

Familienpolitik im 20. Jh.

1. Kontext: Entwicklung der Sozialpolitik (RITTER 1989)

a. *Elemente der Sozialpolitik I: Einkommenssicherung*. Drei Grundformen: (i) *Fürsorge*: kein Rechtsanspruch; Bedürftigkeitsprüfung auf der Basis von Verfahrensregeln; »less eligibility«, d.h. Höhe soll geringer als tiefstmöglichstes Erwerbseinkommen sein. — (ii) *Sozialversicherung*: (Pflicht-)Versicherung gegen spezifische Risiken abhängiger Erwerbsarbeit: Unfall, Krankheit, Invalidität u. Alter (Rentenversicherung), Arbeitslosigkeit. Sie ab 1880er J. entwickelndes dt. Modell: Es besteht ein Rechtsanspruch auf Leistungen, der auf (obligatorischen) Beiträgen gegründet ist; keine Bedürftigkeitsprüfung; Leistungsniveau soll bisherigen Lebensstandard sichern. — (iii) *Versorgung*: Es besteht ein Rechtsanspruch, der auf Bürger(in)status gründet; keine Bedürftigkeitsprüfung; Leistungsniveau soll Grundbedürfnisse abdecken (welfare state in GB ab 1940er J., nordisches »Volksheim« ab 1930er J.) bzw. bisheriges Einkommen sichern (dt. Beamtenversicherung).

b. *Elemente der Sozialpolitik II: (1) Dienstleistungen im Sozialbereich*, v. a. in Gesundheitspflege u. soz. Wohnungsbau; v. a. kommunale, z. T. durch staatl. Stellen unterstützte Programme. — (2) *Arbeitsrecht* zielt auf den Schutz der Arbeitskraft vor Überausbeutung: Regulierung von Arbeitszeit, Kündigungsschutz, Tarifrecht. — (3) *Bildungspolitik*.

2. Zum Teil nicht intendierte Wirkungen der Sozialpolitik auf die Familie

a. *Sexual- und Familienrecht* (hier nur am Rande, gehört nicht zur Sozialpolitik). Es normiert u. sanktioniert i. d. R. bestehende Vorstellungen von Geschlechter- u. Familienrollen u. stellt damit einen wichtigen institutionellen Rahmen von Familie dar.

b. *Segmentierung der Einkommenssicherung nach Geschlecht*. Sozialversicherungen richten sich meist bis heute an der Absicherung des männlichen Vollzeitwerbers aus, während Frauen (Mütter) u. Kinder Hauptgegenstände der Fürsorge waren u. bleiben (Witwen, Alleinerziehende). Die Sozialpolitik verstärkt somit die innerhäusliche Ungleichheit zwischen den Geschlechtern bzgl. ökonomischer Ressourcen u. Status (Frauen waren u. sind stärker beobachtendem u. disziplinierendem Behördenzugriff ausgesetzt als Männer). Ersteres trifft z. T. auch für Fürsorgeprogramme zu: In D (1935), I (1936) u. Spanien (1938/45) wurden Kinderbeihilfen an Haushaltsvorstand, in F (1932), GB (1945), Schweden (1947) von Beginn weg oder kurz danach direkt an Mütter ausbezahlt.

c. *Segmentierung des Arbeitsmarkts nach Geschlecht*. (1) Die Herausbildung von Arbeiterschutz (Kündigung, Arbeitszeit, Nachtarbeit, Mütter, etc.) im späten 19./frühen 20. Jh. bezog sich zunächst auf Jugendliche u. Frauen. Er trug damit zur Ausbildung eines Sozialraums des Jugendlichenalters sowie zum Ausschluss von Frauen aus gesundheitsgefährdenden u. Schichtarbeit erfordernden Tätigkeiten bei. — (2) Rechtl. sanktionierte kollektive Verhandlungen zwischen Tarifpartnern entwickelten sich umgekehrt v. a. in von männlichen Vollzeitwerbstätigen geprägten Branchen, was die

