

U. PFISTER

Familie, Hauswirtschaft und Verwandtschaft in der europäischen Neuzeit

31. Januar 2017

Familienpolitik im 20. Jh.

Typen sozialstaatlicher Maßnahmen zur Einkommenssicherung

	Rechtsanspruch	Bedürftigkeits-Prüfung	Leistungshöhe
Sozialfürsorge	nein	ja	»less eligibility«, d. h. geringer als minimales Erwerbseinkommen
Sozialversicherung	ja, aufgrund von geleisteten Beiträgen	nein	soll bisherigen Lebensstandard gewährleisten
Versorgung	ja, gegründet in Bürger(in)status	nein	soll Grundbedürfnisse abdecken

31.01.2017

Familienpolitik im 20. Jh.

2

Hauptelemente der Sozialpolitik

- ◆ Einkommenssicherung
 - ◆ Fürsorge — Sozialversicherung — Versorgung
- ◆ Dienstleistungen im Sozialbereich
 - ◆ Schwerpunkte: Gesundheitspflege, sozialer Wohnungsbau (v. a. kommunale Programme)
- ◆ Arbeitsrecht, Arbeitsmarktpolitik
 - ◆ Ziel: Schutz der Arbeitskraft vor Überausbeutung
 - ◆ Mittel I: Arbeitsschutz mit Festlegung von Arbeitszeiten, partiellen Arbeitsverboten (z. B. Nacharbeit für Frauen)
 - ◆ Mittel II: Arbeitsmarktpolitik mit Kündigungsschutz, Koalitions- und Streikrecht, Mitbestimmung, Regelung von Tarifverhandlungen (Schutz von kollektiven Tarifverträgen)
 - ◆ In GB ab 1833–1850, in den meisten europ. Ländern erst ab letztem Viertel 19. Jh.
- ◆ Bildungspolitik
 - ◆ Schule: Gegen Ende 19. Jh. wurde die Grundschule allgemein staatlich geregelt, obligatorisch und kostenlos
 - ◆ Höhere Bildung
 - ◆ 1950er–1970er Jahre Erleichterung des Universitätszugangs
 - ◆ Ziel: Chancengleichheit (vs. Nivellierung von Einkommensunterschieden)

31.01.2017

Familienpolitik im 20. Jh.

3

Zum Teil nicht intendierte Wirkungen der Sozialpolitik auf die Familie

- ◆ Sexual-, Erb- und Familienrecht
 - ◆ (hier nur am Rande erwähnt, gehört nicht zur Sozialpolitik)
 - ◆ normiert und sanktioniert i. d. R. bestehende oder auch neue Vorstellungen von Geschlechter- und Familienrollen und stellt damit einen wichtigen institutionellen Rahmen von Familie dar
- ◆ Beispiele
 - ◆ Frage eines bürgerlichen Erbrechts für Westfalen, 2. Viertel 19. Jh.
 - ◆ Rechte der Ehegatten bezüglich der Vermögensverwaltung, der Erwerbstätigkeit
 - ◆ Ahndung des Verkaufs von Verhütungsmitteln sowie der Abtreibung §§218–220 StGB (1871)
 - ◆ „Kuppeleiparagraph“ §180 StGB bis 1973

31.01.2017

Familienpolitik im 20. Jh.

4

nicht intendierte Wirkungen
Segmentierung der Einkommenssicherung nach Geschlecht

- ◆ Sozialversicherungen zielen meist auf die Absicherung des männlichen Vollverdieners
- ◆ Frauen (v. a. als Mütter) und Kinder waren und sind Hauptzielgruppen der Sozialfürsorge
 - Frauen waren und sind somit stärker dem beobachtenden und disziplinierendem Behördenzugriff ausgesetzt als Männer
- ◆ Auch bei Programmen, die sich auf Mütter und Kinder bezogen, war/ist der männliche Haushaltsvorstand (soweit vorhanden) oft primärer Adressat
 - Bsp. Kinderbeihilfe: In Deutschland (1935), Italien (1936) und Spanien (1938/45) wurden sie an Haushaltsvorstand, in Frankreich (1932), Großbritannien (1945) und Schweden (1947) von Beginn weg oder kurz danach direkt an Frauen ausbezahlt
- ◆ Soziale Sicherung verstärkt somit die innerhäusliche Ungleichheit zwischen den Geschlechtern bezüglich ökonomischer Ressourcen

31.01.2017

Familienpolitik im 20. Jh.

