

Familienpolitik und Geburtenentwicklung

Die demographische Problemlage im eigenen Land wie auch tendenziell ähnlich in den meisten anderen Ländern der Europäischen Union ist in den letzten Jahren verstärkt in das Blickfeld einer breiteren Öffentlichkeit gerückt und darf hier im wesentlichen als bekannt vorausgesetzt werden. Während nun die Folgen der programmierten rückläufigen Entwicklung der (deutschen) Bevölkerung und der sich abzeichnenden demographischen Verwerfungen für die verschiedenen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Handlungsfelder schon seit einigen Jahren – jüngst noch wieder sehr eingehend im Bericht der Enquête-Kommission des Bundestags „Demographischer Wandel“, die im Frühjahr 2002 ihre Arbeiten abgeschlossen hat – auf mögliche und verantwortbare Anpassungsmaßnahmen hin erörtert werden, tun sich Politik und Gesellschaft sehr schwer, jenseits von notwendigen Anpassungsmaßnahmen und einer ebenfalls zu bedenkenden begrenzten und gesteuerten, in ihren Integrationsproblemen bewältigbaren Zuwanderung den so entscheidenden Bestimmungsfaktor der demographischen Entwicklung, nämlich die Geburtenentwicklung selbst, in das Fadenkreuz gesellschaftspolitischen Handelns zu rücken.

Bei aller notwendigen Auseinandersetzung mit den sich abzeichnenden, teils schon unmittelbar spürbaren *Auswirkungen* der Umbrüche in der Bevölkerungsentwicklung sollte angesichts der demographischen Langzeitwirkungen den Veränderungen in Struktur und Entwicklung der Bevölkerung nicht nur reaktiv begegnet werden, sondern auch an der Wurzel ansetzend – und in diesem Sinn „radikal“ – auf Voraussetzungen für ausgeglichene demographische Strukturen hingewirkt werden. Die Bewältigung der mehrdimensionalen demographischen Herausforderung erfordert einen „policy mix“, in dem auch eine mit den Grundsätzen unserer freiheitlichen Sozialordnung übereinstimmende Anhebung der Geburtenrate ihren Platz haben muß.

Wider eine Tabuisierung des demographischen Aspekts der Familienpolitik

Damit rückt der innere Zusammenhang von Familienpolitik und Geburtenentwicklung betont ins Blickfeld. Eine Familienpolitik, die auf die gesamte Leistungsbreite von Familien ausgerichtet ist, muß zwar nicht vorrangig, aber auch und je nach historischer Situation eines Gemeinwesens nicht zuletzt die generative Funktion der Sicherung der Generationenfolge im Blick haben. Auch dies ist ein Aspekt einer

„ganzheitlichen“ Familienpolitik. Dieser demographische Aspekt der Familienpolitik ist bisher jedoch weithin tabuisiert worden. Zwar wurde die Thematik von einzelnen Bevölkerungswissenschaftlern (unter anderem Herwig Birg, Josef Schmid, Karl Schwarz) wiederholt deutlich angesprochen, aber ohne daß dies im politischen Raum bis heute wirklich bewußtseinsbildend gewesen wäre. Mit Recht ist von einer Art „kollektiver Verdrängung“ (H. Birg) die Rede. Wer sich mit der Frage der Geburtenförderung im Rahmen der Familienpolitik unvoreingenommen befaßt, muß damit rechnen, alsbald in die Nähe der nationalsozialistischen Bevölkerungspolitik unseligen Angedenkens gerückt zu werden – natürlich sehr zu Unrecht.

Familienpolitik und Bevölkerungspolitik stellen zwei je eigenständige Ziel-Mittel-Systeme dar, zwischen denen es wechselseitige Zusammenhänge gibt, die aber nicht miteinander verwechselt werden dürfen (und vor allem darf eine Familienpolitik nicht für bevölkerungspolitische Ziele instrumentalisiert werden). Auch eine in eine freiheitliche Sozialordnung eingebundene Bevölkerungspolitik kann durchaus legitim sein; die Gestaltung der Ziele und Bedingungen der (Ein-)Wanderungspolitik ist ja auch ein stückweit Bevölkerungspolitik, bezogen auf die Wanderungsbewegungen, die im demographischen Gesamtprozeß neben der sogenannten natürlichen Bevölkerungsbewegung stehen. In Konsequenz aus der desaströsen demographischen Situation geht es indessen zunächst einmal um einen rationalen Denkansatz für eine auch bevölkerungsbewußte Familienpolitik, durch den im politischen Klima die Bereitschaft zur Lösung der nicht länger zu verdrängenden Probleme erhöht werden könnte. Es handelt sich dabei um einen notwendigen, im Grund längst überfälligen und – wenn auch nicht unbegrenzt – möglichen Politikwechsel hinsichtlich der Bestimmungsfaktoren und Rahmenbedingungen der für den demographischen Prozeß so wichtigen generativen Entscheidungen¹.

