

Christiane Kuller
Familienpolitik im föderativen Sozialstaat

Studien zur Zeitgeschichte

Herausgegeben vom Institut für Zeitgeschichte

Band 67

R. Oldenbourg Verlag München 2004

Christiane Kuller

Familienpolitik im föderativen Sozialstaat

Die Formierung eines Politikfeldes
in der Bundesrepublik
1949–1975

R. Oldenbourg Verlag München 2004

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

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

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

Umschlaggestaltung: Dieter Vollendorf

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

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

ISBN 3-486-56825-6

Inhalt

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

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

Vorwort

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

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

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

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

München, im August 2003

Christiane Kuller

Einleitung

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

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

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

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

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

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

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

⁶ Vgl. dazu ausführlich Kapitel IV.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁰ Vgl. Nave-Herz, Scheidungsursachen.

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

¹² Joosten, Frau, S. 38–46.

¹³ Schelsky, Wandlungen, S. 13.

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

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

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

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

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

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

¹⁶ Vgl. dazu Kapitel I.1.

¹⁷ Münch, *Familienpolitik*, S. 224.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Föderalismus und Sozialstaat

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

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

³⁶ Heinze/Olk, Wohlfahrtsverbände, S. 106.

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

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

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

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

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

⁴⁰ Zacher, Sozialstaat, S. 37.

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

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

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

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

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

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

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

⁴³ Laufer, Bundesrat, S. 318.

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

⁴⁵ Vgl. Scharpf, Politikverflechtung.

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

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

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

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

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

⁴⁷ Münch, Sozialpolitik, S. 41 f.

⁴⁸ Wingen, Theorie, S. 3.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵⁶ Wollasch, Geschichte, S. 476.

⁵⁷ Münch, Familienpolitik, S. 17–24.

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

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

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

⁶¹ Walter, Familienleitbild, S. 13–22.

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

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

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

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

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

⁶³ Rölli-Alkemper, Familie, S. 34–49.

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

⁶⁵ Lampert, Prioritäten, S. 14 f.

⁶⁶ Walter, Familienberichterstattung, S. 87.

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

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

⁶⁷ Münch, Familienpolitik, S. 224.

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

⁶⁹ Münch, Familienpolitik, S. 224.

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

4. Gang und Stand der Forschung

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

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

⁷⁰ Gross, Selbstbestimmung, S. 291.

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

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

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

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

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

⁷² Vgl. Kapitel I.3.

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

⁷⁴ Münch, Familienpolitik.

⁷⁵ Grundlegend Esping-Andersen, *Worlds*.

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

⁷⁷ Niehuss, *Family Policy*.

⁷⁸ Vgl. Bahle, Familienpolitik; Fix, *Religion*.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁹² Münch, *Sozialpolitik*.

⁹³ Hesse, *Bundesstaat*.

⁹⁴ Scheuner, *Struktur*.

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

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

⁹⁷ Döhler/Manow, *Strukturbildung*.

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

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

5. Fragestellung und Aufbau der Arbeit

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

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

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

¹⁰⁰ Stütze, Familienpolitik, S. 9.

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

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

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

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

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

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

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

¹⁰¹ Ruhl, Unterordnung; Moeller, Mütter.

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

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

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

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

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

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

¹⁰³ Vgl. u. a. Kock, Weg.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. Quellenlage

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I. Familien im demographischen und gesellschaftlichen Wandel

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

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

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

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

² Niehuss, Strukturgeschichte, S. 19.

Die in Volkszählungen erhobenen Daten sind zudem Querschnittsdaten. Sie stellen eine Momentaufnahme zum Zeitpunkt der Befragung dar und erfassen dabei die Familien in ihren jeweiligen unterschiedlichen Lebensphasen: junge Ehepaare, die noch keine Kinder haben, Familien mit Kindern und ältere Eltern, deren Kinder schon erwachsen sind. Für eine Untersuchung des Wandels der Familienstrukturen wäre es nun besonders interessant, aus diesen *synchronen* Querschnittsdaten *diachrone* Familienzyklen von der Eheschließung über die Kinderphase bis zur Auflösung der Familie zu rekonstruieren, um zu erfahren, wie sich die Familienzyklen im Laufe der Zeit veränderten. Aufgrund der Fluktuation und der hohen Aggregation der Daten ist dies aber unmöglich. Das „Familienzyklus-Konzept“ muß statt dessen individuelle biographische Einzelfalldaten heranziehen, die die Volkszählungen in der Bundesrepublik in der Regel nicht ermittelt haben.³ Nur ein einziges Mal zu Anfang der siebziger Jahre wurden in einer Volkszählung und dem nachfolgenden Mikrozensus in Westdeutschland alle verheirateten, geschiedenen und verwitweten Frauen nach ihrer Geburtenzahl und dem Geburtsjahr befragt und damit ihre individuellen „Geburtenbiographien“ erstellt.⁴ Ähnlich differenzierte Untersuchungen gab es später nicht mehr, so daß das Konzept nur bis zu der Gruppe der Frauen anwendbar ist, die Anfang der siebziger Jahre ihre Kinderphase abgeschlossen hatte. Für einen Vergleich mit späteren Generationen fehlt das statistische Material.

Die demographischen Daten geben bereits erste Hinweise auf die Ursachen der Veränderungen, denn sie schufen Rahmenbedingungen für die weitere Entwicklung und entfalteten auf diese Weise ein gewisses Maß an Eigendynamik, das der bundesdeutsche Familienpolitikexperte Max Wingen als „Gesetz der demographischen Trägheit“ bezeichnete.⁵

Ein Beispiel mag den Effekt verdeutlichen: Der Geburtenrückgang während des Zweiten Weltkriegs führte dazu, daß es etwa 20 Jahre später, als diese Kinder erwachsen geworden waren, zu einem weiteren Rückgang der Geburten kommen mußte. Selbst wenn die Frauen genauso viele Kinder bekamen, wie traditionell üblich, mußte sich der Geburteneinbruch in der nächsten Generation fortsetzen, weil es weniger junge Eltern gab. Um die Bevölkerungsentwicklung stabil zu halten, hätten diese Frauen nicht nur genauso viele, sondern mehr Kinder bekommen müssen, als bis dahin üblich.

Fragt man nach weiteren Ursachen der Entwicklung, dann müssen die demographischen Faktoren wie geburtenstarke oder -schwache Jahrgänge, aber auch Wanderungsbewegungen und der kriegsfolgenbedingte Männermangel aus den statistischen Daten herausgerechnet und die so bereinigten Daten untersucht werden. Die Eheschließungen gingen zurück – verweigerten tatsächlich immer mehr junge Menschen den Bund fürs Leben oder gab es einfach weniger junge Menschen in der Bundesrepublik, die jedoch weiterhin im selben Maß heirateten? Die Zahl der Geburten war rückläufig – hatten die Frauen tatsächlich weniger Gebur-

³ Vgl. zu den methodischen Problemen Höhn, Implikationen, S. 58.

⁴ Volkszählung 1970 und anschließender Mikrozensus, vgl. Niehuss, Strukturgeschichte, S. 21.

⁵ Wingen, Perspektiven, S. 8, zitiert nach Bernöster, Grundlagen, S. 31.

ten oder gab es weniger junge Frauen? Die Zahl der Scheidungen stieg – wurden Ehen tatsächlich immer bereitwilliger geschieden oder korreliert der Anstieg der Scheidungen mit einem vorherigen Anstieg der Eheschließungen, so daß die Quote der Scheidungen letztlich gleich blieb? Komplizierte Berechnungen sind für eine solche Bewertung notwendig. Sie zeigen, daß sich etwa ab Mitte der sechziger Jahre zusätzlich zu den demographisch verursachten Tendenzen eine Verhaltensänderung vollzogen hat.

Wirft schon die quantitative Interpretation der Daten Probleme auf, so verstärken sich die Schwierigkeiten, wenn man nach den qualitativen Ursachen der Veränderungen fragt. Daß die wirtschaftlichen Verhältnisse, der technische und medizinische Fortschritt und der Wandel von Werten und Leitbildern von Bedeutung für die Veränderung der Familie waren, ist wohl unbestritten. Die komplizierten Wechselwirkungen zwischen veränderten Rahmenbedingungen und dem Wandel der Familie sind aus den zur Verfügung stehenden statistischen Daten aber kaum zu erschließen. So ist es beispielsweise hochumstritten, ob die Erwerbstätigkeit der Ehefrauen und Mütter ein Grund für den Geburtenrückgang war, oder ob der Wirkungszusammenhang genau umgekehrt funktionierte, also die geringere Kinderzahl eine Bereitschaft für Berufstätigkeit schuf.⁶ Für diese Ursachenforschung hält die amtliche Statistik so gut wie keine Daten bereit. Daher müssen familiensoziologische Untersuchungen auf außeramtliche Umfragen und anderweitig erhobene Daten zurückgreifen.⁷ Diese können aber in der Regel nur mit kleinen Stichproben arbeiten und daher nicht dieselbe Repräsentativität beanspruchen wie die Ergebnisse einer Volkszählung.

Die folgende Darstellung bezieht sich im allgemeinen auf die Entwicklung in der Bundesrepublik als ganzes, denn insgesamt gesehen zeigt der Wandel der Familienstrukturen in Bayern keine signifikanten Abweichungen von der bundesweiten Entwicklung.⁸ Nicht in den sozialen Herausforderungen, sondern vor allem im Hinblick auf die familienpolitische Antwort darauf unterschied sich die bayerische Landesfamilienpolitik von der Bundesebene. Daher sollen im folgenden nur einzelne Probleme wie der Anstieg der Scheidungen und die Frage der Betreuung der Kinder erwerbstätiger Mütter, die für die spätere Untersuchung von besonderer Bedeutung sind, anhand der bayerischen Daten vertieft untersucht werden.

⁶ Vgl. dazu beispielsweise Beck-Gernsheim, *Kinderfrage*.

⁷ In einem breit angelegten Projekt unter der Leitung von Rosemarie Nave-Herz an der Universität Oldenburg wurden beispielsweise in den achtziger Jahren umfangreiche Befragungen zur Veränderung der Familienstrukturen seit 1950 durchgeführt. Die Ergebnisse sind publiziert in den beiden Bänden: Nauck, *Erwerbstätigkeit*, und Nave-Herz, *Familiäre Veränderungen*. Eine Zusammenfassung und methodische Einführung bietet Nave-Herz, *Familiäre Veränderungen*.

⁸ Vgl. zur Entwicklung der Familienstrukturen in Bayern von Kriegsende bis Mitte der siebziger Jahre Kuller, *Stiefkind*, S. 274–300.

1. Veränderung von Familienstrukturen

Die langen Schatten der Nachkriegszeit

Im nachhinein betrachtet erscheint die Zeit vom Kriegsende 1945 bis zu den frühen sechziger Jahren als eine Phase der Stabilisierung der traditionellen Familienstrukturen. Die Eheschließungszahlen stiegen, die Scheidungszahlen sanken nach einem kurzfristigen Anstieg nach Kriegsende wieder auf ein niedriges Niveau, die Zahl der Geburten nahm zu. Viele neuere Studien zur „Krise der Familie“ in der Bundesrepublik setzen daher erst mit der Entwicklung seit den sechziger Jahren ein.⁹

Dennoch wies auch der erste bundesdeutsche Familienminister Franz-Josef Wuermeling Anfang der fünfziger Jahre stets auf die Gefährdungen der Familie hin. Und das nicht ohne Grund. Fast vergessen sind heute die Probleme der Kriegs- und Nachkriegszeit, die kurz- und langfristig die Familienstrukturen prägten.¹⁰ Es begann damit, daß viele Paare ihre Familienpläne während des Krieges aufgeschoben hatten. Heirats- und Geburtenausfall, aber auch die Hinausschiebung von Scheidungen prägten die Familienstatistik der Kriegsjahre. Das NS-Regime hatte durch seine Verfolgung viele Familien zerstört und teilweise mit Kind und Kindeskind ausgelöscht. Im Zuge der großen Migrationsbewegungen während und nach dem Krieg wurden Familien oft räumlich auseinandergerissen und auf Jahre hinaus getrennt. Eine einschneidende Wirkung hatten auch die Millionen Kriegsoffer. Kaum eine Familie in Deutschland, die nicht den Verlust mindestens eines Familienangehörigen zu beklagen hatte. Gerade in einer Zeit, in der verwandtschaftliche Solidarität eine existenzhaltende Bedeutung gewinnen konnte, standen viele Menschen vor den Trümmern ihrer Familie.

Der Zweite Weltkrieg und seine Folgen erschütterten die demographische Struktur der deutschen Gesellschaft. Eine langfristig für die Familienentwicklung in Deutschland in vielfacher Hinsicht bedeutsame Folge des Krieges war der Frauenüberschuß. 1946 lebten in Deutschland rund 7,4 Millionen mehr Frauen als Männer.¹¹ Die Kriegstoten sowie die vermißten und die in Kriegsgefangenschaft geratenen Soldaten hatten das Geschlechterverhältnis erheblich aus dem Gleichgewicht gebracht. Bis Anfang der fünfziger Jahre entschärfte sich die Situation zwar, da nun viele kriegsgefangene Männer zurückkehrten. Aber noch in der Volkszählung von 1950 zeigte sich ein deutlicher Männermangel. Auf 100 Frauen im Alter zwischen 15 und 65 Jahren kamen nur rund 81 Männer.¹²

Die Verschiebung im Geschlechterverhältnis traf die jüngeren und mittleren Altersgruppen besonders stark. Unter den 25- bis 39-jährigen Frauen standen 100

⁹ Vgl. beispielsweise Mayer, Krise.

¹⁰ Vgl. dazu allgemein Castell, Konsequenzen.

¹¹ Diese Zahl ermittelte die Volkszählung 1946. Die Daten sind jedoch unter schwierigen Umständen, teilweise nicht vollständig und auch nicht nach einheitlichen Kriterien erhoben worden. So zählte die britische Zone die ortsanwesende Bevölkerung, während in den drei anderen Zonen die Wohnbevölkerung ermittelt wurde. Vgl. dazu Niehuss, Strukturgeschichte, S. 34.

¹² Castell, Konsequenzen, S. 121.

Frauen nur 71 Männer gegenüber. Im Laufe der Jahre wuchsen jedoch Jahrgänge heran, in denen es keine geschlechtsspezifischen Kriegsverluste gab. So verschob sich das aus dem Zweiten Weltkrieg stammende Ungleichgewicht zwischen Männern und Frauen mit dem Alterwerden der Betroffenen in der Bevölkerungspyramide nach oben, bis es bei der Volkszählung 1970 nur noch den Bevölkerungsteil betraf, der über 45 Jahre alt war. Dieses Datum stellt eine gewisse Zäsur dar, da Frauen über 45 Jahren in der Regel keine Kinder mehr bekommen und insofern auch keine Familie mehr gründen. Ein Übergewicht an Frauen in der älteren Generation gab es in der Bundesrepublik noch bis in die achtziger Jahre hinein, was unter anderem dadurch verstärkt wurde, daß die Männer, die vor 1900 geboren waren und an beiden Weltkriegen teilgenommen hatten, von den Kriegsfolgen im Alter zunehmend geschwächt waren: Sie hatten eine weit über das natürliche Maß hinaus niedrigere Lebenserwartung als gleichaltrige Frauen.¹³

Das Ungleichgewicht der Geschlechter war nicht nur ein vorübergehendes Kriegsfolgeproblem, das lediglich im Leben der unmittelbar Betroffenen eine Rolle spielte. Die demographischen Zäsuren des Zweiten Weltkrieges hatte jahrzehntelange Auswirkungen, die teilweise bis heute spürbar sind. Mit ihrem Einfluß auf Heiraten und Geburten ragten die Wirkungen weit über die erste Generation hinaus. Betrachtet man beispielsweise die Situation auf dem Heiratsmarkt in der Altersgruppe der 20- bis 50jährigen, dann zeigt sich, daß in der Bundesrepublik Deutschland das zahlenmäßige Verhältnis zwischen unverheirateten Männern und Frauen nur für einen sehr kurzen Übergangsmoment Anfang der sechziger Jahre annähernd ausgeglichen war. Bis Ende der fünfziger Jahre sorgte der kriegsfolgenbedingte Männermangel für ein Übergewicht an unverheirateten Frauen. Ab Anfang der sechziger Jahre kippte die Lage ins andere Extrem und es gab mehr unverheiratete Männer als Frauen. Diese Situation hielt bis in die achtziger Jahre an.¹⁴

Ein wichtiger Faktor für diese Entwicklung war das Geschlechterungleichgewicht der Nachkriegszeit. Die Situation pflanzte sich dann über Generationen weiter fort, denn jede Alterskohorte traf auf bereits vorstrukturierte soziale Verhältnisse: Der Männermangel nach dem Krieg führte zunächst dazu, daß junge Frauen zunehmend Männer heirateten, die nicht nur – wie traditionell üblich – ein bis drei, sondern fünf bis sieben Jahre älter waren als sie selbst. Bis in die fünfziger Jahre mußten sich die jungen Frauen zwangsläufig in einer älteren Männerkohorte einen Partner suchen. Zu dieser Zeit sank auch das durchschnittliche Heiratsalter. Als sich der Altersabstand zwischen den Ehepartnern mit der Zeit wieder auf ein bis drei Jahre einpendelte, stand ab Anfang der sechziger Jahre den Männern im Alter von Mitte zwanzig eine entsprechende Frauenkohorte gegenüber, die bereits zum großen Teil mit deutlich älteren Männern verheiratet war. Da die Frauen sich offenbar ganz überwiegend einen Mann gesucht hatten, der älter war als sie selbst,

¹³ Vgl. zu dieser Argumentation Paula, *Altersaufbau*, S. 379.

¹⁴ Zum Heiratsmarkt werden alle unverheirateten Personen gerechnet, unabhängig davon, ob sie ledig, verwitwet oder geschieden sind. Also gehen auch die zahlreichen Soldatenwitwen der Nachkriegszeit in die Berechnungen ein. Vgl. dazu und zur folgenden Argumentation Klein, *Heiratsmarkt*, und Niehuss, *Strukturgeschichte*, S. 344–350.

und lieber einen relativ großen Altersabstand akzeptierten als einen gleichaltrigen oder gar einen jüngeren Mann zu heiraten, waren diese jungen Männer nun gezwungen, sich ihrerseits nach einer jüngeren Partnerin umzusehen, was zum weiteren Absinken des Heiratsalters beitrug. Das veränderte Heiratsverhalten läßt sich aus dieser Perspektive – zumindest teilweise – auch als eine strukturbedingte „Notlösung“ interpretieren.¹⁵

Einschränkend muß gesagt werden, daß diese Überlegungen von einem gleichbleibenden Heiratswunsch ausgehen. Trotz dieses Einwands und obwohl das Heiratsverhalten auch noch von zahlreichen weiteren Beweggründen abhängt, müssen die zeitweise drastisch unausgeglichene Heiratsmärkte in der Bundesrepublik als ein wichtiger Faktor für die Heiratsmöglichkeiten, für das Partnerwahlverhalten und den Altersabstand zwischen den Ehepartnern, für die Stabilität bestehender Ehen, aber auch für die Berufsorientierung von Frauen angesehen werden.¹⁶

Es war nach dem Kriegsende auch absehbar, daß eine erhebliche Zahl von Frauen überhaupt keinen Ehepartner finden würde. 1950 schätzten Statistiker, daß in der Bundesrepublik zwischen 1,7 und zwei Millionen Mädchen und Frauen im Alter zwischen 15 und 45 Jahren – das war die Bevölkerungsgruppe, die am stärksten betroffen war, und gleichzeitig die Schlüsselgruppe für die zukünftige Familien- und Geburtenentwicklung – infolge des Zweiten Weltkriegs keine Ehe eingehen konnten, die unter anderen Umständen geheiratet hätten bzw. verheiratet geblieben wären, letzteres betraf vorwiegend die Kriegswitwen. Das bedeutete: Etwa jede vierte Frau im Alter zwischen 15 und 45 Jahren mußte gegen ihren Wunsch ohne Ehemann bleiben.¹⁷

Unverheiratet zu sein bedeutete für die Frauen eine tiefgreifende Umstellung ihrer Zukunftsaussichten, denn das gesellschaftliche Leitbild einer ledigen Frau unterschied sich erheblich von dem einer Ehefrau und Mutter:¹⁸ Verheiratete Frauen hatten einen eigenen Haushalt, alleinstehende in der Regel nicht – sie lebten bei Verwandten. Verheiratete Frauen führten ein emotionales und sexuelles Leben in ihrer Partnerschaft, ledige Frauen durften nur Freundschaften unterhalten, sollten aber der sexuellen Beziehungen entsagen. Verheiratete Frauen hatten Kinder, unverheiratete sollten keine Kinder haben. In der Folge war also auch ein demographisch bedingter Geburtenrückgang zu erwarten. Die Statistiker befürchteten einen Ausfall von rund zwei bis 2,5 Millionen Geburten.¹⁹ Angesichts dieser Prognose geburtenschwacher Jahrgänge in den folgenden 30 Jahren drohte auch dieses Problem seine Schatten weit über die Generationengrenze hinweg zu werfen. Und schließlich: Ledige Frauen – zumindest aus der Arbeiterklasse – arbeiteten im Gegensatz zu ihren verheirateten Geschlechtsgenossinnen den ganzen Tag außer Haus. Vor allem der letzte Aspekt stieß in der Praxis auf Probleme: Diese

¹⁵ Niehuss, *Strukturgeschichte*, S. 350.

¹⁶ Klein, *Heiratsmarkt*, S. 366.

¹⁷ Vgl. dazu Roscher, *Frauenüberschuß*. Dort findet sich neben den bayerischen Daten auch ein Überblick über die bundesweite Situation, insbesondere S. 15.

¹⁸ Zu den folgenden vier Kategorien vgl. Heineman, *Difference*, S. 5.

¹⁹ Vgl. Roscher, *Frauenüberschuß*, S. 15.

begannen mit der Frage der Berufsausbildung, setzten sich fort mit der Suche nach einer dauerhaften Erwerbstätigkeit, die eher der „Normalbiographie“ von Männern entsprach und für Frauen nur in bestimmten Berufssparten möglich war, und mündeten schließlich nicht selten in das Problem einer geschlechtsspezifischen Altersarmut, weil die sozialstaatliche Versorgung in den Bereichen der Frauenerwerbstätigkeit vielfach unzureichend war. Auch das gesellschaftliche Ansehen einer ledigen Frau war geringer als das einer Ehefrau und Mutter, ein Befund, der sich in der Nachkriegszeit trotz, oder vielleicht in gewissem Maße auch aufgrund der gewachsenen Zahl der alleinstehenden Frauen noch verstärkte.²⁰

Aber nicht nur die ledigen Frauen stellte der Männermangel vor grundsätzliche Fragen. Auch verheiratete Frauen, deren Männer vermißt waren, mußten neben der emotionalen Belastung oft Jahre der ökonomischen und rechtlichen Unsicherheit aushalten. Viele Ehemänner kehrten überhaupt nicht zurück. Eine besonders von den Kriegsfolgen betroffene Bevölkerungsgruppe waren die schätzungsweise 1,2 Millionen Witwen,²¹ unter ihnen viele Mütter mit kleinen Kindern. Die Kriegswitwen und -waisen bildeten die erste große Gruppe von sogenannten Rumpffamilien der deutschen Nachkriegsgeschichte. Sie befanden sich in der Regel in einer sehr schwierigen sozialen und wirtschaftlichen Lage.

Auch auf das Leben der Kinder wirkte der langjährige und oft endgültige Verlust des Vaters prägend.²² Die meisten der in den späten dreißiger und frühen vierziger Jahren geborenen Kinder verbrachten die ersten Lebensjahre ohne Vater. In vielen Fällen kam der Vater auch gar nicht wieder zurück, weil er gefallen oder vermißt war. Rund ein Viertel aller Kinder wuchs nach dem Zweiten Weltkrieg ohne Vater auf. Dadurch fehlte den Kindern eine der elterlichen Bezugspersonen, und zwar diejenige, die in der traditionellen Familienstruktur Autorität und Strenge verkörperte. Die Kinder erlebten nicht selten einen Widerspruch zwischen tatsächlicher Freiheit, die ihnen aufgrund der Überlastung der Mutter im allgemeinen offen stand, und den normativ aufrechterhaltenen Erziehungsstandards. Die Wiederherstellung „anständiger Autoritätsverhältnisse“ in den fünfziger Jahren nach der Rückkehr vieler Väter und der allgemeinen Normalisierung der Lebensverhältnisse, die es den Müttern erlaubte, sich wieder stärker um die Erziehung der Kinder zu kümmern, traf diese Kinder und Jugendlichen ungefähr während der Pubertät und war für sie eine unerwartete, schwierige Erfahrung. Man kann festhalten, daß es zwar in den fünfziger Jahren keine grundlegenden Umorientierungen in den Erziehungszielen gab, daß sich jedoch die Wirklichkeit

²⁰ Vgl. zum gesellschaftlichen Ansehen alleinstehender Frauen, vor allem im Hinblick auf die Sexualmoral, Heineman, *Difference*, S. 232–236.

²¹ Niehuss, *Strukturgeschichte*, S. 116–122, die der Situation der Kriegswitwen als „typischem Nachkriegsschicksal“ einen Abschnitt widmet. Die Zahl der Kriegswitwen wurde offiziell nicht ermittelt. Rentenberechtigt waren 1950 nur 890 000 Witwen (ohne das Land Berlin). Diese Zahl erfaßte jedoch nicht die erwerbstätigen Witwen. Zur Erfahrungsdimension siehe: Meyer/Schulze, *Liebe*; dies., *Alleinstehende Frauen*; dies., *Veränderungen*; Meyer, *Krieg im kleinen*; Delille/Grohn, *Blick*. Neuerdings: Heineman, *Difference*.

²² Vgl. zum folgenden Fischer-Kowalski, *Halbstarke*; Willenbacher, *Zerrüttung*, S. 602, 613; Schütze/Geulen, *Nachkriegskinder*, S. 29–40.

der Erziehung erheblich veränderte, da die Eltern bzw. Elternteile Anspruch und Handeln wieder stärker in Einklang bringen konnten.

In der Zeit der Abwesenheit der Väter entwickelte sich zwischen Müttern und Kindern oft eine sehr enge Bindung. In den letzten Kriegsmonaten und der Nachkriegszeit, in der viele gesellschaftliche Strukturen zerfallen waren, bildeten diese Mutter-Kind-Gemeinschaften als Rumpffamilien einen sozialen und emotionalen Bezugspunkt, an den sich nicht nur die Kinder, sondern auch die Mütter klammerten.²³ Inwieweit daraus eine emotionale Überforderung für die Kinder erwuchs, die eine ganze Generation prägte, mag umstritten bleiben. Fest steht allerdings, daß es für zurückkehrende Väter und für neue Ehepartner manchmal nicht leicht war, ihre Rolle in der Familie zu übernehmen. Andererseits waren die Kinder, die ihre Väter kaum kannten, nicht selten das einzige verbindende Element für die durch jahrelange Trennung entfremdeten Eltern.

In besonderer Schärfe zeigten sich die Probleme bei den Evakuierten und Flüchtlingen.²⁴ Wenn der Vater aus dem Krieg zurückkehrte, mußte er sich auf die Suche nach seiner Familie machen, und oft dauerte es lange, bis die zerstreute Familie räumlich und emotional wieder zusammenfand. Das Problem, den Aufenthaltsort der Angehörigen ausfindig zu machen, und die Schwierigkeiten der Existenzgründung in einer neuen Heimat dürften dabei eine entscheidende Rolle gespielt haben.

Diese Beobachtungen lenken den Blick auf die Frage, welche weiteren Strukturbedingungen das Leben von Familien in der unmittelbaren Nachkriegszeit bestimmten. Hier ist neben der Arbeitsmarktsituation vor allem die Wohnungsnot zu nennen.²⁵ Wohnungen als Lebensraum für Familien waren in der unmittelbaren Nachkriegszeit ein äußerst knappes Gut. Häufig waren sie nicht am selben Ort verfügbar wie ein Arbeitsplatz. Dies führte zur räumlichen Trennung von Familien, was sich auch in der amtlichen Statistik spiegelt und diese verzerrt. Während der „Ernährer“ der Familie beispielsweise nahe seinem Arbeitsplatz in einer Stadt wohnte, hatten die restlichen Familienmitglieder ihren Wohnort in ländlicher Region, wo mehr Wohnraum verfügbar war. So konnte es erscheinen, als ob die Familie getrennt lebe, während doch nur die äußeren Umstände getrennte Haushalte notwendig machten. Hinzu kam, daß in der Zeit der Zwangsbewirtschaftung jeder offiziell gemeldete Haushalt Anspruch auf bestimmte Bewirtschaftungsgüter, z. B. Heizstoffe und Lebensmittel, hatte. Dies bestärkte den Trend zur Gründung kleiner Einzelhaushalte. Nach der Aufhebung der Bewirtschaftung kam es zu einem sprunghaften Anstieg der Mehrpersonenhaushalte und einem starken Rückgang der Ein-Personen-Haushalte.²⁶

²³ Der Soziologe Gerhard Wurzbacher konstatierte eine neue, „personenorientierte“ Beziehung zwischen Eltern und Kindern, die die Kinder als individuelle Wesen und nicht als familiäre Funktionsträger ansah. Wurzbacher, Dorf, S. 175 f. Vgl. dazu auch Bude, Kriegskinder; Willenbacher, Zerrüttung, S. 612.

²⁴ Willenbacher, Zerrüttung, S. 602; vgl. allgemein Klee, Luftschutzbunker.

²⁵ Vgl. dazu ausführlich Niehuss, Strukturgeschichte, S. 42–98.

²⁶ In Bayern beispielsweise war die Zahl der mittelgroßen Haushalte mit 4 bis 5 Personen 1950 im Vergleich zu 1946 um 14% angestiegen, die Zahl der Ein-Personen-Haushalte gleichzeitig um 11% zurückgegangen. Vgl. Krieger, Alter; Niehuss, Sozialgeschichte, S. 928.

Die Statistiker sahen sich durch die Tatsache, daß Familien auf mehrere Haushalte verteilt waren, vor große Probleme gestellt. Die erste Volkszählung in Deutschland nach Kriegsende im Jahr 1946 legte traditionell den gemeinsamen Haushalt als Maßstab für das Familienleben zugrunde. So kurz nach Kriegsende erwies sich jedoch das bis dahin übliche Konzept des Haushalts als unbrauchbare Größe, denn die Familienstrukturen waren vielfach nicht mehr deckungsgleich mit den Haushaltsstrukturen.²⁷ Auf der einen Seite gab es wie erwähnt viele Familien, deren Mitglieder in räumlich getrennten Wohnungen lebten, oft sogar in verschiedenen Orten. Auf der anderen Seite fanden sich häufig Personen in einer Haushaltsgemeinschaft zusammen, die nicht verwandt waren. Die Daten aus dem Jahr 1946 sind durch dieses Defizit gekennzeichnet und bilden daher kaum eine tragfähige argumentative Ausgangsbasis. Erst die Volkszählung von 1950 trug dem Problem Rechnung, indem sie Haushalte nach ihrer Zusammensetzung differenzierte.²⁸ Aber erst der Mikrozensus aus dem Jahr 1957, der Probelauf für die Volkszählung 1961, war auf die systematische Erfassung der Zwei-Generationen-Familie zugeschnitten.

Viele Probleme der Familien in der Nachkriegszeit spiegelten sich gar nicht in den dünnen Zahlen der gesamtgesellschaftlichen Statistik: Auch wenn die Familie äußerlich gesehen wieder zusammenfiel, auch wenn alle Familienmitglieder wieder in einem gemeinsamen Haushalt lebten, hatten sich doch oft tiefe innere Risse in den Beziehungen zwischen den Ehepartnern und im Verhältnis zwischen den Generationen gebildet.kehrte der Mann nach langer Abwesenheit in die Familie zurück, dann kam es häufig zu Spannungen und Problemen: Frauen, die jahrelang die alleinige Verantwortung für die Familie getragen hatten, fiel es oft nicht leicht, das Entscheidungsrecht in der Familie wieder abzugeben. Sie hatten auch ein neues Selbstbewußtsein entwickelt, das nicht mehr zum traditionellen Rollenverständnis paßte. Andererseits konnten die von den Strapazen des Krieges und der Gefangenschaft gezeichneten Männer die Erwartungen, die das traditionelle Familienleitbild an sie stellte, nicht immer erfüllen. Gleichzeitig war die gegenseitige Toleranz durch die Erschöpfung beider Partner geringer als in Zeiten niedrigerer Belastung. Durch die lange Trennung und die ganz unterschiedlichen Erfahrungen in dieser Zeit hatten sich die Ehegatten auch häufig verändert und einander entfremdet. Nicht wenige Familien zerbrachen daran, als die Ehemänner zurückkehrten.

Als 1946 die Scheidungsgerichte ihre Arbeit, die sie ab 1943 zunehmend eingeschränkt hatten, wieder aufnahmen, kam es zu einer Scheidungswelle.²⁹ Was zeitgenössisch als Ergebnis einer „gelockerten Ehemoral“³⁰ gedeutet wurde, erwies sich jedoch im nachhinein nur als kurzfristiger Nachkriegseffekt. Viele der jetzt aufgelösten Ehen waren im Krieg übereilt geschlossen worden, dann aber bald ge-

²⁷ Vgl. Niehuss, *Strukturgeschichte*, S. 16–22.

²⁸ Rothenbacher, *Haushalts- und Familienstatistik*, S. 20.

²⁹ Vgl. zum folgenden ausführlich Niehuss, *Strukturgeschichte*, S. 98–106 und 122–127, die die Scheidungen und die unehelichen Geburten als zwei von vier typischen Nachkriegsschicksalen untersucht.

³⁰ Roscher, *Alters- und Familienstandsgliederung*, S. 30.

scheitert und nur pro forma aufrecht erhalten worden, solange der Mann an der Front war, zunehmend auch, weil die Scheidungsgerichte in den letzten Kriegsm Monaten ihre Arbeit weitgehend eingestellt hatten. Diese Scheidungen waren auf die Zeit nach dem Krieg aufgeschoben worden und trieben nun die Statistik in die Höhe. Besonders 1947 schnellte die Zahl der Scheidungen nach oben, was hauptsächlich mit der Heimkehr von Männern zusammenhing, die sich inzwischen von ihren Frauen entfremdet hatten. Typischer Scheidungsgrund der Nachkriegszeit war dann auch die lange Trennung der Ehegatten. Ein weiteres Phänomen war die rasante Zunahme der unehelichen Geburten. Hintergrund dieser Entwicklung bildete neben dem demographischen Faktor des Männermangels vor allem die wirtschaftliche Unsicherheit, die eine Eheschließung nicht zuließ, selbst wenn ein Kind unterwegs war.

War die traditionelle Familie angesichts dieser Krisensymptome ein Modell ohne Zukunft? Zeitenössische soziologische Untersuchungen bewerteten die Situation der Familien nach dem Kriegsende ganz unterschiedlich. Auf der einen Seite betonte beispielsweise Hilde Thurnwald 1948 die Instabilität der Familie, während andere Autoren wie Helmut Schelsky im Gegenteil in der Familie einen gesellschaftlichen „Stabilitätsrest“ sahen.³¹ Beide Seiten hatten gute Argumente für ihre Thesen.

Thurnwalds Studie befaßte sich mit dem speziellen Berliner Großstadtmilieu und fand dort zahlreiche Hinweise auf die Überforderung und den strukturellen Zerfall der von ihr untersuchten Familien.³² Auch aus heutiger Sicht sind die Indikatoren, die auf diesen Prozeß der Desorganisation³³ hindeuten, nicht zu übersehen: die lange räumliche Trennung von Familienangehörigen, die sehr unterschiedlichen Erfahrungen der Familienmitglieder in der Zeit der Trennung, die innere Entfremdung der Ehepartner voneinander und der Väter von ihren Kindern, die große Zahl der vaterlosen Familien, das Hochschnellen der unehelichen Geburten und der Scheidungen – dies alles schien darauf hinzuweisen, daß die traditionelle Familie aufgrund der äußeren Einflüsse und inneren emotionalen Störungen überfordert war und sich in einer existentiellen Krise befand. Vor dem Hintergrund des Männermangels und angesichts der starken Belastungen der Familien in der „Zusammenbruchsgesellschaft“ konnten der Anstieg der Scheidungen und die Zunahme der unehelichen Geburten als zwei Faktoren für eine Entwicklung in dieselbe Richtung erscheinen: hin zu einer Gesellschaft, in der die traditionelle Familie ihre zentrale gesellschaftliche Ordnungsfunktion verloren hatte. Letztlich waren dies aber vorübergehende Phänomene. Schon 1947 hatte sich die Quote der unehelichen Geburten wieder deutlich verringert und sank

³¹ Thurnwald, *Gegenwartsprobleme*; Schelsky, *Wandlungen*, S. 13.

³² Vgl. dazu Wirth, *Familie*, S. 199 f.; Vogel, *Familie*, S. 44–47.

³³ Nach der Theorie des Soziologen René König gab es zwei Kriterien für die krisenhafte Entwicklung von Familien: die Desorganisation, d. h. die mangelnde Stabilität der Familie durch Phänomene wie Kriegsgefangenschaft, Scheidung, emotionale Störungen usw., und die Desintegration, d. h. die Auslagerung von familialen Funktionen wie Ausbildung und soziale Sicherung aus der Familie und ihre daraus resultierende funktionale Aushöhlung. Vgl. König, *Materialien*.

dann kontinuierlich weiter bis 1967. Auch der Scheidungsanstieg erwies sich als Nachkriegseffekt und die extrem hohen Werte fielen schon nach kurzer Zeit wieder.

Der Soziologe Schelsky, der seinem Buch ein Sample von Familien zugrunde legte, die sowohl aus dem städtischen als auch aus dem ländlichen Milieu stammten und verschiedene Familienschicksale mit sozialem Abstieg – von Bombengeschädigten über Flüchtlinge bis hin zu sogenannten Deklassierten, die ihre Berufstätigkeit nach Kriegsende aus politischen Gründen aufgeben mußten – repräsentierten, betonte im Gegensatz zu Thurnwald vor allem stabilisierende Tendenzen. Seiner Ansicht nach gewannen die Familien in der Nachkriegszeit Funktionen zurück, die sie im Zuge der gesellschaftlichen Modernisierung bereits endgültig verloren zu haben schienen. Da die staatliche Organisation zusammengebrochen war, fielen zentrale Versorgungsfunktionen zwangsläufig wieder an die Familie zurück. Familien bildeten ein letztes funktionierendes soziales Netzwerk für die ökonomische und emotionale Stabilisierung der Menschen. Damit schien ein Prozeß der Moderne in sein Gegenteil verkehrt: die Desintegration – gemeint war damit die zunehmende Auslagerung von Funktionen wie Ausbildung der Kinder und wirtschaftlicher Sicherung der Familienangehörigen aus der Familie. Daß es zu diesem Funktionszuwachs der Familie kam, hing auch mit dem sprichwörtlichen Rückzug ins Private zusammen, mit dem weite Teile der deutschen Gesellschaft auf den Zusammenbruch der nationalsozialistischen Herrschaft reagiert hatten.