5

nicht intendierte Wirkungen
Segmentierung des Arbeitsmarkts nach Geschlecht

- (1) Arbeiterschutz (sic!)
- ◆ Beispiele: Kündigung, Arbeitszeit, Nachtarbeit, Mutterschutz
 - ◆ bezog sich im späten 19./frühen 20. Jh. zunächst auf Jugendliche und Frauen
 - Beitrag zur Ausbildung eines Sozialraums des Jugendlichenalters
 - Ausschluss von Frauen aus gesundheitsgefährdenden und Schichtarbeit erfordernenden Tätigkeiten
- (2) Tarifwesen
- ◆ rechtlich gesicherte kollektive Verhandlungen zwischen Tarifpartnern entwickelten sich v. a. in von männlichen Vollzeitbeschäftigten geprägten Branchen
 - Verstärkung der Lohnunterschiede zwischen diesen und den übrigen Branchen
- (3) Leitbild des »Ernährerlohns« bzw. der nicht erwerbstätigen Hausfrau
- ◆ ... auch für den Staat als Arbeitgeber
 - ◆ Frauen wurden nicht als vollwertige Arbeitskräfte anerkannt
 - ◆ nach dem Ersten Weltkrieg Wiedereinführung von Schutzbestimmungen für Frauen und Jugendliche
 - ◆ Entlassung von Arbeitskräften, deren »Ernährer heimgekehrt ist«
 - ◆ Benachteiligung von verheirateten Beamtinnen bei Personalabbau 1923 und in der Weltwirtschaftskrise

31.01.2017

Familienpolitik im 20. Jh.

6

Geschlechtsspezifische Arbeitsmarktpolitik Das Beispiel der Demobilisierung 1918/19

Aus den Richtlinien des Kriegsamts für die »Überleitung der kriegswirtschaftlichen Frauenarbeit in den Friedenszustand« (1918)

Es wird sich [...] vor allem darum [handeln], die Arbeitskraft der Frau dem Wirtschaftsleben wieder einer ihrer Eigenart entsprechenden Weise einzuordnen, sei es durch Rückführung in die Familie, die mit allen Mitteln gefördert werden muß, [...] sei es durch Überführung in Berufe, die entweder schon vor dem Frieden Frauenberufe waren oder sich im Verlauf der wirtschaftlichen Entwicklung als für sie geeignet erwiesen haben. Als oberster Grundsatz muß gelten, daß den männlichen Arbeitskräften [...] eine ausreichende Zahl auskömmlicher Arbeitsplätze gesichert sein muß. Soweit es sich mit dieser Forderung verträgt, liegt eine Weiterverwertung der Arbeitskräfte der Frauen für Arbeiten, die ihrer Eigenart entsprechen und sie gesundheitlich nicht schädigen, im wirtschaftlichen Interesse.

Kommentar: Die auf das mentale Konstrukt der »Geschlechtscharaktere« verweisende »Eigenart« von Frauen wird dazu benützt, trotz des universellen Rechts auf Arbeit Frauen zugunsten von Frontheimkehrern, denen ein Anspruch auf einen Ernährerlohn zugebilligt wird, aus dem Arbeitsmarkt zu verdrängen bzw. die Segmentierung des Arbeitsmarkts wieder zu verstärken.

Aus: Susanne Rouette, *Sozialpolitik als Geschlechterpolitik: Die Regulierung der Frauenarbeit nach dem Ersten Weltkrieg* (Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 1993), S. 93.

