu verzichten.

3.4 Zur Vermeidung derartiger Externalitäten kommt eine Reihe von Maßnahmen in Betracht. Zu ihnen gehören ein Absenken des Niveaus umlagefinanzierter staatlicher Vorsorgeleistungen, vor allem im Bereich der Rentenversicherung, der Ausbau familienpolitischer Leistungen, die dem Kind oder seiner Familie während der Kindheit und Jugendphase zukommen - wenngleich es kaum möglich sein wird, die negativen Folgen staatlicher Interventionen durch positive Interventionen perfekt auszugleichen. Weiter ein Umbau der umlagefinanzierten Sozialversicherungen, wieder vor allem des Rentensystems, in Richtung einer wesentlich stärkeren Differenzierung der Rente nach der Kinderzahl. Neben einer allgemeinen, umlagefinanzierten Grundsicherung erhalten Eltern eine zusätzliche, durch Steuern oder separate Beiträge finanzierte Altersvorsorge. Kinderlose müssen für diese ergänzende Altersvorsorge selbst sparen.

3.5 Unter den ökonomischen Rahmenbedingungen kommt den Infrastrukturmaßnahmen eine besondere Bedeutung zu, die der Betreuung der Kinder dienen. Sie darf jedoch nicht auf die Entlastung der Eltern durch Beaufsichtigung der Kinder beschränkt bleiben. Schon im Blick auf den gewachsenen Anteil der Einzelkinder an den jeweiligen Jahreshkohorten und ihrer fehlenden Sozialisation in Mehrkinderfamilien muß die Betreuung auch erzieherische Aufgaben übernehmen, die früher nicht die gleiche Bedeutung hatten wie heute.

3.6 Im Zusammenhang mit der Ausgestaltung des Arbeitsverhältnisses hat sich die Kommission auch mit dem Kündigungsschutz befaßt. Bei betriebsbedingten Kündigungen geht es dabei vor allem um die sozialen Auswahlkriterien. Die Kommission empfiehlt, bei deren Überprüfung vor allem der besonderen Schutzwürdigkeit von alleinerziehenden Müttern oder Vätern Rechnung zu tragen. Ihr Schutz erscheint ihr wichtiger als der Schutz älterer Mitarbeiter. Unklar erscheinen der Kommission auch die Auswirkungen der jetzt vorgesehenen Möglichkeit, eine zweijährige Probezeit zu vereinbaren. Wegen der mit einer solchen Vereinbarung

verbundenen Unsicherheit könnte die Regelung eine frühzeitigere Entscheidung für Kinder behindern. Zur Vermeidung derartiger Unsicherheiten können auch die Tarifparteien beitragen. Sie sollten nicht nur für die Verstetigung der familienpolitisch relevanten Arbeitsbedingungen Sorge tragen. Von ihnen erwartet die Kommission darüber hinaus einen wesentlichen Beitrag zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Sie werden damit ihrem sozialen Auftrag im weiteren Sinne ebenso gerecht wie der generellen Verpflichtung aller sogenannten gesellschaftlichen Kräfte, die Entscheidung für Kinder zu befördern.

4. Zu den nichtökonomischen Aspekten der Familienpolitik

4.1 Die Kommission geht davon aus, daß zwischen einer Verbesserung der materiellen Lage der Familie und der Erfüllung von Kinderwünschen kein unmittelbarer, das heißt kausaler Zusammenhang besteht. Ein Blick auf die unterschiedliche durchschnittliche Kaufkraft der Eltern der geburtenstarken Jahrgänge in den Jahren 1955 bis 1965 und der heutigen Elterngeneration zeigt, daß die durchschnittliche reale Kaufkraft eines Zwei- bis Dreipersonenhaushaltes im Jahre 1965 der heutigen Kaufkraft eines vergleichbaren Haushaltes mit Sozialhilfeeinkommen entspricht. Die reale Kaufkraft eines Vierpersonenhaushaltes war 1965 geringer als die eines vergleichbaren Sozialhilfehaushaltes heute.

4.2 Die finanziellen Möglichkeiten, sich für Kinder zu entscheiden, sind in den letzten Jahrzehnten nicht schlechter, sondern - gemessen an der Zeit des Babybooms - wesentlich besser geworden. Geändert haben sich, neben den Mentalitäten und den Einstellungen zu familienrechtlichen Institutionen, der Umfang und die Attraktivität alternativer Optionen, zwischen denen die Mitglieder der heutigen Elterngeneration wählen können - aber auch wählen müssen. Als Folge des gestiegenen Lebensstandards konkurriert die Erfüllung des Kinderwunsches heute mit einer großen Zahl von alternativen Möglichkeiten der Lebensgestaltung. Das erklärt nicht nur, daß die demoskopisch ermittelte gewünschte Kinderzahl in der Regel höher ist als die tatsächliche. Es erlaubt auch Rückschlüsse auf die Gründe, warum sich heute mehr Männer gegen Kinder entscheiden als Frauen und warum Männer und Frauen mit höherem Einkommen durchschnittlich weniger Kinder haben als solche mit niedrigerem Einkommen.

