

# **Kirche und Gesellschaft**

Herausgegeben von der  
Katholischen Sozialwissenschaftlichen  
Zentralstelle Mönchengladbach

Nr. 112

## **Familienförderung hat Vorrang**

von Werner Hüttche

Verlag J. P. Bachem

Die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ behandelt jeweils aktuelle Fragen aus folgenden Gebieten:

- Kirche in der Gesellschaft
- Staat und Demokratie
- Gesellschaft
- Wirtschaft
- Erziehung und Bildung
- Internationale Beziehungen / Dritte Welt

Die Hefte eignen sich als Material für Schul- und Bildungszwecke.

Bestellungen sind zu richten an die  
Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle  
Viktoriastraße 76  
4050 Mönchengladbach 1

**Redaktion:**  
**Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle**  
**Mönchengladbach**

Familie und Kind sind für die überwiegende Zahl auch junger Menschen immer noch Bestandteil sinnerfüllten Lebens, für die in bewundernswerter Weise die Erfüllung anderer Wünsche zurückgestellt wird. Wenn trotzdem ständig weniger Kinder geboren werden, Familien sich auf ein oder zwei Kinder beschränken, ist dies im wesentlichen die Folge einer unzureichenden Förderung durch den Staat und fehlender Anerkennung der Familien durch die Gesellschaft, bei den meisten jungen Menschen selbst jedoch nicht die Folge eines grundsätzlichen Wertewandels zu Ehe, Familie und Kind. Wenn dies für zahlenmäßig steigende Minderheiten nicht gilt, bei diesen Lebenspessimismus, Zukunftsangst, Lebensschwäche, Selbstbezogenheit zunehmen, muß dies ernstgenommen, darf aber nicht überbewertet werden. Fehlentwicklungen gehen hauptsächlich auf das Versagen der staatlichen Familienpolitik zurück – von die Familien belastenden Änderungen des Ehe-, Scheidungs- und Scheidungsfolgerechts über Experimente im Schulwesen bis zur unzureichenden Ausgestaltung familienfördernder Maßnahmen<sup>1</sup>).

**Familienpolitik ist eigenständig,  
dennoch von anderen Faktoren stark beeinflusst**

Die Menschen und insbesondere die Frauen wünschen, bekommen und erziehen Kinder um ihrer selbst willen und nehmen sie an, weil sie sie als Bestandteil und Aufgabe eines sinnerfüllten Lebens betrachten. Wünsche von Staat und Gesellschaft, es müßten mehr Kinder zur Welt kommen, damit es später genügend Beitragszahler im sozialen Sicherungssystem gibt, werden deshalb zu Recht als Einmischung in ureigenste persönliche Entscheidungen empfunden, die nicht umgesetzt werden, sogar eher das Gegenteil bewirken.

Der Staat hat aber seit der zweiten Hälfte der 60er Jahre in seiner Aufgabe versagt, Rahmenbedingungen zu setzen, damit die Familien die Regeneration des Staatsvolkes und die Erziehung der nachwachsenden Generation in einem für die Bewältigung der Zukunft ausreichenden Ausmaß erfüllen können; er ist schuld daran, daß sie sich gegen ureigene Wünsche und gegen die langfristigen Interessen von Staat und Gesellschaft – überwiegend aus materiellen Gründen – Kinder versagen müssen. Motiv für familienpolitisches Handeln sollte – auch und vor allem aus sozialetischer Sicht – die Förderung und der Schutz der Familie als Eigenwert sein<sup>2</sup>). Weil diese Sicht aber für die Politik wirkungslos blieb, war es folgerichtig, daß Familienverbände, Kirchen, familienpolitisch engagierte Gruppen, aber auch Politiker und Publizisten zunehmend die wechselseitigen Bezüge von Familienförderung, Bevölkerungsentwicklung, Generationensolidarität und Beschäftigungssystem in die Diskussion gebracht haben.

Wenn diese Zusammenhänge auch in diesem Beitrag näher untersucht werden, soll dies zur Offenlegung einer sich seit langem herausbildenden Krise beitragen, die schnell überwunden werden muß, wenn es überhaupt noch Hoffnung für unser Staatsvolk, vor allem das soziale Sicherungssystem im nächsten Jahrhundert geben soll.

Bereits zwischen 1947 und 1956 lagen die Geburtenzahlen unter dem Bestandserhaltungsniveau<sup>3)</sup>. Damals zog die Regierung Adenauer jedoch frühzeitig und erfolgreich Konsequenzen für die Familienförderung, beeinflußt auch durch Gerhard Mackenroth, der den Familienlastenausgleich als die „sozialpolitische Großaufgabe des 20. Jahrhunderts“<sup>4)</sup> bezeichnet hatte.

### **Verbesserungen in der Familienförderung nach dem Regierungswechsel**

Die jetzige Regierung Kohl hat grundsätzlich die Notwendigkeit einer stärkeren Förderung der Familie erkannt. Sie kann derzeitige Fehlentwicklungen noch auf früheres Versagen ihrer Vorgänger zurückführen. Sie ist aber jetzt und voraussichtlich weitere Jahre stark für die Familie gefordert, um aufgelaufene Fehlentwicklungen zu überwinden und Förderungsdefizite abzubauen. Erste Weichen sind durch die Entscheidungen zum „Steuer- und Familienentlastungspaket“ vom Juli 1984 gestellt worden mit einem Leistungs- und Steuerentlastungsvolumen von rd. 8 Mrd. DM jährlich ab 1986 und noch höheren Beträgen in den Folgejahren. Vorgesehen sind ab 1986

- steuerliche Kinderfreibeträge von jährlich 2484,- DM statt bisher 432,- DM unter Wegfall der Kinderadditive der Vorsorgeaufwendungen, kombiniert mit einem Kindergeldzuschlag bis 45,- DM mtl. bei Nichtausschöpfung der Steuerfreibeträge.
- Einführung eines einkommensunabhängigen Erziehungsgeldes für alle Mütter für sechs Monate nach der Geburt eines Kindes von 600,- DM mtl. statt des bisher auf Arbeitnehmerinnen beschränkten Mutterschaftsgeldes, danach die Einführung eines einkommensunabhängigen Erziehungsgeldes bis zur gleichen Höhe bis zum Alter des Kindes von 10 Monaten, ab 1988 bis zu 12 Monaten.

