

Familienpolitik heute

Stefan Hradil interviewt Norbert F. Schneider



Stefan Hradil



Norbert F. Schneider.
Direktor des
Bundesinstituts für
Bevölkerungsforschung

Stefan Hradil:

Herr Schneider, als Direktor des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung müssen Sie Politikern vermutlich häufig verkünden, dass die Bevölkerungssituation in Deutschland problematisch ist. Welches sind aus Ihrer Sicht die wichtigsten Probleme? Oder ist alles nur halb so schlimm?

Norbert F. Schneider:

Fakt ist, dass das Thema „Demografischer Wandel“ spätestens seit dem Demografiegipfel der Bundesregierung am 4. Oktober eine völlig veränderte politische Aufmerksamkeit erfährt. Das Label „Demografischer Wandel“ ist in vieler Hinsicht kein gutes, denn es suggeriert, dass ein mehr oder weniger stabiler Zustand sich zu verändern begonnen hat. Das ist jedoch nicht der Fall. Daher verwenden wir eher den Begriff „Bevölkerungsentwicklung“. Bevölkerungen entwickeln sich immer. Sie werden größer, sie werden kleiner, sie verändern ihre Strukturen. Das, was wir heute sehen, ist im langfristigen Zusammenhang nichts Besonderes. Es wird deswegen besonders, weil es eine bestimmte Dynamik aufweist, eine bestimmte Richtung und eine sehr spezifische Ursache hat, die in der Vergangenheit so nie bekannt war. Dass Bevölkerungen schrumpfen, ist eine wiederholt zu beobachtende Erscheinung, zum Beispiel nach Kriegen oder Seuchen. Verglichen damit ist das Tempo der Schrumpfung, wie wir es jetzt erleben, eher gering. Aber die zentrale Ursache der Schrumpfung ist neu, nämlich eine über Jahrzehnte außergewöhnlich niedrige Fertilität.

Wir verhandeln im öffentlichen Diskurs das Thema demografischer Wandel vor allem unter dem Stichwort „Schrumpfung und Alterung“. Bevölkerungsentwicklung umfasst jedoch weitere Aspekte, die die Zusammensetzung der Bevölkerung betreffen, etwa im Hinblick auf ihre Bildungsstruktur. Dahingehende Veränderungen sind im Zweifel bedeutsamere Vorgänge für die Zu-

kunft einer Gesellschaft als deren Größe. Die Zukunft einer Gesellschaft wird nicht nur über ihre Bevölkerungsgröße bestimmt, sondern vielmehr über ihre Zusammensetzung.

Stefan Hradil:

Welches sind denn Beispiele für Bevölkerungsstrukturen, die uns zu schaffen machen oder zu schaffen machen werden?

Norbert F. Schneider:

Ein klassisches Beispiel ist die Altersstruktur. Wir haben Regionen, wo wir sehr hohe Anteile von Menschen über 60 oder über 70 Jahre haben. Ein weiteres Beispiel ist die ethnische Struktur, wir haben Stadtteile in Großstädten mit sehr hohen Anteilen von Menschen, die nicht in Deutschland geboren sind. Das kann unter gewissen Gesichtspunkten ein Problem darstellen. Aber auch die Geschlechterstruktur kann problematisch sein. Wir haben eine hohe geschlechtsspezifische Abwanderung in ländlichen Regionen Ostdeutschlands. Ein Beispiel ist der Landkreis Parchim. Hier kommen bei den 20- bis 25-Jährigen auf rund 140 Männer nur 100 Frauen und das heißt: Dort haben wir keinen funktionierenden Partnermarkt mehr, weil mehr als ein Viertel der Männer keine Frau vor Ort findet, da die abgewandert sind. Dies sind Beispiele für völlig unterschiedliche Strukturen, die uns zu schaffen machen. Wir sollten also nicht nur auf das Alter und die Größe der Bevölkerung blicken, sondern uns auch mit den übrigen Strukturen befassen

Ein weiterer Aspekt ist die räumliche Verteilung der Bevölkerung. Ist sie eher gleich verteilt oder gibt es große Ballungsräume? Weite Landstriche sind kaum besiedelt oder entvölkern sich, weil viele Menschen in die Ballungsräume wandern. Diese Bevölkerungsentwicklungen werden oft ignoriert, sind aber für die Zukunft der Gesellschaft äußerst wichtig.