4.3 Neben den finanziellen Gründen und den als ungerecht empfundenen Benachteiligungen sind auch die nichtökonomischen Hindernisse zu überwinden, an denen die Erfüllung von Kinderwünschen häufig scheitert. Auch in diesem Zusammenhang ist dabei bedeutsam, daß sich Mentalitäten, eingeschlifene Gewohnheiten, im eigenen Umfeld wahrgenommene Wertvorstellungen, aber auch Sorgen oder Ängste durch politische Maßnahmen kaum beeinflussen lassen. Wer ein bestimmtes gesellschaftliches Bewußtsein verändern will, muß die Ursachen verändern, aus denen es sich ableitet oder rechtfertigt. Wird eine gesellschaftliche

Institution durch Recht und Gesetz diskriminiert, so stellen sich auch gesellschaftliche Diskriminierungen ein: etwa die Weigerung, an kinderreiche Familien zu vermieten oder sie in einem Mietobjekt zu dulden.

4.4 Die Kommission hat in ihren Beratungen eine Fülle von Maßnahmen benannt, die nach ihrer Überzeugung dazu beitragen können, die geringe Akzeptanz der »klassischen« Familie und ihres Wertes für das Gemeinwesen abzubauen und für eine familienfreundliche Umwelt zu werben. Eine entscheidende Rolle spielen dabei die Arbeitgeber, die ihre Vorstellungen von Werdegängen und Berufsbiographien ändern müssen. Erziehung von Kindern ist kein Abschied vom Berufsleben, sondern Zeit zum Erwerb einer Zusatzqualifikation. Eltern, die ihre Erziehungsaufgaben nicht allein erfüllen können, verdienen Unterstützung. In vielen Familien herrscht allerdings ein Bildungsdefizit. Gerade in Deutschland stehen soziale Herkunft und Bildungsabschluß in einem nachweisbaren Zusammenhang. Daher muß eine Bildungsanstrengung auch durch staatliche Angebote erfolgen. Elternförderung, Elternkurse, Beratung und Einführung in Grundregeln der Kindererziehung sollten angeboten werden.

4.5 Besonders bedeutsam erscheint der Kommission in diesem Zusammenhang die Beachtung des Grundsatzes der Subsidiarität. Änderungen des gesellschaftlichen Bewußtseins können nicht befohlen werden. Sie müssen von unten nach oben wachsen. Ihre Wurzeln hat die Veränderung vor allem dort, wo die Nachteile des vorherrschenden Bewußtseins ihre Evidenz entfalten. Je weiter Ursache und Wirkung auseinanderfallen, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, daß ihr Zusammenhang erkannt wird. Das staatliche Rentensystem ist dafür beispielhaft. Soweit es um den Abbau nichtmaterieller Nachteile für die Familie geht, ist deshalb die kommunale Ebene der primäre Ort notwendiger familienpolitischer Aktivitäten. Städte müssen aus eigenem Zukunftsinteresse heraus in Familien und Kinder stärker investieren und für diese attraktiv werden. Kampagnen und Wettbewerbe - »Die familienfreundlichste Stadt« - sind hierzu geeignete Wege. Erfolgreiche Beispiele - etwa Wohnen in Mehrgenerationenhäusern, Familienpatenschaften für Alleinerziehende, »Leihomas«, Vermittlungsbörsen für Tagesmütter - müssen bekanntgemacht und aktiv gefördert werden. Stadtplanungsämter, Architekten und Wohnungsbauer müssen sich die Kinderfreundlichkeit zum Maßstab machen und, soweit möglich, Familien an den Entscheidungen über die kommunale Infrastruktur beteiligen.

4.6 Ähnliches gilt für Schule und Bildung. Die Familie als Kernzelle der kleinen Lebenskreise, in denen sich der wesentliche Bereich menschlichen Lebens entfaltet, kann seine Aufgabe nur erfüllen, wenn er durch Kindergarten, Schule und Bildung nachhaltige Unterstützung erfährt. Die Verpflichtung des Staates, Ehe und Familie den besonderen Schutz seiner Rechtsordnung zu gewähren, hat hier seine vielleicht wichtigste Bewährungsprobe zu bestehen.