Außerdem ist vorgesehen, ab 1985 das Kindergeld für arbeitslose Kinder bis auf 21 Jahre statt bisher 18 Jahre auszuweiten.

In den Details noch offen sind (Stand August 1984) die Einführung und Finanzierung von Erziehungszeiten im Rentenrecht.

Nach der derzeitigen Konzeption der Bundesregierung bleibt es bei der 1983 eingeführten Einkommensabhängigkeit des Kindergeldes, den Einschränkungen der BAföG-Leistungen und der 1984 wirksam gewordenen Halbierung der Steuerentlastungen für Kinder in weiterführender Ausbildung.

Weitergehende Zielvorstellungen werden in Ergänzung der Regierungsvorhaben und nach Errichtung der Stiftung „Mutter und Kind“ in einem

Antrag der Bundestagsfraktionen der CDU/CSU und der FDP vom 29. 6. 1984 (Bundestagsdrucksache 10/1697) verfolgt („Konzept kurz-, mittel- und langfristiger sozial- und gesellschaftspolitischer Maßnahmen zur Förderung der Familien und zur Verbesserung des Schutzes des ungeborenen Lebens“). Erstmals wird von allen eine Bundesregierung tragenden Parteien ein verbesserter Familienlastenausgleich als Voraussetzung für die Förderung der Bereitschaft zu Kindern auch „im Interesse der langfristigen Gewährleistung der Generationensolidarität“ gefordert. Die bisher am weitesten gehenden Forderungen im Spektrum der Regierungsparteien kommen aus der CSU, deren familienpolitischer Kongreß vom 21. Juli 1984 in München „Positionen und Forderungen“ erarbeitet hat, die auf dem CSU-Parteitag im Oktober 1984 behandelt werden sollen (Wortlaut „Bayernkurier“ vom 4. 8. 1984). Die insgesamt dominierende Rolle der CDU/CSU in der Politik der Förderung der Familien als Regierungsparteien beinhaltet grundsätzlich die Fortführung ihrer früheren Orientierung als Opposition und ist in einer engen Verbindung damit zu sehen, daß im ganzen auch auf Länderebene die von CDU und CSU geführten Landesregierungen stärker auf die direkte Förderung orientiert waren und sind als SPD-geführte Regierungen.

### **Familienförderung – Konkurrenz zur Alterssicherung?**

Wenn trotzdem die sich abzeichnenden Perspektiven für die Familienförderung zunächst noch unzureichend erscheinen, hängt dies mit einer jahrzehntelangen Überbetonung der Alterssicherung und den Bestrebungen nach Arbeitszeitverkürzungen seitens staatlicher und gesellschaftlicher Entscheidungsträger zusammen.

Die Einführung der flexiblen Altersgrenze seit 1973 ab 63 Jahren, für Schwerbehinderte zunächst ab 62, inzwischen ab 60 Jahren, und die erfreulicherweise steigende Lebenserwartung namentlich älterer Mitbürger haben erheblich wachsende Teile des Sozialprodukts für die Alterssicherung gebunden.

Zwischen den Dreijahreszeiträumen 1970/72 und 1980/82 – also in einem Jahrzehnt – stieg die Lebenserwartung 60jähriger Männer von 15,31 Jahren auf 16,51 Jahre, 60jähriger Frauen von 19,12 Jahren auf 20,82 Jahre. Je 100 000 Lebendgeborene erreichten außerdem 1970/72 77 675 Männer den 60sten Geburtstag, 1980/82 80 951. Bei den Frauen waren es 1970/72 86 903, 1980/82 89 874. Das Produkt beider Entwicklungen bestimmt, wie viele Jahre 100 000 Lebendgeborene ab der Altersgrenze von 60 Jahren noch erleben.

Bei den Männern waren es  
1970/72 1 189 217 Jahre,  
1980/82 1 336 299 Jahre,  
Steigerung 12,37%;

bei den Frauen waren es  
1970/72 1 661 866 Jahre,  
1980/82 1 871 126 Jahre,  
Steigerung 12,59%.

