

Hausarbeit zum Proseminar 53034 – Der deutsche Wohlfahrtsstaat in der Krise?
Wintersemester 2010/2011 – Prof. Dr. Friedbert W. Rüb

Familienpolitik in Deutschland

*Vom Ernährer-Hausfrauenmodell zur Ökonomisierung von
Familienpolitik*

Gilbert Collé
Matrikel-Nr. 146704
Politikwissenschaft Magister-Nebenfach

Wiesenstr. 3
13357 Berlin

gilbert.colle@gmx.de

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	3
2. Familienpolitik als Bestandteil des Wohlfahrtsstaats.....	3
3. Familienpolitik in Deutschland	5
3.1 Familienpolitik in der Bundesrepublik	6
3.2 Familienpolitik in der DDR	12
3.3 Familienpolitik der Wiedervereinigung.....	15
4. Paradigmenwechsel in der Familienpolitik	17
5. Fazit	23
4. Literaturverzeichnis	25

1. Einleitung

Aktuelle Veränderungen in der Familienpolitik in Deutschland können nicht isoliert betrachtet werden. Die vielfältigen familienpolitischen Instrumente als Bestandteil des Wohlfahrtsstaates von heute sind nicht nur das Ergebnis aktuellen politischen Handelns, sondern sie folgen den Vermächtnissen der vier verschiedenen Wohlfahrtsmodellen der Weimarer Republik, des NS-Regimes der DDR und der BRD, die jeweils frühere Ideen kombinieren und erweiterten oder sich von ihnen abgrenzen (Ostner, 2010, S. 215f.). Die vorliegende Arbeit soll deshalb zunächst die Entwicklung der Familienpolitik in den beiden deutschen Staaten beleuchten, bevor sie auf die jüngsten Veränderungen der Familienpolitik und ihrer Begründungsmuster eingeht, die unter den Schlagworten „Ökonomisierung“ und „Nachhaltigkeit“ einen Paradigmenwechsel darstellen sollen.

2. Familienpolitik als Bestandteil des Wohlfahrtsstaats

Unter Familienpolitik versteht man heute *„die Gesamtheit der Maßnahmen und Einrichtungen, mit denen die Träger der Politik das Ziel verfolgen, die Familie zu schützen und zu fördern, die für ihre Mitglieder und für die Gesellschaft unentbehrliche Funktionen erfüllt“* (Lampert & Althammer, 2007, S. 382). Die Notwendigkeit staatlicher Intervention ergibt sich also aus den gesellschaftlichen Funktionen von Familie.¹ Mit der biologischen Reproduktion, der Sozialisation der Kinder und der sozialen Platzierung übernimmt die Familie die zentrale Aufgabe der Selbstrekrutierung der Gesellschaft. Und als Ort der physischen und psychischen Regeneration und des intrafamiliären Schutzes und der Fürsorge übernimmt die Familie unentbehrliche Aufgaben, die die Gesellschaft nur mit sehr hohem Aufwand anders organisieren könnte.

Der gesellschaftlichen Bedeutung der Familie wird in der Bundesrepublik Deutschland im Grundgesetz Rechnung getragen. In Artikel 6, Absatz 1 heißt es: *„Ehe und Familie stehen unter dem besonderen Schutze der staatlichen Ordnung.“* Der Schutz und die Förderung von Familie ist eben wegen der zentralen Bedeutung von Familie für die Ge-

¹ Zu den Funktionen von Familie vgl. Nave-Herz & Onnen-Isemann 2007, S. 313f.

sellschaft „eine zentrale sozialpolitische Aufgabenstellung. Familienpolitik zielt dabei auf eine Sicherung und Stärkung der materiellen und sozialen Ressourcen von Familien Kindern und Jugendlichen“ (Boeckh, Huster, & Benz, 2006, S. 295). Die zentrale Zielsetzung staatlicher Familienpolitik besteht nach Lampert und Althammer darin, „die Familie durch geeignete Maßnahmen instand zu setzen, ihre Funktionen mit möglichst wenig Beeinträchtigungen zu erfüllen.“ (Lampert & Althammer, 2007, S. 288). Die Familienpolitik ist dabei ein weder inhaltlich noch institutionell klar umgrenztes Politikfeld, sondern ein gesellschaftliches Querschnittsthema (Boeckh, Huster, & Benz, 2006). Die staatlichen Maßnahmen mit denen Einfluss auf das Familienleben genommen werden soll, lassen sich in vier Interventionsformen unterteilen (Strohmeier, 2003, S. 182). Das sind die rechtlichen Rahmenbedingungen, die beispielsweise über Regelungen im Familien-, Arbeits- oder Sozialrecht gesetzt werden, die sozialräumlichen Umweltbedingungen die über Wohnungsbaumaßnahmen, Angebote an Kinderbetreuungseinrichtungen oder soziale Dienste beeinflusst werden, die pädagogischen Interventionen mit Maßnahmen im Bildungs- und Beratungsbereich und nicht zuletzt die ökonomischen Interventionen, mit denen alle politische Maßnahmen gemeint sind, die die wirtschaftliche Lage der Familie betreffen. Die bundesdeutsche Familienpolitik ist dabei „durch eine in Europa einzigartige Dominanz der ökonomischen Interventionsform gekennzeichnet.“ (Strohmeier, 2003, S. 182).

Die Aufgaben der Familienpolitik entstehen einerseits „aus zum Teile erheblichen Unterschieden der wirtschaftlichen und sozialen Lebenslage der Familienmitglieder, die durch die Zugehörigkeit zu Familien unterschiedlicher Größe, Struktur, und Schichtzugehörigkeit bedingt sind und die aufgrund politischer Zielsetzungen und Grundrechtsverbürgungen, ausgleichs- bzw. abbaubedürftig sind“ (Lampert & Althammer, 2007, S. 383), andererseits aus „Beeinträchtigungen solcher Funktionen der Familie, die in der erwünschten Qualität vorwiegend durch die Familie erfüllt werden können“ (ebenda, S. 384).

Dementsprechend werden familienpolitische Maßnahmen in Deutschland traditionell distributiv begründet (Rothgang & Preuss, 2008, S. 31). Durch Transferleistungen sollen einerseits die Startbedingungen von Kindern unterschiedlicher sozialer Herkunft wenigstens teilweise egalisiert werden, andererseits sollen die materiellen Lasten, die

Familien durch die Erziehung von Kindern entstehen, ausgeglichen werden. Dieser „Familienlastenausgleich“ umfasst im engeren Sinne die Instrumente Kindergeld, Steuerfreibetrag und Erziehungsgeld, im weiteren Sinne können damit alle familienorientierten sozialpolitischen Leistungen zusammengefasst werden (Gerlach, 2004, S. 258). Da die materiellen Lasten die ausgeglichen werden sollen zugleich Leistungen der Familien für die Gesellschaft darstellen, wird in diesem Zusammenhang auch von „Familienleistungsausgleich“ gesprochen (Boeckh, Huster, & Benz, 2006, S. 303).

3. Familienpolitik in Deutschland

Traditionell beruhen familienpolitische Maßnahmen in Deutschland auf den beiden Säulen der „Normalfamilie“ und des „male-breadwinner model“, die auf einer Trennung von Erwerbs- und Familiensphäre basieren. Mit der Industrialisierung etablierte sich ein Modell, bei dem die Frauen für die (unbezahlte) Reproduktions- und Familienarbeit zuständig waren, während die Männer die Rolle des Familienernährers durch bezahlte Lohnarbeit übernahmen (Träger, 2009, S. 21). Die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung wurde gegen Ende des 19. Jahrhunderts im Bürgerlichen Gesetzbuch rechtlich verankert und im Rahmen der unter Bismarcks eingeführten Sozialversicherungssysteme weiter begünstigt (Auth, 2002, S. 23). Auch wenn das Familienernährermodell, bei dem alleine das Einkommen des Mannes die ökonomische Existenz der gesamten Familie sichert, in der sozialen Realität nur für Teile der Bevölkerung und nur für begrenzte Zeiträume Geltung hatte, so ist doch die Wirkungsmacht des Modells hinsichtlich seines normativen Gehaltes bis heute beträchtlich (Träger, 2009, S. 21).