Der demographische Befund läßt sich als Ausgangspunkt für die nachfolgenden Überlegungen in der These zusammenfassen, daß die Balance zwischen der Summe der individuellen generativen Verhaltensweisen (Entscheidungen für oder gegen Kinder) und dem „sozial erwünschten“ Geburtenniveau in der Gesellschaft tief gestört ist. Bei diesem gesamtgesellschaftlich als erwünscht anzusehenden Geburtenniveau handelt es sich um eine Größe, die eng zusammenhängt mit einem demographischen Allgemeininteresse, einem wichtigen Element des – wie schwer auch immer konkret zu definierenden – „Gemeinwohls“. Aus dem Horizont einer ganzheitlichen Familienpolitik darf dieser Aspekt nicht einfach ausgeblendet werden.

Unterschiedliche Ordnungs- und Handlungsmuster

Wie kann nun in unserer Sozialordnung eine gesellschafts- und familienpolitische Auseinandersetzung mit der Geburtenentwicklung mit dem Ziel des Gegensteuerns aussehen? Zum Verständnis der damit aufgeworfenen, recht grundsätzlichen Fra-

gen seien in der gebotenen Kürze und etwas holzschnittartig vereinfacht drei unterschiedliche Ordnungs- und Handlungsmuster skizziert, auf deren Hintergrund sich die anstehenden Fragen auch in sozialetischer Perspektive erörtern lassen:

1. *Ein hochgradig „individualistisches“ Grundmuster mit einem stark liberalistischen Einschlag:* Es zieht sich in unterschiedlicher Stärke durch mehrere politische Richtungen hindurch. Die individuellen generativen Verhaltensweisen sind hier der alleinige Bezugspunkt; ein Gemeinwohl losgelöst von der Summe der Individualinteressen wird im Grund nicht anerkannt. Die Geburtenentwicklung ist hier eher so zu nehmen, wie sie kommt; sie ist ein Ausdruck der individuellen Freiheit als eines besonders hohen Wertes, ohne die Einbindung in gesellschaftliche Bezüge ausreichend mitzubedenken.

2. *Ein eher „kollektivistisches“ Grundmuster:* Hier wird das demographische Allgemeininteresse (Interesse der Gesamtgesellschaft) mehr oder weniger autoritär vom Staat als Maßstab für das individuelle Verhalten vorgegeben. Ein Beispiel bildet die Situation und Politik in der früheren DDR. Im Blick auf eine Übereinstimmung von Interessen der Gesellschaft und denen der einzelnen Familien wurde dort ein „koordinierender“ Anspruch der „sozialistischen Familienplanung“ auf die hochpersönlichen generativen Verhaltensweisen erhoben. Es handelte sich um eine recht direkte Form der bewußten Einflußnahme auf der Ebene der individuellen generativen Entscheidungen. Die Entscheidungen zu Kindern haben den gesellschaftlichen Interessen hinsichtlich des Geburtenniveaus im Gemeinwesen zu entsprechen. Im Grund wurde sogar eine tatsächlich gegebene Identität von individuellen und gesellschaftlichen Interessen behauptet; es wurde ein Harmonieanspruch zwischen Individuum und Gesellschaft postuliert. Den oben angesprochenen Widerstreit zwischen individuellem Verhalten und demographischem Allgemeininteresse gibt es in dieser Sicht eigentlich gar nicht; jedenfalls darf es ihn nicht geben. Wo dies (noch) nicht in vollem Umfang der Fall ist, hat die Politik, und zwar gerade auch eine effiziente Familienpolitik, die sich hier damit nur unwesentlich von einer Bevölkerungspolitik unterscheidet, dazu beizutragen, daß diese Identität erreicht wird. Hier wird die Familienpolitik insoweit instrumentalisiert für eine bevölkerungspolitische Zielsetzung.

Das demographische Allgemeininteresse wird an dominanten gesellschaftspolitischen Zielvorgaben orientiert. Für die DDR war ganz typisch die Forderung nach Erreichen des Bestandserhaltungsniveaus der Bevölkerung, weil dies zum Aufbau der sozialistischen Gesellschaft als eine wichtige Voraussetzung angesehen wurde. (Tatsächlich wurde dieses demographische Ziel aber bekanntlich nicht erreicht, wie die Geburtenentwicklung im Verlauf der 80er Jahre mit einer Wiederannäherung an das sehr viel niedrigere westdeutsche Geburtenniveau zeigte.)

3. *Ein betont am Menschen als einem personalen Wesen orientiertes Grundmuster:* Nach dem hier zugrundeliegenden Personverständnis wird vom Menschen als einem Einzelwesen und zugleich gemeinschaftsbezogenen Wesen ausgegangen.

Dies entspricht im Kern auch dem Menschenbild unserer Verfassung; in der eindeutigen Ablehnung sowohl einer betont individualistischen wie auch einer betont kollektivistischen Position hat das Bundesverfassungsgericht dazu festgehalten:

„Das Menschenbild des GG ist nicht das eines isolierten souveränen Individuums, das GG hat vielmehr die Spannung Individuum – Gemeinschaft im Sinne der Gemeinschaftsbezogenheit und Gemeinschaftsgebundenheit der Person entschieden, ohne dabei deren Eigenwert anzutasten“ (BVerfGE 4, 7).

Es gehört zum Menschenbild der Verfassung, daß die einzelnen nicht beziehungslos nebeneinander her leben².