5. Die alternde Bevölkerung

Eine anhaltend niedrige Geburtenrate und eine stetige Verlängerung der Lebenserwartung haben in ihrem Zusammentreffen zu einem gesellschaftlichen Paradox geführt: Für den einzelnen ist die längere Lebenserwartung ein Zugewinn. Auf der Ebene der Gesellschaft löst dieser Zugewinn gravierende Probleme aus. Sie sind mit den gewachsenen Strukturen unserer wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Ordnung nicht zu bewältigen. Der seit den 70er Jahren gewachsene Reformdruck hat in diesem Paradox eine wesentliche Ursache. Seine Dringlichkeit ist darauf zurückzuführen, daß die Veränderungen, die sich seit Mitte der 70er Jahre anbahnten, bis Ende des letzten Jahrhunderts weitgehend ignoriert, tabuisiert oder als problemlos lösbar angesehen wurden. Man war, trotz wachsender Evidenz des Gegenteils, überzeugt von der nachhaltigen Stabilität der sozialen Systeme, insbesondere der gesetzlichen Alterssicherung. Eine politische Debatte über die Folgen der dramatischen Veränderungen der Altersstruktur der Bevölkerung, die diesen Namen verdient hätte, fand nicht statt.

Im Grunde wurden sie erst mit der Jahrtausendwende politisch wirksam zur Kenntnis genommen. Sie trafen damit auf eine Bevölkerung, die auf die Veränderungen ebenso wenig vorbereitet war wie auf die mit ihnen unweigerlich verbundenen Folgen. Dies erklärt auch den Widerstand, der von ihr und den gesellschaftlichen Gruppen gegen alle politischen Versuche geleistet wird, dem scheinbar überraschend aufgetretenen Handlungsbedarf zu entsprechen und gesellschaftliche und soziale Strukturen zu schaffen, die den neuen Bedingungen auch längerfristig entsprechen. Der Zeithorizont für politisches Handeln wird dabei nicht nur durch die Handelnden allein, sondern vor allem durch die veränderten Wirklichkeiten bestimmt. Die demographische Entwicklung, so der ehemalige Bundespräsident Roman Herzog, wartet eben nicht.

Die Kommission hat sich intensiv mit den Folgen des Alterns für die Lebensverläufe der Menschen, den Auswirkungen auf die Arbeitswelt und die Sozialsysteme befaßt. Dabei ging es wiederum vor allem um die Interdependenzen, die zwischen diesen Folgen und der Rolle der Familie bestehen. Beide unterscheiden sich unter anderem dadurch, daß die Wirkungen familienpolitischer Maßnahmen nur langfristig erwartet werden können, während sich der Alterungsprozeß wesentlich

früher auf alle Lebensbereiche und die staatlichen und gesellschaftlichen Strukturen auswirken wird. Umgekehrt werden sich die Maßnahmen, welche den Bedürfnissen der alternden Bevölkerung Rechnung tragen sollen, auch auf die Perspektiven und Lebensvorstellungen auswirken, welche die Bereitschaft beeinflussen, Familien zu gründen und Kinder zu haben.

5.1 Unverzichtbar erscheint der Kommission eine intelligente Neuordnung der Lebensverläufe von jüngeren und älteren Menschen, um den Gewinn an Lebenszeit auch gesamtgesellschaftlich zum Gewinn werden zu lassen – damit sich möglicherweise die Geburtenrate in Deutschland wieder erholt. Ihren Überlegungen liegt ein Modell des Erwerbslebenszyklus zugrunde. Er ist gekennzeichnet durch eine andere Organisation der Arbeit, größere Flexibilität, lebenslange Prozesse des Lernens, neue Formen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, neue Formen der Solidarität zwischen den Generationen und durch eine Neugestaltung der Übergänge von aktiver Berufstätigkeit in den Ruhestand. Die Lebenszeit der Menschen soll nicht länger in eine starre Dreiteilung gepreßt werden. Vielmehr soll der Lebensverlauf so gestaltet werden, daß die einzelnen Phasen unterschiedliche Aufgaben miteinander verbinden können.