Mit der Gründung der Weimarer Republik wurden Regelungen zum Familienleben erstmals in die Verfassung aufgenommen. Die Ehe wurde als Grundlage des Familienlebens unter den besonderen Schutz der Verfassung gestellt und „*die Reinhaltung, Gesundheit und soziale Förderung der Familie*“ zur Aufgabe des Staates erklärt (Art. 119 WRV). Die Erziehung der Kinder wurde als „*als oberste Pflicht und natürliches Recht der Eltern*“ festgeschrieben (Art. 120 WRV) und der Mutterschaft „*Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge des Staates*“ zugestanden (Art. 119 WRV). Während der Weimarer Republik standen demzufolge Fürsorgemaßnahmen des Sozial-, Bildungs- und

Gesundheitswesens im Vordergrund (Gerlach, 2009 a). Ansonsten blieb Familienpolitik weitgehend auf Maßnahmen beschränkt, welche die Berufstätigkeit von Frauen begrenzen sollten, um einerseits die Arbeitslosigkeit der Männer zu verringern und andererseits die Betreuung der Kinder sicherzustellen (Menzel & Steinmeier, 2010).

Das nationalsozialistische Regime widmete der Familie eine stärkere Aufmerksamkeit. Neben einer erstmalig eingeführten finanziellen Familienförderung und umfangreichen rechtlichen Änderungen bestand diese vor allem aber in einer starken symbolischen Aufwertung der Familie und speziell der Mutterschaft. Durch familienpolitische Maßnahmen wurde zunächst die „Vollhausfrau“ begünstigt, mit Beginn der Kriegsproduktion ab 1936 jedoch die Erwerbsbeteiligung von Frauen - jedoch mit sehr begrenztem Erfolg - massiv gefördert (Opielka, 2002). Da die Familie während des Nationalsozialismus uneingeschränkt für die bevölkerungspolitischen und rassenideologischen Ziele des NS-Regimes instrumentalisiert wurden, kann hier nicht von einer Familienpolitik gesprochen werden (Gerlach, 2009 a).

Die ersten familienpolitischen Maßnahmen in Deutschland nach dem Ende des 2. Weltkrieges hatten sowohl in den westlichen Besatzungszonen als auch in der sowjetischen Zone das Ziel, nationalsozialistische Gesetze und Maßnahmen außer Kraft zu setzen. Maßnahmen die als konzeptionell gebundene Familienpolitik bezeichnet werden könnten, gab es in der ersten Zeit nach dem Ende des 2. Weltkrieges kaum. Dennoch sind die getrennten Wege der späteren beiden deutschen Staaten bereits vor der Verabschiedungen der Verfassungen gelegt worden (Gerlach, 2004, S. 150).

3.1 Familienpolitik in der Bundesrepublik

Die westdeutsche Familienpolitik nach der Gründung der Bundesrepublik lässt sich in drei Phasen einteilen (Münch, 1990), die zeitlich jeweils eng verbunden sind mit der jeweiligen Regierungskoalition. Die erste Phase, von der Gründung der Bundesrepublik bis Mitte der 1960er Jahre, ist dadurch geprägt, dass unmittelbar an das bürgerliche Familienmodell der Hausfrauenehe und dem männlichen Familienernährer angeknüpft wird (Opielka, 2002). Zu einer systematischen Familienpolitik kam es dabei in den ers-

ten Jahren der Bundesrepublik allerdings nicht. Familienfragen wurden als Teil der Sozialpolitik im sozialpolitischen Ausschuss des Bundestages und im Ausschuss für Jugendfragen mitberaten. Dabei waren die Maßnahmen im Wesentlichen darauf gerichtet, zum Beispiel durch Wiederherstellung geordneter wirtschaftlicher Verhältnisse, die Institution Familie in ihrer Fortexistenz zu sichern (Gerlach, 2004, S. 150f.) Eine der ersten familienpolitischen Maßnahme war 1949 die Wiedereinführung des steuerlichen Kinderfreibetrages.

Mit Beginn der zweiten Legislaturperiode des Deutschen Bundestages wurde bei der Regierungsbildung 1953 dann das Bundesministerium für Familienfragen gegründet, bekam zunächst jedoch nur ein geringes Budget zugewiesen und erhielt keine Gesetzgebungskompetenzen (Träger, 2009, S. 44). Erster Familienminister wurde der Christdemokrat Franz-Josef Wuermeling. Als strenger Katholik sah er die Aufgabe von Familienpolitik vor allem darin, die Institution Familie vor Gefährdungen moderner Lebensweisen zu beschützen. Die Idealvorstellung von Familie, die maßgeblich Wuermelings Familienpolitik prägte, war die der Mehrkindfamilie, mit einer an das Haus gebundenen Mutter (Gerlach, 2004, S. 153). Entsprechend dieser gegen Frauen- und Müttererwerbstätigkeit gerichteten Politik lehnte der Familienminister den Ausbau von Kindergärten und anderen familienergänzenden Erziehungseinrichtungen als familienfeindlich ab. Die zentralen familienpolitischen Maßnahmen der 1950er Jahre waren die Einführung des Kindergeldes vom dritten Kind an, die Verbesserung der Wohnsituation von Familien durch Wohnungsbau und Förderung des Familieneigenheimbaus sowie die Veränderung von Steuerfreibeträgen zugunsten von Mehrkindfamilien (Träger, 2009, S. 45f.). Trotz der geringen Kompetenzen und der schlechten finanziellen Ausstattung des Familienministeriums wurden unter Wuermeling wesentliche Aufbauarbeiten für Familienpolitik geleistet (Gerlach, 2004, S. 156f.).

Ende 1962 wurde mit Bruno Heck (CDU) erneut ein Interessenvertreter der katholischen Kirchen zum Nachfolger von Franz-Josef Wuermeling gewählt. Trotzdem stellt seine Amtszeit einen ersten Wendepunkt in der Familienpolitik da, da er als Familienminister die Erwerbstätigkeit von Frauen nicht mehr so stark angriff, wie sein Vorgänger dies getan hatte. Die Regierung reagierte dabei vor allem auf die geänderte Nachfragesituation auf dem Arbeitsmarkt. Anders als in der Nachkriegszeit, mit ihrer hohen

Arbeitslosigkeit, gab es während der Zeit des Wirtschaftswunders einen hohen Arbeitskräftebedarf (Gerlach, 1996, S. 192). Als Anfang der 1960er Jahre erstmals systematisch Daten zur Erwerbstätigkeit von Müttern erhoben wurden, zeigte sich, dass sich die Erwerbstätigkeit bei Müttern mit Kindern unter 14 Jahren in den vergangenen 12 Jahren verdreifacht hatte (Gerlach, 2004, S. 157). Damit rückte das Dreiphasenmodell zunehmend in die öffentliche Diskussion. Nach diesem Modell für die weibliche Lebensplanung sollten die Frauen in der 1. Phase nach Schulabschluss und Ausbildung bis zur Geburt des ersten Kindes einen Beruf ausüben. Anschließend sollten sie sich in der 2. Phase auf den Haushalt und die Kindererziehung konzentrieren, um später, wenn die Kinder älter und selbständiger sind und auf die ständige Fürsorge der Mutter verzichten können, in einer 3. Phase wieder eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen (Textor, 2010). In der Folge der Diskussion über die phasenweisen Erwerbstätigkeit von Müttern setzten Bemühungen zum Ausbau eines meist kirchlichen Kindergartennetzes ein, die auch von der Nachfolgerin Hecks, Anne Brauksiepe (CDU) fortgesetzt wurden, die von dessen Rücktritt 1968 bis zur Bundestagswahl im September 1969 erste Familienministerin wurde (Gerlach, 1996, S. 194).

Neben der Öffnung für eine zeitweise Erwerbstätigkeit von Müttern gab es gegen Ende der 1960er Jahre eine weitere Veränderung der Familienpolitik. Die bislang von kirchlich-moralischen Vorstellungen geprägte Familienpolitik geriet unter den Einfluss gesellschaftlicher Entwicklungen, die schließlich mit den 68er-Bewegungen die bisherigen Formen und Inhalte des Familienlebens hinterfragten und zunehmend neue Formen des Zusammenlebens ausprobierten. *„Zumindest auf der Ebene gesellschaftlicher Diskussion war damit der Alleinvertretungsanspruch des bürgerlichen Familienmodells mit der klassischen elterlichen Arbeitsteilung in ‚zwei Welten‘ nicht mehr selbstverständlich“* (Gerlach, 2004, S. 158). Mit dem Beschluss zur Erstellung eines Familienberichtes ab 1968 verändert sich der Charakter der Familienpolitik von einer *„Überzeugungstat von Idealisten“* hin zu von wissenschaftlicher Expertise geleiteten *„Sachpolitik“* (Gerlach, 2004, S. 159). Trotz der vorsichtigen Öffnung des Familienbildes gegen Ende der 1960er Jahre konzentrierte sich die erste Phase der bundesdeutschen Familienpolitik mit ihren Maßnahmen auf die Absicherung der Hausfrauenehe (Opielka, 2002), was beispielsweise durch die Ehegattensplittung und die kostenlose Mittversicherung nicht

erwerbstätiger Familienmitglieder auch an Regelungen des Steuersystems und der sozialen Sicherung deutlich wird (Träger, 2009, S. 25).