Lohnunterschiede zwischen diesen u. den übrigen verstärkte. — (3) Als Arbeitgeber war der frühe Sozialstaat dem Leitbild des »Ernährerlohns« bzw. der nicht erwerbstätigen Hausfrau verpflichtet; Frauen wurden nicht als vollwertige Arbeitskräfte anerkannt. Bsp. »Doppelverdienerkampagne« in Weimarer Republik (ROUETTE 1993): Nach 1. WK Wiedereinführung von Schutzbestimmungen für Frauen u. Jugendliche, im Rahmen der Zentralarbeitsgemeinschaft von Gewerkschaften u. Unternehmerverbänden Entlassung von Arbeitskräften, deren »Ernährer heimgekehrt ist«, Benachteiligung von Beamtinnen bei Personalabbau 1923 u. Weltwirtschaftskrise.

d. *Sozialisierung des Nutzens von Kindern*. Kinder stellen die künftigen Arbeitskräfte u. deren Innovationspotential dar; sie werden die Ressourcenflüsse für das Alterseinkommen der Eltern generieren. Dieser Nutzen fällt mit der Rentenversicherung kollektiv an. Die Kosten für Kinder fallen dagegen weitgehend individuell zulasten der Elternpaare an. Damit verschwindet der ökonomische Anreiz für das Kinderkriegen.

3. Anfänge der Familienpolitik, 1. Hälfte 20. Jh. (BOCK / THANE 1994)

a. *Kontext*. (1) *Mütterlichkeit und Frauenbewegung*. Zwei Typen von Feminismus nach OFFEN (1993): (a) *Individualfeminismus* negiert die Existenz sozial relevanter Geschlechtsunterschiede, beansprucht die Mitgliedschaft von Frauen in einer universalistischen Bürger(innen)gesellschaft u. fordert darauf gestützt Rechtsgleichheit u. politische Bürger(innen)rechte. (b) *Relationaler Feminismus* betont dagegen den wichtigen Beitrag, den Frauen qua ihres Geschlechtscharakters zur Erhaltung der Gesellschaft leisten u. fordert darauf gestützt Rechte u. sozialpolit. Unterstützung für Frauen. Diese Variante erscheint erstmals prominent in der Forderung der franz. Feministin Hubertine Auclert (1848–1914), der mütterliche Staat müsse den *état minotaur*, den aggressiven Nationalstaat, ersetzen (1885). Relationaler Feminismus dominierte auf dem europ. Kontinent. Die Unterstützung von Müttern stellte eine Hauptforderungen der (bürgerlichen) Frauenbewegung dar. — (2) *Der Geburtenrückgang* seit dem späten 19. Jh. fand vor der steigenden Relevanz des Arbeitskräfte- u. Bewaffnetenpotentials im industriellen Krieg (z. B. 1. WK) steigende politische Beachtung nicht zuletzt von kirchlich, nationalistisch u. militaristisch orientierten Politikern (*Pronatalismus*). — (3) *Eugenik*. Seit Entwicklung von Erblehre u. Psychiatrie im späten 19. Jh. galten psychisch Kranke u. sozial Marginale zunehmend nicht mehr als vollwertige Mitglieder einer sich in internationaler wirtschaftl. u. militär. Konkurrenz befindlichen Gemeinschaft. Vor der Vereinnahmung der Eugenik für rassistische Ziele in der NS-Ära war diese Optik weit, auch unter Sozialreformer(inne)n u. Feministinnen verbreitet (WECKER 2009).

b. *Maßnahmen und Etappen im ersten Drittel 20. Jh.* (1) *Mütter- u. Säuglingsfürsorge* in spezialisierten Fürsorgestellen in Form der Beratung, medizinischen Vorsorge u. materiellen Unterstützung armer Mütter. Ziel: Reduktion der Säuglingssterblichkeit. — (2) *Schwangeren- und Wöchnerinnenschutz im Rahmen der Sozialversicherung/des Arbeitsrechts*. Beinhaltet Kündigungsschutz sowie Einkommensausfallentschädigungen. In I (1910), F (1913) u. USA (1921) zählten diese zu den frühesten sozialen Sicherungsmaßnahmen. In D geringe Leistungen mit der Einführung der Krankenversiche-

rung (1883), arbeitsrechtl. Schutz 1927. — (3) *Kindergeld* s. o., §2.b. — (4) *Steuerrecht*. Steuerliche Benachteiligung Lediger/Kinderloser bzw. Begünstigung von Haushalten mit Kindern. Es handelt sich heute um das wichtigste anreizbezogene Instrument der Familienpolitik. Langsame Anfänge in GB 1911, F 1917, I 1926, D 1934.

