

## **Familienpolitik im Wohlfahrtsstaat\***

Dr. Michael Opielka

Institut für Sozialökologie (Hennef)

Die Zeit, in der Familienpolitik in einer soziologischen Theorie des Wohlfahrtsstaates<sup>1</sup> einen marginalen Bereich zugewiesen erhielt, dürfte zu Ende gehen. Dafür sprechen bedeutsame einschlägige Veröffentlichungen (z.B. Kaufmann 1995, Gauthier 1996, Ringen 1997) und ein zeitdiagnostischer Zangenangriff, mit dem die Vertreter eines soziologischen Kommunitarismus auf der einen (vgl. Bellah u.a. 1991, Etzioni 1995) und die Protagonisten einer soziologischen Individualisierungstheorie (vgl. Beck 1997) gleichermaßen jene Geringschätzung des Familialen (und des Gemeinschaftlichen im Allgemeinen) zu überwinden suchen, die die produktivistische, „erste“ Moderne kennzeichnet. Sowohl in der familiensoziologischen wie in der zeitdiagnostischen Perspektive wird der Blick auf die zentrale gesellschaftliche Rolle der Familie bei der Herstellung und Sicherung von *Demokratie* und *sozialer Gleichheit* gelenkt. Eine Rückbesinnung auf Talcott Parsons systemfunktionale Analyse der Familie erinnert zudem daran, daß vor allem aufgrund der Bildungsexpansion seit den sechziger Jahren eine Enttraditionalisierung, zugleich aber eine Emotionalisierung des gesellschaftlichen Lebens entstand (vgl. Parsons 1970). Wenn die andere Seite der Individualisierung in der Suche nach Sinn besteht, kommt als weitere und

---

\* Frühere Fassungen und Teile dieses Aufsatzes wurden auf einem Symposium am Forschungsinstitut für Philosophie in Hannover im September 1995 („Studies in Economic Ethics and Philosophy“, vgl. Opielka 1997a), im Rahmen des Dresdner Soziologiekongresses sowie auf einer Fachtagung des Staatsinstituts für Familienforschung an der Universität Bamberg im Oktober 1996 vorgestellt. Ich danke zuletzt Florian Tennstedt für hilfreiche Anmerkungen.

1 Im Unterschied zum in der deutschen Diskussion dominierenden Begriff der „Sozialpolitik“ erläutert das Konzept des „Wohlfahrtsstaates“ nicht ein abgegrenztes Politikfeld, sondern eine spezifische Ausrichtung politischen Handelns auf die Prinzipien von „Sicherheit“ und „sozialer Teilhabe“. Er wird somit zu einem zentralen Strukturelement moderner Gesellschaften (vgl. Esping-Andersen 1990). Sofern sich Soziologie um einen Begriff von Gesellschaft als Totalität bemüht, liegt einer soziologischen „Sozialpolitik“-Forschung jenes Konzept nahe.

künftig möglicherweise neu zu begreifende, gesellschaftliche Aufgabe der Familie ihr Beitrag zur Herstellung von *selbstverantworteter Identität* in den Blick.<sup>2</sup>

Während es sich bei der Analyse des Zusammenhangs von Familie, Ungleichheit und ihrer politischen Bearbeitung um ein klassisches Thema der Wohlfahrtsstaatsforschung handelt, wurden zumindest bisher die demokratischen wie die identitätsstiftenden Leistungen der Familie kaum im Kontext der Sozialpolitik thematisiert, obgleich sie eng damit zusammenhängen. Dabei kann es nicht ohne Folgen für die Demokratie wie für das individuelle und kollektive Wertesystem bleiben, wenn - wie Stein Ringen eindrücklich für Großbritannien belegt - seit Mitte der siebziger Jahre der Anteil der nachwachsenden Generation am gesellschaftlichen Wohlstand kontinuierlich zugunsten desjenigen der Älteren (v.a. der Rentner) reduziert wurde (vgl. Ringen 1997, S. 5).

Im folgenden geht es vor allem um diese Verwerfungen und um die künftigen Handlungsoptionen im Verhältnis von Familie und Wohlfahrtsstaat. Die in der öffentlichen Diskussion dominierenden Katastrophisierungen von Teilaspekten des familialen Wandels könnten durchaus den Blick auf Strukturmuster lenken, die für familienpolitisches Handeln unter komplexen und unsicheren Bedingungen maßgeblich sind. Es sind vor allem drei Aspekte, an die angeknüpft werden soll: der Wandel der Familienstrukturen, der demographische Wandel und die Frage der Bewertung der Familienarbeit.

Normal sind heute vielfältige Familienformen und das Wissen um ihre zunehmend wahrscheinliche zeitliche Befristung. Angesichts der Veränderungen der Familie kommt F.-X. Kaufmann zum Schluß, daß es heute angemessener wäre, nicht von der „Familie“, sondern von „familialen Lebensformen“ zu sprechen (Kaufmann 1995, S. 8). Je nach Bewertungsmaßstab kann dies als soziale Katastrophe oder als zeitgemäße, weil individualisierende Innovation gedeutet werden. Im folgenden wird - nicht zuletzt mangels realistischer Alternativen - der zweiten Deutung gefolgt, ohne freilich die Risiken einer Individualisierung der Familie vor allem für Kinder, aber auch für Frauen zu verkennen (vgl. Ostner 1995).

Das Problem einer „demographischen Zwickmühle“ in den von ihnen zivilisations skeptisch<sup>3</sup> beäugten „individualistischen Kulturen“ des Westens sehen beispielsweise Meinhard Miegel und Stefanie Wahl im „Verlust ihrer kulturellen Identität“, da sie entweder „binnen kurzem stark altern und zahlenmäßig zügig abnehmen oder von so vielen Zuwanderern durchsetzt wer-

---

<sup>2</sup> Ulrich Beck ist zuzustimmen, daß jene Sinnsuche nicht nur als Innerlichkeit vielmehr erst als praktisches, demokratisches Freiheitsstreben zu einer Demokratisierung der Familie beiträgt (Beck 1997, S. 203).

<sup>3</sup> Ärgerlich ist weniger ihre zuspitzende Begründung: „Die individualistische Kultur ist (...) die einzige und alles erklärende Ursache für die Geburtenarmut dieser Länder einschließlich Deutschlands“ (Miegel/Wahl 1996, S. 142), als die durchgängig negative Stellung gegenüber demokratischen Werten wie Emanzipation, Freiheit etc., die

den, daß deren Integration sehr schwer fallen würde“ (Miegel/Wahl 1996, S. 13). Sie plädieren schließlich für ein - jenseits des ordoliberalen Ideologieapparates bedenkenswertes - familienpolitisches Maßnahmenbündel, „das heißt die Geburtenrate der einheimischen Bevölkerung bei mäßigen Zuwanderungen zu erhöhen und gleichzeitig trotz Anpassung der Altersphasen an die Entwicklung der Lebenserwartung Vorbereitungen auf eine zahlenmäßig abnehmende und alternde Bevölkerung zu treffen“ (ebd., S. 139). Eine solche Option könnte „an den Maximen individualistischer Kultur festhalten und versuchen, deren demographische Folgen zu mildern“ (ebd., S. 144), eine Perspektive, die auch im folgenden vertreten wird, ohne freilich die Spenglersche Konnotation bei Miegel/Wahl zu teilen. Im übrigen könnte sich eine familienpolitisch begleitete und bewußt gestaltete Politik der Schrumpfung der Bevölkerung angesichts der ökologischen Krise weltweit von Bedeutung erweisen, da insbesondere der Umgang mit einem hohen Anteil älterer Bürger nahezu alle Gesellschaften betreffen wird. Gibt es für die Älteren noch familiale Lebensformen und mit welchen wechselseitigen Leistungen? Auf diese Frage gibt es keine demographisch-ideologischen, sondern nur soziale, auch familienpolitische Antworten.

Ein drittes Krisenphänomen betrifft die gesellschaftliche Bewertung der familialen Arbeit und damit vor allem die Stellung von Mann und Frau in der Familie. Die Verallgemeinerung der Marktideologie mit dem weltweiten Sieg des Kapitalismus trägt dazu bei, die Qualitäten des Gemeinschaftlichen in der Gesellschaft auch im wohlfahrtsstaatlichen Institutionenbau systematisch auszusondern. Die andauernde und politisch tolerierte Massenerwerbslosigkeit wirkt zurück auf die Familien: frisch erworbene Handlungsoptionen für Frauen und für Männer werden dramatisch eingeengt, wenn die traditionelle Arbeitsteilung zur kurzfristigen Überlebensnotwendigkeit wird. In den politischen Eliten Deutschlands werden wirksame Strategien gegen die Massenerwerbslosigkeit derzeit nicht verfolgt (vgl. Opielka 1997b), möglicherweise auch deshalb, weil solche Strategien - die immer bedeutende Verringerungen des Lebensarbeitszeitquantums beinhalten müßten - auch die familiale und damit die geschlechtliche Arbeitsteilung zumindest mittelfristig erheblich verändern würden. Die Geringschätzung der Familienarbeit hat aber noch eine weitere Dimension, deren Rückwirkungen auf die Familienpolitik wissenschaftlich noch gänzlich unreflektiert sind: Welchen gesellschaftlichen Raum nimmt die Familie - und so eine Familienpolitik - ein, wenn die Globalisierung der Wirtschaft in wenigen Jahren tatsächlich durchgesetzt wurde? Um im Wettbewerb um den absoluten Kostenvorteil mitzuhalten, dürfte sich der Arbeitsmarkt in Deutschland drastisch verändern. Bei Fortschreiben der gegenwärtigen politischen Steuerungsprämissen - Begünstigung von Kapitalrenditen und internationalem Spekulantentum, Beschränkung sozialpolitischer Rechtstitel auf die Kerngruppen des Ar-

---

allenfalls als funktionale Voraussetzungen für wirtschaftliche und technologische Innovation, nicht jedoch

beitsmarktes - wird sich dann die seit den achtziger Jahren betriebene Transformation des deutschen Wohlfahrtsstaates zu einem „Sicherungsstaat“ (vgl. Nullmeier/Rüb 1993) verschärfen und sämtliche nicht unmittelbar global-ökonomisch verwertbare Tätigkeiten und Bedürfnisse marginalisieren - einschließlich derjenigen, die aus der und für die Familie wirken. Indem man die im deutschen Wohlfahrtsstaat kaum wirklich entwickelten bürgerrechtlichen Garantien zurückschneidet (vgl. die Diskussion um Sozialhilfe und Grundsicherung), trifft man auch die Familie und vor allem die Kinder. Gegen diese Tendenz kann im kleinen Maßstab jede Person, jeder Verband, jeder Betrieb handeln, indem er gemeinschaftsbezogene Entscheidungen trifft (vgl. Etzioni 1995). Ohne politische Rückendeckung bleiben kommunale Initiativen jedoch insular. Geboten ist aus Sicht der Familie und vor allem der Kinder eine wohlfahrtsstaatliche Erneuerung, die Familie nicht mehr - wie tendenziell noch der 5. Familienbericht der Bundesregierung (Bundesministerium 1995) - mit ihrem Nutzen für die Wirtschaft, sondern in ihrem Eigenwert begründet und institutionelle Reformen vornimmt, die den Eigenwert des Gemeinschaftlichen und die Anerkennung der Bürgerrechte für alle Mitglieder der Gesellschaft ausdrücken, unabhängig von ihrer globalwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

Der erste Abschnitt dieses Beitrags knüpft an diesen drei Zukunftsproblemen an, denen sich die Familienpolitik im Wohlfahrtsstaat stellen muß. Im zweiten Abschnitt werden familienpolitische Konzepte im europäischen Kontext darauf hin befragt, welche Antworten sie auf diese Strukturfragen geben. Im dritten und vierten Abschnitt werden die familienpolitischen Optionen als systematische Entwicklungspfade wohlfahrtsstaatlicher Politik diskutiert und mögliche Empfehlungen erörtert.

## **1 Familienwandel und Familienpolitik**

Vergleiche über lange historische Zeiträume weisen darauf hin, daß die Familie schon immer eine sich wandelnde soziale Institution darstellt und daß sie - empirisch gesehen - niemals als einheitliches Muster existiert hat. Historisch und im interkulturellen Vergleich können verschiedene Familientypen ausgemacht werden; dies sogar dann, wenn sich ein bestimmter Familientypus in einer dominanten Position befand. Aus dem langfristigen Vergleich können wir auch schließen, daß es immer schon bestimmte historische Perioden gegeben hat, in denen der Anteil der Kinder, die außerhalb einer Ehe geboren wurden, höher als (in den meisten Ländern) heute war. Auf die gleiche Weise können wir feststellen, daß der Anteil der verheirateten unter allen heiratsfähigen Individuen immer deutlich niedriger war als heute. Auch deshalb kann man

---

in ihrem Eigenwert erkannt werden.

nicht von einer historischen und geographischen Universalität der „modernen Familie“ sprechen, die uns so vertraut und althergebracht erscheint.