Folglich sagen wir den Politikern: Der demografische Wandel, die aktuelle Dynamik der Bevölkerungsentwicklung ist eine politische Herausforderung, die es mit aller Entschlossenheit anzunehmen gilt, jedoch gibt es keinen Anlass, das unter einem blanken Katastrophenszenarium zu verhandeln. Die Entwicklung, die wir jetzt erleben, kann man als Chance sehen, sich gesellschaftlich zu erneuern, sich neu zu erfinden. Die Bevölkerungsentwicklung wird ganz sicher dazu führen, dass bestimmte gesellschaftliche Strukturen, wie die Rentenversicherung in der jetzigen Gestalt, in 30 Jahren so nicht mehr existieren kann. Wir müssen neue Formen finden und aktiv werden, ohne ausschließlich eine Bedrohung hierin zu sehen. Dies stellt für die Politik und für uns alle eine Herausforderung für die nächsten 20, 30 Jahre dar.

Stefan Hradil:

Die Politik kann und muss auf diese demografischen Gegebenheiten reagieren. Aber kann umgekehrt die Politik dazu beitragen, dass sich die demografische Situation verändert?

Norbert F. Schneider:

Gibt es eine Bevölkerungspolitik und darf es sie geben? Das ist in Deutschland eine ziemlich spannende Frage. Nach den massiven Verfehlungen während der Nazizeit hat Deutschland bis in die allerjüngste Vergangenheit, also über 60

Jahre lang, darauf verzichtet, eine aktive Bevölkerungspolitik zu betreiben. Das ändert sich jetzt.

Der Begriff Bevölkerungspolitik wird nach wie vor selten verwendet, man spricht eher von Demografiepolitik. Das Richtige wäre wohl, von bevölkerungsorientierter Politik zu sprechen, genauso wie ich nicht von Familienpolitik sprechen würde, sondern von familienorientierter Politik.

Moderne Staaten können nicht darauf verzichten, bevölkerungsorientierte Politik zu betreiben. Die Beschlüsse der Weltbevölkerungskonferenzen in Bukarest 1974 und in Kairo 1994 lassen sich so zusammenfassen: Die Entscheidung, wie viele Kinder ich bekomme, ob ich heirate, wie ich meine Familie gestalte, ist eine Entscheidung, die ausschließlich den Individuen obliegt. Der Staat darf sich nicht aktiv in diese Entscheidungen einmischen. Der Staat ist aber legitimiert, gesellschaftliche Rahmenbedingungen zu gestalten, die indirekt diese Entscheidungen beeinflussen. Und er soll das auch tun.

Vor diesem Hintergrund, und das halte ich für sehr zentral, muss die Politik lernen, dass Maßnahmen niemals eine direkte Wirkung entfalten, die ich sofort messen kann. Der Klassiker war: Frau von der Leyen hat das Elterngeld eingeführt und meinte, anderntags steige die Geburtenrate. Das ist ein grundsätzliches Missverständnis der Wirkungsweise jedweder politischer Maßnahmen im Bevölkerungsbereich. Sie haben keine unmittelbare Wirkungen, bestenfalls mittelfristige.

Wir wissen auch, dass Einzelmaßnahmen in der Regel keine Wirkung entfalten, sondern nur eine strategisch ausgerichtete und möglichst widerspruchsfreie Politik. Und das vermissen wir in Deutschland, sowohl in der Bevölkerungs- wie in der Familienpolitik. Wir betreiben seit den 1950er Jahren Familienpolitik, haben dabei jedoch im Prinzip kein strategisches Ziel. An dieser Stelle ist die Politik nicht widerspruchsfrei und damit ist es schwer, erfolgreich zu sein.