Sowohl das individualistisch als auch das kollektivistisch getönte Ordnungsmuster sind nicht nur für den engeren demographischen Zusammenhang, sondern auch von allgemeinerer familienpolitischer Bedeutung: Eine individualistisch/privatistische Sicht schlägt immer wieder in der familienpolitischen Diskussion durch, so zum Beispiel dort, wo im Blick auf die Verwirklichung von Steuergerechtigkeit für Familien kinderbedingte Einkommensbelastungen in den Bereich der rein privaten Einkommensverwendung verwiesen werden, für die eine besondere steuerrechtliche Berücksichtigung als abwegig angesehen wird³.

Auch das kollektivistisch getönte Ordnungsmuster ist in Deutschland nicht mit der Wiedervereinigung überwunden worden, sondern ist auch heute zum Beispiel dort wirksam, wo schon für die frühkindliche Sozialisation gezielt und mit eindeutigem Vorrang – in Orientierung an der früheren Familienpolitik in der DDR – Einrichtungen der außerhäuslichen Kleinstkinderbetreuung (Kinderkrippen) favorisiert werden. Bemerkenswerterweise wird in jüngerer Zeit auch aus Kreisen der Wirtschaft für einen verstärkten Ausbau der Einrichtungen der außerhäuslichen Kleinstkinderbetreuung und -erziehung plädiert, und zwar nicht – was ja noch ein diskutabler, wenn auch höchst fragwürdiger Grund sein könnte – zwecks Verbesserung des Sozialisationsprozesses des Kindes, sondern um das Arbeitskräftepotential auch der jungen verheirateten Frauen mit kleinen Kindern für den Erwerbsarbeitsprozeß möglichst auszuschöpfen. Dabei wird nicht selten die demographische Entwicklung zusätzlich ins Feld geführt, ohne so recht zu bedenken, daß eine Politik, die im Ergebnis junge Eltern vorrangig für den Arbeitskräftebedarf der Wirtschaft verfügbar zu machen sucht, längerfristig die demographische Problematik der zu niedrigen Geburtenrate eher noch verschärfen dürfte. So ergeben sich gewisse verblüffende Parallelen zur Familienpolitik in der ehemaligen DDR, die auf die durchgängige Erwerbstätigkeit von verheirateten Frauen – neben emanzipatorischen Vorstellungen – gerade auch aus wirtschaftspolitischen Gründen (Arbeitskraftreserven für den Produktionsprozeß) Wert legte.

Wenn in der Sichtweise des Menschen als eines gemeinschaftsbezogenen und gemeinschaftsgebundenen Wesens – in Abkehr von klassisch liberalistischen Doktrinen – eine mittlere Linie eingenommen wird zwischen individualistischen und kollektivistischen Ordnungsvorstellungen, so entspricht dies einem Verständnis des

Menschen in seiner *personalen* Existenz, die auch als „familiale Existenz“ gesehen werden darf. Man wird allerdings fragen müssen, ob die inhaltliche Füllung des Personverständnisses inzwischen noch so konsensfähig ist, wie sie es bei Schaffung des Grundgesetzes gewesen sein mag. Hier sind Zweifel angebracht; das in der Person angelegte Spannungsverhältnis zwischen Individuum und Gemeinschaft läßt in unserer wertpluralistischen Gesellschaft heute deutlich unterschiedlichere Akzentsetzungen nach der einen oder anderen Seite hin zu.

Spannung zwischen individueller und kollektiver Rationalität

Bei dem hier in Rede stehenden personalen Menschen- und Gesellschaftsverständnis wird nicht von vornherein von der Harmonie der Interessen der einzelnen und demgegenüber der Gesellschaft ausgegangen. Den Individualinteressen wird – insoweit ähnlich wie im zweiten Grundmuster – ein „Gemeinwohl“ auch unter demographischer Rücksicht (ein demographisches Allgemeininteresse) gegenübergestellt. Dieses ist entsprechend einer freiheitlich-demokratischen Grundordnung im breiten gesellschaftlichen Diskurs zu entwickeln. Hier gibt es gesellschaftspolitische Zielsetzungen, auf deren Verwirklichung hin auch die demographische Entwicklung zu beurteilen ist: das tatsächlich zu niedrige Geburtenniveau im Blick auf die Verwirklichung von oben beispielhaft angesprochenen grundlegenden Zielsetzungen des Gemeinwesens.

Damit zeigen sich in diesem personalorientierten Grundmuster neben der Betonung der Freiheitsrechte des einzelnen (erstes Grundmuster) *formal* auch manche Parallelen zum zweiten Grundmuster; aber bei näherem Hinsehen lassen sich doch entscheidende Unterschiede ausmachen, die für eine *bevölkerungsbewußte Familienpolitik* wesentlich sind:

1. Es wird keine Identität von individueller und kollektiver Rationalität behauptet, keine Harmonie zwischen Individuum und Gesellschaft. Es gilt mit Spannungen und teils auch Widersprüchen zu leben. Es gibt nun einmal Unterschiede zwischen gesellschaftlichen Leitbildern und individuellen Interessenlagen und Bedürfnissen. Auch die letzteren haben ihre Berechtigung, aber sie können in sozial-ethischer Sicht nicht in jedem Fall ohne weiteres dieselbe Legitimation beanspruchen wie überindividuelle gesellschaftliche Wertsetzungen.