In der Tradition von Talcott Parsons' Theorie der Differenzierung haben zahlreiche Familiensoziologen als Hauptcharakteristikum der „modernen“ Familie ein - im Vergleich zu traditionellen Gesellschaften - dramatisch verändertes Funktionsset definiert, vor allem den weitgehenden Fortfall der ökonomischen Subsistenzfunktion (vgl. Parsons 1970, Parsons/Bales 1956). Man sprach gar von der „Parsons'schen Normalfamilie“ (vgl. Tyrell/Herlth 1994), der „Kernfamilie“, die sich um zwei Subsysteme gruppiert: das Eltern-Subsystem (Primärfunktion: Sicherheit) und die Eltern-Kind-Beziehung (Primärfunktion: Sozialisation), innerhalb derer zwischen der Mutter-Kind- und der Vater-Kind-Beziehung unterschieden werden kann. Die historische Besonderheit jener „normalen“ familienstrukturellen Situation war Parsons freilich bewußt. Er sprach von Amerika und von der Mitte der sechziger Jahre dieses Jahrhunderts (vgl. Parsons 1970, S. 194) und davon, daß der Familienwandel keineswegs mit der Verallgemeinerung der Kernfamilie endet.

Im Ausgang des 20. Jahrhunderts erwarten viele Familienforscher, daß eine als evolutionär begriffene Modernisierung die „modernen Familie“ - die „Parsons'schen Normalfamilie“ - weiter in sogenannte „nicht-konventionelle Lebensformen“ auflöst (vgl. Schneider 1995), d.h. in Ein-Eltern-Familien, Stieffamilien, Pflegefamilien-Systeme, nichteheliche Lebensgemeinschaften, Leihelternschaften und so weiter. Unklar scheint jedoch, ob diese Entwicklung als eine Art Alarmsignal für die Zerstörung der Familie oder nüchtern als weitere Modernisierung der Familie zu bewerten ist. Der Bezugspunkt für die erste Position besteht in einem bestimmten Konzept von „Normalität“, in einer Idee also, wie Familien sein sollten, um ihre Funktionen optimal zu erfüllen und - in den meisten Fällen - auch in einer Vorstellung von optimaler Elternschaft. Für die zweite Position ist „Individualismus“ der Bezugspunkt: eine bestimmte relativistische Annahme, die diesselben Tatsachen aus der Perspektive der Autonomie betrachtet, überwiegend der Autonomie von Frauen. Auf ähnliche Weise unterscheidet Lüscher zwei Familienleitbilder bzw. Definitionen von Familie in der „Familienrhetorik“: jene „einer prinzipiellen (institutionellen, natürlichen) Vorgegebenheit einer richtigen Form von Familie und jene einer prinzipiellen (individualistischen, subjektiven) Offenheit“ (Lüscher 1995, S. 62).

Dabei können empirische Informationen einige der Dramatisierungen verringern. Burkart hat - unter Verwendung deutscher Daten - aufgezeigt, daß - statistisch gesprochen - eine „Pluralisierung der Lebensformen“ nur innerhalb der Altersgruppe der 26- bis 29-jährigen festgestellt werden kann: „Die verschiedenen Lebensformen (bei den Eltern leben; allein leben; unverheiratet zusammenleben; verheiratet; mit Kindern) sind in dieser Altersgruppe etwa gleich stark besetzt. Bei den jüngeren Gruppen (bis 25) dominiert dagegen das Leben in der Herkunftsfami-

lie, bei den Älteren (ab 30) das Leben in der selbst gegründeten Familie“ (Burkart 1995, S. 6). Er faßt dann zusammen: „Die - je nach Standpunkt - Befürchtung oder Hoffnung, daß die Menschen sich massenhaft von Ehe und Familie abwenden, hat sich nicht bestätigt. Aber die Familien verändern ihr Gesicht: Sie sind kleiner geworden; sie werden biographisch später gegründet und sie werden häufiger wieder aufgelöst“ (ebd.). Judith Stacey fügt in ihrem Buch über „postmoderne“ „mutige neue Familien“ (*Brave New Families*) den wichtigen Aspekt hinzu, daß die „postmodernen Transformationen moderne Familien aus der Arbeiterklasse dazu ermutigen, sich umzuorganisieren und sich selbst zu diversifizieren; dies noch mehr als es bei Mittelklassefamilien der Fall ist“ (Stacey 1991, S. 254).<sup>4</sup>

Die für eine gelassene Interpretation der modernen Familienentwicklung plädierenden Sozialwissenschaftler kommen allerdings nicht umhin, die erheblichen demographischen Veränderungen zur Kenntnis zu nehmen. So wurde die gegenwärtige demographische Lage der modernen Familie in der westlichen Welt als „zweiter demographischer Übergang“ beschrieben, der in den sechziger Jahren begann und in Richtung einer „Fertilität unter Bestandserhaltungsniveau“ geht (vgl. Lesthaeghe 1992). Die wichtigsten Aspekte dieser Transformation bestehen im *Plausibilitätsverlust der Ehe als Institution* und in einer *biographischen Disponibilität der Elternschaft*. Ehe und Familie wurden zum Gegenstand der Entscheidung des Individuums bzw. des Paares. Die Elternschaft verlor ihren Automatismus und wurde zu einer Option unter vielen, die jedoch hohen Stellenwert besitzt. Für Deutschland bedeutet dies, daß bei einer unveränderten Netto-reproduktionsrate von derzeit 0,66 die Bevölkerung von rund 80 Millionen im Jahre 1990 auf 52,8 Millionen im Jahre 2018 und auf 34,8 Millionen im Jahre 2046 abnehmen würde (vgl. Deutscher Bundestag 1994, S. 57f.). Würde das Ziel der Aufrechterhaltung des Bevölkerungsstandes von 1990 verfolgt, dann müssen bis 2050 rund 17 Millionen Menschen zuwandern, die unter Berücksichtigung der Geburten der Zuwandernden auf 24 Millionen anwachsen; einschließlich des derzeitigen Ausländeranteils an der Bevölkerung Deutschlands (8,6%) ergäbe sich ein Ausländeranteil von insgesamt 46,3%.

Die gesellschaftlichen Folgen dieses demographischen Wandels und mögliche familienpolitische Konsequenzen werden in Deutschland meist nur von Autoren des eher konservativen La-

---

<sup>4</sup> Stacey hat aufgezeigt, daß geschiedene Frauen der Arbeiterschicht in Zeiten wirtschaftlicher Depression ihr Verwandtschaftsnetzwerk auf kreative Weise nutzen und auch die aktive Unterstützung ihrer ehemaligen Ehemännern einfordern. Unter bestimmten Umständen wird so die „moderne“ Familie nach der Auflösung der ursprünglichen Ehe- und Verwandtschaftsbeziehungen in eine „erweiterte Familie“ mit einem erneuerten Verwandtschaftsnetzwerk umgewandelt: diese Familienform wird von Stacey als „postmoderne“ Familie bezeichnet. (vgl. Stacey 1991, S. 251-271).

gers zu Ende gedacht.<sup>5</sup> Die Bedenken vor einer „bevölkerungspolitischen Instrumentalisierung der Familienpolitik“ (Lampert 1996, S. 186) sitzen tief, „weil bei einer betont bevölkerungspolitischen Ausrichtung der Familienpolitik die Menschen und die Familien letztlich doch instrumentalisiert werden“ (ebd., S. 188). Wenn weder die Familienpolitik noch die Familien zur nationalistischen Geiselnahme freigegeben werden sollen, muß der demographische Wandel vermutlich durch eine konzertierte Aktion vor allem wohlfahrtsstaatlicher Regulierungen aufgefangen werden. Miegel und Wahl geben in ihrer eingangs zitierten Studie einige Hinweise mit familienpolitischen Folgen (vgl. Miegel/Wahl 1996, S. 117ff.):

- die Förderung der Bereitschaft, Kinder zu haben, durch eine breite Palette familienergänzender Dienstleistungen, einer merklichen Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie durch die Übernahme finanzieller Lasten;
- die wirksame Integration von Zuwanderern und ihren Nachkommen;
- sowie die Anpassung der Jugend- und Altersphase an die steigende Lebenserwartung: während die Jugendphase 1990 mit etwa 22 und 2030 mit etwa 26 Jahren endet, beginnt die Altersphase mit 69 bzw. 73 Jahren; in der Folge wäre der Erwerbstätigenanteil nur wenig anders als heute; die Erwerbsfähigen wären im statistischen Mittel nur relativ alt (ebd., S. 136ff.).

Daß diese Optionen „den Bevölkerungen hochindustrialisierter Länder mit Deutschland an der Spitze erhebliche Opfer“ (ebd., S. 145) abverlangen, ist gewiß; ob man freilich folgern kann: „Sollte dies überhaupt gelingen, muß Bevölkerungspolitik künftig einen hohen Rang einnehmen“ (ebd., S. 145), erscheint kaum logisch, zumal die Autoren selbst die empirische Wirksamkeit einer aktiven Gebärförderpolitik in Zweifel ziehen (ebd., S. 126).

Der strukturelle wie der demographische Wandel der Familie hat zweifellos Folgen für ihre internen und externen Leistungen. Wie wirkt sich der Wandel der Familie - bisher und in Zukunft - auf diese Leistungen bzw. Funktionen aus? Innerhalb der Literatur zur Familienpolitik kann man eine Vielzahl an Definitionen der gesellschaftlichen Funktion der Familie finden, freilich mit einer gewissen Beliebigkeit. So wird die „Erholungsfunktion“ und die „Plazierungsfunktion“ (letztere bezieht sich auf den Status) auf derselben Ebene wie eine „Haushaltsfunktion“, die „generativen Funktion“ oder die „Erziehungsfunktion“ abgehandelt (so bei Bethusy-Huc 1987, S. 8ff.). Kaufmann tritt für eine Einteilung der familialen Funktionen in fünf Kategorien ein: „Kohäsion und emotionale Stabilisierung“, „Fortpflanzung“, „Pflege und Erziehung

---

<sup>5</sup> So kommt beispielsweise in einem programmatischen Band der deutschen Familiensoziologie mit dem Titel „Familie der Zukunft“ die demographische Entwicklung analytisch nur in einem Beitrag von Stefan Hradil über den „Single“ vor (vgl. Gerhardt u.a. 1995).

der Kinder“, „Haushaltsführung, Gesundheit und Erholung“ und „wechselseitige Hilfe“ (Kaufmann 1995, S. 34ff.).

Demgegenüber schlage ich in gewisser Anlehnung an Parsons vor, vier Grundfunktionen zu unterscheiden, die makrosoziologisch begründet erscheinen (vgl. Opielka 1996), konzeptionell dem Familienwandel Rechnung tragen und anschlussfähig sind zu sozialpolitischen Interventionsfeldern. In Tabelle 1 setze ich die Teilfunktionen systematisch zu vier funktionalen Kategorien (Level 1 - 4) in Beziehung, die systematisch auf zentrale Interventionsbereiche des Wohlfahrtsstaats bezogen sind, wobei letzteres nur angedeutet werden kann:

- die ökonomischen Funktionen der Unterstützung im Haushalt und der praktischen gegenseitigen Hilfestellung („*Unterstützung*“) haben sich erheblich gewandelt; wohlfahrtsstaatliche Leistungsansprüche und Regulierungen haben den familialen Zusammenhang von monetären und nicht-monetären Transfers entlastet; allerdings spielt die ökonomische Funktion der Familie noch immer eine unterschätzte Rolle vor allem hinsichtlich der Haushaltsproduktion, die noch immer eine deutlich höhere Wertschöpfung erzielt als das gesamte monetarisierte Wirtschaftssystem; zudem bestimmt sich die gesellschaftliche Statusplatzierung ihrer Mitglieder in erheblichem Umfang über die ökonomischen Ressourcen;
- im Bereich der generativen und erzieherischen Funktionen der Familie („*Erziehung*“) haben gleichfalls erhebliche Aufgabenverlagerungen auf wohlfahrtsstaatliche Institutionen, vor allem auf das Bildungssystem stattgefunden; in funktionaler Sicht habe ich die Fortpflanzungs- und die Bildungsfunktion derselben Handlungslogik zugeordnet<sup>6</sup>, da es sich bei beiden Aspekten der Funktion Erziehung um die gezielte Reproduktion der Gesellschaft handelt. Erziehungswissenschaftliche Forschungen sprechen vom bald abgelaufenen als dem „Jahrhundert des Kindes“, Soziologen von der voluntaristischen Konstruktion der Familie (vor allem bei Nach-Scheidungsfamilien etc.), womit der Bedeutungswandel von einer vorrangig biologisch-rechtlichen hin zur pädagogischen Generativität angezeigt wird<sup>7</sup>;

---

<sup>6</sup> Während die erste Stufe (Level 1) des Handlungssystems Familie adaptive Funktionen (Tausch, wirtschaftliches Handeln i.w.S.) beinhaltet, bezieht sich die zweite Stufe (Level 2) auf eher strategisches Handeln, insoweit auf die Mikropolitik der Familie. Fortpflanzung, Bildung, Erziehung als Funktion werden insoweit analytisch als strategisches soziales Handeln gefaßt (innerhalb des gemeinschaftlichen Handelns). Es kann hier nicht ausgeführt werden, aber man muß ausdrücklich betonen, daß es sich bei allen hier aufgeführten familialen Funktionen um Teilfunktionen des Gemeinschaftlichen handelt, dem das Familiensystem als ganzes zugehört (vgl. ausführlicher Opielka 1996).

