

Familienpolitik

Von [Franz-Xaver Kaufmann](#)

Familienpolitik hat es mit den Leitvorstellungen und Konsequenzen politischer Maßnahmen für die Normen und Praktiken familialer Lebenszusammenhänge zu tun. Der Begriff lässt sich entweder analytisch oder pragmatisch entwickeln. Er kann sich entweder auf die Ebene der Gesetzgebung (*politics*) oder auf die Ebene der praktizierten Maßnahmen (*policies*) beziehen.

Familienpolitik als „politics“

Pragmatisch können wir von Familienpolitik überall dort sprechen, wo politische Maßnahmen ausdrücklich mit der Zielsetzung legitimiert werden, Familien zu fördern oder normativ zu gestalten. (*explizite Familienpolitik*). Analytisch können wir auch dort von Familienpolitik sprechen, wo die politischen Akteure ihre Maßnahmen mit anderen Motiven begründen, aber aus der Sicht des wissenschaftlichen Beobachters sich deutliche Zusammenhänge zwischen den politischen Maßnahmen und den familialen Lebenszusammenhängen konstruieren und nachweisen lassen (*implizite Familienpolitik, familienrelevante Politik*). Im internationalen Vergleich kann das Ausmaß administrativer Ausdifferenzierung von Familienbelangen (Ministerien, Abteilungen), aber auch das Vorhandensein und die Stärke von Familienverbänden als Indikator für den Grad expliziter Familienpolitik gelten. Explizite Familienpolitik ist bisher im wesentlichen auf den französischen und deutschen Sprachraum begrenzt.

Die wichtigsten *Motive für Familienpolitik* sind:

- (1) Förderung von Familie als Wert an sich (institutionelles Motiv);
- (2) Geburtenförderung oder Geburtenbeschränkung (bevölkerungspolitisches Motiv);
- (3) Bevölkerungsqualität (eugenisches Motiv);
- (4) Förderung der Humankapitalbildung (wirtschaftspolitisches Motiv);
- (5) Armutsbekämpfung und Abbau von Benachteiligungen der Familien (sozialpolitisches Motiv);
- (6) Abbau von Benachteiligungen der Frauen (geschlechterpolitisches Motiv);
- (7) Kindesrechte und kindliche Bedürfnisse (Kindeswohlfahrtsmotiv).

Familienpolitische Diskurse beziehen sich in der Regel sowohl auf Leitbilder von Familie als auf konkrete Maßnahmen, welche mit einem oder mehreren der oben genannten Motive begründet werden. Bezogen auf die Geburtenentwicklung unterscheiden sich Familienpolitik und

Bevölkerungspolitik nur auf der Diskursebene; aber Bevölkerungspolitik kann sich auch auf andere Zielvariable (Wanderungen, Sterblichkeit) beziehen.

Familienpolitik als „policies“

Auf der Maßnahmenebene ist zwischen *Legitimationen* und *Wirkungen* zu unterscheiden. In politischen Diskursen stehen die Legitimationen (Motive) im Vordergrund. Für die Adressaten von Politik kommt es dagegen auf die erfahrbaren Ergebnisse politischer Maßnahmen an, über die i.d.R. in administrativen Prozessen entschieden wird. Die Lebenslage von Familien wird auch in Ländern mit expliziter Familienpolitik nur in bescheidenem Umfang von Maßnahmen beeinflusst, die primär durch familiäre Belange legitimiert werden. Größeren Einfluss haben z.B. wirtschaftspolitische, steuerpolitische oder bildungspolitische Maßnahmen, im Rahmen derer familialen Belangen bestenfalls eine nachgeordnete Priorität zukommt. Alle Versuche, die Wirkung familienpolitischer Maßnahmen zu evaluieren, stehen unter dieser Einschränkung multikausaler Zusammenhänge.