2. Es wird kein „koordinierender“ Anspruch des Staates in diesem Feld erhoben. Es darf keine „bewußte Einflußnahme“ im Sinn direkter Einwirkungen auf die individuellen generativen Entscheidungen geben (ganz zu schweigen von Zwangseinwirkungen wie etwa bei der rigiden Ein-Kind-Familien- bzw. Bevölkerungspolitik in China).

3. Ausgangspunkt sind die freien Entscheidungen der einzelnen (Familien, Paare), die aber – und das ist nun sehr wesentlich – an den wirklichen „Kinder-

wünschen“ orientiert sein müssen, nicht an „deformierten“ (deformiert zum Beispiel durch die Auswirkungen der vielzitierten „strukturellen Rücksichtslosigkeit“ in Wirtschaft und Gesellschaft gegenüber den Familien). Von daher kann sehr wohl in gewissem Sinn Kritik artikuliert werden an einem realen, wenig gemeinwohldienlichen Reproduktionsprozeß unter Bedingungen einer wenig familienkonformen, (zu) ausgeprägt „marktzentrierten Gesellschaft“, von der Oswald von Nell-Breuning schon vor vielen Jahren sprach.

Bei Nichtübereinstimmung von Ergebnissen individueller und kollektiver Rationalität stellt sich nun die Frage, was dominant sein soll: das gesellschaftliche Interesse oder das demographische Ergebnis, das aus der Vielzahl der individuellen generativen Entscheidungen resultiert? Aus einem individualistischen Menschen- und Gesellschaftsverständnis heraus versteht sich die Antwort fast von selbst. Maßgebend ist im Grund allein das Ergebnis der „freien“ Entscheidungen der nur auf ihre eigenen Interessen bezogenen einzelnen, die keine anderen Bindungen anerkennen außer denen, die sie selbst aktuell wollen⁴. Aus dem kollektivistischen Grundmuster heraus ist die Dominanz der staatlichen Vorgaben naheliegend; gegebenenfalls muß mit bewußter und direkter Einflußnahme auf das individuelle Verhalten „nachgeholfen“ werden. Der einzelne muß sich auch in dieser Hinsicht „bewähren“, wie eine in der früheren DDR durchaus anzutreffende Terminologie lautete⁵.

Vom Boden des personalorientierten Grundmusters aus gibt es keine einfache Dominanz der einen oder anderen Seite. Da die Entscheidungen für oder gegen Kinder in einem Spannungsverhältnis zwischen der Verfolgung individueller Glückskalküle und Gemeinwohlorientierungen stehen, sind die institutionelle Rahmenordnung und die organisatorischen Bedingungen in Wirtschaft und Gesellschaft indessen so anzulegen, daß die Verfolgung der individuellen Interessen der einzelnen Paare mit der Erreichung eines auch demographisch ausgerichteten Allgemeininteresses möglichst übereinstimmt, und zwar auf freiheitlicher Grundlage. Trotz aller Bedeutung von Gemeinwohlbelangen dürfen Familien nicht für politische Planvorgaben „verzweckt“ werden.

Grundlegendes Recht auf freie, verantwortliche und informierte Entscheidung

Einen politikwirksamen Einstieg für die konkrete Anlage einer in einer freiheitlichen Sozialordnung akzeptablen bevölkerungsbewußten Familienpolitik kann der Rückgriff auf die 1968 in Teheran ergänzte Menschenrechtserklärung bieten: die Festschreibung des grundlegenden Rechts der (Ehe-)Paare, frei, verantwortlich und informiert über die Zahl der Kinder (und den zeitlichen Abstand der Geburten) zu entscheiden. Hier ist dann freilich mit gesellschaftspolitischer Konsequenz zum Beispiel zu fragen, wie „frei“ diese Entscheidungen tatsächlich sind, wenn sich der

einzelne mit der Entscheidung insbesondere zu mehreren Kindern in unteren und mittleren Einkommensschichten in (relative) Armutslagen hineinmanövriert. Ebenso wäre zu fragen, inwieweit Entscheidungen zur (stets langfristigen) Übernahme von Elternverantwortung in der Realität wirklich mit „Vernunft“ getroffen werden können, ohne sich von Lebensoptionen etwa in der beruflichen Entwicklung einfach abzukoppeln, und inwieweit Entscheidungen für Kinder nicht grundlegenden Wertentscheidungen in der Gesellschaft hinsichtlich der Geschlechterbeziehungen von vorneherein entgegenlaufen.