Die Lebenserwartung ist 1983 und im ersten Halbjahr 1984 kräftig weiter angestiegen und dürfte weiter steigen, zumal sie z. Z. noch unter dem Niveau anderer Länder liegt, z. B. für Neugeborene in Schweden in 1981 für Männer bei 76,1 Jahren, bei Frauen bei 82,1 Jahren, gegenüber 70,18 Jahren für Männer und 76,85 Jahren für Frauen in der Bundesrepublik Deutschland 1980/82. Bereits die steigende Lebenserwartung hat die Belastungen der Volkswirtschaft durch die Alterssicherung beträchtlich erhöht. Die Kosten der flexiblen Altersgrenze kommen hinzu. Bezogen auf die Jahre 1980/82 hatten 65jährige Männer eine Lebenserwartung von 13,09 Jahren, 63jährige von 14,43 Jahren. Sieht man von dem relativ geringen Einfluß entfallender Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten ab, erhöht sich nicht nur die durchschnittliche Rentendauer bei Rentenbeginn ab 63 statt 65 Jahren um 1,34 Jahre, auch die Beitragsdauer verringert sich entsprechend. Wegen Verzichts auf versicherungsmathematische Abschläge haben die steigende Lebenserwartung zusammen mit flexibler Altersgrenze, die Tendenz zu früherer und häufigerer Inanspruchnahme von Renten ab 60 Jahren nach Arbeitslosigkeit und von Frühinvaliditätsrenten sowie die durch Arbeitsmarkt und Rechtsprechung erleichterte Umwandlung von Berufsunfähigkeitsrenten in höhere Erwerbsunfähigkeitsrenten zu enormen Erhöhungen der Beitragsbelastungen für die Sozialversicherung geführt: Zwar ist der Beitragssatz für die Rentenversicherung „nur“ von 17% in 1972 auf inzwischen 18,5% gestiegen, jedoch in der Krankenversicherung von durchschnittlich 8,4% in 1972 auf 11,8% 1983, was auch auf die von den „Aktiven“ zu tragenden Defizite der Krankenversicherung der ständig wachsenden Zahl der Rentner zurückzuführen ist. Auch der Anstieg des Beitragssatzes an die Bundesanstalt für Arbeit von 1,3% 1972 auf 4,6% in 1983 war teilweise durch die Finanzierung neu eingeführter Beiträge für Arbeitslose an die Rentenversicherung bedingt.

Vorruhestandsregelungen bringen neue Belastungen für die Erwerbstätigen mit sich. Nach dem Stand 1980/82 hatte ein 58jähriger Mann noch eine Lebenserwartung von 17,96 Jahren, eine 58jährige Frau von 22,51 Jahren. 1970/82 waren es 16,75 Jahre (m) und 20,78 Jahre (w). Es erscheint als sicher, daß Vorruheständler und jüngere Rentner von heute in den nächsten beiden Jahrzehnten erfreulicherweise noch mit einer erheblichen Steigerung der Lebenserwartung rechnen können. Die daraus resultierenden Belastungen der Volkswirtschaft engen jedoch den Spielraum für die Förderung der Familien künftig noch stärker ein als in der Vergangenheit.

Wenn im Zeitraum zwischen 1975 und 1983 laut Materialband zum Sozialbudget 1983 (Seite 12) der Aufwand für Alter und Invalidität von 13,71% des Bruttosozialprodukts (BSP) auf 13,55% gesunken ist, ist dies die Folge wiederholter struktureller Leistungskürzungen gegenüber der ursprünglichen Rentenformel. Im gleichen Zeitraum stieg der Anteil der Aufwendungen für Arbeitslosigkeit von 1,26% BSP auf 2,03%, bei einem Rückgang des Sozialbudgets (ohne Ehegattensplitting) von 32,14% auf 30,82% bei einem Gesamtleistungsvolumen von 346,716 Mrd. DM in 1975 und 537,161 Mrd. DM in 1983.

Außergewöhnlich stark rückläufig waren die Aufwendungen im Sozialbudget für Kinder, von 2,45% BSP in 1975 auf 1,93% in 1983.

### **Das Ausmaß der sozialen Benachteiligung der Familie**

Vergleiche belegen, daß unter Einbeziehung des Kindergeldes 1972 und 1981 die Familien mit Kindern im ganzen bei der Entwicklung der verfügbaren Einkommen mit kinderlosen Haushalten mithalten, kinderreiche Familien ihre Positionen sogar etwas verbessern konnten. Ein Zurückfallen ist erst seit 1982 (Kindergeldkürzung, Wohngeldminderung) festzustellen. Entscheidend für eine Bewertung ist jedoch, daß die Familien im Zeitraum zwischen 1965 und 1972 – von der Erhöhung des Kindergeldes ausschließlich für das dritte Kind um 10,- DM 1970 abgesehen – keine Verbesserung der nominellen Leistungen des Familienlastenausgleichs erhalten hatten. Bei starken Erhöhungen der Bruttoerwerbseinkommen und maßvollen Steigerungen der Lebenshaltungskosten konnten sie zwar ihren Lebensstandard etwas verbessern, jedoch nur in geringerem Umfang als kinderlose Haushalte. Die relative Benachteiligung war um so größer, je mehr Kinder in der Familie waren. Seit 1970 ständig wiederholte Gesetzesinitiativen der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, das Kindergeld für Mehrkinderfamilien zu erhöhen, scheiterten an der sozial-liberalen Mehrheit. Der Tiefstand des Familienlastenausgleichs in 1972 ist danach nie mehr entscheidend überwunden worden.

Die Neuordnung des Familienlastenausgleichs ab 1975 – Einführung eines einheitlichen Kindergeldes unter Beseitigung der Steuerfreibeträge für Kinder – hatte bei Einführung im wesentlichen eine Umschichtung des Finanzvolumens von besser situierten Familien auf Familien mit geringerem Einkommen zur Folge, im weiteren Verlauf die Verlagerung des Entlastungsvolumens von kleineren auf größere Familien.

Zwischenzeitlichen nennenswerten Leistungsverbesserungen in 1979 und 1981 folgte eine Reduzierung der Leistungssätze um 20,- DM jeweils beim zweiten und dritten Kind ab 1982 durch die SPD-geführte Regierung Schmidt.