Vielfältige politische Maßnahmen lassen sich unter dem Gesichtspunkt ihrer Familienrelevanz thematisieren und wissenschaftlich untersuchen. Aus sozialwissenschaftlicher Perspektive handelt es sich dabei um *Interventionen*, d.h. um Maßnahmen, die in historisch und biographisch gewachsene soziale Verhältnisse direkt oder indirekt eingreifen und dabei unter Umständen auch nicht beabsichtigte Folgewirkungen zeitigen. Im wesentlichen lassen sich dabei vier Interventionsformen unterscheiden:

- (1) Maßnahmen, die den rechtlichen Status der Familienmitglieder beeinflussen, z.B. im Familienrecht, Arbeitsrecht oder Sozialrecht (*rechtliche Intervention*);
- (2) Maßnahmen, welche unmittelbar die wirtschaftlichen Ressourcen der Familie beeinflussen, z.B. Mindestlöhne, Familienlastenausgleich (*ökonomische Intervention*);
- (3) Maßnahmen, welche die Umwelt und damit die Gelegenheitsstrukturen für Familien und ihre Mitglieder beeinflussen, z.B. Infrastrukturen, soziale Dienste, Wohnungspolitik (*ökologische Intervention*);
- (4) Maßnahmen, die sich auf die Förderung oder Wiederherstellung von Fähigkeiten der Familienmitglieder richten, z.B. im Bildungs- Sozial- und Gesundheitswesen (*personenbezogene Intervention*).

Evaluation und die Mehrebenenproblematik von Familienpolitik

Aus der Sicht der Sozialwissenschaften, aber auch der Öffentlichkeit, interessieren weniger die Legitimationen als die Wirkungen von Politik. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das, was Regierungen als *Wirkung* ihrer Beschlüsse behaupten (oder seitens der Opposition bestreiten), einen *komplexen Zusammenhang auf mehreren Ebenen* darstellt. Am Beispiel der Wirkungszusammenhänge zwischen Familienpolitik und Geburtenentwicklung in Ländern mit niedriger Fertilität lässt sich dies wie folgt verdeutlichen:

- (1) Maßnahmen (z.B. Erziehungsurlaub, Wohnungsbauförderungsprogramme, Subventionierung von Kindertagesstätten) werden auf der Gesetzgebungsebene beschlossen ('politics-output', Makroebene).
- (2) Für ihr Wirksamwerden ist zunächst eine administrative Umsetzung notwendig, die im Falle des Erziehungsurlaubs die Mitwirkung der Arbeitgeber und ggf. der Arbeitsgerichte, im Falle familiengerechten Wohnungsbaus die Mitwirkung von Landes- und kommunalen Behör-

den und Wohnungsbaugesellschaften, im Falle von Kindertagesstätten die Mitwirkung von Kommunen und freien Trägern voraussetzt ('policies output', Mesoebene).

(3) Das dadurch geschaffene Angebot muß auf der Mikroebene von den Eltern wahrgenommen und in Anspruch genommen werden, wobei schichtspezifische, aber auch kontextuelle oder psychologische Barrieren der Inanspruchnahme bestehen können; das entsprechende Verteilungsergebnis wird auf der Mesoebene als 'policies outcome' bezeichnet.

(4) Im Rahmen einer pronatalistischen Politik interessiert nun, inwieweit die Schaffung oder Erweiterung derartiger Angebote im Ergebnis zur Geburt zusätzlicher Kinder führt ('policy impact').

Die übliche *Evaluation* bevölkerungspolitisch motivierter Maßnahmen der Familienförderung bedient sich lediglich eines "Makro-Makro-Vergleichs", d.h. man vergleicht die Etablierung bestimmter Gesetze oder den Finanzaufwand in Prozent des Volkseinkommens mit der Veränderung bevölkerungsweiter Fertilitätsmaße. Angesichts der Multikausalität generativer Entscheidungen und ihrer Basierung auf kontextuell unterschiedlichen normativen Orientierungen ist es a priori wenig wahrscheinlich, dass sich hier erhebliche Korrelationen auf der Makroebene allein nachweisen lassen. Unternimmt man dagegen zunächst eine analytische Rekonstruktion der *Wirkungsweise* familienpolitischer Maßnahmen im angedeuteten Sinne und sucht darauf aufbauend nach Indikatoren auch auf der Meso- und evt. Mikroebene, so lassen sich vielfach stärkere und zudem komplexere Zusammenhänge nachweisen. *Methodisch* geht es dabei darum, angesichts politischer Ziele deren Implikationen analytisch zu verdeutlichen und die notwendigen Bedingungen des Wirksamwerdens von Maßnahmen zunächst theoretisch zu formulieren und daraus empirisch prüfbare Wirkungshypothesen abzuleiten.