31.01.2017

Familienpolitik im 20. Jh.

7

nicht intendierte Wirkungen Sozialisierung des Nutzens von Kindern

◆ Nutzen

- ◆ Kinder stellen die künftigen Arbeitskräfte dar
- ◆ Gut ausgebildete Kinder tragen zum Humankapital und damit zur Innovationskraft einer Wirtschaft bei
- ◆ beides generiert die Ressourcenflüsse für das Alterseinkommen der Eltern

◆ Kollektives Anfallen des Nutzens bei ausgebauter Altersversicherung bzw. Altersversorgung

in Deutschland konsequent mit der dynamischen Rente (1957)

◆ Die Kosten für Kinder fallen dagegen weitgehend individuell zulasten des Elternpaars an

- ◆ Mit der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zu wichtigen Konsument(inn)en seit den 1960er Jahren nahmen diese Kosten zu
- ◆ In den 1990er Jahren wurden in BRD Unterschiede des Pro-Kopf-Einkommens in Haushalten stärker durch die Kinderzahl als durch das Einkommen der Eltern bestimmt

→ Verschwinden des ökonomischen Anreizes für das Kinderkriegen

31.01.2017

Familienpolitik im 20. Jh.

8

Geschlechterdiskurse der frühen Frauenbewegung spätes 19./frühes 20. Jahrhundert

Die Typologie von K. Offen

- ◆ Individualfeminismus
 - ◆ Negierung der Existenz sozial relevanter Geschlechtsunterschiede
 - ◆ Anspruch auf Mitgliedschaft von Frauen in einer universalistischen Gesellschaft von Bürger(innen) → Forderung von Rechtsgleichheit und politischer Bürger(innen)rechte
- ◆ Relationaler Feminismus
 - ... betont den wichtigen Beitrag, den Frauen qua ihres Geschlechtscharakters zur Erhaltung der Gesellschaft leisten können und fordert darauf gestützt Rechte und sozialpolitische Maßnahmen zugunsten von Frauen

Mütterlichkeit im relationalen Feminismus der frühen Frauenbewegung

- ◆ Forderung der französischen Feministin Hubertine Auclert (1848–1914), der mütterliche Staat müsse den *état minotaur* ersetzen (1885)
- ◆ »Geistige Mütterlichkeit« bildete das Kernkonzept der bürgerlichen Frauenbewegung um 1900
- ◆ Relationaler Feminismus dominierte auf dem europäischen Kontinent; wichtige Rolle für die Ausweitung politischer Rechte von Frauen am Ende des Ersten Weltkriegs sowie für viele sozialpolitische Maßnahmen (Mütter-/Kinder-/Säuglingsschutz)

31.01.2017

Familienpolitik im 20. Jh.

9

Kontext der Entstehung der Familienpolitik

(1) Mütterlichkeit und Frauenbewegung

- ◆ Angesichts ...
 - ◆ der politischen und symbolischen Bedeutung des Mütterlichkeitskonzepts in der Frauenbewegung
 - ◆ sowie der realen Bedürftigkeit von Müttern (Arbeiterinnen, ledige Mütter)
- ◆ ... stellte die Unterstützung von Müttern eine derer Hauptforderungen dar

(2) Der Geburtenrückgang seit dem späten 19. Jh.

- ◆ ... fand vor der steigenden Relevanz des Arbeitskräfte- und Bewaffnetenpotentials im industriellen Krieg (z. B. Erster Weltkrieg) steigende politische Beachtung und motivierte sog. pronatalistische Programme
 - nicht zuletzt auf Seiten kirchlich orientierter, nationalistischer und militaristischer Politiker

(3) Eugenik

- ◆ Seit der Entwicklung von Erblehre und Psychiatrie im späten 19. Jh.
 - ◆ ... galten psychisch Kranke und sozial Marginale zunehmend nicht mehr als vollwertige Mitglieder einer sich in internationaler wirtschaftlicher und militärischer Konkurrenz befindlichen Gemeinschaft
 - ◆ Vor der Vereinnahmung der Eugenik für rassistische Ziele in der NS-Ära weite Verbreitung dieser Optik, auch unter Sozialreformer(inne)n und Feministinnen

31.01.2017

Familienpolitik im 20. Jh.

