

Christiane Kuller
Familienpolitik im föderativen Sozialstaat

Studien zur Zeitgeschichte

Herausgegeben vom Institut für Zeitgeschichte

Band 67

R. Oldenbourg Verlag München 2004

Christiane Kuller

Familienpolitik im föderativen Sozialstaat

Die Formierung eines Politikfeldes
in der Bundesrepublik
1949–1975

R. Oldenbourg Verlag München 2004

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet
über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

© 2004 Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH, München
Rosenheimer Straße 145, D-81671 München
Internet: <http://www.oldenbourg.de>

Das Werk einschließlich aller Abbildungen ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung
außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzu-
lässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikrover-
filmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Umschlaggestaltung: Dieter Vollendorf

Umschlagabbildung: Internationaler Frauentag, Demonstration gegen § 218, um 1975. Das
Transparent trägt die Aufschrift: Kinder, Küche, Heim und Herd sind kein ganzes Leben
wert. Keystone Pressedienst, KEY 05 086 257

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier (chlorfrei gebleicht).
Gesamtherstellung: R. Oldenbourg Graphische Betriebe Druckerei GmbH, München

ISBN 3-486-56825-6

Inhalt

Vorwort	VII
Einleitung	1
1. Kinder haben die Leute von alleine: Familie und Sozialpolitik	5
2. Föderalismus und Sozialstaat	10
3. Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949–1975: Charakteristika und Phasen im Überblick	13
4. Gang und Stand der Forschung	19
5. Fragestellung und Aufbau der Arbeit	24
6. Quellenlage	29
<i>I. Familien im demographischen und gesellschaftlichen Wandel</i>	<i>33</i>
1. Veränderung von Familienstrukturen	36
Die langen Schatten der Nachkriegszeit (36) – Der Weg in die „Krise der Familie“ in den sechziger Jahren: die Entwicklung von Eheschließungen, Scheidungen und Geburten (46)	
2. Arbeitsverhältnisse	60
Erwerbstätige Mütter: eine „ärgerliche Tatsache der Gesellschaft“ (60) – „Schlüsselkinder“: das Problem der Betreuung von Kindern erwerbstätiger Mütter (68) – Der Wandel des häuslichen Arbeitsbereichs (71) – Teilzeitarbeit als Kompromiß zwischen beruflichen und familiären Anforderungen (74)	
3. Der Wandel der Familienstrukturen und die Familienpolitik	78
<i>II. Fachressorts und Sachverstand: Institutionelle Voraussetzungen der Familienpolitik</i>	<i>83</i>
1. Das Bundesfamilienministerium	85
Ein Ministerium ohne Kompetenzen? (85) – Die Familie als Gegenstand sozialwissenschaftlicher Expertisen im Bundesfamilienministerium: Rolle und Bedeutung des wissenschaftlichen Beirats (97) – Die Bundesfamilienberichte (113)	
2. Die Familienverbände	125
Organisatorische Anfänge zwischen Selbsthilfebewegung und politischem Interessenverband (125) – Die programmatische Entwicklung der konfessionellen Familienverbände im Hinblick auf Familienbildungsfragen (131)	
3. Die Familienpolitik der Länder am Beispiel Bayerns	135
Bescheidene Anfänge: der Beauftragte für Familien (135) – Der bayerische Beirat für Familienfragen (140) – Vom Familienbericht zum Familienprogramm (143)	
4. Die Länderkonferenzen für Familienfragen	148

<i>III. Kindergeld und Steuerrecht: Auseinandersetzungen um den wirtschaftlichen Familienlastenausgleich 1946–1975</i>	155
1. Schichtinterner Ausgleich und absoluter Familienlohn: die duale Konstruktion des Familienlastenausgleichs in den fünfziger Jahren	158
2. Vom absoluten zum relativen Familienlohn: die Kindergeldreformen 1961 und 1964	176
Wieviele Kinder sind „normal“? Kindergeld für das zweite Kind (176) – Das Kindergeld als sozialpolitische Verfügungsmasse im „Blank-Paket“ (186)	
3. Der lange Abschied vom schichtinternen Ausgleich: die Reform des Familienlastenausgleichs 1974	195
 <i>IV. Familienbildung und -beratung: Profilierung eines neuen Politikfeldes zwischen Bund, Ländern, Kommunen und freien Trägern.</i>	223
1. Familien- und Eheberatung zwischen Tradition und neuen Herausforderungen	228
Familienberatung in den fünfziger und frühen sechziger Jahren: ein neuer Anfang? (228) – Sexualpädagogik in Zeiten der „Anti-Baby-Pille“ und sexueller Revolution (237)	
2. Kontexte der Familienbildung und -beratung	253
Mädchen- und Frauenbildung: Mütterschulen als Stabilisierungsfaktor der traditionellen innerfamiliären Rollenverteilung (253) – Gesundheitsfürsorge: das Müttergenesungswerk als leitbildkonformes Angebot für die „Nur-Hausfrau“ (265) – Abtreibungsdebatte: die „umfassende“ Familienberatung in Bayern als Gegenentwurf zum Modellprojekt der Schwangerschaftskonfliktberatung der Bundesregierung (278)	
 <i>V. „Der Kampf um das Kind hat voll eingesetzt“: Kindergärten zwischen Familien- und Bildungspolitik</i>	285
1. Von der Nothilfeeinrichtung zur Bildungsstufe: Der Kindergarten wandelt seinen Charakter	285
2. Die Krise der Kindergärten in den sechziger Jahren am Beispiel Bayerns	298
3. Das bayerische Kindergartengesetz	311
 Zusammenfassung	327
Tabellenverzeichnis	347
Abkürzungsverzeichnis	348
Quellen und Literatur	352
Personenregister	391

Vorwort

Dieses Buch ist die überarbeitete Fassung meiner Dissertation, die im Wintersemester 2000/2001 von der Ludwig-Maximilians-Universität München angenommen wurde.

Allen, die zur Entstehung dieser Arbeit beigetragen haben, möchte ich von Herzen danken. An erster Stelle ist hier mein Doktorvater Prof. Dr. Hans Günter Hockerts zu nennen, der die Studie mit großem Engagement betreute und durch seine kritischen Anregungen und praktischen Ratschläge über manche Durststrecke half. Prof. Dr. Walter Ziegler, der die Arbeit von Anfang an mit Interesse verfolgte und auch das Korreferat übernahm, bin ich ebenfalls zu Dank verpflichtet.

Viele Personen und Institutionen haben zum Gelingen beigetragen. Insbesondere gilt mein Dank den Archivaren, die mir bei den Recherchen in den oft sehr unübersichtlichen Quellenbeständen halfen. Ein Stipendium der Konrad-Adenauer-Stiftung schuf den nötigen Freiraum, um die Arbeit zügig voranzutreiben. In dankbarer Erinnerung habe ich auch die praktischen Lebenshilfen: Die Mitarbeiter des katholischen Familienverbands legten für mich ein Stromkabel in ihren Aktenkeller, damit ich dort Laptop und Kaffeemaschine anschließen konnte. Alois Fischer und die Koblenzer „Archivars-WG“ sowie Albrecht von Graevenitz halfen tatkräftig bei der Akklimatisierung im Rheinland und gewährten mir Unterkunft, als die Archivaufenthalte immer länger und das Budget immer schmäler wurde. Freunde und Kollegen am Lehrstuhl von Professor Hockerts und im Institut für Zeitgeschichte gaben anregende Hinweise und schufen eine fruchtbare Atmosphäre des Austausches. Hierfür danke ich vor allem Dr. Winfried Süß, Dr. Dietmar Süß, Dr. Thomas Schlemmer und Dr. Georg Altmann. Claus Fackler M.A. (†), Dr. Mathias Wallner, Dipl.-Volksw. Michaela Altmann, Gabriele Kuller M.A. und Dr. Inge Kuller unterzogen sich der Mühe des Korrekturlesens. Bei der Druckvorbereitung halfen Elsbeth Bösl M.A., Veronika Endlicher, Andrea Erkenbrecher, Claudia Gandlergruber und Edith Susanne Rill. Für die Aufnahme in die Reihe der „Studien zur Zeitgeschichte“ gebührt mein Dank dem Institut für Zeitgeschichte und Dr. Petra Weber, die die Drucklegung kompetent betreute.

Die Recherchen zum Thema Familie haben mich zeitweise gezwungen, die eigene Familie zurückzustellen. Ihnen danke ich für ihr Verständnis und dafür, daß sie mir vorbehaltlos den Rücken gestärkt haben. Widmen möchte ich dieses Buch Winfried, der mich stets unterstützt und ermutigt hat.

München, im August 2003

Christiane Kuller

Einleitung

„Mit 17 hab ich meinen ersten Mann kennengelernt, auf dem Faschingsball, nach einem halben Jahr hab ich ernste Beziehungen angefangen, im Mai so ungefähr war das, mußte ja unbedingt im Mai sein, da ist man ja so romantisch. Aber dann im Juni, also nach 4 Wochen, war ich halt schon schwanger mit meiner Kleinen. Das war schon tragisch. [...] Eigentlich wollt ich nicht heiraten.“¹ Mit diesen nüchternen Worten beginnt die Münchner Schneiderin Brigitte L. den Bericht über ihre Ehe Mitte der fünfziger Jahre. Ihre Geschichte ist eine alltägliche Geschichte, und gerade deshalb ist sie in vieler Hinsicht charakteristisch für Probleme von Ehen und Familien in dieser Zeit. Die Familiengeschichte von Brigitte L. entsprach nicht dem Ideal der damaligen Zeit, und sie zeigt exemplarisch, mit welchen Problemen die zeitgenössischen Familienpolitiker konfrontiert waren.

Brigitte L. war ungewollt schwanger geworden. Gegen ihren Wunsch war sie in sehr jungem Alter in die Situation geraten, wegen eines Kindes heiraten zu müssen. Eine Schwangerschaft war und ist bis heute einer der wichtigsten Gründe für die Eheschließung, und häufig waren Schwangerschaften nicht geplant.² „Mich hat niemand aufgeklärt“, sagte sie später, „ich habe meine Erfahrungen praktisch zahlen müssen.“³ Als sich das Paar 1954 schließlich nach einigem Zögern zur Heirat entschloß und beim Pfarramt anmeldete, wollte der Pfarrer ein Aufklärungsgespräch führen. Im zeitgenössischen Weltbild der christlichen Kirchen bildete vorehelicher Geschlechtsverkehr ein Tabu, und daher fand dieses Gespräch in den Augen des Kirchenmanns genau zum richtigen Zeitpunkt statt, nämlich kurz vor der Familiengründung.⁴ Im Leben von Brigitte L. hatte die Kirche allerdings keine große Bedeutung. Sie hatte in Fragen der Sexualmoral bislang nie den Rat eines Geistlichen gesucht. Und so kam der Pfarrer erst ins Spiel, als alle wichtigen Entscheidungen bereits gefällt waren. Sein Beratungsangebot wirkte angesichts der Situation auf die junge Mutter eher befremdlich. „Meine Tochter ist im Februar auf die Welt gekommen“, berichtet sie, „und im Juni haben wir dann geheiratet. Ich muß sagen, der Pfarrer war an sich sehr nett, ja, der wollte uns aufklären, da haben wir gesagt: ‚Das brauchen wir an sich nimmer, wir haben schon ein Baby.‘“⁵ Die Erfahrungen von Brigitte L. waren typisch für einen gesellschaftlichen Trend: Ähnlich wie sie sahen immer mehr Menschen die Kirche nicht mehr als Leitinstanz für Fragen der Sexualmoral an. Die Säkularisierung in diesem Bereich rief zahlreiche neue gesellschaftliche Gruppen und nicht zuletzt auch den Staat auf den Plan, die die frei werdende Schlüsselstellung für sich beanspruchten.⁶

¹ Bericht von Brigitte L., in: Runge, Frauen, S. 68–85, Zitat S. 71.

² Vgl. zur Situation in den fünfziger Jahren Niehuss, Strukturgeschichte, S. 312–337; zur neueren Entwicklung Nave-Herz, Familie heute, S. 9.

³ Bericht von Brigitte L., in: Runge, Frauen, S. 68–85, Zitat S. 70.

⁴ Vgl. Rölli-Alkemper, Familie, S. 144.

⁵ Bericht von Brigitte L., in: Runge, Frauen, S. 68–85, Zitat S. 72.

⁶ Vgl. dazu ausführlich Kapitel IV.

Brigittes Ehe war eine sogenannte „Frühehe“. Mit 18 und 20 Jahren waren beide Partner bei der Heirat nach damaligem Recht noch nicht volljährig. Der Trend zur immer früheren Eheschließung kennzeichnet allgemein die Entwicklung in den fünfziger und frühen sechziger Jahren, und Frühehen, in denen mindestens ein Partner noch minderjährig war, häuften sich in dieser Zeit.⁷ Das war mit einer ganzen Reihe von Folgeproblemen verbunden, von denen hier nur einige aufgegriffen werden sollen. Wie viele der jungen Heiratswilligen hatte Brigitte beispielsweise ihre Ausbildung noch nicht abgeschlossen, als sie schwanger wurde. Eine berufliche Karriere, die sie ursprünglich angestrebt hatte, schien mit Familie und Kind auf längere Zeit nicht denkbar. Dieses Dilemma zwischen Berufstätigkeit und Familie, in dem sich vor allem Frauen befanden, zeigte sich um so mehr, je jünger die Eeschließenden waren.

Da Brigittes Mann erst am Anfang seiner Berufstätigkeit stand, geriet die junge Familie schnell in ernste wirtschaftliche Schwierigkeiten. Sie sah sich damit in einer Situation, die sie ohne Hilfe von außen kaum bewältigen konnte. Ohne zweiten Verdienst schien der Haushalt kaum zu finanzieren. Zwar gab es staatliche Hilfen für Familien, aber weder das 1954 eingeführte Kindergeld noch die Steuerfreibeträge für Kinder dürften bei Brigittes Familie nennenswerte Auswirkungen gehabt haben. Kindergeld gab es erst ab dem dritten Kind und für die Steuerfreibeträge war das Einkommen zu gering. Schon bald mußte Brigitte als Arbeiterin in einer Fabrik den Hauptteil des Familienunterhalts verdienen, da der Lohn ihres kränklichen Ehemanns als Automechaniker bei weitem nicht ausreichte. Wenn aber beide Eltern arbeiten gehen mußten, stellte sich ein anderes Problem: Wer sollte während der Arbeitszeit auf das Baby aufpassen? Krippenplätze gab es kaum. So blieb nur, die kleine Tochter bei Familienangehörigen unterzubringen oder in ein Heim zu geben. Durch die frühe Familiengründung schienen sich auch Brigittes berufliche Ambitionen zu zerschlagen. Sie konnte keine Arbeit annehmen, die ihrem Ausbildungsstand entsprach, sondern mußte sich eine Tätigkeit suchen, deren Arbeitszeiten mit der Familienarbeit vereinbar waren. Langfristig bedeutete dies eine erhebliche Hypothek für die Lebensphase nach der Kindererziehung und für ihre Altersversorgung.⁸

Brigittes Situation entsprach nicht den zeitgenössischen Vorstellungen, wonach der Ehemann den Unterhalt der Familie verdienen und die Frau zu Hause Haushalt und Kinder versorgen sollte. Sie gehörte zu den rund 1,5 Millionen Müttern in der Bundesrepublik, die berufstätig waren und zum Unterhalt der Familie beitrugen, damit diese finanziell über die Runden kam. Die hohen Erwartungen, die in den fünfziger Jahren mit einer Familiengründung verbunden waren, und die Wirklichkeit klafften oft weit auseinander, und das konnte leicht in tiefe Enttäuschung umschlagen. Auch bei Brigitte L. blieb dies nicht aus und vor allem ihr Ehemann entsprach in ihren Augen nicht dem Idealbild des starken Familienvaters, der die Verantwortung für die Familie übernahm: „Er war so unselbständig,

⁷ Niehuss, *Strukturgeschichte*, S. 337–351.