Mit der Regierungsübernahme der sozial-liberalen Koalition begann 1969 die zweite Phase der Familienpolitik, die mit einem Wechsel von einer Institutionenpolitik zu einer Familienmitgliederpolitik verbunden ist (Gerlach, 2004, S. 160). In den Mittelpunkt der familienpolitischen Maßnahmen sollten die Individuen und die Durchsetzung ihrer Rechte gestellt werden (Gerlach, 2009 c, S. 92). Dabei sollte Familienpolitik „*vorrangig vom Kinde ausgehend gedacht und konzipiert werden*“, wie es Käthe Strobel (SPD) formulierte, die von 1969 bis 1972 Ministerin des in Ministerium für Jugend, Familie und Gesundheit umbenannten und erweiterten Ressorts wurde (n. Gerlach, 2004, S. 160). Demzufolge waren zahlreiche Maßnahmen auf Kinder- aber auch auf Frauenrechte fokussiert und der Begriff „Familie“ wurde mit einer größeren Offenheit definiert. Bereits 1969 und noch von Strobels Vorgängerin vorbereitet trat das „Nicht-Ehelichen-Gesetz“ in Kraft, das eine weitgehende gesetzliche Gleichstellung von ehelichen und nichtehelichen Kindern zum Ziel hatte (Gerlach, 1996, S. 194). Es gab auch unter den nachfolgenden sozialdemokratischen Ministerinnen Katharina Focke (1972-1976) und Antje Huber (1976-1982) Reformen des Jugendschutzgesetzes, des Adoptionsrechtes, sowie des Ehe- und Familienrechtes, mit denen die Position von Frauen und Kindern bei Scheidungen gestärkt wurde und das Eheerrüttungsprinzip das Schuldprinzip ersetzte. Auch die Neuregelung des Paragraphen 218 StGB zum Umgang mit Schwangerschaftsabbrüchen gehört in eine Reihe von Reformen, bei denen die juristische Stellung der Familienmitglieder im Vordergrund stand.

Daneben wurde die Familienpolitik von der sozial-liberalen Koalition auch als Stellschraube bei Fragen sozialer Gerechtigkeit benutzt und stärker sozial ausgleichend konzipiert. 1973 wurden die Einkommensgrenzen für den Erhalt von Kindergeld für zweite Kinder angehoben und 1975 kam es dann zu einer Kindergeldreform. Die Steuerfreibeträge, von denen besser Verdienende stärker profitierten wurden abgeschafft und stattdessen ein einkommensunabhängiges Kindergeld vom ersten Kind an eingeführt. Eine stärker sozial ausgleichende einkommensabhängige Kindergeldzahlung, wie sie der SPD vorschwebte, scheiterte am Veto der FDP (Gerlach, 2004, S. 167).

Die Erwerbstätigkeit von Frauen wurde während der sozial-liberalen Koalition ambivalent thematisiert. Einerseits wurde sie durch zahlreiche Maßnahmen unterstützt, zum Beispiel durch die Einführung des Mutterschaftsurlaubs 1979, andererseits, zum Beispiel im Familienbericht von 1974, mit Hinblick auf Sozialisationsstörungen in der Familie problematisiert (Opielka, 2002). Vor allem Katharina Focke setzte sich für die Chancengleichheit von Frauen in Familie und Beruf ein. Die Fördermittel in diesem Bereich wurden 1974 erheblich erhöht und zahlreiche Modellprogramme zur Verbesserung der Position von Frauen auf dem Arbeitsmarkt eingerichtet (Gerlach, 2004, S. 163). Familienpolitik wurde zunehmend als Gesellschaftspolitik gesehen, mit der die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gefördert werden sollte (Gerlach, 1996, S. 211), allerdings wurden nicht die notwendigen Strukturen geschaffen um dies im vollen Umfang umzusetzen (Münch, 1990, S. 169).

Die dritte Phase der bundesdeutschen Familienpolitik begann 1982 mit der Regierungsübernahme der sozial-liberalen Koalition. Zum ersten Mal seit 1968 wurde mit Heiner Geißler wieder ein Mann zum Familienminister gewählt. Zu den wichtigsten Maßnahmen seiner Amtszeit gehörten 1983 die Rücknahme der Kindergeldreform von 1975 und die Wiedereinführung des dualen Systems aus Steuerfreibetrag und Kindergeld. Der zunächst geringe Freibetrag von DM 432,- pro Jahr und Kind wurde bis zum Ende von Geißlers Amtszeit im September 1985 auf knapp DM 2.500 angehoben. Das Kindergeld für das zweite und dritte Kind wurden einkommensabhängig gestaffelt und für Familien die wegen eines zu geringem Einkommens nicht vom Freibetrag profitieren konnten wurde ein Kindergeldzuschlag eingeführt (Gerlach, 2004, S. 168).

Die veränderten gesellschaftlichen Realitäten erlauben es der CDU nach der erneuten Regierungsübernahme aber nicht, an die Familienpolitik der früheren Regierungsjahre und ihre immer noch vorhandenen traditionellen Rollenbilder anzuknüpfen (Münch, 1990, S. 172). Es erfolgt deshalb in der Familienpolitik eine rhetorische Wende (Opielka, 2002). Die Erwerbstätigkeit von Frauen wurde als Realität akzeptiert jedoch nicht durch staatliche Maßnahmen gefördert (Münch, 1990, S. 175). Stattdessen wurde der Fokus von der Gleichberechtigung der Partner auf die Gleichwertigkeit von Erwerbstätigkeit und häuslicher und Erziehungsarbeit gelenkt (Opielka, 2002).

Demgemäß wurden Mitte der 1980er Jahre neue Instrumente des Familienlastenausgleichs eingeführt, in denen Irene Gerlach eine erste Anerkennung von Familienleistungen und ihrer externen Effekte sieht (Gerlach, 2009 c, S. 93). „*Unter der Prämisse, dass die Tätigkeit in Haushalt und Familie eine sei, die wegen ihrer Bedeutung für die Gesellschaft prinzipiell mit einer außerhäuslichen Erwerbstätigkeit gleichwertig sei, wurde damit das Instrumentarium des Familienlastenausgleichs um Aspekte der Leistungsgerechtigkeit ergänzt...*“ (Gerlach, 2004, S. 169). Bedeutend war dabei zum einen das 1986 eingeführte Erziehungsgeld, zum anderen die rentenrechtliche Anerkennung von Kindererziehungszeiten ab 1987. Das Bundeserziehungsgeldgesetz löste 1986 das Mutterschutzgesetz ab. Erziehungsgeld konnte fortan (zunächst) für zehn Monate sowohl von Müttern als auch von Vätern bezogen werden. Bis zum Jahr 1993 wurde die mögliche Bezugsdauer stufenweise auf bis zu 24 Monate angehoben. Nur ein Jahr später trat das Hinterbliebenenrenten- und Erziehungszeitengesetz in Kraft, mit dem erstmals Kindererziehungszeiten in der Rentenberechnung von Frauen geldwert anerkannt wurden (Gerlach, 2004, S. 173).

Beide Maßnahmen wurden noch von Heiner Geißler auf den Weg gebracht, aber erst in der Amtszeit seiner Nachfolgerin Rita Süßmuth verabschiedet, die im September 1985 das Ministerium übernahm. Die Berufung von Rita Süßmuth zur Familienministerin stellte ein Novum dar, da mit ihr als Professorin der Erziehungswissenschaften einerseits eine Spezialistin auf dem Gebiet der Familienforschung in das Amt berufen wurde, die andererseits jedoch keine Parteipolitikerin war. Ihr Versuch in der Familienpolitik wissenschaftlich begründete Lösungswege in die Praxis umzusetzen, brachte ihr in der Folge häufig Kritik aus den eigenen Reihen, aber auch Beifall in der Öffentlichkeit und der aus Reihen der Opposition ein (Gerlach, 2004, S. 169f.).