5.2 Dies verlangt die Bereitschaft, starre und festliegende Altersgrenzen in der Gesellschaft aufzuheben, auf Dauer auf solche Begrenzungen zu verzichten und eher Anreizsysteme zu schaffen, die sicherstellen, daß diejenigen unter den Älteren, die noch arbeiten können und noch arbeiten wollen, auch produktiv in der Gesellschaft genutzt werden können. Ausbildung, Beruf und Weiterbildung bilden dabei eine Vielfalt, die unterschiedliche Optionen eröffnet. Angestrebt wird eine Offenheit der Lebensplanung, die auch von nachwachsenden Generationen genutzt werden kann. Im Grundsatz geht es darum, diese Offenheit bis in das höhere Lebensalter zu ermöglichen und so die starren Einteilungen des Lebensverlaufes zu überwinden, die insbesondere unsere sozialen Systeme kennzeichnen.

Dazu läßt sich eine Fülle von Regelungen nennen, die von einer höheren Rente für die noch verbleibenden Jahre des Ruhestandes bis zu einer Neuorganisation von Lebensverläufen reichen können, in denen, im Rahmen eines Optionsmodells, arbeitsfreie Zeiten im Alter bereits in jüngeren Lebensjahren in Anspruch genommen werden können, etwa für Familienarbeit, Neu- oder Weiterbildung oder gesellschaftliches Engagement. Die so in Anspruch genommenen Freiräume müssen oder können dann später nachgearbeitet werden.

5.3 Das Ausbildungsmonopol des Staates muß im Sinne flexiblerer Lebensverläufe ebenfalls umstrukturiert werden. Dies gilt insbesondere für alle Regelungen, die einen beruflichen Wechsel zwischen verschiedenen Tätigkeiten erschweren oder unmöglich machen. Statt Berufsbilder zu propagieren, deren Ausbildung von dauerhaften beruflichen Festlegungen ausgeht, sollte die Möglichkeit von Aufbaustudiengängen und ergänzenden Ausbildungswegen verdeutlicht werden. Auch ältere Menschen sind in der Lage Qualifikationen zu erwerben, die es ihnen ermöglichen, in einer sich stürmisch ändernden Welt weiterhin aktiv am wirtschaftlichen Leben teilnehmen zu können.

Unabhängig von der Flexibilisierung der Lebensverläufe muß die Reform des Bildungssystems den Erfordernissen des demographischen Wandels angepaßt werden. Eine alternde und schrumpfende Gesellschaft erfordert die intensivere Nutzung des vorhandenen Humanvermögens. Neue Wege sind notwendig, um die Innovationskraft einer alternden Gesellschaft zu erhalten. Das Konzept des lebenslangen Lernens und die Einführung einer quartären Bildungsphase muß Bestand des Berufs- und Ausbildungssystems sein. Die Bildungsanstrengungen müssen verstärkt und bislang bildungsferne Schichten stärker einbezogen werden. Ausbildungszeiten müssen verkürzt und das Einschulungsalter vorgezogen werden. Die Unvereinbarkeit von Beruf und Familie kann durch leichtere Verfügbarkeit von bezahlbaren Kindertageseinrichtungen, Vorschuleinrichtungen und Ganztagschulen deutlich gemindert werden.

Ein gestuftes und flexibles System für Studium und Ausbildung ermöglicht eine Lebensplanung, die individuellen Lebensverläufen besser entspricht. Bei der Neuordnung des Bildungssystems müssen dabei regionale Unterschiede beachtet werden. So ist es notwendig, strukturschwache Gebiete gezielt zu fördern. Neue Strukturen im Bildungsbereich können zuerst auf Landesebene erprobt werden. Auch hier gilt die Erfahrung, daß sich neue Herausforderungen, zu deren Bewältigung bisherige Erfahrungen nicht zur Verfügung stehen, am besten durch einen Wettbewerb verschiedener Antworten bewältigen lassen.

5.4 Nur eine Flexibilisierung der Lebensverläufe im Sinne eines Erwerbslebenszyklus und die klare und für alle nachvollziehbare Zuordnung von Kosten zu den Positionen, die sie verursachen, kann dazu beitragen, daß die gewonnenen Lebensjahre in Zukunft gesellschaftlich nicht nur als Konsum- und Freizeitjahre interpretiert werden. Diese Flexibilisierung erfordert nicht nur eine Relativierung des faktischen staatlichen Monopols, wenn es um die Definition beruflicher Karrieren, insbesondere im öffentlichen Bereich geht. Auch die Ausbildungszeiten und die Voraussetzungen zur Ausübung vieler Berufe bis hin zur Regelung der Bildungsabschlüsse und des Eintrittsalters in den Ruhestand sind zu verändern.