10

Maßnahmen und Etappen im ersten Drittel 20. Jh. I

(1) Mütter- und Säuglingsfürsorge

- ◆ Ziel: Reduktion der Säuglingssterblichkeit
- ◆ Maßnahmen im Rahmen spezialisierter Fürsorgestellen
 - ◆ Beratung: von Schwangeren, von Müttern hinsichtlich Säuglingspflege und Stillen
 - ◆ Medizinische Vorsorge
 - ◆ Unterstützung: Stillprämien, Unterstützung armer Mütter
- ◆ Beispiel: Opera Nazionale Maternità e Infanzia (ab 1925)
Bis 1970er Jahre flächendeckende staatliche Fürsorgeeinrichtung

(2) Schwangeren- und Wöchnerinnenschutz im Rahmen der Sozialversicherung/des Arbeitsrechts

- ◆ Beinhaltet Kündigungsschutz sowie (zunächst nicht durchgehend!) Einkommensausfallentschädigungen während festgelegten Perioden vor und nach der Geburt
- ◆ In Ländern ohne sozialstaatliche Tradition zählten diese zu den frühesten sozialen Sicherungsmaßnahmen
Italien (1910), Frankreich (1913), USA (1921)
- ◆ In Deutschland geringe Leistungen mit der Einführung der Krankenversicherung (1883), arbeitsrechtlicher Schutz 1927

31.01.2017

Familienpolitik im 20. Jh.

11

Maßnahmen und Etappen im ersten Drittel 20. Jh. II

(3) Kindergeld

- ◆ Verbreitete Einführung in den 1930er/1940er Jahren
- ◆ Länderspezifische Unterschiede
 - ◆ In faschistischen Ländern Unterstützung von kinderreichen Familien durch Ergänzung des männlichen Lohns
 - ◆ in demokratischen Ländern Unterstützung der Mütter ab 1./2. Kind
- ◆ Niveau bis in die Nachkriegszeit allgemein bescheiden

(4) Steuerrecht

- ◆ Steuerliche Benachteiligung Lediger und Kinderloser bzw. ...
- ◆ Begünstigung von Haushalten mit Kindern nach Maßgabe der Kinderzahl
- ◆ Es handelt sich heute um das wichtigste anreizbezogene Instrument der Familienpolitik
- ◆ Langsame Anfänge in Großbritannien 1911, Frankreich 1917, Italien 1926, Deutschland 1934 (Ledigensteuer bereits späte Weimarer Republik)

31.01.2017

Familienpolitik im 20. Jh.

12

Familienpolitik und industrielle Beziehungen in Frankreich

- ◆ In der Unternehmerschaft starke Verbreitung nationalistischer, kirchlich-konservativer und pronatalistischer Strömungen
 - ◆ »Arbeitgeber müssen sich um ihre Arbeiter kümmern und sie lieben, wie ein Vater seine Kinder, die er von Gott erhalten hat, liebt und umsorgt.«
 - ◆ Emile Romanet [Geschäftsführer von Régis Joya, Grenoble], Le salaire familial (1918); zitiert nach Pedersen (1993: 227).
- ◆ Ab 1918 v. a. in der Metall- und Textilindustrie Einrichtung von Kompensationskassen für kinderreiche Familien
- ◆ Dies machte es zugleich unnötig, den Arbeitern Ernährerlöhne zu bezahlen; in den 1920er Jahren sanken Reallöhne
- ◆ 1932 forderte das 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

31.01.2017

Familienpolitik im 20. Jh.