⁸ Vgl. dazu allgemein Gather, *Frauen-Alterssicherung*.

einfach gar nicht, wie ich mir einen Mann vorstelle, der eine Familie ernähren soll und so.“⁹

Brigittes erste Ehe war nicht von Dauer. Die enormen finanziellen Probleme und die alltäglichen Belastungen überforderten die Ehe, die vor allem wegen des Kindes geschlossen worden war und offenbar von Anfang an keine sehr tragfähige emotionale Basis gehabt hatte. Schon nach zwei Jahren ergriff Brigitte die Initiative und ließ sich von ihrem Mann scheiden. Auch hierin war sie keine Ausnahme. Mit wachsender Sorge beobachteten Familienpolitiker, daß die Frühehen ein viel höheres Scheidungsrisiko hatten und daß Scheidungen zunehmend von Frauen eingereicht wurden.¹⁰ Im Fall von Brigitte L. zeigten sich auch die problematischen Folgen: Auf sich allein gestellt, mußte sie sich nun als Späteinsteigerin in ihrem Beruf eine eigene Existenz aufbauen, was mit einem kleinen Kind zu Hause unmöglich war. Sie entschloß sich daher dazu, das Kind vorübergehend wegzugeben.¹¹

Die Geschichte wirft ein bezeichnendes Licht auf die fünfziger Jahre, die im allgemeinen als eine „goldene Zeit“ der Familie gelten. Auch wenn das Beispiel von Brigitte L. für den besonderen – aber nicht seltenen – Fall einer Frühehe steht, zeigten sich hier in zugespitzter Weise Probleme, die auch bei anderen Familien auftauchten: Wirtschaftliche Engpässe, Fragen der Kindererziehung und -betreuung und Beziehungsprobleme zwischen den Ehepartnern, die die Stabilität der Ehe bedrohten – diese drei Bereiche bildeten Kernfragen der Familienpolitik in den fünfziger Jahren. Der Lebensweg von Brigitte L. zeigte viele Züge, die die Familienpolitik der fünfziger Jahre bekämpfen wollte. Sie war ungewollt schwanger geworden; ihre Eheschließung beruhte nicht auf einer freien Entscheidung der Ehegatten zur Gründung einer Familie, sondern mußte wegen des Kindes erfolgen; Brigitte war als junge Mutter berufstätig, statt sich ausschließlich der Erziehung ihrer Tochter zu widmen; und im Alter von 21 Jahren hatte sie bereits eine Scheidung hinter sich und lebte zeitweise von ihrem Kind getrennt. Das Leitbild der Familienpolitik war dagegen geprägt von der bewußten Entscheidung der Eheleute zur Familiengründung und von einer auf Dauer angelegten Ehe mit mehreren Kindern, die in der Familie aufgezogen wurden.¹² Auch die junge Schneiderin aus München hätte sich eine solche Familie gewünscht. Sie war unglücklich mit ihrer Situation und hatte ihren Lebensweg nicht etwa gewählt, weil er ihr als bessere Alternative zu herkömmlichen Familienformen erschien.

Spätestens ab Mitte der sechziger Jahre änderte sich dies: Verschiedene gesellschaftliche Kräfte stellten das traditionelle Familienideal grundlegend in Frage. Die Wellen der antiautoritären Erziehung und der sexuellen Revolution brandeten gegen die gerade erst in den Kriegs- und Nachkriegsnöten wieder mühsam gestärkten „Stabilitätsreste“¹³ der deutschen Familie. Die Warnrufer der Bildungs-

⁹ Bericht von Brigitte L., in: Runge, Frauen, S. 68–85, Zitat S. 73.

¹⁰ Vgl. Nave-Herz, Scheidungsursachen.

¹¹ Bericht von Brigitte L., in: Runge, Frauen, S. 68–85, S. 73.

¹² Joosten, Frau, S. 38–46.

¹³ Schelsky, Wandlungen, S. 13.

katastrophe hatten die Familie als Brutstätte sozialer Ungleichheit identifiziert.¹⁴ Das zweite Vatikanische Konzil, das 1962 bis 1965 tagte, rüttelte an den überkommenen Grundfesten des katholischen Familienleitbildes.¹⁵ Und auch in der breiten Bevölkerung waren die Verhaltensänderungen nicht zu übersehen: Eine zunehmende Heiratsmüdigkeit, ein Anstieg der Scheidungen und der „Pillenknicke“ schienen das Ende der „goldenen Jahre“ für die traditionellen Familienstrukturen einzuleiten.¹⁶

Und die Familienpolitik? Wie reagierte sie auf diese Herausforderungen? Die sechziger Jahre gelten als eine eigentümlich farblose Phase.¹⁷ Die finanziellen Hilfen für Familien waren ab 1964 nahezu eingefroren. Umfassende Reformpläne liefen ins Leere, bis 1974 gab es keinen entschiedenen politischen Willen zu ihrer Umsetzung. Die Ansätze zu einer Familienrechtsreform versickerten nach einem halbherzigen ersten Anlauf 1957 für fast 20 Jahre. Und auch die öffentlichkeitswirksamen Auftritte und markanten Reden des ersten Familienministers Franz-Josef Wuermeling gab es nicht mehr. Sein Nachfolger Bruno Heck schien die Familienpolitik eher nebenamtlich zu betreiben.

Wirft man allerdings einen genaueren Blick auf die bundesdeutsche Familienpolitik der sechziger Jahre, dann sticht ins Auge, daß die genannten familienpolitischen Maßnahmen – Familienlastenausgleich und Familienrecht – auf der Bundesebene angesiedelt waren. Weitet man die Perspektive aus und nimmt auch die Länder mit in den Blick, dann zeigt sich, daß es hier neue familienpolitische Handlungsfelder jenseits von Kindergeld und Familienrecht gab, für die gerade die sechziger Jahre eine formative Phase bildeten: Aus altehrwürdigen Mütter-schulen wurden Familienbildungsstätten, Notkindergärten avancierten zu Frühlesegruppen. Familienpolitik war nun nicht mehr nur ein anderes Wort für Einkommenszulagen für den Ehemann und Vater, sondern bedeutete auch differenzierte Unterstützung und Förderung für alle Familienmitglieder, auch und vor allem für Frauen und Kinder. Solche Entwicklungen sollen in dieser Studie näher untersucht werden.

Wer sich mit diesen Fragen beschäftigt, findet zwei unterschiedliche Konflikt-ebenen, die miteinander verquickt waren: zum einen die inhaltliche Ausein-ander-setzung um eine angemessene Lösung für die neuen Herausforderungen und zum anderen einen formalen Streit um Zuständigkeiten. So konnte beispielsweise die paradoxe Situation entstehen, daß sich Politiker gegenseitig blockierten, obwohl sie inhaltlich einer Meinung waren, weil sie einander die Entscheidungsmacht nicht zugestehen wollten. Auf der anderen Seite konnten Koalitionen zwischen politischen Gegnern entstehen, die sich in dem Punkt einig waren, bei wem am Ende die Entscheidung liegen sollte. Diese Studie geht von der Grundannahme aus, daß die Kompetenzstreitigkeiten, die sich im föderativen Staat vor allem zwi-

¹⁴ Kaufmann u. a., *Wirkungen*, S. 182 f.

¹⁵ Vgl. zur Pastoralkonstitution „*Gaudium et spes*“ (1965), in der der Wandel von einer institutionellen zu einer personalen Sichtweise auf Ehe und Familie formuliert wurde, auch Lüdecke, *Eheschließung*; Pesch, *Konzil*.

¹⁶ Vgl. dazu Kapitel I.1.

¹⁷ Münch, *Familienpolitik*, S. 224.

schen Bund und Ländern abspielten, eine wichtige und bislang unterschätzte Rolle für die Entwicklung der Familienpolitik spielten und die inhaltlichen Auseinandersetzungen überformten. Dieser Ansatz kann sowohl Prozesse der Stagnation als auch Entwicklungsschübe erklären helfen.

Die historische und politikwissenschaftliche Forschung hat den familienpolitischen Wandel bisher kaum thematisiert und insbesondere die föderative Perspektive außer acht gelassen. So wurde zwar stets hervorgehoben, daß die Familienpolitik eine „Querschnittsaufgabe“ sei, die eine ganze Reihe von Fachressorts berühre. Der „Querschnittscharakter“ schlägt sich aber auch in der Vielfalt der Träger nieder, die vom Bund über Länder und Kommunen bis zu den freien Trägern der Wohlfahrtspflege reichen. Während die „horizontale“ fachliche Kompetenzaufsplitterung in der Forschung aufgegriffen wurde, fand die „vertikale“ Aufteilung zwischen den verschiedenen Akteursebenen bisher wenig Beachtung. Diese Studie kombiniert beide Fragen und verfolgt damit eine zweifache Stoßrichtung: Sie will zum einen die Formierung neuer Felder in der Familienpolitik untersuchen und zum anderen dabei die Geschichte der Familienpolitik in der Bundesrepublik um die föderative Dimension erweitern.

1. Kinder haben die Leute von alleine¹⁸: Familie und Sozialpolitik

Familienpolitik – das klingt zunächst wie ein Widerspruch in sich. Familie erscheint als Inbegriff des Privaten, Intimen, des Nichtstaatlichen. Hier assoziiert man nicht Recht, Ordnung und geregelte Verfahren, sondern Emotionalität, Gemeinschaft und Geborgenheit. Kein Richter heilt eine zerrüttete Ehe, kein Gesetz kann Eltern zwingen, ihre Kinder zu lieben, kein Familienlastenausgleich garantiert ein harmonisches Familienleben. Dennoch: Sieht man von wenigen radikal-liberalen Kritikern einmal ab, gilt es allgemein als anerkannt, daß die Familie politische Förderung verdient, denn dort wird „Humanvermögen“ produziert, das der Gesellschaft zugute kommt: Kinder werden in der Regel dort geboren und erzogen, die menschlichen Grundbedürfnisse nach Ernährung, Wohnung, Kleidung und sonstiger Versorgung werden in der Familie befriedigt, die Familie ist ein Rückzugsraum, in dem sich ihre Mitglieder erholen können, sie bietet emotionalen Ausgleich für die versachlichten Beziehungen in der Welt der Arbeit und schließlich stärkt sie die Solidarität zwischen den Generationen.¹⁹ Trotz dieser grundlegenden gesellschaftspolitischen Argumente bildet die Familienpolitik bis in die heutige Zeit einen vernachlässigten Sektor in der Sozialpolitik der Bundesrepublik. Das ist in erheblichem Maß auf die besonderen Grundzüge dieses Politikfeldes zurückzuführen.

¹⁸ Mit diesen Worten soll Konrad Adenauer die Einbeziehung der nachfolgenden Kindergeneration in die Rentenreform von 1957 abgelehnt haben. Vgl. ähnlich Schmidt, Familienpolitik, S. 469.

¹⁹ Vgl. exemplarisch für viele Darstellungen der gesellschaftlichen Familienfunktionen Wingen, Familienpolitik – Grundlagen, S. 40.

So haben die Familien große Probleme, ihre *Interessen* zu formulieren.²⁰ Ähnlich wie andere soziale Gruppen, die aufgrund vermeintlicher biologischer Kriterien definiert werden – etwa Frauen und alte Menschen –, können sich die Familien in der Regel nur auf einen kleinen gemeinsamen Nenner von Forderungen einigen. Zu unterschiedlich sind die sozialen Kontexte, in denen die Familien leben. Klein- und Großfamilien, Ober-, Mittel- und Unterschichtfamilien, Ausländerfamilien, Familien mit Sonderproblemen, wie beispielsweise Behinderung oder Sucht, verbinden nur wenige gemeinsame Interessen. Als allgemein anerkannte soziale Größe fehlt den Familien außerdem ein Gegner, gegen den sie sich organisieren könnten.

Hinzu kommt ein spezifisches Charakteristikum der Familien: Kinder haben keine *Wählerstimme*. Wenn eine vielköpfige Familie von staatlichen Leistungen profitiert, werden das in der Regel höchstens die zwei Wählerstimmen der Eltern positiv widerspiegeln. Selten eingestanden, trägt diese Tatsache doch zu einer typischen strukturellen Schwäche der Position der Familie in der Sozialpolitik parlamentarischer Demokratien bei. Auch die gesamtgesellschaftlichen Ziele der Familienpolitik sind – anders als in vielen anderen sozialpolitischen Bereichen – nur selten populäre Themen der Tagespolitik. Eine stabilisierte Bevölkerungsentwicklung oder eine ins Gleichgewicht gebrachte Generationenrelation sind keine Erfolgsmeldungen, die auf breite Wählerschichten Eindruck machen. Im Rampenlicht stehen allenfalls individuell spürbare Einzelmaßnahmen wie eine Kindergelderhöhung oder der Ausbau von Kindergärten.²¹ Daß Familien in demokratischen Staaten keine Lobby haben, beruht also zum großen Teil auf strukturellen Problemen, die nicht einfach durch eine bessere Interessenpolitik behoben werden können.

Familien befinden sich außerdem im Schnittpunkt sehr unterschiedlicher Lebensbereiche, und ihre Probleme berühren infolgedessen auch verschiedene Politikfelder. Familienpolitik ist unter anderem Frauen-, Jugend-, Verbraucher-, Struktur-, Bildungs-, Wohnungsbau-, Arbeitsmarkt-, Gesundheitspolitik – die Liste ließe sich weiter fortsetzen, denn so gut wie alle sozial- und gesellschaftspolitischen Bereiche haben Rückwirkungen auf die Familie. Familienpolitik muß daher Maßnahmen aus unterschiedlichsten Ressorts zusammenfassend steuern. Das erschwert eine ressortgebundene Verankerung und eine geschlossene Konzeption. Typisch für diesen „*Querschnittscharakter*“ ist, daß familienpolitische Maßnahmen in verschiedenen Ministerien und auf unterschiedlichen Trägerebenen angesiedelt sind.²²

Die Familie steht auch in einem historisch bedingten *Spannungsverhältnis zum Sozialstaat*. Ein Blick zurück auf die vergangenen 130 Jahre der deutschen Geschichte zeigt, daß der Sozialstaat Zug um Zug Aufgaben übernommen hat, für die ursprünglich die Familien zuständig gewesen waren.²³ Dies fand allerdings

²⁰ Vgl. Lee, Familie, S. 124 f.; Lüscher, Familienrhetorik, S. 36.

²¹ Vgl. Wingen, Familienpolitik – Grundlagen, S. 69.

²² Vgl. dazu auch Münch, Familienpolitik, S. 317–327.

²³ Zur inzwischen stark in Frage gestellten These des „Funktionsverlusts“ der Familien in Deutschland: vgl. Neidhardt, Familie in Deutschland.

nicht in Form eines einfachen Prozesses der Funktionsverlagerung statt, der die Familie „ausgehöhlt“ hätte. Gegen die These der Funktionsaushöhlung spricht zum einen, daß es die vormoderne Lebensgemeinschaft der Großfamilie, die alle gesellschaftlichen Funktionen in sich vereinte und autark war, auch in früheren Zeiten nur selten gegeben hat. Das von Emile Durkheim formulierte „Kontraktionsgesetz“, das davon ausging, daß sich die Familiengröße im Zuge der Modernisierung von der Großfamilie zur isolierten und funktionsgeschwächten Kernfamilie zusammengezogen habe, gilt heute als widerlegt: In weiten Teilen Mittel- und Westeuropas bildete die Kernfamilie auch vor der Industrialisierung schon die wichtigste Familienform.²⁴ Außerdem hatte es manche Probleme, die der Sozialstaat aufgriff, in dieser Form in der vormodernen Familie gar nicht gegeben, so daß auch insoweit von einer Funktionsaushöhlung nicht die Rede sein kann. So greift die Interpretation der Veränderung als Funktionsverlust zu kurz. Kennzeichen der modernen Entwicklung war, daß durch gesellschaftliche Veränderungen und durch die Entstehung neuer Institutionen wie der Sozialversicherung immer neue Konstellationen entstanden, an die sich auch die Familie anpassen mußte.²⁵ Daher spricht man besser nicht von einem Funktionsverlust, sondern vom Funktionswandel der Familie.²⁶ Dennoch bleibt festzuhalten, daß die Institutionen des Sozialstaats und die Familie in einem engen Wechsel- und teilweise auch Konkurrenzverhältnis stehen und sich gegenseitig beeinflussen.