Ein sozialetisch wichtiger Aspekt wird mit dem Stichwort der *verantwortlichen* Entscheidung bezeichnet: Welche Dimensionen von Verantwortung sind hier zu bedenken? Auf was hin soll die Entscheidung verantwortlich getroffen werden? Zunächst einmal sicherlich im Blick auf den einzelnen und seine Familie. Darin wird sich der Verantwortungsaspekt aber nicht erschöpfen können. Verlangt dies nicht auch einen Rückbezug des individuellen Verhaltens auf ein demographisches Allgemeininteresse? Muß dazu nicht zuletzt ein Informationshorizont gehören, in dem – neben Kenntnissen über Methoden der Geburtenregelung – auch Einsichten in die Tragweite der individuellen generativen Entscheidungen für die Gesamtgesellschaft, deren Glied der einzelne ist, ihren Platz haben? Aus dem Umfeld der christlichen Gesellschaftslehre sei hierzu etwa auf grundlegende Texte zur verantworteten Elternschaft, so in „Gaudium et spes“ (50) verwiesen, in denen zur Familienplanung als zusätzliches Kriterium das Wohl der Gesellschaft genannt wird. Über das Gewicht dieser unterschiedlichen Kriterien und über eine Dominanz der auf den einzelnen bezogenen Kriterien oder demgegenüber des Kriteriums eines überindividuellen Wohls sind in diesem Zusammenhang (verständlicherweise) keine konkretisierenden Aussagen erkennbar; wichtig aber erscheint, daß grundsätzlich beide Aspekte ins Spiel gebracht werden, wie es einem personalen Menschenverständnis entspricht.

Aufgabe einer auch bevölkerungsbewußten Familienpolitik muß es sein, ihren Teil dazu beizutragen, daß das grundlegende Recht auf freie, verantwortliche und informierte Entscheidung in seiner vollen Tragweite auch tatsächlich eingelöst werden kann. In *sozialetischer* Sicht gilt es, die Ausübung dieses grundlegenden Rechts *gesellschaftsstrukturell abzusichern*. Politik macht „Angebote“, von denen sie wünscht, daß die Adressaten sie annehmen. Aus sozialetischer Sicht muß allerdings auch gefragt werden (dürfen), ob im öffentlichen Bewußtsein der „Sozialbezug“ der individuellen generativen Verhaltensweisen (mit ihrer Gemeinwohlrelevanz), wie er sich aus dem in der Verfassung verankerten Bild des Menschen als gemeinschaftsgebundener und gemeinschaftsorientierter Person ergibt, ausreichend ausgeprägt ist – oder nicht doch hinter weit verbreiteten, politikwirksamen hochgradig individualistischen Grundorientierungen allzu sehr verblaßt.

Im Ergebnis geht es somit darum sicherzustellen, daß die einzelnen (Paare) sich – wie es in der bevölkerungswissenschaftlichen Diskussion schon zu Beginn der 50er

Jahre formuliert worden ist (Gerhard Mackenroth) – mit „Vernunft und Anstand“ zu (auch mehreren) Kindern entscheiden können. Ihre eigene Interessenlage werden sie dabei stets besonders im Auge haben. Wie könnte aber das Eigeninteresse im generativen Verhalten dem Gemeinwohl dienstbar gemacht werden? Ein Steuerungsinstrument wie die Gewinnorientierung im Marktprozeß kann hier wohl kein Vorbild sein. Eher schon geht es um die Schaffung ganz bestimmter *ordnungspolitischer Voraussetzungen* in Wirtschaft und Gesellschaft, um zu erreichen, daß es für den einzelnen „interessant“, im Blick auf seinen persönlichen Lebensentwurf „vernünftig“ erscheint und als „Lebenssinnstiftend“ erlebt werden kann, es zumindest nicht andere attraktive Lebensoptionen von vornherein völlig ausschließt, wenn er sich für (auch mehrere) Kinder entscheidet. Es gehört im übrigen auch zu der in der offiziellen Familienpolitik immer wieder vertretenen Auffassung, daß junge Paare ihre Kinderwünsche verwirklichen können sollen – freilich wird oft zu wenig die Bedeutung der tatsächlichen Voraussetzungen dieser Verwirklichung gesehen!

Profil einer auch bevölkerungsbewußten Familienpolitik

Die hier nur stichwortartig (ohne Rangordnung in der Aufzählung) anzudeutenden Aufgaben in den verschiedenen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Ordnungsfeldern sind vor allem:

1. die Korrektur der marktleistungsbestimmten Einkommensverteilung durch Sicherung eines der allgemeinen Einkommens- und Preisentwicklung laufend anzupassenden familiengemäßen Einkommens (in seinem dreifachen Aspekt der Gewährleistung von Steuergerechtigkeit – was noch keine eigentliche Familienförderung darstellt –, Bedarfsgerechtigkeit und bisher erst in den Anfängen steckenden einkommenspolitischen Anerkennung von elementaren Leistungen der Familien für das Gemeinwesen im Aufbau des „Humanvermögens“ der Gesellschaft);
2. die stringenter Verknüpfung von Familienförderung und sozialer Altersversorgung zwecks Gewährleistung einer wirklichen *Drei-Generationensolidarität* sowie Weiterentwicklung der familien- und kindbezogenen Ausgestaltung der übrigen Zweige der Sozialversicherung mit ihren Elementen des sozialen Ausgleichs;
3. der Ausbau einer familienbezogenen sozialen Infrastruktur insbesondere auf der kommunalen Ebene im Bereich der familienergänzenden außerhäuslichen Kinderbetreuung, aber auch des familiengerechten Wohnungs- und Wohnumfeldangebots;
4. eine mehrdimensionale Strategie der Absicherung einer konfliktfreieren Vereinbarkeit von Elternverantwortung mit Erwerbstätigkeit in unterschiedlichen, von den Eltern möglichst (auch von wirtschaftlichen Zwängen) frei zu bestimmenden lebensperspektivischen Verhaltensmustern, was auch die Förderung von entsprechenden Maßnahmen im Rahmen der unternehmerischen Familienpolitik (mit familienbewußter Personalpolitik!) umfaßt;