Demografische Wirkungen familienrelevanter Sozialpolitik

Von sozialpolitischen Interventionen sind vielfach geburten*beschränkende* Einflüsse zu erwarten. So haben das Verbot der Kinderarbeit und die Einführung der allgemeinen Schulpflicht den Eltern die Verfügungsgewalt über die kindliche Arbeitskraft genommen und damit deren ökonomischen Wert für die Eltern zugunsten eines höheren kollektiven Wertes von Kindern reduziert. Die Einführung und der Ausbau kollektiver Alterssicherungssysteme reduziert das ökonomische Interesse an eigenen Kindern ebenfalls deutlich. Die Ausbreitung der Frauenbildung und insbesondere der außerhäuslichen Erwerbsmöglichkeiten für Frauen erhöht die Opportunitätskosten des Kinderhabens und ermöglicht den Frauen die Kontrolle über ihre Fertilität und eine größere Unabhängigkeit von den Männern. Alle vier Einflussfaktoren verkehren das in Agrargesellschaften positive ökonomische Interesse an Kindern auf der Mikroebene der einzelnen Paare in sein Gegenteil; gleichzeitig sind sie eng mit der Industrialisierung und dann mit der Tertiarisierung der Wirtschaft verbunden, also gesellschaftsstruktureller Art. Die durchgängig negative Korrelation zwischen Fertilität und sozioökonomischer Entwicklung auf der Makroebene erfährt auf diese Weise ihre mikroanalytische Erklärung.

Familien- und geburtenförderliche Politik muss also gegen diese *strukturellen Rücksichtslosigkeiten* des modernen Wirtschafts- und Soziallebens ankämpfen. Die Nachwuchssicherung ist im Sinne der ökonomischen Theorie ein 'öffentliches Gut' geworden: Dem kollektiven Interesse an einer ausreichenden Kinderzahl steht kein entsprechendes privates Interesse mehr gegenüber, zumal auch kulturell-traditionelle Stützen der Familiengründung und kollektiv verbindliche normative Leitbilder zu erodieren scheinen.

Trotz dieser mehr oder weniger allgemeinen geburtenbeschränkenden Einflüsse zeigt der *internationale Vergleich* deutliche Unterschiede in den Fertilitätsniveaus der ökonomisch entwickelten Länder, wobei sich auch innerhalb der Länder im Zeitablauf erklärungsbedürftige Schwankungen zeigen. Die wissenschaftliche Erklärung dieser Unterschiede über die endogen demografischen Zusammenhänge hinaus steht erst in den Anfängen. An dieser Stelle steht nur die Wirkung *politisch* induzierter Maßnahmen zur Debatte, wobei stets zu berücksichtigen bleibt, dass sich deren Einfluss in einem von Land zu Land variablen kulturell-traditionellen Kontext und unter differentiellen sozio-ökonomischen Bedingungen entfaltet.

Für den Bereich der EU ist zunächst ein trotz fortschreitender Erweiterung bemerkenswert stabiler statistischer Zusammenhang zwischen Indikatoren der Fertilität einerseits und dem Anteil von familienorientierten Leistungen am Gesamt der Sozialaufwendungen des jeweiligen Landes zu beobachten; ein vergleichbarer Zusammenhang zur absoluten Höhe der familienrelevanten Aufwendungen oder zu ihrem Anteil am Volkseinkommen besteht dagegen nicht (Kaufmann in Kaufmann et al. 2002: 444ff.). Der Anteilsindikator lässt sich am ehesten als 'familienpolitischer Effort' qualifizieren, und die negative Korrelation zwischen Fertilität und dem Anteil der Aufwendungen für alte Menschen am Sozialbudget bestärkt die Vermutung, dass sich hier Unterschiede in den kulturellen und politischen Einschätzungen von Generationen niederschlagen.