Das Erziehungsgeldgesetz und die rentenrechtliche Anerkennung der Erziehungszeiten wurden von der Opposition jedoch als Versuch kritisiert, die Frauen wieder ‚zurück an den Herd zu holen‘, was Irene Gerlach unter dem Gesichtspunkt der Leistungsgerechtigkeit für eine unzutreffende Bewertung hält (Gerlach, 2004, S. 169). Die Begründungen der familienpolitischen Maßnahmen in den 1980er Jahren seien nicht mehr, wie in der ersten Phase der bundesdeutschen Familienpolitik, normativ in Bezug auf ein bestimmtes Familienbild, sondern würden vor allem auf die Anerkennung der Funktionen

von Familie für die Gesellschaft zielen (Gerlach, 2009 c, S. 93). Das Erziehungsgeld und der bis zu dreijährige Erziehungsurlaub begünstigten gleichwohl das Dreiphasenmodell der 1960er Jahre. Und auch sonst wurden Familien die dem „male-breadwinner model“ entsprachen, zum Beispiel durch das Festhalten am Ehegattensplitting, stärker finanziell entlastet (Münch, 1990, S. 175).

Ende 1988 wurde Rita Süßmuth zur Bundestagpräsidentin gewählt und schied aus dem Kabinett aus. Auch wenn ihre Wahl in das zweithöchste Amt der Bundesrepublik formal eine Aufwertung bedeutete, wurde diese Personalentscheidung auch als ein „Fortloben“ der für ihre eigene Partei oft unbequemen Ministerin interpretiert (Gerlach, 2004, S. 172). Nachfolgerin wurde mit Ursula Lehr erneut eine Wissenschaftlerin, die ihren Schwerpunkt allerdings in der Altersforschung hatte. Irene Gerlach sieht dies als Indiz dafür, dass sich *„ein Problembewusstsein für die Konsequenzen aus dem Bevölkerungsaufbau in der Bundesrepublik Deutschland und den Versäumnissen der Familienpolitik der 70er Jahre einstellte...“* (Gerlach, 2004, S. 172). Nachdem Geisler und Süßmuth die ersten Nachkriegspolitiker waren, die offen die sinkenden Geburtenraten diskutierten (Ostner, 2010, S. 223) seien bevölkerungspolitische Motive nun zu mindestens durch die „Hintertür“ wieder in die Familienpolitik eingebracht worden (Gerlach, 2004, S. 172). Vor allem zur Zeit der sozial-liberalen Koalition seien diese zu „Unthemen“ erklärt worden (ebenda), da die Sozialdemokraten sich strikt gegen jede Familienpolitik wandten, die als pronatalistisch hätte interpretiert werden können (Ostner, 2010, S. 212).

Ursula Lehr setzte als Familienministerin die unter Geißler und Süßmuth begonnene geldwerte Anerkennung von Familienleistungen fort, indem mit dem Gesundheitsreformgesetz und dem Steuerreformgesetz ab 1990 die Pflegeleistungen in Familien anerkannt wurden (Gerlach, 2004, S. 173).

3.2 Familienpolitik in der DDR

Anders als in der Bundesrepublik wo die Familie bis in die 1970er Jahre als *„Enklave der Privatheit“* galt (Gerlach, 1996, S. 169), die sowohl vor staatlicher Steuerung als

auch vor Gefährdungen von außen (siehe S.7) zu schützen sei, war es in der DDR von Anfang an Ziel, Einfluss auf das familiäre Leben zu nehmen, um die Familie im Sinne des Sozialismus zu verändern (Gerlach, 1996, S. 119). Da es in der DDR kein Familienministerium gab, wurden familienpolitische Maßnahmen und Gesetze jedoch als Teil anderer Politikbereiche, vor allem der Arbeits- und Sozialpolitik entwickelt und umgesetzt (ebenda, S. 227).

Im Gegensatz zur Bundesrepublik, wo das „male-breadwinner-model“ für lange Zeit das vorherrschende Familienmodell blieb, wurde in der DDR von Beginn an erwartet, dass Frauen sowohl Mütter als auch Erwerbstätige sind (Ostner, 2010, S. 221). Über die Eingliederung der Frau in den Produktionsprozess sollte die wirtschaftliche Unabhängigkeit der Frau vom männlichen Partner und damit die Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau erreicht werden (Gerlach, 1996, S. 229). Zum politisch begründeten Anspruch der Gleichberechtigung gesellten sich jedoch auch ökonomische Zwänge, da die Erwerbstätigkeit der Frau den Mangel an (männlichen) Arbeitskräften ausgleichen sollte, der als Folge des Krieges und einer ungünstigen Altersstruktur existierte (Helwig, 1987, S. 75; Trappe, 1995, S. 46ff).

Um den Grad der Erwerbstätigkeit von Frauen zu erhöhen war es notwendig ein umfangreiches Betreuungsangebot für Kinder einzurichten. Den Grundstein dafür legte 1950 das Mütter- und Kinderschutzgesetz, in dem nicht nur finanzielle Unterstützungen für Familien geregelt wurden, sondern auch der Aufbau eines dichten Netzes an Betreuungseinrichtungen festgelegt wurde (Gerlach, 1996, S. 230f.). Die Ausbaupläne der Betreuungsangebote wurden 1958 im Rahmen der so genannten „Frauenoffensive“ der SED wieder aufgegriffen. Das traditionelle Rollenbild hatte sich als hartnäckig erwiesen, und so zeigte sich, dass vor allem Frauen mit der Doppelbelastung von Erwerbstätigkeit und Familie überfordert waren. Um die Erwerbstätigkeit von Frauen weiter zu erhöhen, wurde deshalb beschlossen, das Netz an Betreuungseinrichtungen weiter auszubauen (Gerlach, 1996, S. 233ff). Mit dem Ausbau von Krippen-, Kindergarten- und Hortplätzen sollte jedoch nicht nur die Vollzeiterwerbstätigkeit beider Elternteile ermöglicht werden, den Einrichtungen der Kinderbetreuung wurden auch verschiedene Aufgaben für die Erziehung zur sozialistischen Persönlichkeit zugewiesen (Gerlach, 1996, S. 235).

Mit einem kontinuierlichen Ausbau von Kinderkrippen gelang es, auch Mütter von Kleinkindern voll in die Erwerbstätigkeit zu integrieren. Der Versorgungsgrad der Krippen stieg von 8% im Jahr 1950 auf über 60% im Jahr 1980 (Helwig, 1987, S. 101). Noch besser war er bei den Kindergärten, 1980 standen für 92% aller Kinder zwischen 3 und 6 Jahren Plätze zur Verfügung. Die Kinderbetreuungseinrichtungen, deren Öffnungszeiten von 6:00 bis 19:00 Uhr gesetzlich festgelegt waren, wurden zur Erreichung dieser Ziele stark subventioniert. Zusätzlich gab es für 75% der Kinder im Grundschulalter Hortplätze (Helwig, 1987, S. 103ff) Der Anteil der Frauen unter den Berufstätigen konnte so von 44% im Jahr 1950 auf knapp 50% im Jahr 1980 gesteigert werden (Gerlach, 1996, S. 235).

1965 wurde das Familiengesetzbuch verabschiedet, mit dem die Förderung der Familie durch Staat und Gesellschaft auf der Basis der völligen Gleichberechtigung der Geschlechter postuliert und die entsprechenden Aufgaben der staatlichen Organe zum Schutz von Ehe und Familie geregelt wurden (Trappe, 1995, S. 63). Das Familiengesetzbuch der DDR markierte auch den Beginn einer eigenständigen Familienpolitik, die in den beiden folgenden Jahrzehnten weiterentwickelt wurde (ebenda, S. 62f.). Während die Bemühungen bis dahin vor allem darauf ausgerichtet waren, Frauen eine Vollzeitberufstätigkeit zu ermöglichen, wurde nun die Beeinflussung der Reproduktionsfunktion der Familie in den Mittelpunkt gestellt (ebenda, S. 39). Mit den nachfolgenden sozialpolitischen Maßnahmen zu Beginn der 1970er Jahre wurde eine Phase der Familienpolitik eingeleitet, *„die dadurch gekennzeichnet war, dass bevölkerungspolitische Intentionen zunehmend wichtig wurden“* (ebenda).