Was wir für die Zukunft brauchen, ist mehr Verständnis von Seiten der Politik, dass man im Hinblick auf die Bevölkerungsentwicklung legislativübergreifend denken muss, dass man ressortübergreifend handeln muss und dass man über Parteigrenzen hinweg nach Möglichkeit gemeinsame Strategien und Ziele entwickeln muss. Das widerspricht der Logik des politischen Systems. Daher hat man sich bis zum heutigen Tag schwer getan, sich mit diesem Thema vernünftig zu beschäftigen. Aber ich sehe, dass sich das zu ändern beginnt.

Stefan Hradil:

Kann man sagen, dass in Deutschland zwar nicht zu wenig für die Familie getan wird, aber das Falsche?

Norbert F. Schneider:

Das würde ich so einschätzen. Die Familienpolitik in Deutschland ist teuer. Wenn man unsere Familienpolitik im europäischen Kontext vergleicht, dann zeigt sich, dass Deutschland sehr viel Geld für familienpolitische Leistungen ausgibt. Die genaue Einstufung hängt davon ab, ob man die kostenfreien Schulen in die familienpolitischen Maßnahmen hineindefiniert oder nicht. Wenn man es tut, dann kommt man zu dem Ergebnis, dass im Jahr 2010 ungefähr

175 Milliarden Euro in Deutschland für familienpolitische Maßnahmen ausgegeben worden sind.

Aber die deutsche Familienpolitik gilt im europäischen Vergleich eher als Misserfolgsmodell. Was haben wir erreicht? Wir haben in Deutschland seit vierzig Jahren eine der niedrigsten Geburtenraten weltweit. Wir haben intensive Probleme der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Und wir haben eine sehr ausgeprägte, im internationalen Vergleich messbare Verunsicherung der Menschen im Umgang mit Elternschaft und mit dem Normkomplex verantworteter Elternschaft, also mit der Idee, in der Erziehung möglichst alles richtig machen zu wollen. Deutsche Eltern sind in hohem Maße verunsichert und fühlen sich ein Stück weit überfordert. Das kann man empirisch sehr gut messen.

Und warum ist das so? Weil wir zwar viel Geld ausgeben, aber für das Falsche. Die Familienpolitik in Deutschland ist über eine materielle Transferpolitik entstanden. Wir haben direkte Transferleistungen, beispielsweise das Kindergeld, und indirekte Transferleistungen über den Familienleistungsausgleich. Er kommt durch Steuerentlastungen zustande und bringt damit enorme Umverteilungseffekte von unten nach oben mit sich. Denn diejenigen, die keine Steuern zahlen, können von diesen Leistungen nicht profitieren.

Ab 2002 kam es mit Renate Schmidt als Familienministerin in Deutschland zu einer familienpolitischen Wende im Sinne einer Abkehr von reiner Geldpolitik. Dieser Weg wurde fortgesetzt durch Frau von der Leyen. Sie hat etwas entwickelt, was man als nachhaltige Familienpolitik bezeichnet und im Wesentlichen auf drei Ebenen ansetzt: Geld-, Infrastruktur- und Zeitpolitik. Geldpolitik sind die erwähnten Transfers, Infrastrukturpolitik betrifft im Wesentlichen den Ausbau von Betreuungseinrichtungen für Kinder ab einem Jahr bis hin zur Ganztagschule. Es geht dabei nicht nur um ein rein quantitatives Angebot, sondern es geht auch um eine Diversifikation der Qualität.

Stefan Hradil:

Sie sagten, dass eine Familienpolitik die Bedingungen im Auge haben muss, dass sie widerspruchsfrei sein soll und dass man keine unmittelbaren Erfolge erwarten darf. Aber es gibt doch einige neuralgische Punkte, die uns nicht mehr viel Zeit bis zur Lösung lassen: zum Beispiel die extrem hohe Kinderlosigkeit hoch gebildeter Frauen, oder der üble Spagat, in dem Frauen, wenn sie gleichzeitig eine Familie gründen und eine Erwerbstätigkeit ausüben wollen. Wobei wir die Erwerbstätigkeit von Frauen immer dringender brauchen. Muss man da nicht auch an Maßnahmen denken, die schneller als mittelfristig wirken?