Bei der Bewertung der Nachkriegszeit gilt es, zwei Phasen zu unterscheiden. In der Zeit vor der Währungsreform fielen zentrale Versorgungsfunktionen zwar an die Familien zurück, diese konnten sie aber unter den schwierigen Umständen und großen emotionalen Belastungen oft kaum bewältigen. Nach der Währungsreform scheinen sich mit den wirtschaftlichen Verhältnissen auch die traditionellen Rollenbeziehungen in den Familien wieder stabilisiert zu haben. Vor allem trennten sich die Rolle des Mannes als „Versorger“ der Familie und die der Frau als „Hausfrau“ wieder, nachdem sie in der Notzeit unmittelbar nach dem Kriegsende häufig von den Frauen und Müttern alleine erfüllt worden waren. Mit der Währungsreform, die die Grundlage für das Funktionieren der sozialen Marktwirtschaft bildete, setzte allerdings auch schon wieder eine Gegenbewegung ein, und die Familien gaben ihre Funktionen vermehrt an den Staat und gesellschaftliche Einrichtungen ab.

Die meisten zeitgenössischen Autoren argumentierten ähnlich wie Schelsky und betonten eine stabilisierende Funktion der Familie.³⁴ Allerdings muß man einschränkend hinzufügen: Wenn zeitgenössisch von Problemen der Familie die Rede war, dann ging es im allgemeinen um die bürgerliche „Vollfamilie“, bestehend aus Vater, Mutter und mehreren Kindern, in der eine klare Rollenverteilung herrschte. Heftige politische Diskussionen entspannen sich um die Frage der Gleichberechtigung der Geschlechter, um das Schwinden der väterlichen Autorität und um die Erwerbstätigkeit der Mutter – alles Punkte, die für die „Vollfamili-

³⁴ Baumert, Familien; Schelsky, Wandlungen; Wurzbacher, Leitbilder.

lie“ thematisiert wurden. Andere Familienformen – vor allem die ledigen und verwitweten Mütter mit Kindern – wurden meistens ausgeblendet.³⁵ Obwohl es damals eine große Zahl solcher Fälle gab, etablierte sich das Problem alleinstehender Elternteile in der unmittelbaren Nachkriegszeit nicht dauerhaft im öffentlichen Bewußtsein.

Möglicherweise galten die mehreren hunderttausend Kriegswitwen und -waisen nicht als krisenhafte Sonderform der Familie, weil sie im Gegensatz zu ledigen Müttern zuvor verheiratet und damit Mitglieder einer Familie im Sinne des traditionellen Leitbildes gewesen waren, und im Gegensatz zu geschiedenen Frauen nicht durch eigenes „Verschulden“, sondern durch Umstände, die der Staat zu verantworten hatte, in die Situation einer sogenannten unvollständigen Familie geraten waren.³⁶ Der Staat fühlte sich daher für ihre Probleme verantwortlich und in der Rolle eines „Ersatzvaters“. Für diese Theorie lassen sich in der Organisation der Familienhilfen innerhalb der Kriegsoferversorgung einige Argumente finden.

Man kann anhand der rechtlichen Regelungen für die Versorgung der Kriegswitwen und -waisen deutlich nachvollziehen, wie das traditionelle Familienleitbild, ergänzt durch „Vater Staat“, in diesem Fall bewußt restauriert wurde. Es orientierte sich an dem christlich-bürgerlichen Ideal, in dem der Vater als „Haupt“ der Familie die höchste Autorität besaß und die Familie nach außen vertrat. Seine wichtigste Funktion war die des „Ernährers“. Die Mutter war dagegen als „Herz“ der Familie für Haushalt und Kindererziehung zuständig. Konkret wirkte sich dieses Leitbild vor allem in der Frage der Müttererwerbstätigkeit aus. Gemäß diesem Leitbild sollte die Mutter nicht erwerbstätig sein. Nach dem Kriegsoferversorgungsgesetz von 1950 wurden daher, wenn die Mutter eine Tätigkeit außer Haus aufnahm, sofort die Zahlungen reduziert. Die im Gesetz vorgesehene – unter diesem Aspekt kontraproduktive – Wiedereingliederung der Kriegsoferversorgung, also auch der Witwen, in den Arbeitsmarkt kam nur halbherzig und mit jahrelanger Verzögerung in Gang. Grenzfälle wie beispielsweise Witwen, die während des Krieges geheiratet hatten und daher nie mit ihrem Ehemann zusammengelebt und in der Regel keine gemeinsamen Kinder hatten, wurden von der Versorgung weitgehend ausgeschlossen.³⁷ Es ging offenbar weniger darum, Angehörige von Kriegsopfern zu versorgen, als darum, den gefallenen Vater in seiner Ernährerrolle zu ersetzen und Mutter und Kindern die Möglichkeit zu einem Familienleben mit klassischer Rollenverteilung zu geben.³⁸ Trotz der restaurativen Bemühungen krankten diese Witwen-Familien jedoch in einem entscheidenden Punkt: Es war de facto kein Vater vorhanden.

Die Politik sah solche „Ehereste“ nicht als dauerhafte soziale Lebensform an. Sie galten als vorübergehendes Kriegsfolgeproblem, das sich mit der Zeit, wenn

³⁵ Vgl. dazu Heineman, *Complete Families*; Moeller, *Mütter*.

³⁶ Vgl. dazu Heineman, *Complete Families*; dies., *Difference*; dies., *Single Women*.

³⁷ Heineman, *Complete Families*, S. 37–42.

³⁸ Die Pensionen waren jedoch so niedrig, daß sie ohne Nebeneinkünfte nur ein Leben am äußersten Rande des Existenzminimums ermöglichten.

neue Generationen nachgewachsen waren, von selbst erledigen würde.³⁹ Ähnliches traf auch für ein weiteres Phänomen der Nachkriegszeit zu: die sogenannten „Onkelehen“. Um den privilegierten Status in der Kriegsopferversorgung nicht zu verlieren, verzichtete manche Kriegswitwe, die bereits in einer neuen eheähnlichen Gemeinschaft lebte, auf den Trauschein.⁴⁰ Während in den ersten Jahren nach Kriegsende diese „Onkelehen“, die in den offiziellen Statistiken gar nicht faßbar sind, häufig eher den Charakter einer Notgemeinschaft hatten, bildeten sich in den fünfziger Jahren zunehmend dauerhafte Beziehungen ohne Trauschein. Mitte der fünfziger Jahre gab es schätzungsweise rund 100 000 solcher Lebensgemeinschaften.⁴¹ Anfang der sechziger Jahre wurden diese „wilden Ehen“ allerdings wieder zum Randphänomen. Viele Paare konnten es sich nun leisten zu heiraten. Andere Beziehungen endeten mit Trennung oder Tod. Gerade die Lebenspartner, die aufgrund körperlicher Versehrtheit nicht arbeiten konnten und daher auf die staatlichen Pensionen angewiesen waren, diejenigen also, die keine formelle Ehe schlossen, um ihre Pensionsansprüche nicht zu verlieren, starben auch früher.

Im nachhinein stellt sich auch die Frage, warum es in der Nachkriegszeit nicht zu einem dauerhaft wirksamen Emanzipationsschub der Ehefrauen und Mütter kam. Sie hatten für einen gewissen Zeitraum die Verantwortung für das Überleben der Familien ganz übernommen und vielfach den Unterhalt der Familie allein verdienen müssen. Folgte daraus nicht ein Emanzipationsimpuls, der die geschlechtsspezifische Rollenverteilung dauerhaft in Frage stellte? Es ist das Argument angeführt worden, diese Emanzipation habe gezwungenermaßen stattgefunden und sei daher nicht dauerhaft tragfähig gewesen. Helmut Schelsky spitzte diese These dahingehend zu, daß die Ehefrauen und Mütter in der frühen Nachkriegszeit nicht wegen ihres individuellen Leistungs- und Selbstverwirklichungsstrebens, sondern aufgrund der wirtschaftlichen Notlage der Familien berufstätig gewesen seien. Die so motivierte Erwerbstätigkeit, so Schelsky, schwäche nicht die Familienstrukturen, sondern sei im Gegenteil ein Indiz für das starke Gruppenbewußtsein.⁴² Von der Frau werde ihre Erwerbstätigkeit „eher als ein durch die Notlage der Familie diktiertes Erfordernis, als ein Appell der Familie an ihr Gemeinschaftsbewußtsein empfunden, als daß sie darin eine Verwirklichung der emanzipatorischen Forderungen des ‚Rechtes der Frau auf ihre eigene Persönlichkeit und

³⁹ Zitat in Zopfy, Haushalts- und Familienstatistik, S. 153, vgl. dazu auch Moeller, Mütter, S. 130.

⁴⁰ Vgl. Heineman, Complete Families, S. 49–54.

⁴¹ Vgl. Denkschrift der katholischen Bischöfe Deutschlands zu den Fragen der „Rentenkombinate“ vom 25. 2. 1955, abgedruckt in: Fam RZ, 3 (1953), H. 2, S. 33. Die katholische Kirche griff das Problem auf, um damit ihrer Forderung nach der Aufhebung der obligatorischen Zivilehe Nachdruck zu verleihen. Eine kirchliche Eheschließung sollte nicht durch die Bindung an eine Zivilehe, die zum Verlust der Versorgungsansprüche führte, verhindert werden. Erst nachdem die katholische Kirche einen Musterprozeß verlor, in dem ein bayerischer Pfarrer angeklagt war, die kirchliche Trauung eines Paares vollzogen zu haben, das nicht zivilrechtlich verheiratet war, kam diese Bewegung zu einem Ende. Ausschlaggebend hierfür war letztlich, daß die Rentenreform von 1957 die soziale Sicherung auf ein höheres Niveau hob. Vgl. dazu Kuller, Stiefkind, S. 306 f.

⁴² Schelsky, Gleichberechtigung, S. 129–131, folgende Zitate ebenda.

auf ihre eigene Lebensgestaltung' (Russel) erblicken könnte". Die Rolle der erwerbstätigen Frau sei von der emanzipatorischen Programmatik „besitzbürgerlich verkannt" worden, indem den Frauen fälschlich privatkapitalistische Interessen und der Wunsch nach ökonomischer Selbständigkeit unterstellt worden seien – eine Interpretation, die der Soziologe allerdings nicht durch empirische Daten untermauerte.

Willenbacher legt noch eine andere Deutung nahe:⁴³ Demnach kam es in der unmittelbaren Nachkriegszeit zu einer Aufwertung des traditionellen Arbeitsbereiches der Hausfrau. Die Versorgung der Familienmitglieder mit Lebensmitteln und Wohnraum sowie die emotionale Stabilisierung gewannen an Bedeutung gegenüber der außerhäuslichen Erwerbstätigkeit, die die traditionelle Domäne des Ehemanns und Vaters war. So verstärkte sich zwar der Prozeß der Gleichberechtigung, aber nicht durch ein Aufbrechen der traditionellen Rollenverteilung, sondern im Gegenteil durch eine „Retraditionalisierung" der Rolle der Frau. Angesichts dessen war der Weg zurück in traditionelle Rollenmuster in den fünfziger Jahren gar nicht so weit, wenngleich er für die Frauen mit einem Verlust an innerfamiliärer Autorität und Autonomie verbunden war.

Beide Interpretationen betonen die analytische Trennung zwischen der Gleichberechtigungsdebatte und der Frage der innerfamiliären Rollenverteilung. Sie folgen damit einem konservativen Ansatz, der den Weg zur Gleichberechtigung der Frauen nicht in einer Angleichung der Rollen, sondern in einer Aufwertung der geschlechtsspezifischen Frauenrolle sah.⁴⁴ Gerade für die Deutung der unmittelbaren Nachkriegszeit erscheint der Ansatz fruchtbar. Unter dieser Perspektive wird leichter nachvollziehbar, warum die Gleichberechtigung der Geschlechter bereits in den Debatten um die Verfassungen der Länder und um das Grundgesetz ein wichtiges Thema war, während die praktische Umsetzung dieses Gebots in Form einer Angleichung der rechtlichen und sozialen Situation nur sehr langsam in Gang kam.

*Der Weg in die „Krise der Familie“ in den sechziger Jahren:
die Entwicklung von Eheschließungen, Scheidungen und Geburten*

Nach Kriegsende 1945 erwartete man für die Eheschließungen eine ähnliche Entwicklung wie nach dem ersten Weltkrieg: Damals war die im Krieg zurückgegangene Zahl der Eheschließungen 1918 wieder stark angestiegen, und zwar weit über den Vorkriegsstand hinaus. Man hatte sich den Heiratsboom damit erklärt, daß viele Heiraten während des Krieges aufgeschoben worden waren und sich nach Kriegsende eine Art „Nachholeffekt" einstellte. Dieser war bis Mitte der zwanziger Jahre wieder abgeflaut und die Heiratsziffer hatte sich auf das Niveau der Vorkriegszeit eingependelt.

1945 zeigte sich bereits in den ersten Monaten nach Kriegsende, daß die Entwicklung diesmal anders verlaufen würde:⁴⁵ Die Heiratszahlen stiegen nur gering-

⁴³ Willenbacher, *Zerrüttung*, S. 606 f.

⁴⁴ Ähnlich schon Bäumer, *Frau*.

⁴⁵ Zum folgenden vgl. Niehuss, *Sozialgeschichte*, S. 919–923.

fällig an. Insgesamt blieb die Heiratsziffer zwischen 1946 und 1951 relativ stabil bei rund zehn Heiraten je 1000 Einwohner. Zwei Faktoren trafen hier zusammen: Zum einen war der „Nachholbedarf“ nach 1945 nicht so stark wie 1918, weil die Soldaten im Zweiten Weltkrieg häufiger Heimaturlaub gehabt hatten, damit sie heiraten konnten, was sich auch in der Entwicklung der Heiratsziffer zwischen 1939 und 1945 spiegelt, die keinen so starken Einbruch wie zwischen 1915 und 1918 aufweist. Außerdem scheinen sich noch 1939, angesichts des Krieges, viele junge Leute zu einer frühzeitigen Heirat entschlossen zu haben. Hinzu kam, daß nach Kriegsende oft die Voraussetzungen für Eheschließungen fehlten: Viele Männer waren noch in Kriegsgefangenschaft, und die wirtschaftliche Notsituation dämpfte die Neigung zur Familiengründung.

Tabelle 1: Eheschließungen und Ehescheidungen im Bundesgebiet.⁴⁶

Jahr	Ehe- schließungen	je 1000 Einwohner	Ehe- scheidungen	je 10000 Einwohner
1946	400 399	8,8	48 601	11,2
1947	482 193	10,1	76 597	16,8
1948	525 160	10,7	87 593	18,7
1949	506 199	10,2	80 139	16,9
1950	535 708	10,7	84 740	16,9
1951	522 946	10,3	64 009	12,7
1952	483 358	9,5	57 933	11,4
1953	462 101	9,0	53 876	10,5
1954	453 168	8,7	50 670	9,8
1955	461 818	8,8	48 277	9,2
1956	478 352	9,0	46 101	8,7
1957	482 590	9,0	46 352	8,6
1958	494 110	9,1	48 050	8,9
1959	503 981	9,2	48 848	8,9
1960	521 445	9,4	48 878	8,8
1961	529 901	9,4	49 280	8,8
1962	530 640	9,3	49 521	8,7
1963	507 644	8,8	50 840	8,8
1964	506 182	8,7	55 710	9,5
1965	492 128	8,3	58 718	10,0
1966	484 562	8,1	58 730	9,8
1967	483 101	8,1	62 835	10,5
1968	444 150	7,4	65 264	10,8
1969	446 586	7,3	72 300	11,9
1970	444 510	7,3	76 520	12,6
1971	432 030	7,0	80 444	13,1
1972	415 132	6,7	86 614	14,0
1973	394 603	6,4	90 164	14,5
1974	377 265	6,1	98 584	15,9

⁴⁶ Quelle: Statistische Jahrbücher der Bundesrepublik, 1955 ff.

Nach einem leichten Rückgang Anfang der fünfziger Jahre blieben die Eheschließungen bis Anfang der sechziger Jahre bei einer Quote von etwa neun Hochzeiten auf 1000 Einwohner stehen. Diese Stagnation konnte als ein Einpendeln auf ein dauerhaft stabiles Niveau interpretiert werden. Um so alarmierender mußte die Tatsache wirken, daß ab 1963 die Eheschließungsquote stark abnahm und bis Mitte der siebziger Jahre um rund ein Drittel auf 6,1 Eheschließungen auf 1000 Einwohner sank. Der Befund erhielt noch ein besonderes Gewicht angesichts des gleichzeitigen Anstiegs der Scheidungszahlen. 1972 wurden erstmals mehr Ehen aufgelöst als geschlossen.⁴⁷ Betrachtet man die Gesamtzahl der bestehenden Ehen, dann zeigt sich, daß es ab 1972 immer weniger Ehen in der Bundesrepublik gab, denn ab diesem Zeitpunkt fiel die Bilanz der Eheschließungen und -trennungen bis 1987 stets zu Ungunsten der Ehen aus.

Die auf die Gesamtbevölkerungszahl hochgerechneten Eheschließungsquoten eröffnen aber nur einen oberflächlichen Blick auf die Situation. Sie sind durch demographische Effekte verzerrt und dürfen daher nicht unreflektiert als „gesunkene Heiratsfreudigkeit“ interpretiert werden. Dagegen spricht schon die Tatsache, daß sich im selben Zeitraum der Anteil der verheirateten Frauen erhöht hat:⁴⁸ Kohortenspezifische Berechnungen zeigen, daß von den zwischen 1896 und 1900 geborenen Frauen nur 86 Prozent, von den 1931 bis 1935 geborenen jedoch 94 Prozent bis zu ihrem 50. Lebensjahr mindestens einmal geheiratet haben. Von den Frauen aus den Jahrgängen 1945–1950, die Ende der sechziger/Anfang der siebziger Jahre ins Erstheiratsalter kamen, heirateten ebenfalls fast 95 Prozent.

Der Rückgang der Eheschließungsquote in den sechziger Jahren war vor allem darauf zurückzuführen, daß jetzt die geburtenschwächeren Jahrgänge aus den letzten Kriegsjahren und den ersten Nachkriegsjahren ins Heiratsalter kamen. Berücksichtigt man bei den Eheschließungszahlen die demographischen Veränderungen der Bevölkerung, dann zeigt sich erst ab Anfang der siebziger Jahre ein Rückgang der Heiratsquote.⁴⁹ Sein Umfang ist schwer zu quantifizieren, da sich

⁴⁷ Vgl. Meyer/Schulze, Frauen, S. 169. Die Zahl der Eheauflösungen umfaßt dabei nicht nur die Scheidungen, sondern auch die Eheauflösungen durch Tod eines Ehepartners. In den Zahlen spiegelt sich daher auch der zunehmende gesellschaftliche Alterungsprozeß. Der zeitliche Querschnittsbefund muß zudem dahingehend relativiert werden, daß Scheidungen und Eheschließungen unterschiedliche Kohorten betrafen.

⁴⁸ Vgl. Schubnell, Geburtenrückgang, S. 25; Nave-Herz, Kontinuität, S. 64. Zwischen den ersten beiden Generationen liegt jedoch ein beachtenswerter Einbruch, der sich wohl hauptsächlich durch die Kriegsfolgen und den anschließenden Frauenüberschuß bzw. Männermangel erklärt. Vgl. dazu die Daten bei Mayer, Krise, S. 94. Mayer führt den zwischenzeitlichen Einbruch auch auf die Möglichkeiten zur Schwangerschaftsverhütung zurück. Dadurch sei die Zahl der Ehen, die aufgrund einer ungewollten Schwangerschaft geschlossen wurden, zurückgegangen. Zur weiteren Entwicklung vgl. Zwischenbericht der Enquete-Kommission Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den einzelnen und die Politik, BT-Drs. 12/7876 vom 14. 6. 1994, S. 64, Tabelle 32.

⁴⁹ Schwarz, Familienpolitik, S. 91–104. Schwarz' Berechnungen für die Beurteilung der „Heiratshäufigkeit“ beruhen auf der „Verheiratetenquote“, d.h. wie viele Frauen und Männer eines Geburtsjahrgangs im Laufe der mittleren Lebensphase mindestens einmal

gleichzeitig das Heiratsalter nach oben verschoben hat: Während in den sechziger Jahren das Alter der Eheschließenden, die zum ersten Mal heirateten, von durchschnittlich 24,8 auf 22,7 (Frauen) bzw. von 27,0 Jahren auf 25,3 Jahre (Männer) gesunken war,⁵⁰ kehrte sich der Trend ab Anfang der siebziger Jahre um. Der Rückgang der Eheschließungszahlen Anfang der siebziger Jahre zeigt daher nicht unbedingt eine Verweigerung der Heirat, sondern vor allem ein Aufschieben.⁵¹ Da der Prozeß bis heute nicht abgeschlossen ist, können auch keine abschließenden Aussagen über das Ergebnis gemacht werden. Es ist aber wahrscheinlich, daß in den jüngeren Altersgruppen ein zunehmender Teil von Personen zeitlebens unverheiratet bleiben wird.⁵² Festzuhalten ist außerdem: Das seither steigende Heiratsalter von Männern und Frauen gilt als wichtiger Faktor der Veränderung innerfamiliärer Strukturen. Späte Heirat bedeutet nämlich, daß sich die Kinderphase verkürzt und die Familien in der Regel weniger Kinder haben.⁵³

Im Gegensatz zu den Eheschließungszahlen, die zunächst unmittelbar nach Kriegsende keine einschneidenden Veränderungen zeigten, kam es bei den Ehescheidungen zu einem kurzfristigen, starken Anstieg. Auch wenn dies letztlich eine gesellschaftliche Randerscheinung blieb und offenbar nicht Ausdruck einer sich dauerhaft verändernden Ehemoral war, lohnt es sich, diese Scheidungswelle näher zu betrachten, denn die Scheidungen waren als typische Nachkriegsschicksale auch längerfristig von Bedeutung.

Die Scheidungen der ersten Nachkriegsjahre waren im Vergleich zur Vorkriegszeit und zur Phase ab den fünfziger Jahren in zweierlei Hinsicht ungewöhnlich:⁵⁴ Zum ersten wurden unverhältnismäßig oft Frauen schuldig geschieden, meist weil sie in der jahrelangen Trennungszeit andere Partnerschaften eingegangen waren. Die hohen Scheidungszahlen wirkten sich also weit über das gewohnte Maß hinaus negativ für die Frauen aus. Schuldig oder teilschuldig gesprochen, standen sie häufig vor einer finanziellen Katastrophe. Sie hatten keine oder nur geringe Unterhaltsansprüche an den ehemaligen Ehemann. Außerdem verloren sie die vom Ehemann abhängigen Versorgungsmöglichkeiten. Zweitens wurde ein großer Teil der Scheidungen nach wenigen und meist getrennt verbrachten Ehejahren ein-

verheiratet waren. Bei dieser Berechnung wird auch das steigende Alter bei der ersten Eheschließung sichtbar.

⁵⁰ Nave-Herz, Wandel, Tabelle S. 298.

⁵¹ Hettlage spricht in diesem Zusammenhang von einer „Eheverzögerung“. Hettlage/Wagner, Familienreport, S. 126–130. Man könnte auch das sinkende Heiratsalter der sechziger Jahre in einen Zusammenhang mit den rückläufigen Heiratszahlen bringen. Bei gleichbleibender Jahrgangsstärke hätte ein Sinken des Heiratsalters zu einem Anstieg der Eheschließungszahlen aufgrund „vorgezogener“ Eheschließungen führen müssen. Das trat aber aufgrund der schwachen Jahrgangsbesetzungen nicht ein. In langfristiger Perspektive seit der Jahrhundertwende war das spätere Heiratsalter das „normale“. Vgl. dazu auch Schäfers, Wandel, S. 126 f. Unter diesem Gesichtspunkt erscheint nicht das steigende Heiratsalter seit den siebziger Jahren, sondern das Sinken in den sechziger Jahren als „Pfadabweichung“. Weniger die verzögerten Eheschließungen ab den siebziger Jahren sind dann das historisch außergewöhnliche, sondern die vorgezogenen Heiraten der sechziger Jahre.

⁵² Schwarz, Familienpolitik, S. 100.

⁵³ Vgl. Mayer, Krise, S. 93.

⁵⁴ Vgl. dazu Niehuss, Kontinuität, S. 323 f.

gereicht, viele Paare ließen sich in ungewöhnlich jungem Alter scheiden, und es waren von den Scheidungen auch verhältnismäßig wenig Kinder betroffen. Die typische Aufeinanderfolge der weiblichen Lebensphasen wurde durch die frühen Scheidungen aus der Reihe gebracht.

Ein Blick auf die Lebensläufe von Frauen der Generation, die kurz vor oder im Krieg das traditionelle Heiratsalter erreicht hatten, zeigt, daß unterschiedlichste Partnerschaften, Wohnformen und Generationenbeziehungen ihr Leben durchzogen. Das traditionelle Schema der einmaligen Eheschließung und Familiengründung haben viele Frauen dieser Generation nicht realisieren können.⁵⁵ Betrachtet man die Familienzyklen, beginnend mit dem kinderlosen Paar über die Elternphase bis zu dem Zeitraum, in dem die Kinder das Elternhaus wieder verlassen, dann zeigt sich, daß die typische Phasenabfolge durch den Krieg und seine Folgen erheblich an Verbindlichkeit eingebüßt hatte. Das Aufbrechen der traditionellen weiblichen Statusabfolge von Jungfrau, Ehefrau und Witwe, das bereits in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts eingeleitet worden war, bildete einen nicht unerheblichen Wegbereiter für die sogenannte sexuelle Revolution gegen Ende der sechziger Jahre.⁵⁶

Nach dem Höhepunkt im Jahr 1948 sank die nach Kriegsende kurzfristig stark angestiegene Zahl der Ehescheidungen bis 1957 wieder und stagnierte dann zunächst bei einer Quote von knapp 9 je 10000 Einwohner, ehe sie ab 1964 wieder stärker anzusteigen begann. Zu einem erheblichen Teil beruhte das auf demographischen Faktoren, vor allem auf der Aufeinanderfolge geburtenschwacher und geburtenstarker Jahrgänge. Die Entwicklung der Scheidungszahlen ist naturgemäß, mit einer gewissen Zeitverzögerung, auf die der Eheschließungen bezogen.⁵⁷ Bis Ende der fünfziger Jahre kamen geburtenstarke Jahrgänge ins Heiratsalter. Damit stieg die Zahl der Eheschließungen infolge des demographischen Effektes, da die jüngere Altersgruppe nun mehr Personen umfaßte. Das zog wiederum, nach einem zeitlichen Abstand, auch einen entsprechenden Anstieg der absoluten Scheidungszahlen nach sich. Die geburtenschwachen Jahrgänge des Zweiten Weltkriegs kamen im Laufe der sechziger Jahre ins Heiratsalter. Entsprechend nahm die absolute Zahl der Eheschließungen ab, was sich rein rechnerisch *ceteris paribus* in einem Rückgang der Scheidungszahlen in der Statistik der siebziger Jahre hätte niederschlagen müssen.⁵⁸ Als die absoluten Scheidungszahlen nicht sanken, sondern sogar stiegen, obwohl geburtenschwache Jahrgänge von ihnen betroffen waren, mußte dieser Befund doppelt schwer wiegen.

Erste Hinweise auf die Ursachen gibt auch hier wieder ein Blick auf die Scheidungsurteile, die am Beispiel Bayerns näher beleuchtet werden sollen. Der Anteil

⁵⁵ Beispiele dazu bei Heineman, *Difference*, S. 3.

⁵⁶ Vgl. dazu Heineman, *Difference*, S. 3.

⁵⁷ Die Zeitspanne, nach der das statistisch höchste Scheidungsrisiko besteht, war nicht immer gleich, schwankte aber schwerpunktmäßig zwischen fünf und zehn Ehejahren. Erst am Ende des Untersuchungszeitraumes kristallisierte sich die 15jährige Ehedauer als ein weiterer Schwerpunkt heraus: Hier zeigte sich der „empty-nest“-Effekt (Kinder werden unabhängig, beruflicher Wiedereinstieg der Frau, Midlife-Krisen). Vgl. Hettlage/Wagner, *Familienreport*, S. 163.

⁵⁸ Vgl. zu diesen Überlegungen Braun, *Ehelösungen im Jahre 1970*, S. 389.

der Männer an den Scheidungsklagen hat hier seit 1947 kontinuierlich abgenommen.⁵⁹ Daß bis 1951 überwiegend Männer die Scheidung einreichten, kann teilweise an der traditionellen Rollenverteilung gelegen haben, die den Frauen die Initiative in Ehefragen absprach. Die „Scheidungsfreudigkeit“ der Männer mag anfangs auch durch ihre guten Chancen auf dem Heiratsmarkt beflügelt worden sein. Wichtiger für die geringe Aktivität der Frauen war aber wohl, daß schuldig gesprochene Frauen nach einer Scheidung in den meisten Fällen vor dem wirtschaftlichen Nichts standen. Dies verweist auf einen anderen Problemkreis, der aber eng mit dem Scheidungsrecht zusammenhängt: Auch die sozialstaatlichen Regelungen gingen nämlich vom Leitbild der auf Lebenszeit geschlossenen Ehe aus und schufen gemäß der innerfamiliären Rollenverteilung spezifische abgeleitete Versorgungsmöglichkeiten für Ehefrauen, die sich im Falle einer Scheidung sehr negativ für die Frau auswirken konnten.⁶⁰

Der steigende Anteil der Scheidungsklagen, die von Frauen eingereicht wurden, korrespondiert mit der Tatsache, daß immer weniger Frauen schuldig gesprochen wurden. Eine Interpretation dieser Daten läßt darauf schließen, daß Frauen offenbar zunehmend „scheidungsfreudiger“ wurden, weil sie nicht mit einem Schuldspruch und der damit häufig verbundenen wirtschaftlichen Verschlechterung rechneten. 1947 lagen beispielsweise in Bayern die Anteile der Schuldsprüche gegen Männer und gegen Frauen noch relativ nah beieinander. Knapp ein Drittel (30,9 Prozent) der Männer und gut ein Viertel der Frauen (25,3 Prozent) wurden für schuldig befunden. Im Laufe der Jahre ist der Anteil der Schuldurteile gegen Frauen erheblich zurückgegangen, stagnierte zwischen 1952 und 1962 bei etwa 13–14 Prozent und stieg danach nur leicht an. Der Teil der Urteile, in denen Männer für schuldig erklärt wurden, hat sich dagegen bis 1962 auf über 55 Prozent fast verdoppelt. Bis 1970 ging er nur leicht zurück. Etwas zurückgegangen war der Anteil der Urteile, in denen beide Ehepartner schuldig gesprochen wurden (von 35 auf 24 Prozent). Bis Mitte der fünfziger Jahre gab es auch einen relativ großen Anteil von Urteilen, in denen keiner der Ehegatten für schuldig befunden wurde (10 bis 15 Prozent). Nach 1956 ging der Wert dann stark zurück.⁶¹

Ein Blick auf das Alter der Geschiedenen zeigt, daß der Anteil der 25- bis 40jährigen nach 1960 stark zunahm. Diesem Trend entspricht, daß ab 1950 – also zehn Jahre zuvor – das Heiratsalter gesunken war. Bei diesen sehr jung geschlossenen Ehen bestand offenbar ein erhöhtes Scheidungsrisiko. Zahlreiche weitere Korrelationen lassen sich finden: So hatten beispielsweise evangelische und konfessionell ungebundene Ehen ein höheres Scheidungsrisiko als katholische, am stabilsten erwiesen sich Ehen zwischen Partnern mit mittlerem Bildungsniveau, besonders gefährdet waren hingegen Ehen, in denen die Frau höher qualifiziert war als der Mann, kinderlose Ehen wurden häufiger geschieden als kinderreiche, um nur

⁵⁹ Ebenda.

⁶⁰ Vgl. zu diesem Argument Schwarzhaupt, *Scheidung*, S. 466f.; Niehuss, *Strukturgeschichte*, S. 103–106.

⁶¹ Braun, *Ehelösungen im Jahre 1970*, S. 389.

einige Punkte herauszugreifen.⁶² Diese Ergebnisse bilden Korrelationen ab und verweisen dadurch meist lediglich auf dahinterstehende Faktoren wie die wirtschaftlichen Verhältnisse, die Möglichkeiten der Erwerbstätigkeit für Männer und Frauen, die Bildungssituation, aber auch das Wertesystem der Beteiligten. So läßt sich eine Reihe von gesellschaftlichen und individuellen Faktoren ausmachen, die die Entwicklung der Scheidungszahlen beeinflußte.⁶³

Eine wichtige Rahmenbedingung für die Entwicklung der Ehescheidungen bildeten die Vorgaben des Familien- und insbesondere des Scheidungsrechts. Das Ehegesetz von 1946, das maßgeblich von den Alliierten bestimmt worden war, hielt in der Frage der Ehescheidung noch prinzipiell an dem von den Nationalsozialisten ausgeweiteten Zerrüttungsprinzip fest. Vor allem seitens katholischer Kritiker wurde die Scheidungswelle nach Kriegsende zu einem nicht unerheblichen Teil auf dieses laxe Scheidungsrecht zurückgeführt. Hier sei „in die alten nationalsozialistischen Schläuche neuer alliierter Wein gegossen“ worden.⁶⁴ In der Praxis setzte sich aber bald das Schuldprinzip durch, zunächst durch die Rechtsprechung befördert, schließlich in der Familienrechtsreform 1961 auch im Gesetzestext stärker verankert.⁶⁵ Mit der Reform 1961 wurde die Ehescheidung in der Bundesrepublik erschwert, denn der „unschuldige“ Ehepartner hatte nun ein größeres Widerspruchsrecht und konnte die Scheidung verhindern.⁶⁶ Das verschärfte Scheidungsrecht galt bis zur Eherechtsreform von 1976, die nach schweren Auseinandersetzungen das Verschuldensprinzip aufhob und das Scheitern der Ehe statt dessen als schicksalshaften Prozeß interpretierte. Allerdings war schon zuvor das Verschuldensprinzip zunehmend unterlaufen worden, indem die Scheidungswilligen Vorabsprachen trafen und sich dann nach fiktiven Gründen scheiden ließen. Kurz vor der Reform 1976 waren schätzungsweise 90 Prozent der Scheidungen solche „Konventionalscheidungen“, in denen vorher Absprachen getroffen worden waren, die nach dem Gesetz eigentlich verboten waren.⁶⁷

Ein unmittelbarer Bezug zwischen der Entwicklung des Scheidungsrechts und dem Anstieg der Scheidungen am Anfang der siebziger Jahre scheint nicht bestanden zu haben, denn es gab zu dieser Zeit keine Reform der Gesetzeslage, die das Anschwellen der Scheidungszahlen erklären hätte können.⁶⁸ Vielmehr spiegelten sich in den Konjunkturen des Schuldprinzips in den fünfziger und frühen sechziger Jahren und der sogenannten Konventionalscheidung in den sechziger Jahren gesellschaftliche Trends, die sich in der Praxis gerade gegen den bestehenden Gesetzestext durchsetzten.

⁶² Nave-Herz, *Familie heute*, S. 116.

⁶³ Vgl. zum folgenden allgemein u. a. Kaufmann, *Familie – Modernität*; Nave-Herz, *Scheidungsursachen*; Diekmann/Klein, *Bestimmungsgründe*; Kopp, *Scheidung*; Beck/Hartmann, *Wechselwirkung*.

⁶⁴ Moser, *Ehescheidungs- und Ehetrennungsrecht*, S. 18, zitiert nach Mikat, *Zerrüttungsprinzip*, S. 68.

⁶⁵ Frevert, *Frauen-Geschichte*, S. 271. Vgl. dazu auch Zeidler, *Zeitgeist*.

⁶⁶ Zur zeitgenössischen Begründung der Reform vgl. die historisch weit ausgreifende Abhandlung von Mikat, *Zerrüttungsprinzip*.

⁶⁷ Simon, *Leitbilder*, S. 30.

⁶⁸ Dies bestätigt auch Bernöster, *Grundlagen*, S. 88f. Dort auch weitere Literaturhinweise.

In einem langfristigen Prozeß hat sich die gesellschaftliche Bedeutung der Ehescheidung verändert. Lange Zeit, bis weit in das 20. Jahrhundert hinein, wurde die Scheidung vor allem in einem normativen Kontext diskutiert.⁶⁹ Traditionell galt bis ins späte 19. Jahrhundert eine Ehescheidung als moralische Verfehlung und war mit gesellschaftlichen Sanktionen versehen. Eine Entscheidung zur Trennung war zudem irreversibel. Beide Aspekte, die gesellschaftliche Sanktionierung und die Irreversibilität, wurden im Zuge des Modernisierungsprozesses in Frage gestellt. Zunehmend galt die Scheidung für eheliche Konflikte als eine legitime Lösungsmöglichkeit, die weder durch gesellschaftliche Sanktionen noch durch Therapien beantwortet werden mußte. Kaufmann wies zudem darauf hin, daß im Zuge der Individualisierung des Lebensverlaufs normative Bindungen schwächer geworden seien und damit auch der Entschluß zu einer Ehescheidung individuell getroffen werden könne und müsse.⁷⁰

Auf der einen Seite lockerten sich also die gesellschaftlichen Zwänge, auf der anderen Seite entstanden neue Konfliktherde in den Familien: Äußere Faktoren forderten zunehmend eine Flexibilität der familiären Strukturen. War beispielsweise auch die Ehefrau erwerbstätig, dann mußte das Familienleben nicht mehr nur um einen, sondern um zwei externe Arbeitsrhythmen herum organisiert werden. Mit der Durchsetzung des partnerschaftlichen Leitbildes in der Ehe war die Familienarbeit nicht mehr durch die traditionelle Rollenzuweisung bestimmten Personen zugeteilt, vielmehr mußte ihre Verteilung ausgehandelt werden. Ein anderer Prozeß, dessen Zusammenhang mit der Zunahme der Scheidungen allerdings nicht unumstritten ist, ist der Wertewandel. Die Selbstverwirklichung gewann demnach an Bedeutung, während Pflichtwerte an Wichtigkeit verloren.⁷¹ Einzelne Familienmitglieder – vornehmlich Ehefrauen und Mütter – forderten ihre Selbstverwirklichung zunehmend stärker ein und stellten dadurch die innerfamiliäre Solidarität auf eine harte Probe.