13

Pronatalismus und Antinatalismus in der NS-Ära Allgemeines

- ◆ Rhetorik des Regimes
 - ◆ „Die Ehe kann nicht Selbstzweck sein, sondern muss dem einen größeren Ziel der Vermehrung und Erhaltung der Art und Rasse dienen. Nur das ist ihr Sinn und ihre Aufgabe.“ (Hitler: Mein Kampf)
- ◆ Effektive Maßnahmen
 - ◆ pronatalistische Maßnahmen
 - ◆ ... überwiegend Entwicklung (z. T. Weiterentwicklung) von in Teilen noch heute praktizierten Anreizprogrammen
 - ◆ Ergänzend symbolische Überhöhung einer biologistisch verstandenen Mutterschaft
 - ◆ Alle Maßnahmen verfehlten die Wirkung im Sinn einer Erhöhung der Geburtenrate
 - ◆ Die totalitäre Vereinnahmung von Ehe und Fortpflanzung zeigte sich v. a. bei antinatalistischen Maßnahmen

31.01.2017

Familienpolitik im 20. Jh.

14

Pronatalistische Maßnahmen in der NS-Ära

(1) Ehestandsdarlehen (1933)

- ◆ für Ehemänner
- ◆ zunächst an die Bedingung der Aufgabe einer eventuellen Erwerbstätigkeit der Frau geknüpft

(2) Steuerreformen (1934, 1939)

- ◆ Einführung von Abzügen für Ehefrauen und Kinder
- ◆ Erhöhung der Ledigensteuer

(3) Kindergeld (1935)

... für kinderreiche Familien: zunächst ab 5., später ab 4. Kind

(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. nichteheliche Kinder von Regimeangehörigen)

31.01.2017

Familienpolitik im 20. Jh.

15

Antinatalismus in der NS-Ära

◆ Zwangssterilisierungsgesetz (1933)

- ◆ Basis für Sterilisierung von 400'000 »minderwertigen« Personen gegen deren Willen
- ◆ Eugenische Begründungen für den Ausschluss von Psychisch Kranken und sozial Marginalen von Nachkommenschaft

◆ 1935 zusätzlich Zwangsaborte und Heiratsverbote

... für Gruppen, für die aus eugenischen Gründen keine Nachkommen erwünscht waren

◆ Diese Maßnahmen legten die Grundlage für den späteren Genozid an »minderwertigen Rassen«

31.01.2017

Familienpolitik im 20. Jh.

16

Geschlechterpolitik im 20. Jahrhundert: Etappe I Familienrecht im Bürgerlichen Gesetzbuch von 1896/1900

- ◆ Die Ehefrau ist zur Haushaltsführung verpflichtet
- ◆ Der Ehemann hat der Ehefrau nach seinen Möglichkeiten Unterhalt zu gewähren
- ◆ Der Ehemann kann ein Beschäftigungsverhältnis seiner Ehefrau beenden
- ◆ Das Vermögen der Ehefrau ist der Verwaltung und Nutznießung des Ehemannes unterworfen
- ◆ Gleichberechtigung im Allgemeinen in der Weimarer Verfassung (1919): Mann und Frau haben dieselben staatsbürgerlichen Pflichten

- ◆ Interpretation
 - ◆ Rechtliche Verbindlichkeit von Rollenmodellen, die auf dem Konzept polarer Geschlechtscharaktere gründen
 - ◆ Gleichberechtigung wird auf politische Rechte bezogen (v. a. Wahlrecht)

31.01.2017

Familienpolitik im 20. Jh.