c. *Familienpolitik und industrielle Beziehungen in Frankreich* (PEDERSEN 1993). In der Unternehmerschaft starke Verbreitung nationalistischer, kirchlich-konservativer u. pronatalistischer Strömungen: Pflicht von Unternehmern, wie Väter für die Arbeiterfamilien zu sorgen. Ab 1918 v. a. in der Metall- u. Textilindustrie Einrichtung von Kompensationskassen für kinderreiche Familien, die Zahlungen an Mütter leisteten. Dies macht es zugleich unnötig, den Arbeitern Ernährerlöhne zu bezahlen; in den 1920er J. sanken Reallöhne. 1932 forderte Gesetz über Kinderbeihilfen von allen Unternehmen den Beitritt zu einer Familiengeld-Ausgleichskasse. 1960 machten Familienbeihilfen mit 35% (GB 11,5%) europaweit den höchsten Anteil der Sozialtransfers aus.

d. *Pronatalismus und Antinatalismus in der NS-Ära* (BOCK 1986). Die Rhetorik des Regimes stellte die Ehe in den »einen größeren Ziel der Vermehrung und Erhaltung der Art und Rasse« (Hitler: Mein Kampf), realisierte hierzu überwiegend erfolglose, in wichtigen Teilen noch heute praktizierte Anreizprogramme: (1) *Ehestandsdarlehen* (1933) für Ehemänner, zunächst an die Bedingung der Aufgabe einer eventuellen Erwerbstätigkeit der Frau geknüpft. (2) *Steuerreformen* (1934, 1939), welche Abzüge für Ehefrauen u. Kinder einführten sowie die schon in der späten Weimarer Zeit eingeführte Ledigensteuer erhöhten; (3) *Kindergeld* (1935) nur für kinderreiche Familien (in anderen Ländern von Beginn auch für 1. oder 2. Kind). Interventionistische Maßnahmen waren dagegen die (4) *Erhebung des Muttertags zum Feiertag* (1933/4) sowie die Verleihung eines Mutterehrenkreuzes an verdiente (kinderreiche) Mütter (1938/9). (5) *Lebensborn* (1936) Mütterheime für unterstützungsbedürftige (überwiegend ledige) Mütter von lebenswerten Kindern (insbes. nichtehelichen Kindern von Regimeangehörigen).

Totalitäre Interventionen waren antinatalistischer Art: *Zwangsterilisierungsgesetz* (1933), auf dessen Basis ca. 400'000 »minderwertige« Personen aus eugenischen Gründen gegen ihren Willen sterilisiert wurden. 1935 zusätzlich Zwangsaborte u. Heiratsverbote für aus eugenischen Gründen Unerwünschte. Diese Maßnahmen legten die Grundlage für den späteren Genozid an »minderwertigen Rassen«.

4. Familienpolitik in der frühen BRD (MOELLER 1997)

a. *Drei Etappen der Geschlechterpolitik*. (1) *Familienrecht im BGB von 1896/1900*. Ehefrau ist zur Haushaltsführung verpflichtet; der Ehemann hat der Ehefrau nach seinen Möglichkeiten Unterhalt zu gewähren. Der Ehemann kann ein Beschäftigungsverhältnis seiner Ehefrau beenden. — (2) *Gleichberechtigung in der Frühen BRD*. Gestützt auf §3 GG („Männer und Frauen sind gleichberechtigt.“) 1955 Durchsetzung des Prinzips des gleichen Lohns für gleiche Arbeit; bis 1967 Durchsetzung gleichen Kündigungsrechts für verheiratete Frauen. 1976 Reform des Eherechts: Haushaltsführung und Erwerbstätigkeit wurden der Privatautonomie der Ehegatten überlassen. — (3) *Gender mainstreaming seit 1994*: Einfügung von §3,2 GG „Der Staat fördert die tatsächliche

Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“ → Auftrag zur sozialpolitischen Unterstützung der beruflichen Entwicklung von Frauen; Maßnahmen: Sozialen Absicherung von Teilzeitbeschäftigung; Recht auf Kindergartenplatz; Erziehungsurlaub (1986) / Elternurlaub.

b. *Familienpolitik in den 1950er Jahren*. (1) *Mutterschutzgesetz* (1952): Schutz erwerbstätiger Frauen (Kündigungsschutz, Beschäftigungsverbote, Lohnfortzahlung); Ausdehnung des Schutzniveaus über dasjenige von 1927. — (2) Schaffung eines *Ministeriums* für Familienfragen (1953) mit Min. Franz Josef Wuermeling (bis 1962). — (3) 1954–1957 Erweiterung des *Kindergelds* auf das dritte Kind. Kindergeld blieb deshalb u. wegen seiner geringen Höhe zunächst marginal; Bis 1975 Übergang zu Unterstützung ab 1. Kind und Abschaffung (sozial regressiver) steuerlicher Kinderfreibeträge. — (4) *Familiengesetz* (1957), welches das Spannungsfeld zwischen Gleichheit der Geschlechter (§3 GG) u. staatlichem Schutz der Familie (§6 GG) regelte. Umstritten war die Bestimmung, dass bei Belangen, welche die Wohlfahrt der Kinder betrafen, der Vater das letzte Wort hatte; 1959 vom Verfassungsgerichtshof für verfassungswidrig erklärt.

c. *Die patriarchale Familie als Stabilitätsanker*. Min. Wuermeling entwickelte ein modernes kons. Leitbild der Familie, das Erhards »Willen zum Konsum« den »Willen zum Kind« entgegen setzte u. in der patriarchalen Familie (mit erwerbsloser Ehefrau) ein Mittel sah, um einer Verwahrlosung der Jugend, Ehescheidungen u. (mit mehr Kindern) die abendländische Kulturgemeinschaft vor den durch hohes Bevölkerungswachstum gekennzeichneten sozialistischen Staaten zu retten. Dieses Bild ordnete sich in den strikten Antikommunismus des Kalten Kriegs ein, der somit die mögliche Varianz familienpolitischer Leitbilder eng begrenzte.

Zitierte Literatur

- BOCK, Gisela: *Zwangsterilisation im Nationalsozialismus: Studien zur Rassenpolitik und Frauenpolitik* (Opladen: Westdeutscher Verlag, 1986).
- BOCK, Gisela und Pat THANE (Hg.): *Maternity and gender policies: women and the rise of the European welfare states, 1880–1950s* (London: Routledge, 1994).
- MOELLER, Robert G.: *Geschützte Mütter: Frauen und Familien in der westdeutschen Nachkriegspolitik* (München: DTV, 1997).
- OFFEN, Karen: »Feminismus in den Vereinigten Staaten und in Europa: ein historischer Vergleich«, S. 97–138 in Hanna SCHISSLER (Hg.), *Geschlechterverhältnisse im historischen Wandel* (Frankfurt a. M.: Campus, 1993).
- PEDERSEN, Susan: *Family, dependence, and the origins of the welfare state: Britain and France, 1914–1945* (Cambridge: Cambridge University Press, 1993).
- RITTER, Gerhard A.: *Der Sozialstaat: Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich* (München: Oldenbourg, 1989).
- ROUETTE, Susanne: *Sozialpolitik als Geschlechterpolitik: Die Regulierung der Frauenarbeit nach dem Ersten Weltkrieg* (Frankfurt a. M.: Campus, 1993).
- WECKER, Regina: *Wie nationalsozialistisch ist die Eugenik? Internationale Debatten zur Geschichte der Eugenik im 20. Jahrhundert* (Wien: Böhlau, 2009).