5. Hinwirken auf eine breitenwirksame und bildungspolitisch unterlegte Wertorientierung, die Entscheidungen für Kinder nicht abträglich ist, sondern sie als lebenssinnstiftend unterstützt, was in einer auch wertpluralistischen Gesellschaft kein leichtes Unterfangen bezeichnet und neben der staatlichen Kulturpolitik gerade die Träger von Wertsetzungen in besonderer Weise herausfordert (wie Kirchen und andere);

6. Einbeziehung einer demographischen Information und Bildung in die familienbezogenen Bildungsangebote (und bis in die Sekundarstufe II hineinreichend), die die vom einzelnen wegen der spezifischen Langzeitwirkungen demographischer Prozesse meist nur schwer zu übersehende gesellschaftliche Tragweite der individuellen generativen Verhaltensweisen in ihrer kollektiven Bündelung verdeutlicht. Diese muß freilich mit „handfesten“ sozial-strukturellen Maßnahmen verknüpft sein, weil sie isoliert allzu leicht zu einem ideologischen Unterfangen gerät; es kann und darf nicht darum gehen, im Feld der generativen Entscheidungen einfach auf gesinnungsethische Appelle zu setzen, die das Bedachtnehmen auf die individuelle Wohlfahrt zu überspringen suchen.

Eine auch bevölkerungsbewußte Familienpolitik ist keine „andere“ Familienpolitik in dem Sinn, daß hier ganz neue Instrumente ins Spiel gebracht werden. Wichtig erscheint besonders, daß sie in ihrer notwendigen systematischen Gesamtanlage gesehen und betrieben wird⁶. Es geht darum, ernst zu machen mit dem *Systemwissen einer modernen Familienpolitik* als gesellschaftlicher Ordnungspolitik mit Querschnittscharakter: Dazu gehört wesentlich die Einsicht, daß nur integrativ geplante Politikansätze mit Maßnahmenbündeln, in denen die Notwendigkeit des Ineinandergreifens von Änderung der gesellschaftlichen Lebensbedingungen und Bewußtseinsänderung der einzelnen ausreichend beachtet wird, am ehesten Erfolg versprechen, allerdings auch unterschiedliche Verantwortungsträger (im staatlichen und nichtstaatlichen Raum) gleichermaßen in die Pflicht nehmen.

Neben der Beachtung dieses Systemwissens wird eine Familienpolitik, die in der gegebenen sozialhistorischen Situation eine auch geburtenfördernde Wirkung bewußt einzukalkulieren sucht, gerade die Tatsache im Auge haben müssen, daß die Übernahme von Elternverantwortung in aller Regel langfristige Bindung bedeutet. Daher wird sie in Anlage und Ausgestaltung die folgenden – an sich auch für die übrigen Aspekte der Familienpolitik bedeutsamen – Kriterien besonders zu beachten haben: Einmal wird eine solche sich als gesellschaftliche Querschnittspolitik verstehende Familienpolitik an den konkreten, vor allem auch „vor Ort“ erfahrbaren Lebensbedürfnissen insbesondere der jungen Familien ansetzen müssen. Sie muß von letzteren akzeptiert werden, was am ehesten dann der Fall sein wird, wenn diese Politik durch Dauerhaftigkeit und Verlässlichkeit gekennzeichnet ist.

Sie wird gleichzeitig in der Wertorientierung auf eine Gleichwertigkeit und daraus resultierende Gleichstellung von Erwerbstätigkeit und Familienarbeit (vor allem Kinderbetreuung und -erziehung) bedacht sein müssen, (wozu in jüngster Zeit

das Bundesverfassungsgericht wieder einmal einen richtungsweisenden Anstoß gegeben hat). Angesichts der differenzierten Kinderhäufigkeiten in den Familien, die auch weiterhin bestehen werden, und wegen der voll zu akzeptierenden Entscheidungen auch zur Kinderlosigkeit verdient die Erleichterung des Übergangs zum dritten Kind in der Familie besondere Aufmerksamkeit; denn gesamtgesellschaftlich erscheint eine Schwergewichtsverlagerung der Kinderzahlen in den Familien von einem bis zwei Kindern hin zu zwei bis drei Kindern erwünscht. (Bezogen auf die Generationenrate bedeutet dies eine Anhebung in Richtung auf 1,0 = Bestandserhaltungsniveau, ohne diesen Wert wohl auf absehbare Zeit wirklich zu erreichen.)