17

Geschlechterpolitik im 20. Jahrhundert: Etappe II Gleichberechtigung in der Frühen BRD

- ◆ §3 Grundgesetz: „Männer und Frauen sind gleichberechtigt.“
Darauf gestützt ...
- ◆ 1955 Durchsetzung des Prinzips des gleichen Lohns für gleiche Arbeit
- ◆ 1957 Gleichstellungsgesetz, u. a.:
 - ◆ Frauen dürfen ihr in die Ehe eingebrachtes Vermögen selber verwalten
 - ◆ Der Ehemann darf ein Erwerbsverhältnis seiner Ehefrau nicht mehr kündigen, aber dieses muss mit den häuslichen Aufgaben der Ehefrau vereinbar sein
- ◆ bis 1967 Durchsetzung gleichen Kündigungsrechts für verheiratete Frauen
- ◆ 1976 Reform des Eherechts: Haushaltsführung und Erwerbstätigkeit wurden der Privatautonomie der Ehegatten überlassen

31.01.2017

Familienpolitik im 20. Jh.

18

Geschlechterpolitik im 20. Jahrhundert: Etappe III *Gender mainstreaming* seit 1994

- ◆ 1994 Einfügung von §3,2 ins Grundgesetz: „Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“

→ Auftrag zur sozialpolitischen Unterstützung unter anderem der beruflichen Entwicklung von Frauen

◆ Wichtige Maßnahmen

- ◆ Verbesserung der sozialen Absicherung von Teilzeitbeschäftigung
- ◆ Recht auf Kindergartenplatz
- ◆ Erziehungsurlaub (1986) / Elternurlaub

31.01.2017

Familienpolitik im 20. Jh.

19

Familienpolitik in der frühen BRD I Wichtige Maßnahmen

◆ Mutterschutzgesetz (1952)

- ◆ Schutz erwerbstätiger Schwangerer und Mütter (Kündigungsschutz, Beschäftigungsverbote vor und nach der Geburt, Lohnfortzahlung)
- ◆ Ausdehnung des Schutzniveaus über dasjenige von 1927

◆ Schaffung eines Ministeriums für Familienfragen (1953)

Minister Franz Josef Wuermeling (bis 1962)

◆ Kindergeld

- ◆ 1954/55 Zunächst Wiedereinführung (zusammen mit steuerlicher Begünstigung), aber begrenzt ab 3. Kind, sowie Abkoppelung von Erwerbstätigkeit
- ◆ Bis 1975 Übergang zu Unterstützung ab 1. Kind und Abschaffung (sozial regressiver) steuerlicher Kinderfreibeträge

31.01.2017

Familienpolitik im 20. Jh.

20

Familienpolitik in der frühen BRD II

Die patriarchale Familie als Stabilitätsanker

- ◆ Entfaltung eines modernen konservativen Leitbilds der Familie
 - ◆ Maßgeblich durch Minister Wuermeling geprägt
 - ◆ pronatalistische Ausrichtung, die Gedanken aus der ersten Hälfte 20. Jh. aufnimmt
 - ◆ Unter der Autorität des Ehemanns stehende Familie baut Ehescheidungen und einer Verwahrlosung der Jugend vor
 - ◆ Erhards »Willen zum Konsum« wird der »Wille zum Kind« entgegen gesetzt
 - ◆ Höhere Fruchtbarkeitsraten in Osteuropa bedrohen die abendländische Kulturgemeinschaft; dieser Bedrohung kann nur durch höhere Kinderzahlen begegnet werden
- ◆ Enger Bezug zum strikten Antikommunismus des Kalten Kriegs
 - ◆ Die hegemoniale Stellung dieses Familienbilds in der frühen Nachkriegsgesellschaft ergab sich aus dem Sachverhalt, dass der Kalte Krieg die mögliche Varianz von gesellschaftlichen Leitbildern eng begrenzte
 - ◆ Dies erweist sich auch daraus, dass die Opposition gegen das Gleichberechtigungsgesetz von 1957 schmal war und der Grundkonflikt kaum politisch, sondern juristisch ausgetragen wurde
 - ◆ Alleinvertretungsanspruch des Vaters bei der gesetzlichen Vertretung des Kinds wurde durch eine Verfassungsgerichtsbeschwerde des deutschen Juristinnenbunds gekippt

31.01.2017

Familienpolitik im 20. Jh.

21