In gewissem Maße hat der Sozialstaat auch neue Probleme der Familie mitverursacht. Die demographische Entwicklung – vor allem der Rückgang der Geburten – hing eng mit den Konstruktionsprinzipien der sozialstaatlichen Einrichtungen zusammen.²⁷ Daß bestimmte Belastungen, wie beispielsweise die Altersversorgung, durch die Sozialversicherungssysteme „vergemeinschaftet“ wurden, der Staat aber die Versorgungskosten der Kinder ganz überwiegend der Familie überließ, beförderte den Trend zu weniger Kindern. Die Eltern reagierten damit auf die einseitig verbliebene finanzielle Bürde. Der deutsche Sozialstaat ist für sein Funktionieren aber auf ein gewisses Maß an demographischer Stabilität angewiesen, die er in diesem Punkt selbst hintertreibt. Die Familienpolitik war daher eines der ersten Felder, in dem sich der Sozialstaat mit Problemen auseinandersetzen mußte, die er selbst mit hervorgerufen hatte.

Einer festen Verankerung der Familie in der Sozialpolitik stand in gewissem Maße auch die deutsche *Tradition der Sozialversicherung* im Wege.²⁸ Diese lief in zweifacher Hinsicht an den Bedürfnissen der Familien vorbei: Erstens richtete sich die deutsche Sozialversicherung traditionell an Arbeitnehmer. Es ist aber gerade ein Charakteristikum von Familien, daß sie gesellschaftliche Funktionen jenseits und unabhängig von der Arbeitswelt erfüllen. Die „Familienarbeit“ als

²⁴ Zur Kritik an Durkheims These vgl. die zusammenfassende Darstellung bei Hettlage/Wagner, Familienreport, S. 45–47.

²⁵ Vgl. dazu Bahle, Familienpolitik, S. 28 f.

²⁶ These vom „Funktionsverlust“ bei Ogburn, Ursachen; Kritik daran vor allem durch König, Familie, und Rosenbaum, Seminar. Vgl. dazu auch den Forschungsüberblick bei Gestrinch, Geschichte, S. 69–72.

²⁷ Kaufmann, Bevölkerungsprozeß, S. 117; ders., Sozialstaat als Prozeß.

²⁸ Vgl. dazu Zacher, Grundlagen, S. 350.

„Nichterwerbsarbeit“ hat in der klassischen Sozialversicherung keinen Platz. Eine zentrale Frage der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts lautete daher, wie sich Personen, die diese Familienarbeit leisten, in das Netz der sozialen Sicherung integrieren lassen, dessen Bezugspunkt ursprünglich die Erwerbsarbeit war. Sozialversicherungsleistungen für Familienmitglieder, die nicht berufstätig waren, gab es in Deutschland anfangs nur, wenn mindestens eine Person in der Familie, in der Regel der Mann, berufstätig war. Eine eigenständige soziale Sicherung für „Familienarbeit“, wie etwa bei Modellen, die von einer beitragsunabhängigen Staatsbürgerversorgung ausgehen (Großbritannien) oder die ein „Herdgeld“ oder „Erziehungsgeld“ für Mütter kennen (Frankreich), existierte im deutschen Sozialstaat nicht. Das arbeitnehmerzentrierte Leitbild, das aufgrund der Schlüsselstellung des erwerbstätigen Mannes auch als „strong-male-breadwinner“-Modell bezeichnet wird, trug entscheidend dazu bei, daß die soziale Sicherung in der Bundesrepublik mehr männer- als frauenfördernd und mehr ehe- als familienfördernd angelegt war.²⁹ Auch das erste Kindergeldgesetz der BRD von 1954 stand in dieser Tradition. Es war nach dem Vorbild der Sozialversicherung beitragsfinanziert und stellte eine Art Lohnumverteilung zugunsten erwerbstätiger Personen mit Kindern dar. Um es zuzuspitzen: Dieses Kindergeld gab es zunächst nur für Berufstätige, eine Begrenzung, die sachgerecht kaum zu begründen war.³⁰ Zweitens sicherte die Sozialversicherung gegen Risiken der Erwerbstätigkeit, die zu einem Einkommensverlust führten. Zwar spielt die finanzielle Grundversorgung eine wichtige Rolle für das Wohlergehen von Familien. Sie haben aber häufig außerdem noch andere Bedürfnisse, die nicht mit Geld befriedigt werden können. So kann beispielsweise eine unzureichende soziale Infrastruktur durch individuelle finanzielle Zuwendungen kaum ausgeglichen werden.

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs sprachen sich einflußreiche Sozialpolitikexperten daher für eine Schwerpunktverlagerung der Sozialpolitik aus: Neuer Angelpunkt sollte nach dem Zusammenbruch nicht mehr die Klasse, sondern die Familie sein. Gerhard Mackenroth beispielsweise forderte 1952 eine Umverteilung zugunsten kinderreicher Familien.³¹ Nicht mehr zwischen verschiedenen Einkommensschichten sollte ein Ausgleich stattfinden, sondern zwischen Alleinstehenden und Familien. Es machte einen großen Unterschied, wie viele Personen von einem Einkommen versorgt werden mußten, und daraus zog Mackenroth die Schlußfolgerung, die Differenzierung der Gesellschaft verlaufe nicht mehr entlang der „Klassenlinie“, sondern entlang der „Kinderlinie“. Die Familie als Unterhaltsverband sollte daher zu einer zentralen Kategorie der Sozialpolitik werden. Sie einzubeziehen bedeutete aber aufgrund der oben beschriebenen traditionellen Prägung des westdeutschen Sozialstaats nicht eine einfache Expansion, sondern eine grundlegende Reform der Sozialpolitik. Dies erklärt manche strukturellen

²⁹ Lessenich/Ostner, *Dynamik*, S. 790.

³⁰ Eltern, die außerhalb des Erwerbslebens standen, wurden lediglich über Sonderregelungen versorgt. Vgl. Zacher, *Grundlagen*, S. 497.

³¹ Mackenroth, *Reform*, folgende Zitate ebenda S. 56 f.; vgl. dazu auch die Erläuterungen bei Moeller, *Mütter*, S. 193 f.

Blockaden, gegen die die Familienpolitik ankämpfen mußte. Bis heute ist die „sozialpolitische Großaufgabe des 20. Jahrhunderts“, als die Mackenroth die sozialstaatliche Förderung der Familien bezeichnete, nicht befriedigend gelöst.³²

Das spannungsreiche Verhältnis zwischen Familie und deutschem Sozialstaat zeigt sich nicht zuletzt darin, daß sich die Begründung für eine finanzielle Unterstützung von Familien nicht vollständig in die klassische Definition von Sozialpolitik mit ihren Handlungsfeldern – Sozialversicherung, Versorgung und Fürsorge – einordnen ließ. Sie paßte im Grunde in keinen der drei Bereiche, denn Kinder sind kein „Risiko“, das von der Gemeinschaft solidarisch abgedeckt werden muß, und sie sind auch keine Ursache für „unverschuldete Not“. Aber sie kosten die Eltern Ressourcen, und wer Kinder hat, lebt in vieler Hinsicht unter wirtschaftlich schlechteren Lebensumständen als ein Alleinstehender. Das beginnt mit dem Haushaltsbudget, das auf mehrere Köpfe aufgeteilt werden muß, setzt sich in der „Familienarbeit“ fort, die zusätzlich erbracht wird, und geht bis hin zu konkreten alltäglichen Problemen, wie beispielsweise der Suche nach einer geeigneten Wohnung. Das alles wäre kein ausreichendes Argument, wenn das Aufziehen von Kindern eine Privatangelegenheit der Eltern wäre. Aber die Kinder von heute sind die Träger der wirtschaftlichen Prosperität in den nächsten Jahren und Jahrzehnten. Die Kinderlosen bereichern sich daher de facto als eine Art Trittbrettfahrer, indem sie die Kosten für Kinder sparen und später trotzdem von der nachfolgenden Generation profitieren.³³ So ist die Geschichte der Familienpolitik auch die Geschichte eines vierten sozialpolitischen Handlungsfeldes, das sich erst nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs zu entwickeln begann: die „soziale Förderung“. Ziel dieses Zweigs der Sozialpolitik war der Ausgleich von Lebensumständen.³⁴ Kinder, die in große Familien geboren werden, sollten die gleichen Chancen haben, wie solche, die in Kleinfamilien aufwachsen, und Familien mit Kindern sollten am Wohlstand ebenso teilhaben wie Alleinstehende. Daß dies als sozialpolitisches Argument anerkannt wurde, bildet einen wichtigen Fortschritt für die Familienpolitik, denn sie konnte sich dadurch aus dem bevölkerungspolitischen Kontext lösen und sich auf eine neue Legitimationsbasis berufen. Für die Familienpolitik bedeutete dies auch eine Akzentverlagerung hin zu einem umfassenderen Ansatz, der über wirtschaftliche Hilfen hinauswies.

Die familienpolitischen Maßnahmen in der Bundesrepublik erschöpfen sich nicht in finanziellen Hilfen. Sie umfassen daneben vor allem auch ein weitver-

³² So das Resümee des Familienpolitikexperten Max Wingen in einem Interview im Juli 2000. Wingen, Realistische Utopiequanten. Auch Hans Zacher stellte dies vor kurzem noch einmal deutlich heraus. Zacher, Grundlagen, S. 350, 353 f.

³³ Vgl. dazu beispielsweise die Argumentation von Wilfrid Schreiber, dem gedanklichen Konstrukteur der dynamischen Rente, der in den fünfziger Jahren auch ein Konzept für die Umlagefinanzierung der „Kinderkosten“ entworfen hatte. Schreiber, Einkommensumverteilung, insb. S. 132 f., wo sich Schreiber gegen den Vorwurf einer „Zuchtprämie für zeugungsfreudige Eltern“ verwahrt.

³⁴ Vgl. dazu den historischen Überblick über die theoretische Diskussion bei Kaufmann, Begriff, S. 86 f. Dort auch der Hinweis auf den hierfür entscheidenden Begriff der „Lebenslage“, den Gerhard Weisser einführte.

zweites Angebot an *Dienstleistungen*.³⁵ In Form von Kindergärten, Sozialstationen, Beratungsstellen, Fortbildungsinstitutionen und vielen weiteren Einrichtungen steht für die Familien ein Netz an Hilfsangeboten bereit, das sich ganz überwiegend in der Trägerschaft von Wohlfahrtsverbänden und Kommunen befindet. Diese Trägervielfalt erschwerte die konsequente Konzeption der Familienpolitik, da in jenem Bereich, der sich in freier Trägerschaft befand, die staatlichen Koordinations- und Kontrollmöglichkeiten gering waren. Der sozialpolitische Grundsatz des Subsidiaritätsprinzips gewährte den Wohlfahrtsverbänden in ihrem Bereich prinzipiell Vorrang vor staatlicher Intervention. Die Eigenständigkeit dieses Sektors verstärkte sich auch dadurch, daß die Dienstleistungen der freien Träger nach 1945 in der staatlichen Familienpolitik nicht die gleiche Aufmerksamkeit erfuhren, wie die wirtschaftlichen Hilfen. Man kann die Sache allerdings auch von der anderen Seite dahingehend interpretieren, daß der Staat die freien Verbände für sich in den Dienst nahm und ganz gezielt bestimmte Aufgaben an die gesellschaftlichen Wohlfahrtspfleger delegierte – eine Organisationsstruktur, die als „neokorporatistisch“ bezeichnet worden ist.³⁶ Den Wohlfahrtsverbänden als Hauptakteuren im Bereich der familienbezogenen Dienstleistungen blieb auf diese Weise anfangs relativ viel Gestaltungsfreiraum.

Ab Mitte der sechziger Jahre wandte sich auch der Staat verstärkt dem Bereich der familienbezogenen Dienstleistungen zu. Man spricht davon, daß die bundesdeutsche Sozialpolitik neben der bisherigen, vor allem monetär orientierten „Einkommensstrategie“ eine „Dienstleistungsstrategie“ entwickelte – eine Tendenz, die sich auch in anderen Feldern der Sozialpolitik zeigte.³⁷ Die zunehmende Kooperation zwischen Staat und Verbänden verlief dabei nicht immer konfliktfrei, und die für diesen Bereich der „gemischten Wohlfahrtsproduktion“³⁸ typischen schwierigen Aushandlungsprozesse zeigten sich auch in der Familienpolitik.

2. Föderalismus und Sozialstaat

Der föderalistische Staatsaufbau prägt die bundesdeutsche Sozialpolitik in dreifacher Weise: Erstens gibt es in der Bundesrepublik eine komplizierte *Kompetenzordnung*.³⁹ Bund und Länder sind für unterschiedliche Politikbereiche zuständig. In wessen Entscheidungsbereich die Sozialpolitik liegt, ist nicht einfach zu klären. Nach dem Grundgesetz ist die Bundesrepublik Deutschland ein „sozialer Bundesstaat“ (Art. 20,1 GG). Das Sozialstaatsgebot erstreckt sich nicht nur auf den

³⁵ Auch Gesundheits- und Wohnungsbaupolitik haben familienpolitische Auswirkungen, die hier aber nicht in die Untersuchung einbezogen werden können. Vgl. zu diesen Fragen Kaufmann, Familie, S. 556 f., 559.

³⁶ Heinze/Olk, Wohlfahrtsverbände, S. 106.

³⁷ Kaufmanns Typologie der sozialpolitischen Interventionsformen bezeichnet diese Handlungen als „ökologische“ Intervention. Kaufmann, Elemente, S. 76; Herlth/ders., Probleme, S. 17; vgl. dazu auch Gross/Badura, Sozialpolitik.

³⁸ Vgl. zur Definition der „gemischten Wohlfahrtsproduktion“ bzw. des „Wohlfahrtspluralismus“ Evers/Olk, Dimensionen, S. 14–27; Schmid, Wohlfahrtsverbände, S. 220–227.

³⁹ Vgl. dazu allgemein Zacher, Grundlagen, S. 394

Bund, sondern auch auf die Länder, die ebenfalls den Grundsätzen des „sozialen Rechtsstaates“ Rechnung tragen sollen (Art. 28,1 GG). Bund und Länder standen also zunächst als Partner in der Sozialpolitik gleichberechtigt nebeneinander. Die Position der Länder wird durch das Subsidiaritätsgebot noch gestärkt, das den Ländern Vorrang einräumt, während der Bund dagegen nur in einzeln geregelten Ausnahmen zuständig sein soll. Diese verfassungsrechtliche Aufteilung, die im Artikel 30 des Grundgesetzes geregelt ist, trat jedoch aus zwei Gründen schon früh in den Hintergrund: Zum einen überlagerte der Trend zur Unitarität die föderativen Komponenten der Sozialpolitik. Das Grundgesetz verpflichtete in Artikel 72, Abs. 2 Nr. 3 zu einer „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“. Vor allem unter Berufung auf diesen Artikel beanspruchte der Bund seine Zuständigkeit im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung. Zum anderen erwiesen sich die als Ausnahme deklarierten Handlungsfelder des Bundes – vor allem die Fürsorge und die Sozialversicherung – in der historischen Entwicklung als die wichtigsten des Sozialstaates.⁴⁰ Das führte zu der paradoxen Situation, daß die Ausnahmefälle des Grundgesetzes zum Regelfall wurden. In der Familienpolitik spielten die Länder hingegen stets eine relativ große Rolle, da viele familienfördernde Dienstleistungen und Infrastruktureinrichtungen im Grenzbereich der Kulturhoheit der Länder angesiedelt waren.

Zweitens beeinflußt das föderative System der Bundesrepublik die Sozialpolitik durch seine *Finanzordnung*. Hierdurch lassen sich beispielsweise viele Konflikte um den Familienlastenausgleich erklären. Besonders wichtig war in diesem Zusammenhang die Aufteilung der Einkommenssteuer zwischen Bund und Ländern, da ein Teil des Familienlastenausgleichs bis zur Reform 1974 aus Einkommenssteuerfreibeträgen bestand. Die Länder brachten ihre Interessen an ihrem Steueranteil durchaus zur Sprache. Stand beispielsweise eine Erhöhung von Steuerfreibeträgen für Kinder zur Diskussion, dann mußte dies nicht nur beim Bund, sondern auch bei den Ländern Zustimmung finden. Eine Säule des Familienlastenausgleichs war also fest in die föderative Finanzordnung der Bundesrepublik eingebunden.⁴¹ Das Kindergeld, die zweite Säule des bundesdeutschen Familienlastenausgleichs, wurde erst 1961 bis 1964 stufenweise in den Bundeshaushalt übernommen. Zuvor hatte es hierfür einen von der staatlichen Finanzordnung weitgehend unabhängigen Topf aus Arbeitgeberbeiträgen gegeben, der durch eigene Kindergeldkassen verwaltet worden war. Die organisatorische Parallelität zwischen Sozialversicherung und Kindergeld war kein Zufall. Um sich die legislative Kompetenz zu sichern, mußte der Bund das Kindergeld als Teilbereich der Sozialversicherung deklarieren.⁴² Nach der Übernahme in den Bundeshaushalt

⁴⁰ Zacher, Sozialstaat, S. 37.