<sup>7</sup> Demgegenüber besteht Kaufmann in einer jener in der familiensoziologischen Literatur seltenen Theorie-diskussionen, ob die Familie als gesellschaftliches Teilsystem aufgefaßt werden kann: „Die Legitimation von Familienpolitik als spezifischen Politikbereich impliziert nämlich die Anerkennung einer makrosystemischen Struktur ‘Familie’“ (Kaufmann 1994a, S. 42), auf der Ausdifferenzierung der biologisch-

- die Funktionen der gegenseitigen emotionalen Unterstützung, der Erholung, des kulturellen und moralischen Handelns können unter der Kategorie „*Kommunikation*“ gebündelt werden; gerade die gesellschaftliche Ausdifferenzierung von Liebe und die einschlägige Anforderung an Ehen und Familien heute, Kommunikation möglichst herrschaftsfrei und liebevoll glücken zu lassen, rufen zusehends wohlfahrtsstaatliche Interventionen auf den Plan (von der Familienbildung bis zur Eheberatung); allerdings stößt die Familienpolitik, was eine unmittelbare Unterstützung der kommunikativen Funktionen der Familie betrifft, auf offensichtliche Grenzen - ohne daß freilich die mittelbaren Unterstützungsleistungen (von der Arbeitszeitgestaltung bis zur institutionalisierten Moral) je ausgelotet wären;
- schließlich soll auf die individuell wie kollektiv identitätsbildenden Funktionen aufmerksam gemacht werden, die auf die Aufrechterhaltung von Strukturmustern und die Rückkoppelungseffekte auf familiales Handeln durch überindividuelle Werte („*Legitimation*“) abzielen; hier wirkt (je)der Staat - oder auch vergleichbare Funktionsträger wie z.T. die Kirche - insbesondere durch wichtige Teile des Familienrechts aber auch durch die Förderung bzw. Verhinderung von wissenschaftlichen Programmen.

---

generativen Funktion. Unter Bezugnahme auf die systematischen Beiträge von Talcott Parsons und Niklas Luhmann sucht er nach denjenigen Funktionen der Familien in einer globalen Gesellschaft, die diese „weitgehend exklusiv erbringen und deren aggregierte Effekte für andere gesellschaftliche Teilsysteme als unentbehrlich gelten“ (ebd., S. 50). Er wird fündig bei der funktionalen Kategorie der *Fortpflanzung*, die - trotz der offenkundigen Liberalisierung der Paarbeziehungen - durch eine Zunahme des normativen Verpflichtungscharakters der Elternschaft im Verlaufe des 20. Jahrhunderts geprägt ist. Der „binäre Code“ (Luhmann), der von der Gesellschaft anerkannt wird, kann in der Dichotomie „Verwandtschaft/Nicht-Verwandtschaft“ vorgefunden werden; sie wurde ihrerseits durch das Ehe- und Familienrecht wie durch das Erbrecht standardisiert.

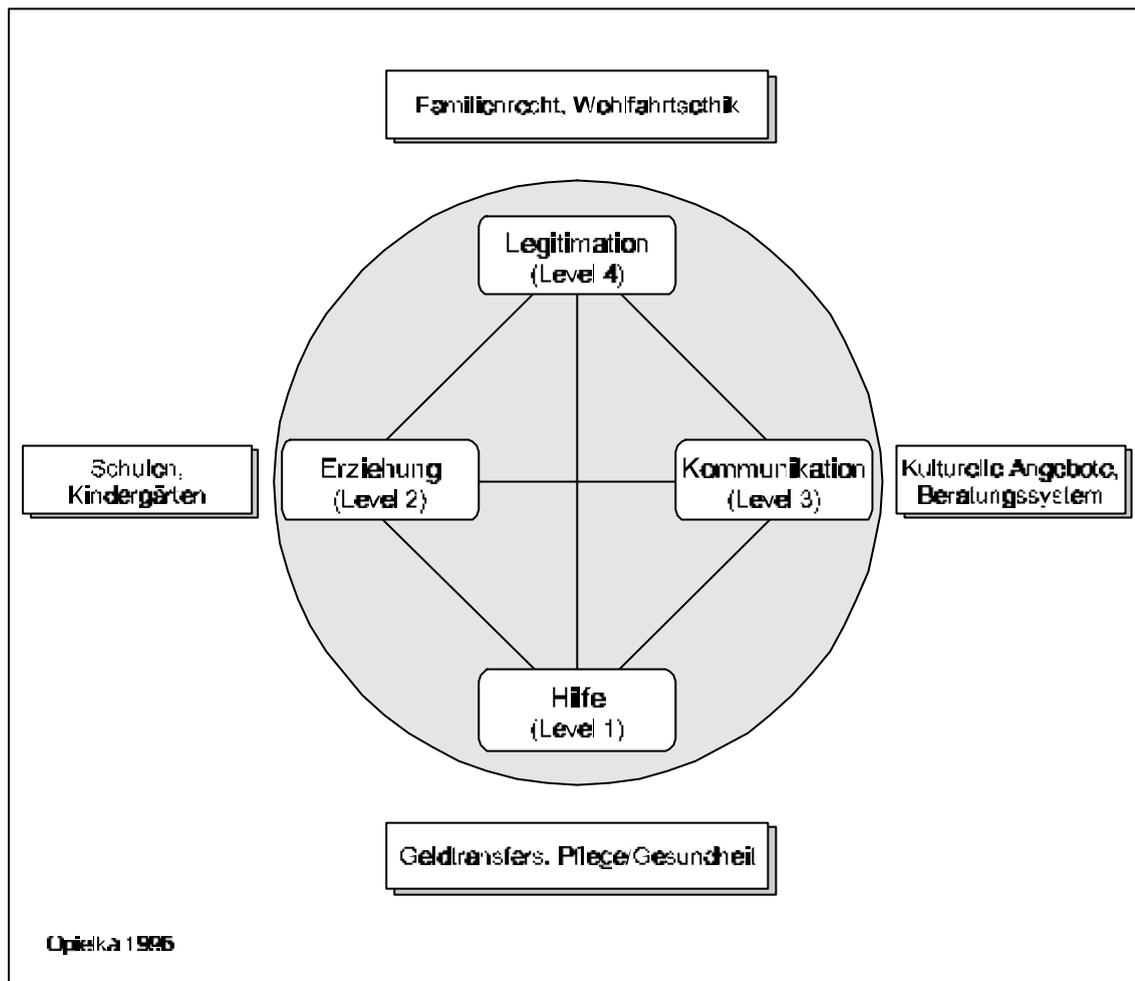


Abbildung 1: Funktionen der Familie und wohlfahrtsstaatliche Interventionsfelder

Unabhängig davon, wie diese Funktionsbereiche definiert und mit Werten besetzt werden, können die familialen Leistungen nicht länger als selbstverständlich angenommen werden: „Die Ankunft von Kindern ereignet sich immer weniger als Naturereignis, sondern als Konsequenz der Verfestigung partnerschaftlicher Lebenszusammenhänge“ (Kaufmann 1995, S. 10). Die Zukunft der Familien wird sehr stark davon abhängen, ob die kulturellen und ökonomischen Bedingungen für eine umfassende Stabilisierung dauerhafter Partnerschaften entwickelt werden. Die „Biographisierung“ des Lebenslaufs - so zeigt die Lebenslaufforschung eindrücklich - verpflichtet zur Selbstgestaltung des je eigenen Lebenslaufs in historisch neuem Ausmaß; sie beschränkt sich nicht mehr auf exzentrische Minderheiten, sondern verallgemeinert sich. Wohlfahrtsstaatliche Rahmungen des Lebenslaufs hingegen orientieren sich noch immer am männlichen Vollerwerbstätigen, was vorrangig Frauen benachteiligt (vgl. Allmendinger 1994), vor allem dann, wenn ihnen der Ernährer-Ehemann zusehends abhanden kommt (vgl. Ostner/Voges 1995). Die einzelne Familie und ihre Akteure können manches auch unter erschwerten Bedingungen selbst lösen. Kultureller und ökonomischer Wandel erfordert aber mehr als zufällige,

unkoordinierte individuelle Akte. Wie jedoch können solche Ziele ohne politische Mobilisierung und Staatsintervention erreicht werden? Was kann die deutsche Familienpolitik von anderen Erfahrungen in Europa lernen?

Aufgrund der verschiedenen Wohlfahrtsstaatstraditionen in Europa sind die Voraussetzungen der Familienpolitik außerordentlich unterschiedlich; die Bandbreite reicht von hochinstitutionalisierter Familienpolitik in Frankreich bis zur praktischen Abwesenheit von explizit als solche bezeichneter Familienpolitik in Großbritannien. Anschließend werden dann Überlegungen angestellt, ob und wie der Staat die Familie *unterstützen* könnte.

## 2 Familienpolitik im europäischen Vergleich

Die traditionelle (sozialdemokratische) Wohlfahrtspolitik hat sich auf soziale Ungleichheiten konzentriert, die aus *Klassenunterschieden* und aus Arbeitsmarktproblemen resultieren. Diese Verfahren sind als eine „kommodifizierende“ Logik - d.h. als Lohnarbeitszentriertheit - des Sozialversicherungsstaates gekennzeichnet worden, welcher - trotz grundsätzlicher Kritik hinsichtlich der Rolle, die er Frauen und sichtbaren Minderheiten zuwies - zumindest als unvermeidbarer Schritt in der Evolution moderner Gesellschaften angesehen wurde (vgl. Offe 1990; Esping-Andersen 1990). Seitdem die Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt mehr und mehr zur Normalität wird, *beginnt die Anzahl der Kinder ein neues zentrales Element sozialer Ungleichheit zu werden* - ein ziemlich neues Phänomen, das die gesellschaftliche Rolle von Kindern als „öffentliches Gut“<sup>8</sup> markiert. Kaufmann hat eine signifikante Korrelation zwischen der Geburtenrate und den relativen öffentlichen Ausgaben für Familien in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, aber keinerlei Korrelation zwischen der Geburtenrate und den Sozialausgaben der Wohlfahrtsstaaten entdeckt. Er folgert daraus: „Je höher also der Aufwand der Sozialaufwendungen, der an die Familien geht, desto höher die Geburtenrate“ (Kaufmann 1995, S. 194). Kaufmann

---

<sup>8</sup> Obgleich diese Dualität von öffentlich/privat unterkomplex ist, mag sie Ökonomen zu einem Verständnis der soziologischen Befunde verhelfen; ähnliche proto-ökonomische Argumente innerhalb der Debatte um die Familienpolitik finden sich in Konzeptionen wie „Humanvermögen“, wie sie im Fünften Familienbericht der Bundesregierung verwendet werden (Bundesministerium 1995), auch wenn Kaufmann diesen Begriff vom Ökonomen-Jargon „Humankapital“ abzugrenzen versucht, da „es eben nicht nur um die marktmäßig verwertbaren Eigenschaften von Personen geht, sondern um alle wohlfahrtsschaffenden Eigenschaften: Beispielsweise um die Fähigkeiten zu trösten, Liebe zu spenden, zu pflegen oder auch als Bürger an der politischen Öffentlichkeit teilzunehmen“ (Kaufmann 1996, S. 41). Wenn man zurecht „gegen einen ökonomischen Reduktionismus“ (a.a.O.) zu Felde zieht, wäre es vielleicht glücklicher, ganz auf die Proto-Ökonomie zu verzichten, zumal der ökonomische Funktionalismus des Fünften Familienberichts Tür und Tor zu öffnen scheint für eine grenznutzentheoretische Begründung der gesellschaftlichen Rücksichtslosigkeit gegenüber Familien: „Die Familie erfüllt ihre, für die Gesellschaft wichtigen Funktionen *trotz* der gesellschaftlichen Indifferenz in einem für die Gesellschaft ausreichendem Maße“ (Lewandowski 1996, S. 48).

fährt fort: „Der individuelle ökonomische Nutzen von Kindern *für die Eltern* tendiert heute gegen Null, da sie in der Regel weder zum Familieneinkommen noch zum Lebensunterhalt direkt beitragen. Kinder werden damit paradoxerweise zu einem *öffentlichen Gut*. Ausreichender Nachwuchs liegt im Interesse von jedermann, aber jedermann hat auch gleichzeitig die individuelle Möglichkeit, sich den dafür erforderlichen Aufwendungen zu entziehen. Dies ist eine typische Situation, in der staatliches Eingreifen erforderlich ist“ (ebd.)<sup>9</sup>.

Wie bereits angedeutet, besteht in Europa eine erhebliche Variationsbreite hinsichtlich der Familienentwicklung, die auf Unterschiede in den nationalen Kulturen zurückzuführen ist.<sup>10</sup> Zurecht wurde darauf hingewiesen, daß die vergleichende Forschung noch am Anfang steht, wenn man voraussetzt, daß Familienpolitik und familienbezogene politische Vorgehensweisen nicht lediglich als ein mehr oder weniger institutionalisiertes Feld isolierter politischer Maßnahmen anzusehen sind, sondern als eine problematische Wechselbeziehung zwischen den Möglichkeiten der Familienentwicklung und der Gestaltung der politischen Rahmenbedingungen (vgl. Kaufmann 1994, S. 147, v.a. Gauthier 1996).