Zu den beschlossenen Maßnahmen, die eine Erhöhung der Geburtenraten zum Ziel hatten, gehörten unter anderem die Verbesserung der Unterstützung von studierenden Müttern und die Einführung von zinslosen Krediten für junge Ehepaare (Gerlach, 1996, S. 240). Außerdem wurde 1972 und 1976 der Mutterschutz ausgebaut, indem der bezahlte Urlaub nach der Geburt zunächst auf 12, dann auf 20 Wochen erhöht, sowie ein freiwilliges Babyjahr ab dem zweiten Kind für Mütter oder Väter eingeführt wurde (Helwig, 1987, S. 89). Vom 1. Mai 1977 an, wurde für alle Mütter mit zwei oder mehr Kindern im Haushalt die 40 Stunden-Woche bei vollem Lohnausgleich gewährt (ebenda, S. 87).

Die familienpolitischen Maßnahmen der späten Jahre der DDR waren von einer Ausweitung der zunächst für kinderreiche Familien gedachten Unterstützungen auch auf Familien mit weniger Kindern geprägt. 1984 wurde das Babyjahr für Mütter mit drei oder mehr Kindern auf 1,5 Jahren ausgedehnt und die Bestimmungen der Kinderreichenverordnung von 1975 auf Familien mit 3 Kindern ausgedehnt. Ab 1986 wurde das bezahlte Babyjahr für ein Elternteil schließlich auch Eltern mit nur einem Kind gewährt (Gerlach, 1996, S. 241). Es erfolgte also eine allmähliche Abkehr von der vorrangigen Orientierung an der Berufstätigkeit der Frau, hin zur sukzessiven Durchsetzung begrenzter Freistellung nach der Geburt eines Kindes. Das bisherige Modell der Vereinbarkeit mit der maßgeblichen Zuständigkeit staatlicher Einrichtungen für die Betreuung der Kinder wurde so teilweise relativiert (Trappe, 1995, S. 39).

3.3 Familienpolitik der Wiedervereinigung

Nach der Vereinigung der beiden deutschen Staaten am 3. Oktober 1990 war die notwendige Anpassung der ökonomischen Lebensverhältnisse der Familien in den neuen Bundesländern eine neue Herausforderung für die Politik (Gerlach, 2004, S. 176). Bei der Regierungsbildung nach der ersten gesamtdeutschen Wahl kam es beim Familienministerium erneut zu organisatorischen Veränderungen (Träger, 2009, S. 50). Aus koalitionsinternen Gründen (neben den unterschiedlichen Interessen der Koalitionspartner musste auch die Aufteilung der Ressort zwischen Ost und West berücksichtigt werden) übernahm Hannelore Rönsch (CDU) das Ministerium für Familie und Senioren, während die Ressorts für Frauen und Jugend an Angela Merkel (CDU) ging. (Gerlach, 2004, S. 175).

Um die Existenzsicherung der Familien in beiden Teilen Deutschlands zu verbessern, wurde mit der Reform des Familienlastenausgleichs 1992 das Kindergeld für das erste Kind auf DM 70,- erhöht, der steuerliche Freibetrag auf DM 4.104,- angehoben und auch der Kindergeldzuschlag für Familien mit niedrigem Einkommen aufstockt (Träger, 2009, S. 50). Diese Maßnahme ging nicht zuletzt auf Urteile des Bundesverfassungsgerichtes zurück, nachdem das Existenzminimum von Kindern zukünftig von der Besteuerung freizustellen sei (Gerlach, 2004, S. 180). Das Bundesverfassungsgericht trat in

dieser Zeit verstärkt als Akteur familienpolitischer Entscheidungen auf und förderte mit seinen Urteilen die Entwicklung des familienpolitischen Diskurses von einer wertrationalen zu einer eher zweckrationalen Tendenz (Gerlach, 2009 c, S. 105).

Nach den Bundestagswahlen 1994 wurden die Ressorts für Familien, Senioren, Frauen und Jugend wieder zusammengelegt und Claudia Nolte (CDU) neue Ministerin. Schwerpunkte der Familienpolitik dieser Legislaturperiode wurden neben der Reform des Kindschaftsrechts, mit der eheliche und uneheliche Kindern vollständig gleichgestellt wurden und ein gemeinsames Sorgerecht der Eltern nach Scheidungen zum Regelfall gemacht wurden, die Änderungen im Familienlastenausgleich die durch Urteile des Bundesverfassungsgerichtes determiniert wurden (Gerlach, 2004, S. 182f.).

Zu den durch Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes (zur Regelung des Paragraphen 218 des StGB) angestoßenen Maßnahmen, gehörte auch der 1996 in Kraft getretene Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz. Eine Maßnahme mit der auch den bisher deutlich besseren Rahmenbedingungen in den jetzt neuen Bundesländern bei der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben Rechnung getragen werden sollte (Träger, 2009, S. 50) und die durch eine Reihe von Modellversuchen und Forschungsprojekten zum Beispiel zur Familienfreundlichkeit in der Arbeitswelt ergänzt wurde (Gerlach, 2004, S. 184f.).

Mit der Wiedervereinigung mussten nämlich nicht nur die ökonomischen Lebensbedingungen der Familien in Ost und West angepasst werden, es trafen auch die beiden gegensätzliche vorherrschenden Familienpolitikmodelle aufeinander (Ostner, 2010, S. 211). In Erweiterung der Klassifizierung von Wohlfahrtsstaaten über den Grad der Dekomodifizierung des dänischen Politikwissenschaftlers und Soziologen Gøsta Esping-Andersen wurde ein Modell entwickelt, das Familienpolitik nach dem Ausmaß der Be- bzw. Entlastung von der Familienarbeit bewertet und das Esping-Anderson später übernommen hat (Ostner, 2010, S. 216ff). Politik die familisierend ist, stellt die Familienarbeit in den Vordergrund und bewirkt durch positive (z.B. Betreuungsbeihilfe) oder negative (z.B. Mangel an Betreuungseinrichtungen) Maßnahmen, die Einschränkung der Verfügbarkeit für Lohnarbeit, während entfamilisierende Politik ebenfalls durch negative (z.B. Abschaffung familienstandabhängiger Besteuerung) oder positive (ausreichende Kinderbetreuungseinrichtungen) Maßnahmen komodifizierend wirkt (ebenda). Die

Familienpolitik der Bundesrepublik unter den christdemokratischen Ministern Geißler und Süßmuth in den 1980er Jahren stuft Ilona Ostner als positiv-familisierend ein, während die Familienpolitik der DDR ab den 1970er Jahren für sie als positiv entfamilisierend beschrieben werden kann (ebd., S. 218).

Durch die Ausweitung des, das traditionelle Familienmodell bevorzugende, Politikprofils der Bundesrepublik auf Gesamtdeutschland verschlechterte sich die Vereinbarkeit von Familie- und Erwerbstätigkeit in den neuen Bundesländern erheblich (Strohmeier, 2003), obwohl der Einigungsvertrag den Gesetzgeber ausdrücklich aufforderte die Gleichberechtigung zwischen Männern und Frauen weiter zu entwickeln und Maßnahmen für die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu treffen (Gerlach, 2004, S. 176). Die Beschäftigungsquote ostdeutscher Mütter blieb zwar höher als die der Westdeutschen, doch Teilzeitbeschäftigung und Nicht-Beschäftigung nahmen zu, so dass als Ergebnis des Vereinigungsprozesses im Siebten Familienbericht 2006 einige Forscher von einer Re-Traditionalisierung der ostdeutschen Geschlechterverhältnisse sprechen (Ostner, 2010, S. 212). Allerdings fand auch von anderer Seite eine langsame Annäherung statt, denn auch in Westdeutschland hat durch die Pluralisierung der Lebensstile die Erosion des Modells der Versorgungsehe schon begonnen (Träger, 2009, S. 24), und zumindest die Teilerwerbstätigkeit der Frau ist zum Normalfall geworden (ebenda, S. 26).