⁴¹ Eine explizite föderative Regelung für die Finanzordnung gibt es nur im Bereich der Steuern. Hier ist in der Verfassung (Art. 105–108 GG) festgelegt, welche Gebietskörperschaften welchen Anteil der einzelnen Steuereinnahmen erhalten. Von Änderungen der Freibeträge waren die Länder in erheblichem Maße mitbetroffen. Vorschläge zur Erhöhung der Freibeträge wurden daher häufig von ihnen blockiert.

⁴² Münch, Sozialpolitik, S. 99f. Diese Dienstbarmachung der Sozialversicherung für den an sich sozialversicherungsfernen Zweck des Kindergeldes war unter Zeitgenossen nicht unumstritten. Vgl. z. B. die kritische Stellungnahme des Unterausschusses des Rechtsaus-

konnte die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nicht mehr umstritten sein. Für das Kindergeld war eindeutig und allein der Bund zuständig, der sich auf den Grundgesetzartikel 74 – die Fürsorge – berief.

Zum dritten prägt der Föderalismus die *institutionelle Ordnung* der Sozialpolitik. Das verfassungsrechtliche Organ, mit dessen Hilfe die Länder Einfluß auf die Bundespolitik nehmen können, ist der Bundesrat. Gemäß dem ursprünglichen Konzept sollte der Bundesrat eine Länderregierungskammer sein. Parteipolitische Konflikte sollten eigentlich aus dem Gremium herausgehalten werden und die Länderinteressen im Vordergrund stehen. 1969 trat erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik der Fall ein, daß im Bundesrat eine andere parteipolitische Stimmmehrheit herrschte als in der Bundesregierung.⁴³ Der Bundesrat änderte dadurch seinen Charakter und seine politische Funktion. Zunehmend wurde er als Organ der Opposition gegen die Bundesregierung parteipolitisch instrumentalisiert.⁴⁴ Da der Bundesrat dadurch eine Neuausrichtung erfuhr, bildeten sich in der politischen Praxis neben dem Bundesrat sowohl eine Bund-Länder-Zusammenarbeit als auch eine Selbstkoordination der Länder untereinander. Zahlreiche Kommissionen, Ausschüsse und sonstige Koordinationsgremien im Bund-Länder-Bereich berieten nun im Vorfeld des Bundesrates. Die Selbstkoordination, deren prominentestes Beispiel die Kultusministerkonferenz ist, diente vor allem dazu, einer möglichen Übertragung von Kompetenzen auf die Bundesebene zuvorzukommen, indem sie selbst einheitliche Lösungen für das Bundesgebiet entwickelte.⁴⁵ Neben Bund und Ländern bildeten diese Gremien des „kooperativen Föderalismus“ eine Art „zweite Nationalebene“ jenseits der Verfassung und ohne parlamentarische Kontrolle.⁴⁶

Auch die Familienpolitik war von dieser Verschiebung in der föderativen Institutionenordnung betroffen, denn diese ereignete sich zu einem Zeitpunkt, als die Länder ihre familienpolitischen Aktivitäten stark forcierten. Da in der Familienpolitik kulturpolitische Fragen berührt wurden, schien es von entscheidender Bedeutung, hier die Interessen der Länder als Staatsorgane – unabhängig von der parteipolitischen Ausrichtung der Regierungen – zu vertreten und die Landeskulturhoheit gegenüber den Ansprüchen der Bundesregierung zu verteidigen. So verwundert es nicht, daß sich auch in der Familienpolitik die Bildung von Länderkonferenzen nachweisen läßt.

Angesichts der skizzierten Zusammenhänge wäre es verfehlt, von einer starren föderativen Staatsordnung auszugehen, die die Entwicklung der Sozial- bzw. Familienpolitik lediglich einseitig beeinflußt hätte. Auch die föderativen Organisationsstrukturen befanden sich – soweit im Rahmen der grundgesetzlichen Vor-

schusses des Bundesrates zum Entwurf des Kindergeldgesetzes in der Sitzung am 29. 7. 1954, BayHStA, StK-GuV 10659.

⁴³ Laufer, Bundesrat, S. 318.

⁴⁴ Scharpf, Entwicklungslinien; ders., Bundesrat; Laufer, Bundesrat.

⁴⁵ Vgl. Scharpf, Politikverflechtung.

⁴⁶ Bis 1969 entwickelte sich eine wildwuchernde Praxis der Kooperation und Koordination. 1969 wurde durch eine Grundgesetzänderung die verfassungsrechtliche Basis für Institutionen und Verflechtungen des „kooperativen Föderalismus“ geschaffen. Vgl. Scharpf, Entwicklungslinien; Laufer, System, S. 151 f.

gaben möglich – im Fluß; Veränderungen und Verschiebungen waren nicht zuletzt durch die Entwicklung der Sozialpolitik mitverursacht. Betrachtet man die historische Entwicklung, so zeigen sich ausgeprägte Wechselwirkungen zwischen förderativer Staatsordnung und Sozialpolitik.⁴⁷

3. Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949–1975: Charakteristika und Phasen im Überblick

Der *Begriff der Familienpolitik* ist noch recht jung. Erst nach dem Zweiten Weltkrieg fest eingebürgert, bezeichnet er allgemein das bewußte und planvoll-ordnende öffentliche Einwirken auf die äußeren, insbesondere wirtschaftlichen und sozialen Lebensbedingungen derjenigen Gemeinschaften, die dem jeweils maßgeblichen Verständnis von Familie entsprechen.⁴⁸ Familienpolitik unterscheidet sich dabei von dem älteren Begriff der Bevölkerungspolitik, die möglichst explizit und direkt auf die Entwicklung und Struktur der Bevölkerung einwirken möchte. Sie ist zudem zu trennen von Frauen- oder Kinderpolitik, zwei Bereiche, die sich zwar mit der Familienpolitik überschneiden, aber dabei die Individuen nicht schwerpunktmäßig als Teil einer Familie sehen, sondern im Gegenteil oft eine „familienkritische Note“ haben.⁴⁹

Nach dem Untergang des NS-Regimes hatte die Familienpolitik in Westdeutschland zunächst einen schwierigen Start, denn sie mußte sich gegenüber der rassistischen *Familienpolitik des Nationalsozialismus* abgrenzen. Die NS-Familienpolitik war ein Instrument der Bevölkerungs- und Rassenpolitik gewesen.⁵⁰ So hatten die Regelungen während des „Dritten Reichs“ massive geburtenfördernde Ziele für den als „hochwertig“ angesehenen Teil der Bevölkerung. Auf der anderen Seite stand dem die Ausgrenzung von vermeintlich „minderwertigen“ Bevölkerungsgruppen gegenüber, die durch antinatalistische Repressionen diskriminiert und verfolgt wurden. Eine solche Ausgrenzung nach rassistischen und eugenischen Kriterien lehnten die frühen Nachkriegspolitiker vehement ab. Das Leitbild, auf das sie sich statt dessen beriefen, war jedoch nicht „offen“, sondern bezog sich auf die Leitvorgaben des christlich-bürgerlichen Familienideals. Ein zweites Kennzeichen der NS-Familienpolitik war das Vordringen des Staates in den Innenbereich der Familien und die damit verbundene ideologische Indoktrination gewesen. Die westdeutschen Familienpolitiker vertraten dagegen nach 1945 strikt den Grundsatz der Subsidiarität, der aus der katholischen Soziallehre stammte. Demnach sollte der Staat nur dann eingreifen, wenn die Familie ihre Probleme selbst nicht mehr regeln konnte. Gegenüber der Absicht des NS-Regimes, möglichst viele Lebensbereiche der Familie, allen voran die Kindererziehung, staatlich zu kontrollieren, bedeutete dies einen grundlegenden Richtungs-

⁴⁷ Münch, Sozialpolitik, S. 41 f.

⁴⁸ Wingen, Theorie, S. 3.

⁴⁹ Wingen, Familienpolitik, S. 12–20, S. 12.

⁵⁰ Ruhl, Ideologie; Bahle, Familienpolitik, S. 68; Schulz, Sicherung, S. 143–149.

wechsel. Drittens schließlich wurde in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg ein umlagefinanzierter Familienlastenausgleich eingeführt. Auch organisatorisch knüpfte man also bewußt nicht an die Regelungen des NS-Regimes an, die staatlich finanziert gewesen waren, um den Eindruck von Kontinuität zu vermeiden. Mit dem neuen Verfahren reduzierten sich die staatlichen Einflußmöglichkeiten auf die Ausgestaltung der Kinderzulagen. Auch der organisatorische Neubeginn war damit formaler Ausdruck des bewußten Rückzugs des Staates aus den Familienangelegenheiten. Das nun eingeführte subsidiäre Modell des Familienlastenausgleichs konnte sich statt dessen auf ältere Traditionen, vor allem auf das französische Vorbild berufen.

Gerade im Vergleich mit *Frankreich* treten allerdings auch wesentliche inhaltliche Unterschiede deutlich hervor.⁵¹ Hier werden grundlegende Differenzen zwischen den verschiedenen nationalen Sozialstaatsmodellen sichtbar. Die Gegenüberstellung von französischer und deutscher Familienpolitik ist besonders aufschlußreich, da beide Staaten grundsätzlich ähnliche sozialpolitische Ansätze hatten, jedoch in der Familienpolitik verschiedene Wege gingen.⁵² So unterschieden sich die familienpolitischen Konzepte deutlich darin, welchen Stellenwert sie der Ehe einräumten. Im westdeutschen Ansatz nahm die Ehe stets einen deutlich höheren Rang ein als die Geburt von Kindern. Eine Heirat war und ist bis heute mit lukrativeren sozialstaatlichen und steuerrechtlichen Regelungen verbunden als die Geburt von Kindern. Umgekehrt weist Frankreich durch das ganze 20. Jahrhundert hindurch eine ausgeprägte Tradition geburtenfördernder Maßnahmen auf, während in der Bundesrepublik eine pronatalistische Politik nach den Erfahrungen der NS-Zeit und in Abgrenzung gegenüber der DDR weitgehend diskreditiert war. Unterschiedlich war zudem der Umgang mit einer Erwerbstätigkeit von Müttern. In Frankreich waren Frauen von der Kinderbetreuung stärker entlastet, weil es eine gut ausgebaute Kindergartenversorgung und Ganztagschulen gab. Aber auch die Entscheidung gegen eine Erwerbstätigkeit und für die Konzentration auf Familienarbeit wurde dort durch relativ hohe Sozialleistungen unterstützt. In der Bundesrepublik bestand dagegen bis Mitte der achtziger Jahre weder finanziell noch sozialversicherungsrechtlich ein angemessener Ausgleich für die Familienarbeit. Ein Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen zur Entlastung der Mütter wurde im Untersuchungszeitraum dieser Studie nicht realisiert.

Auch der Vergleich mit der *DDR* bringt prägnante Züge der westdeutschen Familienpolitik ans Licht, die sehr bewußt in Abgrenzung gegenüber dem östlichen

⁵¹ Vgl. dazu Lessenich/Ostner, *Dynamik*; Schultheis, *Familie*.

⁵² Zum deutsch-französischen Vergleich der Familienpolitik siehe auch die historische Untersuchung von Niehuss, *Family Policy*, sowie die theoretischen Überlegungen von Lessenich/Ostner, *Dynamik*, und von Schultheis, *Familie*. Zur französischen Familienpolitik vgl. Schultheis, *Sozialgeschichte*. Der Vergleich mit Frankreich ist vor allem auch deshalb interessant, weil Frankreich und Deutschland im Konzept von Gösta Esping-Andersen zum selben Typus des konservativen Wohlfahrtsstaates gehören, Esping-Andersen, *Worlds*.

Konkurrenten gewählt wurden.⁵³ Ein erster wichtiger Punkt war auch hier die Haltung gegenüber der aktiven Geburtenförderung. Angesichts des Geburteneinbruchs ab Mitte der sechziger Jahre mit einer ähnlichen Problemlage wie die Bundesrepublik konfrontiert, ergriffen die DDR-Familienpolitiker pronatalistische Maßnahmen, die zunächst eine durchschlagende Wirkung zu entfalten schienen. Gegenüber den Erfolgsmeldungen aus dem Osten Deutschlands gerieten westliche Politiker, die den pronatalistischen Ansatz prinzipiell ablehnten, unter erheblichen Rechtfertigungsdruck. Ein weiterer Aspekt war die Frage der staatlichen Kinderbetreuungseinrichtungen. Die DDR betrieb diese – ähnlich wie das NS-Regime, freilich mit anderem ideologischen Hintergrund – von Anfang an vor allem mit dem Ziel, Frauen als Arbeitskräfte zu gewinnen. In der Bundesrepublik konnte dieses Argument hingegen keine Zugkraft entfalten. Erst die Betonung des bildungspolitischen Auftrags der Kindergärten Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre bewirkte einen kurzzeitigen Ausbau des Netzes der Kindergärten. Die Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips und der Selbstregelungskompetenz der Familie bildeten grundlegende ideelle Abgrenzungskriterien der Bundesrepublik gegenüber der DDR. Die DDR-Familienpolitik sah sich hier von westdeutschen Politikern in die Nähe des Nationalsozialismus gerückt. Auf der anderen Seite mußten sich die westdeutschen Familienpolitiker den Vorwurf gefallen lassen, die „Familienarbeit“ als Privatsache zu deklassieren und deren Leistungen nicht angemessen zu würdigen. Schließlich trat auch im Vergleich zur DDR die „Ehezentrierung“ der westdeutschen Familienpolitik deutlich zutage. Die DDR förderte im Gegensatz dazu vor allem Mutter-Kind-Beziehungen. Die genannten Unterschiede sollen nicht über einige Parallelen hinwegtäuschen: Gemeinsam war den west- und ostdeutschen Familienpolitikern die Ablehnung der eugenisch und rassistisch begründeten Ausgrenzungspolitik der NS-Zeit. Auch das Leitbild der partnerschaftlichen Gleichberechtigung in Ehe und Familie bildete im Prinzip, wenn auch unterschiedlich ausgeprägt und erst mit der Zeit konkret umgesetzt, in beiden deutschen Staaten einen familienpolitischen Grundsatz.

Charakteristisch für die Familienpolitik in der Bundesrepublik ist ferner die traditionelle *duale Struktur* mit staatlich geregelten finanziellen Hilfen einerseits und einem Dienstleistungsangebot der Wohlfahrtsverbände andererseits. Für die familienbezogenen Einrichtungen der karitativen Verbände – Kinderbetreuungseinrichtungen, Mütterschulen, Müttergenesungswerk, Beratungsstellen usw. –, die während der NS-Zeit weitgehend zwangsverstaatlicht worden waren, schlug nach dem Untergang des NS-Regimes die große Stunde.⁵⁴ Ihre Arbeit griff die familiären Fragen und Probleme auf, die jenseits der Erwerbssphäre lagen, und gerade diese Probleme nahmen in der „Zusammenbruchgesellschaft“ breiten Raum ein. Außerdem war die Arbeit der Verbände nicht unmittelbar von dem Funktionieren des Staates abhängig. Sie wurde im Gegenteil begünstigt durch das staatliche Vakuum nach Kriegsende. Auch und gerade angesichts des Zusammenbruchs des staatlichen Systems konnten sie weiterarbeiten. Zudem waren die kirchlichen

⁵³ Vgl. dazu Schulz, *Sicherung*, S. 143–149; Bast/Ostner, *Ehe*; Gerhard, *Frauenfrage*, S. 392–396.

⁵⁴ Vgl. zum folgenden Frie, *Brot*, S. 144; Zacher, *Grundlagen*, S. 439.

Verbände vermeintlich unbelastet aus der Zeit des Nationalsozialismus hervorgegangen. Die meisten der nach 1945 aktiven Wohlfahrtsverbände sahen sich als Gegner des Nationalsozialismus und Opfer der Gleichschaltung.

Als 1949 die Bundesrepublik gegründet wurde, waren die Institutionen der Wohlfahrtsverbände – vielfach mit Unterstützung der Länderregierungen – schon fest etabliert.⁵⁵ So knüpften die westdeutschen Familienpolitiker an die traditionelle duale Struktur an, denn ein Aufbrechen der herkömmlichen Aufgabenverteilung stand angesichts der gegebenen Situation gar nicht mehr zur Debatte.⁵⁶ Die Fortführung dieses Ansatzes entsprach allerdings auch dem Grundsatz der Subsidiarität und wurde daher auch seitens der führenden Familienpolitiker nicht in Frage gestellt, sondern im Gegenteil weiterhin gefördert.