Vielfach wurde der Anstieg der Scheidungszahlen auch als Indiz für einen „Verfall der Familie“ gedeutet. Neuere Forschungen argumentieren hingegen gerade umgekehrt: Die Ehe sei nicht von „Sinnverlust“ bedroht, sondern im Gegenteil von einer Art „Sinnüberfrachtung“ und idealisierten Vorstellungen von der emotionalen Qualität der Ehe.⁷² Die Funktion der Familie reduziere sich zunehmend auf die Befriedigung emotionaler Bedürfnisse, während wirtschaftliche Aspekte in den Hintergrund träten. Tatsächlich hat die Ehe viele ihrer traditionellen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Funktionen verloren. Sie ist immer weniger „zwingende Notwendigkeit zur Erfüllung bestimmter elementarer Bedürfnisse (z. B. Legitimation einer sexuellen Beziehung)“ und „materielle Versorgungsinstitution (vor allem für Frauen)“.⁷³ Die Anforderungen an die Ehe und die idealisier-

⁶⁹ Vgl. Nave-Herz, Scheidungsursachen, S. 35–46.

⁷⁰ Kaufmann, Familie – Modernität. Vgl. auch Nave-Herz, Scheidungsursachen, S. 37.

⁷¹ Vgl. dazu Klages, Wertorientierungen; Inglehart, Umbruch; vgl. auch zum Wertewandel als Ursache für die Zunahme der Scheidungen die empirische Studie von Scheller, Wertewandel, S. 68 f.

⁷² Vgl. Nave-Herz, Familiäre Veränderungen.

⁷³ Nave-Herz, Scheidungsursachen, S. 41.

ten Hoffnungen auf emotionale Erfüllung haben sich dabei gleichzeitig erhöht, denn sie sind zum dominanten Inhalt der Ehe geworden.⁷⁴ Die späten sechziger Jahre bilden eine Umbruchphase, in der aus der neuen Sichtweise von Ehe und Scheidung zunehmend praktische Konsequenzen gezogen wurden.

Bereits 1955 beklagte der erste Familienminister der Bundesrepublik, Franz-Josef Wuermeling, den massiven „Geburtenschwund“, der in seinen Augen gemeinsam mit dem Rückgang der Sterblichkeit zu einem „Verfall des Volkskörpers“ durch Überalterung führen werde.⁷⁵ Schon lange vor dem sogenannten „Pillenknick“, dem dramatischen Geburtenrückgang in den sechziger Jahren, war Wuermeling von der demographischen Entwicklung in Westdeutschland beunruhigt, die heute als erster demographischer Übergang bezeichnet wird.⁷⁶ Diese Theorie erklärt den allgemeinen Rückgang der Geburten als zeitlich verzögerte Anpassung der Kinderzahl an die stark gesunkene Säuglings- und Kindersterblichkeit. Durch den medizinischen Fortschritt überlebten allerdings nicht nur mehr Kinder, auch die allgemeine Lebenserwartung erhöhte sich. Der Eindruck einer Überalterung der Bevölkerung wurde vor allem durch eine immer höhere Lebenserwartung der alten Menschen hervorgerufen und nicht so sehr durch die sinkende Kinderzahl.

Der erste demographische Übergang war ein langfristiger Prozeß, der schon lange zuvor eingesetzt hatte. Die Statistik zeigt bereits seit der Jahrhundertwende einen Rückgang der Geburtenzahlen. Auf 1000 Einwohner kamen 1900 im Deutschen Reich rund 36 Lebendgeborene, bis 1975 sank diese Zahl – mit kleinen Gegenbewegungen Anfang der zwanziger Jahre und Ende der dreißiger Jahre – auf rund zehn (in der Bundesrepublik).⁷⁷ Die Entwicklung vollzog sich nicht in allen Regionen Deutschlands gleichmäßig. In Bayern beispielsweise lagen die Werte insgesamt etwas über dem Reichs- bzw. Bundesdurchschnitt (1900: 36,7; 1975: 11,1),⁷⁸ was vor allem mit der agrarischen Struktur des Landes und den generell höheren Kinderzahlen in bäuerlichen Familien in Zusammenhang gebracht wird.

Ab Anfang der fünfziger Jahre war die allgemeine Geburtenquote in der Bundesrepublik gleichbleibend hoch. Auch als Anfang der sechziger Jahre weniger Ehen geschlossen wurden, blieb die Geburtenquote bis Mitte der sechziger Jahre relativ stabil bei etwa 17 Geburten auf 1000 Einwohner. Diese Phase wurde als

⁷⁴ Meyer/Schulze, Frauen, S. 172.

⁷⁵ Der Familienlastenausgleich – Erwägungen zur gesetzgeberischen Verwirklichung. Denkschrift des Bundesministers für Familienfragen, Bonn November 1955, S. 3–4, BAK, B 136/6134. Dabei ist zu bedenken, daß die Überalterung des „wirtschaftlichen Tragkörpers“, gemeint war damit die Gruppe der erwerbstätigen Personen, nach 1945 nicht nur auf natürlichen demographischen Prozessen beruhte, sondern in erheblichem Maß auf die Kriegsverluste, die vor allem die 18- bis 43jährigen Männer betroffen hatten, zurückzuführen war. Castell, Konsequenzen, S. 121.

⁷⁶ Vgl. Schubnell, Geburtenrückgang, S. 11. Zur frühen Interpretation des demographischen Übergangs vgl. u. a. Mackenroth, Bevölkerungslehre. Vgl. dazu auch Birg u. a., Bevölkerungsrückgang.

⁷⁷ Hubbard, Familiengeschichte, S. 93.

⁷⁸ Ebenda.

Tabelle 2: Lebendgeborene in der Bundesrepublik.⁷⁹

Jahr	absolute Zahl	je 1000 Einwohner	Darunter uneheliche Geburten (in Prozent)
1946	732 998	16,1	16,4
1947	781 421	16,4	11,9
1948	806 074	16,5	10,2
1949	832 803	16,8	9,3
1950	812 835	16,2	9,7
1951	795 608	15,7	9,6
1952	799 080	15,7	9,0
1953	796 096	15,5	8,7
1954	816 028	15,7	8,4
1955	820 128	15,7	7,9
1956	855 887	16,1	7,5
1957	892 228	16,6	7,2
1958	904 465	16,7	6,9
1959	951 942	17,3	6,7
1960	968 629	17,4	6,3
1961	1 012 687	18,0	6,0
1962	1 018 552	17,9	5,6
1963	1 054 123	18,3	5,2
1964	1 065 437	18,2	5,0
1965	1 044 328	17,7	4,7
1966	1 050 345	17,6	4,6
1967	1 019 459	17,0	4,6
1968	969 825	16,1	4,8
1969	903 456	14,8	5,0
1970	810 808	13,4	5,5
1971	778 526	12,7	5,8
1972	701 214	11,3	6,1
1973	635 633	10,3	6,3
1974	626 373	10,1	6,3

„Babyboom“ interpretiert, denn in der Zusammenschau beider Trends hatten die einzelnen Familien mehr Kinder als zuvor. Das zeigen auch demographisch bereinigte Zahlen: Betrug 1950 die zusammengefaßte Geburtenziffer pro Frau 2,10 Kinder, so stieg sie bis 1965 auf 2,51.⁸⁰ Damit war ein Wert erreicht, der dem der Jahre unmittelbar vor dem Ersten Weltkrieg entsprach.

⁷⁹ Quelle: Statistische Jahrbücher der Bundesrepublik, 1955 ff.

⁸⁰ Schwarz, Familienpolitik, S. 113. Die zusammengefaßte Geburtenziffer (total fertility rate TFR) gibt an, wie viele Kinder eine (fiktive) Frauengeneration im Laufe ihres Lebens zur Welt bringt, wenn keine Frau vor dem 50. Lebensjahr stirbt und bis dahin die altersspezifischen Geburtenhäufigkeiten des Beobachtungsjahres weitergelten. Die TFR wird aus der Summe der alters- bzw. kohortenspezifischen Geburtenziffer eines Kalenderjahres berechnet. Mit dieser Berechnungsmethode werden demographische Effekte geburten-schwacher und -starker Jahrgänge ausgeschaltet.

Seit Mitte der sechziger Jahre registrierten die Statistiker bundesweit aber einen alarmierenden Rückgang der Geburtenzahlen, der so stark ausfiel, daß er nicht mehr allein durch die Zusammensetzung der Elternjahrgänge erklärt werden konnte. Nach den Berechnungen, die der Direktor des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung Hermann Schubnell 1972 im Auftrag des Bundesfamilienministeriums durchführte, ließ sich der Mitte der sechziger Jahre einsetzende Geburtenrückgang nur zu einem Fünftel auf Änderungen der Altersstruktur zurückführen, vier Fünftel dagegen seien „echte“ Abnahme.⁸¹ Um dieses Phänomen sichtbar zu machen, muß man wieder die zusammengefaßte Geburtenziffer heranziehen, die das statistische Maß für die „echte“ Abnahme der Geburten darstellt. Diese Geburtenziffer weist ab 1968/1970 einen massiven Einbruch auf.⁸²

In den Bundesländern gab es in den Geburtenziffern recht große Unterschiede. Schon das Ausgangsniveau der einzelnen Länder wies 1951 erhebliche Differenzen auf. Spitzenreiter war das Saarland, gefolgt von Niedersachsen und Rheinland-Pfalz. Bayern nahm eine mittlere Position ein. Am Ende der Liste finden sich die Stadtstaaten, vor allem Berlin, wo die Geburtenziffer um ein Drittel niedriger war als in Rheinland-Pfalz. Der Anstieg bis Mitte der sechziger Jahre war dann etwa parallel verlaufen (b), nur Rheinland-Pfalz hatte seine Spitzenposition verloren.⁸³ Der anschließende Rückgang bis Mitte der siebziger Jahre zeigte wieder etwa parallele Entwicklungslinien. Mitte der achtziger Jahre hatte sich die Geburtenziffer in den Bundesländern – mit Ausnahme der Stadtstaaten – gegenüber 1965 etwa halbiert (c). Die Dynamik der Veränderung der Geburtenziffer war also im Bundesgebiet ähnlich. Das unterschiedliche Niveau von 1950 hatte sich dadurch perpetuiert.

Eine weitere Maßzahl, die Auskunft über den Geburtenrückgang gibt, ist die der Kinderzahl pro Familie. Hatten um die Jahrhundertwende noch über die Hälfte aller Familien im Deutschen Reich vier oder mehr Kinder, so war ihr Anteil Anfang der siebziger Jahre auf unter vier Prozent gesunken. Die durchschnittliche Kinderzahl pro Ehe lag 1971 bei 1,5 Kindern.⁸⁴ Dieser Wert suggeriert zunächst einen allgemeinen Rückgang der Familiengröße. Tatsächlich errechnete er sich aber fast ausschließlich durch die Abnahme der 4- und Mehrkinderfamilien.⁸⁵ Die statistischen Daten waren nicht mehr so weit gestreut. Der Prozeß ist also vielleicht genauer mit dem Begriff der Konzentration zu fassen. Zwischen den Eheschließungskohorten 1950/54 und 1955/59 kann man in nahezu allen gesellschaftlichen Schichten einen sprunghaft ansteigenden Trend zur „Zweikinderfamilie“ beobachten, während sowohl die größeren Familien als auch kinderlose und „Ein-

⁸¹ Schubnell, Geburtenrückgang, S. 26 f.

⁸² Da die Statistik in 5-Jahres-Schritten arbeitet, tritt das Phänomen erst 1970 auf, bei durchgehender Zählung zeigen sich bereits spätestens ab 1968 einschneidende Veränderungen.

⁸³ Vgl. Tabelle 3. Die Entwicklung im Saarland verzeichnete einen außergewöhnlichen Geburtenrückgang, der aber im Hinblick auf die besondere politische Entwicklung getrennt zu untersuchen wäre.

⁸⁴ Hubbard, Familiengeschichte, S. 101.

⁸⁵ Vgl. dazu Niehuss, Strukturgeschichte, S. 352 f. Wie in vielen familienstatistischen Fragen scheint auch in diesem Fall der Median (häufigster Wert) als statistische Größe besser geeignet als das statistische Mittel.

Tabelle 3: Zusammengefaßte Geburtenziffer (TFR) je 1000 Frauen bis zum Alter von 49 Jahren 1951–1985 nach Bundesländern:⁸⁶

Land	a=TFR b=Proz. v.a (1951) c=Proz. v.a (1965)	1951	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985
Schlesw.-Holst.	a	2141	2121	2434	2645	2123	1483	1449	1243
	b	100	99	114	124	99	69	68	58
	c				100	80	56	55	47
Hamburg	a	1554	1508	1807	1948	1483	1164	1226	1101
	b	100	97	116	125	95	75	79	71
	c				100	76	60	63	57
Nieders.	a	2236	2213	2511	2749	2280	1570	1497	1286
	b	100	99	112	123	102	70	67	58
	c				100	83	57	55	47
Bremen	a	1779	1800	2057	2300	1772	1353	1248	1084
	b	100	101	116	129	100	76	72	61
	c				100	77	59	54	47
Nordrh.-Westf.	a	2054*	2135	2340	2473	1963	1434	1425	1272
	b	100	104	114	120	96	70	69	62
	c				100	79	58	58	51
Hessen	a	2012	2012	2295	2413	1898	1388	1362	1188
	b	100	100	114	120	94	69	68	59
	c				100	79	58	56	49
Rheinl.-Pf.	a	2397*	2471	2608	2715	2133	1453	1486	1286
	b	100	103	109	113	89	61	62	54
	c				100	79	54	55	47
Baden-W.	a	2108	2215	2474	2601	2064	1515	1508	1323
	b	100	105	117	123	98	72	72	63
	c				100	79	58	58	51
Bayern	a	2084**	2144	2462	2537	2006	1470	1484	1335
	b	100	103	118	122	96	71	71	64
	c				100	79	58	59	53
Saarland	a	2465*	2383	2571	2581	1820	1302	1360	1190
	b	100	97	104	105	74	53	55	48
	c				100	71	50	53	46
Berlin(W)	a	1509	1329	1514	1795	1453	1336	1518	1407
	b	100	88	100	119	96	89	101	93
	c				100	81	74	85	78
Bundesgebiet	a	2062	2113	2371	2508	1992	1452	1449	1281
	b	100	102	115	122	97	70	70	62
	c				100	79	58	58	51

* 1952

** 1953

⁸⁶ Quelle: Übersicht 3/23 bei Schwarz, Familienpolitik, S. 146, und eigene Berechnungen.

kindfamilien“ seltener wurden.⁸⁷ Eine Ausnahme bildeten lediglich die Landwirte mit traditionell hoher Kinderzahl und die kleinen Selbständigen und einfachen Angestellten mit unterdurchschnittlicher Kinderzahl. Der Unterschied zwischen Stadt und Land hat sich im Laufe der sechziger Jahre zunehmend eingeebnet.⁸⁸

Die Ergebnisse aus den statistischen Erhebungen 1961 und 1970 legen den Schluß nahe, daß die Familien damit auf eine gleichzeitig spürbare wirtschaftliche Aufwärtsentwicklung reagierten.⁸⁹ Diese Korrelation scheint die zeitgenössische Einschätzung der Entwicklung der Geburtnlichkeit zu bestätigen, die davon ausgeht, daß sich nach Kriegsende im Vergleich zur Situation vor 1945 eine grundlegende Änderung vollzogen habe: Ärmere Familien hatten nun weniger Kinder als wohlhabendere. Das Einkommen schien direkten – und nicht mehr gegenläufigen – Einfluß auf die Kinderzahl der Familien zu haben. Mit dieser direkten Relation zwischen Einkommen und Kinderzahl legitimierten die Familienpolitiker der frühen Bundesrepublik auch den materiellen Ansatz ihrer Politik: Edo Osterloh, Stellvertreter des Bundesfamilienministers, erklärte beispielsweise im Oktober 1954: „Die moderne Familie wünscht nicht mehr Kinder, als sie nach ihrem jeweiligen Lebensstandard auch einigermaßen standesgemäß aufziehen kann. In den verschiedenen Bevölkerungsschichten steht die Kinderzahl heute in direkter Beziehung zum Einkommen. Vor einigen Jahrzehnten war es noch umgekehrt; damals hatten die Reicheren gewöhnlich weniger, die Ärmern dagegen mehr Kinder; heute jedoch hat der gutverdienende ungelernte Arbeiter im Durchschnitt weniger Kinder als der gutverdienende gelernte; ebenso ist es auch bei den Angestellten und Beamten (mit Ausnahme der Spitzenverdiener, die traditionell kinderarm sind).“⁹⁰ Monokausal darf diese Beobachtung der Relation zwischen Einkommen und Kinderzahl jedoch nicht interpretiert werden. Hinzu kommen neben den wirtschaftlichen auch viele gesellschaftliche Aspekte. Aber weder diese noch Faktoren wie Ortsgröße, konfessionelle Einflüsse und das Heiratsalter der Frauen, die alle die Kinderzahl beeinflussen, können das Phänomen des Geburtenrückgangs ganz erklären.⁹¹

Im „Babyboom“ der frühen sechziger Jahre trafen mehrere Entwicklungen zusammen, die in ihrer kumulativen Wirkung die Geburtenziffer kurzfristig nach oben verschoben.⁹² So war Anfang der sechziger Jahre das Heiratsalter und parallel dazu auch das Alter der Frauen bei ihrer ersten Geburt gesunken. Diese „vorgezogenen“ Geburten summierten sich zu den Geburten der älteren Frauen hinzu. Gleichzeitig wurde manche aufgeschobene Familiengründung nun, da sich die wirtschaftliche Lage verbessert hatte, nachgeholt. Hinzu kam, daß viele Familien, die bereits in den fünfziger Jahren den Entschluß gefaßt hatten, keine Kinder mehr auf die Welt zu bringen, sich angesichts der zunehmend konsolidierten öko-

⁸⁷ Niehuss, *Strukturgeschichte*, S. 356, 367 f.

⁸⁸ Schubnell, *Geburtenrückgang*, S. 28 f.

⁸⁹ Niehuss, *Strukturgeschichte*, S. 368.

⁹⁰ Osterloh, *Familienpolitik*, Zitat S. 698. Statistisch wurde die These von Karl Schwarz im Rahmen der Mikrozensus-erhebung von 1962 untermauert: Schwarz, *Kinderzahlen*.

⁹¹ Niehuss, *Strukturgeschichte*, S. 371 f.

⁹² Vgl. zum folgenden Korte, *Bevölkerungsstruktur*; Niehuss, *Strukturgeschichte*, S. 376 f., Bernöster, *Grundlagen*, S. 63–67.

nomischen Situation noch spät für ein weiteres Kind entschieden. Schließlich kam Anfang der sechziger Jahre die geburtenstarke Kohorte der in den dreißiger Jahren geborenen Frauen und Männer ins Eltern-Alter. Obwohl jede einzelne Frau durchschnittlich immer weniger Schwangerschaften hatte, stieg die Geburtenziffer, weil nun wieder mehr Frauen im fruchtbaren Alter waren.⁹³

Im Lichte dieser Faktoren erscheint die Stabilisierungsphase der sechziger Jahre, die zeitgenössisch als Ende des demographischen Übergangs angesehen wurde, als eine künstliche Stagnation, die das weitere Absinken der Geburten nur zeitweilig unterbrach.⁹⁴ Als 1968 ein massiver Geburteneinbruch – der sogenannte Pillenknicke – auftrat, interpretierten die Zeitgenossen dies als eine neue Phase der Bevölkerungsentwicklung. Er kann jedoch zu einem Teil als ein Wiedereinschwenken auf die langfristige Entwicklungslinie gedeutet werden. Ganz läßt sich der Rückgang ab Ende der sechziger Jahre aber nicht auf eine bloße Fortsetzung des ersten demographischen Übergangs reduzieren, denn die Geburtenzahl sank noch einmal stärker und weit unter einen bevölkerungsstatistisch stabilen Wert von 2,1 Geburten pro Frau, der theoretisch den Endpunkt des ersten demographischen Übergangs hätte bilden sollen. Er markiert daher den Beginn eines zweiten demographischen Übergangs.

Kohortenspezifische Untersuchungen haben gezeigt, daß das Phänomen des zweiten Geburtenrückgangs durch Generationeneffekte verursacht war, jedoch nicht im einfachen Sinne des Übergangs von einer Generation zu einer anderen. Vielmehr war der Geburtenrückgang Ende der sechziger Jahre gekennzeichnet durch das Zusammentreffen mehrerer Generationeneffekte, die aus verschiedenen wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen resultierten und kumulativ zusammenwirkten.⁹⁵ Die Frauengruppe, die um 1939 geboren war, entschied sich zu dieser Zeit immer seltener für die Geburt eines dritten Kindes. Gleichzeitig brachte die nächstjüngere Frauenkohorte der um 1946 Geborenen seltener ein zweites Kind zur Welt. Ebenfalls kohortenspezifisch verringerte sich auch die Zahl der Frauen, die ein viertes Kind gebären. Dieses Zusammentreffen der Kohorteneffekte trug maßgeblich zum Einbruch der Geburten zwischen 1966 bis 1972 bei.⁹⁶ Durch das Zusammentreffen verschiedener Generationeneffekte entstand zeitgenössisch der Eindruck, es handle sich um einen „historischen Effekt“, einen Prozeß, der durch ein Ereignis ausgelöst worden sei, das die Frauen verschiedener Altersstufen gleichzeitig betroffen hätte. Der zweite demographische Übergang wurde im Volksmund daher schnell als „Pillenknicke“ titulierte.⁹⁷

⁹³ Nach dem Kriegsende 1945 hatte der Zuzug von Vertriebenen und Flüchtlingen einen ähnlichen Effekt gehabt. In Vertriebenenhefen gab es durchschnittlich weniger Kinder als in Ehen der einheimischen Bevölkerung. Gleichzeitig waren jedoch die Neubürger-Familien durchschnittlich jünger als die allgemeine Bevölkerung Bayerns. Daher war ihr Anteil an der Geburtenzahl immer noch relativ hoch, obwohl die mittlere Kinderzahl pro Ehe unter dem Durchschnitt lag. Vgl. Rother, Bevölkerungsbewegung, S. 279–281.

⁹⁴ Korte, Bevölkerungsstruktur, S. 18.

⁹⁵ Niehuss, Strukturgeschichte, S. 375 f.

⁹⁶ Vgl. dazu Birg, Kohortenanalyse.

⁹⁷ Zur hormonellen Verhütung vgl. Dose, Durchsetzung.

Die einfache kausale Rückführung des Geburtenrückgangs auf die allgemeine Freigabe chemischer Verhütungsmittel ist jedoch nicht haltbar. Fragt man nach den Ursachen des Geburtenrückgangs, dann kann die Bereitstellung von Verhütungsmitteln nur dazu dienen, einen bereits bestehenden Verhütungswunsch zu realisieren, wird diesen Wunsch jedoch in aller Regel nicht selbst produzieren. In der Literatur der sechziger Jahre wurde häufig auch der zunehmenden Erwerbstätigkeit der Frauen eine Mitschuld am Geburtenrückgang zugeschrieben.⁹⁸ Neuere Studien relativieren diesen Ansatz, da erst die Familien kleiner wurden und sich dann in der Folge andere Lebensmodelle, etwa in Form einer Erwerbstätigkeit, für Frauen ergaben.⁹⁹ Die Veränderungen in der Lebenswelt der Frau hatten vielfältige Wechselwirkungen mit der Familie. Die traditionelle Rollenverteilung zwischen den Geschlechtern wurde dadurch aufgebrochen, vermeintlich jahrhundertalte transzendental begründete Familienmodelle in Frage gestellt.

2. Arbeitsverhältnisse

Erwerbstätige Mütter: eine „ärgerliche Tatsache der Gesellschaft“¹⁰⁰

Zwischen 1950 und Mitte der siebziger Jahre gab es keine signifikante Veränderung der allgemeinen Frauenerwerbsquote in der Bundesrepublik. Sie stieg von 1950 bis 1960 von 30,2 Prozent auf 33,4 Prozent, fiel dann bis 1968 wieder auf 30,3 Prozent, um seither wieder leicht anzusteigen. 1976 waren 31,1 Prozent aller westdeutschen Frauen erwerbstätig.¹⁰¹ Dieser Befund, der nahezu eine Stagnation abbildet, muß allerdings vor dem Hintergrund demographischer Entwicklungen relativiert werden, denn der Anteil der Frauen, die über 65 Jahre alt und damit im Pensionsalter waren, erhöhte sich im selben Zeitraum erheblich. Für die Kern-Altersgruppe der 16- bis 60jährigen hat sich die Erwerbsquote von 44,4 auf 52,9 Prozent erhöht.¹⁰²

Viel aufsehenerregender als dieser Anstieg war jedoch, daß sich unter den berufstätigen Frauen zunehmend Ehefrauen und Mütter befanden. War 1950 nur jede vierte verheiratete Frau berufstätig, so ging 1970 bereits gut jede dritte Ehefrau einer Erwerbstätigkeit nach. Anders gewendet: Während 1950 nur 19 Prozent aller erwerbstätigen Frauen verheiratet waren, betrug ihr Anteil 1961 bereits 35 Prozent und 1970 fast 50 Prozent.¹⁰³ Dieser Anstieg lag zwar in einem Trend, der seit den achtziger Jahren des 19. Jahrhunderts andauerte, war aber in diesem

⁹⁸ Schubnell, Entwicklung, S. 95; vgl. auch Schelsky, Wandlungen; Pfeil, Berufstätigkeit.

⁹⁹ Vgl. Höhn, Erwerbstätigkeit, sowie die sehr differenzierte Argumentation bei Niehuss, Strukturgeschichte, S. 214–288.

¹⁰⁰ Zitat nach Dahrendorf, Homo Sociologicus, S. 10.

¹⁰¹ Maier, Arbeitsmarkt, S. 259, Tabelle 1.

¹⁰² Vgl. Willms-Herget, Frauenarbeit, S. 88, Tab. 2.1. Zur Entwicklung der Erwerbstätigkeit von Ehefrauen und Müttern vgl. auch Niehuss, Strukturgeschichte, S. 223–263.

¹⁰³ Die Zahlen beziehen sich auf die „marktbezogene“ Erwerbstätigkeit ohne mithelfende Familienangehörige. Willms, Grundzüge, S. 35, Tabelle 1.

Ausmaß ein neues Phänomen.¹⁰⁴ Noch stärker war die Berufstätigkeit unter den Müttern angestiegen. Von 1950 bis 1971 erhöhte sich die absolute Zahl der erwerbstätigen Mütter in Westdeutschland von 1,5 Millionen auf 2,7 Millionen.¹⁰⁵ 1950 war jede vierte Mutter in der Bundesrepublik berufstätig, Mitte der siebziger Jahre war es jede dritte. Der stärkste Anstieg fand dabei zwischen 1950 und 1961 statt.¹⁰⁶ Gut 4,4 Millionen Kinder lebten 1971 in Familien, in denen die Mutter berufstätig war.¹⁰⁷

Die Zunahme der Erwerbsquote bei Ehefrauen und Müttern war teilweise darauf zurückzuführen, daß die Ausbildungszeiten immer länger wurden und viele Frauen erst in einem Alter in den Beruf einstiegen, in dem sie üblicherweise bereits verheiratet waren – zumal gleichzeitig auch das durchschnittliche Heiratsalter sank. Das gestiegene Ausbildungsniveau zeigt sich beispielsweise in der zunehmenden Zahl der Studentinnen. Die Zahl der studierenden Frauen an den westdeutschen Universitäten und Hochschulen hat sich zwischen 1950 und 1975 von 25 336 auf 282 113 mehr als verzehnfacht. Zwar wuchs auch die Zahl der männlichen Studierenden während dieser Zeit, aber bei weitem nicht in vergleichbarem Ausmaß. Waren 1950 nur 19,7 Prozent aller Studierenden weiblich, so hatte sich die Quote 1975 auf 33,7 Prozent erhöht.¹⁰⁸ Eine Stichprobenuntersuchung zeigt, daß auf der anderen Seite vor allem die Zahl der Frauen mit Hauptschulabschluß rückläufig war.¹⁰⁹ Während in der Geburtskohorte der 1919–1921 geborenen Frauen 42,7 Prozent nur einen Hauptschulabschluß ohne Berufsausbildung hatten, verringerte sich deren Anteil bei der Geburtskohorte der 1954–1956 geborenen Frauen auf acht Prozent. Am stärksten nahm im Gegenzug die Zahl der Frauen mit Mittlerer Reife und Berufsausbildung zu. Ihr Anteil stieg von 15,2 Prozent auf 34,5 Prozent.

Die mit diesem Prozeß einhergehende Verlängerung der Ausbildungszeiten allein reicht jedoch als Erklärung für die Zunahme der Zahl der berufstätigen Ehefrauen und Mütter nicht aus. Offenbar sahen immer weniger junge Frauen die Eheschließung und Geburt eines Kindes als plausiblen Grund dafür an, ihre Erwerbstätigkeit zu beenden. Im Gegenteil: Gerade in der Anfangsphase der Familiengründung waren viele Anschaffungen zu machen und die Familie konnte ein zweites Einkommen gut brauchen. Aber nicht nur junge Ehefrauen waren erwerbstätig. Auch Frauen, die schon ältere Kinder hatten, stiegen ab Ende der fünfziger Jahre zunehmend wieder in das Berufsleben ein. Diese Frauen waren schon

¹⁰⁴ Vgl. dazu Sommerkorn, Mutter, S. 116 f.

¹⁰⁵ Schubnell, Entwicklung, S. 105 f. Die Zahl der erwerbstätigen Mütter bezogen auf Mütter von Kindern unter 15 Jahren, einschließlich des landwirtschaftlichen Bereichs.

¹⁰⁶ Sommerkorn, Mutter, S. 116 f. Demnach wurden statistische Daten über die Erwerbstätigkeit von Müttern in der Bundesrepublik in der Zeitschrift „Wirtschaft und Statistik“ erstmals 1954 als Auswertung der Volkszählung 1950 veröffentlicht. Im statistischen Jahrbuch findet sich 1967 der erste Eintrag dazu. Erst seit 1971 wurden im Rahmen des Mikrozensus Daten nach einheitlichen Kriterien erhoben.

¹⁰⁷ Schubnell, Entwicklung, Tabelle S. 104.

¹⁰⁸ Führ/Furck, Bildungsgeschichte, S. 652, Tabelle 9.

¹⁰⁹ Blossfeld, Wandel, S. 8. Zur kohortenspezifischen Aufteilung vgl. Niehuss, Strukturgeschichte, S. 228–230, 241 f.

in den vierziger Jahren, kurz nach ihrer Eheschließung, erwerbstätig gewesen und hatten damals ihre ersten Erfahrungen mit der „Doppelrolle“ in Beruf und Haushalt gemacht.¹¹⁰

Die Motivationsforschung konzentrierte sich bereits Anfang der fünfziger Jahre auf die Frage, welche Begründung Frauen, die eine Familie hatten, für ihre Erwerbstätigkeit anführten. In den Argumenten zeigte sich in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre ein entscheidender Wandel.¹¹¹ In den einschlägigen Studien der fünfziger Jahre, die allerdings die Frauen selbst kaum zu Wort kommen ließen, wurde die Erwerbstätigkeit von Müttern noch als Dienst für die Familie interpretiert: Die Frau könne die physische und psychische Überbelastung durch Familien- und Berufsarbeit nur ertragen, wenn sie „ihre Berufstätigkeit als Leistung und Pflicht gegenüber der Familie“ verstehe.¹¹² Auch als in den späten fünfziger Jahren die ersten direkten Befragungen von erwerbstätigen Müttern durchgeführt wurden, waren die Antworten durch die normative Tendenz der Fragestellungen in bestimmter Weise vorgeprägt.¹¹³ Bis in die siebziger Jahre hinein legitimierten Mütter ihre Erwerbstätigkeit als wirtschaftliche Notwendigkeit. Berufsverbundenheit wurde nicht als „ein Stück eigenes Leben“ deklariert, sondern als „Dasein für andere“.¹¹⁴ In den sechziger und frühen siebziger Jahren trat die Diskrepanz zwischen Leitbild und faktischer Zunahme der Müttererwerbstätigkeit immer schärfer hervor. Zeitgenössische soziologische Untersuchungen konstatierten psychologische Probleme, modifizierten ihren methodischen Ansatz jedoch kaum. Erst Ende der siebziger Jahre zeichnete sich ein Perspektivenwechsel im Forschungsansatz ab: Die feministische Forschung erarbeitete einen neuen, subjektiven „doppelten Lebenszusammenhang“ von Frauen, der über die bisher praktizierte einfache quantitative Addition zur „Doppelbelastung“ hinauswies.¹¹⁵

Für die Situation der Familien hatte die Zunahme der berufstätigen Ehefrauen und Mütter gravierende Konsequenzen: Die Familien mußten damit leben lernen, daß die Ehefrau und Mutter nicht mehr ausschließlich für die Familienarbeit zur Verfügung stand. Arbeitgeber mußten sich damit arrangieren, daß ihre Mitarbeiterinnen in zunehmendem Maß neben ihren beruflichen Pflichten auch „Familienpflichten“ hatten. Die Frauen mußten die Spannungen zwischen der Berufssphäre und der Familiensphäre, die sich in der typischen „Doppelbelastung“ der berufstätigen Mütter zeigte, ausbalancieren. Und die Familienpolitiker mußten ihre Perspektiven auf Bereiche erweitern, die jenseits des häuslichen Familienkrei-

¹¹⁰ Vgl. Müller, Frauenerwerbstätigkeit, S. 70 f.

¹¹¹ Vgl. dazu auch die Analyse zeitgenössischer soziologischer Untersuchungen zur Müttererwerbstätigkeit von Sommerkorn, Mutter.

¹¹² Schelsky, Wandlungen, S. 312; Pfeil, Berufstätigkeit, S. 78 f. Vgl. zur Motivationsfrage in den fünfziger Jahren Niehuss, Strukturgeschichte, S. 250–256.

¹¹³ So wurde beispielsweise stets die Frage gestellt, warum Mütter denn erwerbstätig sein wollten, nicht dagegen die umgekehrte Frage, warum Mütter, wenn sie sich nicht gerade in der Phase aktiver Mutterschaft befanden, eigentlich nicht arbeiteten. Auf die intentionale Fragemethode hatten Myrdal und Klein in ihrer populären Studie über die Doppelrolle der Frau in Familie und Beruf bereits 1956 aufmerksam gemacht. Vgl. Myrdal/Klein, Doppelrolle.

¹¹⁴ Vgl. dazu Beck-Gernsheim, Dasein.

¹¹⁵ Sommerkorn, Mutter, S. 136 f.

ses lagen, und die Probleme der „Doppelbelastung“ der Hausfrauen und Mütter in ihr Programm integrieren. Die nach Kriegsende stark gestiegene Erwerbstätigkeit der Mütter gilt bis heute als ein Hauptproblem der Familienpolitik.¹¹⁶

Im Verhältnis zu anderen Teilgruppen der weiblichen Erwerbstätigen scheinen die Mütter zur Gruppe der Modernisierungsverlierer zu gehören. Dies zeigt ein Blick auf die Wirtschaftsbereiche, in denen die Mütter arbeiteten. Erwerbstätige Mütter gab es traditionell vorwiegend im landwirtschaftlichen Sektor oder als sonstige „mithelfende Familienangehörige“ in Familienbetrieben, beispielsweise im Handel oder Handwerk. Etwa ab 1967 zeigte sich ein neuer Trend: Zunehmend befanden sich auch unter den abhängig beschäftigten Frauen Mütter mit Kindern unter 15 Jahren. Ihre Gesamtzahl hat sich dort zwischen 1950 und 1971 fast verfünffacht.¹¹⁷ Hinter dieser rasanten Zunahme verbirgt sich jedoch ein verlorenes Rennen für die Mütter. Denn insgesamt gesehen gelang den Müttern der Übergang in ein abhängiges Beschäftigungsverhältnis wesentlich seltener als kinderlosen Frauen. Zwischen 1950 und 1971 wanderten beispielsweise über zwei Drittel (67 Prozent) der kinderlosen Frauen aus der Landwirtschaft ab, während die Abnahme bei den Müttern (mit Kindern unter 15 Jahren) nur 41 Prozent betrug.¹¹⁸

In den neuen abhängigen Beschäftigungsverhältnissen waren Teilzeitarbeit oder eine phasenweise Unterbrechung der Arbeit möglich. Dies waren Modelle, die in den sechziger Jahren etabliert wurden, um den Müttern zu helfen, Familie und Beruf zu bewältigen. Für „mithelfende Familienangehörige“ hingegen gab es solche Möglichkeiten in der Regel nicht. Bei weitem nicht alle Mütter profitierten also von diesen vielpropagierten Lösungsmodellen. Die Mütter, die den Übergang nicht vollzogen, hatten zudem das Nachsehen bei der zunehmenden Integration der erwerbstätigen Bevölkerung in sozialversicherungsrechtlich abgesicherte Arbeitsplätze, die mit dem Wechsel von der Position der „mithelfenden Familienangehörigen“ in ein abhängiges Beschäftigungsverhältnis verbunden war. Mit der eigenen sozialen Sicherung gewannen die Frauen eine Alternative zur vom Ehemann abgeleiteten Versorgung der „Nur-Hausfrau“. Dieser Effekt und das steigende Einkommen in besser qualifizierten Tätigkeiten förderten die Selbständigkeit der Frauen und stärkten ihre Position im innerfamiliären Machtgefüge. Gleichzeitig stiegen bei einem Ausscheiden aus dem Beruf zugunsten der Kindererziehung die „Opportunitätskosten“ der Frauen. Die Entscheidung zur Aufgabe der Berufstätigkeit bedeutete die Aufgabe der wirtschaftlichen Unabhängigkeit – für den Augenblick, aber auch für die in der Ferne liegende Alterssicherung. Diese wirtschaftlichen Einbußen waren ein neuer Faktor, den die Familienpolitik in der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts zunehmend berücksichtigen mußte.

¹¹⁶ Vgl. Lee, Familie, S. 129–173. Lee sieht in der Müttererwerbstätigkeit das Hauptproblem heutiger Familienpolitik. Dabei geht sie von einer „Erwerbsneigung“ der Frauen aus, die nicht nur auf wirtschaftlicher Not beruht, sondern auch im steigenden Bildungs- und Qualifikationsniveau der Frauen begründet ist. Aus der Müttererwerbstätigkeit leitet Lee zahlreiche Folgeprobleme ab, die die Familie in ihren gesellschaftlichen Funktionen gefährden.

¹¹⁷ Schubnell, Entwicklung, S. 107.

¹¹⁸ Ebenda, S. 106 f.; vgl. dazu auch Niehuss, Strukturgeschichte, S. 270–272.