4. Paradigmenwechsel in der Familienpolitik

Mit dem Regierungswechsel 1998 startete die neue Familienministerin Christine Bergmann (SPD) in der rot-grünen Bundesregierung eine politische Offensive zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbs- und Familienleben (Träger, 2009, S. 52). Diese wurde außer durch eine Flexibilisierung des Bundeserziehungsgeldgesetzes auch mit dem Gesetz über die Teilzeitarbeit angestrebt, das einen Anspruch auf Teilzeitarbeit einräumte, dennoch aber von einvernehmlichen Lösungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern ausging (Gerlach, 2004, S. 190). Im Bereich des Familienlastenausgleichs musste die Regierung erneut auf Urteile des Bundesverfassungsgerichtes reagieren, das gefordert hatte, die Betreuungs- und Erziehungskosten von Kindern in an-

gemessener Form zu berücksichtigen, und damit eine Reihe von Urteilen fortsetzte, die der Politik mit konkreten Vorgaben und enger Terminsetzung vorgab, die Situation von Familien im Steuer- und Rentenrecht zu verbessern (ebenda, S. 187 f.). In erheblichem Maße angeschoben durch die Urteile des Bundesverfassungsgerichtes sind die Familienleistungen seit Ende der 1980er Jahren kontinuierlich ausgebaut worden (Rothgang & Preuss, 2008, S. 42). Die Urteile und die daraus folgenden Maßnahme waren zunächst distributiv begründet, um den Jahrtausendwechsel veränderten sich die Begründungen für familienpolitische Maßnahmen jedoch, so wie sich die Legitimationsmuster für sozialstaatliche Tätigkeiten insgesamt verschoben, wie Heinz Rothgang und Maike Preuss feststellen (ebenda, S. 31).

Wissenschaftler und Politiker begannen demnach, die Kompatibilität eines fördernden und fordernden Sozialstaates mit einer positiven Wirtschaftsentwicklung zu betonen und konstatierten einen Übergang vom sorgenden zum investiven Sozialstaat, der sich dadurch auszeichnet, dass sich sozialstaatliche Ausgaben lohnen „sollen“. Die Rechtfertigungsdiskurse zielten auf den investiven Charakter sozialpolitischer Aktivitäten ab, auf die Herausbildung und Wiedererlangung von Beschäftigungsfähigkeit und auf die Bildung von Human- und Sozialkapital. Je stärker sich die Begründungsmuster weg von klassischen redistributiven hin zu effizienz- und wachstumstheoretischen Argumenten verschieben, und sozialpolitische Maßnahmen entsprechend konzipiert werden, kommt es zu einer Ökonomisierung der Sozialpolitik (ebenda, S. 40). Zumindest als Rechtfertigungsdimension, zunehmend aber auch in den einzelnen Politikbereichen konnte deshalb eine Ökonomisierung der Sozialpolitik beobachtet werden (ebenda, S.32).

Auch in der Familienpolitik lassen sich solche Ökonomisierungstendenzen finden und zwar sowohl in den Begründungsmustern, als auch in den politischen Maßnahmen (ebenda, S. 39). Dieser Wandel steht im Zusammenhang mit einer grundsätzlichen Neuausrichtung der deutschen Sozialpolitik, wie sie von der Regierung Schröder mit der Agenda 2010 auf den Weg gebracht worden ist (Ostner, 2008, S. 49).

Mit der Übernahme des Ministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend durch Renate Schmidt (SPD) wurde nach der Bestätigung der rot-grünen Bundesregierung bei den Bundestagswahlen im Herbst 2002 parallel zur Agenda 2010 ein neuer familienpolitischer Kurs mit einem Konzept der Nachhaltigkeit eingeleitet, der mit der Agenda

2010 verknüpft wurde (Ristau, 2005, S. 17). „Am Anfang der Umorientierung stand der ernüchternde Blick auf eine insgesamt wenig erfreuliche Bilanz“, bei der im Vergleich mit anderen OECD-Staaten eine geringe Geburtenrate mit niedriger Frauenerwerbstätigkeit, ein schwaches Bildungsniveau und gewachsene Armutsrisiken hohen Ausgaben für familienpolitische Leistungen gegenüberstanden (ebenda, S. 17f.). Obwohl nicht genau ermittelt werden kann wie viel genau für Kinder und Familien ausgegeben wird, – je nach Rechenart und Einbezug von indirekten Förderungen – belaufen sich die Schätzungen auf sehr hohe, zwei- bis dreistellige Milliardenbeträge – ist festzuhalten, dass mit sehr hohem Aufwand wenig positive Effekte erreicht wurden (ebenda).

Das neue Konzept der nachhaltigen Familienpolitik orientiert sich an den fünf Indikatoren Geburtenrate, Vereinbarkeit, Armutsrisiko, Bildungsniveau und Erziehungskompetenz (Leitner, 2008, S. 73). Nachhaltige Familienpolitik strebt die Erhöhung der Geburtenrate bei gleichzeitiger Steigerung der Erwerbstätigkeit von Frauen an. Damit unterscheidet sie sich in ihrer Konzeption sowohl von einer eher konservativen Familienpolitik, bei der das Ziel der Erhöhung der Geburtenrate mit einer Reduktion der Frauenerwerbstätigkeit verbunden ist, als auch von der traditionellen Vorstellung Kinder- und Familienarmut über die Erhöhung finanzieller Transferleistungen abzubauen (Gruescu & Rürup, 2005, S. 3). Die einzelnen Zielsetzungen der nachhaltigen Familienpolitik lassen sich jeweils mit ökonomischen Argumenten vertreten: Die höheren Geburtenraten sollen zukünftigen Arbeitskräfte sicherstellen, die sind umso besser einsetzbar sind, wenn sie von kompetenten Eltern erzogen werden und eine durch Frühförderung erworbene hohe Lernkompetenz aufweisen. Eine gute Vereinbarkeitspolitik sichert außerdem den Zugriff auf qualifizierte Arbeitskräfte und entlastet den Sozialstaat von Transferzahlungen (Leitner, 2008, S. 73).

Mit Nachhaltigkeit ist zunächst einmal „Wirksamkeit“ von Familienpolitik gemeint (Ristau, 2005, S. 18). Das grundlegende Problem auf das die Familienpolitik damit reagiert, ist der demographische Wandel (Leitner, 2008, S. 73), der durch den Geburtenrückgang des ‚zweiten demografischen Überganges‘ seit Ende der 1960er Jahren entstand (Bertram, 2009, S. 37 ff). Mit der zunehmenden „Knappheit von Kindern“ und den damit verbundenen Problemen für die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme sind Kindererziehungsleistungen und deren Wert für die Gesellschaft wieder stärker

sichtbar geworden: „*Da mit den Kindern zukünftige Steuer- und Beitragszahler erzogen werden, generieren Kindererziehungsleistungen einen positiven externen Effekt für die Gesellschaft als Ganzes beziehungsweise für die Versicherungsgemeinschaft*“ (Rothgang & Preuss, 2008, S. 39f.).

Eine nachhaltige Familienpolitik verfolgt deshalb das Ziel die Geburtenraten zu steigern und die Frauenerwerbsquote zu steigern, um der demographischen Entwicklung entgegen zu wirken und den zukünftigen Fachkräftemangel zu vermeiden oder abzumildern (Gruescu & Rürup, 2005, S. 4). Mit dieser Bezugnahme auf den wirtschaftlichen „Nutzen“ von Kindern kommt es auf der Rechtfertigungsebene zu einer Ökonomisierung der Familienpolitik (Rothgang & Preuss, 2008, S. 40).

Die offene Thematisierung des Problems der niedrigen Geburtenrate, vor allem aber die Zielsetzung die Fertilitätsrate durch entsprechende Maßnahmen anzuheben, stellt ein Novum in der Bundesrepublik dar, in der eine pronatalistische Politik nach den Erfahrungen des Nationalsozialismus als Tabu galt (Leitner, 2008, S. 73). Das Familienministerium versuchte diesen Tabubruch durch die Herstellung eines positiven Zusammenhangs zwischen einer hohen Geburtenrate, hoher Frauenerwerbstätigkeit und guten Bedingungen für eine Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit salonfähig zu machen (ebenda). In der Bundesrepublik wurden die Thematik gegen Ende der 1980er Jahre nur sehr vorsichtig angesprochen und stieß auf heftigen Widerstand (siehe S.12).