Der Schutz von Ehe und Familie ist in der Bundesrepublik in der *Verfassung* verankert (Art. 6 GG). Das Gebot des Grundgesetzes umfaßt nicht nur eine Bestandsgarantie, so daß die staatliche Politik verpflichtet ist, die Familie als gesellschaftliche Institution zu bewahren, sondern auch ein Förderungsgebot.⁵⁷ Artikel sechs schreibt außerdem die elterlichen Erziehungsrechte fest, garantiert den Mutterschutz und fordert gleiche Entwicklungsbedingungen für eheliche und nichteheliche Kinder. Neben Artikel sechs Grundgesetz bilden das Sozialstaatsgebot (Art. 20 und 28 GG) und der Gleichheitsgrundsatz (Art. 3,1 GG) normative Bezugspunkte der Familienpolitik. Auch andere Wertentscheidungen des Grundgesetzes haben zunehmend an Einfluß auf die Familienpolitik gewonnen, insbesondere das Recht auf Freiheit und freie Entfaltung der Persönlichkeit sowie der Anspruch auf Wahrung der Würde.⁵⁸ Auch Länderverfassungen enthalten Artikel zum Familienschutz,⁵⁹ und somit haben sowohl der Bund als auch die Länder einen familienpolitischen Auftrag.

Ein Spezifikum der bundesdeutschen Familienpolitik ist ihre *Leitbildgebundenheit*.⁶⁰ Der Leitbildwandel zwischen den fünfziger und den siebziger Jahren prägte in starkem Maße die Entwicklung von Handlungsfeldern und Zielen der Familienpolitik. In den fünfziger und frühen sechziger Jahren dominierte ein christlich-transzendentes Familienleitbild, das sich an der katholischen Soziallehre orientierte.⁶¹ Diese sah in der Familie eine vorstaatliche Institution mit gottgegebener innerer Ordnung. Das betraf zum einen die Unauflöslichkeit der Ehe und zum anderen die Unterordnung der Frau unter den Mann in Familienfra-

⁵⁵ Vgl. zu einzelnen Aspekten dieser Entwicklung Kuller, Stiefkind, S. 304–316.

⁵⁶ Wollasch, Geschichte, S. 476.

⁵⁷ Münch, Familienpolitik, S. 17–24.

⁵⁸ Diese Entwicklung manifestierte sich beispielsweise in den Grundsatzaussagen des Zweiten Familienberichts, Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit, Zweiter Familienbericht, S. VI.

⁵⁹ Zu den Artikeln zum Schutz der Familie in der bayerischen Verfassung vgl. Kuller, Stiefkind, S. 269–271.

⁶⁰ Leitbilder verbinden die abstrakten politischen Vorstellungen und Programme über die erwünschte Gesellschaftsordnung mit den konkreten Problemen des Alltags. Sie bilden einen übergeordneten Orientierungs- und Bezugsrahmen und bieten der Politik die Chance, nicht nur punktuell, sondern in konzeptionellem Zusammenhang zu agieren. Vgl. Straubhaar, Leitbilder, S. 2.

⁶¹ Walter, Familienleitbild, S. 13–22.

gen.⁶² Außerdem sollte die Familie zumindest bis zum Schuleintritt vorrangig für die Erziehung der Kinder zuständig sein. Im Zuge der Rechristianisierungs-Tendenzen seitens der christlichen Kirchen nach 1945 trat die Forderung nach dem elterlichen Erziehungsrecht besonders hervor.⁶³ Unter Berufung auf die Erfahrungen der NS-Zeit wandte sich die katholische Kirche massiv gegen eine staatliche Einflußnahme auf diesem Gebiet.⁶⁴ Die Aufgabe der Familienpolitik beschränkte sich nach diesem Leitbild lediglich darauf, die Rahmenbedingungen zu schaffen, damit die Familie in ihrer unveränderlichen Form bestehen bleiben könne. Dadurch blieb im Grunde genommen nur noch der wirtschaftliche Familienlastenausgleich als familienpolitische Aufgabe.

Bis Mitte der siebziger Jahre kam es hier zu einem tiefgreifenden Wandel. Vor allem in drei Merkmalen veränderte sich das Leitbild im Vergleich zum Familienideal der fünfziger Jahre: 1. Die Rollenverteilung zwischen Mann und Frau war in der partnerschaftlichen Beziehung nicht mehr festgelegt, sondern sollte zwischen den Ehepartnern frei ausgehandelt werden. 2. Die auf Lebenszeit geschlossene Ehe verlor an Verbindlichkeit. 3. Die „elterliche Gewalt“ wurde von der „elterlichen Sorge“ abgelöst. Dadurch erhielten die Rechte der Kinder gegenüber ihren Eltern mehr Gewicht, und der Staat behielt sich ein stärkeres Interventionsrecht vor, wenn die Eltern ihrer Sorgspflicht nicht gerecht wurden.⁶⁵

Der Übergang vom traditionell-hierarchischen zu einem partnerschaftlichen Leitbild vollzog sich dabei in mehreren Stufen und öffnete schrittweise die Türen für einen Ausbau familienpolitischer Maßnahmen. Mitte der sechziger Jahre kann man eine Ausweitung des familienpolitischen Instrumentariums beobachten, die auf ein neues, „funktionales“ Leitbild schließen läßt. Gemeint ist damit, daß die Funktionen, die die Familie als gesellschaftliche Institution erfüllte, Ausgangspunkte für konkrete Maßnahmen bildeten. Über die inhaltliche Bestimmung des Familienleitbildes sagt der „Funktionalisierungstrend“ grundsätzlich allerdings noch nichts aus. Die patriarchalische Struktur und die Rollenverteilung sowie die Unauflöslichkeit der ehelichen Basis der Familie konnten, wenn politisch gewollt, jetzt mehr als zuvor durch staatliche Maßnahmen unterstützt werden.

Bis sich ein inhaltlicher Wandel in der ausdrücklichen Formulierung eines neuen, offeneren Leitbildes niederschlug, dauerte es noch bis Ende der sechziger Jahre. Allerdings bildete nicht der Regierungswechsel zur sozialliberalen Koalition die entscheidende Zäsur. Aenne Brauksiepe, die letzte christdemokratische Familienministerin vor der sozialliberalen Koalition, hatte die Öffnung des Leitbildes bereits eingeleitet.⁶⁶

⁶² Vgl. die Ehezyklika „Casti connubii“ (1930). Dazu Rölli-Alkemper, Familie, S. 71 f., 74 f.; Lüdecke, Eheschließung, S. 209–218.

⁶³ Rölli-Alkemper, Familie, S. 34–49.

⁶⁴ Diese Trennung der innerstrukturellen Familienprobleme von der staatlichen Familienpolitik spiegelte sich auch darin, daß für Bildungs- und Beratungsfragen das „katholische Zentralinstitut für Ehe- und Familienfragen“ zuständig war, während der deutlich schwächere „Familienbund der deutschen Katholiken“ Lobbyarbeit für die Familienpolitik im engen Sinn betrieb. Vgl. dazu Kapitel II.2.

⁶⁵ Lampert, Prioritäten, S. 14 f.

⁶⁶ Walter, Familienberichterstattung, S. 87.

Die Entwicklung der Familienpolitik in der Bundesrepublik bis zur Mitte der siebziger Jahre läßt sich in Phasen gliedern, die an dem stufenweisen Leitbildwandel orientiert sind: Die erste Phase war die „Ära Wuermeling“ (1953–1962). Durch seine besondere Art, das Bundesfamilienministerium zu führen, prägte der erste Familienminister der Bundesrepublik einen spezifischen Begriff von Familienpolitik. Ein Kennzeichen dieser Phase war die begrenzte Handlungskompetenz des Bundesfamilienministeriums. Das Ressort war personell, nach seinen Mitteln und in seinen Kompetenzen ein sehr kleines Ministerium.⁶⁷ Familienpolitik wurde de facto von anderen Ressorts gemacht, in denen die Familienfragen nur einen von vielen Bezugspunkten darstellten. Ein weiteres Charakteristikum dieser Periode war die Begrenzung der politischen Mittel. Neben seinem Hauptaktionsgebiet – der rhetorischen Propagierung des christlichen Familienideals – konzentrierte sich Wuermeling vor allem auf zwei Instrumente der Familienpolitik: die Reform der rechtlichen Situation (Familienrechtsreform 1957, Scheidungsrechtsreform 1961) und die Verbesserung der Einkommensverhältnisse (erstes Kindergeldgesetz 1954, Einführung des Kindergeldes für das zweite Kind 1961). Zwei andere denkbare Handlungsfelder – der Ausbau einer familiengerechten Infrastruktur und die Steigerung der Handlungskompetenz durch Bildungs- und Beratungseinrichtungen – sparte Wuermeling dagegen bewußt aus.⁶⁸ Diese Felder überließ er ganz den freien Verbänden. Mit dem Ausscheiden Wuermelings aus dem Ministeramt 1962 verlor das Bundesfamilienministerium einen treibenden Faktor, einen Leiter, der vor allem durch persönlichen Einsatz und zahllose Reden das Bild der Familienpolitik geprägt hatte.

Die Amtszeit von Wuermelings Nachfolger Bruno Heck (1962–1968) bildet eine zweite Phase der Familienpolitik, und entgegen der bisherigen Forschungsmeinung⁶⁹ spricht einiges dafür, sie als wichtige Umbruchphase zu charakterisieren, in der Elemente des Neuanfangs die Kontinuitäten deutlich überwogen. Bruno Heck war es nämlich, der für die Familienpolitik Mitte der sechziger Jahre einen weiteren Schwerpunkt neben dem Familienlastenausgleich aufbaute: die „Stärkung der Erziehungskraft der Familie“. Familienbildung wurde damit unter Bruno Heck der erste große eigene Zuständigkeitsbereich des Bundesfamilienministeriums. Auch organisatorisch bedeutete der Ausbau des neuen Handlungsfeldes eine Innovation, denn die Maßnahmen zur „Stärkung der Erziehungskraft der Familie“ lagen bisher vor allem in der Hand der freien Wohlfahrtsverbände, an deren Arbeit sich das Bundesfamilienministerium künftig steuernd und fördernd beteiligen wollte. Heck war es auch, der intensive Kontakte mit den Ländern aufnahm, um die familienpolitischen Maßnahmen der verschiedenen politischen Ebenen besser zu koordinieren. Außerdem fällt der Ausruf des „Bildungsnotstands“ in Hecks Amtszeit. Mit Forderungen wie der nach verstärkter Frauenbildung und einer Kindergartenreform berührte er auch die Familienpolitik.

⁶⁷ Münch, Familienpolitik, S. 224.

⁶⁸ Zur Definition sozialpolitischer Handlungsfelder vgl. Kaufmann, Elemente, S. 66–84. Münch hob die „Kommunikation“ als Handlungsinstrument neben den beiden Bereichen „Recht“ und „Geld“ hervor. Münch, Familienpolitik, S. 148–152, 155–160.

⁶⁹ Münch, Familienpolitik, S. 224.

Wie erwähnt begann bereits unter der letzten christdemokratischen Familienministerin Aenne Brauksiepe (1968–1969) der Übergang zu einem partnerschaftlichen Leitbild und damit eine dritte Phase der bundesrepublikanischen Familienpolitik. Brauksiepes Amtszeit war jedoch zu kurz, um tiefgreifende familienpolitische Maßnahmen durchzuführen. Erst mit der Amtszeit der ersten sozialdemokratischen Familienministerin Käte Strobel (1969–1972) begann die Umsetzung des neuen Ansatzes in großem Maßstab. Im Unterschied zu ihren Amtsvorgängern stellten die sozialdemokratischen Familienministerinnen nicht mehr die Institution Familie, sondern die einzelnen Familienmitglieder in den Mittelpunkt ihrer Arbeit. Das wirkte sich vor allem durch eine inhaltliche Veränderung bei den pädagogischen Angeboten zur „Stärkung der Erziehungskraft der Familie“ aus. Der zweite Familienbericht aus dem Jahr 1975 stellt den Höhepunkt der Konjunktur dieser „pädagogischen Interventionsform“ dar.⁷⁰ Demgegenüber traten die wirtschaftlichen Hilfen in dieser Zeit eher in den Hintergrund. Nach zehnjährigem Stillstand kam es erst 1974 im Rahmen des Steuerreformgesetzes zu einer grundlegenden Reform und Vereinheitlichung des Familienlastenausgleichs: Die seit 1946 eingeführten Einkommenssteuerfreibeträge für Kinder wurden abgeschafft, dafür gab es für jedes Kind ein deutlich erhöhtes Kindergeld.

4. Gang und Stand der Forschung

Der Forschungsstand zur Geschichte der Familienpolitik in der Bundesrepublik ist disparat. Das hängt zu einem erheblichen Teil damit zusammen, daß sich die Familienpolitik erst im Laufe der Zeit zu einem eigenständigen Politikfeld entwickelte. Sowohl die innere konzeptionelle Kohärenz als auch die äußere Abgrenzung gegenüber anderen Politikbereichen waren anfangs schwer zu definieren und sind bis heute nur verhältnismäßig schwach ausgeprägt. Welche politischen Entscheidungen unter den Begriff Familienpolitik fallen und worin das verbindende Element besteht, darüber besteht in der Forschung keine Einigkeit. Diese Konturlosigkeit des Untersuchungsgegenstands, die Ungleichzeitigkeit von vielfach unkoordinierten Prozessen sowie die Anbindung familienpolitischer Teilbereiche an ganz unterschiedliche Politikfelder bringt es mit sich, daß die Ergebnisse von Studien zur Familienpolitik mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung oft schwer vergleichbar und verknüpfbar sind. Hinzu kommt, daß die Geschichte der Familienpolitik nicht nur von der zeithistorischen Forschung, sondern auch von Soziologen, Politikwissenschaftlern, Bevölkerungswissenschaftlern und Ökonomen in den Blick genommen wurde. Das Forschungsfeld ist daher inhaltlich und methodisch weit aufgefächert.

Wegweisend für die familienpolitische Forschung in Deutschland waren die Arbeiten des Soziologen Franz-Xaver Kaufmann, der sich in zahlreichen Studien mit dem Thema auseinandersetzte.⁷¹ Mit dem Ziel, die Familienpolitik in die all-

⁷⁰ Gross, Selbstbestimmung, S. 291.

⁷¹ Vgl. u. a. Kaufmann, Zukunft; ders., Sozialpolitik; ders., Familie – Modernität; ders., Bevölkerungsprozeß; Herlth/Kaufmann, Probleme.

gemeine Sozialpolitik einzuordnen und dabei auf Charakteristika der Familie hinzuweisen, die in einem Spannungsverhältnis zur klassischen Sozialpolitik standen, entwickelte Kaufmann ein integrierendes Konzept und grundlegende Kategorien, auf die auch historische Untersuchungen zurückgreifen.⁷²

Die wenigen Überblicksdarstellungen zur Familienpolitik in der Bundesrepublik, die es bisher gibt, stammen fast ausschließlich von Politikwissenschaftlern. Sie zeichnen sich durch konzise Zusammenstellungen der geschichtlichen Entwicklung aus und ordnen diese meist in einen normativen Gesamtzusammenhang ein. Ursachen und Wirkungsfaktoren politischer Entscheidungen analysieren diese Studien allerdings weniger in der konkreten historischen Situation als vielmehr aufgrund theoretischer und normativer Annahmen.⁷³ Eine Ausnahme bildet hier die Studie von Ursula Münch, die sowohl den zeitgenössischen Diskurs als auch institutionengeschichtliche Aspekte zur Erklärung der historischen Entwicklung heranzieht.⁷⁴

Auch die international vergleichende Sozialstaatsforschung richtete seit einiger Zeit ihr Augenmerk verstärkt auf die Familienpolitik. Sie erkannte im Umgang mit der Familie ein zentrales Distinktionskriterium von Wohlfahrtsstaaten, und die Erweiterung des ursprünglichen Ansatzes, der nur die Kategorien „Markt“ und „Staat“ gekannt hatte,⁷⁵ um die Kategorie „Familie“ warf neue Fragen für die Typologisierung von Wohlfahrtsstaaten auf. Vor allem der Vergleich mit Frankreich erwies sich sowohl bei sozialstaatstheoretischen Fragestellungen⁷⁶ als auch in historischer Hinsicht⁷⁷ als fruchtbar. Auch für andere westeuropäische Länder liegen inzwischen historisch vergleichende Untersuchungen der Familienpolitik vor.⁷⁸ Für die deutsche Entwicklung besonders aufschlußreich ist der Vergleich der „drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit“.⁷⁹ Bei diesem Verfahren, das die Entwicklung in der NS-Zeit, in der Bundesrepublik und in der DDR gegenüberstellt, konnte in einer historisch einmaligen Konstellation der Einfluß von Regierungssystemen, Pfadabhängigkeit und sozialstrukturellen Veränderungen überprüft und zueinander in Relation gesetzt werden.