Allerdings bargen auch die neuen Arbeitsverhältnisse für die Ehefrauen und Mütter nicht nur Vorteile: Sie erzwangen eine rigidere Trennung zwischen Familie und Erwerbstätigkeit. Es war nun kaum mehr möglich, die Kinder „nebenher“ zu betreuen. Geregelte Arbeitszeiten zwangen dazu, daß die Familie ihren Lebensrhythmus auf die Vorgaben des Arbeitsplatzes abstimmen mußte, während in der Landwirtschaft oder im eigenen Betrieb die Arbeitsbelastung zwar oft höher war, die Arbeitszeit aber etwas flexibler eingeteilt werden konnte.¹¹⁹

Die zunehmende Erwerbstätigkeit der Mütter hatte weitreichende Konsequenzen, denn sie stellte das traditionelle „Ernährer-Hausfrau/Zuverdienerin-Modell“ in Frage, das für die familienpolitische Restaurationsphase der fünfziger Jahre konstitutiv gewesen war.¹²⁰ Dieses schon im 19. Jahrhundert entwickelte Gesellschaftsmodell schrieb Männern generell die Position als Ehemänner und Familienväter zu und sah Frauen in der Rolle der Hausfrauen und – falls sie erwerbstätig waren – als „Zuverdienerinnen“. Der Mann orientierte sich demnach primär an der Berufsrolle. Eine lebenslange, kontinuierliche und aufstiegsorientierte Berufarbeit wurde als Norm männlicher Erwerbsarbeit angesehen. Entsprechend wichtig war die optimale Berufsausbildung. Als angemessene Einkommenshöhe für einen Mann, der stets als potentieller Familienvater galt, wurde der „Familienernährerlohn“ angesehen, der auch für die Versorgung von Frau und Kindern ausreichte. Schließlich hatten Männer bei Arbeitsmarktengpässen aufgrund ihrer Pflichten gegenüber den anderen Familienmitgliedern im Vergleich zu weiblichen Konkurrenten einen bevorzugten Anspruch auf einen Arbeitsplatz. Für die Frau dagegen galt die Arbeit als Hausfrau und Mutter als „natürlicher“ Beruf. Sie war wirtschaftlich vom „Familienernährer“ abhängig. Außerhäusliche Erwerbstätigkeit von Frauen galt nach diesem Modell als Ausnahme, die nur in bestimmten Lebensphasen, in der Regel zwischen Ausbildungsabschluß und Eheschließung, toleriert wurde. Dieses Leitbild gehorchte damit dem Zwei-Phasen-Modell, wonach die Frauen eine kurze Lebensphase der Erwerbstätigkeit hatten, bis mit der Eheschließung die zweite Phase in der Familie folgte, die bis zum Lebensende dauerte.¹²¹ Entsprechend unterstellte man, daß Frauen keine beruflichen Aufstiegsambitionen hätten. Eine gute Berufsausbildung wurde für Frauen daher lange Zeit als nachrangig angesehen. Als angemessener Lohn galt der „Zuverdienerlohn“, der weit unter dem Niveau des „Familienernährerlohnes“ lag. Verbunden mit dieser komplementären Aufgabenteilung war eine Hierarchisierung der Geschlechter, die die Frau dem Mann unterordnete.

Dieses Modell war auch in der Mentalität der Zeitgenossen relativ fest verankert. So ergab beispielsweise eine Umfrage 1953, daß unter den Befragten 61 Prozent der jungen Männer, aber nur 28 Prozent der jungen Frauen den Wunsch

¹¹⁹ Zu dem Befund, daß es auch in Familienbetrieben und vor allem in der Landwirtschaft die vermeintliche familienfreundliche Idylle, in der die Kinder während der Arbeit mitbetreut werden konnten, immer weniger gab, vgl. Kuller, Stiefkind, S. 295 f.

¹²⁰ Vgl. zum folgenden Hausen, Frauenerwerbstätigkeit.

¹²¹ Eine Sondersituation, in der die Erwerbstätigkeit von Hausfrauen und Müttern toleriert und sogar politisch erwünscht wurde, war auch die Kriegszeit. Vgl. dazu Stoehr, Frauenerwerbsarbeit.

hatten, beruflich voranzukommen.¹²² 26 Jahre später ergab die Umfrage zum gleichen Thema, daß inzwischen 43 Prozent der Frauen und nur 41 Prozent der Männer beruflichen Fortschritt anstrebten. Es waren auch durchaus nicht nur die Männer, die das traditionelle Familienmodell unterstützten. Zeitgenössische soziologische Untersuchungen bestätigen, daß auch viele der erwerbstätigen Frauen den Wunsch hatten, ihren Beruf möglichst bald aufzugeben und als „Nur-Hausfrau in das Heim zurückzukehren“.¹²³ Man muß die Selbstaussagen der Frauen ernst nehmen, denn sie spiegeln, wie verinnerlicht die Rollenzuschreibungen waren. Gleichzeitig muß jedoch berücksichtigt werden, daß bei der Entscheidung für oder gegen eine Erwerbstätigkeit auch die Haltung der anderen Familienmitglieder, das gesellschaftliche Ansehen und die Erwartungshaltung der Umgebung eine wichtige Rolle spielten. Hinzu kommt: Erwerbstätigkeit war für die Ehefrau und Mutter immer eine Zusatzbelastung. Ihre Verpflichtung zur Haushaltsführung und Kindererziehung blieb unverändert weiter bestehen. Das manifestierte sich auch darin, daß die alleinige Verantwortung der Hausfrau für die Haushaltsführung im Rahmen der Familienrechtsreform 1957 nur gemildert, aber erst 1976 aufgehoben wurde.¹²⁴

Der Ausbruch aus dem „Ernährer-Hausfrau/Zuverdienerin-Modell“ führte zu Problemen in den Familien. Naheliegend war die Frage nach einer Umverteilung der „Familienarbeit“, die nun nicht mehr automatisch auf den Schultern der Frau ruhen mußte, falls diese ebenso wie der Familienvater außer Haus erwerbstätig war. Hier zeigte und zeigt sich allerdings bis heute eine starke Beharrungskraft des Leitbildes, denn in Familien mit erwerbstätigen Müttern wurde nicht etwa die Familienarbeit selbstverständlich neu aufgeteilt, sondern primär den Frauen eine „Doppelbelastung“ durch häusliche Aufgaben als Hausfrau und Mutter und durch die außerhäusliche Erwerbstätigkeit zugemutet.¹²⁵

Zudem stellte eine Abkehr vom Leitbild in letzter Konsequenz auch die innerfamiliäre Autoritätsverteilung in Frage. Das Entscheidungsrecht in Familienfragen, das gemäß dem Familiengesetz beim Ehemann und Vater lag, leitete sich letztlich daraus ab, daß der Mann der Versorger der Familie und ihr Vertreter gegenüber der Außenwelt war. Wenn die Frau nun aber ebenfalls zur wirtschaftlichen Versorgung der Familie beitrug, mußte sich die Frage nach der Legitimation der Position des Vaters stellen. Besonders brisant war in diesem Zusammenhang das Recht des Ehemannes, über die Erwerbstätigkeit seiner Frau zu bestimmen

¹²² Umfrageergebnisse nach Elisabeth Noelle-Neumann, Die Verwandlung der Frauen, in: dies./Edgar Oiel, Eine Generation später, S. 16–19, zitiert nach Ritter, Deutschland, S. 111.

¹²³ Vgl. beispielsweise Schelsky, Wandlungen, S. 310. Bestätigt wurde diese These noch in Prokop, Lebenszusammenhang, S. 45.

¹²⁴ Vgl. Limbach, Entwicklung, S. 17–19; Schwab, Gleichberechtigung, S. 805–812.

¹²⁵ Das Bild der „Verdopplung“ von Lasten und Leistungen für die Frauen findet sich in dreierlei Hinsicht: In der „Doppelbelastung“ durch gleichzeitige Familienarbeit und Erwerbstätigkeit, im Vorwurf des „Doppelverdieners“, wonach bei Ehepaaren, in denen beide Partner erwerbstätig waren, stets die Frau die „Doppelverdienerin“ war, und schließlich in der Frage der „Doppelversorgung“ der Frauen, die sowohl vom Ehemann abgeleitet als auch aufgrund der eigenen Erwerbstätigkeit Ansprüche an die Sozialversicherung hatten. Vgl. dazu auch Böke/Stötzel, Doppelverdiener.

bzw. diese auch gegen den Willen der Frau zu kündigen, wenn die Frau ihre „Familienpflichten“ nicht ausreichend erfüllte. Diese Regelung wurde erst mit der Familienrechtsreform 1957 aufgehoben.

Prägend war das Modell auch als Leitbild der Sozialversicherung, die für Hausfrauen und Kinder eine vom Vater als „strong-male-breadwinner“ abgeleitete soziale Sicherung vorsah. Im Gegensatz zu den erwerbstätigen Müttern konnten die „Nur-Hausfrauen“ keine eigenen Ansprüche auf Sozialversicherung geltend machen. Als immer mehr Ehefrauen und Mütter berufstätig wurden und sich damit die Option für eine eigene Sicherung eröffneten, stellte sich die Frage, wie die nun entstandene Benachteiligung der „Nur-Hausfrauen“ kompensiert werden sollte: Entweder durch eine allgemeine Berufstätigkeit möglichst vieler Mütter – eine Lösung, die grob gesprochen dem sozialdemokratischen Modell entsprach. Die Konsequenz waren kompensatorische Entlastungsleistungen der Gesellschaft wie Kindergärten oder in weitergehenden Modellen Gemeinschaftsküchen und gemeinschaftliche Wohnformen. Die zweite Alternative bestand darin, möglichst alle Mütter zumindest während der „Familienphase“ für „Familienarbeit“ freizustellen, indem Anreize dafür gegeben wurden, daß die Frauen bei der Geburt eines Kindes die Erwerbstätigkeit aufgaben. Neben dem Familienlastenausgleich, der die finanzielle Situation der jungen Familien entspannen sollte, ist hier vor allem die Verschärfung des Scheidungsrechtes im Jahr 1961 zu nennen, die eine spätere „Verstoßung“ der Ehefrau aus der vom Ehemann abgeleiteten sozialen Sicherung erschweren sollte. Diese Lösung wurde von den Unionsparteien favorisiert. Die dritte Alternative, den Müttern eine freie Wahlmöglichkeit zu eröffnen, indem eine der Berufstätigkeit adäquate soziale Sicherung und ein angemessener Ausgleich der „Opportunitätskosten“ auch für „Familienphasen“ gesetzlich zugesichert waren, wurde erst seit Mitte der achtziger Jahre ernsthaft erwogen und ist bis heute nur ansatzweise verwirklicht. Einen vorläufigen Kompromiß bildete die Teilzeitarbeit, die bis Ende der sechziger Jahre als sozialversicherungsrechtlich geregeltes Arbeitsverhältnis etabliert wurde und der Frau gleichzeitig eine Erfüllung ihrer „Familienpflichten“ erlaubte.

Eine Allianz unterschiedlicher gesellschaftlicher Kräfte stand der zunehmenden Erwerbstätigkeit der Mütter kritisch gegenüber. Soziologen befürchteten, daß die Frauen durch die Berufstätigkeit ihre typischen Eigenschaften verlieren würden.¹²⁶ Gemäß der Theorie polarer Geschlechtscharaktere wurden den Frauen Wesensmerkmale wie Passivität, Duldsamkeit, Schwäche und Gefühlsbetontheit zugeschrieben. Bei der Aufrechterhaltung der geschlechtlich definierten Grenzlinie zwischen Familie und außerhäuslicher Erwerbstätigkeit ging es daher nicht nur um die Erhaltung männlicher Macht, sondern auch um die Angst vor dem Verlust der Emotionalität, die als spezifisch weiblich angesehen wurde. Diese Zuschreibung der weiblichen Charaktermerkmale führte gleichzeitig zu einer Verschleierung des Arbeitscharakters der Hausarbeit.¹²⁷ „Aus Liebe“ sollten die Frauen die Familienarbeit erledigen – das hieß de facto: unentgeltlich.

¹²⁶ Vgl. dazu Schütze, Erwerbstätigkeit.

¹²⁷ Meyer/Schulze, Frauen, S. 182. Vgl. dazu grundlegend Hausen, Polarisierung.

Von medizinischer Seite wurden ebenfalls Bedenken gegen die Müttererwerbstätigkeit erhoben.¹²⁸ Nicht alle warnenden Ärzte gingen dabei soweit wie der Göttinger Frauenarzt Heinz Kirchhoff, der in Anknüpfung an die Debatten nationalsozialistischer Mediziner gesundheitliche Schädigungen der erwerbstätigen Frauen bis hin zur Sterilität befürchtete.¹²⁹ Mit seiner Forderung nach einem Verbot außerhäuslicher Erwerbsarbeit für Mütter von Kindern unter 15 Jahren, das er 1961 auf der Tagung der Internationalen Organisation der Familienverbände in Madrid formulierte, stand Kirchhoff weitgehend allein.¹³⁰ Sein Heidelberger Kollege Alexander Rüstow, der ein Arbeitsverbot für Mütter mit Kindern im Alter von bis zu sechs Jahren forderte, fand hingegen auch bei den Bonner Familienpolitikern Gehör, allerdings nur im Zusammenhang mit der besonderen Situation der unvollständigen Familie.¹³¹ Die Schadens-Prognosen Rüstows und Kirchhoffs bezogen sich dabei nicht nur auf die erwerbstätigen Frauen selbst. Vor allem ab Anfang der sechziger Jahre kam als zusätzliche Befürchtung die „Maternal Deprivation“, die für das Kind schädliche Trennung von der Mutter hinzu.¹³²

Von Bedeutung waren auch die Interventionen der christlichen Kirchen. Während die katholische Kirche der Erwerbstätigkeit unverheirateter Frauen durchaus positiv gegenüberstand,¹³³ hatte sie der Ehefrau und Mutter die Aufgabe zugeschrieben, sich uneingeschränkt der Familie zu widmen. Die Familie sollte „Kirche im kleinen“ sein und die intensive Vermittlung christlicher Werte an die nächste Generation gewährleisten. Nachdem im Nationalsozialismus viele gesellschaftliche Institutionen diskreditiert worden waren, sah man in der Familie nahezu die einzige integere und intakte Institution, die zur Reorganisation der Gesellschaft geeignet war. Den Frauen war dabei die Funktion der Kindererziehung zugewiesen. Sie sollten die Hauptverantwortung für ein Gelingen der christlichen Prägung der neuen Generation tragen.

Ein harmonisierendes Modell, das sich schließlich in christlichen Kreisen und in den konservativen Parteien als Lösung für das Dilemma der Frauen zwischen Beruf und Familie durchsetzte, war das Drei-Phasen-Modell, das Alva Myrdal und Viola Klein entwickelt hatten.¹³⁴ Der entscheidende Schritt, den das Modell von Myrdal und Klein ermöglichte, war der von der „Doppelbelastung“ zur „Doppelrolle“. Die Frau sollte nicht mehr gleichzeitig Familien- und Erwerbsarbeit leisten, sondern phasenweise versetzt. So sah das Modell eine erste Phase weiblicher Erwerbstätigkeit bis zur Eheschließung oder bis zur Geburt des ersten Kindes vor. Danach folgte eine Phase, in der sich die Frau nur der Familie wid-

¹²⁸ Vgl. dazu Ruhl, *Unterordnung*, S. 178 ff.

¹²⁹ Kirchhoff, *Belastung*, S. 1308.

¹³⁰ Vgl. Ruhl, *Unterordnung*, S. 178, Fußnote 242.

¹³¹ Hans Harmsen auf der Sitzung des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfamilienministerium am 28. 4. 1961, BAK, B 195/27.

¹³² Der Begriff „Maternal Deprivation“ wurde 1951 von John Bowlby im Zusammenhang mit der kriegsbedingten Trennung von Mutter und Kleinkind geprägt. Vgl. Schütze, *Erwerbstätigkeit*, S. 124 f.

¹³³ Vgl. Rölli-Alkemper, *Familie*, S. 110–112.

¹³⁴ Erst nach der Übersetzung ins Deutsche 1960 wurde das Buch auch in der Bundesrepublik rezipiert; Myrdal/Klein, *Doppelrolle*.

mete. Nachdem die Kinder das Elternhaus verlassen hatten, sollte die Frau ihre Erwerbstätigkeit wieder aufnehmen. Kirchen und christliche Verbände griffen den Gedanken auf, und bis Mitte der sechziger Jahre hatte sich das Drei-Phasen-Modell als Leitbild katholisch-konservativer Familienpolitik durchgesetzt. Ein Indikator für die Durchsetzung des Leitbildes war die Konjunktur von Angeboten zur beruflichen Wiedereingliederung älterer Frauen, denn Maßnahmen, die sich mit der Wiedereingliederung beschäftigten, setzten voraus, daß eine frühere Erwerbstätigkeit vorhanden gewesen war, die zwischenzeitlich – in der Regel zugunsten von Familienarbeit – unterbrochen worden war.

In der Realität gab es jedoch wenige Frauen, deren Lebenslauf dem Schema des Zwei- oder Drei-Phasen-Modells entsprach.¹³⁵ Bei den Frauen, die in den fünfziger Jahren, unter dem Vorzeichen des Zwei-Phasen-Modells, mit der Familiengründung ihre Erwerbstätigkeit beendeten und sich nach der Familienphase mit dem neuen Leitbild des Drei-Phasen-Modells auseinandersetzen mußten, zeigte sich keine Zwei- oder Drei-Phasen-Ordnung, sondern eine Vielphasigkeit der Biographien, häufig mit mehrfachen Wechseln zwischen Beruf und Familie. Die Verteilung auf die unterschiedlichen Clustermuster orientierte sich nicht – wie zu erwarten gewesen wäre – an der familiären Situation oder den wirtschaftlichen Verhältnissen, sondern hauptsächlich an der Berufsgruppe, der die Frau angehörte. Nicht nur die Familiensituation, nicht so sehr die Einstellung des Ehemannes und auch nicht allein die ökonomischen Zwänge entschieden häufig über einen Wiedereinstieg in den Beruf, sondern vor allem der erlernte Beruf: Zur entscheidenden Frage wurde, ob es im Berufsfeld üblich war, auch als ältere Frau zu arbeiten.

„Schlüsselkinder“:

das Problem der Betreuung von Kindern erwerbstätiger Mütter

War die Mutter berufstätig, dann zeigten sich die Folgen ganz besonders für die Kinder, die während der Abwesenheit der Mutter anderweitig betreut werden mußten. Öffentliche Hilfen, vor allem Kindergartenplätze, standen nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung. Aber auch die Legionen der „Schlüsselkinder“, die infolge des Mangels an Kindergarten- und Hortplätzen die Straßen hätten bevölkern müssen, gab es nicht.¹³⁶ Vielmehr organisierten die Mütter private Arrangements, so daß die meisten Kinder bei Verwandten oder Freunden unterkommen konnten.

¹³⁵ Vgl. zum folgenden Born u. a., Wandel; Teilergebnisse auch in Born, Ei vor Kolumbus; Born, Bedeutung.

¹³⁶ In der öffentlichen Diskussion stand die Zahl von rund 3 Mio. „Schlüsselkindern“ im Raum, die unter anderem der Kinderarzt Theodor Hellbrügge durch eine pauschalisierende Berechnung ermittelte: Er addierte zu den rund 1,8 Mio. Kindern, die bei alleinerziehenden Müttern lebten, die Zahl der Kinder erwerbstätiger Mütter hinzu, die auf rund 2 Mio. geschätzt wurde. Diese Zahl war jedoch völlig aus der Luft gegriffen und wurde bereits durch zeitgenössische Untersuchungen widerlegt. Vgl. Niehuss, Strukturgeschichte, S. 256–259.

Die Frage, wer die Kinder während der Abwesenheit der Mütter betreute, stand in den fünfziger und vor allem in den sechziger Jahren im Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit. In einer Zeit, in der Erziehung und Bildung zunehmend zu Schlüsselbegriffen für gesellschaftlichen Fortschritt und steigenden Wohlstand wurden, mußten die vermeintlich unbetreuten Kinder der erwerbstätigen Mütter zum Politikum werden. Die Legende der „Schlüsselkinder“ rief daher nicht nur moralische, sondern auch gesellschaftspolitische Kritiker auf den Plan. Da in dieser Studie die Kindergartenpolitik des Landes Bayern als Fallbeispiel untersucht wird, soll Bayern in den Blick genommen werden, um die Situation der Kinder erwerbstätiger Mütter zu beleuchten.¹³⁷

Hedwig A. Herrmann kam 1954/55 in einer Stichprobenuntersuchung über die Erwerbstätigkeit verheirateter Frauen und Mütter in Bayern zu dem Ergebnis, daß nur drei von 100 Kindern unter sechs Jahren während der Abwesenheit der

Tabelle 4: Betreuung der Kinder erwerbstätiger Mütter in Bayern 1954/55–1969 (Prozent):¹³⁸

Jahr	nicht schulpflichtige Kinder unter 6 (7) Jahre Vormittag/Nachmittag			schulpflichtige Kinder 6 (7)–15 Jahre		
	Betreuung durch Familien- mitglieder	Betreuung durch Institution (inkl. Kin- dergarten)	Unbetreut	Betreuung nachmittags durch Familien- mitglieder	Betreuung nachmittags durch Insti- tution (inkl. Kinderhort)	Unbetreut
1954/55	48,6	47,5 (davon 31,3 Kin- dergarten)	2,9	33,1	35,4 (davon 22,8 Kin- derhort)	29,9
1962	81,5/83,4	18,3/16,5	0,2/0,1	58,9	31,9	9,2
1969	79,3/81,7	18,1/15,7	2,6	67,5	21,2	11,3

¹³⁷ Die Lage der außerhäuslichen Betreuungsmöglichkeiten für Kleinkinder war in den Bundesländern sehr unterschiedlich. Vgl. dazu auch Kapitel V.2 dieser Studie. Zu den durchschnittlichen Werten im Bundesgebiet vgl. Niehuss, Strukturgeschichte, S. 256–263.

¹³⁸ Daten für 1954/55 nach der Fragebogenumfrage von Herrmann, Erwerbstätigkeit. Die empirische Basis von 536 Frauen mit insgesamt 659 Kindern unter 15 Jahren ist nicht sehr breit. Die Zeilensummen in der Tabelle ergeben nicht 100 Prozent, weil einige Fragebögen nicht korrekt ausgefüllt wurden. Die Betreuungskategorien Herrmanns weichen von denen der amtlichen Statistik etwas ab. So unterscheidet Herrmann zwischen familien-eigener und fremder Betreuung, unter die auch Kindertagesstätten gerechnet werden. Die amtliche Statistik unterscheidet dagegen zwischen Betreuung durch Institutionen und durch Einzelpersonen. Die Zäsur zwischen vorschul- und schulpflichtigem Alter setzt Hermann außerdem nach dem 7. Lebensjahr, die amtliche Statistik dagegen nach dem 6. Lebensjahr. Daten für 1962 nach Engel, Frauen, S. 116. Daten für 1969 nach Fischbach, Betreuung, S. 26.

Mutter „ohne jegliche Betreuung“ blieben. Immerhin knapp ein Drittel der Kinder besuchte einen Kindergarten. Bei den Schülern war dagegen nach ihren Untersuchungen fast jedes dritte Kind nachmittags unbeaufsichtigt. Als 1962 in Bayern erstmals flächendeckend amtliche Daten zur Erwerbstätigkeit von Müttern erhoben wurden,¹³⁹ ergab sich acht Jahre nach der Studie von Herrmann ein etwas anderes Bild: So gut wie keine Mutter gab an, daß ihr Kleinkind während ihrer Abwesenheit ohne Betreuung sei. Auch unter den Schülern blieb nur etwa jeder zehnte nachmittags auf sich allein gestellt. Nur knapp 20 Prozent der Kleinkinder gingen jedoch in den Kindergarten – eine wesentlich geringere Quote als Herrmann ermittelt hatte. Der Rest war vormittags in der Obhut von Verwandten, in der Regel bei der Großmutter. Mag die Statistik auch nicht immer ganz zuverlässig sein – denn welche Mutter hätte schon freiwillig angegeben, daß ihre Kinder stundenlang unbeaufsichtigt waren –, so kann doch festgestellt werden, daß die öffentliche Kinderbetreuung nur eine geringe Rolle spielte und daß Nachbarschafts- und Verwandtschaftshilfe offenbar viel besser funktionierten, als Kritiker der Müttererwerbsarbeit vermutet hatten.

Die Verhältnisse unterschieden sich zwischen Stadt und Land erheblich.¹⁴⁰ Je größer eine Gemeinde war, desto größer war auch die Chance, eine ganztägige institutionelle Betreuung für die Kinder zu finden. In Städten mit mehr als 100 000 Einwohnern hatte rund ein Drittel der Kinder einen Ganztagsplatz, in Gemeinden unter 2000 Einwohnern war die Quote nur halb so hoch, obwohl hier der Bedarf höher gewesen wäre: In diesen Orten hatten nämlich fast 30 Prozent der erwerbstätigen Frauen Kinder, meist sogar mehrere, in Großstädten dagegen nur 18 Prozent. Auf dem Land spielte daher die Betreuung durch Privatpersonen eine größere Rolle. Meist sprangen Verwandte ein, die dort enger zusammenlebten und sich deshalb besser als in den Städten gegenseitig aushelfen konnten.

Das Ergebnis, daß 1962 nur sehr wenige Kinder ohne Aufsichtsperson waren, erstaunt vor allem dann, wenn man bedenkt, wie selten und wie kurz Kleinkinder in Kindergärten gingen. Vormittags waren es 18 Prozent, nachmittags 17 Prozent. 1969 hatte sich die Situation gegenüber 1962 nicht wesentlich verändert. Die noch nicht schulpflichtigen Kinder erwerbstätiger Mütter wurden immer noch weitgehend von Familienangehörigen betreut. Der Anteil der Kindergartenbesucher war nahezu gleich niedrig geblieben.

Die Konzeption der Betreuung lief in vielen Punkten an den Bedürfnissen der erwerbstätigen Mütter vorbei. Das begann damit, daß nur ein geringer Teil der Kinder den ganzen Tag über im Kindergarten bleiben konnte, auch öffnete der Kindergarten häufig zu spät oder schloß früher, als die Arbeitszeit der Mütter begann oder endete. Hinzu kam, daß der Kindergarten ein intensives Engagement der Mütter forderte, sei es in Form von ehrenamtlicher Hilfe, sei es in der Elternarbeit. Das Ziel der Kindergärten war aber auch nicht die Entlastung der erwerbstätigen Mütter, sondern eine „familienergänzende“ Bereicherung der Kindererziehung. Bei weitem nicht bei allen Kindern, die einen Kindergarten besuchten, war die Mutter erwerbstätig.

¹³⁹ Engel, Frauen, S. 116.

¹⁴⁰ Vgl. ebenda.

Um sich ein Bild von der Rolle des Kindergartens im alltäglichen Familienleben zu machen, soll die erste flächendeckende statistische Erhebung über Kindergärten in Bayern aus dem Jahr 1969 näher betrachtet werden.¹⁴¹ Zunächst fällt ins Auge, daß 183 400 bayerische Kinder einen Kindergarten besuchten, daß es aber insgesamt statistisch gesehen nur 170 600 Plätze gab. Dieser auf den ersten Blick paradoxe Befund erklärt sich dadurch, daß sich oft zwei Kinder einen Kindergartenplatz teilten, indem ein Kind vormittags kam und eines nachmittags. Die sogenannte „Mehrschichtentagesstätte“ war gängige Praxis. Ein Viertel aller Kinder hielt sich nur einen halben Tag im Kindergarten auf. In den privaten Kindergärten wurde sogar nur die Hälfte der Kinder ganztags aufgenommen.

Auch die ganztags betreuten Kinder erhielten mehrheitlich kein Mittagessen im Kindergarten. Obwohl in der Hälfte der Einrichtungen die Möglichkeit zum Mittagessen bestand, nahmen nur 21 Prozent der Kinder diese Gelegenheit wahr. Ein Teil der übrigen Kinder ging mittags heim, um dort eine warme Mahlzeit einzunehmen. In der Mehrzahl der Fälle war das kein Problem, da die Mutter nicht erwerbstätig war. Nur bei einem Drittel der Kindergartenkinder arbeiteten beide Eltern.¹⁴² War die Mutter mittags nicht zuhause, dann sprangen meist Verwandte ein.

Mit Hilfe der Beitragszahlungen kann man darauf schließen, welche Klientel überwiegend die Kindergärten besuchte. Die Elternbeiträge für die Halbtagskindergärten lagen nämlich höher als die für Ganztagskindergärten. Das Ergebnis erklärt sich u. a. daraus, daß die Kinder der Halbtagsbetreuung in der Regel aus wohlhabenderen Familien stammten, deren Eltern daher einen höheren Beitrag leisten mußten. Dies zeigt sich bei allen Trägergruppen und Arten von Kindergärten durchgehend.

94 Prozent der Kinder in den Kindergärten stammten aus vollständigen Familien. Die alleinerziehenden Mütter, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen mußten und daher einen Kindergartenplatz für ihre Kinder brauchten, spielten statistisch gesehen in Bayern also nur eine relativ geringe Rolle. Sie fanden einen Betreuungsplatz für ihre Kinder meist in den Betriebskindergärten von Firmen. Hier beobachtete man einen doppelt so hohen Anteil, nämlich zehn Prozent.¹⁴³ Als pädagogisch besonders wichtig wurde der Kindergartenbesuch für Einzelkinder angesehen. Tatsächlich waren rund ein Viertel aller Kindergartenkinder Einzelkinder (27 Prozent). Fast ebenso viele stammten aber aus sogenannten kinderreichen Familien mit drei und mehr Kindern (23 Prozent).

Der Wandel des häuslichen Arbeitsbereichs

Immer mehr Ehefrauen und Mütter waren berufstätig, obwohl ihre Verpflichtung als Hausfrau und Mutter in der Familie sowohl im gesellschaftlichen Rollenverständnis als auch vor dem Familiengesetzbuch bestehen blieb. Die Erwerbstätigkeit führte dazu, daß im Zeitbudget der Frauen weniger Zeit für die „Familien-

¹⁴¹ Zum folgenden vgl. Arnold, Kindertagesstätten.

¹⁴² Ebenda, S. 35.

¹⁴³ Ebenda, S. 34.

pflichten“, d. h. für Haushalt und Kindererziehung, blieb. Führt die zunehmende Verbreitung von elektrischen Geräten zu einer Erleichterung und Zeitersparnis, die den Frauen die Möglichkeit gaben, Hausarbeit und Berufstätigkeit zu verbinden? Hatte die gleichzeitige Technisierung des Haushalts für den Aufgabenbereich der Hausfrau und Mutter in diesem Sinne eine emanzipationsfördernde Wirkung? Untersuchungen zu dieser Frage kommen einhellig zu dem Ergebnis, daß sich trotz der zunehmenden Verbreitung technischer Haushaltsgeräte der zeitliche Aufwand für Haus- und Erziehungsarbeit kaum verringerte. Im Gegenteil – die konstant hohen „materiellen“ Aspekte der Hausarbeit und die sogar noch zunehmenden „sozialen“ Arbeitsanforderungen sorgten für eine Zunahme der für die Erfüllung der Familienaufgaben nötigen Arbeit.¹⁴⁴

Es steht außer Zweifel, daß sich der Arbeitsplatz der Hausfrau seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs erheblich veränderte. Die Verbreitung von Kühlschränken und die Einführung von Supermärkten als neuer Ladenform erleichterten Einkäufe und Vorratshaltung.¹⁴⁵ Durch längere Anfahrtszeiten und fehlende Beratung ging aber der Zeitgewinn letztlich häufig wieder verloren, zumal die Ansprüche an die Hausfrau stiegen, abwechslungsreich und ernährungsbewußt einzukaufen. Im Hinblick auf die Einführung von Kühlschränken und neue Ladenformen kann man also von einem Rationalisierungsprozeß sprechen. Der Zeitgewinn wurde aber durch gestiegene Ansprüche und unübersichtlicheres Angebot wieder zunichte gemacht. In anderen Bereichen, beispielsweise bei den Kleinküchengeräten, war das Rationalisierungspotential von vornherein sehr gering. Die elektrischen Geräte konnten nur für einzelne Schritte eingesetzt werden und keine ganzen Arbeitsprozesse ersetzen. Aufbau, Nutzung, Reinigung und Abbau dauerten oft mindestens genauso lang, wie wenn man den Vorgang per Hand erledigte. Gleichzeitig erhöhten sich aber auch in diesem Bereich die Ansprüche: eine abwechslungsreiche und gesunde Küche war gefragt. So fällt die Zeitbilanz im Küchenbereich im Vergleich zwischen den fünfziger und den sechziger Jahren trotz der gestiegenen Zahl der Küchengeräte zuungunsten der Hausfrau aus.

Waschmaschinen dagegen erleichterten die Hausarbeit ganz erheblich.¹⁴⁶ Auch hier stiegen jedoch gleichzeitig mit der Rationalisierung des Waschvorganges die Ansprüche, so daß kaum ein Zeitgewinn zustande kam. Dabei stand die Erhöhung des Standards und Bedarfs zwar in Zusammenhang mit der Technisierung, war aber keine unmittelbare Technikfolge, denn bereits in den fünfziger Jahren, als Waschmaschinen in Privathaushalten noch wenig verbreitet waren, erhöhte sich die Wäschemenge und es wurde häufiger gewaschen.¹⁴⁷ Der Putzaufwand wurde aufgrund der zunehmenden Wohnungsgröße höher, was durch den Erwerb eines Staubsaugers in der Regel nicht wettgemacht werden konnte. Insgesamt sank

¹⁴⁴ Meyer/Schulze, Längsschnittuntersuchung, S. 35.

¹⁴⁵ Vgl. dazu Hellman, Keller. Die steigende „Konsumarbeit“ beispielsweise bei Preis-Leistungs-Vergleichen wurde auch durch die zunehmende Verbreitung von Fertigprodukten nicht wettgemacht. Vgl. Meyer/Schulze, Längsschnittuntersuchung, S. 28.

¹⁴⁶ Zur sozialgeschichtlichen Bedeutung der Einführung der Waschmaschine vgl. Hausen, Wäsche; Silberzahn-Jandt, Wasch-Maschine; Orland, Wäsche.

¹⁴⁷ Meyer/Schulze, Längsschnittuntersuchung, S. 27.

selbst bei erwerbstätigen Frauen der wöchentliche Zeitaufwand für Hausarbeit nicht unter 45 Stunden pro Woche. Bei Nur-Hausfrauen stieg die wöchentliche Arbeitszeit seit 1950 eher noch an.¹⁴⁸

Die „soziale“ Arbeit, d.h. vor allem Kinderbetreuung und -erziehung, wurde ebenfalls von der zunehmenden Technisierung beeinflusst.¹⁴⁹ Auf der einen Seite war die materielle Versorgung von Kindern erleichtert durch die Waschmaschine, fließendes Warmwasser, und auch durch die Einführung von industriell gefertigter (Baby)Nahrung. Auf der anderen Seite zeigte sich die Alltagswelt immer weniger kindgerecht. Zwischen der Kindergeneration der sechziger und der siebziger Jahre tat sich eine Kluft auf. Während die Kinder in den sechziger Jahren – zumindest auf dem Land – noch relativ problemlos unbeaufsichtigt „draußen“ spielen konnten, war das in den siebziger Jahren zu gefährlich geworden. Die Zeiten für Kinderbetreuung haben sich dadurch erhöht. Auch Radio, Fernseher und Plattenspieler prägten den Kinderalltag ab den sechziger Jahren. Dadurch erhöhten sich Erziehungs- und „Aushandlungs“-Zeiten für einen angemessenen Medienumgang. Als Fazit bleibt der Befund, daß sich durch die Technisierung zwar der materielle Teil der Kinderversorgung erleichtert hat. Die erhöhten Ansprüche an die Sozialisation und der Betreuungsaufwand haben diese Zeitersparnisse aber wieder weitgehend aufgebraucht. Insgesamt hat der Zeitaufwand für Kindererziehung und -betreuung sogar zugenommen.¹⁵⁰

Offenbar kann man von der zunehmenden Technisierung der Hausarbeit nicht auf eine quantitative, qualitative oder zeitliche Abnahme der Arbeitsbelastung schließen.¹⁵¹ Die durch Rationalisierung eingesparte Arbeitszeit wurde wieder reinvestiert. In einer Hinsicht hat die Technisierung aber dennoch eine entlastende Wirkung gehabt: Sie führte zu mehr Zeitsouveränität.¹⁵² Der große Fortschritt durch den Einsatz der Waschmaschine beispielsweise bestand darin, daß der Zeitpunkt der Wäsche nicht mehr an einen Wochentagsrhythmus gebunden war, sondern daß zu einem individuell günstigen Zeitpunkt gewaschen werden konnte. Auf diesen Effekt beziehen sich auch die Thesen, die davon sprechen, daß die

¹⁴⁸ Ebenda, S. 29f.

¹⁴⁹ Ebenda, S. 30–35.

¹⁵⁰ Meyer/Schulze, Frauen, S. 179f.

¹⁵¹ Das „Haushaltsparadoxon“, daß die nach Taylorschen Prinzipien durchgeführte technische Modernisierung des Haushaltes letztlich kaum zu Rationalisierungseffekten führte, liegt nicht nur an den gleichzeitig gestiegenen Ansprüchen, sondern auch an den unterschiedlichen strukturellen Vorgaben von industrieller und Haushaltsproduktion. In der Industrie beschreibt Rationalisierung den Vorgang, daß ein Arbeitsprozeß in Einzelschritte aufgeteilt und auf mehrere Arbeitskräfte, die durch die Spezialisierung ihre Produktivität steigern, verteilt wird. Im Haushalt bleiben dagegen alle Arbeitsschritte bei der Hausfrau als einziger Person. Im Gegenteil: Wo früher Kooperation zumindest zwischen Familienmitgliedern nötig war – beispielsweise beim Wäschewaschen oder Kochen – wurden die Hausfrauen sogar noch zunehmend isoliert. Produktivitätssteigerung konnte im Haushalt kaum realisiert werden, weil sich die Hausfrau nicht spezialisierte – sie blieb „Mädchen für alles“. Außerdem können die Arbeitsprozesse im Haushalt nicht zu größeren Produktionseinheiten zusammengefaßt werden, wie das in der industriellen Fabrik der Fall ist. Vgl. dazu Ketttschau, Arbeit; Dörr, Frauen.

¹⁵² Vgl. Garhammer, Zeitsouveränität.