Die seit 1982 bestehenden Kindergeldsätze sind seit 1983 Höchstbeträge, denen Sockelmindestbeträge für Besserverdienende gegenüberstehen:

*Sockelbeträge:*

50,- DM  
70,- DM  
140,- DM  
140,- DM

*Höchstbeträge:*

50,- DM beim ersten Kind  
100,- DM beim zweiten Kind  
220,- DM beim dritten Kind  
240,- DM ab viertem Kind

Ab einem maßgeblichen Jahresnettoeinkommen von 42 000,- DM zuzüglich je 7800,- DM ab drittem Kind jährlich wird der Gesamtanspruch in Stufen von monatlich 20,- DM je 480,- DM Mehreinkommen jährlich gekürzt; dies bedeutet im Ergebnis, daß bereits bei einem Grenzsteuersatz von 40% von einem Bruttoeinkommenszuschlag in der Anrechnungszone nur 30% übrigbleiben, wenn man mehrere Kinder hat, während vergleichbaren kinderlosen Haushalten 60% verbleiben. Mit dieser Regelung sollten allgemeine Kindergeldsenkungen vermieden werden; die erwarteten Einsparungen von netto 880 Mio. je Jahr sind nur zu zwei Dritteln eingetreten. Dies ist Folge davon, daß die Höhe der Einkommen bei Familien mit mehr als drei Kindern total überschätzt worden ist.

Während Zweikinderfamilien, die von Einkommensgrenzen betroffen sind, seit 1982 50,- DM mtl. verloren haben, betragen die Verluste gegenüber 1981 bei Dreikinderfamilien bis zu 150,- DM mtl., für jedes weitere Kind zusätzlich bis zu 100,- DM, häufig in Kumulation mit höheren Kindergartenbeiträgen, erhöhten Aufwendungen für Schulbesuche, Halbierung der steuerlichen Absetzungen für weiterführende Ausbildungsgänge.

Viel schlimmer ist jedoch die Einkommenssituation für durchschnittlich verdienende Alleinernährer von Familien. Das verfügbare Einkommen unterschreitet teilweise bereits bei Bruttoerwerbseinkommen von 2700,- DM mtl. bei Familien mit zwei oder mehr Kinder die Sozialhilfeschwelle, obwohl die Regelsätze der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz seit 1981 um real etwa 5% abgesunken sind<sup>5)</sup>.

Weil Erwerbstätige aller Einkommenschichten auch bei maßvollen Ansprüchen an den Lebensstandard eine gewisse Teilhabe an den Annehmlichkeiten der Wohlstandsgesellschaft erwarten, schaffen sie sich nur so viele Kinder an, daß diese den für wünschenswert erachteten Lebensstandard nicht gefährden. Daraus erklären sich nicht nur die extremen Rückgänge der Zahlen dritter und weiterer Kinder seit Mitte der 60er Jahre, sondern etwas abgeschwächt auch zweiter und in jüngerer Vergangenheit erster Kinder, ja zunehmend Verzicht auf Eheschließung. Wenn in Familienhaushalten mit vollerwerbstätigem Ernährer ausgesprochene Armut trotz Zurückfallens der Familien in der Einkommensentwicklung zahlenmäßig nicht meßbar angewachsen ist, ist dies die Folge eines Prozesses der Anpassung familialer Entscheidungen und der Zahl der Kinder an veränderte Rahmenbedingungen. 1970 war das letzte Jahr, in dem die Geburtenzahlen der deutschen Bevölkerung noch zur Be-

standserhaltung ausreichen, während es Mitte der 60er Jahre 20% mehr waren, zur Zeit über 40% weniger sind (Nettoproduktionsrate unter 0,6. Mit dieser Rate wird das Ausmaß angegeben, in der sich eine Generation von Frauen durch die von ihnen geborenen Töchter ersetzt; liegt sie unter 1, so schrumpft die Bevölkerung).

### **Geburtenrate und Zahl der Familienhaushalte**

1966 lag bei der Wohnbevölkerung (In- und Ausländer) die zusammengefaßte Geburtenziffer je 1000 Frauen bei 2535, 1970 bei 2016, 1973 bei 1543, 1979 bei einem zwischenzeitlichen Tiefstand von 1379. Sie stieg dann 1980 auf 1445 an, sank zunächst langsam, dann rasch auf den bisherigen Rekordtiefstand von 1322 in 1983, der jedoch 1984 noch stark unterboten werden dürfte. Für die jüngste Entwicklung und die weiteren Perspektiven dürften maßgebend sein

- die seit vielen Jahren überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenquote bei Jüngeren, z. B. Ende September 1983 von 13,3% in den Altersgruppen zwischen 20 und 25 Jahren und von 11,3% zwischen 25 und 30 Jahren gegenüber 8,6% im Durchschnitt;
- die unbefriedigende materielle Lage der Familienhaushalte, wahrscheinlich auch die Verschlechterung der Situation der Familien mit gehobenem Erwerbseinkommen aufgrund der Einkommensgrenzregelungen bei Kindergeld bei traditionell familienorientierten Bevölkerungsgruppen;
- das Bestreben jüngerer Frauen, angesichts ungünstiger Berufsaussichten der Erhaltung eines Arbeitsplatzes den Vorrang vor der Anschaffung eines Kindes einzuräumen, worauf die Tatsache hinweist, daß seit Ende 1982 die Zahl der Mutterschutzfälle relativ noch stärker zurückgegangen ist als die Geburtenzahlen;
- die Kürzung des Mutterschaftsurlaubsgeldes von 750,- DM auf 510,- DM mtl.;
- die objektiv für die meisten Familien unzureichenden Entlastungsauswirkungen der ab 1986 geplanten Verbesserungen des Familienlastenausgleichs;
- die zeitliche Verlagerung geplanter Geburten auf das Jahr 1986, falls das vorgesehene Erziehungsgeld ausschließlich ab 1. 1. 1986 geborenen Kindern zugute kommt.

Im Mai 1973 gab es 7 376 000 Ehepaare mit insgesamt 13 248 000 Kindern unter 15 Jahren, im April 1982 5 979 000 Ehepaare mit insgesamt 9 399 000 Kindern unter 15 Jahren. Danach ist die Zahl der Ehepaare um 18,9%, der Kinder dieser Ehepaare unter 15 Jahren um 29,1% gesunken, dies bei leicht rückläufiger Wohnbevölkerung.