Wenn man dem Rechnung trägt, kann man der vergleichenden Übersicht (Abbildung 2) über die Korrelation zwischen einigen demographischen Schlüsselvariablen (Fertilitätsraten, Scheidungsraten und Anzahl nicht-ehelicher Geburten) in den Ländern der EU<sup>11</sup> und dem Anteil der Staatsausgaben für Familie und Mutterschaft, allen anderen Sozialausgaben und dem Volkseinkommen vorrangig illustrativen Charakter einräumen. Statistische Inkonsistenzen beeinträchtigen den Vergleich zwischen den Gesellschaften erheblich (vgl. Rothenbacher 1995), weil bestimmte Daten fehlen, so z.B. Daten über die Verbreitung und Dauer nicht-ehelicher Lebensgemeinschaften. Letztere sind oft als bedeutsame Indikatoren für die Schwächung der Ehe als Institution angesehen worden. Ähnliche Probleme bestehen auch beim Vergleich der Familien-

---

<sup>9</sup> Netzler verwendet eine breit angelegte gesellschaftliche Definition von „Risiko“ mit ähnlichen Ergebnissen: „Die ‚strukturelle Rücksichtslosigkeit‘ (Anm.: dieser Begriff wurde von Kaufmann in die deutsche Diskussion über Familienpolitik eingeführt; M.O.) gegenüber Familien liegt demzufolge u.a. nicht vorrangig in einer Bewertung als ‚Privatsache‘ (was einer gleichzeitigen ‚öffentliches-Gut-Eigenschaft‘ ja nicht widerspricht (...), sondern in der Nichtwahrnehmung des Risikogefalles von Familien gegenüber Kinderlosen durch mangelnde Berücksichtigung von Unterhaltungspflichten bei bedarfsorientierten Sozialtransfers, was Familien deutlich höhere Wohlfahrtsverluste bei Risikoeintritt aufbürdet“ (Netzler 1995, S. 44f.).

<sup>10</sup> Systematische vergleichende Studien zur Familienpolitik und zu politischen Vorgehensweisen hinsichtlich der Familie liegen erst seit Anfang der neunziger Jahren vor, vgl. Bahle 1995, Neubauer u.a. 1993, neuerdings die Beiträge des „European Observatory on National Family Policies“, vgl. Dumon 1994; Ditch u.a. 1996, Hoffmann-Nowotny u.a. 1992 und als analytisch gediegenste Arbeit Gauthier 1996. Zu den Einstellungen der Bevölkerung zur Familienpolitik im europäischen Vergleich vgl. Dorbritz/Fux 1997. Als Ergebnis dieser Studie zeichnen sich drei Handlungsfelder ab: die Verbesserung der Wohnsituation von Familien mit Kindern; die Verbesserung der finanziellen Lage insbesondere auch niedrigere Lohn- und Einkommenssteuern für Familien und die Gestaltung der Bedingungen, um Familie und Erwerbstätigkeit zu vereinbaren.

<sup>11</sup> Die Abbildung beschränkt sich nicht auf die nachstehend vertiefter analysierten Länder, da diese selbst wieder prototypisch für andere europäische Gesellschaften stehen.

politiken. Insbesondere der Anteil der Ausgaben für Familie und Mutterschaft ist durch unterschiedliche statistische Grenzziehungen stark beeinflusst. Darüber hinaus hängt die tatsächliche Effektivität einer (mit Kosten verbundenen) politischen Maßnahme von ihrer Kombination mit anderen Formen der Regulierung ab, die von der Sozialpolitik, der Industrie und privater Initiative ausgehen. So fand der hohe Anteil privaten Wohneigentums in den Niederlanden keine Berücksichtigung in der Tabelle, während familienbezogene Mietzuschüsse in anderen Ländern den Anteil familienbezogener Unterstützungszahlungen erhöhten. In ähnlicher Weise gilt dies auch für das Fehlen anrechenbarer Erziehungszeiten in Dänemark und den Niederlanden, wodurch aber den betreffenden Frauen keine Nachteile entstehen, da die Volkspensionssysteme in diesen Ländern ihren Ausgangspunkt nicht in einer Beteiligung am Arbeitsmarkt nehmen.

	Fertilitätsrate	Scheidungs- ziffer (auf 1000 bestehende Ehen)	Anteil nichtehelicher Ge- burten (1000 Geburten)	Sozialausgaben in % des BSP	Ausgaben für Familie/ Mutterschaft in % des BSP	Ausgaben für Familie/ Mutterschaft in % der Sozialausgaben
Belgien	1.57 <sup>a</sup> (8)	8.4 (7)	106.7 (10)	27.7 (6)	1.8 (10)	8.4 (8)
Dänemark	1.56 (9)	13.1 (1)	446.8 (2)	29.3 (3)	3.5 (2)	11.6 (4)
Deutschland	1.42 (10)	8.7 (6)	156.9 (6)	28.3 (4)	2.1 (8)	7.7 (9)
Frankreich	1.82 (5)	8.4 (7)	263.3 (5)	28.0 (5)	2.8 (4)	9.8 (7)
Griechenland	1.40 (12)	6.0 (10)	20.6 (14)	16.5 (14)	0.2 (14)	1.6 (14)
Irland	2.17 (1)	0.0 (14)	118.7 (9)	22.4 (10)	2.6 (5)	11.9 (2)
Italien	1.34 (12)	2.1 <sup>b</sup> (11)	58.3 (13)	23.1 (9)	1.1 (12)	4.6 (12)
Luxemburg	1.64 (6)	10.0 <sup>b</sup> (4)	120.8 (8)	26.2 (8)	2.4 (6)	10.5 (6)
Niederlande	1.61 (7)	8.1 (9)	101.5 (11)	30.9 (2)	1.9 (9)	5.3 (11)
Portugal	1.42 (10)	* (12)	137.1 (7)	17.0 (13)	1.2 (11)	6.4 (10)
Spanien	1.28 (14)	* (12)	91.2 (12)	17.2 (12)	0.3 (13)	1.7 (13)
Großbritannien	1.84 (3)	12.3 (2)	251.4 (4)	22.1 (10)	2.3 (7)	10.6 (5)
Norwegen	1.84 (3)	9.37 (5)	360.0 (3)	26.4 <sup>c</sup> (7)	3.1 <sup>c</sup> (3)	11.6 <sup>c</sup> (3)
Schweden	2.10 <sup>a</sup> (2)	10.7 (3)	483.8 (1)	35.2 <sup>c</sup> (1)	4.2 <sup>c</sup> (1)	12.1 <sup>c</sup> (1)

Abbildung 2: Basisindikatoren zur Familienentwicklung und Familienpolitik in den EU-Ländern (1988; Zahlen zeigen den jeweiligen Rang eines Landes an; <sup>a</sup> = 1991, <sup>b</sup> = 1989, <sup>c</sup> = 1987 - die entsprechende Kategorie heißt „Familien und Kinder“, \* = nicht erhältlich) (aus: Lewis 1993, S. 6-7; Kaufmann 1994, S. 149; Salzmann 1994, S. 27; Neubauer u.a. 1994, S. 168; Social Security in the Nordic Countries 1990)

Auf den ersten Blick scheint eine einfache Korrelation zwischen der Ausdehnung wohlfahrtsstaatlicher, auf die Familienpolitik bezogener finanzieller Leistungen und der Fa-

milienentwicklung nicht möglich zu sein; dies gilt umso mehr, als die Basisindikatoren für die Familienentwicklung, die in Abbildung 2 Anwendung finden, eine unzweideutige Einschätzung der Familienstabilität nicht zulassen. So könnte ein hoher Anteil unehelicher Geburten im gleichen Maße ein Anzeichen für das Auseinanderbrechen der Zwei-Eltern-Familie sein, wie auch auf den Anstieg der Zahl der nichtehelichen Lebensgemeinschaften hinweisen, die ihrerseits in ihrer Beziehungsqualität den Verheirateten nicht nachstehen müssen. Eine Art Evaluation des Wohlfahrtsstaats mit präziseren Antworten auf die Frage nach seinen destruktiven/konstruktiven Tendenzen kann man nur im Kontext sorgfältiger Forschungen unter Einschluß der jeweiligen sozialökologischen Rahmenbedingungen erreichen. Letztere wiederum gefährden die Vergleichbarkeit der Ergebnisse. Ich möchte deshalb im folgenden nur einige exemplarische Probleme in den Ländern nachzeichnen, denen in der einschlägigen Literatur am ehesten Einfluß auf die zukünftigen sozialpolitischen Entwicklungen in Europa nachgesagt wird: Frankreich, Deutschland, Schweden und Großbritannien (vgl. Kaufmann 1994, S. 155ff.; Schmid 1996, S. 74-134, S. 159-169).

*Frankreich* hat die längste familienpolitische Tradition; sie wird gespeist durch das Motiv der Familie als Institution („Familialismus“) und durch Motive, die der Bevölkerungspolitik entstammen („Natalismus“). Die Motive werden durch Akteure vertreten, die zu ihnen in sozusagen ideologisch-politischer Beziehung stehen: durch die katholische Kirche und ihre Soziallehre sowie durch das nationalistische Bürgertum (vgl. Schultheis 1988). Dieses Bündnis führte zu einem System von Kindertagesstätten und Kinderhorten, das die höchste Dichte innerhalb der Länder der Europäischen Gemeinschaft aufweist, zur Verallgemeinerung von Ganztageschulen und zu politischen Verfahren, die ein garantiertes Mindesteinkommen insbesondere für Alleinerziehende und Familien mit niedrigem Einkommen sicherstellen. Heute hat Frankreich - nachdem es von 1830 bis 1950 die niedrigste Geburtenrate in Europa aufwies - die zweithöchste Geburtenrate der EG. Auch der Anteil großer Familien mit drei und mehr Kindern ist höher als in anderen EG-Ländern. Infolge der gesellschaftlichen Liberalisierung während der achtziger Jahre stieg die Zahl der Geburten außerhalb der Ehe stark an und erreichte 1989 28,2%. 1989 entschied der Verfassungsgerichtshof, daß nichteheliche Lebensgemeinschaften und Ehen vor dem Gesetz gleich seien. Die große Mehrheit dieser Kinder wurde von beiden Eltern anerkannt. Darüber hinaus ist die Beteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt hoch; sie liegt zwischen 75 und 80%. Kaufmann bewertet Frankreich als „Musterbeispiel einer erfolgreichen Familienpolitik (...), der es gelungen ist, die Modernisierung der familialen Lebensverhältnisse mit den wirtschaftlichen, sozialen und demographischen Bedürfnissen des Landes weitgehend in Einklang zu bringen“ (Kaufmann 1994, S. 158).

In *Deutschland* wurzelt die Familienpolitik in einem institutionalistischen Verständnis, das Ehe und Familie in die Privatheit abdrängt (vgl. Gerlach 1996, Münch 1990). Nach dem 2. Weltkrieg wurde eine öffentliche Debatte mit Argumenten der Bevölkerungspolitik aufgrund der Familienpolitik der Nationalsozialisten, die auf der Rassentheorie und der sogenannten Euthanasie gründete, zum Tabu erklärt. Neben Begründungen, die auf der Familie als Institution basieren - denen Lüscher unter der Bezeichnung „Familienrhetorik“ nachgegangen ist (vgl. Lüscher 1995) - tauchten seit Ende der sechziger Jahre zunehmend politische Strategien zugunsten von Frauen<sup>12</sup> und Kindern auf, aber auch das sozialpolitische Motiv der Kompensation derjenigen sozialen Nachteile, die aus elterlichen Verantwortlichkeiten entstehen. Als Ergebnis entstand das Konzept des sogenannten „Familienlastenausgleiches“ (vgl. Pechstein 1994, Netzler 1995). Aufgrund der föderalistischen Organisation des Staates und der Delegation der Verantwortlichkeiten für soziale Dienstleistungen an die Gemeinden und Bundesländer bestehen bedeutsame regionale Unterschiede im Angebot an Vorschuleinrichtungen. Auf nationaler Ebene konzentriert sich die Familienpolitik seit der Machtübernahme durch eine liberal-konservative Regierung auf monetäre Transfers, insbesondere auf solche, die den Erziehungsurlaub für Frauen in den ersten drei Jahren nach der Geburt des Kindes sicherstellen sollen. Ein Merkmal der deutschen Familienpolitik besteht darin, daß sie in hohem Maße von anderen Politikbereichen isoliert ist (vgl. Kaufmann 1994, S. 159f.). Empirisch gesprochen hat Deutschland eine der niedrigsten Fertilitätsraten Europas, einen niedrigen Anteil von Frauen an der Erwerbsarbeit und eine relativ niedrige Zahl von Geburten außerhalb der Ehe. In der familienpolitischen Diskussion werden diese Tatsachen beharrlich auf die Inkohärenz einer Praxis der Familienpolitik zurückgeführt, die den ambitionierten Wahlprogrammen kaum gerecht wird. Gleichzeitig haben wir hierzulande die intensivste Diskussion über die „Krise“ und die „Auflösung“ der Familie (vgl. Burkart 1995, Lüscher 1995a), die vielleicht nur von der Debatte in den Vereinigten Staaten übertroffen wird. Empirische Untersuchungen (so der deutsche „Familiensurvey“) zeigen jedoch, daß die Familie in Deutschland - in West- wie in Ostdeutschland - nicht zu den „gefährdeten Arten“ gehört: diese Studien weisen darauf hin, daß familiäre Orientierungen für die überwältigende Mehrheit der Bevölkerung zentral sind, nicht nur in ihrer normativen Bedeutung, sondern auch für die alltägliche Lebenspraxis (vgl. Bertram 1991, 1992).