Familienpolitik muß sich im Blick auf diese Kriterien nicht vorschnell von dem auf soziale Gerechtigkeit ausgerichteten Ausgleichsdenken verabschieden, das ohnehin in einem systematischen Gesamtkonzept immer nur einen – allerdings nicht unwichtigen – Teilaspekt darstellt, und zu einer „Nachwuchsförderpolitik“ als einem „neuen“ Paradigma übergehen⁷; aber eine stärkere Betonung der gesellschaftlichen Bedeutung der Zukunftsinvestitionen in der Sorge um die nachwachsenden Generationen könnte geeignet erscheinen, manche sozialpsychologischen Widerstände gegen wirtschaftliche Familienfördermaßnahmen bis hin zu Eingriffen in Besitzstände etwas abzubauen – obwohl auch dieser Investitionsgedanke in den Begründungszusammenhängen der Familienpolitik keineswegs fremd ist.

Insgesamt bedeutet dies, in einem ganzheitlichen und zugleich sozialreformerischen Ansatz mehr Chancengleichheit auch für Eltern mit (mehreren) Kindern durch eine nachhaltige und generationensolidarische Familienpolitik zu schaffen. Erst wenn ein solcher Ansatz voll umgesetzt wird, läßt sich auch Verlässliches über die Auswirkungen der Familienpolitik auf die Geburtenentwicklung sagen. Bisher finden sich in der einschlägigen bevölkerungs- und familienwissenschaftlichen Forschung⁸ im Grund mehr „Partialanalysen“, die mit ihren (differierenden) Ergebnissen letztlich kein wirkliches Bild verschaffen, das für die praktische Politik eine ausreichende Orientierung geben könnte. Nicht selten sollen solche Ergebnisse auch „beweisen“, daß die staatliche Politik hier eigentlich nichts bewirken könne. Dies erscheint aber deshalb so gefährlich, weil es Politikern eher noch ein „gutes Gewissen“ für Nicht-Handeln vermittelt.

Grenzen der politischen Rahmengestaltung

Nun bleibt freilich noch die Frage zu beantworten, wie Politik reagieren sollte, wenn ein solcher umfassender gesellschaftspolitischer Ansatz dennoch die Diskrepanz zwischen dem individuellen generativen Verhalten und dem demographischen Allgemeininteresse nicht wesentlich zu beseitigen vermag, wenn insbesondere ordnungspolitische Ansatzpunkte, selbst wenn sie konsequent aufgegriffen werden, nicht ausreichend erscheinen, um gesamtgesellschaftlich befriedigende demogra-

phische Strukturen dauerhaft zu sichern. Immerhin muß mit der Möglichkeit gerechnet werden, daß – solange gesellschaftliche Bezüge in den generativen Entscheidungen zu schwach ausgeprägt sind – unter dem Einfluß von Kalkülen, in die vorwiegend die privaten Folgen der individuellen Entscheidungen für oder gegen Kinder eingehen, die Vielzahl der einzelnen generativen Paarentscheidungen noch nicht eine gesamtgesellschaftlich erwünschte demographische Entwicklung gewährleistet.

Und doch sind hier die grundlegenden individuellen Rechte (gerade auch der Frau) im generativen Feld zu beachten. Sie setzen als Gegenpol zu gesamtgesellschaftlichen Ordnungsvorstellungen zur Bevölkerungsentwicklung eines Gemeinwesens wichtige Grenzen für politisches Handeln in der Verfolgung solcher gesellschaftlichen Ordnungsvorstellungen. Diese dürfen nicht *gegen* das umrissene grundlegende Recht der einzelnen Paare zu verwirklichen versucht werden. Maßnahmen, die die Freiheit der einzelnen Paare in ihrer generativen Entscheidung beeinträchtigen, können in unserer Sozialordnung nicht akzeptiert werden. Hier würde der Rubikon zu einer Bevölkerungspolitik überschritten. Muß Politik also unter Umständen akzeptieren, wenn die Entscheidungen der einzelnen im Ergebnis etwa zu einem als sozial unerwünscht angesehenen Bevölkerungsrückgang führen? Ehe sich diese Frage in aller Radikalität stellt, hat die Politik freilich zuvor die gesellschaftlichen Bedingungen so zu gestalten, daß von wirklich freien Entscheidungen gesprochen werden kann.

Unerläßlich erscheint, daß die politischen Entscheidungsträger den *politischen Willen* aufbringen zur Durchsetzung einer solchen ganzheitlichen und auch bevölkerungsbewußten Familienpolitik, auf deren Beitrag zur (Rahmen-)Steuerung des demographischen Prozesses in einem über Legislaturperioden hinausreichenden Denken nicht verzichtet werden kann. Sie ist angesagt, wenn unsere Gesellschaft vor der Zukunft Bestand haben soll. Die einzelnen Familien dürfen zwar keinesfalls, um dies noch einmal zu unterstreichen, zu bevölkerungspolitischen Zwecken instrumentalisiert werden, wohl aber sollten die Entscheidungs- und Handlungsspielräume junger Paare so erweitert werden, daß sie sich unter zumutbaren Bedingungen für die Kinderzahl entscheiden können, die ihrem persönlichen Lebensentwurf entspricht. So gesehen ordnet sich auch die familienpolitische Auseinandersetzung mit den weiter sich wandelnden Familienstrukturen ein in den modernen sozialen Konflikt (Ralf Dahrendorf), bei dem es gerade um den Wunsch und den politischen Einsatz zur Vergrößerung von Lebenschancen geht.