Norbert F. Schneider:

Fakt ist, wir haben sehr viel Zeit verloren. Die Entwicklungen des demografischen Wandels und ihre Konsequenzen kennt die Wissenschaft spätestens seit den 1990er Jahren. In der Politik wurde das zwanzig Jahre lang ignoriert. Wie erwähnt hat sich das geändert. Insofern sind wir spät dran und es besteht dringender Handlungsbedarf.

Allerdings sollte man nicht glauben, dass die einzelnen Maßnahmen sofort Wirkung zeigen. Selbst wenn wir das Ausbauziel erreichen, im Jahr 2013 für jedes dritte Kind im zweiten und dritten Lebensjahr einen Betreuungsplatz an-

bieten zu können, führt das nicht sofort dazu, dass die Geburtenrate steigt. Und es wird vermutlich auch nicht dazu führen, dass die Erwerbsbeteiligung von Müttern spürbar zunimmt.

Aber das ändert nichts daran, dass ein akuter Handlungsbedarf besteht. Jedoch sollten wir nicht die Erwartung haben, wir handeln und schon morgen ist alles besser. Damit ist ein Problem angesprochen, das Politiker oft formulieren: Ich bin jetzt aktiv, ich habe tolle Ideen, ich setze etwas in Gang und mein Nachfolger, womöglich noch von einer anderen Partei, fährt die Erfolge ein. Es ist sicherlich nachvollziehbar, dass das Politiker nicht besonders motiviert, aber kein Argument, wenn wir die Gesellschaft in irgendeiner Weise weiterentwickeln wollen.

Vielleicht noch eine Bemerkung zur dritten familienpolitischen Dimension, der Zeitpolitik. Sie war das Thema des Achten Familienberichts, der im Frühjahr 2012 erschienen ist. Dort geht es in erster Linie darum, wie wir Menschen mit Familie, mit Kindern oder auch mit pflegebedürftigen Angehörigen, zu mehr Zeitsouveränität und zu mehr Zeitwohlstand verhelfen können. Das ist ein völlig neues Politikfeld, was über Öffnungszeiten von Infrastruktureinrichtungen, aber auch von Flexibilisierung von Arbeitszeit und vielen anderen Maßnahmen erreicht werden kann.

Stefan Hradil:

Braucht man dazu nicht auch die Unternehmen, wenn man Zeitpolitik betreiben will?

Norbert F. Schneider:

Absolut... Auch bei der Infrastrukturpolitik braucht man Unternehmen. Man sollte nicht glauben, dass Familienpolitik nur Bundesangelegenheit ist. Erfolgreiche Familienpolitik lässt sich nur mit konzertierten Aktionen vor Ort entwickeln. Das ist eine Angelegenheit des Bundes, der kann die Rahmenbedingungen setzen, der Länder, aber vor allem auch der Kommunen und Regionen, wo Akteure aus der Wirtschaft, aus den Wohlfahrtsverbänden, den Kirchen und aus anderen kommunalen Bereichen gemeinsam als Region oder als Kommune aktiv werden müssen. Nur so kann man, der konkreten Situation vor Ort angemessen, Lösungen schaffen.

So können etwa mehrere Unternehmen, die das allein nicht schaffen, zusammen einen Betriebskindergarten betreiben. Oder man kann sicherstellen, dass hinreichend viele Belegplätze in kommunalen oder anderen freien Trägerschaften gebucht werden, so dass es sich für die Träger lohnt, dort einen Kindergarten zu errichten. Das sind nur kleine Beispiele. Der Kreativität vor Ort sind wenig Grenzen gesetzt. Der Bund kann die Rahmenbedingungen setzen und die Kommunen müssen begreifen, dass sie aktiv familienfreundlich werden müssen. Viele schaffen das bereits. Kommunen stehen in einem intensiven Wettbewerb untereinander. Die Attraktivität und die Zukunftsfähigkeit einer Kommune hängen nicht zuletzt von ihrer Familienfreundlichkeit ab. Wenn sich Menschen, vor allem solche mit besserer Ausbildung, fragen, wo sie hinziehen sollen, spielen die Möglichkeiten der Kinderbetreuung eine wesentliche Rolle.