In *Schweden* ist die Konstellation in der Familienpolitik aus historischen Gründen eine völlig andere als in Frankreich und Deutschland. Schon zu einem frühen Zeitpunkt in diesem Jahrhundert genoß die Ausweitung der Frauenrechte und in der Folge die Gleichbehandlung der Geschlechter - die formal schon sehr früh, d.h. während der zwanziger Jahre erreicht wurde -

---

<sup>12</sup> Erst in den sechziger Jahren erfolgte im Familienrecht bekanntlich eine Abkehr von der Hausfrauenehe

hohe Priorität. Zumindest während der dreißiger und vierziger Jahre enthielt die schwedische Familienpolitik eine Komponente, die betont auf Bevölkerungspolitik und teilweise auch auf Eugenik hin orientiert war und die durch parernalistisch-ökonomische Gründe gerechtfertigt wurde, sogar innerhalb der herrschenden Sozialdemokratischen Partei. Es war ein Versuch, die Gemeinschaft des „Volksheims“ homogen zu halten (vgl. Myrdal 1941; Henningsen 1986, S. 96ff.). Nach dem zweiten Weltkrieg richtete die schwedische Familienpolitik ihr Interesse gleichzeitig auf *affirmative action* für die Gleichstellung beider Geschlechter auf dem Arbeitsmarkt und auf eine Verringerung der Effekte der Ehe, indem sie eine weitreichende Gleichstellung nichtehelicher Lebensgemeinschaften mit verheirateten Paaren, das getrennte und voneinander unabhängige Sorgerecht für beide Elternteile sowie eine individualisierte Besteuerung und Sozialversicherung einführte. Heute besitzt Schweden die höchste Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen in Europa - dies jedoch mit einem außerordentlich hohen Anteil von Teilzeitarbeit unter Frauen - und die höchste Geburtenrate in Europa. Diese unübliche Kombination wird im allgemeinen auf die ausgeweitete Infrastruktur der Kindertagesstätten und auf die großzügigen Möglichkeiten der Arbeitszeitreduzierung zurückgeführt, die für beide Elternteile bestehen. Im internationalen Vergleich nimmt Schweden bei der Inanspruchnahme von Erziehungsurlaub durch Männer einen Spitzenplatz ein, auch wenn die Anteil der Männer 10% aller von Frauen und Männern insgesamt genutzten Zeiten nicht wesentlich übersteigt (vgl. Köhler 1996).

Erstaunlich ist weiterhin, daß die Familienstrukturen in Schweden trotz der Bemühungen, die Bedeutung der Ehe zu verringern, grundsätzlich unverändert geblieben sind. Obgleich jedes zweite Kind außerhalb einer Ehe geboren wird, wachsen die meisten Kinder mit beiden Elternteilen auf. Die Eheschließung, die schließlich nach lange andauernden nichtehelichen Lebensgemeinschaften recht häufig eingegangen wird, scheint aus der Perspektive der gegenseitigen Unterstützung im Alter zu erfolgen<sup>13</sup>. In gewisser Hinsicht scheint das schwedische Modell der Familienpolitik - das übrigens nur sehr selten als solches bezeichnet wird - das agrarisch-produktivistische Konzept, in dem beide Partner aktiv in einen Produktionsprozess eingebunden sind, entsprechend der Bedürfnisse einer modernen Industriegesellschaft transformiert zu haben; zumindest gibt es dort keinen Platz für eine Hausfrauenehe (wie sie in Deutschland noch immer vorherrscht). In dieser Hinsicht weicht das schwedische Modell auch von dem

---

und der institutionalisierten Dominanz des Ernährer-Ehemanns.

<sup>13</sup> Das hohe Ausmaß an freiwilligen/ehrenamtlichen Tätigkeiten in Schweden (allgemeiner: in ganz Skandinavien), das dasjenige in anderen europäischen Staaten übertrifft, mag als Illustration dafür dienen, daß eine beachtliche Gemeinschaftsorientierung, Solidarität und Gegenseitigkeit nicht auf familiäre Zusammenhänge beschränkt sein muß. Umgekehrt unterstützt diese Orientierung zugleich die (gemeinschaftliche) Idee der Familie (vgl. Wolfe 1989, S. 168f.).

Frankreichs (oder der USA) ab, wo eine ausschließliche Konzentration der Frauen auf die Familienarbeit erhebliche Anerkennung findet.

In Großbritannien, wo der Begriff „Familienpolitik“ wie in Schweden kaum verwendet wird, liegt der Anteil der Staatsausgaben für Familien und Mütter im Verhältnis zur Gesamtheit der Sozialausgaben über dem EG-Durchschnitt (vgl. *Abbildung 2*). Dafür sind zwei Gründe anzuführen: Erstens werden hier Sozialausgaben auf besonders individualisierte Weise verstanden. Zweitens werden beträchtliche Leistungen zugunsten bedürftiger Familien erbracht. Dies geschieht vor dem Hintergrund eines Wohlfahrtsstaatskonzeptes, das darauf abzielt, Armut zu bekämpfen - mit der Konsequenz, daß Familien mit niedrigem (Haushalts-)Einkommen - auch wenn Erwerbstätige dazu gehören - und Alleinerziehende staatliche Leistungen erhalten, während Familien, deren Einkommen oberhalb der Armutsgrenze gegenüber Kinderlosen extrem benachteiligt werden (vgl. Ringen 1997, S. 41ff.). Dies hat wiederum eine hohe Erwerbsbeteiligung von Frauen zur Folge, um überhaupt den Lebensunterhalt der Familie sicherzustellen. Bemerkenswert ist dabei, daß es in Großbritannien eine starke Betonung kindbezogener Politik gibt sowie diverse soziale Bewegungen, die sich den Rechten der Kinder widmen. Im übrigen korrespondiert ein reduktionistisches Konzept der Staatsausgaben und die Überantwortung der Subsistenzsicherung an die Logik des Marktes und an die Individuen (einschließend der Abschaffung des Mutterschaftsschutzes und einem mäßigen Angebot an Kindertagesstätten) mit einer Privatheitsideologie.

Anne Hélène Gauthier hat ihre groß angelegte vergleichende Analyse von Familienpolitiken verschiedener Industriestaaten mit einer Vierer-Typologie im hier gewählten Sinn beschlossen. Sie verwendet dabei vier Begriffe, die für die familienpolitische Diskussion nützlich sein dürften (vgl. Gauthier 1996, S. 203ff.):

1. Das „pro-natalistische“ Modell, wie es vor allem in Frankreich (und Quebec) existiert;
2. das „pro-traditionelle“ Modell in Deutschland;
3. das „pro-egalitäre“ Modell, das die Familienpolitik vor allem in Schweden (und Dänemark) charakterisiert, und
4. das „nicht-interventionistische“ Modell der Familienpolitik in Großbritannien (und den USA).

Diese Typologie korrespondiert mit der Dominanz spezifischer sozialpolitischer Sicherungssysteme, wobei wiederum vier Gestaltungsprinzipien unterschieden werden können, denen jeweils unterschiedliche Phrasierungen des Lebenslaufs zugrunde liegen (vgl. Opielka 1990). Das Prinzip der *Sozialversicherung* - prototypisch in Deutschland („Bismarck“). Der Lebenslauf wird retrospektiv gewertet. Der Bezug liegt auf Arbeitsmarkt plus politische Mobilisierung.

2. Das Prinzip der *Fürsorge* - typisch für die Sozialpolitikkonzeption Großbritanniens. Der Lebenslauffokus ist aktuell. Das Ziel ist Armutsabwehr.
3. Das Prinzip der *Versorgung* - typisch für das französische Modell. Lebenslauf wird nicht bilanziert; trotz der innerhalb des Systems universalistischen Struktur wirkt das Versorgungsprinzip in gesellschaftlicher Hinsicht exklusiv.
4. Und schließlich als viertes Gestaltungsprinzip die *Volksversicherung* - typisch für das schwedische Modell oder auch die Altersversorgung unter anderem in den Niederlanden. Hier ist der Lebenslauffokus entsprechend der tendenziellen Voraussetzungsfreiheit des Leistungsanspruchs egalitär. Reguliert wird vor allem über den Bürgerstatus.

Ich möchte im dritten Schritt diese vier familien- und sozialpolitischen Modelle in den breiteren Kontext sozialstaatlicher Optionen stellen. Dies soll helfen, die innere Logik und damit die jeweilige Kohärenz der Modelle besser zu verstehen.

### **3 Familienpolitik und Prinzipien des Wohlfahrtsstaates**

Die vier Wohlfahrtsstaaten, die hier hinsichtlich ihres familienpolitischen Profils diskutiert wurden, bilden in gewisser Hinsicht Idealtypen für Konstruktionsprinzipien und ermöglichen aufschlußreiche Anknüpfungspunkte der künftigen Gestaltung der Familienpolitik in Europa. Dabei greife ich einen von Claus Offe gemachten Vorschlag auf, der zwischen vier politisch-ideologischen Hauptrichtungen in der jüngeren Diskussion des Wohlfahrtsstaats in Europa (und den USA) differenziert: „Privatisierung“, „Inklusion“, „Exklusion“ und „Garantismus“ (vgl. Offe 1990, S. 185ff.). Offe argumentiert, daß diese vier Strategien hinreichend eng auf jene vier politischen Hauptströmungen bezogen sind, die am Ende des 20. Jahrhunderts vorherrschen: die liberale, die sozialdemokratische (d.h. die „traditionssozialistische“), die (rechts-)konservative und die „grün-alternative“ Strömung<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> In ähnlich gelagerter Absicht differenziert Gøsta Esping-Andersen zwischen drei unterschiedlichen Wohlfahrtsstaats-Regimen: 1. dem liberalen, 2. dem konservativen (und ausgeprägt „korporatistischen“), 3. dem sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaat (vgl. Esping-Andersen 1990). Vermutlich aufgrund seiner Konzentration auf die politische Ökonomie vernachlässigt er den „grün-alternativen“ Ansatz, der auf die Legitimationsgrundlagen des modernen Wohlfahrtsstaates ausgerichtet ist.

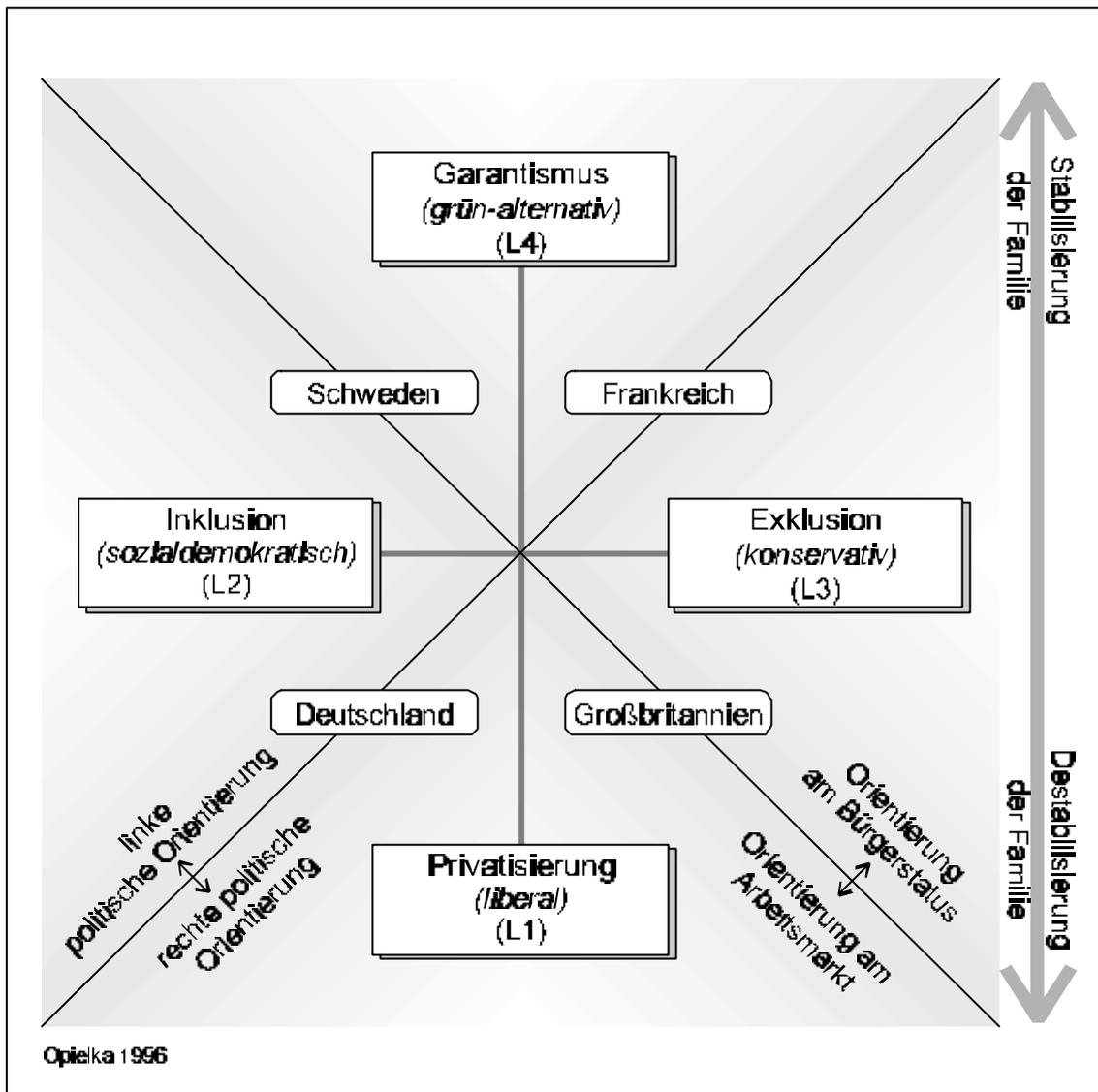


Abbildung 3: Vier Optionen der Wohlfahrtsstaaten in Europa (Länderbeispiele bezogen auf die familienpolitischen Modelle)

In Abbildung 3 habe ich die vier Optionen der Politik von Wohlfahrtsstaaten graphisch angeordnet. Für die vorliegende Erörterung sind die beiden 45°-Achsen (links-rechts-Orientierung; Bürgerstatus-/Arbeitsmarkt-Orientierung) nur indirekt von Interesse. Bemerkenswert ist, daß die vier prototypisch vorgestellten Länder jeweils Mischformen dieser vier politisch-ideologischen Optionen bilden.