Der Wirtschafts- und Sozialstatistiker Eckhart Bomsdorf berechnete im Jahr 2005 für das Familienministerium, wie stark die Fertilitätsrate ansteigen müsse um den Bevölkerungsumfang zu stabilisieren. Er kam zu dem Ergebnis, dass eine kontinuierliche Steigerung der Geburtenrate von 1,37 auf 1,7 im Jahr 2015 zu einer Stabilisierung führen würde (Leitner, 2008, S. 74). Eine Familienpolitik die auf die demographische Entwicklung reagiert, kann nach einer anschließenden Untersuchung des Soziologen Hans Bertram nur dann erfolgreich sein, wenn sie die Präferenzen und Lebensvorstellungen der jungen Frauen als wesentliches Kernelement der Familienpolitik einbezieht, die in ihrer überwiegenden Mehrzahl einem adaptiven Lebensentwurf folgen, bei dem berufliche Selbstverwirklichung und die Fürsorge für Kinder gleichberechtigt gelebt werden sollen (Bertram, 2009, S. 40). Da die Kinderwünsche durchschnittlich bei 1,8 Kindern pro Familie liegen, im Schnitt aber nur 1,3 Kinder realisiert werden, müsse eine nachhaltige

Politik für Familien angemessene Bedingungen für Lebensläufe und verlässliche Optionen zur Realisierung von Lebensplänen schaffen, die heute bei beiden Geschlechtern in hohem Maße Balancen von Erwerbstätigkeit und Familie beinhalten (Ristau, 2005, S. 18). Eine nachhaltige Familienpolitik müsse deshalb, so das Fazit von Hans Bertram, unterschiedliche Optionen bereithalten, damit möglichst vielen Frauen die Umsetzung ihres Kinderwunsches ermöglichen können. Dafür ist deshalb ein intelligenter Mix aus Zeitoptionen, Infrastrukturangeboten und Geldtransfers nötig (Bertram, 2009, S. 43).

Der Kurswechsel zur nachhaltiger Familienpolitik wurde durch das Familienministerium durch eine intensive Zusammenarbeit mit ökonomischen Sachverständigen vorbereitet, die zahlreiche Analysen und Expertisen als Beleg für die betriebs- und volkswirtschaftlichen Vorteile des neuen Konzeptes lieferten (Leitner 2008, S. 74ff; Ristau, 2005, S. 19f.). Für Sigrid Leitner ist dies eine Instrumentalisierung wissenschaftlicher Expertisen zur Legitimierung familienpolitischer Zielsetzungen gewesen, die Teil einer strategischen Ökonomisierung des familienpolitischen Diskurses war. Durch den Nachweis des volkswirtschaftlichen Nutzens des neuen Konzeptes konnte man der Familienpolitik ein neuer Anstrich gegeben und so ihre Bedeutung in der Öffentlichkeit stärken (Leitner, 2008, S. 79). Neben der wissenschaftlichen Begleitung suchte das Familienministerium aber auch Unterstützung in der Öffentlichkeit. Durch eine strategische Partnerschaft mit wichtigen Partnern aus Wirtschaft, Gewerkschaften, Kirchen und Sozialverbänden in einer „Allianz für die Familie“ und unterstützt von prominenten Persönlichkeiten, erfolgte seit Anfang 2003 eine informelle Verständigung auf Eckdaten eines gemeinsamen Verständnisses von familienfreundlicher Politik (Ristau, 2005, S. 21). Als Basis der nationalen Allianz werden „Lokalen Bündnisse für Familie“ tätig, in denen durch die Zusammenarbeit von Kommunen, Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Akteuren lokale Lösungen für mehr Familienfreundlichkeit erarbeitet und umgesetzt werden sollen (Leitner, 2008, S. 79).

Nach der Veränderung der Begründungsmuster für familienpolitische Maßnahmen und dem Anstoßen einer öffentlichen Diskussion über die Notwendigkeit und Ziele einer neuen Familienpolitik, kamen mit dem Ausbau der Kinderbetreuungsangebote über das Tagesbetreuungsgesetz ab 2005 und vor allem dem mit ab 2007 eingeführten Elterngeld erste Instrumente einer nachhaltigen Familienpolitik zum Einsatz. Beide Maßnah-

men beinhalteten einen Ausbau der familienpolitischen Leistungen, die Ausgabenlast stieg durch die Umstellung vom alten Erziehungsgeld auf das neue Elterngeld von 2,85 auf rund 4 Milliarden Euro pro Jahr und für den im TAG angestrebten Ausbau der Kinderbetreuung für Kinder unter drei Jahren wurden jährlich rund 1,5 Milliarden Euro veranschlagt (Leitner, 2008, S. 67).

Das Tagesbetreuungsgesetz, mit dem der massive Ausbau von Betreuungseinrichtungen für Kinder unter drei Jahren beschlossen wurde, kam 2005 mit maßgeblicher Unterstützung der in der „Allianz für die Familie“ engagierten Persönlichkeiten zustande (Ristau, 2005, S. 21). Diese Maßnahme zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf folgte dem neuen ökonomischen familienpolitischen Begründungsmuster. So wird bei einer Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Müttern mit erheblichen Einsparungen für die öffentlichen Haushalte gerechnet (Rothgang & Preuss, 2008, S. 41). Die familienpolitischen Maßnahmen zur Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit sollten dabei nicht isoliert betrachtet werden. Zur gleichen Zeit sind auch in anderen sozialpolitischen Feldern vermehrt Maßnahmen getroffen worden, die auf eine stärkere Kommodifizierung von Frauen zielen, wie die Rentenreform von 2001 und die Hartz-Gesetze (Leitner, 2008, S. 70). Doch nicht nur die Verbesserung der Vereinbarkeit zur Erhöhung der Müttererwerbstätigkeit folgt ökonomischen Argumenten, auch die Betreuung der Kinder selbst folgt diesem Begründungsmuster, wenn damit argumentiert wird, dass eine frühzeitige Förderung in einem professionellen Umfeld die kognitiven Fähigkeiten der Kinder, ihren Schulerfolg und damit ihre spätere Berufschancen verbessern, und damit verbundene positive volkswirtschaftliche Effekte entstehen (Spieß & Wrohlich, 2005, S. 31).

Ein gutes Beispiel dafür, dass Familienpolitik zunehmend ökonomischen Kalkülen folgt, bietet auch das einkommensabhängige Elterngeld, in dessen Begründung sich das Argument der positiven Effekte höherer Geburtenraten auf das Wirtschaftswachstum finden lässt (Rothgang & Preuss, 2008, S. 40), und das neben dem Ausbau der Betreuungseinrichtungen und Dienstleistungsangebote für Eltern ein wichtiges Instrument nachhaltiger Familienpolitik darstellt (Gruescu & Rürup, 2005). Das Elterngeld wurde noch von der Familienministerin Renate Schmidt konzipiert, aber erst 2007 in der Großen Koalition unter ihrer Nachfolgerin Ursula von der Leyen (CDU) umgesetzt, was als

Beleg dafür dienen kann, dass der unter Renate Schmidt eingeleitete Kurs der nachhaltigen Familienpolitik in seinen Grundzügen auch von der CDU unterstützt wurde (Vgl. Ristau, 2005, S. 17). Das Elterngeld ersetzte das 1986 eingeführte Erziehungsgeld und zielt als Lohnersatzleistung darauf ab, den Einkommensverlust in der Familiengründungsphase möglichst niedrig zu halten und gleichzeitig die Erwerbsunterbrechung der Eltern, insbesondere der Mütter relativ kurz zu halten, um der Entwertung des Humankapitals und damit der Dequalifizierung entgegen zu wirken (Gruescu & Rürup, 2005, S. 5).

Das Elterngeld, dessen Höhe 67% des früheren Nettoeinkommens beträgt (gedeckt bei einer Höhe von 1800 Euro), wird für bis zu 12 Monate bezahlt, wobei die Bezugsdauer für Alleinerziehende 14 Monate beträgt und sich bei Paaren ebenfalls auf 14 Monate erhöht, wenn jeder Partner mindestens zwei Monate der Elternzeit in Anspruch nimmt. Die progressive Ausgestaltung des Elterngeldes wurde gezielt konstruiert, um insbesondere einkommensstärkeren (potentiellen) Eltern pronatalistische Anreize zu setzen (Rothgang & Preuss, 2008, S. 43). Dies ist notwendig, da die bei gutqualifizierten Frauen überdurchschnittlich stark auftretende Kinderlosigkeit als das demographische Hauptproblem identifiziert wurde (Gruescu & Rürup, 2005, S. 4). Da mit steigendem Einkommen (und der Aussicht auf zukünftig steigendes Einkommen und eine hohe Rente) die Opportunitätskosten einer Unterbrechung der Erwerbstätigkeit zur Pflege von Kindern steigen (Rothgang & Preuss, 2008, S. 43), ist ein einkommensorientiertes, möglichst hohes Elterngeld notwendig, um die Opportunitätskosten möglichst niedrig zu halten (Gruescu & Rürup, 2005, S. 5).