Wohnbevölkerung Jahresende	1973: 62 101 000
	1982: 61 546 000
	1983: 61 307 000

Ausländer (jeweils 30. Sept.)	1973: 3 966 000
	1982: 4 667 000
	1983: 4 535 000

Bei einem Rückgang der Gesamtbevölkerung im 10-Jahreszeitraum um 794 000 oder um rund 1,1% sank die Zahl der Deutschen um 1 363 000 oder um 2,3%, während die Zahl der Ausländer um 569 000 oder um 14,3% stieg.

Das Tempo des Rückgangs der Zahl der Ehen mit Kindern und noch mehr der Zahl der Kinder unter 15 Jahren verschärft sich künftig noch, wenn die Geburtenzahlen

1983 (vorläufig) von insgesamt 594 177 (Deutsche 532 707, Ausländer 61 470) weiter absinken und bei der deutschen Bevölkerung sogar die Zahl von 480 000 jährlich (Nettoproduktionsrate von etwa 0,5) unterschreiten sollte. Diese Gefahr zeichnet sich als sehr wahrscheinlich ab, weil selbst die ab 1986 vorgesehenen Familienentlastungen real für die meisten Familien nicht einmal einen Ausgleich für die Leistungskürzungen ab 1982 bringen. Mehrkinderfamilien mit Durchschnittseinkommen eines Alleinernährers, die nach wie vor Steuern zahlen, erhalten durch die minimale Grundfreibetragserhöhung nur eine Entlastung von 11,88 DM mtl., bei einem Steuerfreibetrag von 2484,- DM jährlich je Kind und Monat eine zusätzliche Entlastung je Kind von im Durchschnitt unter 25,- DM im Monat.

### **Vorruhestandsregelungen und Arbeitszeitverkürzungen zu Lasten der Familien?**

Die gesetzlichen Rahmenregelungen für tarifliche Vorruhestandsregelungen haben bereits zu Tarifabschlüssen geführt, die ab dem 58. Lebensjahr Vorruhestandsleistungen sichern, die teilweise über die mit 35% bezuschußten 65% der maßgeblichen Löhne und Gehälter hinausgehen. Bei erheblicher Inanspruchnahme des Vorruhestandsgeldes dürfte dessen Finanzierung die Lohnerhöhungsspielräume um 1,5 bis 2% der Lohn- und Gehaltssummen einengen – im wesentlichen um den Preis des Verzichts auf Realloohnerhöhungen nach drei bis vier Jahren mit Nettorealeinkommenseinbußen, die von Arbeitnehmern ohne Familie oder Familien mit zwei erwerbstätigen Elternteilen verkraftet werden können, jedoch nur schwer oder gar nicht von durchschnittlich verdienenden Alleinernährern mit Familie. Das gleiche würde für auf breiter Front durchgesetzte Wochenarbeitszeitverkürzungen gelten, die unmittelbar oder bei Nominallohnausgleich mittelbar über die Preise zu Lasten der real verfügbaren Einkommen gehen, erst recht für Tarifabschlüsse, in denen Wochenarbeitszeitverkürzungen mit Vorruhestandsregelungen kombiniert wären. Alleinverdienende Familienernährer sind eine Minderheit in der Arbeitnehmerschaft, deren Interessen sowohl von Gewerkschaften als auch von

Arbeitgeberverbänden bereits in der Vergangenheit nicht ausreichend berücksichtigt worden sind. Ihren Interessen wäre zum großen Teil auch in den zurückliegenden Jahren eine stärkere Umsetzung der gestiegenen Arbeitsproduktivität in Einkommenssteigerungen besser gerecht geworden als die Reduzierung der Wochenarbeitszeit beispielsweise bei Arbeitern von 42,9 Stunden im April 1970 auf 40,1 Stunden im April 1980, bei Angestellten von 44,0 auf 41,6 Stunden<sup>6)</sup>, oder Urlaubsverlängerungen und die Herabsetzung des Rentenalters, was alles zu Lasten des Anstiegs der verfügbaren Realeinkommen gegangen ist. Dies lag zwar im Sinne der Mehrheit der Arbeitnehmer; für die Ernährer von Familien brachte diese Entwicklung jedoch wegen der unzureichenden Anpassung des Familienlastenausgleichs an die wirtschaftliche Entwicklung eine unbefriedigende wirtschaftliche und soziale Lage mit sich.

Insgesamt sind aber auch die Tarifpartner für die materielle Lage der Familien mitverantwortlich. Dies sollte bei Auseinandersetzungen über künftige Arbeitszeitverkürzungen beachtet werden.

Die Möglichkeiten des Staates, reale Erwerbseinkommensdefizite für die Familien durch mehr Familienlastenausgleich abzufangen, sind begrenzt. Es stellt sich aber für die Politik die Frage, ob nicht eine Erhöhung der Abgabenbelastung für offensichtlich leistungsfähige kinderlose Haushalte statt überzogener Staatsverschuldung das Bestreben nach Arbeitszeitverkürzungen dämpfen könnte.

### **Geburtenrückgang als Mitursache für Arbeitslosigkeit**

Schon seit Jahren werden Kindergärten und Schulen stillgelegt oder ihre Kapazitäten eingeschränkt. Der Kräftebedarf in kindbezogenen Berufen verminderte sich bereits in zurückliegenden Jahren und geht – sogar verschärft – weiter zurück. Auch in allen von Kinderzahl oder Bevölkerungszahl besonders abhängigen Wirtschaftszweigen, einschließlich der Landwirtschaft, läßt der Kräftebedarf nach.