Wenn die Gesellschaftspolitik in Deutschland – und EU-weit – der Gefahr eines wachsenden Wahrnehmungsverlustes gegenüber der gesellschaftlichen Wirklichkeit von Eltern-Kinder-Gemeinschaften in ihren verschiedenen familienstrukturellen Ausprägungen entgehen will, wird sie sich dieser Herausforderung stellen müssen – und zwar bald. Im Blick auf die demographische Entwicklung ist sehr viel Zeit vertan worden; es ist schon sehr spät, aber noch nicht zu spät. Zielklares und pro-

blemangemessenes Handeln liegt im Interesse vor allem der nachfolgenden Generationen, deren Lebensschicksal über tagespolitische Orientierungen hinaus mit zu bedenken eine politische Ethik der „Fernverantwortung“ (Hans Jonas) dringend nahelegt. Diese Zusammenhänge in das gesellschafts- und familienpolitische Handeln zu integrieren entspricht dem Anspruch auf mehr Rationalität auch in der Familienpolitik. Eine solche Familienpolitik, die nicht die Menschen zu im Grund nicht verantwortlich gewollten Kindern verleiten will, sondern es erleichtert und oft erst möglich macht, sich verantwortlich und mit Vernunft entsprechend der überkommenen europäischen Bevölkerungsweise zu (auch mehreren) Kindern zu entscheiden, eine solche Familienpolitik als „(verkappte) Bevölkerungspolitik“ unseligen Angedenkens zu diffamieren wäre ebenso familien- und bevölkerungswissenschaftlich unrichtig wie politisch unverantwortlich.

ANMERKUNGEN

¹ Zur Gesamtthematik sei verwiesen auf die ausführliche Abhandlung des Verfassers: Notwendigkeit, Möglichkeiten u. Grenzen einer bevölkerungsbewußten Familienpolitik – ein erneutes Plädoyer, in: M. Wingen, Familienpolitische Denkanstöße – Sieben Abhandlungen (Grafschaft 2001) 147–208.

² Theodor Maunz und Günter Dürig weisen in ihrem Kommentar zum Grundgesetz dazu darauf hin, daß bei der Frage nach dem Menschenbild des GG das Bild des Menschen als Trägers einer unantastbaren Würde noch „einseitig“ bleibe; damit werde zwar eine eindeutige Abwehrstellung gegen einen den Menschen zum Objekt herabwürdigenden Kollektivismus bezogen, der vom GG vorausgesetzte Mensch entspreche aber auch keineswegs dem anderen Extrem, wonach im klassischen liberalistischen Sinn des 19. Jahrhunderts der Mensch als autonomes, in sich geschlossenes, jede Einwirkung von außen ablehnendes Individuum angesehen wird (Maunz/Dürig, Grundgesetz, zu Art. I, Abs. 1).

³ Diese immer noch politikwirksame Sicht, die heute allerdings in einer deutlichen Minderheit ist, hat eine lange Tradition. Schon Ende der 50er Jahre bezog der Bund der Steuerzahler in der Diskussion um den Familienlastenausgleich eine besonders pointierte Stellungnahme: Die materielle Schlechterstellung der Mehrkinderfamilie wird als im Grund gar nicht existent zu erweisen versucht, und zwar mit der Feststellung, daß das kinderlose Paar und das Ehepaar mit Kindern, gleiches (Markt-)Einkommen unterstellt, materiell gleichgestellt seien; verschieden sei nur die Art der Einkommensverwendung: „Jede Ausgabe wird letztlich zur Befriedigung materieller oder immaterieller Bedürfnisse getätigt. Es ist einfach nicht zu leugnen, daß das Großziehen von Kindern ein spezielles Bedürfnis der Eltern befriedigt.“ Vgl. Einzeldarstellung Nr. 46: Kindergeld, 1958. Dazu kritisch M. Wingen, Die wirtschaftliche Eigenverantwortung in der Familienpolitik, in: Die Neue Ordnung 15 (1961) 175–186, 259–268, 183.

⁴ Vgl. J. Braun in seiner Auseinandersetzung mit dem neuen Lebenspartnerschaftsgesetz: Ehe u. Familie am Scheideweg (Regensburg 2002) 114.

⁵ Vgl. dazu mit einer aufschlußreichen Literatúrauswertung H. Wendt, Demographie in der DDR. Eine vergessene Aufarbeitung, in: Deutschlandarchiv, Nr. 5/2001, 827 ff.

⁶ Zum Gesamtsystem einer umfassenden Familienpolitik vgl. M. Wingen: Familienpolitik – Grundlagen u. aktuelle Probleme (Stuttgart 1997).

⁷ Vgl. dazu die Hinweise bei J. Schmid, Die demographische Entwicklung in Deutschland – soziale Folgen u. politische Steuerung, in: Politische Studien, H. 377 (2001) 79.

⁸ Zum hier nicht weiter zu behandelnden Forschungsstand zu den demographischen Wirkungen familienpolitischer Maßnahmen vgl. auch den Überblick (mit weiterführenden Literaturhinweisen) in: Wingen (A. 1) 170 ff.