Stefan Hradil:

Ist es für Sie als Wissenschaftler eigentlich klar, welche bevölkerungs- und familienpolitischen – ich benutze jetzt doch mal diesen Ausdruck – Maßnahmen zu ergreifen sind? Gibt es international anerkannte Vorbilder oder gibt es unterschiedliche Wege?

Norbert F. Schneider:

Es gibt unterschiedliche Wege. Viele Länder außerhalb Europas betreiben überhaupt keine explizite Familienpolitik und auch keine Bevölkerungspolitik. In Europa gehören dazu vor allem die angelsächsischen Länder. Familienpolitik bedeutet dort Notfallhilfe. Sie setzt dann ein, wenn eine Familie in eine Notlage gerät. Aber als flächendeckendes Angebot ist Familienpolitik dort weitgehend unbekannt, und es gibt auch keine Bestrebungen, dies zu ändern. Die Länder, die Familienpolitik betreiben, betreiben sie auf verschiedenen Ebenen.

Stefan Hradil:

Man hört ja immer vom leuchtenden Beispiel Frankreich.

Norbert F. Schneider:

Richtig. Wobei Frankreich nur zum Teil ein leuchtendes Beispiel ist. Die leuchtenden Beispiele finden wir eher in Nordeuropa, also in Schweden, Dänemark, Island und Norwegen. Frankreich muss man viel differenzierter sehen. Schweden gibt beispielweise drei Prozent des Bruttoinlandprodukts für Familienpolitik aus. Das tun wir auch. Nur die Schweden stecken zwei Prozent in Infrastruktur und ein Prozent in Transferleistungen. Bei uns ist es umgekehrt. Und das ist der entscheidende Punkt. Zehn Euro Kindergelderhöhung, wie 2009 gewährt, dürften knapp zwei Milliarden Euro jährlich kosten. Hat das irgendeinen Effekt? Sehr wahrscheinlich nicht. Würde man stattdessen dieses Geld in Infrastruktur investieren, hätte es vermutlich einen Effekt. Es ist völlig klar, die erfolgreichen Länder investieren mehr in Infrastrukturpolitik, weniger in Geldpolitik.

Und das Konzept der nachhaltigen Familienpolitik mit den drei Ebenen (Geld-/ Infrastruktur- und Zeitpolitik) muss aus meiner Sicht zwingend um eine vierte Ebene ergänzt werden, die in Deutschland noch kaum diskutiert wird. Das ist eine aktive Gleichstellungspolitik der Geschlechter. Wenn man fragt, warum ist Schweden erfolgreich oder die anderen nordischen Länder, kommt immer die Antwort: Weil sie eine aktive Gleichstellungspolitik ins Zentrum von Familienpolitik gestellt haben. Davon sind wir weit entfernt. Das ist meines Erachtens der Schlüssel zum Erfolg.

Warum ist Frankreich kein leuchtendes Beispiel? Frankreich ist in vieler Hinsicht ein leuchtendes Beispiel, weil die Geburtenrate dort hoch ist, weil die Arbeitsplätze flexibel und an die Öffnungszeiten der Schulen angepasst sind. Es gibt dort Arbeitsplätze, da wird Mittwochnachmittag nicht gearbeitet, weil die Schule zu ist. Das muss man sich mal in Deutschland vorstellen. Das ist ein Grund, warum Frankreich als erfolgreich gelten kann. Aber Frankreich ist zu tiefst patriarchalisch organisiert. Die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbs-

tätigkeit ist dort in erster Linie Sache der Frau. In dieser Hinsicht ist Frankreich kein Vorbild.