5. Fazit

Der Paradigmenwandel in der Familienpolitik ist verbunden mit einer Ökonomisierung der Lebenswelt und einer Entfamilisierung (Ostner, 2010, S. 232f.). Die Instrumente der nachhaltigen Familienpolitik bewirken zusammen mit Reformen des Familien- und Unterhaltsrechts eine Aktivierung des Erwerbspotentials und den Beginn einer Individualisierung der sozialen Sicherung (Ostner, 2008, S. 60ff). Mit der durch die Reformpolitiken angepeilten Erhöhung der Frauen – und Müttererwerbsquote findet eine Verschie-

bung vom traditionellen Ernährermodell, bzw. dem Drei-Phasen-Modell hin zum „adult worker model“ statt, bei dem beide Elternteile soweit wie möglich erwerbstätig sein sollen (Leitner, 2008, S. 71). Ob dieser Politikwechsel „radikal“ ist (Ostner, 2008, S. 50), „zögerlich“ (Träger, 2009, S. 52) oder vor allem als ein Marketinginstrument dient um die Bedeutung der bisher eher am Rande stehenden Familienpolitik zu erhöhen (Leitner, 2008, S. 79) wird erst die weitere Entwicklung zeigen.

Denn obwohl die Veränderungen in der Familienpolitik in einem Gesamtkontext einer Veränderung sozialstaatlicher Konzepte hin zu einem investiven Sozialstaat stehen und der Verweis auf den ökonomischen Nutzen familienpolitischer Leistungen die Familienpolitik insgesamt stärken kann (Rothgang & Preuss, 2008, S. 45), orientieren sich die aktuell eingesetzten familienpolitischen Instrumente nicht einheitlich an dem neuen Begründungsmuster, sondern unterstützen oft noch das Familienernährer-Modell. Vor allem mit dem Erhalt des Ehegattensplittings bleibt ein wesentliches Steuerungsinstrument des alten Familienmodells bislang unangetastet. Dazu kommen nichtintendierte Effekte der neuen familienpolitischen Instrumente, wenn zum Beispiel durch das Einkommensgefälle zwischen Männern und Frauen die familiäre Arbeitsteilung aus ökonomischen Gründen in alte Muster zurückfällt (Träger, 2009, S. 53f.). Außerdem stellt sich die Frage, ob das Ziel der nachhaltigen Familienpolitik, unterschiedliche Optionen für unterschiedliche Lebensentwürfe und Präferenzen vor allem von Frauen bereit zu halten (Bertram, 2009, S. 40), nicht hinter den ökonomischen Zielen zurückstecken muss. Nicht zuletzt ist auch das neue familienpolitische Konzept nicht frei von ideologischen Auseinandersetzungen über Familienmodelle, wie die aktuelle Diskussion über das Betreuungsgeld zeigt.

6. Literaturverzeichnis

- Auth, D. (2002). *Wandel im Schneckentempo: Arbeitszeitpolitik und Geschlechtergleichheit im deutschen Wohlfahrtsstaat*. Opladen: Leske + Budrich.
- Bertram, H. (2009). Nachhaltige Familienpolitik und demografische Entwicklung. *Zeitschrift für Pädagogik* (55), S. 37-55.
- Boeckh, J., Huster, E.-U., & Benz, B. (2006). *Sozialpolitik in Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Butterwegge, C. (1999). *Wohlfahrtsstaat in Wandel. Probleme und Perspektiven der Sozialpolitik*. Opladen: Leske und Budrich.
- Gerlach, I. (1996). *Familie und staatliches Handeln. Ideologie und politische Praxis in Deutschland*. Opladen: Leske + Budrich.
- Gerlach, I. (2004). *Familienpolitik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gerlach, I. (2009 a). *Geschichte und Leitbilder*. Abgerufen am 23. 06 2011 von Familie und Familienpolitik: <http://www.bpb.de/izpb/8047/familienpolitik-geschichte-und-leitbilder>
- Gerlach, I. (2009 b). *Wichtige Stationen bundesdeutscher Familienpolitik*. Abgerufen am 23. 06 2011 von Familie und Familienpolitik: <http://www.bpb.de/izpb/8067/wichtige-stationen-bundesdeutscher-familienpolitik>
- Gerlach, I. (2009 c). Wandel der Interessenvermittlung in der Familienpolitik. In B. Rehder, T. von Winter, & U. Willems, *Interessenvermittlung in Politikfeldern* (S. 90-108). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gruescu, S., & Rürup, B. (2005). Nachhaltige Familienpolitik. *Aus Politik und Zeitgeschichte*. 23-24/2005, S. 3-6.
- Helwig, G. (1987). *Frau und Familie. Bundesrepublik Deutschland - DDR*. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik.
- Lampert, J., & Althammer, J. (2007). *Lehrbuch der Sozialpolitik*. Berlin: Springer-Verlag.
- Leitner, S. (2008). Ökonomische Funktionalität der Familienpolitik oder familienpolitische Funktionalisierung der Ökonomie? In A. Evers, & R. G. Heinze, *Sozialpolitik. Ökonomisierung und Entgrenzung* (S. 67-82). Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.

- Menzel, R., & Steinmeier, S. (2010). *Familie im Wandel*. Abgerufen am 23. 06 2011 von <http://www.histinst.rwth-aachen.de/go/id/vpe/>
- Münch, U. (1990). *Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Maßnahmen, Defizite, Organisation familienpolitischer Staatstätigkeit*. Freiburg: Lambertus.
- Nave-Herz, R., & Onnen-Isemann, C. (2007). Gesellschaftliche Institutionen. Familie. In H. Joas (Hrsg.), *Lehrbuch der Soziologie* (S. 313-336). Frankfurt: Campus.
- Offe, C. (1995). Schock, Fehlkonstrukt oder Droge? Über drei Lesearten der Sozialstaatskrise. In W. Fricke, *Jahrbuch Arbeit und Technik 1995*. Bonn: Dietz.
- Opielka, M. (2002). *Familie und Beruf. Eine deutsche Geschichte*. Abgerufen am 23. 06 2011 von *Aus Politik und Zeitgeschichte* (B22-23/2002): <http://www.bpb.de/apuz/26890/familie-und-beruf-eine-deutsche-geschichte>
- Ostner, I. (2008). Ökonomisierung der Lebenswelt durch aktivierende Familienpolitik? In A. Evers, & R. Heinze, *Sozialpolitik* (S. 49-66). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Ostner, I. (2010). Farewell to the Family as we know it: Family Policy Change in Germany. *German Policy Studies Vol.6*, S. 211-244.
- Pilz, F. (2004). *Der Sozialstaat. Ausbau - Kontroversen - Umbau*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Ristau, M. (2005). Der ökonomische Charme der Familie. *Aus Politik und Zeitgeschichte*. 23-24/2005, S. 16-23.
- Rothgang, H., & Preuss, M. (2008). Ökonomisierung der Sozialpolitik? Neue Begründungsmuster sozialstaatlicher Tätigkeit in der Gesundheits- und Familienpolitik. In A. Evers, & R. G. Heinze (Hrsg.), *Sozialpolitik. Ökonomisierung und Entgrenzung* (S. 31-48). Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.
- Spieß, C., & Wrohlich, K. (2005). Kindertageseinrichtungen: Bedarf und nachhaltige Finanzierung. *Aus Politik und Zeitgeschichte*. 23-24/2005, S. 30-37.
- Strohmeier, K.-P. (2003). Familienpolitik. In Andersen, Uwe, & W. Woyke, *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland* (S. 181-183). Opladen: Leske+Budrich.
- Sturn, R. (2011). Familienpolitik zwischen Krise und Paradigmenwechsel. In M. Kreimer (Hrsg.), *Paradigmenwechsel in der Familienpolitik* (S. 7-31). Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.

- Textor, M. R. (2010). *Mutterbilder*. Abgerufen am 02. 07 2012 von Das Familienhandbuch des Staatsinstituts für Frühpädagogik:
<https://www.familienhandbuch.de/elternschaft/mutterschaft/mutterbilder>
- Träger, J. (2009). *Familie im Umbruch : quantitative und qualitative Befunde zur Wahl von Familienmodellen*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Trappe, H. (1995). *Emanzipation oder Zwang? Frauen in der DDR zwischen Beruf, Familie und Sozialpolitik*. Berlin: Akademie Verlag.