Viel zu wenig untersucht ist aber die arbeitsmarktrelevante Wirkung der Geburtenrückgänge dahingehend, daß rückläufige Bindung von Eltern – insbesondere von Müttern – an familiäre Aufgaben den Weg für außerhäusliche Erwerbsarbeit freimacht. Zwischen 1976 und 1982 ist die Zahl der Erwerbstätigen um 4% auf rd. 26,8 Mio. gestiegen, bei den Männern um 2,6% auf 16,6 Mio., bei den Frauen um 6,3% auf 10,2 Mio. In absoluten Zahlen ausgedrückt stieg die Zahl der Erwerbstätigen bei Männern in sechs Jahren um 420 000, bei den Frauen um 602 000 – um 353 000 strukturell stärker als bei den Männern. Es soll nichts gegen freie Rollenentscheidung auch der Frau zwischen Familie und Beruf gesagt werden; aber es könnten künftig Unterstützungen an Arbeitslose eingespart werden, wenn mehr Frauen sich freiwillig entsprechend ihren Wünschen voll oder überwiegend für Familie und Kinder entscheiden, d. h.

wenn sie es sich finanziell leisten könnten. Dafür ist ein Erziehungsgeld eine große Hilfe, gleichzeitig sinnvolle Humaninvestition, deren Wert aber durch enge Einkommensgrenzen gemindert wird.

### **Mehr Wahlfreiheit für Frauen und Mütter**

Für viele verheiratete Frauen hängt die Bereitschaft zu Familie und Kind oder zu mehreren Kindern von der Vereinbarkeit mit beruflichen Ambitionen ab, auch wenn kein wirtschaftlicher Zwang zur praktischen Berufstätigkeit besteht. Für sie ist ebenso wie für Alleinerziehende und Frauen in Schwangerschaftskonfliktsituationen ein bedarfsgerechtes Angebot an Plätzen in Einrichtungen der familienergänzenden Pflege und Erziehung der Kinder besonders wichtig. Umstritten sind Sinnhaftigkeit, Ausmaß und Bedingungen der Bereitstellung von Plätzen in Einrichtungen der Kleinkindbetreuung<sup>7</sup>). Darauf kann hier nur mit folgenden Bemerkungen eingegangen werden:

- Vorrang sollte in der Kleinkindphase grundsätzlich die Förderung der Erziehung in der Familie haben, als humaner und weniger aufwendig<sup>8</sup>).
- Eine Ausweitung des Angebots an Plätzen in Tageseinrichtungen für Kleinkinder (Kinderkrippen, Familiengruppen) oder bei Tagesmüttern ist unausweichlich, wenn Schutz des ungeborenen Lebens, berufliche Wünsche oder Zwänge ernst genommen werden sollen; sie liegt ferner im Interesse der Sicherstellung der Pflege und Erziehung von Kleinkindern in Sondersituationen.

Wenn aber festzustellen ist, daß annähernd drei Fünftel verheirateter Mütter nicht erwerbstätig sind, ein sehr hoher Anteil der Mütter aus einer grundsätzlichen Entscheidung oder wegen Auslastung durch familiäre Aufgaben außerhäusliche Erwerbstätigkeit nicht aufnehmen will oder kann, stellt sich die grundsätzliche Frage, ob gesellschaftliche Leitvorstellungen richtig sind, die Mutter (oder auch der haushaltsführende Vater) könnte Sinnerfüllung nur in der Doppelrolle von Familie und Beruf finden. Wird damit nicht stillschweigend unterstellt, daß insbesondere die Frauen der Dreifachbelastung durch Beruf, durch die ihnen überwiegend zufallende Kindererziehung und Haushaltsführung gewachsen zu sein haben? Diese Frage stellt sich aus drei Problemlagen:

1. Zahlen berufstätige Mütter nicht einen unangemessen hohen Preis für ihre „Emanzipation“ und „Selbstverwirklichung“, wenn sie ungeheure Belastungen auf sich nehmen, wegen familiärer Aufgaben trotzdem nur selten eine so erfolgreiche berufliche Karriere durchlaufen können wie die konkurrierenden Männer und kinderlosen, voll im Berufsleben einsetzbaren Kolleginnen? Sind sie insbesondere so frei wie Männer, die die Wahl haben zwischen einer Tätigkeit mit durchschnittlichen Anforderungen und geregelter Arbeitszeit oder einer Tätigkeit mit ehrgeizigen Zielen, die entsprechenden Einsatz, außergewöhnliche

Leistungen und Mehrarbeit oder Weiterbildung in der arbeitsfreien Zeit erfordern, während sie selbst ständig – als sich selbst überwindende „Überfrauen“ – eine Dreifachbeanspruchung durchstehen müssen, ohne in einem der drei Aufgabenbereiche eine besondere Anerkennung erfahren zu können, bei weitgehendem Verzicht auf Muße und Freizeit – schon zufrieden über geringfügige oder gelegentliche Mithilfe des Mannes?