Historisch gesehen dominierte während des „sozialdemokratischen Jahrhunderts“ (Ralf Dahrendorf) das politische Verfahren der „Inklusion“. Zunehmend wurden Personengruppen in die Systeme erwerbsarbeitszentrierter sozialen Sicherung einbezogen, die zuvor außerhalb dieses Netzes standen. Das Konzept der „Inklusion“ ist kennzeichnend für das traditionelle sozialdemokratische Modell des Wohlfahrtsstaats. Aus der Perspektive der Familienpolitik ist eine Politik der Inklusion insoweit problematisch, weil Mechanismen der sozialen Sicherung nur im

Kontext von Erwerbsarbeit konzipiert werden, familiäre Risiken nur als abgeleitete Anerkennung finden.

Das Wohlfahrtsstaatsmodell der „Privatisierung“ wird traditionell von Arbeitgeberseite favorisiert. Unter den gegenwärtigen Bedingungen einer hohen Belastung auf individuelle Einkommen durch Lohnnebenkosten und der signifikanten Verschuldung der öffentlichen Haushalte trifft dieses Modell verstärkt auf positive Resonanz. Hinsichtlich seiner Auswirkungen auf die Familien wäre dieser Ansatz nicht weiter problematisch unter der Voraussetzung, daß Einkommen aus der Teilnahme am Arbeitsmarkt und aus Vermögen zwischen verschiedenen Haushaltstypen sowie zwischen Eltern und kinderlosen Individuen relativ gleich verteilt sind und so zu ähnlichen Vorbedingungen für die Lebensführung führen. Da diese Vorbedingungen jedoch nicht erfüllt sind, dürften familiäre Lebensformen mit ihrem höheren Grad an Verletzbarkeit - der auf die Sorge um Abhängige (in den meisten Fällen: für die Kinder) zurückzuführen ist - durch ein Fehlen wohlfahrtsstaatlicher Interventionen destabilisiert werden. Diese Dynamik habe ich durch die Positionierung eines Pfeiles am rechten Rand von Abbildung 3 angedeutet.

Aus der Perspektive der Familienpolitik<sup>15</sup> plazierte ich das deutsche Modell des Wohlfahrtsstaats in den Bereich der Interpenetration zwischen „Inklusion“ und „Privatisierung“. Deutschland gehört dem „Inklusions“-Typus aufgrund seiner sozialdemokratischen Tradition an, was hinsichtlich der Familienpolitik durch die bedeutsamen Absicherungsmaßnahmen innerhalb des Rentensystems gegen das Hinterbliebenenrisiko von Versicherten belegt werden kann. Gleichzeitig jedoch gibt es eine starke Tendenz, Familie nicht als gesellschaftliche, sondern in erster Linie als private Aufgabe zu begreifen. Dies wiederum findet seinen Ausdruck - neben weiteren Aspekten - im Subsidiaritätsprinzip, im äußerst begrenzten System öffentlicher Kinderbetreuungseinrichtungen, im Mangel an ambulanter familienunterstützender Altenpflege sowie im Besteuerungsmodell des „Ehegattensplittings“.

Der dritte Konstruktionstypus des Wohlfahrtsstaats soll als „Exklusion“ bezeichnet werden. Zum oben diskutierten „Inklusions“-Ansatz besteht eine enge Verbindung, da beide von der gleichen Annahme ausgehen, daß die „latente Sozialisations- und Normierungsfunktion des Wohlfahrtsstaats nur dann zu erfüllen (ist), wenn die Inklusion nicht ‘zu weit’ geht und die ‘zweitbeste’ Lösung (konkret: der Gang zum Sozialamt) eine deutlich schlechtere und daher abschreckende ist“ (Offe 1990, S. 193). Zumindest in seiner gegenwärtigen Form des Post-Thatcherismus oszilliert der britische Wohlfahrtsstaat zwischen einer konservativen Option, Sozialhilfeleistungen auf Kerngruppen des Wohlfahrtsstaats selbst zu beschränken (nach der

„Beveridge“-Tradition gehören Teile der Unterschicht zu diesen Kerngruppen<sup>16)</sup> und einer - ideologisch noch stärker akzentuierten - liberalistischen Zurückweisung wohlfahrtsstaatlicher Interventionen überhaupt.

Im Gegensatz zu dieser Position knüpft die vierte Position, d.h. die Strategie des „Garantismus“ an ein altes Motiv der Gewerkschaften an, die die „de-commodification“ der Mechanismen zur Sicherungstellung der Subsistenz des Einzelnen in der Gesellschaft am ehesten durch universalistische Regulierungssysteme garantiert sahen; die Arbeitskraftbesitzer sollten von der Teilnahme am Arbeitsmarkt unabhängig sein (vgl. Korpi u.a. 1997). Nur wenn diese Bedingung erfüllt ist, können „normale“ Lohnempfänger ein Gefühl der Sicherheit gewinnen, da sie nicht durch den Wettbewerb um das Unterbieten von Löhnen seitens der im Arbeitsmarkt benachteiligten Gruppen (Frauen, junge Leute, Langzeitarbeitslose) gefährdet würden. Offes Analyse des „Garantismus“-Ansatzes gibt wichtige Hinweise für eine Strategie zur Stabilisierung von Familien: „Die bemerkenswerterweise gerade von einer konservativ-liberalen Bundesregierung vorangetriebenen Besserstellungen und Garantien für Frauen mit ‘unvollständiger’ Erwerbsbiographie, für Mütter und für Witwen sind geeignet, deren materielle Lage aus der Grauzone von Familiensubsidarität und Sozialhilfe jedenfalls der sozialrechtlichen Form nach herauszuheben. Und das Prinzip des ‘Garantismus’ ist selbstverständlich auch der Kern des viel diskutierten sozialreformerischen Außenseiter-Vorschlages, durch ein steuerfinanziertes garantiertes Grundeinkommen für alle Bürger den Rechtsanspruch auf bescheidene, aber ausreichende Geldzahlungen von ihrer Teilnahme an Erwerbsarbeit abzukoppeln“ (Offe 1990, S. 195).

Die Wohlfahrtskulturen in Schweden und Frankreich gehen das Modell des „Garantismus“ von verschiedenen Seiten an: in Schweden findet sich eine einzigartige Kombination garantistischer Elemente (hervorzuheben sind hier vor allem das Grundeinkommen im Alter, die Kinderbetreuung und die Unterstützung von Pflegeleistungen), die durch korporatistische Arrangements abgedeckt werden, kombiniert mit inklusiven Elementen, die sich am Arbeitsmarkt orientieren (z.B. Transferzahlungen; Erziehungsurlaub wird im Kontext der Erwerbsarbeit abgesichert - dieser Ansatz steht im Gegensatz zum Ansatz in Deutschland). Das französische Modell wiederum verbindet in seiner Familienpolitik garantistische, vom Arbeitsmarkt unabhängige Elemente mit einer konservativen Orientierung, die zu erheblicher sozialpolitischer Diskriminie-

---

<sup>15</sup> Bezogen auf andere wohlfahrtsstaatliche Handlungsfelder würde Deutschland möglicherweise anders platziert, z.B. in der Gesundheitspolitik eher zwischen Inklusion und Garantismus.

<sup>16</sup> In der britischen Tradition der Sozialpolitik gibt es Elemente des „Garantismus“, die aus dem „Beveridge“-Modell stammen. Diese Elemente sind in der Sozialpolitik gegenüber den Armen und im staatlich kontrollierten Gesundheitssystem zu finden; sie scheinen aber in der britischen Sozialpolitik keine bedeutende Rolle zu spielen.

rung der Nicht-Eingliederung in den Arbeitsmarkt führt, wenn diese Nicht-Eingliederung außerhalb anerkannter traditioneller Familienrollen erfolgt.

Hinsichtlich all der anderen Implikationen, die sich aus den in *Abbildung 3* dargestellten Achsen ergeben, gehe ich hier nur auf die Annahme der Markierung am rechten Rand ein; daß nämlich eine „garantistische“ Familienpolitik sehr wahrscheinlich positive Effekte auf die Stabilisierung der Familie hat. Während - wie bereits angedeutet - die entgegengesetzte Annahme destruktiver Tendenzen liberalistischer Politik - d.h. des Verzichtes auf den Wohlfahrtsstaat selbst - nicht einfach zu beweisen ist, könnte man erstaunlich viele Nachweise für die Annahme finden, daß Sozialpolitik im allgemeinen und Familienpolitik im besonderen eher zu konstruktiven Ergebnissen führen, wenn sie durch garantistische Elemente (mit)geprägt werden. Wie sonst wäre die demographische „Erfolgsgeschichte“ von Ländern wie Schweden und Frankreich - wie sie in *Abbildung 2* angezeigt wird - zu interpretieren?

## **4 Der konstruktive Wohlfahrtsstaat und die Familie**

Als Familie zu leben - und das bedeutet im Grunde genommen: Kinder großziehen - sollte als eine *gangbare Lebensform* angesehen werden. Netzler schlug das Konzept der „Wertäquivalenz“ (Netzler 1995) vor, um für familienorientierte Transfersysteme einzutreten. Deren Leistungen sollen zwar nicht unbedingt einer Beteiligung am Arbeitsmarkt entsprechen, aber das Familienleben durchführbar werden lassen. Eine breite Literatur hat Forderungen zur Aufwertung der Familienarbeit durch die Sozialpolitik präzisiert und insbesondere die sozialen Rechtsansprüche der Familienarbeit Leistenden expliziert. Die Zeit der Kindererziehung sollte zu einem biographischen Abschnitt mit einem Bündel ausdifferenzierter Rechte werden, weil (nur) Rechte durch den Wohlfahrtsstaat gewährt werden können: Rechtsansprüche auf ein ausreichendes Einkommen, das deutlich oberhalb der Armutsgrenze liegt, Rechtsansprüche auf die Teilnahme in verschiedenen öffentlichen Sphären durch Garantie der Rückkehr in den Arbeitsmarkt, Rechtsansprüche auf Weiter- und Fortbildung, um die Kompetenzen für den Arbeitsmarkt aufrechtzuerhalten und auf den neuesten Stand zu bringen usw..

Wie bereits vor dem Hintergrund der analytischen Reflexionen angesprochen, sollte aus der Sicht der Eltern die sozialpolitische Aufwertung der Elternschaft das Grundkonzept der kontinuierlichen Weiterentwicklung des Wohlfahrtsstaats bilden. Ich habe jedoch versucht aufzuzeigen, daß die Funktion der Elternschaft („Erziehung“) nicht von anderen familialen Funktionen isoliert wahrgenommen werden kann. Das gilt insbesondere für die Unterstützung der Ehe durch den Staat. In Deutschland ist gegenwärtig eine Diskussion im Gange, ob man die

Ehe nicht länger als eine Institution ansehen sollte, die staatliche Hilfe verdient (z.B. durch Abschaffung des Ehegattenspittings im Steuerrecht).<sup>17</sup> Kontrastierend dazu sollte man berücksichtigen, daß die Ehe - insofern sie von beiden Partnern als dauernde Beziehung gemeinsamen Lebens konzipiert wird - schon für sich genommen einen wichtigen ökonomischen und sozial-emotionalen Stabilisierungsfaktor darstellt; insbesondere dann, wenn sie kinderlos bleibt oder wenn die Kinder das elterliche Heim verlassen haben („empty nest“). Dies ist nicht als Argument gegen eine sozialpolitische Anerkennung nichtehelicher Lebensgemeinschaften gemeint, da diese informellen Verbindungen im allgemeinen Lebensformen sind, die zumindest hinsichtlich der Erwartungen der gegenseitigen Unterstützung „eheähnlich“ sind (vgl. Diewald 1993). Die Forderung nach jener sozialpolitischen Absicherung der familialen Sorge für Kinder (aber auch für pflegebedürftige Ältere) steht somit in einem durchaus noch nicht aufgelösten Widerspruch zur Praxis einer sozialpolitischen Stabilisierung der (auch kinderlosen) Ehe. Die Reform des Sorgerechts im Sinne einer (weitergehenden) Gleichstellung von ehelicher und nichtehelicher Elternschaft, wie im übrigen auch die Tendenz, Unterhaltsverpflichtungen des geschiedenen Partners (empirisch gesehen derzeit vor allem der Männer) ihren privatrechtlichen Zwang zu erlassen und die Unterhaltsbedürftigen an das Sozialamt/den Sozialstaat zu verweisen, könnte durchaus den - kritisch zu bewertenden - Nebeneffekt einer Entpflichtung der Partner aufeinander haben. Welche langfristigen moralischen Folgen und Änderungen des Familienleitbildes daraus resultieren, dürfte kaum absehbar sein. Die Dichotomie von Individualisierung und Institutionalisierung - auch als soziale Programmatik - wirft derzeit erst einmal Fragen auf.<sup>18</sup>

Insbesondere aus kommunitaristischer Sicht wurde der Ruf laut, daß in der Sozial- und Rechtspolitik Strategien entworfen werden sollten, die beträchtlichen Scheidungsfolgen abzumildern, die besonders für Frauen und Kinder entstehen. Dabei wurde argumentiert, daß die besten Lösungen, diese Konsequenzen zu vermeiden, darin bestünden, einfach die Scheidung selbst abzuschaffen und die Zwei-Eltern-Familie zu stabilisieren (vgl. Galston 1995). Mary Ann Glendon trat dafür ein, das Prinzip „in erster Linie zählen die Kinder“ in die Überlegungen ein-

---

<sup>17</sup> Einige Autoren (unter ihnen: Borchert 1989) vertreten die Auffassung, daß an die Familien gerichtete Transfers nicht mit dem Ehestatus verknüpft, sondern den Unterstützungsverpflichtungen gegenüber den Kindern zugewiesen werden sollten.