Technisierung des Haushalts eine außerhäusliche Erwerbsarbeit von Ehefrauen und Müttern überhaupt erst möglich gemacht habe. Hausarbeit konnte an die Ränder des Tages vor und nach der Arbeitszeit verlegt werden. Zeitgenössische Studien belegen auch, daß erwerbstätige Frauen Ende der fünfziger Jahre im allgemeinen eine Stunde vor und drei bis vier Stunden nach der Erwerbsarbeit den Haushalt erledigten.¹⁵³ Durch die flexiblere Zeitgestaltung ist es aber gleichzeitig nötig geworden, Hausarbeiten bewußt zu planen, zu organisieren und zu koordinieren, was wieder zusätzlich Zeit kostete.

Die geschlechtsspezifische Rollenaufteilung wurde durch die Technisierung der Haushalte eher verfestigt als aufgebrochen.¹⁵⁴ Tätigkeitsbereiche im Haushalt, die früher von Männern übernommen worden waren, wurden vielfach außer Haus erledigt und externalisiert (z.B. Mehlmahlen). Gab es für einen Vorgang ein technisches Gerät, dann zogen sich die Männer im allgemeinen aus diesem Bereich, auch wenn sie vorher mitgeholfen hatten, ganz zurück und überließen das Feld der Frau. Durch die Technisierung war es überhaupt erst möglich, die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung trotz zunehmender Berufstätigkeit verheirateter Frauen beizubehalten. Die einzige nennenswerte Erhöhung der Beteiligung von Männern betraf die Kinderbetreuung und -erziehung.¹⁵⁵ Gerade der emotionale Teil der „Familienarbeit“ entzog sich aber weitgehend einer Technisierung und Rationalisierung.¹⁵⁶ Zusammenfassend bleibt festzuhalten, daß sich die Technisierung und Rationalisierung der Hausarbeit unabhängig vom tatsächlichen Bedarf überlasteter Hausfrauen und Mütter vollzog und trotz mancher entlastenden Wirkung im Einzelfall höchst ambivalente Wirkungen zeigte.

Teilzeitarbeit als Kompromiß zwischen beruflichen und familiären Anforderungen

Frauen haben schon immer neben ihren „Familienpflichten“ gearbeitet, oft als mithelfende Familienangehörige, in haushaltsnahen (Pflege)Bereichen oder im saisonalen Zuerwerb. Die Debatte um die Teilzeitarbeit in den fünfziger und sechziger Jahren drehte sich daher weniger um die Entwicklung der tatsächlichen stundenweisen Erwerbstätigkeit, sondern um die Integration dieser Arbeit in das System der sozialen Sicherung. Die sozialversicherte Teilzeitarbeit ermöglichte es auch Frauen mit Familie, an dem System der sozialen Sicherung teilzuhaben. Dadurch gerieten jedoch die „Nur-Hausfrauen“ und Mütter ins Abseits, die nur indirekt abgesichert und von ihrem Mann in diesem Punkt abhängig waren.¹⁵⁷

¹⁵³ Pfeil, Berufstätigkeit. Vgl. zur Situation in den fünfziger Jahren Wildt, Konsumgesellschaft, S. 126–131.

¹⁵⁴ Vgl. zum folgenden Dörr, Frauen, und ausführlich dies., Aneignung. Vgl. zur These der rollenverstärkenden Wirkung des Technisierungsprozesses auch Hausen, Nähmaschine; dies., Wäsche.

¹⁵⁵ Meyer/Schulze, Längsschnittuntersuchung, S. 38.

¹⁵⁶ Methfessel, Arbeitskraft.

¹⁵⁷ Die sozialstaatliche Anerkennung und Würdigung der Tätigkeit der Hausfrau und Mutter tauchte als familienpolitische Frage bereits zu Anfang der sechziger Jahre auf, aber erst in den siebziger Jahren setzte sich die Politik ernsthaft mit dem Problem auseinander.

Bereits in der Nachkriegszeit bildete die Teilzeitarbeit ein Kompromißmodell, das Müttern neben ihren „Familienpflichten“ die Möglichkeit geben sollte, selbst Geld zu verdienen und eine soziale Sicherung zu erwerben. Kriegswitwen mit Kindern wurde in der Nachkriegszeit nach dem sogenannten „Ersatzernährer-Modell“ zeitweise sogar ein Anspruch auf einen Halbtagsarbeitsplatz zugesprochen, um ihnen die Möglichkeit zu geben, die Rolle des „Ernährers“ der Familie selbst zu übernehmen.¹⁵⁸ Was für die verwitweten Frauen, die Kinder zu versorgen hatten, angehen mochte, schien den Politikern jedoch für verheiratete Ehefrauen und Mütter kaum akzeptabel. Vor allem in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit wurden diese erwerbstätigen Frauen mit heftigen Vorwürfen konfrontiert. Als im Winter 1949/50 beispielsweise die Arbeitslosigkeit in Bayern einen Höhepunkt erreichte, machten manche Betroffene eine einfache Rechnung auf: Wenn man die Erwerbstätigkeit verheirateter Frauen gesetzlich einschränkte, hätte man genügend freigewordene Arbeitsplätze, um das Problem der Arbeitslosigkeit zu lösen.¹⁵⁹ Das bayerische Arbeitsministerium lehnte eine solche Regelung 1950 nach längerem Zögern aber endgültig ab.¹⁶⁰ Eine Einschränkung der Erwerbstätigkeit verheirateter Frauen hätte – ganz abgesehen von ihrer verfassungsrechtlichen Bedenklichkeit – auch nicht zu dem gewünschten Effekt geführt, denn zwei Drittel der Ehefrauen arbeiteten als mithelfende Familienangehörige, meist in landwirtschaftlichen Betrieben.¹⁶¹ Dort waren sie kaum durch eine beliebige andere Arbeitskraft ersetzbar. Aus diesem Beispiel kann man jedoch ersehen, daß im Verteilungsmechanismus der knappen Arbeitsplätze nach Kriegsende manche Arbeitgeber und Politiker offenbar trotz des Männermangels der Nachkriegszeit immer noch davon ausgingen, daß Frauen sich auch indirekt über eine Eheschließung „versorgen“ konnten.

Dahinter stand die Vorstellung, daß Eheschließung und Erwerbstätigkeit *alternative* Versorgungsmöglichkeiten für Frauen darstellten. War eine erwerbstätige Frau verheiratet, galt sie als „Doppelverdienerin“, die einem anderen Mann den Arbeitsplatz wegnahm, der davon wiederum eine Frau bzw. Familie hätte miter-

Beispielsweise beschäftigte sich die Kommission „Kinder aus unvollständigen Familien“ des Beirats für Familienfragen beim Bundesfamilienministerium im April 1961 mit der Frage. Vgl. dazu Kapitel II.1. Eine erste, breit rezipierte, kritische Bestandsaufnahme bildete aber das Kapitel über die soziale Sicherung der Frau in der Frauenenquete von 1966. Konkrete Maßnahmen schlug beispielsweise der Beirat beim Bundesfamilienministerium im Februar 1970 vor. Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit: Vorschläge zur sozialen Sicherung der Frau, in: Bulletin Nr. 20 vom 13. 2. 1970, S. 194–195.

¹⁵⁸ Ansätze, für die Kriegswitwen ein „Ersatzernährer-Modell“ zu etablieren, das Halbtagsarbeit für Frauen mit kleinen Kindern vorsah, scheiterten aber bis 1950 weitgehend. Das Bundesversorgungsgesetz vom Dezember 1950 schuf eine Alternativlösung, die sich ganz auf die sozialstaatliche Versorgung der Kriegswitwen konzentrierte. Vgl. dazu v. Oertzen, Teilzeitarbeit, S. 41–54.

¹⁵⁹ Vgl. dazu die Debatte um das „Doppelverdienertum“ in der bayerischen SPD 1948–1950, AdsD, SPD-Landtagsfraktion Bayern, 504.

¹⁶⁰ Stellungnahme des bayerischen Arbeitsministeriums zur Frage des „Doppelverdienertums“ vom Mai 1950, AdsD, SPD-Landtagsfraktion Bayern, 504.

¹⁶¹ Zopf, Mehrfachverdiener, S. 218.

nähren können.¹⁶² Erwerbstätige verheiratete Frauen waren „Doppelverdiener“ in zweifachem Sinn: Zum einen hatte der Haushalt zwei Erwerbseinkommen, zum anderen war die Frau doppelt „versorgt“ durch die gesetzlich verankerte „Hausfrauenehe“ und ihr eigenes Einkommen. Diskutiert wurde die Frage der Frau als „Doppelverdienerin“ vor allem in Zeiten materieller Not und hoher Arbeitslosigkeit, wie es die späten vierziger und frühen fünfziger Jahre waren. Auch wenn das familienpolitische Leitbild noch bis Ende der sechziger Jahre daran festhielt, daß der „natürliche Beruf der Frau“ der der Hausfrau und Mutter sei, verbesserten sich die Möglichkeiten, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen in Zeiten eines Arbeitskräftemangels, wie er seit Ende der fünfziger Jahre in der Bundesrepublik vorherrschte.¹⁶³ In den Jahren des wirtschaftlichen Aufschwungs warben Unternehmen geradezu um Frauen mit „Familienpflichten“ als letzte Arbeitsmarktreserve. Einen Versuch, das Problem der „Doppelbelastung“ erwerbstätiger Mütter zu lösen, stellt die Institutionalisierung der Teilzeitarbeit für Frauen in den sechziger Jahren dar.¹⁶⁴ Hier manifestierte sich eine Umwertung der Erwerbsarbeit von verheirateten Frauen von der Last der doppelten Arbeit zur „Lust am Zuverdienen“. Arbeitete die Frau nur halbtags, dann schien es möglich, weiterhin die „Familienpflichten“ zu erfüllen und gleichzeitig an den Vorzügen der Erwerbswelt teilzuhaben. Während 1957 nur 17 Prozent aller außerhäuslich erwerbstätigen Frauen weniger als 40 Stunden arbeiteten, waren es 1965 bereits ein Viertel.¹⁶⁵ Dabei war Teilzeitarbeit nicht unbedingt gleichbedeutend mit Halbtagsarbeit. Viele Frauen arbeiteten drei Tage in der Woche voll und hatten die anderen Tage frei. Im Laufe der sechziger Jahre wurde die Teilzeitarbeit sozialversicherungsrechtlich so abgesichert, daß sie zwar als eine Form der Erwerbstätigkeit anerkannt wurde, aber gleichzeitig eine abgegrenzte Sonderform blieb, die in einem ergänzenden Verhältnis zur Familienrolle der Frau stand.

Den Startschuß gab das Bundessozialgericht, das 1962 entschied, daß Frauen ein Recht auf Arbeitslosenunterstützung hätten, wenn sie in der Lage wären, mindestens 25 Stunden in der Woche zu arbeiten. Bis dahin verweigerten die Arbeitsämter häufig die Arbeitslosenunterstützung, wenn die Frauen nicht „normal“, d. h. vollzeitig, einer Erwerbstätigkeit nachgehen konnten.¹⁶⁶ Drei Jahre später wurde die Teilzeitarbeit auch als reguläres Beschäftigungsverhältnis in der Renten- und Krankenversicherung verankert.¹⁶⁷ Eine Gleichstellung der Erwerbstätigkeit von Männern und Frauen im Steuerrecht traf jedoch von Anfang an auf heftigen gesellschaftlichen Widerstand von allen Seiten und war letztlich nicht durchsetzbar. Die 1960 probeweise eingeführte Sondersteuerklasse „F“ für Ehefrauen wurde dagegen sofort von der Bevölkerung akzeptiert. Zwar wurde der Lohn der Ehefrau mit höheren Steuern belegt. Diesen Preis waren aber beide Ehe-

¹⁶² Vgl. zum folgenden Böke/Stötzel, Doppelverdiener.

¹⁶³ So beispielsweise Niehuss, Strukturgeschichte, S. 217–219, und Ruhl, Unterordnung, S. 291–296.

¹⁶⁴ Vgl. die Studie von v. Oertzen, Teilzeitarbeit.

¹⁶⁵ Niehuss, Strukturgeschichte, S. 245.

¹⁶⁶ v. Oertzen, Teilzeitarbeit, S. 164.

¹⁶⁷ Ebenda, S. 123–132.

partner offenbar bereit zu zahlen, wenn dadurch der Status des Ehemannes als „Hauptnährer“ nicht durch einen Steuerklassenwechsel in Frage gestellt wurde. Mit der Einführung der Steuerklasse „F“ wurde zunächst nur das Recht auf einen „Zuverdienst“ etabliert.¹⁶⁸ Bereits hierin zeigt sich, daß es nicht darum ging, die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung radikal aufzubrechen. Vielmehr fügte sich das Modell der Teilzeitarbeit in das herrschende Frauenleitbild ein und ermöglichte gleichzeitig eine Integration der erwerbstätigen Frauen in das soziale Sicherungsnetz. Die Erwerbstätigkeit der Frau erhielt dabei den Charakter eines Konsumguts und paßte so perfekt in die Lebenswelt der „modernen“ Hausfrau der sechziger Jahre. So resümiert von Oertzen: „Die ‚kleine Büroarbeit‘ bereicherte in diesem Entwurf das Leben der professionellen Konsumentinnen wie ein Accessoire. Die vormals entgegengesetzten Pole von Hausarbeit und Erwerbsarbeit verschmolzen in der Warenwelt zu einer virtuellen Einheit, in der der Wunsch, berufstätig zu sein, zum Konsumbedürfnis umgedeutet und verharmlost wurde.“¹⁶⁹

Langfristig zeigte sich, daß die Teilzeitarbeit keine ausreichende soziale Sicherung für die Frauen brachte. Auch wenn man berücksichtigt, daß eine Teilzeiterbeschäftigung naturgemäß keine soziale Sicherung in gleichem Umfang wie eine Vollzeiterwerbstätigkeit bewirken kann, kamen die Frauen unterdurchschnittlich schlecht davon. Das hängt mit charakteristischen Prinzipien des Rentensystems der Bundesrepublik zusammen. Zwar ist das Rentensystem grundsätzlich geschlechtsneutral. In der Konzeption finden sich jedoch Voraussetzungen für die Teilhabe, die „den faktischen arbeitsmarktpolitischen, kulturellen und subjektiven Ausschluß der Frau“ bedeuteten.¹⁷⁰ Frauen scheiterten an der Vorgabe der Mindestdauer der Erwerbstätigkeit, am propagierten – und sozialpolitisch geförderten – Familienleitbild, beispielsweise, wenn sie sich ihre früher gezahlten Beiträge bei der Eheschließung auszahlen ließen, oder an Arbeitsmarktstrukturen, wenn sie in Branchen arbeiteten, in denen kein Arbeitgeberanteil gezahlt wurde, etwa in der Landwirtschaft. Hinzu kommt, daß das Rentenversicherungssystem „Erwerbslücken“ bei Männern stärker ausgleicht (zu 60 Prozent) als bei Frauen (zu 12 Prozent):¹⁷¹ Typische Ausgleichszeiten werden für Ausbildung und Wehr- bzw. Kriegsdienst gewährt. Auch für Frauen gibt es inzwischen Ausgleichsleistungen für typische Ereignisse des Lebensverlaufs, d. h. für Ehe und Kinder. Aber in der rückschauenden Bilanz der Geburtsjahrgänge 1919–1921 zeigt sich: Je größer die Unterbrechungen der Erwerbsbiographie und die damit verbundenen Schwierigkeiten beim Wiedereinstieg in das Berufsleben waren, desto niedriger war die Erwerbsrente der Frau. Die Sozialversicherung förderte also die individuelle Alterssicherung des Mannes und die ehebezogene, indirekte Alterssicherung der Frau.¹⁷²

Mit der Teilzeitlösung schien Ende der sechziger Jahre ein Ausweg gefunden, um die grundsätzlichen Probleme der Mütterterwerbstätigkeit zunächst zu umge-

¹⁶⁸ Ebenda, S. 187–209.

¹⁶⁹ Ebenda, S. 319f.

¹⁷⁰ Riedmüller, Rechte, S. 46.

¹⁷¹ Allmendinger, Lebensverlauf, S. 169f.

¹⁷² Ebenda, S. 197.

hen. Die Teilzeitarbeit brach die stereotypen Argumentationen gegen die Erwerbstätigkeit von Hausfrauen und Müttern auf. Gleichzeitig blieb sie geschlechtsspezifisch konnotiert und führte nicht zu einer neuen Verteilung von Hausarbeit und Erwerbsarbeit zwischen den Ehepartnern. Im Gegenteil: Durch die Harmonisierung der Lebensbereiche Beruf und Familie wurden die Probleme der erwerbstätigen Mütter zunächst oberflächlich entschärft. Mit der Einrichtung der neuen Arbeitsform, die den Frauen sowohl die Haushaltsführung als auch eine eingeschränkte Berufstätigkeit ermöglichte, wurde die traditionelle Rollenverteilung in der Familie letztlich jedoch stabilisiert.

3. Der Wandel der Familienstrukturen und die Familienpolitik

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, daß es in der unmittelbaren Nachkriegszeit zahlreiche demographische und soziale Indikatoren gab, die auf eine Krise der Familie als gesellschaftliche Kerninstitution hindeuteten. Etwa seit der Währungsreform stabilisierten sich die Verhältnisse aber wieder zunehmend. Der Anstieg der Eheschließungen, der signifikante Rückgang der Scheidungen nach 1948 und das anschließende Verharren der Scheidungsquote auf niedrigem Niveau sowie der Babyboom in den sechziger Jahre trugen erheblich dazu bei, daß sich parallel zum Wirtschaftswunder – und nicht ohne Zusammenhang – eine Art Familienwunder abzeichnete, das die familienpolitischen Bemühungen seitens der Politiker und Kirchenvertreter mit Erfolg zu krönen schien.

Waren die fünfziger Jahre also trotz der Kriegsfolgen eine Zeit der Rekonstruktion für die traditionelle bürgerlich-christliche Familie mit ihrer klaren geschlechtsspezifischen Rollenverteilung und einem Alleinerziehungsrecht der Eltern, so setzte in den sechziger Jahren eine Phase des Strukturwandels ein. Weniger Ehen wurden geschlossen, immer mehr jedoch geschieden. Die Familien hatten weniger Kinder und immer mehr Ehefrauen und Mütter wollten sich nicht mehr mit der ihnen zugedachten Rolle abfinden, die sie auf den häuslichen Handlungskreis beschränkte.

In der Zeit zwischen 1950 und 1975 hat sich die Quote der erwerbstätigen Ehefrauen und vor allem die der berufstätigen Mütter mit kleinen Kindern signifikant erhöht. Bemerkenswert ist allerdings, daß viele der Mütter letztlich zu den Modernisierungsverlierern gehörten: Ihnen gelang in weitaus geringerem Umfang als dem gesellschaftlichen Durchschnitt der Übergang in ein sozialversicherungsrechtlich abgesichertes Arbeitsverhältnis. Arbeiteten sie weiterhin als „mithelfende Familienangehörige“, dann blieben ihnen nicht nur die unabhängige soziale Sicherung, sondern meist auch die zeitgenössischen Lösungsmodelle für das Dilemma der Doppelbelastung von Haushalt und Beruf verschlossen.

Die zunehmende Berufstätigkeit der Mütter rührte an den Grundfesten des westdeutschen Familienleitbildes. Nach dem „Ernährer-Hausfrau/Zuverdienerin-Modell“ stand ihnen eine Erwerbstätigkeit außer Haus nur in dem Maße zu, in dem es ihre familiären Pflichten zuließen – in der Regel also nicht, solange kleine Kinder zu versorgen waren. Brachen die Frauen dieses Modell auf, dann stellten

sie damit gleichzeitig die oberste Autorität des Familienvaters in Frage, denn diese leitete sich aus seiner Rolle als wirtschaftlicher Versorger der Familie her. Außerdem stand eine Neuaufteilung der „Familienarbeit“ zur Debatte, nachdem die Mutter ja ebenso wie der Vater eine Ernährer-Rolle übernahm. Dieser Aufbruch betraf nicht nur die innerfamiliären Beziehungen. Auch zentrale Sozialstaatsregelungen beruhten auf dem traditionellen Familienmodell. Sie sahen für die Mütter eine vom Ehemann und Vater abgeleitete soziale Sicherung vor. Diese Konstruktion war durch die zusätzliche eigenständige Sicherung der berufstätigen Mütter in Frage gestellt. Nach langen Aushandlungsprozessen kam es schließlich in Form der Teilzeitarbeit zu einem gesellschaftlich akzeptierten Modell der Erwerbstätigkeit für Ehefrauen und Mütter.

Parallel zur Zunahme der berufstätigen Mütter kann man einen Prozeß der Technisierung und Rationalisierung in den Familienhaushalten beobachten. Dieser ermöglichte in gewissem Maße erst die Berufstätigkeit, indem er den Müttern die notwendige Zeitsouveränität zur Verfügung stellte. Die Hausarbeit – als wichtigster Posten wohl das Wäschewaschen – konnte nun entsprechend den Anforderungen der Berufstätigkeit an die Ränder des Tages verlegt werden. Allerdings wäre es ein Trugschluß, zu glauben, daß es mit der Technisierung und Rationalisierung insgesamt zu einer Verringerung der Belastung gekommen wäre. Gleichzeitig stiegen nämlich die Ansprüche und es entstanden neue Hausarbeitsbereiche, die die Zeit- und Arbeitsersparnisse in der Regel kompensierten.

Warum, so könnte man fragen, beschäftigt sich die Politik mit diesen Entwicklungen? Die Veränderungen der Familienstrukturen spielten sich weitgehend in einem privaten Sektor ab, der nach dem zeitgenössischen Verständnis nicht zu den genuinen staatlichen Regelungsbereichen gehörte. Inwiefern also zog der beschriebene Wandel Folgen nach sich, die eine politische Intervention erforderten? Diese Frage richtet den Blick auf die Motive der Familienpolitik und deutet auf fünf staatliche Interessen im Bezug auf die Familien hin.

Einmal wurden bestimmte Leistungen der Familien, vor allem die Erziehung von Kindern und die Pflege von Alten und Kranken, von der Gesellschaft selbstverständlich vorausgesetzt. Waren diese Funktionen der Familie gefährdet, dann drohten kaum zu bewältigende finanzielle und organisatorische Belastungen – beispielsweise in Form von Betreuungs- und Pflegeeinrichtungen – auf den Staat zuzurollen. In diesem Zusammenhang zielten familienpolitische Maßnahmen darauf, die Institution Familie und ihre Funktionstüchtigkeit zu erhalten. Dieses institutionelle Motiv geht davon aus, daß die Familie als Grundform menschlichen Zusammenlebens erhalten bleiben muß, weil sie unersetzlich für das Funktionieren der Gesellschaft ist.¹⁷³

Hinzu kam ein Gerechtigkeitsempfinden, wonach spezifische Benachteiligungen der Familienmitglieder, die ihnen durch die „Familienarbeit“ entstanden, ausgeglichen werden sollten. In den fünfziger Jahren zielte diese Argumentation vor allem auf finanzielle Hilfen für die Familien. Der „Familienlohn“ für eine vielköpfige Familie sollte sich vom „Individuallohn“, der nur eine Person versorgte, deut-

¹⁷³ Die Bezeichnung der unterschiedlichen familienpolitischen Motive findet sich ähnlich bei Herlth/Kaufmann, *Probleme*, S. 14–18; Vgl. auch Kaufmann, *Zukunft*, S. 140.

lich unterscheiden. Ein zweiter wichtiger Punkt war später auch ein Ausgleich für Mütter, die sich phasenweise während der Kindererziehung aus der Erwerbstätigkeit zurückzogen und dadurch gegenüber Alleinstehenden mit einer durchgehenden Erwerbsbiographie, benachteiligt waren. Dieses Argument wird als sozialpolitisches Motiv bezeichnet. Im Hintergrund steht der Gedanke, daß Kinder Träger der zukünftigen wirtschaftlichen Prosperität sind. Die kinderlosen Erwerbstätigen erschleichen sich daher einen Vorteil, indem sie die Kosten für Kinder sparen, und hoffen, später trotzdem von der nachfolgenden Generation profitieren zu können.

Anders argumentierten die Befürworter einer emanzipatorischen Familienpolitik. Das emanzipatorische Motiv bezieht sich auf die einzelnen Familienmitglieder und deren Stellung und Entfaltungsmöglichkeiten innerhalb der Familie. Der Staat, so lautet hier die Forderung, sei verpflichtet, die Lebenschancen für alle Menschen zu optimieren, unabhängig von der Rolle, die sie in ihrer Familie haben. Naturgemäß zielte die emanzipatorische Familienpolitik zunächst auf die schwächeren Familienmitglieder: Das waren die Ehefrauen und Mütter, später auch die Kinder. Hier wird allerdings schon die Problematik dieses Ansatzes sichtbar: Die Interessen der Frauen und der Kinder standen sich beispielsweise in der Frage der Müttererwerbstätigkeit in gewissem Maße entgegen, was dazu führte, daß die Familienpolitik hier Kompromisse schließen mußte und sich dann entweder dem Vorwurf der Frauen- oder der Kinderfeindlichkeit ausgesetzt sah.

Der Staat war außerdem dann auf den Plan gerufen, wenn seine sozialen Regelungen durch den Wandel der Familienstrukturen gefährdet waren. Im Bereich der Sozialversicherung beispielsweise sah man Probleme in zweierlei Hinsicht: Zum einen konterkarierten die berufstätigen Mütter die rechtliche Konstruktion der vom Familienvater abgeleiteten sozialen Sicherung. Sie unterliefen damit nicht zuletzt auch die Argumentation konservativer Familienpolitiker, die unter Berufung auf das traditionelle Familienmodell einen Ausbau der abgeleiteten Sicherung forcieren wollten. Zum anderen basierte das Sozialversicherungssystem auf einem Generationenvertrag in einer demographisch stabilen Gesellschaft. Es gab und gibt bis heute daher ein gesamtgesellschaftliches Interesse daran, daß genug Kinder heranwachsen, um den Generationenvertrag weiter zu tragen. Dies ist quasi eine sozialökonomische Variante des bevölkerungspolitischen Motivs. Wenn die Altersstruktur der Bevölkerung sich in der Weise verschiebt, daß die Zahl der älteren, nicht mehr im Erwerbsleben stehenden Personen wächst, während es immer weniger junge Menschen gibt, die im produktiven Alter sind, gerät der soziale Zwei-Generationenvertrag aus dem Gleichgewicht. Das bedeutet nicht nur, daß immer weniger einzahlende Personen die Rentenversicherung für immer mehr alte Menschen finanzieren müssen und dadurch die Höhe der Sozialabgaben kaum mehr als generationell ausgewogen bezeichnet werden kann, sondern führt gesamtwirtschaftlich gesehen auch dazu, daß die Produktivität der Wirtschaft sinkt, während ein wachsender Teil der Bevölkerung nur noch konsumtiv daran teilnimmt.

Schließlich gab es über diese Sachargumente hinaus wertkonservative Gründe für familienpolitische Interventionen. Vor allem für christlich geprägte Politiker bildete die Familie als vorstaatliche Institution einen Wert an sich. Sie sollte nicht

durch sich ändernde ökonomische Rahmenbedingungen in Frage gestellt werden. Gefährdeten neue ökonomische und gesellschaftliche Entwicklungen die traditionellen Familienstrukturen, dann mußten in den Augen dieser Politiker ausgleichende Gegenmaßnahmen ergriffen werden. Diese Argumentation bildet eine Variante des institutionellen Motivs mit transzendentaler Herleitung, denn die Familie wurde dabei als von Gott gegebene Lebensweise aufgefaßt, um deren Bedürfnisse herum sich die Gesellschaft organisieren müsse.

Veränderungen der Familienstrukturen lassen sich auf drei Ebenen ausmachen: im demographischen Bereich, im Feld der sozialen Beziehungen und schließlich im ökonomischen Sektor. Betrachtet man diese drei Bereiche aus der Perspektive der Familienpolitik, dann zeigt sich, daß sie der politischen Intervention nicht in gleichem Maße zugänglich waren. Dem politischen Zugriff entzogen waren die demographischen Zäsuren, die durch äußere Ereignisse verursacht worden waren, sowie deren generationenübergreifende Eigendynamik. Auf andere Bereiche – ökonomische Rahmenbedingungen, soziale Beziehungen, zunehmend aber auch die individuellen Wertvorstellungen – meinten die Familienpolitiker hingegen Einfluß nehmen zu können. Welcher Methoden sie sich dabei bedienten und ob sie dabei erfolgreich waren, diese Fragen sind Gegenstand der folgenden Kapitel. Daß eine Analyse der Veränderungen der Familienstrukturen am Anfang dieser Studie steht, soll nicht den Eindruck erwecken, als ob zwischen sozialer Veränderung und politischer Reaktion ein einseitiges Ursache-Wirkungs-Verhältnis bestünde. Vielmehr gab es komplexe Wechselbeziehungen zwischen Politik und sozialer Lage. An dieser Stelle soll zudem betont werden: Die Entwicklung der Familienstrukturen in der Bundesrepublik hat immer wieder unerwartete Wendungen genommen, und es gibt viele Tendenzen, in denen sich kaum Ursache-Wirkungs-Bezüge festmachen lassen. In dieser Hinsicht zeigt die Familie viel „Eigensinn“.¹⁷⁴ Auf der anderen Seite erweist sich aber auch, daß die Familienpolitik oft so stark wertgeleitet war, daß sie sich den empirischen Gegebenheiten nur begrenzt öffnen konnte. Auch die Familienpolitik hat also ihren „Eigensinn“.

¹⁷⁴ Lüscher, Annäherungen, S. 30–34.

II. Fachressorts und Sachverstand: Institutionelle Voraussetzungen der Familienpolitik

„Um den Familienminister wird es nicht stille“, schrieb der Soziologe Helmut Schelsky in einem politischen Kommentar Mitte der fünfziger Jahre.¹ „Ob im Parlament, ob in der Presse oder ob in den an sich recht spärlichen privaten Gesprächen über Politik, überall erfreut sich der Familienminister einer hervorragenden, aber meist kritischen und abwehrenden Aufmerksamkeit. Weshalb eigentlich? Liegt es an der Person? Man sollte meinen, daß die Ergänzung der Regierung durch einen verhältnismäßig jungen Politiker, der seine Sache energisch und frisch anpackt, sie im Parlament gewandt durchzusetzen und zu verteidigen versteht und offensichtlich auch versucht, sie populär zu machen, zunächst eher auf einen Vorschub an Wohlwollen als an Kritik in der Öffentlichkeit rechnen könnte. Er hat einige Irrtümer begangen, gewiß, aber andere Minister haben, schon aufgrund ihrer längeren Wirksamkeit, deren sicherlich mehr aufzuweisen. Und daß er in seiner Sache den Standpunkt seiner Partei vertritt: wer nimmt das etwa beim Wirtschaftsminister oder beim Vertriebenenminister, die es genau so tun, besonders übel und nicht vielmehr als Selbstverständlichkeit hin!“ Nicht die Person des ersten Bundesfamilienministers Wuermeling, nicht seine Methoden und auch nicht seine parteipolitische Ausrichtung sah der Münsteraner Soziologe Schelsky als Ursache für die dauerhafte Kritik an der Familienpolitik. Er war vielmehr der Ansicht, daß ein „Irrtum [...] in der Einrichtung und Institution eines Familienministers überhaupt“ liege.²

Schelskys Kommentar warf damit eine grundlegende Frage auf: War es überhaupt möglich und sinnvoll, die Familienfragen in einem eigenen Ministerium zu verankern? Gewichtige Gründe sprachen in den Augen des Soziologen dagegen. So wies er darauf hin, daß die Familie schon lange vor der Einrichtung des Bundesfamilienministeriums 1953 „eins der gewichtigsten Objekte“ in den klassischen Ministerien gewesen sei. „Die wichtigsten ‚Familienminister‘“, so erklärte er, „waren längst und sind noch heute der Wirtschaftsminister, der Arbeitsminister, der Finanzminister, der Wohnungsbauminister und schließlich auch der Justizminister und der Innenminister [...], von den Kultus- und Erziehungsministern der Länder ganz abgesehen.“³ Vor der Gründung des Bundesfamilienministeriums waren die familienpolitischen Belange in der Bundesregierung über eine Reihe von Ressorts verteilt gewesen. Das Innenministerium beispielsweise be-

¹ Der Irrtum eines Familienministers, in: Schelsky, Wandlungen, S. 376–389, S. 376. Der Text ist die Langfassung eines Artikels, den Schelsky am 8. 6. 1954 in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung veröffentlichte.

² Ebenda, S. 377.

³ Ebenda.

faßte sich mit der Sicherung der Lebensgrundlage der Familien und mit Schutzrechten, im Arbeitsministerium wurde über die Einführung eines Kindergeldes beraten, und die rechtlichen Fragen waren im Justizministerium verankert. Nach der Gründung des Familienministeriums wurden die Zuständigkeiten nicht etwa auf das neue Ressort übertragen, sondern blieben an ihren traditionellen Orten, so daß für den neuen Familienminister als Handlungsbereich im Grunde nur die „Propagierung des Wertes und der Bedeutung der Familie im öffentlichen Bewußtsein“ und die „moralische Zensur des öffentlichen Lebens im Dienste der Familie“ übrigblieb.⁴ Ein eigener Familienminister war daher in Schelskys Augen überflüssig oder sogar hinderlich.

Der Querschnittscharakter der Familienpolitik bildete in den folgenden Jahren eines der größten Probleme, mit denen sich die Bundesfamilienminister herumschlügen, er erschwerte die Arbeit des zunächst schwachen neuen Ministeriums, und die Entwicklung der Familienpolitik war über Jahrzehnte hinweg durchzogen von lähmenden Kompetenzstreitigkeiten. Der Ausbau der Zuständigkeiten bildete daher einen wichtigen Aspekt der organisatorischen Entwicklung des Familienministeriums.

Aber auch inhaltlich sah Schelsky Probleme für das neue Ressort: Die öffentliche Propagierung der Familie verstoße gegen deren wesentlichen Charakterzug: Privatheit und Intimität. „Auf Ruhestörung und dauerndes Hineinreden Fremder in privateste Angelegenheiten auch in wohlwollendster Absicht reagiert man verständlicher Weise mit Verärgerung und Abwehr“, konstatierte Schelsky und sah darin einen Grund dafür, daß der erste Familienminister Wuermeling gute Chancen hatte, „der populärste, aber mißliebteste Minister“ im zweiten Kabinett Adenauers zu werden.⁵

Bereits zu diesem frühen Zeitpunkt wies Schelsky auch darauf hin, daß die Politik hier in einen Sektor der Moralfragen in bezug auf Ehe- und Familienführung vordrang, der eigentlich im Aufgabenbereich der Kirchen lag. Dieser Prozeß, so Schelsky, werde bisher dadurch „verdunkelt“, daß die Führungspositionen des Familienministeriums mit stark kirchlich gebundenen Persönlichkeiten besetzt seien. „Ein liberaler oder ein sozialistischer Familienminister, mit deren Erscheinen man in einer Parteiendemokratie doch grundsätzlich rechnen muß, würden den kirchlichen Stellen diese Tatbestände wahrscheinlich aufdringlicher zum Bewußtsein kommen lassen.“⁶ Diese Ahnung des Soziologen sollte sich später bestätigen. Die traditionelle christlich-religiöse Aufladung der Familienangelegenheiten warf tatsächlich zunehmend die Frage nach der entsprechenden Prägung der familienpolitischen Akteure auf, und viele spätere Konflikte waren von der Auseinandersetzung zwischen säkularen und christlichen Forderungen bestimmt. Die Säkularisierung der Sexual- und Familienmoral durch die Verankerung von „Weltanschauungsfragen“ in einem staatlichen Ministerium begann im Grunde schon mit der Einsetzung des ersten Bundesfamilienministers, auch wenn die An-

⁴ Ebenda, S. 379.

⁵ Ebenda, S. 380.

⁶ Ebenda, S. 384.

fänge dieses Prozesses durch den inhaltlichen Gleichklang zwischen Minister und Kirche nicht deutlich hervortraten.

1. Das Bundesfamilienministerium⁷

Ein Ministerium ohne Kompetenzen?

Seit Dezember 1951 hatte es vor allem in der CDU Überlegungen gegeben, ein eigenes Familienreferat im Innenministerium einzurichten, wo bereits ein Frauenreferat existierte.⁸ Das 1953 nach der Wahl zum zweiten Bundestag neu eingerichtete Bundesfamilienministerium war auch eine Ausgliederung aus dem Bundesinnenministerium. Allerdings waren nicht fürsorgerische, sondern kulturpolitische Aspekte des Themenbereichs Familie aus dem Innenministerium herausgezogen worden. Das zeigt sich nicht zuletzt auch darin, daß Edo Osterloh, als Leiter der Fachabteilungen und Vertreter des Familienministers der höchste Beamte des neuen Ministeriums, zuvor als Ministerialrat im Innenministerium für Schul- und Erziehungsfragen zuständig gewesen war.⁹

Offiziell begründete Konrad Adenauer die Einrichtung des Familienministeriums am Anfang der zweiten Legislaturperiode unter Hinweis auf die bevölkerungspolitische Entwicklung. In einer vielzitierten Passage seiner Regierungserklärung beschwor der Kanzler 1953 die drohende „Überalterung des deutschen Volkes“, der durch geburtenfördernde Maßnahmen, durch die „Stärkung des Willens zum Kind“, Einhalt geboten werden müsse.¹⁰ Mit einer Argumentation, die an die aus den zwanziger und dreißiger Jahren vertrauten Denkmuster der Bevölkerungsökonomie erinnerte, erklärte Adenauer, die Zahl der Personen, die im Erwerbsleben stehe, nehme ab, und die „Sozialproduktion“ drohe dadurch aus dem Lot zu geraten. Dieses Argument war aber nicht ausschlaggebend für die Einrichtung des neuen Ressorts zu diesem Zeitpunkt. Das Familienministerium war vielmehr in erster Linie ein Zugeständnis Konrad Adenauers an den katholischen Klerus, der den Kanzler im Wahlkampf für den zweiten Bundestag kräftig

⁷ Das Ministerium trug im Laufe des Untersuchungszeitraumes vier unterschiedliche Bezeichnungen: 1953–1957 Bundesministerium für Familienfragen; 1957–1963 Bundesministerium für Familien- und Jugendfragen; 1963–1969 Bundesministerium für Familie und Jugend; ab 1969 Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit. Die hier gewählte einheitliche Bezeichnung „Bundesfamilienministerium“ bzw. „Familienministerium“ soll der besseren Lesbarkeit des Textes dienen.

⁸ Sowohl die FDP, der dieser Ansatz zu weit ging, als auch die SPD, die durch ein Referat keine ausreichende Vertretung der Familienangelegenheiten gewährleistet sah, sprachen sich zunächst gegen die Einrichtung des neuen Ressorts aus. Vgl. zur Vorgeschichte Moeller, Mütter, S. 164–166; Münch, Familienpolitik, S. 206f.; Ruhl, Unterordnung, S. 147–153.