Eine derartige Flexibilisierung des Erwerbslebenszyklus erlaubt es auch, den »Lebensstau« zu entzerren, der insbesondere zwischen dem 25. und dem 35. Lebensjahr auftritt. Die heutige Organisation dieses Lebensabschnittes mit seinen vorgegebenen Zwängen und seinen staatlich oder gesellschaftlich festgelegten Ausbildungsabschnitten läßt weder Zeit für die Pflege von Partnerschaften noch für die Entwicklung vertrauensvoller langfristiger Beziehungen, die dann zu Familiengründungen führen. Durch Flexibilisierung und Überwindung des Lebenszeitstaus in diesem Lebensabschnitt kann es gelingen, die Begründung von Partnerschaften, von Ehe und Familie, auch in den jüngeren Altersgruppen wieder zu einem Teil der Lebensplanung werden zu lassen.

5.5 Flexibilisierungsstrategien dieser Art setzen voraus, daß die Industrie, das Handwerk und der Dienstleistungsbereich ihre jeweiligen Arbeitszeitmodelle nicht allein an den Bedürfnissen der Betriebe oder Verwaltungen ausrichten. Sie müssen bereit sein, auch die Zeit für Fürsorge, für Kinderbetreuung durch die Eltern, allgemeiner für die Familienarbeit als wesentlichen Teil einer betrieblichen Arbeitszeitpolitik wahrzunehmen. Was für die Unternehmen und Verwaltungen gilt, gilt in gleicher Weise für die Tarifparteien. Sie können zur Flexibilisierung der Lebensverläufe einen entscheidenden Beitrag leisten.

Zeitpolitik und Infrastrukturpolitik werden ergänzt um lebenslaufbezogene Transferleistungen für die Familien. Das einkommensabhängige Elterngeld, das in Nordeuropa seit langem gezahlt wird und - nach dem kürzlich abgeschlossenen Koalitionsvertrag - auch in Deutschland eingeführt werden soll, gibt den jungen Eltern die Möglichkeit, die Elternzeit auch tatsächlich in Anspruch zu nehmen. Sie können sich so auch dann für ein Kind entscheiden, wenn ihre Einkommensverhältnisse relativ gering sind und ihre wirtschaftlichen Möglichkeiten sich deshalb - ohne das Elterngeld - wesentlich reduzieren würden.

5.6 Mit der Flexibilisierung der Elternzeit wie der Lebensarbeitszeit, beides auf einer verlässlichen Infrastruktur und einer klar kalkulierbaren ökonomischen Basis, kann erreicht werden, daß Frauen und Männer mehr Wahlmöglichkeiten erhalten, so daß sie in der Lage sind, ihr Leben mit Kindern besser auf die eigenen Belange auszurichten. Sie führt auch dazu, daß der Beruf und die Familienarbeit nicht als konträre Alternativen betrachtet werden, sondern als unterschiedliche Lebens-elemente, die teilweise nacheinander, teilweise aber auch parallel zueinander vereinbar sind.

Die Kommission

Professor Dr. Kurt Biedenkopf, Vorsitz
Sächsischer Ministerpräsident a.D.

Professor Dr. Hans Bertram
Humboldt Universität zu Berlin
Vorsitzender der Sachverständigenkommission
des 7. Familienberichts der Bundesregierung

Dr. Margot Käßmann
Landesbischöfin der Evangelisch-lutherischen
Landeskirche Hannovers

Professor Dr. Paul Kirchhof
Bundesverfassungsrichter a.D.,
Direktor des Instituts für Finanz- und Steuerrecht,
Universität Heidelberg

Elisabeth Niejahr
Stellvertretende Leiterin der
Hauptstadredaktion DIE ZEIT

Professor Dr. Hans-Werner Sinn
Präsident des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung
an der Universität München

Professor Dr. Frans Willekens
Präsident des Niederländischen
Interdisziplinären Demographie Instituts
NIDI Den Haag

Mitarbeit

Günter Gerstberger
Bereichsleiter »Bildung und Gesellschaft«,
Robert Bosch Stiftung

Dr. Andrej Heinke
Sekretär der Kommission
Projektleiter »Familie und demographischer
Wandel«, Robert Bosch Stiftung

Dr. Martin Werding
Bereichsleiter »Sozialpolitik und Arbeitsmärkte«,
ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der
Universität München

Herausgegeben von der
Robert Bosch Stiftung GmbH
Heidehofstraße 31
70184 Stuttgart
www.bosch-stiftung.de

Redaktion
Robert Bosch Stiftung GmbH, Stuttgart

Gestaltung
Hesse Design, Düsseldorf

Druck
Steinkopf Druck, Stuttgart

Copyright 2005
Robert Bosch Stiftung GmbH, Stuttgart
Alle Rechte vorbehalten
ISBN 3-922934-96-X