Was trieb die Familienpolitik voran? Welche Faktoren waren ausschlaggebend für ihre Entwicklung? Ein verbreiteter Erklärungsansatz interpretiert die Familienpolitik in der Bundesrepublik unter dem Vorzeichen der Arbeitsmarktpolitik. Diese Perspektive hebt vor allem solche Aspekte der Familienpolitik hervor, die die strukturelle Rücksichtslosigkeit des Arbeitsmarktes gegenüber der Familie ausgleichen. In erster Linie geht es hierbei um die Frage der Lohnzulagen, durch die das Leistungslohnprinzip familiengerecht abgefedert werden sollte. Darüber hinaus werden familienpolitische Maßnahmen auch als komplementäre Elemente

⁷² Vgl. Kapitel I.3.

⁷³ Bethusy-Huc, Familienpolitik; polemisch hingegen Langer-El Sayed, Familienpolitik.

⁷⁴ Münch, Familienpolitik.

⁷⁵ Grundlegend Esping-Andersen, Worlds.

⁷⁶ Schultheis, Familie; Lessenich/Ostner, Dynamik; Ostner, Quadraturen.

⁷⁷ Niehuss, Family Policy.

⁷⁸ Vgl. Bahle, Familienpolitik; Fix, Religion.

⁷⁹ Hockerts, Wege; darin auch Schulz, Sicherung; zum Vergleich mit der DDR Bast/Ostner, Ehe.

einer geschlechtsspezifischen Arbeitsmarktpolitik interpretiert.⁸⁰ Diese These schreibt der Familienpolitik emanzipationsfeindliche Züge zu. Familienpolitik dient demnach dazu, einem alternativen Lebensentwurf für Frauen jenseits der Erwerbstätigkeit eine höhere Attraktivität zu verschaffen. Schon in den Anfängen der bundesdeutschen Familienpolitik glaubte beispielsweise Klaus-Jörg Ruhl, eine „katholisch-konservative Strategie gegen Frauenerwerbstätigkeit“ erkennen zu können, die auf eine Rekonstruktion der traditionellen geschlechtsspezifischen Rollenverteilung zielte. Sie scheiterte nach Ansicht Ruhls allerdings angesichts des Wirtschaftsaufschwungs.⁸¹ Für die Teilzeitarbeit als spezielles Angebot für Frauen mit Familie wurde ebenfalls ein Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Entwicklung nachgewiesen. Bei guter Wirtschaftslage, so der Befund, würden Frauen auf den Arbeitsmarkt gezogen, in der Baisse besinne sich die Politik hingegen wieder auf die Rolle der Frauen in der Familie.⁸² Dieser Ansatz reduziert die Familienpolitik allerdings auf ein Instrument der Arbeitsmarktpolitik. Aspekte, die quer zu dieser Fragestellung stehen, wie etwa die Debatten um Familienberatung oder Inhalte der Kindererziehung, werden dadurch marginalisiert.

Ein weiteres familienpolitisches Motiv, das die Forschung aufnahm, war die Umsetzung des verfassungsrechtlichen Gleichberechtigungsgebots.⁸³ Vor allem die Entwicklung des Familienrechts mit seinen beiden großen Reformen 1957 und 1977 gab den Anstoß, um anhand des Übergangs von der „Hausfrauenehe“ zum partnerschaftlichen Eheverständnis den Grad der Gleichberechtigung der Geschlechter zu untersuchen.⁸⁴ Die Frage nach der Gleichberechtigung leitete auch die geschlechtergeschichtliche Erforschung des Wohlfahrtsstaats, die schon Anfang der achtziger Jahre einsetzte.⁸⁵ Wie inzwischen klar herausgearbeitet worden ist, beruht der bundesdeutsche Sozialstaat in einigen Punkten auf Voraussetzungen, die die Frauen strukturell benachteiligten. Das ist maßgeblich auf ihre Rolle in der Familie zurückzuführen, die ihnen in der Regel keine kontinuierliche Erwerbsbiographie und damit auch keine Grundlage für eine eigenständige soziale Sicherung erlaubt. Ungleichheiten, die schon Jahrzehnte zurückliegen, haben teil-

⁸⁰ Jurczyk, Frauenarbeit; vgl. auch dies., Familienpolitik; ähnlich Menk, Familienpolitik; Schubert, Frauenarbeit; kritisch dazu Behnken, Familienpolitik; für die Zeit ab 1967 auch Bleses/Rose, Deutungswandel.

⁸¹ Ruhl, Unterordnung, S. 198 f. Vorausgegangen waren mehrere Quellenpublikationen des Autors zu diesem Thema: Ruhl, Jahre; ders., Frauen.

⁸² Stephan, Dynamik; zur Einführung der Teilzeitarbeit als geregeltes Arbeitsverhältnis vgl. v. Oertzen, Teilzeitarbeit.

⁸³ Reich-Hilweg, Männer; Doormann, Zuckerbrot; Vogel, Frauen.

⁸⁴ Moeller, Mütter; Vogel, Frauen; Sachße/Tennstedt, Familienpolitik; Gerhard, Frauen. Seit 1996 liegt von Gabriele Müller-List eine ausführliche Dokumentation zur Genese der Familienrechtsreform von 1957 vor. Müller-List, Gleichberechtigung. Geschlechtergeschichtliche Forschung im Bereich der Familienpolitik betrifft bis heute so gut wie ausschließlich die Rolle der Frau. Die Untersuchung der Veränderung der Lage der Männer ist ein Forschungsdesiderat, denn gerade durch die Familienrechtsreformen hat sich die Rolle des Ehemanns und Vaters auch stark verändert. Vgl. dazu Sommerkorn, Mutter; Kaufmann, Zukunft, S. 120–122.

⁸⁵ Grundlegend zur Entwicklung in Deutschland Kickbusch/Riedmüller, Frauen.

weise noch heute, wenn die Betroffenen im Rentenalter sind, Auswirkungen.⁸⁶ Die Familienpolitik sah sich hier vor die Aufgabe gestellt, Ausgleich zu schaffen, was ihr nicht in angemessenem Maß gelungen ist. Dieser Ansatz betont die Funktion der Familienpolitik bei der Bewältigung von Folgeproblemen des Sozialstaats. Auch wenn dies ein wichtiger Aspekt ist, so spricht er im Grunde der Familienpolitik den Anspruch ab, eine Konzeption eigenen Rechts zu haben, und blendet damit viele familienpolitische Handlungsbereiche aus.

Vielfach wurden als Motor für die Entwicklung der Familienpolitik auch die Veränderung der sozialen Verhältnisse und die daraus entstehenden neuen Problemlagen hervorgehoben. Die Institution Ehe sei instabiler geworden, die Eltern seien mit der Erziehung ihrer Kinder überfordert, die Erwerbstätigkeit der Mütter führe dazu, daß die Rollen in der Familie neu verteilt werden müßten.⁸⁷ Ohne Zweifel bilden diese Entwicklungen den Hintergrund für zahlreiche familienpolitische Maßnahmen. Allerdings reicht die Feststellung einer zeitlichen Koinzidenz zur Erklärung der Wirkungszusammenhänge nicht aus. So rückte zunehmend die Frage ins Zentrum des wissenschaftlichen Interesses, wie die Politik die sozialen Veränderungen wahrnahm, welche Instrumente ihr dafür zur Verfügung standen und inwieweit die empirischen Erkenntnisse in konzeptionelle Veränderungen umgesetzt werden konnten. Zäsuren scheinen sich weniger aus dem sozialen Wandel selbst als vielmehr daraus zu ergeben, daß sich die Wahrnehmung dieses Wandels seitens der Politik veränderte. Damit wandte sich die Forschung verstärkt institutionengeschichtlichen Fragen zu. Vieles deutet zudem darauf hin, daß die Frage des politischen Leitbildes eine zentrale Rolle spielte, denn es sorgte dafür, daß nur solche Informationen wahrgenommen wurden, die der Problemerkennung entsprachen.

Empirische Untersuchungen zu diesen Fragen führte Wolfgang Walter durch.⁸⁸ Mit seiner These, die von der Etablierung eines neuen, funktionalen Leitbildes Mitte der sechziger Jahre ausgeht, konnte der scheinbare Widerspruch, daß die Ausweitung der familienpolitischen Aktivitäten *vor* der inhaltlichen Revision zum partnerschaftlichen Familienleitbild zu datieren ist, theoretisch aufgelöst werden. Die empirische Überprüfung dieser These steht allerdings für die entscheidende Frühphase des Familienministeriums in den sechziger Jahren noch aus, denn Walter stütze sich nur auf die vom Bundesfamilienministerium herausgegebenen Familienberichte, die erst ab 1968 erschienen.⁸⁹

Zeithistorische Darstellungen beschäftigen sich bislang vorwiegend mit der unmittelbaren Nachkriegszeit und den fünfziger Jahren. So untersuchte Robert G. Moeller die familienpolitische Entwicklung der Nachkriegszeit mit einem diskursanalytischen Ansatz.⁹⁰ Er spitzte die Argumentation dabei auf die Bedeutung

⁸⁶ Vgl. dazu Gather, Frauen-Alterssicherung; Allmendinger, Lebensverlauf.

⁸⁷ Vgl. dazu auch Lee, Familie, S. 15–19.

⁸⁸ Walter, Familienberichterstattung; ders., Familienleitbild. Vgl. dazu auch Fux, Diskurs. Erste Gedanken dazu finden sich schon bei Herzer, Möglichkeiten, S. 173–211, der jedoch keinen stringenten analytischen Ansatz verfolgt, sondern weitgehend deskriptiv bleibt.

⁸⁹ Neben den Arbeiten von Walter u. a. auch Lee, Familie, S. 178–199.

⁹⁰ Moeller, Mütter; dazu auch May, Families; zur westdeutschen Debatte um das Familienleitbild in den fünfziger Jahren vgl. auch Joosten, Frau.

des Ost-West-Konflikts in den Diskussionen um die Rechtsreformen und den Familienlastenausgleich zu. Während Moeller vom Kernbestand der familienpolitischen Maßnahmen ausging, eröffnete der Blick von den Rändern her einen weiteren, fruchtbaren Zugang zur Analyse der Frühgeschichte der Familienpolitik in der Bundesrepublik. Ausgehend von der Situation alleinstehender Frauen und Mütter stellte Elizabeth Heineman bei ihren Studien die Frage nach Exklusion oder Inklusion dieser gesellschaftlichen Gruppe in die Familienpolitik und entwickelte anhand ihrer Ergebnisse ein scharfes Profil des zeitgenössischen Frauen- und Familienleitbildes.⁹¹

Das Verhältnis zwischen föderativem Staatsaufbau und der Entwicklung der Sozialpolitik wurde bereits in mehrfacher Hinsicht untersucht. Neuere Arbeiten beschäftigen sich vor allem mit der Überprüfung der „Unitarisierungs“-These.⁹² Ihr liegt der Gedanke zugrunde, daß der Sozialstaat eine Dynamik in das föderale System bringt, die zu Vereinheitlichungstendenzen führt. Stillschweigend wurde in der Föderalismusforschung lange Zeit davon ausgegangen, daß Kompetenzverschiebungen in föderalen Systemen immer nur in die eine Richtung der Stärkung der Bundeskompetenzen verlaufen. Dem widerspricht der Gedanke, daß sich im bundesstaatlichen System nicht nur zentripetale, sondern auch zentrifugale Tendenzen entwickeln könnten. Für die Geschichte der Bundesrepublik wurden erste Thesen in diesem Zusammenhang vor allem in zweierlei Hinsicht vorgelegt: Zum einen ist hier Konrad Hesse zu nennen, der den Föderalismus als ein Element der Gewaltenteilung in vertikaler Richtung zwischen Bund und Ländern, aber vor allem in horizontaler Richtung zwischen Bundesrat und Bundestag/Bundesregierung interpretierte und legitimierte.⁹³ Eine andere Interpretation schlug Ulrich Scheuner vor, der den Antagonismus zwischen Bund und Ländern dadurch in Frage stellte, daß er in den Ländern selbst treibende Kräfte in Richtung Unitarisierung ausmachte.⁹⁴ Von politologischer Seite ist schon seit langem auf die Bedeutung dieser besonderen Eigenart des Föderalismus hingewiesen worden.⁹⁵ Bisher gibt es aber kaum historische Untersuchungen auf diesem Feld.⁹⁶

Eine Ausnahme bildet die Pionierstudie von Marian Döhler und Philip Manow.⁹⁷ War für die fünfziger Jahre Hans Günter Hockerts noch zu dem Ergebnis gekommen, daß die Etablierung eines komplizierten Zuständigkeitsgeflechts innerhalb der Bundesregierung die Ressortkonflikte um die Sozialreform befriedete, so belegten Döhler und Manow am Beispiel der Gesundheitspolitik, daß ab Ende der sechziger Jahre auch die „Föderalisierung der Oppositionspolitik“ maßgeblich zur Formierung des sozialpolitischen Entscheidungsgefüges beigetragen hat, bei der sich der Bundesrat von der Länderkammer zu einer Arena des Parteienwettbewerbs wandelte. Relevant für Fragen der Familienpolitik ist diese Unter-

⁹¹ Heineman, *Complete Families*; dies., *Difference*; dies., *Single Women*.

⁹² Münch, *Sozialpolitik*.

⁹³ Hesse, *Bundesstaat*.

⁹⁴ Scheuner, *Struktur*.

⁹⁵ Scharpf, *Bundesrat*; Fröchling, *Bundesrat*.

⁹⁶ Eine Ausnahme bildet Wagner-Kyora, *Föderalismus*, der sich mit der Rolle Niedersachsens in der wohnungsbaupolitischen Arbeitsgemeinschaft der Länderminister beschäftigt.

⁹⁷ Döhler/Manow, *Struktur*bildung.

suchung vor allem deshalb, weil die Gesundheitspolitik ebenfalls eine politische Querschnittsaufgabe war und es in beiden Fällen um die Frage nach den Konfliktregelungsmechanismen ressortübergreifender sozialpolitischer Aufgabenfelder geht. Allerdings bestehen – ganz abgesehen vom finanziellen Volumen – große strukturelle Unterschiede, denn in der Familienpolitik stehen nicht Fragen des Kostenausgleichs zwischen Sozialversicherung und Leistungserbringern im Mittelpunkt, sondern Versorgungsfragen und infrastrukturelle Maßnahmen. Auch gab es keine familienpolitischen Interessenverbände, die sich mit dem gleichen Gewicht für ihre Forderungen einsetzen konnten wie die Ärzteverbände im Gesundheitssektor. Das zentrale Argument Döhlers und Manows, wonach die gestiegene Bedeutung der föderalen Organisationsstruktur die Formierung der widerstreitenden Interessen prägte, kann daher in der Familienpolitik nur sehr eingeschränkt gelten. Wie in der Familienpolitik die föderativen Konfliktlinien verliefen und wie sie sich im Laufe der sechziger Jahre veränderten, ist bisher noch nicht untersucht worden.