<sup>18</sup> Eine der wichtigsten Fragen scheint mir aus Sicht der von Scheidung und Trennung betroffenen Kindern gerade bei einem automatisierten gemeinsamen Sorgerecht der Eltern ihre Anerkennung als eigenständige Rechtssubjekte in familiengerichtlichen wie außergerichtlichen Verfahren zu sein. In Schweden wurde dies, vielleicht auch als historische Antwort auf einen staatsfürsorglichen Imperialismus bis in die siebziger Jahre, vor allem über die Institution des Ombudsmannes sehr weitreichend versucht. Kinderrechte werden ggf. auch gegen Elternrechte durchgesetzt, was „bis zu einem gewissen Grade eine Entprivatisierung der Privatheit (...) ermöglicht“ (Beck 1997, S. 211). Über die moralischen Folgen für die Familie einer vergleichbaren Entwicklung in Deutschland kann man derzeit nur spekulieren.

zubeziehen, da die Langzeiteffekte des Auseinanderbrechens von Familien für die Gesellschaft alarmierend sind (vgl. Glendon 1995). Es ist offensichtlich, daß die Wertschätzung der Zwei-Eltern-Familie, die sich der noch immer vorherrschenden ehelichen Basis der Familie verdankt, in gewisser Weise zum Interesse an einer Liberalisierung der Beziehungen zwischen den Geschlechtern in Konflikt zu stehen scheint, sowie - noch stärker - zu den Rechten der Frauen. Insbesondere könnte die Fehlinterpretation auftauchen, daß nichteheliche Lebensgemeinschaften sich nicht mit solchen Problemen auseinandersetzen müssen. Dies ist jedoch keineswegs der Fall, zumal wenn minderjährige Kinder vorhanden sind. Die Bindungsfähigkeiten der Kinder werden auch in diesem Fall durch den nach Auflösung der nichtehelichen Lebensgemeinschaft eintretenden Verlust eines Elternteiles verringert. Auch deshalb wäre das Verbot von Scheidungen keine angemessene und nützliche Perspektive für eine dauernde Weiterentwicklung der Familienpolitik.

Amitai Etzioni schlägt statt dessen ein Maßnahmenbündel vor, um künftige Eheleute u.a. durch Bildungsangebote vor der Ehe zu unterstützen; sein Argument lautet: „Um den Run auf die Scheidung zu vermeiden, müssen wir den Run auf die Ehe bremsen“ (Etzioni 1995, S. 61). In der Tat ist es erstaunlich, daß künftige Eltern nicht durch gesellschaftliche Institutionen - insbesondere durch die Schulen - auf ihre Aufgaben vorbereitet werden. Vielleicht könnten solche Gelegenheiten, individuelle Selbstprüfungen im Sinne der bewußten Entwicklung eines individuellen Konzeptes der künftigen Familie zu institutionalisieren, tatsächlich zur Stabilität von Familien beitragen. Unter den Bedingungen der Moderne hängen Familienentwicklung und Persönlichkeitsentwicklung wohl mehr denn je zusammen.

Der Einfluß des Wohlfahrtsstaats auf den Prozeß der Familienentwicklung - sowohl aus der Mikroperspektive der Familien als auch aus der demographischen Makroperspektive - scheint den klarsten Ausdruck innerhalb des Systems der Altersrenten zu finden. Obgleich es kaum empirische Nachweise für eine direkte Korrelation zwischen der Schaffung von Altersrentensystemen und der Rentenhöhe auf der einen Seite und beispielsweise der Fertilitätsrate einer bestimmten Population auf der anderen Seite gibt, kann man sich fragen, ob die Vergesellschaftung der Vorsorge irgendwelche Effekte auf die Familienplanung hat. Einige Autoren sind zuversichtlich, Nachweise für einen solchen Zusammenhang erbringen zu können. Koslowski spricht von einer „Sozialstaatsillusion“: „Das Sozialversicherungssystem führt zu abnehmenden Zukunftsinvestitionen in Form von Kindern. Es verstärkt die Tendenz zu kinderlosen Familien oder zu Familien mit wenigen Kindern“ (Koslowski 1990, S. 48ff.).<sup>19</sup> Die Annahme, daß die

---

<sup>19</sup> Für weitere Informationen über die deutsche Diskussion zu diesem Sachverhalt Borchert (1989), der die von den etablierten Akteuren vertretenen Reformideen über die sozialen Sicherungssysteme dafür kritisiert, daß sie „Sozialreformen in die Katastrophe“ auslösen, so der Untertitel seines Buches.

Entscheidung Kinder zu bekommen in relevantem Ausmaß von langfristigen Erwägungen über wirtschaftliche Unterstützung in Alter durch die eigenen Kinder beeinflusst sei, ist freilich von nur geringer empirischer Evidenz. Im Gegenteil: jene Industrieländer, insbesondere in Südeuropa, mit wenig ausgebautem Rentensystem scheinen zugleich eine niedrige Fertilitätsrate zu haben. Wichtiger noch ist jedoch die Tatsache, daß die Entscheidung Kinder zu bekommen in modernen Gesellschaften stark durch die Unterstützungssysteme *innerhalb* des Zeitraumes aktiver Elternschaft beeinflusst wird (Erziehungsurlaub, Kindergeld und - vor allen Dingen - ein gut ausgebautes System öffentlicher Kinderbetreuungseinrichtungen). Die bemerkenswertesten Beispiele dafür sind Frankreich und die nordischen Länder, insbesondere Schweden und natürlich die verflornte DDR, mit allen ihren bis heute wirkenden familienpolitischen Ambivalenzen (vgl. Bertram 1995).

Die Wohlfahrtsstrategie „Garantismus“ hat sich im Bereich der Familienentwicklung als erfolgreich erwiesen; dies ist ein Resultat, das aus der Sicht schlichten ökonomischen Denkens nicht erwartet wird. Wenn wir über die Umriss der zukünftigen Wohlfahrtsstaaten nachdenken, sollten wir uns gewahr sein, daß Familie zwar aus Individuen zusammengesetzt, aber zugleich ein Teil der Gesellschaft ist. Um produktiv in einer modernen Gesellschaft zu überleben, benötigt das Individuum den Zufluchtsort der kleinen Gemeinschaft - der Familie - ebenso wie den Schutzraum der großen Gemeinschaft - der Gesellschaft. Der „Garantismus“ wird durch konkrete politische Maßnahmen in Kraft gesetzt, beispielsweise durch ein Grundrentensystem - wie es beispielsweise in den nordischen Ländern, Niederlanden oder - in gewissem Umfang - in der Schweiz bereits besteht (vgl. Opielka 1997). Dies würde in noch größerem Umfang realisiert werden wenn ein „garantiertes Grundeinkommen“ eingeführt wird. Es gibt viele Gründe, die für einen solchen bedingungslosen Rechtsanspruch auf materielle Existenzsicherheit für alle Mitglieder einer gegebenen Gesellschaft sprechen (vgl. Opielka/Vobruba 1986, Offe 1992, Scharpf 1994). Über die Effekte einer solchen Sozialreform auf die Familie liegen bisher freilich nur aus den USA Untersuchungen vor, die sich allerdings auf die modellhafte Implementation von einer „negativen Einkommenssteuer“ angelehnten Transferplänen für Armutsfamilien beschränkten und kaum Folgerungen für eine Verallgemeinerung garantistischer Sozialpolitik erlauben, zumal sich die vier zwischen 1968 und 1981 durchgeführten Sozialexperimente auf lokale Arbeitsmärkte beschränkten (vgl. Okner 1972, Robins 1985).

Ein „garantistischer“ Schritt wäre auch die Einführung eines „Erziehungsgehaltes“, wie es jüngst von einem Familienverband vorgeschlagen und in seinen volkswirtschaftlichen Effekten kalkuliert wurde (vgl. Hatzold/Leipert 1996, Heidelberger Büro 1996): ein steuer- und sozialversicherungspflichtiges Einkommen von 1.300 DM pro Monat und pro Kind bis zum 12. Lebensjahr, soweit der oder die Erziehende maximal halbtags beschäftigt ist. Ein erziehungsbezogenes Grundeinkommen würde die Familienarbeit ökonomisch anerkennen und

genes Grundeinkommen würde die Familienarbeit ökonomisch anerkennen und die Benachteiligung vor allem von Familien mit mehreren Kindern deutlich reduzieren (vgl. Krüsselberg 1996, Kaufmann 1996).<sup>20</sup>

Die Kunst der Familienpolitik im deutschen Wohlfahrtsstaat wird darin bestehen, garantistische Prinzipien in ein Institutionengerüst einzufügen, das mit seiner arbeitsmarkt- und patriarchatsgläubigen Logik die Mehrheit der deutschen Sozialpolitikforscher auf Reformskepsis einstellt.<sup>21</sup> Ein „rein“ garantistischer Wohlfahrtsstaat wird Deutschland nicht werden, diesen gibt es nicht. Doch mehr Bürgerrechte, mehr Respekt gegenüber der Familie und vor allem gegenüber Kindern sind überfällig. Weil Politik nicht perfekt sein kann, ist die Verantwortung aller Beteiligten, somit aller Bürger, um so größer.

## Literatur

- Allmendinger, Jutta, 1994, *Lebensverlauf und Sozialpolitik*, Frankfurt/New York: Campus  
Bahle, Thomas, 1995, *Familienpolitik in Westeuropa*, Frankfurt/New York: Campus  
Bellah, Robert N. u.a., 1991, *The Good Society*, New York: Alfred Knopf  
Beck, Ulrich, 1997, *Demokratisierung der Familie*, in: ders. (Hrsg.), *Kinder der Freiheit*, Frankfurt: Suhrkamp, S. 195-216  
Bertram, Barbara, 1995, *Die Wende, die erwerbstätigen Frauen und die Familien in den neuen Bundesländern*, in: Nauck, Bernhard/Schneider, Norbert/Tölke, Angelika (Hrsg.): *Familie und Lebensverlauf im gesellschaftlichen Umbruch*, Stuttgart: Enke, S. 267-284  
Bertram, Hans (Hrsg.), 1991, *Die Familie in Westdeutschland. Stabilität und Wandel familialer Lebensformen*, Opladen: Leske+Budrich  
Bertram, Hans (Hrsg.), 1992, *Die Familie in den neuen Bundesländern. Stabilität und Wandel in der gesellschaftlichen Umbruchsituation*, Opladen: Leske+Budrich  
Bethusy-Hoc, Viola Gräfin von, 1987, *Familienpolitik. Aktuelle Bestandsaufnahme der familienpolitischen Leistungen und Reformvorschläge*, Tübingen: Mohr

---

<sup>20</sup> Im Gutachten wurde zur Finanzierung des Erziehungsgehaltes ein Familienfonds vorgeschlagen, der als sechste Säule der Sozialversicherung aus einem Beitrag in Höhe von 3,6% auf alle Bruttoeinkommen gespeist werden soll. Das schwedische Modell eines steuerfinanzierten Erziehungsgehaltes vermeidet die damit einhergehenden Probleme (vgl. Köhler 1996) und würde in Deutschland am bereits existierenden Erziehungsgeld (Sicherungstyp „Versorgung“) anknüpfen. Entscheidend sind weniger solche Details des Vorschlags (bis zum 12. oder nur bis zum 7. Lebensjahr? Staffelung nach Alter des Kindes? Nach Kinderzahl?) als seine Richtung: die Anerkennung der Familienarbeit als leistungsauslösender Tatbestand.