⁹ Zur Biographie von Edo Osterloh (1909–1964) vgl. S. 93f.

¹⁰ Regierungserklärung des Bundeskanzlers Konrad Adenauer vom 20. Oktober 1953, Stenographischer Bericht über die 3. Sitzung des Deutschen Bundestages am 20. 10. 1953, S. 18.

unterstützt hatte.¹¹ Um in den Koalitionsverhandlungen nach der Wahl eine Zerreißprobe zwischen den Wünschen des klerikal-katholischen Flügels in CDU und CSU und den liberalen Forderungen der FDP zu vermeiden, schuf Adenauer das Familienministerium und besetzte es mit Franz-Josef Wuermeling, der schon im ersten deutschen Bundestag eine fraktionsübergreifende „Kampfgruppe für das Kind“ gegründet hatte und zudem als stellvertretender Leiter der „Fides Romana“, einer papsttreuen Laienvereinigung katholischer deutscher Männer, als „Kontaktmann zum Klerus“ galt.¹²

Das neue Ministerium hatte anfangs nur rund 30 Mitarbeiter, davon 13–16 Beamte, und einen Etat von etwa einer halben Mio. DM, der vor allem Personalkosten deckte.¹³ Nach der Gründung gab es zunächst vier Referate für allgemeine und grundsätzliche Fragen der Familien- und Bevölkerungspolitik (1), für Sozialpolitik einschließlich Wohnungsbau (2), für Steuer- und Wirtschaftspolitik (3), und schließlich für Ehe- und Familienrecht (4).¹⁴ Als 1954 das allgemeine Kindergeld eingeführt wurde, kam dieser Themenkomplex zum zweiten Referat (Sozialpolitik) hinzu, für den Wohnungsbau richtete man ein eigenes, fünftes Referat ein.

An der Zersplitterung der familienpolitischen *Kompetenzen* änderte sich durch die Gründung des neuen Ministeriums allerdings kaum etwas. Für keinen seiner Referatsbereiche war das Familienministerium federführend zuständig. Es hatte überall nur koordinierende Aufgaben. Bis 1966 lag die Kompetenz für das Kindergeld beim Bundesarbeitsministerium. Über die steuerlichen Freibeträge, die neben dem Kindergeld bis 1974 die zweite große Säule des bundesdeutschen Familienlastenausgleichs bildeten, entschied das Finanzministerium. Für den Wohnungsbau gab es ein eigenes Bundesministerium. In Fragen des Familienrechts war naturgemäß das Justizministerium zuständig. Angesichts dieser Kompetenzverteilung galt das neue Ressort anfangs als „nahe am Nullpunkt denkbarer Verantwortlichkeiten angesiedelt“. ¹⁵ Die mangelnde Kompetenzausstattung resultierte vor allem daraus, daß die Einrichtung des Ministeriums vorwiegend aus machtpolitischem Kalkül und weniger aufgrund von Sachargumenten erfolgt war.

Betrachtet man die familienpolitische „Ära Wuermeling“ (1953–1962) im ganzen, so kamen frühere Studien zu dem Ergebnis, der erste Familienminister habe bewußt auf einen Ausbau seines Apparates verzichtet.¹⁶ Dieser Eindruck muß jedoch im Hinblick auf den Jugendsektor, der 1957 zum Bundesfamilienministerium kam, relativiert werden. Zu Beginn der dritten Legislaturperiode erhielt das Familienministerium die Zuständigkeit für Jugendfragen, die bis dahin beim Bundesinnenministerium gelegen hatte.¹⁷ Ausschlaggebend für die Verlagerung war

¹¹ Schwarz, Ära Adenauer, Bd. 1, S. 200; Münch, Familienpolitik, S. 206 f.

¹² Joosten, Frau, S. 35.

¹³ Münch, Familienpolitik, S. 207.

¹⁴ Vorläufiger Organisationsplan des Bundesfamilienministeriums vom November 1953, BAK, B 153.

¹⁵ Neidhardt, Entwicklungen, S. 147, zitiert nach Münch, Familienpolitik, S. 199.

¹⁶ Münch, Familienpolitik, S. 209.

¹⁷ Übernahme des Geschäftsbereiches Jugendfragen vom Bundesinnenministerium am 29. 10. 1957. Umbenennung in „Bundesministerium für Familien- und Jugendfragen“.

zwar weniger der Kompetenzmangel des Familienministeriums als die Überlastung des Innenministeriums gewesen.¹⁸ Auf eine erfolgreiche Initiative Wuermelings ging die Ausweitung seines Ressorts also nicht zurück. Als die Mittel jedoch in seinem Hause waren, setzte der Minister sie auch für familienpolitische Zwecke ein, wie am Beispiel der Förderung von Familienbildungsmaßnahmen noch zu zeigen sein wird. Hier liegen die Wurzeln einer eigenständigen Ressortfamilienpolitik, die sich neben den familienpolitischen Querschnittsaufgaben, für die das Bundesfamilienministerium nicht zuständig war, zu entwickeln begann. Die Übernahme des Bundesjugendplans ließ den Etat des Familienministeriums von rund 600 000 DM 1957 auf rund 64 Mio. DM 1958 ansteigen. Das Personal des Ministeriums verdoppelte sich auf etwa 80 Personen. Mit dem Bundesjugendplan erhielt das Bundesfamilienministerium eigene Mittel, um selbständig Politik zu machen. 1959 gelang es Wuermeling auch, – ebenfalls unter dem Vorzeichen der Jugendpolitik – den Etat für Familienbildungseinrichtungen ins Familienministerium zu holen.¹⁹

Von dieser Grundlage ausgehend, baute Wuermelings Nachfolger Bruno Heck (CDU) das Politikfeld der Familienbildung auf, für das er die alleinige Federführung für sein Ministerium beanspruchte. Daneben gelang es Heck, die Kompetenz für das Kindergeld in sein Ministerium zu ziehen.²⁰ Da das Kindergeld seit 1964 keine Arbeitgeberumlage mehr war, sondern staatlich finanziert wurde, stand die Federführung des Bundesarbeitsministeriums verstärkt in Frage und Heck konnte seinen Anspruch schließlich 1966 durchsetzen. Durch die Übernahme des Kindergeldes erhöhte sich der Haushalt des Bundesfamilienministeriums von 93 Mio. auf gut 3 Mrd. DM.

Auch nach dem Rücktritt Bruno Hecks im Oktober 1968 blieb das Familienministerium in Unions-Hand. Für ein Jahr übernahm Aenne Brauksiepe das Amt. In ihrer Amtszeit spitzte sich der Konflikt mit dem Gesundheitsressort deutlich zu. Anlaß hierfür waren die Aufklärungskampagnen ihrer sozialdemokratischen Kollegin im Gesundheitsministerium, Käte Strobel, vor allem der von ihrem Ressort herausgegebene „Sexualkunde-Atlas“, an dessen Erstellung das Familienministerium nicht beteiligt worden war. Das Bundesfamilienministerium war zu diesem Zeitpunkt aufgrund seines schmalen Kompetenzzuschnitts in eine tiefe Krise geraten und tat sich in der Behauptung gegen konkurrierende Ansprüche anderer Ministerien, wie beispielsweise des Gesundheitsressorts, schwer. So sprach sich Aenne Brauksiepe selbst im April 1969 in einer Stellungnahme zur Kabinettsreform dafür aus, das Familienministerium in ein neues Ministerium zu integrieren,

Damit verbunden war die Federführung für das Jugendhilferecht. Münch, Familienpolitik, S. 330. Vgl. dazu auch Joosten, Frau, S. 31; Ruhl, Unterordnung, S. 150.

¹⁸ Stenographischer Bericht über die 3. Sitzung des Deutschen Bundestages am 29. 10. 1957, S. 17–26.

¹⁹ Vgl. Kapitel IV.1.

²⁰ Erlaß des Bundeskanzlers über die Neuaufteilung der Zuständigkeit auf dem Gebiet des Kindergeldes zwischen Bundesarbeitsministerium und Bundesfamilienministerium vom 31. 1. 1966, BAK, B 136/6136. Das Bundesarbeitsministerium behielt jedoch die Weisungsbefugnis über die Bundesanstalt für Arbeit, die das Kindergeld auszahlte, und die Zuständigkeit für internationale Fragen. Vgl. dazu auch Münch, Familienpolitik, S. 225.

das eine gewisse Mindestgröße haben müsse, um sich gegenüber anderen Ressorts durchsetzen zu können.²¹

Der Wechsel von der Großen zur sozialliberalen Koalition bewirkte jedoch nicht, daß das Familienministerium im Innenministerium oder in einem vergrößerten Sozialministerium aufging. Statt dessen wurden Familien- und Gesundheitsressort zusammengelegt²² und die bisherige Gesundheitsministerin Käte Strobel übernahm zusätzlich das Amt der Familienministerin. Durch diese Zusammenlegung gewann das Ministerium insgesamt deutlich an Gewicht. Das Konkurrenzverhältnis, das seit Einrichtung des Gesundheitsressorts 1961 zwischen den beiden Ministerien bestanden hatte, war durch die Fusion zwar oberflächlich entschärft. Innerhalb des vergrößerten Ministeriums verloren die Familienfragen jedoch an Bedeutung, was sich schon darin zeigte, daß die Familie von der ersten in die zweite Position der Ministeriumsbezeichnung abrutschte. Die Umbenennung war Ausdruck einer Akzentverschiebung zugunsten der Jugendfragen, die nun formal an erster Stelle standen.

Während der Amtszeit von Käte Strobel (1969–1972) und ihrer sozialdemokratischen Nachfolgerin Katharina Focke (1972–1976) wurden die familienpolitischen Kompetenzen des Ministeriums ausgedünnt. Vor allem die Verlagerung der Ausbildungsförderung in das Wissenschaftsministerium bedeutete einen Rückschlag für das Familienministerium. Daß 1972 das Frauenreferat vom Innen- ins Familienministerium wechselte,²³ war dafür nur ein schwacher Ausgleich, denn dadurch wurde dem Familienressort die Vertretung einer weiteren benachteiligten Gruppe aufgebürdet, ohne daß ihm die finanziellen und institutionellen Kompetenzen für entsprechende Maßnahmen zur Verfügung gestellt worden wären.²⁴

Zusammenfassend läßt sich also festhalten, daß das Bundesfamilienministerium während des Untersuchungszeitraums dieser Studie seinen familienpolitischen Kompetenzbereich in drei großen Schritten erweiterte: 1957 kam der Jugendsektor hinzu, 1966 erhielt das Familienministerium die Federführung für das Kindergeld und 1969 wurde das Gesundheitsministerium, das zahlreiche familienpolitische Belange verwaltete, mit dem Familienressort vereinigt. Trotz dieser Kompetenzerweiterungen gelangten wesentliche Teile der Familienpolitik nicht in den Verfügungsbereich des Bundesfamilienministeriums. Dies zeigt sich vor allem beim Familienlastenausgleich, dem wirtschaftlichen „Herzstück“ der Bundesfamilienpolitik, der nicht nur aus dem Kindergeld bestand, über das das Familienministerium seit 1966 federführend verfügen konnte, sondern zu einem erheblichen Teil aus Steuerfreibeträgen, über die im Finanzressort entschieden wurde. Eine weitere entscheidende Einschränkung ergab sich daraus, daß die Kompetenzerweiterungen teilweise, beispielsweise in der Frage der Familienbildung und

²¹ Vgl. Münch, Familienpolitik, S. 227.

²² Organisationserlaß vom 11. 11. 1969, vgl. Münch, Familienpolitik, S. 228.

²³ Organisationserlaß des Bundeskanzlers über Zuständigkeitsübertragung vom 15. 12. 1972, in: Bulletin Nr. 169 vom 19. 12. 1972, S. 1990. Vgl. dazu auch den Arbeitsbericht der Leiterin des Frauenreferats, Dorothea Frandsen, über Gründung, Aufgabenbereich und Entwicklung des Frauenreferats im Bundesministerium des Innern vom Februar 1973, BAK, B 189/8090.

²⁴ Münch, Familienpolitik, S. 234.

der Kindergärten, im Grenzbereich zur Kulturpolitik lagen und damit die Kulturhoheit der Länder berührten. So drängte das Bundesfamilienministerium an zwei Fronten auf Ausdehnung: auf Bundesebene gegenüber den benachbarten Ressorts und im föderalen System gegenüber traditionellen Politikbereichen der Länder.

Aufgrund des chronischen Kompetenzmangels und der Probleme, die sich aus dem Querschnittscharakter der Familienpolitik ergaben, spielten die Persönlichkeit des *Familienministers*, sein Rückhalt in Kabinett und Partei sowie der Kontakt zum Parlament eine große Rolle für die Entwicklung der Familienpolitik.

Die schillernde Person des ersten Amtsinhabers, Franz-Josef Wuermeling, prägte das Bild der Familienpolitik der fünfziger Jahre. Seine zahlreichen publikumswirksamen Auftritte und seine einprägsamen populären Maßnahmen – etwa die Familienermäßigung bei der Bahn, der sogenannte Wuermeling-Paß – haben sich bis heute im Gedächtnis der westdeutschen Bevölkerung erhalten.

Der Volkswirt und Jurist Franz-Josef Wuermeling²⁵ stammte aus einer katholischen Beamtenfamilie, sein Vater war Oberpräsident von Westfalen gewesen. Wuermeling war verheiratet und hatte fünf Kinder. Nach seinem Studium arbeitete er zunächst im preußischen Innenministerium und war zwischen 1931 und 1938 Landesrat und Finanzdezernent in der Provinzialverwaltung in Kassel, bis er aus politischen Gründen von den Nationalsozialisten zwangspensioniert wurde. Er war dann als Angestellter in der Basaltindustrie tätig und wurde im Zweiten Weltkrieg nach kurzer Zeit bei der Marine u.k. gestellt. Nach Kriegsende hatte Wuermeling als Mitglied der CDU ab 1947 im rheinland-pfälzischen Landtag ein Mandat und war von 1947–1949 Staatssekretär im dortigen Innenministerium. Ab 1949 war Wuermeling für 20 Jahre Abgeordneter im Bundestag. 1949 baute er das Bundeskanzleramt für Konrad Adenauer auf und war kurzzeitig dessen Leiter als Staatssekretär.

Wuermelings politisches Handeln war stark von moralischen Erwägungen geleitet. Er galt als entschiedener Gegner des Nationalsozialismus und brachte seine Haltung auch in der Nachkriegszeit deutlich zum Ausdruck. So provozierte er beispielsweise durch seine vehemente Ablehnung eines ehemaligen NS-Oberbürgermeisters in der Deutschen Partei, die zu diesem Zeitpunkt Regierungspartner der Unionsparteien war, einen Eklat und drohte dadurch den Koalitionsfrieden zu gefährden.²⁶ Wuermeling scheute sich auch nicht, 1947 demonstrativ von seinem Staatssekretärsposten im Innenministerium zurückzutreten, als gegen einen der Minister in der rheinland-pfälzischen Regierungsmannschaft strafrechtliche Vorwürfe erhoben wurden und dieser selbst nicht zurücktreten wollte.²⁷ Solche kompromißlosen und öffentlichkeitswirksamen Akte waren Kennzeichen seines Politstils. Auch während seiner achtjährigen Ministerzeit machte sich Wuermeling vor allem durch seine publizistische und öffentlichkeitspolitische Tätigkeit einen Namen. Rund 900 Artikel, Vorträge und Referate von ihm erschienen in seiner

²⁵ Zur Biographie Franz-Josef Wuermelings (1900–1986) vgl. Aretz, Wuermeling.

²⁶ Des Papstes Garde, in: *Der Spiegel*, Nr. 38 vom 15. 9. 1954, S. 9–15, S. 11; vgl. dazu auch Aretz, Wuermeling, S. 250.

²⁷ Aretz, Wuermeling, S. 249.

Amtszeit.²⁸ Rückhalt im Kabinett hatte der erste Familienminister hingegen kaum. Er spekulierte jedoch darauf, daß Konrad Adenauer aus denselben politisch-strategischen Gründen, die schon zur Gründung des Ministeriums geführt hatten, nicht auf seine Person im Amt des Familienministers verzichten könne, und versuchte, wenn es sein mußte, seine Ziele auch mit Rücktrittsdrohungen durchzusetzen.²⁹

Es fällt auf, daß im Gegensatz zu Franz-Josef Wuermeling, der in der Familienpolitik seine Lebensaufgabe sah, die meisten späteren Minister das Amt eher unwillig übernahmen. Wuermelings Nachfolger Bruno Heck war, bevor er ins Familienministerium kam, parlamentarischer Geschäftsführer der CDU/CSU-Bundestagsfraktion und Mitglied des Bundesparteivorstands der CDU gewesen. Seit 1956 übte er außerdem das Amt des CDU-Generalsekretärs aus, das er auch während seiner Amtszeit als Familienminister weiterführte. Der promovierte Altphilologe und Vater von sechs Kindern hatte damit innerhalb der Unionsparteien eine relativ starke Position und übte beispielsweise auch Einfluß auf die Koalitionsverhandlungen zur Bildung der Großen Koalition 1966 aus. Als er 1968 von seinem Ministeramt zurücktrat und die Bundesregierung verließ, tat er dies, um für die CDU die Bundestagswahl 1969 vorzubereiten. Insgesamt scheint die Familienpolitik auch während seiner Ministerzeit von 1962 bis 1968 für Heck nur ein politisches Handlungsfeld unter vielen gewesen zu sein.

Nach Hecks Rücktritt erwog Bundeskanzler Kiesinger zunächst eine Auflösung des Ministeriums. Noch immer war das Familienressort also offenbar nicht fest genug etabliert, um gegen solche Pläne gefeit zu sein. Daß es weder zur Auflösung noch zu einer provisorischen Leitung durch den Staatssekretär kam, war vor allem auf den Koalitionsproporz in der Regierung zurückzuführen.³⁰ Schließlich übernahm im Oktober 1968 Aenne Brauksiepe das Amt des Bundesfamilienministers. Die katholische Erzieherin hatte nach dem Kriegsende zum Gründungskreis der CDU in Duisburg gehört und war seit 1949 Mitglied des Bundestags, 1956–1969 Vorstandsmitglied der CDU sowie ab 1958 auch Vorsitzende der Bundesvereinigung der Frauen der CDU. Bundesfamilienministerin war Aenne Brauksiepe von 1968 bis zum Regierungswechsel 1969, also nur für eine kurze Übergangsphase. Brauksiepe hatte zwar familienpolitische Ambitionen, und es gab seit 1954 mehrfach Gerüchte, die sie schon als Nachfolgerin Franz-Josef Wuermelings sahen. Sie konnte aber vor allem aufgrund ihrer kurzen Amtszeit der Bundesfamilienpolitik letztlich kein eigenes Profil geben.³¹

Brauksiepe war die erste Frau in der Position des Bundesfamilienministers. Die Frage, ob eine Frau oder ein Mann das Amt übernehmen sollte, blieb stets umstritten. Viele der Bundesfamilienministerinnen hatten ursprünglich andere politische Ambitionen gehabt und fühlten sich in den „weichen“ Sektor der Familienpolitik abgeschoben. So erging es auch Käte Strobel, der Nachfolgerin von

²⁸ Ruhl, *Unterordnung*, S. 151.

²⁹ Münch, *Familienpolitik*, S. 216–223.

³⁰ Ebenda, S. 225 f.

³¹ Vgl. Kaff, Brauksiepe, S. 287–289.

Brauksiepe. Die erste sozialdemokratische Familienministerin galt eigentlich als ausgewiesene Europaexpertin, als sie das Familienministerium übernahm. Strobel hatte zwar die familienpolitischen Leitsätze der SPD mitformuliert, war jedoch in der nominierten Regierungsmannschaft 1965 als künftiger Europaminister vorgeesehen gewesen.

Als Brandt erklärte, daß die SPD kein Europaministerium bekommen würde, bot er Strobel das Gesundheitsressort an. „Ich weiß nur, daß ich dachte, wenn also schon ein Ministeramt einer Frau angeboten wird, dann darfst du nicht nein sagen. Das war eigentlich die grundsätzliche Überlegung, so daß ich dann ja sagte“, erklärte Strobel ihre Entscheidung im nachhinein.³² Auch drei Jahre später, als die Zukunft des Jugend- und Familienministeriums im Zuge der Kabinettsreform zur Disposition stand, setzte sich Käte Strobel nach eigenen Aussagen kaum dafür ein, die Jugend- und Familienfragen an das Gesundheitsressort zu binden. Die Zusammenlegung der Ressorts war ein Ergebnis der Koalitionsverhandlungen, die Stärkung der Jugendfragen ein Wunsch Willy Brandts.³³ Dennoch war Strobel eine der wenigen Familienminister, die ihr Amt mit Engagement ausfüllten und das Kompetenzdefizit durch koordinierende Aktivitäten auszugleichen versuchten.³⁴

Auf eine mögliche Amtsnachfolgerin angesprochen, sprach sie sich dafür aus, einen Mann als Familienminister zu berufen.³⁵ Nach Strobels Rücktritt wurde jedoch erneut eine Frau Bundesfamilienministerin. Katharina Focke hatte ihre ersten Kabinetts Erfahrungen als Staatssekretärin im Bundeskanzleramt gesammelt und war wie Strobel eine Europapolitikerin. Focke hatte, als Strobel 1972 aus Altersgründen nicht mehr für den Posten zur Verfügung stand, zunächst „überhaupt keine Lust“, das Ministerium zu übernehmen. „Ich hatte keine Beziehung zum Inhalt. Ich wollte auch zunächst politisch nicht, weil damit wieder eine Frau auf diesem Ministerstuhl war. Aber es war der einzige Stuhl, der frei wurde“, erklärte Focke später.³⁶ Als sie 1976 das Amt niederlegte, sprach auch sie sich dagegen aus, wieder eine Frau mit diesem Amt zu betrauen. Gegenüber Kanzler Helmut Schmidt erklärte sie: „Nun setz’ an diese Stelle endlich mal einen Mann. Helmut, suche jetzt nicht im Kreise von Frauen. Gib einer Frau einen anderen Posten.“³⁷ Aber ein weiteres Mal rückte eine Frau in die Position nach: Antje Huber führte das Ministerium bis zum Regierungswechsel 1982.

Die Familienminister nach Franz-Josef Wuermeling waren also bis auf Aenne Brauksiepe mehr oder weniger wider Willen an die Spitze des Amts gelangt und entwickelten ein eher blasses Profil. So hatten die Referenten und Abteilungsleiter im Ministerium eine vergleichsweise starke Stellung und prägten die familienpolitische Entwicklung gerade unter schwächeren Ministern durch ihre kontinuierliche Arbeit. Hervorzuheben ist hier vor allem der Volkswirt Max Wingen.³⁸ Der

³² Strobel, Tabubrecherin, S. 43.

³³ Ebenda, S. 45.

³⁴ Münch, Familienpolitik, S. 231.

³⁵ Strobel, Tabubrecherin, S. 51.

³⁶ Focke, Privilegien, S. 129.

³⁷ Ebenda, S. 140.

³⁸ Max Wingen (geb. 1930), katholisch, verheiratet, 2 Kinder. Vgl. Lebenslauf in: Jans/Ha-

1930 geborene Wingen hatte nach seinem Volkswirtschaftsstudium von 1953 bis 1959 beim Bund der deutschen Arbeitgeber (BDA) gearbeitet. Dort war er im lohnpolitischen Referat tätig und Mitarbeiter eines Kommentars zum gerade neu eingeführten Kindergeldgesetz gewesen.³⁹ 1958 veröffentlichte Wingen eine Studie über die wirtschaftliche Förderung der Familie im Sinne der katholischen Soziallehre, durch die er sich den Ruf eines katholischen Familienpolitikexperten erwarb.⁴⁰ Gleichzeitig war er in der Gesellschaft für sozialen Fortschritt maßgeblich an der Formulierung eines politisch sehr bedeutsamen Gutachtens zum Familienlastenausgleich beteiligt.

Beides war wohl nicht unerheblich für seinen Wechsel ins Bundesfamilienministerium 1959, wo er zunächst als ausgewiesener Experte für den Familienlastenausgleich das Referat für Sozialreform und Kindergeld leitete. Von Anfang an kümmerte sich Max Wingen aber auch um die Kooperation zwischen Ministerium und wissenschaftlichem Beirat.⁴¹ 1964 übernahm Wingen das aufgewertete Grundsatzreferat des Bundesfamilienministeriums, das unter anderem für die Kontakte zum wissenschaftlichen Beirat und die Familienberichte zuständig war.⁴² Wingen hat seit den sechziger Jahren die Entwicklung der bundesdeutschen Familienberichte in erheblichem Maße beeinflusst. Die Schlüsselrolle seiner Position wird vor allem deutlich, wenn man die Familienberichte als eine der wenigen institutionellen Möglichkeiten sieht, von wissenschaftlicher Seite Impulse in die Familienpolitik hineinzutragen und Veränderungen zu initiieren. An der Institutionalisierung der Familienberichte, die ab 1968 erschienen, war Max Wingen maßgeblich beteiligt.⁴³ Bereits im Zusammenhang mit dem ersten Familienbericht suchte Wingen auch außergewöhnliche Wege der politischen Vermittlung und Beratung, indem er beispielsweise familienpolitische Ländervertreter zu einem Gespräch über den Familienbericht in das Ministerium einlud. Die politische Implementation der folgenden Berichte trägt ebenfalls seine Handschrift.

Wingen war auch im katholischen Bereich engagiert, zeitweise Präsidiumsmitglied des Familienbunds der deutschen Katholiken und gleichzeitig Mitglied der „Deutschen Gesellschaft für Bevölkerungswissenschaft“. So kann er als Vertreter der Gruppe katholischer Familienpolitikexperten gelten, die sich nicht scheuten, demographische Fragen zu stellen, und zu denen beispielsweise auch der Soziologe Franz-Xaver Kaufmann gehörte.

Wingen arbeitete stets an der Nahtstelle zwischen Politik und Wissenschaft. Bis 1979 war er als Referent im Bundesfamilienministerium tätig, danach im Statistischen Landesamt Baden-Württembergs, wo er eine familienwissenschaftliche

bisch/Stutzer, Signale, S. 661–664. Zur Publikationstätigkeit vgl. im selben Band den Überblick über die Veröffentlichungen Wingens von Rölli-Alkemper, Forschung.

³⁹ Tiede/Bürger/Wingen, Kindergeldgesetz.

⁴⁰ Wingen, Förderung

⁴¹ Vgl. Wingen, Realistische Utopiequanten. Demnach begann Wingen seine Arbeit im Familienministerium vor der Umgestaltung des Beirats für Familienfragen in ein reines Wissenschaftlergremium. Inwieweit die Reform des Beirats auf seine Initiative zurückzuführen ist, geht aus den Akten nicht hervor.

⁴² Geschäftsverteilungsplan vom 17. 8. 1964, BAK, B 153.

⁴³ Rölli-Alkemper, Forschung, S. 25.

Forschungsstelle aufbaute. Er war stellvertretender Vorsitzender der Kommission zur Erstellung des vierten Bundesfamilienberichts von 1986. 1990 wechselte er für fünf Jahre wieder in das Familienministerium, wo er bis zu seiner Pensionierung Ende 1994 Abteilungsleiter war.

Bei seiner Gründung 1953 galt das Bundesfamilienministerium als ein dezidiert *katholisches Ministerium*, was sich vor allem aus den Umständen erklärt, die zur Bildung des Ministeriums geführt hatten. Der betont katholische Charakter wurde allerdings von Anfang an durch einen konfessionellen Proporz bei der Besetzung der Spitzenposten durchbrochen. Neben dem ersten Bundesfamilienminister stand der evangelische Oberkirchenrat Edo Osterloh als Stellvertreter des Ministers und Leiter der Grundsatzabteilung des Ministeriums.⁴⁴ Der 1909 geborene Theologe Osterloh war bis 1940 Dozent an der kirchlichen Hochschule der bekennenden Kirche in Berlin gewesen, also noch zu einer Zeit, als diese Institution bereits in der Illegalität arbeiten mußte.⁴⁵ Danach schlossen sich fünf Jahre Militärzeit an, aus der auch eine Freundschaft mit Franz Josef Strauß stammte. 1945 geriet er für kurze Zeit in russische Kriegsgefangenschaft. Nach dem Krieg arbeitete Osterloh zunächst als Pfarrer in Oldenburg und wurde 1949 Oberkirchenrat für Schul- und Erziehungsfragen in der Landeskirche Hannover. 1953 war er kurzzeitig Ministerialrat im Bundesinnenministerium, von dort wechselte er bald ins Familienministerium.⁴⁶ Osterloh, der über die Bildungs- und Erziehungsfragen zur Familienpolitik gekommen war, setzte sich von Anfang an für einen kulturpolitischen Schwerpunkt im jungen Familienministerium ein, der starke Berührungspunkte mit der Länderkulturpolitik hatte.

Bereits Anfang 1956 schied Osterloh allerdings wieder aus dem Familienministerium aus und übernahm das Amt des Kultusministers in Schleswig-Holstein, wo er in schwere Auseinandersetzungen über die Rolle von Universitätsprofessoren im „Dritten Reich“ geriet. Es wirft ein bezeichnendes Licht auf Osterlohs Wertekonzept, daß er sich während dieser Zeit unter anderem mit Nachdruck für den Kieler Ordinarius für Kinderheilkunde, Werner Catel, einsetzte, der 1960 durch eine Pressekampagne des „Spiegel“ und Strafanzeigen zum Rücktritt gezwungen wurde.⁴⁷ Catel war in der NS-Zeit einer der wichtigsten Gutachter für die Kinder-„Euthanasie“ gewesen und hatte sich auch nach 1945 nicht von seiner Einstellung in dieser Frage distanziert.⁴⁸ Zum Beleg seines Vertrauens führte

⁴⁴ Organisations- und Stellenplan Bundesfamilienministerium vom 1. 7. 1954, BAK, B 153. Biographische Daten zu Edo Osterloh vgl. Wolfes, Osterloh, dort auch weitere Literaturhinweise.

⁴⁵ Niesel, Kirche, S. 224, nach Wolfes, Osterloh.

⁴⁶ Die Arbeit Osterlohs im Bundesfamilienministerium wird bei Wolfes merkwürdigerweise nicht erwähnt.

⁴⁷ Euthanasie: Eingeschlafert, in: Der Spiegel, Nr. 34 vom 17. 8. 1960, S. 31–33; Euthanasie: Fürchtet Euch nicht, in: Der Spiegel, Nr. 10 vom 4. 3. 1964, S. 21. Vgl. dazu Petersen/Zankel, Catel. Ein kurzer Überblick über die Affäre findet sich auch bereits bei Klee, Was sie taten, S. 139–140.

⁴⁸ Aussage Werner Catels vor dem Untersuchungsrichter beim Landgericht Hamburg vom 30. 9. 1948, Klee, Was sie taten, S. 140.

Osterloh an, daß er seine eigenen Kinder bei Catel behandeln lasse. Auch Osterlohs Freitod 1964 stand vermutlich in Zusammenhang mit den Konflikten um die Wiedereinsetzung von NS-belasteten Hochschullehrern.⁴⁹

Als Osterloh das Bundesfamilienministerium 1956 verließ, erhielt das Ressort kurz darauf mit Gabriele Wülker eine evangelische Staatssekretärin. Durch die weibliche Besetzung eines Staatssekretärsposten kam erstmals überhaupt in der Geschichte der Bundesrepublik eine Frau in eine Spitzenposition der politischen Exekutive. Wülker war 1911 geboren, verheiratet und hatte drei Kinder. Im Gegensatz zu Osterloh, der CDU-Mitglied war, gehörte Wülker keiner Partei an.⁵⁰ Ihr Studium in Wirtschaftsgeographie, Anthropologie, Soziologie und Kunstgeschichte hatte sie 1939 mit Promotion an der Universität Berlin abgeschlossen. In der Zeit von 1945–1949 war sie mit Gelegenheitsarbeiten als Dolmetscherin, Sekretärin und Assistentin der Verteidigung bei den Nürnberger Kriegsverbrecherprozessen tätig gewesen. Ab 1949 arbeitete sie bei OMGUS und HICOG, 1952–1957 war sie wissenschaftliche Referentin am Institut zur Förderung der öffentlichen Angelegenheiten und des Deutschen Landesausschusses der Internationalen Konferenzen für Sozialarbeit in Köln und Frankfurt. Seit 1954 war Wülker Mitglied des Arbeitskreises „Familie und Sozialpolitik“ der Gesellschaft für sozialen Fortschritt,⁵¹ ein Gremium, das mit dem Leiter der evangelischen Akademie Mülheim an der Ruhr, Martin Donath, auch einen evangelischen Vorsitzenden hatte. Wülker war zudem in der Evangelischen Aktionsgemeinschaft für Familienfragen engagiert.

Die Berufung Wülkers zur Staatssekretärin ging wohl auf Interventionen von CDU-Frauengruppen zurück. Diese hatten eine stärkere Beteiligung von Frauen in der Regierung gefordert. Daß die Wahl auf die parteilose Soziologin fiel, war nach Ansicht zeitgenössischer Beobachter darauf zurückzuführen, daß keine Frau in geeigneter Position in der Bundesverwaltung zu finden war.⁵² Gabriele Wülker schied allerdings schon 1959 nach nur zwei Jahren aus gesundheitlichen Gründen aus dem Amt als Staatssekretärin und verlagerte ihren Schwerpunkt in die entwicklungspolitische Forschung.⁵³

Auch Ende der fünfziger Jahre spielte der konfessionelle Proporz noch eine wichtige Rolle bei der Besetzung von Führungspositionen im Familienministerium. Als 1961 zur Diskussion stand, daß das Familienministerium an einen evangelischen FDP-Minister gehen könnte, war selbstverständlich, daß dann der neue

⁴⁹ Wolfes, Osterloh.

⁵⁰ Delille/Grohn, Blick, S. 77.

⁵¹ Vgl. die Notiz über die Einsetzung des Arbeitskreises „Familie und Sozialpolitik“, in: Sozialer Fortschritt, 4 (1955), H. 1, S. 24.

⁵² Vgl. dazu mit Hinweisen auf zeitgenössische Zeitungsmeldungen Joosten, Frau, S. 36.

⁵³ Wülker habilitierte sich 1968, war 1970–1978 außerplanmäßige Professorin für Soziologie der Entwicklungsländer und Entwicklungshilfe an der Ruhr-Universität Bochum und war danach noch langjährige Vorsitzende des Deutschen Komitees von UNICEF. Sie starb im Jahr 2001. Die Karriere der ersten (evangelischen) Frau im Familienministerium wäre einer näheren Untersuchung wert. Zwar gibt es leider bislang keinen Nachlaß, aber im ACDP existiert eine kleine Materialsammlung zu Gabriele Wülker.

Staatssekretär katholisch sein müsse.⁵⁴ Zu der Umbesetzung kam es allerdings nicht. Wuermeling behielt sein Amt, und der Posten des Staatssekretärs und Stellvertreters blieb danach zunächst vakant, bis Wuermelings Nachfolger Bruno Heck 1963 den ehemaligen persönlichen Referenten Konrad Adenauers, den evangelischen Juristen und Jugendpolitiker Heinrich Barth,⁵⁵ in sein Ministerium berief.

Die konfessionell paritätische Besetzung von Schlüsselpositionen im Ministerium in der Anfangsphase war wohl ein wichtiger Grund dafür, daß auch die evangelische Kirche mit dem Bundesfamilienministerium gut kooperierte und hier keine konfessionelle Front entstand.⁵⁶ In der familienpolitischen Konzeption unterschieden sich die katholische und die evangelische Seite zunächst auch nicht gravierend. Das von Wuermeling propagierte Leitbild mit einem Vater, der das wirtschaftliche Auskommen sicherte, und einer Mutter, die als Hausfrau die Kinder betreute und erzog, war kein rein katholisches, sondern eher ein christlich-bürgerliches, mit dem sich wohl auch weite Kreise der evangelischen Christen identifizieren konnten. Aufgrund seines vehementen Kampfes für das sogenannte Zweitkindergeld konnte man Wuermeling auch kaum vorwerfen, er konzentrierte sich in seiner Politik ausschließlich auf die kinderreiche Familie als Ideal der katholischen Soziallehre. Auch evangelische Familien und die evangelische Kirche nahmen das 8-Punkte-Programm, das der Familienminister nach seinem Amtsantritt der Öffentlichkeit vorstellte, wohlwollend zur Kenntnis. So zeigten auch die politischen Forderungen des Evangelischen Familienverbandes aus dem Jahr 1954 in den meisten grundlegenden Fragen kaum Abweichungen von Wuermelings Vorstellungen.⁵⁷ Ein entscheidender Punkt, in dem sich die Ansätze unterschieden, war allerdings das Ehe- und Scheidungsrecht. Hier gingen manche katholischen Forderungen, beispielsweise in bezug auf die Abschaffung der obligatorischen Zivilehe⁵⁸ oder auf eine Verschärfung des Scheidungsrechts, deutlich weiter als die evangelischen.

Bilanziert man die ersten Jahre des Bestehens des Bundesfamilienministeriums, dann zeigt sich, daß es inhaltliche Konflikte zwischen den beiden christlichen Konfessionen, abgesehen von wenigen Ausnahmen, kaum gab. Allerdings hatten

⁵⁴ Schreiben des Präsidenten des FDK Justin Hamm an das Bundeskanzleramt vom 17. 3. 1961, BAK, B 136/6166.

⁵⁵ Heinrich Barth (1914–1997), evangelisch, verheiratet, 3 Kinder. Jura-Studium in Heidelberg, Göttingen, Genf und Dallas, 1949–1954 Rechtsanwalt und Notar in Bremen, 1952–1954 CDU-Landesvorsitzender in Bremen, 1954 Bevollmächtigter Bremens beim Bund, 1960 persönlicher Referent des Bundeskanzlers, 1963–1969 Staatssekretär im Bundesfamilienministerium. Nachdem Barth 1969 in den einstweiligen Ruhestand versetzt worden war, leitete er die Studienförderung der Konrad-Adenauer-Stiftung.

⁵⁶ Vgl. dazu Joosten, Frau, S. 35.

⁵⁷ Das 8-Punkte-Programm ist u. a. publiziert unter dem Titel: Das muß geschehen! Die Familie fordert vom Bundestag, abgedruckt in: Kirchenzeitung des Erzbistums Köln vom 6. 12. 1953. Vgl. dazu Joosten, Frau, S. 35 f., 48 f. Das evangelische Programm findet sich in: Evangelische Aktionsgemeinschaft für Familienfragen: Leitsätze für familiengerechte Politik, abgedruckt in: Fam RZ, 1 (1954), H. 1, S. 9 f.