Eine Konzentration auf die staatliche Seite der Familienpolitik würde in der Bundesrepublik zu kurz greifen, da die nichtstaatlichen Träger erhebliche Anteile der Wohlfahrtsproduktion – entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip – mehr oder weniger im Auftrag des Staates ausführen. Kennzeichnend für das Feld der sozialen Dienste sind daher komplexe Aushandlungsprozesse im Bereich der „gemischten Wohlfahrtsproduktion“. Da es bei der Familienpolitik meist um Handlungsfelder geht, die die Kulturpolitik berühren (z.B. Familienbildungsstätten und Kindergärten), sind neben dem Bund, den freien Trägern und den Kommunen auch die Länder daran beteiligt. Untersuchungen zu diesen politischen Prozessen, die als „gemischte Wohlfahrtsproduktion“ bezeichnet werden, bilden erst seit kurzem einen Zweig der Sozialstaatsforschung.⁹⁸ Im Bereich der Familienpolitik gibt es zu diesen Fragen vor allem Untersuchungen aus der Perspektive der freien Träger.⁹⁹

5. Fragestellung und Aufbau der Arbeit

„Sozialwissenschaftlich empfohlen, gesellschaftspolitisch begründet, verfassungsrechtlich aufgetragen, parteipolitisch bejaht: Fragen wir einmal, wieso die Familienpolitik in Westdeutschland trotzdem so unzureichend entwickelt ist?“¹⁰⁰ Diese Frage stellte 1972 Hans Stütze, einer der führenden bayerischen Familienpolitiker und Mitglied des Zentralen Familienrates der deutschen Katholiken.

⁹⁸ Vgl. Schmid, Wohlfahrtsverbände; bis heute maßgebend: Heinze/Olk, Wohlfahrtsverbände; Thränhardt, Wohlfahrtsverbände; Evers/Olk, Wohlfahrtspluralismus.

⁹⁹ Schymroch, Mütterschule; Überblicksdarstellungen zum Kindergarten: Erning u. a., Geschichte; Grossmann, Kindergarten; Hemmer/Obereisenbuchner, Reform; Domscheit/Kühn, Kindergartenreform. Vgl. dazu auch Hoffmann, Kindergartenpolitik, der sich jedoch in bezug auf die Bundesrepublik auf die Analyse programmatischer Äußerungen der SPD beschränkt.

¹⁰⁰ Stütze, Familienpolitik, S. 9.

Und sie könnte auch eine Leitfrage für diese Studie bilden: Warum hat sich so wenig bewegt in der westdeutschen Familienpolitik? Waren die treibenden Faktoren zu schwach? Oder waren die Hindernisse zu groß? Und inwiefern veränderte sich auch der Maßstab dafür, was zeitgenössisch als angemessene Familienpolitik angesehen wurde?

Im Zentrum dieser Untersuchung steht die Entwicklung der westdeutschen Familienpolitik und insbesondere die Erweiterung des familienpolitischen Handlungsfeldes in den sechziger und frühen siebziger Jahren. Der Ansatz bezieht neben der Bundesebene auch die Länder als Träger und Gestalter der Familienpolitik mit ein. Wie verliefen die Prozesse der politischen Willensbildung im Kräfteverhältnis von Bund und Ländern? Inwiefern bestimmten die Länder die Bundespolitik mit, und welche Einflußkanäle standen ihnen zur Verfügung? Nutzen die Länder diese Kanäle zur Formulierung länderspezifischer Interessen oder spielten hier eher parteipolitische Konflikte eine Rolle? Und in anderer Richtung: Nahm der Bund Einfluß auf die Länderpolitik? Verhielten sich die Länder bremsend gegenüber Ideen und Reformen „von oben“? Welche Rolle spielten dabei Finanzierungsfragen? Inwiefern ergriffen Länder selbst die Initiative? Fragen dieser Art greifen den Föderalismus als eine in der historischen Sozialstaatsforschung bisher nur am Rande thematisierte Funktionsbedingung des deutschen Wohlfahrtsstaates auf.

Eine sachliche Begrenzung des Untersuchungsgegenstandes fällt im Bereich der Familienpolitik nicht leicht. Einen festen Kanon familienpolitischer Maßnahmen gibt es nicht. Historische Untersuchungen beschränken sich in der Regel auf rechtliche Entwicklungen und den Familienlastenausgleich.¹⁰¹ In dieser Studie sollen daneben auch Bildungs- und Beratungseinrichtungen sowie soziale Dienste exemplarisch untersucht werden. Sie gehörten zum erweiterten familienpolitischen Selbstverständnis der sechziger und siebziger Jahre.¹⁰²

Im Zentrum der Studie stehen drei Fallbeispiele, die typische föderative Interaktionsformen im Bereich der Familienpolitik aufgreifen:

1. die Entwicklung des *Familienlastenausgleichs* als Projekt der Bundespolitik, auf das die Länder über den Bundesrat Einfluß nehmen konnten;

2. der Aufschwung der *Familienbildungs- und -beratungsstätten*, die sich weitgehend in der Trägerschaft von freien Wohlfahrtsverbänden befanden, als Bildungseinrichtungen der Kulturhoheit der Länder unterstanden und als typische Fallbeispiele für die „gemischte Wohlfahrtsproduktion“ gelten können;

3. die Entstehung des bayerischen *Kindergartengesetzes* von 1972 als Fallbeispiel für die familienpolitische Eigeninitiative eines Landes.

¹⁰¹ Ruhl, Unterordnung; Moeller, Mütter.

¹⁰² Initiativen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Frauen werden berücksichtigt, aber unter Verweis auf die bereits vorhandenen einschlägigen Publikationen nicht eigens untersucht. Vgl. v. Oertzen, Teilzeitarbeit. Dasselbe gilt für die Wohnungspolitik, die bereits zu einem großen Teil aufgearbeitet ist und zudem eine eigene, von anderen familienpolitischen Bereichen weitgehend unabhängige Dynamik entfaltete. Zur Frage der Wohnungsbaupolitik liegt neben der Darstellung von Schulz, Wiederaufbau, die sich mit den fünfziger Jahren befaßt, eine Studie von Georg Wagner-Kyora vor, die die Zeit bis 1970 erfaßt. Wagner, Sozialstaat.

Bei der Analyse der föderativen Komponente zieht die Studie als regionales Beispiel schwerpunktmäßig Bayern heran. Diese Perspektive verspricht in dreifacher Hinsicht weiterführende Ergebnisse:

Erstens besaß Bayern ein historisch tief verwurzeltes Föderalismusverständnis. In der Nachkriegszeit wurde das staatliche Sonderbewußtsein Bayerns – vor allem nach dem Nein zum Bonner Grundgesetz – nahezu mit föderalistischem Eigensinn gleichgesetzt. Bayern setzte sich nicht nur für seine besonderen regionalen Interessen, sondern auch allgemein für die der Länder als selbständige Gliedstaaten ein. Vor diesem Hintergrund gewann die Verteilung der familienpolitischen Kompetenzen und das politische Wechselspiel zwischen Bund und Bayern eine besondere Bedeutung und Schärfe.¹⁰³

Zweitens blieb in Bayern Mitte/Ende der sechziger Jahre – im Gegensatz zur Bundesebene – die von der CSU geführte Regierung an der Macht, und es fand kein Regierungswechsel statt. Es eröffnet sich dadurch ein Szenario, in dem die Interaktion zwischen Bund und Bayern unter verschiedenen parteipolitischen Rahmenbedingungen untersucht werden kann: zunächst im überwiegenden Gleichklang der Regierungen,¹⁰⁴ dann aus dem Gegenüber von christlich-sozialer bayerischer Regierung auf der Landes- und Großer beziehungsweise sozialliberaler Koalition auf Bundesebene.¹⁰⁵

Drittens ist die Realisierung familienpolitischer Ambitionen auch immer eine Frage der finanziellen Möglichkeiten: Bayern erlebte in den sechziger Jahren einen Wirtschaftsaufschwung, der deutlich über dem Bundesdurchschnitt lag. Spätestens Ende der sechziger Jahre standen daher hier zunehmend auch Mittel für die Realisierung familienpolitischer Vorhaben zur Verfügung.¹⁰⁶

Der Untersuchungszeitraum erstreckt sich von 1949 bis 1975 und umfaßt damit die oben vorgestellten drei Phasen bundesdeutscher Familienpolitik. Die erste Phase bis Anfang der sechziger Jahre erscheint im Lichte der Literatur im Hinblick auf die Bedeutung der Länder blasser. Das rührt nicht zuletzt daher, daß die bisherigen Arbeiten kaum auf die Wechselwirkung zwischen Bund und Ländern Bezug nehmen. Bei näherer Betrachtung wird sich zeigen, daß die Länder auch auf das familienpolitische Prestigeprojekt der fünfziger Jahre, den Familienlastenausgleich, Einfluß nahmen, indem sie die Grenzen ihrer finanziellen Belastbarkeit zur Geltung brachten. Für die zweite und dritte Phase drängt sich der föderative Blickwinkel auf, denn die nun an Bedeutung gewinnenden neuen familienpolitischen Handlungsfelder berührten die Kompetenzen der Länder unmittelbar.

¹⁰³ Vgl. u. a. Kock, Weg.

¹⁰⁴ In den fünfziger Jahren war die Sozialpolitik in Bayern nicht ausschließlich eine Domäne der CSU. In den Jahren 1950 bis 1957 hatte die SPD in Bayern entscheidenden Einfluß auf das Arbeits- und Sozialministerium (sozialdemokratischer Minister bzw. Staatssekretär).

¹⁰⁵ Die CSU als dominierende Partei Bayerns befand sich in einer besonderen Rolle, da sie bis Ende der sechziger Jahre auch im Bund im Kabinett saß und danach einen (mächtigen) Teil der Opposition auf Bundesebene stellte.

¹⁰⁶ Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß Bayern ein wirtschaftlicher „Spätstarter“ war und der Aufschwung Ausdruck des Aufholens war. Dazu Erker, Abschied; ders., Sehnsucht.

Einige prägnante familienpolitische Entwicklungen und Konflikte markieren den Endpunkt dieser Untersuchung. Der tiefgreifende Wandel der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen beendete die Expansionsphase der Wirtschaft Mitte der siebziger Jahre und begrenzte zunehmend die finanziellen Möglichkeiten der Sozialpolitik und damit auch der Familienpolitik. Der zweite Familienbericht der Bundesregierung (1975) bildete einen Höhepunkt staatlichen Engagements in diesem Bereich – sowohl was die Investitionsbereitschaft als auch was den politischen Steuerungsanspruch betrifft. Gleichzeitig spitzte sich die programmatische Konfrontation zwischen dem Bund und Bayern zu: 1974 veröffentlichte das bayerische Arbeits- und Sozialministerium ein eigenes Familienprogramm. Ebenfalls in diesen Zeitraum fällt die Grundsatzreform des Familienlastenausgleichs (1974). Bayern hatte außerdem seit 1972 mit einem Kindergarten-gesetz in der Frage der Kleinkindererziehung ganz eigene Wege beschritten.

Das erste Kapitel stellt zunächst die beiden zentralen sozialen Problemkreise vor, die Anlaß zu familienpolitischer Intervention gaben: zum einen die strukturelle „Krise der Familie“ – Kriegsfolgen und Veränderungen des generativen Verhaltens führten zu einem tiefgreifenden sozialen Wandel, der von den Zeitgenossen mit Besorgnis wahrgenommen wurde. Zum anderen die Erwerbstätigkeit von Müttern, die sich nach 1945 in spektakulärem Ausmaß erhöhte. Aus familienpolitischer Sicht hatte das vor allem zwei Folgen: Die eigenständige soziale Sicherung wurde damit eine realistische Alternative zu der vom Ehemann abhängigen Versorgung der „Nur-Hausfrau“. Dieser Effekt und das steigende Einkommen in besser qualifizierten Tätigkeiten führten dazu, daß die sogenannten „Opportunitätskosten“ für ein Ausscheiden aus dem Beruf in der Kinderphase anstiegen. Die Frauen gaben nun viel mehr auf, wenn sie sich ganz der Kindererziehung widmeten und dafür aus dem Berufsleben ausstiegen. Die Müttererwerbstätigkeit führte zweitens dazu, daß im Zeitbudget der Frau weniger Zeit für Kindererziehung und Haushalt blieb. Ein Blick auf die Kinderbetreuungsmöglichkeiten und die Technisierung der Haushaltsarbeit soll in diesem Zusammenhang prüfen, ob die „Familienpflichten“ dadurch soweit erleichtert wurden, daß Familie und Beruf für die Frauen besser vereinbar wurde.

Nach dieser Skizze der sozialen Veränderungen werden im zweiten Kapitel die familienpolitischen Regierungsstellen im Bund und in Bayern vorgestellt. Dabei wird vor allem der Frage nachgegangen, welche Instanzen für die Vermittlung zwischen wissenschaftlicher Erkenntnis und der politischen Praxis zuständig waren, und welche Personen hier in den Schlüsselpositionen saßen. Die Bundesregierung nutzte zur Information und Beratung über familienpolitische Probleme vor allem zwei Instrumente: den kurz nach der Gründung des Familienministeriums ins Leben gerufenen wissenschaftlichen Beirat und die seit 1968 in regelmäßigen Abständen erschienenen Familienberichte. Exemplarisch wird in diesem Kapitel auch die Arbeit der Beiratskommissionen zu Fragen der „unvollständigen Familie“ und zur Reform des Familienlastenausgleichs aus der ersten Hälfte der sechziger Jahre untersucht. Die Auseinandersetzungen im Zusammenhang mit dem ersten und zweiten Familienbericht 1968 und 1974 werfen ein weiteres Schlaglicht auf die Kommunikationsschwierigkeiten und Reibungen zwischen Wissenschaft und Politik. Auch auf Landesebene soll am Beispiel Bayerns die institutionelle

Verankerung des Querschnittsthemas Familienpolitik in verschiedenen Ressorts nachgezeichnet werden. In einigen Punkten zeigen sich hier wesentliche Unterschiede zur Bundesebene: In Bayern gab es keinen wissenschaftlichen, sondern nur einen verbandlichen Beirat für Familienfragen. Den bayerischen Familienbericht von 1971 und das Familienprogramm von 1974 erstellte im Gegensatz zu den entsprechenden Schriften auf Bundesebene die Landesverwaltung. Abschließend soll im zweiten Kapitel die Bund-Länder-Kommission für Familienfragen, die zwischen 1964 und 1969 in unregelmäßigen Abständen tagte, als föderatives Verhandlungsgremium kurz vorgestellt werden. Neben der Vorstellung der Bundesinstitutionen beleuchtet das Kapitel als weitere Akteure die Familienverbände unter organisatorischen und programmatischen Aspekten. Nach einem Blick auf die Gründungsgeschichte der Verbände geht es hier vor allem darum, wie die Familienverbände zu dem neuen Familienpolitikthema der sechziger Jahre, der Familienbildung, standen.

Im Zentrum des dritten Kapitels steht die Entwicklung des Familienlastenausgleichs als traditionellem Kernbestand staatlicher Familienpolitik. Schlüsselfrage des Familienlastenausgleichs war, wie die Familien in das Lohnsystem der sozialen Marktwirtschaft integriert werden sollten. Die schrittweise Loslösung von den ursprünglichen Konzepten des schichtinternen Ausgleichs und des absoluten Familienlohns mündete mit der Reform 1974 in ein Modell, das für jedes Kind Kindergeld in gleicher Höhe vorsah. In diesem Kapitel soll ein Schwerpunkt auf der Frage liegen, inwieweit die föderalistischen Strukturen der Bundesrepublik die Beratungen beeinflusst haben. Je nachdem, ob es um das Kindergeld, die Steuerfreibeträge für Kinder oder alternative Konzepte mit Versicherungscharakter ging, waren die Länder in unterschiedlichem Maße berührt und beteiligt. Der Protest gegen Reformen zu ihren Lasten wurde zuweilen – beispielsweise von der FDP während der Diskussion um das Sozialpaket des Arbeitsministers Blank 1964 – genutzt, um aus einer Minderheitenposition heraus maßgeblichen Einfluss auf die Politik nehmen zu können.

Das vierte Kapitel beschäftigt sich mit einem der neuen familienpolitischen Handlungsfelder, indem es den Sektor der „gemischten Wohlfahrtsproduktion“ am Beispiel der Bildungs- und Beratungseinrichtungen aufgreift. Hier hatte sich bis Anfang der sechziger Jahre ein bunter Fleckenteppich an Institutionen und Trägern herausgebildet. Es gab eine Mischfinanzierung zwischen Bund, Ländern, Kommunen und freien Trägern. Zur besseren Koordination der beteiligten Akteure fanden 1967–1968 im Bundesfamilienministerium regelmäßige Konferenzen statt. Die Beratungsinstitutionen entwickelten sich hauptsächlich in drei Kontexten, die in diesem Kapitel näher betrachtet werden: Erstens gab es Einrichtungen der Mädchen- und Frauenbildung bzw. später Erwachsenenbildung, die am Beispiel der Mütterschulen näher betrachtet werden. Anders waren die Rahmenbedingungen bei der Gesundheitsversorgung für Hausfrauen, ein Sektor, der als zweiter Kontext anhand des Müttergenesungswerks untersucht wird. Drittens schließlich soll die Entwicklung der Familienberatung im Zusammenhang mit der Schwangerschaftskonfliktberatung in Bayern analysiert werden.