<sup>21</sup> Eine empirische Erhebung über die sozialreformerische Einstellung bei deutschen Sozialpolitikwissenschaftlern in Universitäten, Fachhochschulen, Forschungsinstituten, Verbänden etc., die es leider noch nicht gibt, würde vermutlich meine Hypothese allgemeiner Reformskepsis trotz besserer Einsicht bestätigen. Für einen Beleg von vielen in der Literatur vgl. Nullmeier/Rüb 1993, S. 439f., die am Ende einer luziden Kritik des „Sicherungsstaates“ Deutschland, einer Kritik des erwerbsarbeitszentrierten Versicherungsprinzips im besonderen einige wenige Seiten ihren dann doch dünnen Reformoptionen widmen: sie bestehen v.a. im Vorschlag einer „Staatsbürgerversicherung“ mit allgemeiner Mindestbeitragspflicht: „Unter Ausnutzung der technischen Form der Sozialversicherung politische Gestaltbarkeit (...) zurückgewinnen“ (ebd., S. 440). Die Autoren lassen im Dunkeln, warum die „technischen Formen“ der Sozialhilfe oder der Versorgung nicht ebenfalls „ausgenutzt“ werden können und sich somit der Gestaltungsspielraum für Reformen in Richtung Garantismus erheblich erweitert.

- Borchert, Jürgen, 1989, *Innenweltzerstörung. Sozialreformen in die Katastrophe*, Frankfurt: Fischer
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), 1995, *Fünfter Familienbericht. Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland - Zukunft des Humanvermögens*. BT-Drucksache 12/7560, Bonn 1995
- Burkart, Günter, 1995, *Zum Strukturwandel der Familie. Mythen und Fakten*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 52-53, S. 3-15
- Deutscher Bundestag (Hrsg.), 1994, *Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel“*, Bonn
- Diewald, Martin, 1993, *Netzwerkorientierungen und Exklusivität der Paarbeziehung*, in: *Zeitschrift für Soziologie*, Jg. 22, 4, S. 279-297
- Ditch, John u.a., 1996, *Eine Synthese nationaler Familienpolitiken 1994*, hrsg. von der Europäischen Beobachtungsstelle für nationale Familienpolitiken der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, York: University of York (Social Policy Research Unit)
- Dorbritz, Jürgen/Fux, Beat (Hrsg.), 1997, *Einstellungen zur Familie in Europa. Ergebnisse eines vergleichenden Surveys in den Ländern des „European Comparative Survey on Population Policy Acceptance (PPA)“*, München/Wien: Oldenbourg
- Dumon, Wilfried u.a., 1994, *European Observatory on National Family Policies. National Family Policies in the Member States of the European Union in 1992 and 1993*, Bruxelles (European Commission, Directorate General V) 1994 (= V/5005/95-EN-FR).
- Esping-Andersen, Gøsta, 1990, *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge u.a.: Cambridge University Press
- Etzioni, Amitai, 1995, *Die Entdeckung des Gemeinwesens. Ansprüche, Verantwortlichkeiten und das Programm des Kommunitarismus*, Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag
- Galston, William A., 1995, *A Liberal-Democratic Case for the Two-Parent Family*, in: Etzioni, Amitai (ed.), *Rights and the Common Good. The Communitarian Perspective*, New York: St. Martin's Press, S. 139-149
- Gauthier, Anne Hélène, 1996, *The State and the Family. A Comparative Analysis of Family Policies in Industrialized Countries*, Oxford: Clarendon Press
- Gerhardt, Uta u.a. (Hrsg.), 1995, *Familie der Zukunft. Lebensbedingungen und Lebensformen*, Opladen: Leske+Budrich
- Gerlach, Irene, 1996, *Familie und staatliches Handeln. Ideologie und politische Praxis in Deutschland*, Opladen: Leske+Budrich
- Glendon, Mary Ann, 1987, *Abortion and Divorce in Western Law*, Cambridge, Ms.: Harvard University Press
- Hatzold, Otfried/Leipert, Christian, 1996, *Erziehungsgehalt. Wirtschaftliche und soziale Wirkungen bezahlter Erziehungsarbeit der Eltern*, Freiburg: Deutscher Arbeitskreis für Familienhilfe
- Heidelberger Büro für Familienfragen und soziale Sicherheit (Hrsg.), 1996, *Wissenschaftliches Kolloquium „Erziehungsgehalt“ am 21./22. Juni 1996 in Bonn*, Heidelberg
- Henningsen, Bernd, 1986, *Der Wohlfahrtsstaat Schweden*, Baden-Baden: Nomos
- Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim/Höhn, Charlotte/Fux, Beat (Hrsg.), 1992, *Kinderzahl und Familienpolitik im Drei-Länder-Vergleich*, Boppard: Boldt
- Kaufmann, Franz-Xaver, 1994, *Familienpolitik in Europa*, in: Bundesministerium für Familie und Senioren (Hrsg.): *40 Jahre Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, Neuwied/Darmstadt: Luchterhand, S. 141-167
- Kaufmann, Franz-Xaver, 1994a, *Läßt sich Familie als gesellschaftliches Teilsystem begreifen?*, in: Herlth, Alois u.a. (Hrsg.): *Abschied von der Normalfamilie?*, Berlin u.a.: Springer, S. 42-63
- Kaufmann, Franz-Xaver, 1995, *Zukunft der Familie im vereinten Deutschland*, München: Beck
- Kaufmann, Franz-Xaver, 1996, *Stellungnahme*, in: Heidelberger Büro 1996, S. 40-44
- Köhler, Peter, 1996, *Das Modell „Erziehungsgehalt“ vor dem Hintergrund der Erfahrungen in Dänemark und Schweden*, in: Heidelberger Büro 1996, S. 7-15
- Korpi, Walter/Wöss, Josef/Lißner, Lothar/Dobernowsky, Mario, 1997, *Österreich, Deutschland und Schweden - die Entwicklung ihrer Sozialversicherungssysteme und deren Finanzierung. Abschlußbericht (gefördert von der Hans-Böckler-Stiftung)*, Hamburg: Kooperationsstelle Hamburg
- Koslowski, Peter, 1990, *Der soziale Staat der Postmoderne. Ethische Grundlagen der Sozialpolitik und Reform der Sozialversicherung*, in: Sachße/Engelhardt 1990, S. 28-70
- Krüsselberg, Hans-Günter, 1996, *Das Thema „Erziehungsgehalt“ in familienökonomischer und familienpolitischer Perspektive*, in: Heidelberger Büro 1996, S. 24-33

- Lampert, Heinz, 1996, *Priorität für die Familie. Plädoyer für eine rationale Familienpolitik*, Berlin: Duncker & Humblot
- Lesthaeghe, Ron, 1992, *Der zweite demographische Übergang in den westlichen Ländern: Eine Deutung*, in: *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft*, Vol. 18, 3, S. 313-354
- Lewandowski, Sven, 1996, *Rational und defizitär? Zur Bestimmung eines familienpolitischen Grenznutzens - eine Kritik am 5. Familienbericht*, in: *Zeitschrift für Familienforschung*, 8. Jg., 2, S. 43-51
- Lewis, Jane (ed.), 1993, *Women and Social Policies in Europe. Work, Family and the State*, Aldershot: Edward Elgar
- Lüscher, Kurt, 1995, *Was heißt heute Familie? Thesen zur Familienrhetorik*, in: Gerhardt u.a., S. 51-66
- Lüscher, Kurt, 1995a, *Postmoderne Herausforderungen der Familie*, in: *Familiendynamik*, 3, S. 233-251
- Miegel, Meinhard/Wahl, Stefanie, 1996, *Das Ende des Individualismus. Die Kultur des Westens zerstört sich selbst*, 3. Aufl., München/Landsberg am Lech: Bonn Aktuell
- Münch, Ursula, 1990, *Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, Freiburg: Lambertus
- Myrdal, Alva, 1941, *Nation and Family. The Swedish Experiment in Democratic Family and Population Policy*, London
- Netzler, Andreas, 1995, *Wertäquivalenz familialer Leistungen und Risiken: Sozialpolitische Situation, Perspektiven und Konsequenzen*, Forschungsbericht Nr.1, Bamberg: Staatsinstitut für Familienforschung an der Universität Bamberg
- Neubauer, Erika u.a., 1993, *Zwölf Wege der Familienpolitik in der Europäischen Gemeinschaft*. Schriftenreihe des BMFuS, Bd. 22.1, Stuttgart u.a.: Kohlhammer
- Nullmeier, Frank/Rüb, Friedbert W., 1993, *Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat*, Frankfurt/New York: Campus
- Offe, Claus, 1990, *Akzeptanz und Legitimität strategischer Optionen in der Sozialpolitik*, in: Sachße/Engelhardt 1994, S. 179-202
- Offe, Claus, 1992, *A Non-Productivist Design for Social Policies*, in: Philippe van Parijs (ed.), *Arguing for Basic Income*, London/New York: Verso, S. 61-78
- Okner, Benjamin A., 1972, *Alternatives for Transferring Income to the Poor: The Family Assistance Plan and Universal Income Supplements*, in: Boulding, Kenneth E./Pfaff, Martin (eds.), *Redistribution to the Rich and the Poor. The Grants Economics of Income Distribution*, Belmont, CA: Wadsworth Publishing Company, S. 348-357
- Opielka, Michael, 1996, *Gemeinschaft in Gesellschaft. Elemente einer Theorie der Viergliederung gesellschaftlicher Integration*, Diss., Berlin: Humboldt-Universität
- Opielka, Michael (Hrsg.), 1997, *Grundrente in Deutschland*, Opladen: Leske+Budrich
- Opielka, Michael, 1997a, *Does the Welfare State Destroy the Family?*, in: Koslowski, Peter/Føllesdal, Andreas (eds.), *Restructuring the Welfare State. Theory and Practice of Social Policy*, Berlin u.a.: Springer, S. 238-274
- Opielka, Michael, 1997b, *Die solidarische Gesellschaft. Argumente für eine neue Sozialpolitik*, Opladen: Leske + Budrich
- Opielka, Michael/Vobruba, Georg (Hrsg.), 1986, *Das garantierte Grundeinkommen. Entwicklung und Perspektiven einer Forderung*, Frankfurt: Fischer
- Ostner, Ilona, 1995, *Sozialstaatsmodelle und die Situation der Frauen*, in: Fricke, Werner (Hrsg.), *Jahrbuch Arbeit und Technik*, Bonn: Dietz, S. 57-67
- Ostner, Ilona/Voges, Wolfgang, 1995, *Verschwindet der Ernährer-Ehemann? Wandel der Familienformen und soziale Sicherung der Frau*, in: Bieback, Karl-Jürgen/Milz, Helga, (Hrsg.), *Neue Armut*, Frankfurt/New York: Campus, S. 93-106
- Parsons, Talcott, 1970, *The Normal American Family*, in: Meyer, Barash/Scourby, Alice (eds.), *Marriage and the Family*, New York: Random House, S. 193-214
- Parsons, Talcott/Bales, Robert F., 1956, *Family. Socialization and Interaction Process*. In collaboration with James Olds, Morris Zelditch and Philip E. Slater, London: Routledge & Kegan Paul
- Pechstein, Matthias, 1994, *Familiengerechtigkeit als Gestaltungsgebot für die staatliche Ordnung* Baden-Baden: Nomos
- Ringen, Stein, 1997, *Citizens, Families, and Reform*, Oxford: Clarendon Press
- Robins, Phillip K., 1985, *A comparison of the labor supply findings from the four negative income tax experiments*, in: *The journal of human resources*, No. 4, S. 567-582
- Rothenbacher, Franz, 1995, *Familienberichterstattung in und für Europa*, Forschungsarchiv EURODATA / Nr. 6, Mannheim: MZES

- Sachße, Christoph/Engelhardt, H Tristram (Hrsg.), 1990, *Sicherheit und Freiheit. Zur Ethik des Wohlfahrtsstaates*, Frankfurt: Suhrkamp
- Salzmann, Bruno, 1994, *Voraussichtliche Entwicklung der demographischen Struktur in den europäischen Ländern: Konvergenz und Divergenz*, in: Bruno Salzmann (Hrsg.), *Demographie und familiale Aspekte von Arbeitskraft und Wohnungsbau*, Materialien zum 5. Familienbericht, Band 1, München: DJI, S. 9-64
- Scharpf, Fritz W., 1994, *Negative Einkommensteuer - ein Programm gegen Ausgrenzung*, in: *Die Mitbestimmung*, 3, S. 27-32
- Schmid, Josef, 1996, *Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherungssysteme in Europa: Organisation, Finanzierung Leistungen und Probleme*, Opladen: Leske+Budrich
- Schneider, Norbert F., 1995, *Nichtkonventionelle Lebensformen - moderne Lebensformen?*, in: Sahner, Heinz/Schwendtner, Stefan (Hrsg.), *27. Kongreß der Deutschen Gesellschaft für Soziologie. Halle an der Saale*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 109-116
- Schultheis, Frank, 1988, *Sozialgeschichte der französischen Familienpolitik*, Frankfurt/New York: Campus
- Social Security in the Nordic Countries, 1990, *Scope, expenditure and financing 1987*. Statistical Reports of the Nordic Countries 51, Copenhagen: Nordic Statistical Secretariat
- Stacey, Judith, 1991, *Brave New Families. Stories of Domestic Upheaval in Late Twentieth Century America*, New York: Basic Books
- Tyrell, Hartmann/Herlth, Alois, 1994, *Partnerschaft versus Elternschaft*, in: Herlth, Alois u.a. (Hrsg.), *Abschied von der Normalfamilie?*, Berlin u.a.: Springer, S. 1-15
- Wolfe, Alan, 1989, *Whose Keeper? Social Science and Moral Obligation*, Berkeley u.a.: University of California Press