⁵⁸ So lautete eine Forderung der CSU in den Koalitionsverhandlungen 1953. Vgl. Schwarz, Ära Adenauer, S. 200.

die Vertreter der evangelischen Kirche gerade deswegen stets gegen den öffentlichen Eindruck zu kämpfen, daß die Bundesfamilienpolitik ein ausschließlich katholisches Produkt sei. Angesichts des Umstandes, daß sich die evangelische Position inhaltlich meist nicht markant von der als katholisch deklarierten Ministeriumslinie unterschied und die evangelischen Familienpolitiker daher kaum durch Widerspruch auf sich aufmerksam machen konnten und wollten, tat sich die evangelische Kirche schwer, ihren Anteil an der bundesdeutschen Familienpolitik herauszustreichen. Dieses Defizit an öffentlicher Wahrnehmung wurde besonders deutlich, wenn es – wie in der Frage des Ehescheidungsrechts – doch einmal Differenzen zwischen den Konfessionen gab.⁵⁹

Die erste Hälfte der sechziger Jahre bildete im Gegensatz dazu eine Phase zunehmender konfessioneller Polarisierung in familienpolitischen Fragen. In der evangelischen Kirche, ihren Familien- und Frauenverbänden sowie in den Akademien setzte Anfang der sechziger Jahre eine intensive Diskussion um die geschlechterpolitischen Leitbilder ein. Ein Dreh- und Angelpunkt der Überlegungen war die Frage der Müttererwerbstätigkeit, ein weiterer die Reform des patriarchalischen Ehe- und Familienrechts. Politischer Aushandlungsort für diese Debatten war jedoch nicht allein das Familienministerium. Wichtigster Ansprechpartner der evangelischen Diskussionsrunden in der Bundesregierung war zu dieser Zeit die in Familienfragen engagierte evangelische Kirchenrätin Elisabeth Schwarzhaupt, die seit 1961 das neu eingerichtete Bundesgesundheitsministerium leitete.⁶⁰ Vor allem die für die Familienpolitik zentrale Frage der Erwerbstätigkeit von Hausfrauen und Müttern wurde teilweise im Gesundheitsressort behandelt, und von dort kam auch eine kräftige Stimme für die evangelische Auffassung vom zukünftigen Partnerschaftsleitbild. Daß sich zwischen Gesundheits- und Familienressort Anfang der sechziger Jahre ein Konkurrenzkampf zu entwickeln begann, war wohl zu einem erheblichen Teil Ausdruck der konfessionellen Rivalität. Das Bundesgesundheitsministerium gewann als Mitspieler im familienpolitischen Konzert zunehmend an Bedeutung.

Nach der Bildung der Großen Koalition 1966 übernahm die Sozialdemokratin Käte Strobel, die im Alter von 16 Jahren aus der evangelischen Kirche ausgetreten war, das Gesundheitsministerium.⁶¹ Sie konnte sich für ihre familienpolitischen Ambitionen auf die Kompetenzen stützen, die ihre Vorgängerin Elisabeth Schwarzhaupt an das Ressort gebunden hatte. Zudem waren die immer brisanter

⁵⁹ Vgl. dazu die rechtfertigende Stellungnahme aus evangelischer Sicht zur Reform des Ehescheidungsrechts 1961 von Elisabeth Schwarzhaupt, Scheidung.

⁶⁰ Elisabeth Schwarzhaupt (1901–1986) war Mitglied im Rechts- und Familienausschuß des Bundestages und in der Eherechtskommission der EKD. Schwarzhaupt interessierte sich schon früh für die Frage der Erwerbstätigkeit von Ehefrauen und Müttern. Vgl. dazu u. a. die Dokumentation Greeven, Frau, an der Schwarzhaupt mitgearbeitet hatte. Zur Diskussion um die Teilzeitarbeit von Müttern Anfang der sechziger Jahre und zur führenden Rolle der Gesundheitsministerin dabei vgl. v. Oertzen, Teilzeitarbeit, S. 112–119, insbesondere S. 113. Zur Biographie Schwarzhaupts vgl. Salentin, Schwarzhaupt.

⁶¹ Käte Strobel war evangelisch getauft. Sie wurde konfirmiert, stimmte dieser Zeremonie aber nach eigener Aussage nur deshalb zu, weil sie mit der Tochter des Pfarrers befreundet war. Bald darauf trat sie aus der Kirche aus. Zur Haltung von Käte Strobel gegenüber der christlichen Religion vgl. Strobel, Tabubrecherin, S. 33 f.

werdenden Aufklärungs- und Verhütungsfragen traditionell im Gesundheitsressort verankert. Mit Strobel setzte eine rasante Säkularisierung jener Teile der Familienpolitik ein, auf die das Gesundheitsressort Zugriff hatte. Im stärker von Vertretern christlicher Wertvorstellungen geprägten Familienministerium konzentrierten sich im Gegenzug die Kritiker einer solchen kirchenfernen Sexual- und Familienpolitik. Die Spannungen zwischen Gesundheits- und Familienressort verliefen nun nicht mehr entlang der konfessionellen Grenze, sondern zwischen säkularem und christlichem Ansatz. Die kurzzeitige konfessionelle Polarisierung, die sich Anfang der sechziger Jahre zwischen den beiden Ressorts Familie und Gesundheit gebildet hatte, mündete daher ab 1966 wieder in eine Konzentration der christlichen Ansätze im Bundesfamilienministerium.

Mit der Zusammenlegung von Gesundheits- und Familienministerium 1969 verschwand die organisatorische Trennung der Ressorts. Unter Käte Strobel, die das neugeschaffene Doppelressort leitete, entwickelte sich die von ihr schon länger mit Engagement betriebene gesundheitspolitische Aufklärung zu einem Kernelement sozialdemokratischer Familienpolitik. Der Säkularisierungstrend weitete sich nun auf die gesamte Familienpolitik aus. Unter dem Schlagwort der „rationalen“ Familienpolitik⁶² distanzierten sich Käte Strobel und ihre sozialdemokratischen Amtsnachfolgerinnen von den christlich geprägten familienpolitischen Leitgedanken ihrer Vorgänger, die sie als reine Ideologie ablehnten. Auch der Posten des parlamentarischen Staatssekretärs war zwischen 1969 und 1974 mit dem konfessionslosen Heinz Westphal besetzt, der wie Strobel aus der sozialistischen Jugendbewegung kam.

*Die Familie als Gegenstand sozialwissenschaftlicher Expertisen
im Bundesfamilienministerium:
Rolle und Bedeutung des wissenschaftlichen Beirats*

Die Bundesregierung bediente sich zur Information und Beratung über familienpolitische Probleme vor allem zweier Instrumente: des kurz nach der Gründung des Familienministeriums ins Leben gerufenen familienpolitischen Beirats und der Familienberichte, die seit 1968 in regelmäßigen Abständen erschienen. Für den Untersuchungszeitraum dieser Studie sind vor allem der erste Familienbericht 1968 und der zweite Familienbericht 1975 von Interesse. Hinzu kommt ein Zwischenbericht aus dem Jahr 1972, dessen Analysen in der Schriftenreihe des Bundesfamilienministeriums veröffentlicht wurden.⁶³

Beiratsprotokolle und Berichte sind im Zusammenhang dieser Studie insbesondere unter zwei Aspekten von Interesse: Zum einen sind es Quellen für die Selbst-

⁶² Strobel, Abschied.

⁶³ Neben diesen periodischen Berichten erschienen in der Schriftenreihe des Ministeriums nach ihrer Gründung 1972 auch Auftragsgutachten und Einzeluntersuchungen zu familienpolitischen Fragen. Die Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit setzte 1972 zunächst mit Veröffentlichungen zu gesundheitspolitischen Themen ein. 1973 erschien als 5. Band der Reihe die erste familienpolitische Studie: Lehr, Bedeutung.

wahrnehmung der Familienpolitiker. Sie stellen Probleme dar, die im Horizont der Politiker und ihrer Berater relevant erschienen, geben Auskunft über die Rolle, die die Familienpolitik sich selbst bei der Lösung der Probleme zuwies, und spiegeln zudem auch die familienpolitischen Aktivitäten von Ländern und Kommunen, soweit sie von der Bundespolitik wahrgenommen wurden. Insofern enthalten die Protokolle des Beirats und die Familienberichte wichtige Hinweise für die Selbstbeschreibung der Familienpolitik. Zum anderen stellt sich die Frage, inwieweit hier auch Einfallstore für neue Themen und alternative familienpolitische Ansätze bestanden. Hatte der Beirat eine prägende Wirkung auf die Arbeit des Bundesfamilienministeriums? Beeinflussten seine Beratungen die familienpolitischen Maßnahmen? Oder blieb er in der passiven Funktion, Informationen auf Anfrage zur Verfügung zu stellen?

Wie in den meisten anderen Ministerien wurde auch im Bundesfamilienministerium schon bald nach seiner Gründung ein Beirat eingerichtet. 1954, etwa ein Jahr nach seinem Amtsantritt, berief der Familienminister Franz-Josef Wuermeling einen 12köpfigen „wissenschaftlichen Familienbeirat“ ein.⁶⁴ Den Vorsitz übernahm Wuermeling selbst, sein Stellvertreter wurde Klaus von Bismarck, der Leiter des Sozialamtes der evangelischen Kirche Westfalens, und damit ein Vertreter aus der praktischen Sozialarbeit.⁶⁵ In der Besetzung des Stellvertreterpostens mit einem evangelischen Beiratsmitglied spiegelt sich noch einmal der Grundsatz der konfessionellen Parität. Klaus von Bismarck hatte schon 1951 einen der ersten evangelischen Landesfamilien-Arbeitskreise in der Bundesrepublik gegründet. Dieser „Arbeitskreis Familie“ hatte den Charakter eines „Studienkreises mit vorwiegend wissenschaftlichem und sozialpolitischem Interessengebiet“.⁶⁶ Daß hier nicht nur praktische Arbeit koordiniert, sondern auch theoretische Fragen der Familienpolitik diskutiert wurden, mag eine Rolle bei der Berufung Bismarcks gespielt haben.

Der Beirat war in der ersten Phase bis 1959 zu etwa gleichen Teilen aus Vertretern der Wissenschaft, der sozialen Praxis und der Familienverbände zusammengesetzt. Gründungsmitglieder des Beirats waren neben Klaus von Bismarck die Schriftstellerin Cilly von Aubel, Josepha Fischer-Erling und Antonie Nopitsch als Expertinnen für Eheberatung und Müttererholung sowie Joseph Hall (FDK), Franz Umstätter (DFV) und Friedrich Münchmeyer (EAF) als Vertreter der

⁶⁴ Beirat für Familienfragen, in: Politisch-soziale Korrespondenz, 3 (1954), Nr. 22, S. 22 f.

⁶⁵ Klaus von Bismarck (1912–1997), evangelisch, CDU-Mitglied, Abitur, Landwirtschaftslehre, zeitweise als landwirtschaftlicher Beamter tätig, 1934–1938 Militärdienst in einem Infanterieregiment, danach Landwirt, im Krieg Reserveoffizier, stand dem Kreis um Dietrich Bonhoeffer nahe, 1945 englische Kriegsgefangenschaft, bis 1949 Leiter des Jugendamtes Herford, während dieser Zeit Gründung des Jugendhofes Vlotho, 1949 Leiter des Sozialamtes der Evangelischen Kirche Westfalens, hier vor allem Sozialarbeit im Bereich Bergbau, 1955–1967 Mitglied der gesamtdeutschen Synode der Evangelischen Kirchen in Deutschland, 1953 Verwaltungsrat des WDR, 1960–1977 Intendant des WDR, 1977–1989 Präsident des Goethe-Instituts.

⁶⁶ Evangelische Aktionsgemeinschaft für Familienfragen 1953–1966, zusammengestellt von Gertrud Grohmann, Ergänzung zur Geschichte der EAF, S. 35 f., und Tätigkeit der Landesarbeitskreise, S. 15 f., EAF-Archiv Bonn.

Familienverbände.⁶⁷ Die Vorsitzenden der Familienverbände wurden als Privatpersonen, nicht als Verbandsspitzen geladen und hatten ein gleichberechtigtes Stimmrecht im Beirat. Unter den Wissenschaftlern im Beirat fanden sich nicht nur bekannte Vertreter der katholischen Soziallehre wie der spätere Kardinal Joseph Höffner und der Frankfurter Sozialwissenschaftler Ludwig Neundörfer, beides Mitautoren der Rothenfelder Denkschrift,⁶⁸ sondern auch der Bevölkerungswissenschaftler Hans Harmsen, der vor 1945 an der Durchsetzung der Sterilisierungspolitik in den Anstalten der Inneren Mission beteiligt gewesen war.⁶⁹ 1952, zwei Jahre vor seiner Berufung in den Beirat des Ministeriums, war Harmsen Mitgründer der „Deutsche Gesellschaft für Ehe und Familie“ (später Pro Familia), des deutschen Zweigs der „International Planned Parenthood Federation“, gewesen, deren Vorsitzender und späterer Ehrenvorsitzender er bis 1985 war. Außerdem war auch der bekannte Familiensoziologe Helmut Schelsky Beiratsmitglied. Mit von Aubel, Fischer-Erling, Neundörfer, Schelsky und Umstätter waren mindestens fünf der zwölf Beiratsmitglieder im Deutschen Familienverband (DFV) organisiert. Die unerwartet geringe Repräsentanz des katholischen Familienverbandes hingegen erstaunt zunächst. Man muß dabei jedoch bedenken, daß in der ersten Hälfte der fünfziger Jahre die Trennung zwischen dem Familienbund der

⁶⁷ Beirat für Familienfragen, in: Politisch-soziale Korrespondenz, 3 (1954), Nr. 22, S. 22f. Die Quellenlage zur Arbeit des Familienbeirats ist insgesamt nicht sehr gut. Über den Auswahlprozeß konnten bisher keine Quellen gefunden werden. Allerdings scheint das Berufungsverfahren nicht unumstritten gewesen zu sein. Der DFV beispielsweise war in seinen Forderungen ursprünglich sogar so weit gegangen, daß nur Familienväter und -mütter, die aus eigener Erfahrung sprechen könnten, in den Beirat berufen werden sollten. Vgl. Schreiben des DFV an Konrad Adenauer vom 20.10.1953, BAK, B 153/829a. Die Protokolle des Beirats sind nicht vollständig in den Akten des Bundesfamilienministeriums überliefert. Lückenhaft sind vor allem die Anfangsphase der fünfziger Jahre und die Sitzungen ab 1966. Teilweise stehen nur die publizierten Gutachten zur Verfügung.

⁶⁸ Auf Anregung des Bundeskanzlers erarbeiteten die Professoren Hans Achinger, Ludwig Neundörfer, Joseph Höffner und Hans Muthesius 1955 die Denkschrift „Neuordnung der sozialen Leistungen“, in der der Familienlastenausgleich eine wichtige Rolle spielte. Zur sozialpolitischen Bedeutung der als Gegengutachten zu den Plänen des Bundesarbeitsministeriums entwickelten Denkschrift vgl. Hockerts, Entscheidungen, S. 290–296.

⁶⁹ Hans Harmsen (1899–1988), evangelisch, zweimal verheiratet, Studium der Medizin, 1924 medizinische Promotion bei Alfred Grotjahn in Sozialhygiene, 1926 philosophische Promotion über Geburten- und Ausländerpolitik, in der Inneren Mission als Referent für Anstalten und Krankenhäuser beteiligt an der Durchsetzung der Sterilisationspolitik, 1939 Habilitation und Mitglied des Hygiene-Instituts Berlin, anschließend beratender Hygieniker beim Deutschen Afrikacorps, 1945 von der britischen Besatzungsbehörde als Leiter der für die Amtsarztausbildung zuständigen Akademie für Staatsmedizin in Hamburg eingesetzt, 1946 ordentlicher Professor für Allgemein- und Sozialhygiene an der Universität Hamburg, Direktor des Universitätsinstituts für Hygiene und Leiter der Akademie für Staatsmedizin Hamburg, 1952 Gründer und Ehrenvorsitzender von Pro Familia, Leiter des Arbeitsausschusses „Bevölkerung und Familie“ in der Deutschen Zentrale für Volksgesundheitspflege und wissenschaftliches Mitglied der UNESCO und WHO. Begründer und Präsident des deutschen Zweigs der Nansen-Gesellschaft und Präsident der deutschen Sektion der Forschungsstelle für das Weltflüchtlingsproblem, später auch Präsident dieses internationalen Verbandes. Vgl. Schleiermacher, Sozialethik, S. 15–17; dies., Innere Mission; Weiß, Jürgens.

deutschen Katholiken (FDK) und dem DFV noch nicht klar vollzogen war. Der DFV verstand sich selbst als einziger, übergreifender Familienverband in der Nachfolge des Reichsbunds der Kinderreichen der Weimarer Zeit.⁷⁰

Die sogenannten gemischten Beiräte, in denen Wissenschaftler und Interessenvertreter gemeinsam mit der Ministerialverwaltung verhandelten, bildeten von Anfang an die große Mehrheit der Beiräte der Bundesregierung. Reine wissenschaftliche Beiräte waren eher die Ausnahme. In den gemischten Beiräten sollten Gesetzesvorhaben mit Vertretern aus Wissenschaft und sozialer Praxis diskutiert werden, um deren Kritik bereits in die Arbeit der Ministerialverwaltung einfließen lassen zu können. Dies ermöglichte eine „quasi-legislative“ Handlungsform, und die Beratungsergebnisse, die bereits vor dem Eintritt in die Parlamentsverhandlung mit verschiedenen Interessenvertretern abgestimmt waren, verschafften der Regierung und der Ministerialbürokratie einen erheblichen politischen Machtvorteil gegenüber dem Parlament.⁷¹ Erreichte der Entwurf den Bonner Plenarsaal, dann waren viele der kritischen Fragen mit den unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen bereits vorgeklärt. In einem Querschnittsbereich wie der Familienpolitik konnte diese Strategie jedoch auch kontraproduktiv wirken: Da sich die Verhandlungen im Beirat lange hinzogen, blieb den Fraktionen des Bundestags häufig viel Zeit, um selbst die Initiative zu ergreifen und Gesetzesentwürfe einzubringen.

Der Beirat im Familienministerium sollte nicht nur einen Informationsvorsprung für Verwaltung und Regierung gegenüber dem Parlament schaffen. Ebenso wichtig war es dem Familienminister, unter Wissenschaftlern und Praktikern Verständnis für den politischen Prozeß zu wecken. Auf diese Weise, so meinte Wuermeling, würden die im Beirat mitarbeitenden Wissenschaftler und Sozialarbeiter die Möglichkeiten und Grenzen der gesetzgeberischen Arbeit eines solchen neuartigen Ministeriums erkennen und verstehen. So sei zu hoffen, daß es zu einer besseren Beziehung zwischen Familienressort, Wissenschaft und den Familien kommen werde.⁷² Der Beirat war also für Wuermeling nicht nur ein politisches Diskussions- und Verhandlungsgremium, sondern auch ein Instrument der Öffentlichkeitsarbeit.

Eine wichtige Zäsur bedeutete die Umgestaltung des Beirats im Frühjahr 1959. Obwohl das Wort „wissenschaftlich“ aus dem Namen verschwand – das neue Gremium hieß nun „Beirat für Familienfragen“ – war es das Ziel der Reform, den Wissenschaftlern ein größeres Gewicht zu verleihen.⁷³ Dem zahlenmäßig auf 20 Personen erweiterten neuen Gremium gehörten außer den vier Familienverbandsvertretern fast nur noch Wissenschaftler an.⁷⁴ Auch das Berufungsverfahren

⁷⁰ Die Rolle des Reichsbunds der Kinderreichen in der NS-Zeit klammerte man dabei aus. Vgl. dazu Kapitel II.2.

⁷¹ Vgl. dazu Friedrich, Verwaltung, S. 68 f.

⁷² Beirat für Familienfragen, in: Politisch-soziale Korrespondenz, 3 (1954), Nr. 22, S. 22 f.

⁷³ Joosten, Frau, S. 32.

⁷⁴ Die einzige Ausnahme bildete Josepha Fischer-Erling, die Leiterin der katholischen Beratungsstelle für Ehe- und Familienfragen in Köln, der als einziger Vertreterin der sozialen Praxis der Übergang ins neue Gremium gelang. Vgl. Teilnehmerliste der Sitzung des Bei-

wurde 1959 geändert. Während 1954 der Bundesminister in eigener, freier Entscheidung die Beiratsmitglieder eingesetzt hatte, sollte nun der Beirat neue Mitglieder selbst auswählen und dem Minister zur Berufung vorschlagen können. Sehr bald kam es dann auch zwischen den Beiratsmitgliedern zum Konflikt über das Stimmrecht der Vertreter der Familienverbände im Gremium.⁷⁵ Auf einer Sitzung im November 1959 beschloß die Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisationen, das Stimmrecht „im Interesse der völligen Unabhängigkeit der wissenschaftlichen Mitglieder“ freiwillig abzugeben.⁷⁶ Die auffällige Gleichmütigkeit, mit der die Familienverbände auf ihre Einflußmöglichkeiten im Beirat des Familienministeriums verzichteten, deutet schon darauf hin, daß sie in diesem Gremium wohl keine wichtige Plattform für ihre Arbeit sahen. Das mochte zum einen damit zusammenhängen, daß mit der Stärkung der wissenschaftlichen Mitglieder wertbezogene Argumente, wie sie die Familienverbände vertraten, gegenüber empirisch untermauerten Forderungen ins Hintertreffen gerieten. Zum anderen kam hinzu, daß Kernfragen der Familienpolitik, allen voran der Familienlastenausgleich, nicht im Familienministerium entschieden wurden. Die Lobbyarbeit der Verbände richtete sich daher auf den Kontakt mit den konkret zuständigen Ministerien, mit dem Kanzler und mit Parlamentariern. Schließlich hielt der Familienminister auch weiterhin in direkten Gesprächen den Kontakt zu den Familienverbänden.

Mit dem personellen Um- und Ausbau des Beirats trat eine Gruppe bevölkerungspolitisch orientierter Wissenschaftler verstärkt in die Beratungsarbeit ein. Bemerkenswert ist dabei vor allem der zunehmende Einfluß von Mitgliedern, die in der 1952 gegründeten „Deutschen Akademie für Bevölkerungswissenschaft“ bzw. in der ein Jahr später ins Leben gerufenen „Deutschen Gesellschaft für Bevölkerungswissenschaft“ organisiert waren. Die „Deutsche Akademie“ bildete gemeinsam mit der „Deutschen Gesellschaft“ eine Art Sammelbecken der Statistiker, Soziologen und Rassehygieniker des NS-Regimes und ihrer Schüler.⁷⁷ Initia-

rats für Familienfragen vom 8.–9. 1. 1960, BAK, B 153/680: Dr. Wilhelm Bauer, Direktor am Institut für Wirtschaftsordnung in Essen, Dr. Irmgard Berghaus, Bundesforschungsanstalt für Hauswirtschaft, Dr. Josepha Fischer-Erling, Leiterin der katholischen Beratungsstelle für Ehe- und Familienfragen in Köln, Prof. Dr. Hans Harmsen, Direktor des hygienischen Instituts Hamburg, Prof. Dr. Heyde, Köln, Prof. Dr. Joseph Höffner, Institut für christliche Sozialwissenschaft und Bischof von Münster, Dr. Willi Albers, Institut für Weltwirtschaft Kiel, Prof. Dr. Oswald von Nell-Breuning, Frankfurt, Prof. Dr. Ludwig Neundörfer, Soziographisches Institut Frankfurt, Dr. Ferdinand Oeter, Arzt, Köln, Dr. Elisabeth Pfeil, Akademie für Gemeinwirtschaft Hamburg, Dr. Helga Schmucker, bayerisches Statistisches Landesamt München, Dr. Wilfrid Schreiber, Universität Köln, Dr. Hermann Schubnell, Statistisches Bundesamt Wiesbaden, Prof. Dr. Gerhard Wurzbacher, Institut für Soziologie und Sozialanthropologie Kiel, Familienverbände: Martin Donath, Vizepräsident der EAF, Karlsruhe, Joseph Hall, Präsident des FDK, Augsburg, Karl Naumann, BKD, Holzminden, Franz Umstätter, Präsident DFV, München.

⁷⁵ Bericht über die Sitzung der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Familienorganisationen am 7. 11. 1959 in Bonn, FDK/Berlin, Ordner AGF 1954–1959.

⁷⁶ Verzichtserklärung Emmi Welters, Präsidentin der EAF, vom 8. 11. 1959, BAK, B 153/680.

⁷⁷ Vgl. Weiß, Jürgens, S. 123 und 142, Fußnote 19.

tor und Vorsitzender bzw. Präsident der beiden Vereinigungen war Hans Harmsen, der wie erwähnt von Anfang an Mitglied im familienpolitischen Beirat gewesen war. Weitere Mitglieder in der „Deutschen Akademie“ waren unter anderem der Erbhygieniker und Zwangssterilisationsgutachter Otmar von Verschuer und sein langjähriger Mitarbeiter Heinrich Schade, die Rasseforscherin Ilse Schwidetzky, der Bevölkerungswissenschaftler Wolfgang Burgdörfer, dessen geplante Ernennung zum Leiter des Reichsinstituts für Bevölkerungswissenschaft und Bevölkerungspolitik während der NS-Zeit lediglich an den Kriegsumständen gescheitert war,⁷⁸ der Statistiker Siegfried Koller und seine Schüler Kurt Horstmann, Hermann Schubnell und Karl Schwarz, der Genetiker Hans Nachtsheim und die Soziologen Karl Valentin Müller, Gerhard Mackenroth, Gunther Ipsen, Elisabeth Pfeil, Helmut Schelsky und Gerhard Wurzbacher.

Neben Hans Harmsen (und dem inzwischen ausgeschiedenen Helmut Schelsky) waren weitere drei der elf neuen Beiratsmitglieder auch Mitglied in der „Deutschen Akademie für Bevölkerungswissenschaft“: Elisabeth Pfeil, Hermann Schubnell und Gerhard Wurzbacher. Auch Ferdinand Oeter, ebenfalls neues Beiratsmitglied und „bekennder“ Schüler des nationalsozialistischen Bevölkerungswissenschaftlers Friedrich Burgdörfer, stand diesem Kreis nahe.⁷⁹ Die neu berufene bayerische Statistikerin Helga Schmucker hatte vor 1945 am Institut für Ostforschung der Albertus-Universität in Königsberg mitgearbeitet und nach Kriegsende eine Fortsetzung ihrer Arbeit am Institut für Osteuropaforschung in München abgelehnt, denn „die politischen Bedingungen“ schienen ihr „nicht frei genug für eine objektive Forschung“.⁸⁰ Auch innerhalb des Ministeriums gab es einen Vertreter dieser Richtung: Der 1959 ins Ministerium gerufene Referatsleiter Max Wingen war Mitglied der „Deutschen Gesellschaft“. Wingen bildete eine Art Verbindungsglied zwischen den Beiratsmitgliedern und der Ministerialverwaltung.

Ein wichtiges Projekt der Beiratsmitglieder war die Einrichtung eines staatlichen Forschungsinstitutes für Familienfragen. Die Planungen für ein solches Institut, die der Beirat in der folgenden Zeit vorantrieb, können zu einem Teil auch dahingehend interpretiert werden, die privaten Einrichtungen der „Deutschen Akademie“ und der „Deutschen Gesellschaft“ in eine staatliche Institution zu überführen.⁸¹ Auch im Ministerium selbst strebte man schon länger nach einer Institution, die mit Forschungsarbeiten für das Ressort beauftragt werden konnte. 1958 war der Versuch des Familienministers gescheitert, dem Institut für Hauswirtschaft, das dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten unterstand, eine Abteilung für „Soziologie der Familie“ anzugliedern.⁸²

Im Februar 1963 stand das Projekt eines wissenschaftlichen Forschungsinstituts für Familienfragen erneut auf der Tagesordnung des Beirats. Es war wohl

⁷⁸ Vgl. dazu die Vorgänge im BAB, R 43-II/722.

⁷⁹ Vgl. Moeller, Mütter, S. 198 f.

⁸⁰ Vgl. Vorwort von Rosemarie von Schweitzer in: dies., Leitbilder, S. 7–12, S. 7.

⁸¹ Weiß, Jürgens, S. 123–126.

⁸² Vgl. den Briefwechsel zwischen Bundesfamilienministerium, Bundeslandwirtschaftsministerium und Bundeskanzleramt von Februar bis Juni 1958, BAK, B 136/6134.

kaum ein Zufall, daß mit dem Ministerwechsel von Franz-Josef Wuermeling zu Bruno Heck auch dieses Thema wieder diskutiert wurde. Heck selbst brachte den Wunsch nach Errichtung eines Familienforschungsinstituts auf die Agenda des Beirats.⁸³ „Angesichts der zunehmenden gesellschafts- und bildungspolitischen Aufgaben in einer sich wandelnden Welt“, hieß es in einer Presseerklärung des Beirats, „sind die erzieherische Leistung der Familie wie auch die Gründe ihrer Beeinträchtigung viel gründlicher zu erforschen, als dies bisher geschehen ist. Das gleiche gilt für die ökonomischen Grundlagen der Familie im Hinblick auf die immer dringlicher werdende Frage nach dem beruflichen Nachwuchs und den auch künftig zu erhaltenden Leistungseffekten unserer Wirtschaft.“⁸⁴ Erzieherische Leistungen der Familie standen also an erster Stelle der angemahnten Forschungsdesiderate. Weitere offene Fragen stellten sich in bezug auf die wirtschaftliche Situation der Familie. Als Forschungsgebiete für das neue Institut waren entsprechend vorgesehen: Nationalökonomie, Soziologie in Verbindung mit Sozialpsychologie und Sozialbiologie, Demographie, Statistik und Familien- und Sozialrecht sowie sozioethische Fragen der Familie.⁸⁵

In den folgenden Monaten erarbeitete eine Beiratskommission konkrete Vorschläge für den organisatorischen Aufbau und die Satzung des zukünftigen Forschungsinstituts.⁸⁶ Mitglieder der „Deutschen Akademie“ waren daran als Sachverständige maßgeblich beteiligt. So erstellte beispielsweise der einschlägig profilierte Anthropologe und Sozialbiologe und spätere Direktor des demographischen Forschungsinstituts, Hans Wilhelm Jürgens, als Sachverständiger ein Gutachten.⁸⁷ Bereits in der ersten Beratung waren sich die Beiratsmitglieder einig gewesen, daß organisatorisch ein an einer Universität angesiedeltes Institut bevorzugt werde.⁸⁸ Nach Fühlungnahme mit einzelnen Bundesländern erschien die gerade in Gründung befindliche Ruhruniversität in Bochum als ein geeigneter Ort, um ein familienwissenschaftliches Institut zu gründen.

⁸³ Ergebnisprotokoll über die Sitzung des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen am 8.–9. 2. 1963, S. 2, BAK, B 153/682.

⁸⁴ Presseerklärung des Wissenschaftlichen Beirats vom 9. 2. 1963, Anlage zum Ergebnisprotokoll über die Sitzung des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen am 8.–9. 2. 1963, BAK, B 153/682.

⁸⁵ Ergebnisprotokoll über die Sitzung des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen am 8.–9. 2. 1963, S. 3, BAK, B 153/682.

⁸⁶ Mitglieder der Kommission waren Willi Albers, Heinz Müller, Ludwig Neundörfer, Wilfrid Schreiber und Hermann Schubnell. Vgl. Ergebnisprotokoll über die Sitzung des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen am 19. 7. 1963, S. 3, BAK, B 153/683.

⁸⁷ Ergebnisprotokoll über die Sitzung des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen am 6. 12. 1963, BAK, B 153/682. Hans Wilhelm Jürgens (geb. 1932), Studium der Anthropologie, Land- und Betriebswirtschaft in Kiel, 1960 Privatdozent für Anthropologie in Kiel, 1966 außerplanmäßiger Professor, 1969 ordentlicher Professor in Kiel, 1974–1979 Direktor des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung in Wiesbaden, 1979 Direktor des anthropologischen Instituts der Universität Kiel und Leiter des interdisziplinären Lehrfachs Bevölkerungswissenschaft, 1979 Gutachter der Gesellschaft für technische Zusammenarbeit in Bangladesh. Vgl. zur Biographie Weiß, Jürgens.

⁸⁸ Ergebnisprotokoll über die Sitzung des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen am 8.–9. 2. 1963, S. 4, BAK, B 153/682.

Der Plan wurde jedoch wieder fallen gelassen zugunsten einer anderen, erfolgversprechenderen Option.⁸⁹ Parallel zu den Verhandlungen mit der Universität Bochum unterhielt die „Deutsche Akademie“ nämlich auch Kontakte zum Innenministerium.⁹⁰ An den maßgeblichen Planungsgesprächen der „Deutschen Akademie“ im April 1968 nahmen nicht nur ein Vertreter des Familienministeriums, sondern auch ein Beamter aus dem Innenministerium teil.⁹¹ Auch die Deutsche Forschungsgemeinschaft beteiligte sich daran und war bereit, ein „Schwerpunktprogramm Demographie“ zu fördern. Ein Bezugspunkt war auch das Statistische Bundesamt, wo Hermann Schubnell, einer der späteren Direktoren des Forschungsinstituts für Bevölkerungsfragen, aufgrund einer Initiative des Bundesinnenministers zu diesem Zeitpunkt bereits einen eigenen demographischen Arbeitsbereich hatte. Zwar erstellten Jürgens und Schubnell im Januar 1968 noch einmal ein Gutachten über ihr Vorhaben für den Beirat des Familienministeriums.⁹² Das Familienministerium geriet aber bei den Planungen gegenüber den potenten anderen Interessenten zunehmend ins Abseits. Nach wie vor beteiligten sich zwar auch Vertreter des Familienressorts an den Gesprächen, vorangetrieben wurde das Projekt aber offenbar zunehmend vom Innenministerium und dem ihm angeschlossenen Statistischen Bundesamt.⁹³

Die Planungen für ein bevölkerungswissenschaftliches Forschungsinstitut erhielten auch internationale Anstöße. Im September 1966 fand auf Anregung der beratenden Versammlung des Europarats die erste Europäische Bevölkerungskonferenz in Straßburg statt, an der 180 Vertreter aus 25 Ländern teilnahmen. Die Konferenz forderte einen Ausbau der Forschungseinrichtungen, ein Appell, der sich vor allem auch an die deutschen Teilnehmer richtete, denn in der Bundesrepublik gab es zu diesem Zeitpunkt weder ein demographisches Institut, noch einen Lehrstuhl für Demographie und auch keine demographische Fachzeitschrift.⁹⁴

Am 29. Januar 1971 stimmte der Wissenschaftsrat der Errichtung eines Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung in Wiesbaden – in räumlicher Nähe zum Statistischen Bundesamt – zu, und 1973 gründete Hans Dietrich Genscher als der

⁸⁹ Vgl. zu den Plänen: Vermerk des Bundesfamilienministeriums vom 25. 3. 1965, BAK, B 153/694; Aussage Bruno Hecks vor dem Wissenschaftlichen Beirat, Protokoll über die Sitzung des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen vom 30. 7. 1965, BAK, B 189/2955.

⁹⁰ Zwischen der „Deutschen Gesellschaft“ und dem Innenministerium gab es auch anderweitige Kontakte. Vgl. beispielsweise Empfehlungen der „Deutschen Gesellschaft“ an das Ministerium über die „Frage der Eingliederung der Zigeuner einerseits und das Problem der Asozialen im Hinblick auf das Bundessozialhilfegesetz“ (1962). Weiß, Jürgens, S. 131 f.

⁹¹ Vgl. zum folgenden Weiß, Jürgens, S. 123.

⁹² Gutachten über die Errichtung eines Forschungsinstituts im Auftrag des Bundesfamilienministeriums von Hans Jürgens und Hermann Schubnell vom Januar 1968, BAK, B 153/694.

⁹³ Protokoll der Sitzung des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen vom 28. 2.–1. 3. 1969, BAK, B 189/486.

⁹⁴ Vgl. Bericht Simon, Verbindungsstelle für internationale Familienfragen bei der AG, vom 14. 10. 1966, FDK/Berlin, Ordner Bundesministerium für Familie und Jugend 1970–1975.

für Bevölkerungsfragen zuständige Innenminister offiziell das Institut. Die im Grenzbereich zwischen Familien- und Bevölkerungspolitik angesiedelte Grundposition des Innenministeriums kam beispielhaft in einer Äußerung des Ministerialdirektors im Innenministerium, Ordemann, vom November 1972 im ZDF zum Ausdruck.⁹⁵ Der Rahmen für eine staatliche Bevölkerungspolitik, so Ordemann in dem Beitrag, entbinde den Staat und die Regierung nicht von der Überlegung, welche Entwicklung der Bevölkerung wünschenswert sei. Staat und Regierung würden, unter Respektierung der vollen Freiheit des einzelnen, auch nicht gehindert, auf eine bestimmte Bevölkerungsentwicklung hinzuwirken. Mit Bezug auf die europäische Bevölkerungskonferenz im Vorjahr in Straßburg distanzierte sich Ordemann jedoch von pronatalistischen Äußerungen. Zumindest für Mitteleuropa könne eine Vermehrung der Bevölkerung nicht Ziel staatlicher Bevölkerungspolitik sein.

Dieser Ansatz unterschied sich von dem des Familienministeriums. So resümierte beispielsweise Max Wingen, Leiter des inzwischen eingerichteten Grundsatzreferats im Familienministerium, nach einer interministeriellen Ressortbesprechung 1971: Die Bundesregierung müsse eine „Beurteilung der jüngsten Geburtenentwicklung“ ausarbeiten. Das künftige Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung müsse Grundlagenforschung für „gewisse Steuerungen des Bevölkerungsprozesses“ leisten. Wingen schlug vor, sogenannte „Toleranzgrenzen“ festzulegen. Waren die Grenzen überschritten, so sollten bevölkerungspolitische Maßnahmen, gegebenenfalls auch zur Geburtenförderung, ergriffen werden.⁹⁶ Eine sichtbare Gemeinsamkeit der Ansätze im Innen- und im Familienministerium bildete der bevölkerungspolitische Gestaltungsanspruch des Staates. Im Gegensatz zu Ordemann sah Wingen jedoch durchaus eine Gefahr im Bevölkerungsschwund. Mögliche Initiativen mußten daher im Gegensatz zur oben geschilderten Intention des Innenministeriums auf eine Geburtenförderung zielen. Mit solchen pronatalistischen Forderungen, die Wingen ab Anfang der siebziger Jahre in zunehmendem Maße öffentlich formulierte, stieß er auf Kritik aus dem eigenen, katholischen Lager. Dem Einwand, daß die Fortpflanzung im Bereich der höchstpersönlichen Entscheidungen liege und nicht vom Staat beeinflusst werden dürfe, hielt er – ein Argument Wuermelings aufnehmend – entgegen, daß politisch gesetzte Rahmenbedingungen ohnehin die Entscheidung beeinflussten und daher die familienpolitischen Maßnahmen lediglich ein Ausgleich für die bestehenden Hemmnisse seien.⁹⁷

⁹⁵ Zum Statement von Ministerialdirektor Ordemann am 24. 11. 1972 im ZDF vgl. Schubnell, Geburtenrückgang, S. 84 f.