2. Ist die alternative Entscheidung für die Rolle der kindererziehenden und den Familienhaushalt führenden Ehefrau – vielleicht in Verbindung mit geringfügiger beruflicher Betätigung – nicht zu entbehrungsreich, wenn der Ernährer der Familie nur ein durchschnittliches Einkommen hat oder gar – wie derzeit häufig – außerdem noch phasenweise arbeitslos ist? Mißt die Hausfrau ihre Situation nicht auch an ihrer Lage vor der Familiengründung mit eigenem Einkommen, besserem Standard, größerer Bewegungsfreiheit? Sind nicht sogar viele „Hausfrauen“ in besser situierten Familien häufig verunsichert, haben Komplexe, weil sie nicht vorgegebenen gesellschaftlichen Rollenmustern und Tüchtigkeitsidealen gerecht werden? Wie ist es aber seit Jahren und für die Zukunft um das Selbstbewußtsein jener Frauen in gehobenem Lebensalter bestellt, die keinen Wiedereinstieg in den Beruf finden können, wenn die Kinder eigene Wege gehen? Sind diese Frauen nicht Opfer eingefahrener Leitvorstellungen aus Zeiten des Arbeitskräftemangels, nach der ersten Phase des Berufseinstiegs und der zweiten Phase der Kindererziehung finde die Frau Sinnerfüllung nur im Beruf, in der „dritten Lebensphase“ nach Jahren aufopferungsvoller Tätigkeit für die Familie ohne Arbeitsstundenbegrenzung, obwohl doch die Mehrheit dieser Frauen auch dann genügend ausgelastet ist? Wie sind gesellschaftliche Leitvorstellungen, die Unzufriedenheit schüren, mit konträren Zielsetzungen von Gewerkschaften und politischen Strömungen vereinbar, bei steigender Lebenserwartung „verbrauchte“ Erwerbstätige immer früher in den Ruhestand zu verabschieden, und dies, nachdem sonstige Arbeitszeitverkürzungen und Mehrurlaub in zurückliegenden Jahrzehnten weitgehend erst durch zunehmende Erwerbsbeteiligung der Frauen – einschließlich ausreichend ausgelasteter Mütter – möglich geworden waren?
3. Ist nicht der bewußte Verzicht auf Familie und Kinder, zunehmend auch auf die Ehe einer wachsenden Zahl jüngerer Frauen die verständliche Reaktion einer Grundentscheidung für den Vorrang des Berufs, verbunden mit der rationalen Entscheidung, private Belastungen einzuschränken? Nehmen Verantwortliche in der Politik, in gesellschaftlichen Gruppen, selbst in Frauenverbänden zur Kenntnis, daß junge Frauen diesen Weg häufig auf Anraten ihrer mit der eigenen Lebenssituation künstlich unzufrieden gemachter Mütter gehen?

Unbestreitbar sind die festzustellenden Entwicklungen teilweise Folgen auch der Ausformung kollektiver sozialer Sicherungssysteme mit der Orientierung von Rechtsansprüchen an Erwerbstätigkeit, nicht oder unzureichend an Leistungen in der Familie. Der einzelne ohne familiären Rückhalt kann sich äußerstenfalls an die öffentliche Fürsorge halten; wer eine leistungsfähige Familie hat, wird auf deren Hilfe verwiesen, auch bei getrennter Haushaltsführung (Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe). Andererseits nimmt das Steuer- und Abgabensystem keine oder zu wenig Rücksicht auf die geringere Belastungsfähigkeit der Familien. Dies alles fördert den Trend zum Verzicht auf Ehe und Familie. Viel Schaden wäre jedoch vermieden worden und ist auch künftig vermeidbar, wenn grundsätzlich die Familie mehr Gerechtigkeit in der Einkommensverteilung erfahren würde. Dies würde auch Frauen die Entscheidung für die Familie erleichtern. Der Status der Familie bestimmt auch den der Frau.

### **Solidaritätspflichten zugunsten der Familie**

Das Ziel der dauerhaften Gewährleistung der Generationensolidarität erzwingt eine stärkere Förderung der Familie. Inzwischen ist sogar die Rechnung zu optimistisch, bis zum Jahre 2030 müßten entweder die Rentenbeiträge verdoppelt oder die Renten in Relation zu den Erwerbseinkommen halbiert werden, wenn die Geburtenzahlen nicht steigen<sup>9)</sup>. Entsprechend muß einem sonst drohenden Überalterungsprozeß entgegengewirkt werden, der schon bald nach dem Jahr 2000 zum Zusammenbruch der Alterssicherung führen könnte. Es wäre unverantwortbar, Hoffnungen auf eine die Probleme lösende steigende Produktivität oder massenhafte Hereinnahme von Ausländern zu setzen.

Der in der Weltbevölkerungskonferenz 1984 (Mexiko) für Entwicklungsländer aufgezeigte Bevölkerungsdruck kann kaum dadurch abgemildert werden, daß diese ihre Menschen massenhaft in Industrieländer auswandern lassen. Es könnten im Gegenteil künftig Hunger und Verelendung in Teilen der Welt wirksamer bekämpft werden, wenn auch in kommenden Jahrzehnten Industrieländer neben der Bereitstellung von Kapital Fachkräfte in die Entwicklungsländer entsenden könnten. Dazu wären aber aussterbende Industrieländer nicht in der Lage.

Der Ausbau geeigneter Maßnahmen der Familienförderung ist zwar unwirksam als Mittel der Geburtenförderung über Wunschvorstellungen der jungen Generationen hinsichtlich der Zahl der Kinder hinaus, aber erfolgversprechend als Voraussetzung dafür, daß junge Menschen bestehende Kinderwünsche realisieren können. Das Eigeninteresse an Kindern und die Bereitschaft, dafür Opfer (jedoch begrenzte) zu leisten, können mit dem Allgemeininteresse an einer insgesamt ausreichenden Kinderzahl dadurch zum Ausgleich gebracht werden, daß die Familien so gefördert werden, daß die Kinderzahlen auf ein bestimmtes Mindestniveau steigen

können. Unterstellt man für die deutsche Bevölkerung eine Nettoerzeugungsrate von wenigstens 0,85 bis 0,9 als notwendig, müßten in den nächsten Jahren etwa 200 000 bis 250 000 Kinder mehr je Jahr zur Welt kommen als derzeit. Diese Zielgröße ist wiederholt von Politikern der CDU/CSU-Bundestagsfraktion herausgestellt worden.