Differenziertere Untersuchungen von Künzler und Fux (beide in Kaufmann et. al. 2002), die in etwa dem oben skizzierten mehrebenenanalytischen Ansatz folgen, verdeutlichen Zusammenhänge zwischen Fertilität und unterschiedlichen wohlfahrtsstaatlichen Orientierungen. Dabei scheint heute der *Modernisierung der Geschlechterbeziehungen* im Sinne einer Chancengleichheit von Frauen besondere Erklärungskraft für die Höhe der Fertilitätsniveaus zuzukommen. Länder mit paternalistischen Familienordnungen weisen eine besonders niedrige Fertilität auf. Typischerweise fehlt es hier auch an einem Ausbau sozialer Dienste für Kinder und an deutlicher materieller Unterstützung für Familien. Dieser Zusammenhang hat sich vermutlich erst in den letzten Jahrzehnten herausgebildet.

Derartige Befunde können nur als erste Hinweise gelten, daß die Erweiterung der Erklärungsmodelle für Fertilitätsunterschiede über den Bereich der Demografie hinaus eine wissenschaftlich und politisch lohnende Perspektive darstellt. Es geht darum, die Anreizstrukturen des generativen Verhaltens im Zusammenhang zu betrachten und sich nicht auf die Evaluation von Einzelmaßnahmen zu konzentrieren, deren Wirkungen meist schnell verpuffen, wenn sie nicht in ein umfassenderes Verständnis familienförderlicher Politik eingebettet sind.

Literatur / Links

Althammer, Jörg (Hrsg.) (2005): Familienpolitik und soziale Sicherung. Festschrift für Heinz Lampert, Berlin und Heidelberg.

Bahle, Thomas (1995): Familienpolitik in Westeuropa. Ursprünge und Wandel im internationalen Vergleich. Frankfurt a. M..

Biedenkopf, Kurt u.a. (2005): Starke Familie. Bericht der Kommission „Familie und demographischer Wandel“. Stuttgart: Robert Bosch Stiftung.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2006): Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit. Perspektiven für eine lebensbezogene Familienpolitik. [Siebter Familienbericht](#). Berlin.

Bundesministerium für Familie und Senioren (Hrsg.) (1994): Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland – Zukunft des Humanvermögens. Fünfter Familienbericht. Bonn: Deutscher Bundestag.

Gauthier, Anne H. (1996): The State and the Family. A Comparative Analysis of Family Policies in Industrialized Countries. Oxford.

Gerlach, Irene (2003): Familienpolitik: Policy-Analyse. Opladen.

Jans, Bernhard/Habisch, André/Stutzer, Erich (Hrsg.) (2000): Familienwissenschaftliche und familienpolitische Signale. Graftschaff.

Kaufmann, Franz-Xaver (1995): Zukunft der Familie im vereinigten Deutschland: gesellschaftliche und politische Bedingungen. München: C.H. Beck.

Kaufmann, Franz-Xaver/Kuijsten, Anton/Schulze, Hans-Joachim/Strohmeier, Klaus Peter (Eds.) Family Life and Family Policies in Europe. Oxford University Press. Volume 1 (1997): Structures and Trends in the 1980s. Volume 2 (2002): Problems and Issues in Comparative Perspective.

Kaufmann, Franz-Xaver (2005): Schrumpfende Gesellschaft. Vom Bevölkerungsrückgang und seinen Folgen. Frankfurt a. Main.

Kuller, Christiane (2004): Familienpolitik in föderativen Sozialstaat. Die Formierung eines Politikfeldes in der Bundesrepublik 1949 – 1975. München.

Schulze, Hans-Joachim (2000): Stability and Complexity. Perspectives for a Child-oriented Family Policy. Amsterdam.

Wingen, Max (1997): Familienpolitik: Grundlagen und aktuelle Probleme. Stuttgart.

Stand: Dezember 2007

Nachdruck und Weiterverwendung des Artikels unter Angabe der Quelle erlaubt. Um Zusendung eines Belegexemplars wird gebeten.

Das Online-Handbuch Demografie des Berlin-Instituts wird gefördert von

Robert Bosch Stiftung