Im fünften Kapitel wendet sich die Arbeit den Kindergärten zu. Der Kindergartensektor erfuhr zwischen 1965 und 1975 einen enormen Ausbau und veränderte

dabei im Vergleich zu den fünfziger Jahren seinen Charakter von einer Nothilfe-einrichtung zur Bildungseinrichtung. Dieser Prozeß war mit schwierigen Umstellungsprozessen verbunden, und die steigenden Ansprüche an die Professionalisierung und der gleichzeitige Personalmangel führten die Kindergärten in den sechziger Jahren in eine existentielle Krise, die staatliche Intervention notwendig machte. Mit der Aufwertung der Kindergärten zum Elementarbereich des Bildungssystems war der Staat in die Pflicht genommen, sich hier ähnlich wie im übrigen Bildungswesen zu engagieren. Die bildungspolitischen Argumente dürfen aber nicht verdecken, daß der Kindergarten gleichzeitig zwei familienpolitische Funktionen erfüllte, indem er erstens den Kindern aus Kleinfamilien den sozialen Kontakt zu Gleichaltrigen eröffnete und zweitens Mütter von der Betreuung ihrer Kinder freistellte und ihnen so eine Erwerbstätigkeit ermöglichte.

Die Kindergärten befanden sich vor allem angesichts des bildungspolitischen Ansatzes Mitte der sechziger Jahre im Kompetenzbereich der Länder-Kulturhoheit. Die Entwicklung soll hier am Beispiel Bayerns näher beleuchtet werden, denn Bayern war das einzige Bundesland, das die Kindergartenfrage nicht in einem Ausführungsgesetz zum Jugendwohlfahrtsgesetz, sondern als eigenständiges bildungspolitisches Landesgesetz regelte (1972). Hintergrund dieses Alleingangs war der Wunsch, in Bayern neben Schule und Jugendhilfe einen „dritten Sektor“ zu etablieren, der zwar nicht „verschult“ sein, aber einen Bildungsauftrag haben sollte. Um die Gestaltungsfreiheit dafür zu sichern, wählte man in Bayern im parteiübergreifenden Konsens das Modell eines Bildungsgesetzes, wobei die bayerische Staatsregierung ihre föderalen Rechte instrumentalisierte, um politische Alternativen zu den Plänen der Bundesregierung verwirklichen zu können.

6. Quellenlage

Die Studie stützt sich in erster Linie auf archivalische Quellen. Auch wenn die Überlieferung insgesamt als gut bezeichnet werden kann, ist die Überlieferungssituation uneinheitlich. Auf Bundesebene bildet die umfangreiche Überlieferung des Bundesfamilienministeriums einen Kernbestand für diese Studie.¹⁰⁷ Zwar hatte das Bundesfamilienministerium wenig eigene Kompetenzen. Da sie ihre Aufgabe in der Koordination sahen, versuchten die Ministerialbeamten jedoch, möglichst viele Informationen – auch von nichtstaatlicher Seite – zu sammeln und Kontakte zu knüpfen. Zudem suchten sie durch die Entwicklung eigener Konzepte Einfluß auf die Diskussionen zu nehmen. Einschlägig für diese Studie sind in den Beständen des Bundesfamilienministeriums neben den behördlichen Akten

¹⁰⁷ Die Überlieferung ist auf die zwei Bestände B 153 und B 189 im Bundesarchiv Koblenz aufgeteilt. Die Laufzeit des ersten Bestandes umfaßt die Jahre von 1953 bis 1969. Der zweite Bestand besteht aus den Abgaben für die Zeit nach der Übernahme des Gesundheitsressorts in das Bundesfamilienministerium 1969, hat aber auch zahlreiche ältere Bestände aus B 153 und B 142 (Bundesgesundheitsministerium, Laufzeit 1962–1969) übernommen.

die Protokolle der Sitzungen des wissenschaftlichen Beirats¹⁰⁸ sowie die Unterlagen zur Frauenenquete (1966) und zu den Familienberichten (1968, Zwischenbericht 1972, 1974). In den Akten des Bundesfamilienministeriums ist auch die Diskussion und der Gesetzgebungsprozeß über den wirtschaftlichen Ausgleich für Familien ab 1949 dokumentiert – also auch für die Zeit vor der Gründung des Ministeriums (1953).

Keinesfalls genügt es indes, sich auf die Überlieferung des Bundesfamilienministeriums zu beschränken. Da die Familienpolitik Querschnittscharakter hat, sind die einschlägigen Materialien über mehrere Ressorts und unterschiedliche staatliche Ebenen verteilt. Für die Untersuchung einzelner Fragen müssen aufgrund der Kompetenzersplitterung in der Regel mehrere Bundesministerien in den Blick genommen werden. Zwei Bestände bieten hier Orientierungshilfen: Zum einen sammelte das Bundeskanzleramt die aus seiner Sicht wichtigsten Unterlagen. Vorgänge, die in den Ressortbeständen viele Meter Akten füllen, sind hier oft in Vermerken zusammengefaßt dargestellt. Die Durchsicht der Bestände des Bundeskanzleramtes kann die Arbeit mit den Ressortakten zwar nicht ersetzen, schon weil dort vor allem in den fünfziger und sechziger Jahren meist nur Ergebnisse und selten Entscheidungsprozesse dargelegt sind. Sie kann jedoch dazu dienen, Hauptwege und Sackgassen der Diskussion leichter zu identifizieren. Hilfreich hat sich zu diesem Zweck auch die von der Forschung noch kaum genutzte Überlieferung des Katholischen Familienverbandes erwiesen.¹⁰⁹ Vor allem die hier gesammelte Korrespondenz spiegelt die Wege möglicher Einflußnahme des Verbandes auf die Politik.¹¹⁰ Die Sammlungen sind jedoch nicht sehr dicht und betreffen vor allem innere Organisationsfragen der Verbände.

¹⁰⁸ Die Sitzungsprotokolle des Beirats sind leider nicht systematisch gesammelt, sondern in die Sachakten eingestreut. Von einigen Sitzungen konnten die Protokolle noch nicht aufgefunden werden. Lückenhaft ist vor allem die Anfangsphase 1954–1959 und die Zeit nach 1966. Von manchen Sitzungen finden sich nur Ergebnisprotokolle. Gerade die Arbeit der Ausschüsse Anfang der sechziger Jahre ist jedoch recht gut belegt.

¹⁰⁹ Der Familienverband der deutschen Katholiken lagert in seiner Bundeszentrale rund 40 Umzugskisten und rund 60 Regalmeter Akten. Darunter befinden sich zahlreiche Kisten mit Material aus den fünfziger Jahren. Die Überlieferung ist in ihrer Ergiebigkeit sehr disparat. Vor allem die persönlichen Ordner einiger Präsidiumsmitglieder sowie Sammlungen zu Kontakten mit dem Bundesfamilienministerium und mit Bundes- und Landtagsfraktionen enthalten höchst informatives Material, das auf anderem Wege schwerlich auffindbar wäre. Erstmals nutzte Rölli-Alkemper diesen Bestand für seine Studie über Katholizismus und Familie in der Bundesrepublik nach 1945, Rölli-Alkemper, *Familie*, S. 642 f.

¹¹⁰ Die drei anderen deutschen Familienverbände – der Deutsche Familienverband, der Bund kinderreicher und junger Familien Deutschlands und die Evangelische Aktionsgemeinschaft für Familienfragen – haben Material an das Bundesarchiv in Koblenz abgegeben. Die Evangelische Aktionsgemeinschaft für Familienfragen, Zentralstelle in Bonn, hat nur ein aus wenigen Ordnern bestehendes „Haus-Archiv“. Von dort stammt eine Darstellung der Entwicklung der EAF bis 1965 von der langjährigen Geschäftsführerin Gertrud Grohmann, die die EAF der Autorin zur Verfügung stellte. Ansonsten umfaßt das „Archiv“ leider nur eine Sammlung von Programmen, ohne deren Genese zu dokumentieren. Im Bestand des DFV im Bundesarchiv befindet sich auch das Material des Bundes kinderreicher und junger Familien Deutschlands bis zu dessen Fusion mit dem DFV 1970.

Da für das Kindergeld bis 1966 das Bundesarbeitsministerium federführend war, stammt von ihm auch ein zentraler Aktenbestand zu dieser Frage. Für die Entwicklung der Familienbildungsmaßnahmen ist vor allem für die Frühphase bis 1959 auch die Überlieferung des Bundesinnenministeriums hinzuzuziehen.¹¹¹ Danach übernahm das Bundesfamilienministerium diesen Geschäftsbereich. Neben der Überlieferung der Verwaltung im Bundesarchiv bilden auch die Dokumentationen zur Entstehungsgeschichte einschlägiger Gesetze im Bundestagsarchiv eine wichtige Quelle. Hier sind nicht nur die Ausschußverhandlungen des Bundestags und Bundesrats gesammelt, sondern auch ergänzendes Material wie Stellungnahmen, Eingaben und Korrespondenzen. In den Parteiarchiven (ACDP, AdsD, ACSP) wurden für diese Untersuchung Akten einzelner Parteigremien, der Fraktionen und thematische Materialsammlungen gesichtet.

In Bayern waren Familienfragen zunächst beim Innenministerium, ab 1971 beim Arbeits- und Sozialministerium angesiedelt. Aus diesen beiden Ressorts stammen auch die Unterlagen über die Entwicklung des Familienreferats. Im Arbeitsministerium findet sich auch eine, allerdings unvollständige, Überlieferung zur Arbeit des bayerischen Beirats für Familienfragen (ingerichtet 1969). Ergänzende Quellen für die Rolle des bayerischen Familienbeirats bilden die Unterlagen des bayerischen Landesverbands des Familienbundes der deutschen Katholiken im Hausarchiv des Bundesverbands. In den Beständen des bayerischen Arbeitsministeriums befindet sich auch zentrales Material zur Entwicklung des bayerischen Familienprogramms (1974), zur Ausgestaltung von Familienbildungs- und -beratungsstellen und zur Vorgeschichte des bayerischen Kindergartengesetzes (1972). Von Bedeutung ist hierfür außerdem die Überlieferung des bayerischen Kultusministeriums, denn die Kindergärten standen in Bayern unter seiner Aufsicht. Die Akten des bayerischen Innenministeriums betreffen vor allem die Erholungsfürsorge und sind im Hinblick auf die Entwicklung des Müttergenesungswerkes interessant. Neben der Überlieferung der Ministerialverwaltung stützt sich diese Studie auch auf Material des bayerischen Landtagsarchivs, insbesondere auf die Protokolle des sozialpolitischen und des kulturpolitischen Ausschusses.¹¹²

Mehrere Nachlässe ergänzen die Ministerial-, Verbands- und Parlamentsakten. Zwar ist der wissenschaftliche Ertrag der Nachlässe der Familienminister insgesamt eher enttäuschend.¹¹³ Dagegen sind die Nachlässe von familienpolitisch

¹¹¹ Hier findet sich vor allem Material zur Förderung des Müttergenesungswerkes.

¹¹² Die Ausschußprotokolle sind öffentlich zugänglich, was einen schnellen und unkomplizierten Zugriff erlaubt.

¹¹³ Der Blick in die Nachlässe der ersten Unionsminister Franz-Josef Wuermeling und Bruno Heck (ACDP) zeigt, daß sie fast ausschließlich Drucksachen enthalten und über das Material der Ministerialverwaltung kaum hinausgehen. Der Nachlaß Bruno Hecks spiegelt die Schwerpunkte seiner politischen Arbeit wider, die vor allem in seiner Tätigkeit als Generalsekretär der CDU lagen. Familienpolitische Themen sind dagegen kaum vorhanden. Von Aenne Brauksiepe, die 1968 bis 1969 das Ministeramt innehatte, ist bisher kein Nachlaß bekannt. Der Nachlaß der ersten sozialdemokratischen Familienministerin Käte Strobel (AdsD) war zum Zeitpunkt der Recherche noch nicht erschlossen. Im Nachlaß ihrer Nachfolgerin Katharina Focke (AdsD) nehmen Familienfragen nur einen relativ geringen Raum ein.

engagierten Parlamentariern aufschlußreich. Für die bayerische Entwicklung wichtig und daher besonders hervorzuheben sind die Nachlässe der CSU-Sozialpolitiker Franz von Prümmer im ACSP, der vor allem für die aus staatlichen Akten bisher nur ungenau rekonstruierbare Genese des bayerischen Kindergartengesetzes wertvolle Hinweise gibt, und von Otto Meyer, der maßgeblich an der kulturpolitischen Verankerung des Kindergartengesetzes beteiligt war.

I. Familien im demographischen und gesellschaftlichen Wandel

In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts veränderten sich die Familienstrukturen in Deutschland stark. Heiratsmüdigkeit, Scheidungsboom und „Pillenknicke“ sind Schlagworte, die auf tiefgreifende Wandlungsprozesse verweisen. Teilweise können diese Veränderungen auf langfristige demographische Trends seit dem Ende des 19. Jahrhunderts zurückgeführt werden. Darüber hinaus hinterließen aber auch historische Ereignisse – allen voran die Weltkriege und ihre Folgen – tiefgreifende Spuren. Ein erheblicher Teil der Veränderungen erklärt sich auch aus dem Faktor „Wertewandel“, der etwa seit Mitte der sechziger Jahre zu einer Änderung des individuellen Verhaltens in Familienfragen führte. Das folgende Kapitel geht der Frage nach dem Ablauf der Wandlungsprozesse und den Wirkungsanteilen der unterschiedlichen Faktoren nach.

Erste Indikatoren für die Veränderungen sind die demographischen Kerndaten, in denen sich der Rückgang der Eheschließungen und Geburten sowie der gleichzeitige Anstieg der Ehescheidungen spiegelt.¹ Empirische Daten für die demographische Analyse lassen sich relativ leicht finden. Die amtliche Statistik, insbesondere die Volkszählungen von 1950, 1961 und 1970, bilden eine ausführliche Grundlage für Untersuchungen. Hinzu kommen die Erhebungen des seit 1957 jährlich durchgeführten Mikrozensus. Allerdings stehen heute nur solche Daten zur Verfügung, die damals erhoben wurden. Das Profil der verfügbaren statistischen Informationen hängt also von den Fragen der zeitgenössischen Statistiker ab.

Die Bedeutung dieser Einschränkung wird beispielsweise deutlich, wenn man den Blick auf Randbereiche der generationenübergreifenden Lebensgemeinschaften richtet, die zentrale Kriterien der traditionellen Familiendefinition nicht erfüllten. Gemeint sind damit neben entfernter verwandten Personen, die in einem gemeinsamen Haushalt zusammenlebten – beispielsweise Großeltern mit ihren Enkeln –, vor allem ledige Frauen mit Kindern. Ledige Mütter und ihre unehelichen Kinder galten bis Anfang der sechziger Jahre nicht als Familien.²

¹ Die Historische Familienforschung ist seit den achtziger Jahren ein etablierter Forschungszeitweig der Geschichtswissenschaft. Daneben existiert eine breite familiensoziologische Forschung. Eine Untersuchung der Entwicklung der Familien in Westdeutschland für den Zeitraum 1945–1960, die die Ergebnisse beider Forschungsbereiche integriert, bietet Niehuss, Strukturgeschichte. Knappere Überblicke für den Zeitraum von 1945 bis in die achtziger bzw. neunziger Jahre finden sich bei Meyer/Schulze, Frauen sowie Korte, Bevölkerungsstruktur, vgl. neuerdings auch Bernöster, Grundlagen, insbesondere S. 27–53. Franz Rothenbacher erstellte ein Datenhandbuch über die Haushalts- und Familienstatistik, das die amtlichen Umfrageergebnisse seit 1815 unter einheitlichen Kriterien zu langen Datenreihen zusammenstellte. Rothenbacher, Haushalts- und Familienstatistik, für die Bundesrepublik vgl. S. 337–353. Eine kritische Analyse der Entwicklung der amtlichen Familienstatistik gibt Niehuss, Spiegel.

² Niehuss, Strukturgeschichte, S. 19.