Stefan Hradil:

Gibt es in Deutschland familienpolitische Maßnahmen, die Sie für nicht zielführend halten? Sie haben schon gesagt, eine generelle Umgewichtung weg von geldpolitischen hin zu institutionenpolitischen Leistungen wäre wünschenswert. Gibt es andere Maßnahmen, die Sie für nicht zielführend halten?

Norbert F. Schneider:

Ich würde viele Maßnahmen für nicht zielführend halten. Eine weitere Erhöhung des Kindergeldes oder einen weiteren Ausbau des Familienleistungsausgleichs als Regelhilfe würde ich nicht für zielführend erachten. Das Betreuungsgeld ebenso wenig.

Familienleistungsausgleich muss heißen, dass Menschen, die in eine spezifische Armutssituation oder in andere Notlagen geraten, intensiv unterstützt werden, aber temporär. Wir müssen wegkommen vom Gießkannenprinzip mit zahllosen Dauerleistungen, die ein Stück weit unabhängig vom Bedarf gewährt werden, zu einer viel stärkeren Bedarfsorientierung.

Das Betreuungsgeld wird von den Befürwortern mit dem Argument verteidigt, es helfe die Wahlfreiheit zu vergrößern. Das ist dubios. Viele Frauen und Mütter müssen aus ökonomischen Gründen erwerbstätig sein, obwohl sie lieber zu Hause bleiben wollen. Da hilft kein Betreuungsgeld. Und man muss doch klar sagen, die Wahlfreiheit ist flächendeckend dort eingeschränkt, wo Mütter erwerbstätig sein möchten, aber keinen Arbeitsplatz finden oder keinen Arbeitsplatz annehmen können, weil sie keine geeignete Kinderbetreuung vorfinden. Mit dem Betreuungsgeld setzt die Politik an einem Punkt an, der marginal ist, wenn es darum geht, Wahlfreiheit zu erhöhen.

Stefan Hradil:

Sie haben gesagt, armen Familien sei zu helfen. Auch das sei ein Ziel von Familienpolitik. Aber das sollte in Zukunft nach Ihrer Ansicht auf andere Weise geschehen. Temporäre, intensive Hilfe, weniger Gießkannenprinzip, was heißt das konkret?

Norbert F. Schneider:

Die Familienform, die am intensivsten von Armut bedroht ist, sind die Alleinerziehenden. Hier sollte man am intensivsten helfen. Aber Alleinerziehende sind nicht gleich Alleinerziehende. Im Fall von Verwitwung ist die Wahrscheinlichkeit weitaus geringer, von Armut bedroht zu sein. Bei lediger Mutterschaft dagegen sehr viel höher. Am höchsten ist das Armutsrisiko bei jungen Müttern ohne Ausbildungsabschluss. Da geht es darum, unmittelbar zu helfen. Man stelle sich vor, eine Frau ist schwanger und der Vater des Kindes verschwindet auf Nimmerwiedersehen. Dann entsteht unmittelbar ein Bedarf. Diese Frauen benötigen intensive Unterstützung, materiell, aber auch infrastrukturell, mit dem Ziel, dass sie eine Ausbildung abschließen können. Es geht hier auch um Hilfe zur Selbsthilfe mit dem Ziel, dass die Mutter nachher für sich selbst sorgen kann. Die alleinerziehende Arztwitwe und die achtzehnjährige ledige Mutter, Vater des Kindes unbekannt, benötigen unterschiedliche

Unterstützung. Daher plädiere ich für eine stärkere Diversität des Leistungsangebots.

Es gibt Familienformen, die wir intensiver fördern oder unterstützen müssen, als wir das heute tun. Andere können ohne eine Unterstützung, wie wir sie ihnen jetzt gewähren, auch sehr gut über die Runden kommen. Ich denke dabei vor allem an die kinderlose Einverdiener Ehe, die heute noch intensiv durch das Ehegattensplitting gefördert wird. Eine moderne Familienpolitik muss in der Summe nicht teurer werden. Aber es geht um eine veränderte Verteilung der Mittel.

Stefan Hradil:

Vielen Dank für das Gespräch.