Mindestens ein Drittel der 30jährigen Männer und 35jährigen Frauen und wesentlich höhere Anteile Jüngerer erreichen das Jahr 2030 und sind auch zu diesem Zeitpunkt an der Funktionsfähigkeit der Alterssicherungssysteme interessiert. Ist dieses Interesse nicht auch für Kinderlose ein Grund, finanzielle Solidarität mit den Familien zu praktizieren, die die Erwerbsgeneration zum Unterhalt der Senioren von morgen mit und ohne Kinder erziehen? Dann aber sollte es doch möglich sein, längerfristig Steuerentlastungen auf die Familien zu konzentrieren, im übrigen dringenden sozialen Aspekten des Steuerrechts Rechnung zu tragen, die Steuerentlastung besser Situierter ohne Kinder aber zeitlich zu verschieben und außerdem bescheiden ausfallen zu lassen. Alleinstehende ohne Kinder mit 35 000,- DM oder Verheiratete mit 70 000,- DM Steuereinkommen jährlich oder mehr ohne Kinder können eher auf schnelle und durchschlagende Entlastungen verzichten als Eltern, bei denen ein entsprechendes Einkommen für eine größere Kopfzahl im Familienhaushalt reichen muß. Viele Mitbürger werden werden sogar zu Opfern bereit sein, wenn Regierung, Parteien und Fraktionen ihnen deutlich machen, daß Verzicht jetzt im Interesse der Solidarität zugunsten der Familien Voraussetzung für eine Zukunft ohne Sorge für sie als spätere Rentner und Pensionäre sind. Familienförderung als Humaninvestition kann unter bestimmten Voraussetzungen auch eine zielgerichtete Staatsverschuldung rechtfertigen.

### **Ausblick**

Der Regierungswechsel in Bonn hat insgesamt trotz zunächst erfolgter Belastungen der Familien durch die Haushaltssanierungspolitik familienfreundlichere Perspektiven gebracht. Da jedoch in Jahrzehnten aufgelaufene Fehlentwicklungen und Förderungsdefizite nur allmählich abgebaut werden können, ist es wichtig, die bisher seitens der Bundesregierung vorgeschlagenen Maßnahmen zugunsten der Familien nur als ersten Einstieg in eine längerfristig angelegte Politik zur Förderung der Familie zu betrachten. Dabei ist zu beachten:

- Leistungen nach der Geburt des Kindes sollten schnell greifen, so weit wie möglich unter Verzicht auf Einkommensgrenzen.
- Der allgemeine Familienlastenausgleich begleitet Familien zwei Jahrzehnte und länger. Wenn ein schneller ausreichender Ausbau nicht realisierbar ist, sollte den Familien verbindlich zugesagt werden, welche Maßnahmen in einem zeitlichen Stufenplan zum Zuge kommen. Opfer

für ein Kind nehmen Familien leichter auf sich, wenn sie sich auf spätere Entlastungen verlassen können.

- Unverzichtbar sind ein schneller Ausbau der Ausbildungshilfen und Steuerentlastungen nach Ablauf der allgemeinen Schulpflicht. Ein in den Ausbildungs-, Berufs- und Lebenschancen beeinträchtigter junger Mensch wäre später ein potentieller Verweigerer von Familie und Kind.

Alle Staatsbürger sollten für ein Verständnis zu gewinnen sein, daß ohne leistungsfähige Familien unser Volk keine Zukunft haben kann. Nur bei einem solchen Verständnis der Gesellschaft insgesamt oder wenigstens ihrer dominierenden Gruppierungen und Multiplikatoren werden die ins Heiratsalter nachwachsenden jüngeren Menschen Mut haben können, auch in Familiengründung und Erziehung von Kindern Sinnerfüllung für ihre Lebensgestaltung zu suchen.

## **Anmerkungen**

- 1) Anton Rauscher, Eine Wende in der Familienpolitik, Heft 74 der Reihe Kirche und Gesellschaft, Köln 1980.
- 2) Vgl. Anton Rauscher, Die Familie als Träger intertemporaler Ausgleichsprozesse, in: Band 123 N.F. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Berlin 1981.
- 3) Haimo George, Der Sozialpolitiker Josef Stingl, in: Festschrift zu dessen 65. Geburtstag „Mensch und Arbeitswelt“, Stuttgart 1984.
- 4) Gerhard Mackenroth, Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, in: Band 4 N.F. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Berlin 1952.
- 5) Eingehendere Behandlung mit Tabellen: Werner Hüttche, Stimme der Familie, 1984, Hefte 2 und 6, herausgegeben vom Familienbund der Deutschen Katholiken, Bonn.
- 6) Modelle zur Arbeitszeitverkürzung, Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NRW, 3. Aufl. Jan. 1984, Tabelle S. 80.
- 7) Siehe dazu in der umfassenden Literatur u. a.: Ursula Lehr, Die Rolle der Mutter in der Sozialisation des Kindes, Darmstadt 1974. – Christa Meves, Familie in der Zerreißprobe der Gesellschaft, herausgegeben vom Arbeitgeberverband der Metallindustrie, Köln 1980. – Barbara Hille, Kindergesellschaft? Wie unsere Kinder aufwachsen, Köln 1980.
- 8) Werner Hüttche, Wechselbezüge von Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik zu Bevölkerungsentwicklung, Familienförderung und Generationensolidarität, in: Mensch und Arbeitswelt, Festschrift für Josef Stingl zum 65. Geburtstag, Stuttgart 1984.
- 9) Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wochenbericht 24/84: „Längerfristige Perspektiven der Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland.“

## **Zur Person des Verfassers**

Werner Hüttche, Politologe; Referent in der CDU/CSU-Bundestagsfraktion.