⁹⁶ Max Wingen in einer Ressortbesprechung über die Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik im Bundesfamilienministerium vom 18. 5. 1971, BAK, B 136/6139. Hans Günter Oehlert vom Statistischen Bundesamt schlug während der Besprechung eine Toleranzzone zwischen 10 und 20 Geburten auf 1000 Einwohner vor (1963 lag die Geburtenziffer bei 18,3, 1970 bei 13,1 Geburten auf 1000 Einwohner. Der Rückgang zeigt die Auswirkungen des Geburteneinbruchs in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre). Während der Ressortbesprechung kam der heftigste Widerspruch gegen diese Ansicht vom Vertreter des Arbeitsministeriums.

⁹⁷ Rölli-Alkemper, Forschung, S. 22–25, insbesondere S. 22.

In den Publikationen des Bundesinstituts kamen die Experten aus der NS-Zeit zwar nicht zum Zuge. Die „Deutsche Akademie für Bevölkerungswissenschaft“ hatte sich 1967 auch personell „verjüngt“ und einige neue Mitglieder aufgenommen, die ihre Karriere erst nach dem Ende der NS-Zeit begonnen hatten. Dennoch standen Mitglieder der „Deutschen Akademie“ in der Tradition der NS-Forscher. Ein Beispiel hierfür war der erste Leiter des neu gegründeten Bundesinstituts für Bevölkerungsfragen, der Anthropologe Hans Wilhelm Jürgens, ein Schüler des Anthropologen Johann Schaeuble und des Bevölkerungswissenschaftlers Gerhard Mackenroth. In den frühen Publikationen Jürgens’ finden sich Passagen, die stark an eine nationalsozialistische Argumentation erinnern, in der die Bevölkerungspolitik mit imperialistischen Zielen verbunden war.⁹⁸ Auch rassistische Äußerungen Jürgens’ sind bekannt, beispielsweise seine Stellungnahme gegen das anti-rassistische „Statement on Race“ der UNESCO.⁹⁹ Jürgens, der schon zuvor im Auftrag des Bundesfamilienministeriums geforscht hatte,¹⁰⁰ setzte im Bundesinstitut zunächst ein Forschungsprojekt fort, das er bereits 1969 mit Unterstützung der DFG und des Statistischen Bundesamtes begonnen hatte. Die Untersuchung ging der Frage nach den Faktoren für generatives Verhalten von Paaren nach, um eine politische Strategie zur „Bestandserhaltung des deutschen Volkes“ zu entwerfen.¹⁰¹ Aus den Ergebnissen seines Forschungsprojekts entwickelte Jürgens familienpolitische Vorschläge, darunter unter anderem auch das Modell der „Berufsmutter“, die den Kriterien des Beamtengesetzes entsprechen und für das Großziehen von vier bis fünf Kindern vom Staat bezahlt werden sollte.¹⁰² Zur Verringerung der Soziallasten zog Jürgens auch die „Beeinflussung der Sterblichkeit“ in Betracht.¹⁰³ Diese Vorschläge wurden jedoch nicht weiter diskutiert. 1979 verließ Jürgens das Bundesinstitut und wechselte zum Anthropologischen Institut der Universität Kiel. Sein Nachfolger als Leiter des Bundesinstituts für Bevölkerungswissenschaft wurde der bisherige Stellvertreter Hermann Schubnell.

Langfristig konnten sich die bevölkerungswissenschaftlichen Tendenzen im Bundesfamilienministerium nicht durchsetzen. In den Familienberichten zeigte sich vielmehr der zunehmende individualistische Ansatz der familienpolitischen Maßnahmen. Gerade vor dem Hintergrund des Geburteneinbruchs am Ende der sechziger Jahre muß dieser Befund besonders ins Gewicht fallen. Die Vertreter des bevölkerungspolitischen Ansatzes etablierten ihr Institut letztlich im Wirkungs-

⁹⁸ So schrieb er 1957 in einem Aufsatz mit dem Titel „Der biologische Anspruch auf Territorium“ über den Geburtenrückgang in der Bundesrepublik: „Bei einem Fortschreiten dieser Entwicklung läuft das deutsche Volk Gefahr, seinen biologischen Anspruch auf die unbestrittenen Ostgebiete zu verlieren. Welche Kraft aber ein historischer Anspruch hat, dem die Stützung durch den biologischen Anspruch fehlt, liegt auf der Hand.“ Jürgens, Anspruch, S. 17, zitiert nach Weiß, Jürgens, S. 122.

⁹⁹ Jürgens, Pauperisierungserscheinungen, S. 302, zitiert nach Weiß, Jürgens, S. 135.

¹⁰⁰ Vgl. die Studie „Familiengröße und Bildungsweg der Kinder“, die Jürgens 1967 für den ersten Familienbericht erstellte, BAK, B 153/696.

¹⁰¹ Die Ergebnisse der Untersuchung wurden veröffentlicht in dem Band Jürgens/Pohl, Kinderzahl.

¹⁰² FAZ vom 18. 11. 1976, Nachweis bei Weiß, Jürgens, S. 140 f.

¹⁰³ Jürgens, Bevölkerungspolitik, S. 195, zitiert nach Weiß, Jürgens, S. 141 f.

bereich des Innenministeriums und entfernten sich damit aus dem unmittelbaren politischen Zirkel der Bonner Familienpolitiker.

Bei dem Versuch, die bevölkerungswissenschaftlichen Argumente in die Familienpolitik einzubringen, hatte sich eine gewisse Schnittmenge an Interessen zwischen katholischen Bevölkerungsexperten und säkularen Bevölkerungsökonom^{en}, bei denen sich teilweise auch Gedankenmuster der NS-Zeit fanden, gezeigt. Der Versuch, über den Beirat des Familienministeriums in den sechziger Jahren bestimmte bevölkerungspolitische Ziele und Methoden in die bundesdeutsche Familienpolitik einzubringen, scheiterte jedoch letztlich und mit ihm das Vorhaben, das transzendente Legitimationsmuster der westdeutschen Familienpolitik, das auch Wuermeling vertrat und dem die Mehrheit der Beiratsmitglieder vor der Reform 1959 nahestand, um eine statistisch-wissenschaftliche Komponente zu erweitern. Kern der Differenzen war die Frage nach dem Stellenwert bevölkerungspolitischer Argumente in der Familienpolitik. Während die eine Fraktion das christlich-transzendente Leitbild der dem Staat vorgeordneten und seinem Zugriff entzogenen Familie favorisierte und dementsprechend bevölkerungspolitische Argumente ablehnen mußte, forderten Harmsen und die Vertreter der „Deutschen Akademie“ eine gezielte Familienplanung mit bewußter Geburtenkontrolle, die sich an dem Ziel einer ausgewogenen gesamtgesellschaftlichen Bevölkerungsentwicklung orientierte. Verdrängt wurden diese Argumente am Ende aber nicht durch den Rückgriff auf die alten transzendentalen Legitimationsmuster, sondern dadurch, daß zunehmend das Individuum in den Mittelpunkt politischer Maßnahmen rückte. Damit verloren Argumente, die überindividuelle demographische Trends betrafen, an Gewicht.

Die Frage, inwiefern es dem Beirat gelang, neue Schwerpunkte in der Familienpolitik zu setzen, soll noch anhand von zwei weiteren Beispielen näher betrachtet werden. Beide Beispiele stammen aus der Zeit kurz nach der Umgestaltung des Beirats 1959. Nach der Reform bildeten die Beiratsmitglieder Kommissionen, die sich mit einzelnen familienpolitischen Fragen befassen und konkrete Vorschläge erarbeiten sollten: eine Kommission für die Reform des Familienlastenausgleichs, eine Kommission für die Fragen der Kinder aus unvollständigen Familien und eine Grundsatzkommission.

Im ersten Beispielfall – der Kommission für die Reform des Familienlastenausgleichs – befaßte sich das Gremium mit einer Ausweitung des Kindergeldes über den bisherigen Empfängerkreis hinaus. Maßgebliche Impulse für den Vorschlag, nicht erst ab dem dritten, sondern ab dem zweiten Kind eine Zulage zu gewähren, gingen von der Kommission für Familienlastenausgleich und Ausbildungshilfen des Beirats für Familienfragen aus. Bereits Mitte des Jahres 1959 kam es wegen dieser Frage zum Eklat zwischen Beiratsmitgliedern und Regierung. Eine Denkschrift des Beirats – Hauptverfasserin war die neu in den Beirat berufene bayerische Statistikerin Helga Schmucker – über die Lage der Familien in der Bundesrepublik kam zu dem Ergebnis, daß ein erheblicher Teil der Familien mit zwei Kindern unterhalb des Fürsorgesatzes lebte. Aus politischen Gründen wollte das Kabinett die Veröffentlichung dieser Denkschrift verhindern und berief sich dabei auf sein Recht, über das weitere Schicksal der Beratungsergebnisse allein zu entscheiden. Der Beirat akzeptierte jedoch in diesem Fall das Verbot des Auftrag-

gebers nicht und publizierte die Denkschrift in leicht modifizierter Form mit Verweis auf seine wissenschaftliche Freiheit dennoch. Als die Denkschrift die Öffentlichkeit trotz des Vetos der Regierung erreicht hatte, löste sie einen Prozeß des Umdenkens aus, der letztlich zur Einführung des Zweitkindergeldes führte.¹⁰⁴

Der Versuch, die Publikation der Forschungsergebnisse des Beirats zu verhindern, ist kennzeichnend für die grundsätzliche Auffassung von Regierung und Verwaltung von der Rolle der Wissenschaft im politischen Prozeß: Aus der Sicht der Ministerialbeamten diente die Politikberatung durch den Beirat hauptsächlich der Ergänzung des Sachverständes der Ressortbeamten. Kritik und Kontrolle – also eine aktive Rolle – wiesen die Beamten dagegen dem Beirat nur in geringem Maß zu.¹⁰⁵ Diese Grundhaltung der Ministerialbürokratie im Familienministerium entsprach einem dezisionistischen Modell: Die Beamten sahen die Wissenschaftler vorwiegend in der Rolle der Zubringer und sich selbst nach wie vor in der unentbehrlichen Rolle des „Übersetzers“, der den Politikern die wissenschaftlichen Ergebnisse zugänglich machte. Dabei kontrollierte die Regierung Zeitpunkt und Umfang, in dem die Informationen weitergeleitet wurden. Die Beiratsarbeit war eine „geschlossene Kooperationsform“. Sie erfüllte eine machtsichernde und legitimatorische Funktion für die Regierungspolitik. Das galt nicht nur für den Beirat für Familienfragen, sondern auch für andere Beiräte.

Das zweite Beispiel demonstriert die Schwäche des Beirats in der ersten Hälfte der sechziger Jahre bei dem Versuch, das Thema der „unvollständigen Familie“ in den familienpolitischen Diskurs einzuspeisen. Schon seit den späten fünfziger Jahren hatten sich Familienministerium und Beirat mit dem Problem der unehelichen Kinder beschäftigt. Eine Auftragsstudie des Justizministeriums beim Soziographischen Institut in Frankfurt über die soziale Lage des unehelichen Kindes, die als Grundlage für die Reform des Rechts des unehelichen Kindes dienen sollte, war auch vom Familienministerium gefördert worden. Die Untersuchung war jedoch keine genuine Initiative des Familienressorts.¹⁰⁶ Die Verbindung kam wohl hauptsächlich durch die Person Ludwig Neundörfers zustande, der gleichzeitig Leiter des Soziographischen Instituts und Vorsitzender des familienpolitischen Beirats war. Das Familienministerium unterstützte die Erstellung der Studie

¹⁰⁴ Vgl. dazu Kapitel III.2.

¹⁰⁵ Vgl. dazu allgemein die Untersuchung von Friedrich, Verwaltung. Friedrich führte eine Befragung unter Ministerialbeamten über deren Haltung gegenüber der wissenschaftlichen Beratung durch. Funktionen der wissenschaftlichen Beratung aus der Sicht der Ministerialbürokratie waren demnach (Mehrfachnennungen möglich): Untersuchungsfunktion: 69,9%, Fachliche Hilfs- und Ergänzungsfunktion: 64,1%, Entscheidungsvorbereitung: 31,1%, Realisierungsfunktion: 11,6%, Fachlich bestimmte Kritikfunktion: 11,6%, Kontrollfunktion: 6,7%. Friedrich, Verwaltung, S. 452; Krevert, Funktionswandel, S. 84 ff. und 118 f.; vgl. dazu auch Dreitzel/Friedrich, Institut.

¹⁰⁶ Vgl. Schreiben Ludwig Neundörfers an Franz-Josef Wuermeling vom 20. 12. 1958 mit der Bitte um finanzielle Unterstützung, BAK, B 153/2517. Bereits 1958 lagen die ersten Ergebnisse der Studie vor, sie wurde aber erst 1961 veröffentlicht. Groth, Kinder, und ders., „Uneheliche Kinder – Dasein ohne Familie“, Einsichten aus einer Untersuchung des Soziographischen Instituts, insbesondere S. 3 f., BAK, B 153/2517. Vgl. dazu und zur zeitgenössischen Kritik an Groths Studie Buske, Debatte, S. 338 f.

durch einen finanziellen Zuschuß, als sich eine Finanzierungslücke auftat, die die Arbeitsgemeinschaft für Jugendpflege und Jugendfürsorge, die ursprünglich Geldgeber für die Studie gewesen war, nicht schließen konnte. Die Untersuchung betonte in ihren Ergebnissen klischeehaft die negativen Folgen für die unehelichen Kinder aufgrund ihres „Daseins ohne Familie“. Der Autor der Studie, Sepp Groth, befürchtete vor allem „gebrochene Lebenswege“, den „frühen Zwang in die Fremde“, „mangelnde Familienhaftigkeit“, erhöhte Straffälligkeit und die Fortsetzung der unehelichen Lebensform in der nächsten Generation.

1961 richtete der Beirat eine eigene Kommission ein, die sich mit der Frage der unvollständigen Familie auseinandersetzen sollte. Vorsitzender dieser Kommission war Hans Harmsen.¹⁰⁷ Sie verfolgte einen ganz anderen Ansatz als Groth. Die Arbeitskommission „Kinder aus unvollständigen Familien“ war wohl die innovativste der Kommissionen des Beirats. Der Hamburger Hygieniker Harmsen wollte die Kommission als Ansatzpunkt für die Integration der „unvollständigen Familie“ in die bundesdeutsche Familienpolitik nutzen. Bis dahin galten Alleinerziehende nicht als Familien im Sinne des Grundgesetzes, sondern wurden als Fürsorge- und Sozialfälle behandelt.¹⁰⁸ Sie genossen dementsprechend auch nicht den Verfassungsschutz, den das Grundgesetz der Familie zusprach. Im Grundgesetz war jedoch in Art. 6 Abs. 5 ebenfalls festgelegt, daß für uneheliche Kinder Chancengleichheit gegenüber ehelichen Kindern zu schaffen sei. Die Bundesregierung hatte diesen Auftrag jahrelang als Aufforderung zu einer sozialpolitischen Sonderbehandlung der unehelichen Kinder interpretiert. Ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1958 forderte dagegen eine grundlegende Reform des Nichtehelichenrechts zur Angleichung der Lebenssituation.¹⁰⁹

Ein Auslöser der Beratungen im familienpolitischen Beirat war die Eröffnungsrede Heinz Kirchhoffs vor dem 64. Deutschen Ärztetag 1961 gewesen.¹¹⁰ Kirchhoff war in seinen Ausführungen zum Thema „Die Belastung der berufstätigen Frau und die damit verbundenen gesundheitlichen Gefahren“ zu der Schlußfolgerung gekommen: „Eine Mutter mit Kindern bis zu 15 Jahren gehört nicht in eine außerhäusliche Berufsarbeit; ihre Aufgabe ist es, die Hüterin der Familie zu sein!“¹¹¹ Der Arbeitsausschuß „Kinder aus unvollständigen Familien“ des Beirats hielt diese Forderung in bezug auf die alleinerziehenden Mütter für „sozialpolitisch unerreichbar und auch grundsätzlich problematisch“.¹¹²

¹⁰⁷ Einsetzung der Kommission „Kinder aus unvollständigen Familien“ in der Sitzung des Beirats für Familienfragen vom 27.–28. 4. 1961, BAK, B 189/2924.

¹⁰⁸ Vgl. dazu die Diskussion über das Leitbild der vollständigen Familie im Vorfeld des ersten Kindergeldgesetzes, Moeller, Mütter, S. 176–226.

¹⁰⁹ Buske, Debatte, S. 338.

¹¹⁰ Vermerk Hans Harmsen vom 2. 4. 1962 zur 4. Sitzung des Arbeitsausschusses „Kinder aus unvollständigen Familien“ am 11. 4. 1962 zum Thema „Müttergeld“, BAK, B 189/2924.

¹¹¹ Kirchhoff, Belastung, S. 1311.

¹¹² Vermerk Hans Harmsen vom 2. 4. 1962 zur 4. Sitzung des Arbeitsausschusses „Kinder aus unvollständigen Familien“ am 11. 4. 1962 zum Thema „Müttergeld“, BAK, B 189/2924.

Ausgehend von dem Grundsatz, daß eine Frau nicht nur ein Recht auf eine Berufsausbildung, sondern auch auf die Ausübung eines Berufes habe, stellte Harmsen eine andere Forderung auf: Hilfe zu schaffen, um den jungen Müttern die „Pflege und Aufzucht“ ihrer Kinder zu ermöglichen, ohne einer (vollen) Erwerbstätigkeit nachzugehen, dabei aber gleichzeitig die „Berufsfähigkeit“ der Frau, wenn sie zeitweilig aus dem Arbeitsprozeß als Mutter kleiner Kinder ausschied, zu erhalten und zu fördern.¹¹³ An die Stelle eines Verbotes von Müttererwerbstätigkeit sollten wirtschaftliche Ausgleichsmaßnahmen in Form eines „Müttergeldes“¹¹⁴ treten, das, auch wenn es nicht den Lebensunterhalt deckte, vor allem alleinstehenden Müttern doch finanziell helfen würde. Besondere Aufmerksamkeit wandte der Arbeitsausschuß der Halbtagsarbeit zu. Im Gegensatz zur allgemein üblichen Teilzeitarbeit, die damals häufig zwei bis drei volle Arbeitstage pro Woche ausfüllte, konnte die Halbtagsarbeit zusammen mit dem „Müttergeld“ in den Augen von Harmsen auch der geschiedenen und alleinstehenden Mutter eine wirtschaftliche Existenzsicherung ermöglichen. Für alleinstehende Mütter mit Kindern sollten auch gemeinnützige Wohnstätten mit Gemeinschaftseinrichtungen insbesondere für die Kinderbetreuung geschaffen werden. Die Verbesserung der Kinderpflegesituation sollte die „Heranzüchtung von Defektkindern“ verhindern.¹¹⁵

Mit ihren Vorschlägen war Harmsens Kommission politisch weitgehend isoliert. Der Prozeß der Etablierung von Halbtagsarbeit als sozialversicherungsrechtlich und steuerlich geregeltes Arbeitsverhältnis setzte erst langsam ein und zog sich bis in die zweite Hälfte der sechziger Jahre hin.¹¹⁶ Zuständig war dafür auch das Arbeitsministerium, das sich nicht zuletzt aufgrund der Aussicht auf die Mobilisierung weiterer Arbeitskraftreserven leichter vom traditionellen Familienleitbild verabschiedete als die Familienpolitiker.¹¹⁷ Im Plenum des wissenschaftlichen Beirats des Familienministeriums stießen die Entwürfe der Kommission für „Kinder aus unvollständigen Familien“ dagegen nicht auf ungeteilte Zustimmung.

¹¹³ Niederschrift der Ergebnisse der 4. Sitzung des Arbeitsausschusses „Kinder aus unvollständigen Familien“ des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen vom 11. 4. 1962, S. 3. Die Sitzung war die letzte des Arbeitsausschusses und formulierte abschließend 11 Forderungen, die im Beirat zur Diskussion gestellt wurden, BAK, B 189/2924.

¹¹⁴ Vorgesehen war eine monatliche Zahlung von 100 DM bis zum Ablauf des 3. Lebensjahres des Kindes. Vgl. Vermerk Hans Harmsen vom 2. 4. 1962 zur 4. Sitzung des Arbeitsausschusses „Kinder aus unvollständigen Familien“ am 11. 4. 1962 zum Thema „Müttergeld“, BAK, B 189/2924.

¹¹⁵ Zitat aus der Niederschrift der Ergebnisse der 4. Sitzung des Arbeitsausschusses „Kinder aus unvollständigen Familien“ des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen vom 11. 4. 1962, S. 10, BAK, B 189/2924. Auf empirische Daten konnte der Arbeitsausschuß allerdings kaum zurückgreifen. Auch die jüngste, groß angelegte Studie von Elisabeth Pfeil über Müttererwerbstätigkeit, die 1961 erschien, hatte entsprechend dem familiären Leitbild nur die Situation in vollständigen Familien untersucht. Pfeil, Berufstätigkeit. Erste Sonderauswertungen des Mikrozensus von 1960 ermöglichten einen genaueren Blick auf die Situation der alleinstehenden Mütter.

¹¹⁶ Vgl. v. Oertzen, Teilzeitarbeit, S. 11, S. 120–209.

¹¹⁷ Vgl. dazu auch die vom Bundesarbeitsministerium in Auftrag gegebene Studie „Hilfe für erwerbstätige Mütter“ von Marie Schulte Langforth, die ebenfalls Anfang der sechziger Jahre erstellt wurde, BAK, B 149/41844.

Die Frage des „Mütterausgleichsgeldes“ wurde vorerst zurückgestellt.¹¹⁸ Besondere Wohnstätten für alleinstehende Mütter mit Kindern sah der Beirat eher kritisch. Zumindest sollten vor einer flächendeckenden Umsetzung Modellprojekte durchgeführt werden. Der Ausbaubedarf der Kindergärten war dagegen unumstritten.

Es gelang der Kommission letztlich nicht, die familienpolitischen Vorschläge zur Frage der „unvollständigen Familien“ und die Müttererwerbstätigkeitsdebatte in den familienpolitischen Diskurs einzubringen. In der Politik des Familienministeriums fanden die Anregungen der Kommission jedenfalls kaum einen Niederschlag. Zwar entflammte eine neue Diskussion um eine Reform der rechtlichen Lage der nichtehelichen Kinder. Konkrete sozialpolitische Maßnahmen, wie sie die Kommission entwickelt hatte, wurden jedoch zu diesem Zeitpunkt kaum erwogen. Die Ministerialbürokraten sahen in den Ergebnissen lediglich Anregungen, leiteten daraus aber keine Verpflichtung zur Umsetzung der Vorschläge ab.

Bis Ende der siebziger Jahre hielt das Bundesfamilienministerium offenbar ähnlich wie die Bundesregierung an dem traditionellen Beratungsverständnis fest, das die Wissenschaft als „Zulieferer“ der Politik betrachtete.¹¹⁹ Bemerkenswert sind jedoch Ansätze in den späten sechziger und frühen siebziger Jahren, neben dem wissenschaftlichen Beirat die Trägerverbände der sozialen Praxis wieder stärker in die Politikformulierung einzubinden. So traf sich von 1967 bis 1969 und in einer zweiten erweiterten Runde 1969 bis 1972 ein zweiter, verbandlicher Beirat im Bundesfamilienministerium, der sich zunächst mit speziellen Fragen der Familienbildung und -beratung beschäftigte, und seinen Themenbereich in der zweiten Runde auf das gesamte familienpolitische Handlungsfeld ausweitete.¹²⁰ Am 3. Februar 1970 lud die Familienministerin Käthe Strobel 20 verschiedene Verbände, die sich mit Ehe- und Familienbildung befaßten, darunter auch die vier Trägerverbände für Familienbildungsstätten, die bereits zu Zeiten Bruno Hecks an Gesprächsrunden beteiligt gewesen waren, zu einem „Gedanken- und Erfahrungsaustausch“ ein. Im Laufe der Sitzung wurde vereinbart, den thematischen Rahmen der ursprünglichen Gesprächsrunde auszuweiten und auch andere familienpolitische Bereiche mit einzubeziehen.¹²¹ Es wurden fünf Arbeitsgruppen gebildet, die sich mit den Themen Effizienz der Familienpolitik (1), Erziehungsfragen (2), Freizeit (3), Familienlastenausgleich (4) und Forschungsdesiderate (5) befassen sollten.¹²² Für die Arbeitsgruppen 2 und 3 war im Familienministerium Helene Große Schönepauck zuständig, die auch schon zuvor den familienpädagogischen Arbeitskreis geleitet hatte. Die Arbeitsgruppen sollten fünf- bis sechsmal im Jahr tagen und bereits im November des Jahres 1970 bei der nächsten Plenumsitzung

¹¹⁸ Ergebnisprotokoll über die Sitzung des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen am 29. 10. 1962, S. 4-7, BAK, B 153/682.

¹¹⁹ Mayer/Görgen, Beratung. Vgl. auch Krevert, Funktionswandel, S. 199.

¹²⁰ Schreiben des Bundesfamilienministeriums an die Familienverbände vom 16. 2. 1970 über die Sitzung am 3. 2. 1970 im Bundesfamilienministerium, BAK, B 189/6395.

¹²¹ Vgl. dazu auch die Redaktionsnotiz: Erfahrungen in der Familienbildungsarbeit. Familienministerium für regelmäßige Kontakte, in: Stimme der Familie, 17 (1970), Nr. 2, S. 11.

¹²² Schreiben des Bundesfamilienministeriums an die Familienverbände vom 16. 2. 1970 über die Sitzung am 3. 2. 1970 im Bundesfamilienministerium, BAK, B 189/6395.

Grundsatzpapiere präsentieren. Die Gespräche zogen sich jedoch länger hin. Erst zu Jahresbeginn 1972 schlossen die Arbeitsgruppen ihre Beratungen ab, die anschließend in der Broschüre „Familienpolitik im Gespräch – Ergebnisse aus Gesprächskreisen über Familienpolitik und Familienbildungsarbeit mit Umrissen eines familienpolitischen Programms“ veröffentlicht wurden.¹²³ An der Formulierung der Abschlußthesen waren 94 Experten aus 29 Organisationen beteiligt. Auch Einrichtungen, in denen die Familienfragen nur einen Teilaspekt der Arbeit bildeten, wie beispielsweise Volkshochschulen, waren hier vertreten.

Im Rahmen dieser Gesprächsrunden bezog das Familienministerium die Verbände in bis dahin beispiellosem Ausmaß in seine Arbeit mit ein. Neben dem wissenschaftlichen Beirat war für eine gewisse Zeit de facto ein verbandlicher Beirat beim Bundesfamilienministerium eingerichtet worden. Im „rationalen“ politischen Prozeß erfüllte der Verbandsbeirat die Funktion einer gesellschaftlichen Sonde. Der Abschlußbericht stellte einen Aufriß aktueller sozialer Probleme dar, an dem sich die Familienpolitiker in ihrer Arbeit orientieren konnten. Zudem wurden hier aus der sozialen Praxis heraus Fragen und Forschungsdesiderate formuliert, die dem wissenschaftlichen Beirat im Vorfeld politischer Entscheidungen zur Bearbeitung vorgelegt werden konnten. Im Familienministerium kam man mit der Einrichtung der Verbandsgespräche der Aufforderung „Mehr Demokratie wagen!“ aus der Regierungserklärung Willy Brandts nach.¹²⁴ Daß allerdings allein mit der formalen Einrichtung der Gesprächsrunde der wirksame Einfluß der Familienverbände auf politische Entscheidungen nicht unbedingt gesichert war, zeigte sich besonders deutlich im Bereich des Familienlastenausgleichs, wo die Stimmen der Verbandsvertreter, wie im folgenden Kapitel dargelegt werden wird, im politischen Entscheidungsverfahren kaum gehört wurden.

Weniger der wissenschaftliche als der sozialpraktische Sachverstand war es also in erster Linie, den das Familienministerium zur Beantwortung der kritischen neuen Fragen zu „Pille“, Verhütung, Aufklärung und Abtreibung während der Zeit der „sexuellen Revolution“ suchte. Für die konkrete politische Umsetzung eines „funktionalen“ Familienleitbildes, das im Gegensatz zum christlich-transzendentalen Leitbild der Wuermeling-Ära einen aktiven korrigierenden Eingriff der Familienpolitik in die innere Struktur der Familie zuließ und geradezu forderte, waren die Gespräche mit den Verbandsvertretern in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre von ausschlaggebender Bedeutung. Die gesellschaftlichen Verbände, nicht die Wissenschaftler im Beirat waren es, die Familienminister Bruno Heck in seinen politischen Entscheidungsbildungsprozesse einband. So löste sich Heck zwar auf der einen Seite bereits vom bisherigen Prinzip der Nichteinmischung in innerfamiliäre Angelegenheiten und zog zur Problemerkennung externen Sachverstand heran. Heck ging dann aber nicht so weit, neben den Verbandsvertretern, die für seine Arbeit auch eine Art demokratische Legitimation waren, auch die Wissenschaft in die „rationale“ politische Willensbildung einzubeziehen, wie das nach ihm Käte Strobel anstrebte.

¹²³ Vgl. Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit, Familienpolitik im Gespräch.

¹²⁴ Vgl. Vorwort ebenda, S. 7.

Die Bundesfamilienberichte

In einer ersten Phase bis Ende der sechziger Jahre war Politikberatung vornehmlich Regierungsberatung,¹²⁵ und auch die hier zu untersuchenden Familienberichte waren Regierungsberichte. Wissenschaftliche Sachverständige und Verbandsvertreter erstellten dabei ihre Studien für die Bundesregierung. Im Gegensatz zu den späteren Bundestagsenqueten, bei denen das Parlament selbst die Forscher beauftragte, konnte das Parlament die Bundesregierung bei den Familienberichten nur anregen, einen Bericht zu erarbeiten, der am Ende dem Bundestag vorgelegt werden sollte. Im System der politischen Gewaltenteilung stärkte dieses Verfahren die Position der Ministerialverwaltung und verschaffte ihr einen Informationsvorteil gegenüber dem Bundestag. Vor allem für die Opposition bedeutete es nämlich eine erhebliche Einschränkung, auf die Materialien angewiesen zu sein, die zuvor von der Regierung ausgewählt und zusammengestellt worden waren. Der Unterschied zur rein passiven Teilhabe bestand lediglich darin, daß die Parlamentarier das Thema bestimmten und die Regierung zu einer Auseinandersetzung damit zwangen.¹²⁶ Die Familienberichte waren damit nicht nur Informationsinstrumente von Regierung und Parlament. Aufgrund des Verfahrens boten sie gleichzeitig der Regierung die Möglichkeit, durch Vorauswahl und Darstellungsform ihren eigenen familienpolitischen Ansatz zu propagieren.

Als der Bundestag im Jahre 1965 das erste Mal einen Familienbericht einforderte, war das Verfahren in anderen Politikbereichen, unter anderem in dem der Familienpolitik nahestehenden Jugendsektor, bereits erprobt. Auch die Frauenenquete, an deren Erstellung das Familienministerium beteiligt gewesen war, hatte bereits Familienfragen aufgegriffen. Inhaltliche Überschneidungen mit den Jugendberichten, der Frauenenquete (1966) und auch mit der Sozialenquete (1967) waren vermutlich ein Grund dafür, daß der erste Familienbericht erst relativ spät erstellt wurde. Noch im Oktober 1964 schätzte der Staatssekretär im Bundesfamilienministerium, Heinrich Barth, die Chancen eines solchen Projekts gering ein: Ein regelmäßiger Bericht über die Lage der Familie sei zur Zeit „kaum durchzubringen“.¹²⁷ Schon ein dreiviertel Jahr später erteilte der Bundestag der Bundesregierung jedoch den Auftrag, alle zwei Jahre einen Familienbericht vorzulegen.¹²⁸ Das plötzliche Interesse am Thema Familie war nicht zuletzt durch die Entwicklung in der DDR angestoßen worden. Hier hatte im April 1965 die Justizministerin Hilde Benjamin den Entwurf für ein Familiengesetzbuch veröffentlicht.¹²⁹ Der vergleichende Blick nach Osten prägte dann auch den ersten Familienbericht. So bestand beispielsweise der Minister für gesamtdeutsche Fragen darauf, einen

¹²⁵ Krevet, Funktionswandel, S. 104.

¹²⁶ Vgl. Rausch, Beratung, S. 550.

¹²⁷ Ergebnisprotokoll der Sitzung des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen am 23.–24. 10. 1964, BAK, B 153/683.

¹²⁸ Antrag auf Erstellung eines Berichtes zur Lage der Familien vom 23. 6. 1965, BT-Drs. 4/3473.

¹²⁹ Vgl. dazu Granzow, Entwurf.

eigenen Abschnitt über die „Lage der Familien in Mitteldeutschland“ in den Bericht aufzunehmen.¹³⁰

Das Ringen um eine für Wissenschaftler und Verwaltungsbeamte annehmbare Kooperationsform bei der Erstellung des ersten Familienberichts verdeutlicht die Schwierigkeiten der Ministerialverwaltung, in eine leitbildgelenkte Politik empirisch-wissenschaftliche Informationen zu integrieren. Es zeigt, wie wenig geklärt die Art der Zusammenarbeit zwischen Wissenschaftlern und Politik trotz der langjährigen Beiratspraxis bis dahin war. Zunächst müsse Klarheit über die möglichen Formen der Zusammenarbeit geschaffen werden, damit der Charakter des Berichts bestimmt werden könne, stellte der für die Berichte zuständige Ministerialbeamte Max Wingen fest.¹³¹ Erstmals machten sich Beiratsmitglieder und Verwaltungsbeamte also Gedanken darüber, wie wissenschaftliche Erkenntnisse konkret in den politischen Prozeß eingebracht werden konnten.

Ganz bewußt wählte man nicht den Weg der Jugendberichte, die von einer unabhängigen Sachverständigenkommission erstellt wurden. Die Ressorts lehnten die dort gepflogene Verfahrensweise, an der Erstellung der Berichte nicht beteiligt zu werden, ab.¹³² Aber auch das andere Extrem, wie es in der Frauenenquete praktiziert worden war, – nämlich die ausschließlich verwaltungsinterne Erstellung – hatte zu einem unbefriedigenden Ergebnis geführt: „Ein solches Verfahren hätte zur Folge, daß der Familienbericht sowohl im politischen als auch im wissenschaftlichen Raum verrissen würde.“¹³³ Das Familienministerium stellte sich als Königsweg eine ständige Abstimmung zwischen Verwaltung und Wissenschaft vor.¹³⁴

Die Beiratsmitglieder sahen sich bei dem Verfahren aber zu sehr in die Funktion einer „Hilfestellung“ verwiesen¹³⁵ und kritisierten dies heftig. Sie wollten nach dem Vorbild der britischen „Royal Commission“ zwischen ihrem wissenschaftlichen Bericht und der politischen Stellungnahme der Verwaltung unterscheiden und dem Bundestag einen zweigeteilten Bericht vorlegen.¹³⁶ Im Familienministerium befürchtete man jedoch dadurch de facto eine „Verlagerung politischer Entscheidungen auf Instanzen, die keine politische Entscheidungsbefugnis haben“.¹³⁷

¹³⁰ Vgl. Aussage von Max Wingen im Ergebnisprotokoll über die Sitzung des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen vom 30. 11. 1965, S. 14, BAK, B 153/683.

¹³¹ Vgl. Ergebnisprotokoll über die Sitzung des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen vom 30. 11. 1965, BAK, B 153/683.

¹³² Vermerk des Bundesfamilienministeriums, Wingen und Voigt, vom 10. 11. 1967, BAK, B 153/698.

¹³³ Niederschrift über die Sitzung der Kommission „Familienbericht“ des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen am 22. 7. 1966, BAK, B 153/704.

¹³⁴ Vermerk des Bundesfamilienministeriums, Wingen und Voigt, vom 10. 11. 1967, BAK, B 153/698.

¹³⁵ Ergebnisprotokoll über die Sitzung des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen vom 30. 11. 1965, BAK, B 153/683.

¹³⁶ So Ludwig Neundörfer in einer Sitzung der Kommission „Familienbericht“ des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen am 22. 7. 1966. Niederschrift über die Sitzung, BAK, B 153/704.

¹³⁷ Staatssekretär Heinrich Barth in einer Sitzung der Kommission „Familienbericht“ des

Hinter dieser Formulierung stand die Befürchtung, daß die empirischen Ergebnisse Sachzwänge suggerieren könnten, gegenüber denen politische und wertgeleitete Argumente ins Hintertreffen gerieten. Umgekehrt sahen die Wissenschaftler die Gefahr, daß ihre Gutachten zu Legitimationszwecken von der Regierung instrumentalisiert würden.¹³⁸

Kernpunkt der Auseinandersetzung war die Differenzierung zwischen Gegenwartsanalyse, die die Wissenschaftler durchführen sollten, und daraus abzuleitenden zukünftigen Maßnahmen, die die Politiker sich nicht durch wissenschaftliche Expertisen präjudizieren lassen wollten. Man einigte sich daher zunächst darauf, daß alle wissenschaftlichen Teilstudien namentlich gekennzeichnet werden sollten – was letztlich nicht geschah –, und daß die Wissenschaftler ihre Schlußfolgerungen „mit Variablen durchziehen“ sollten, aus denen dann die Politiker nach politischen Gesichtspunkten auswählen könnten.¹³⁹ Auf der Grundlage dieser Verfahrensabsprachen begann die Arbeit am ersten Familienbericht der Bundesregierung.

Der wissenschaftliche Beirat bildete sofort eine Kommission, der vor allem Bevölkerungsstatistiker angehörten.¹⁴⁰ Die Kommission sollte das familienpolitisch relevante Material aus bereits bestehenden Quellen zusammentragen und für die Regierung aufbereiten. In weiten Teilen basierte der erste Familienbericht auf dem Material, das das Soziographische Institut in Frankfurt für die Sozialenquete zusammengestellt hatte.¹⁴¹ In der Person Ludwig Neundörfers, der gleichzeitig Leiter dieses Instituts, Vorsitzender des familienpolitischen Beirats und Mitglied der Familienberichtskommission war, liefen die Fäden beider Berichte zusammen. Die finanziellen Leistungen des Bundes zugunsten der Familien hatten schon einen inhaltlichen Schwerpunkt der Sozialenquete von 1967 gebildet. Ein weiterer Bereich in der Sozialenquete war der familiengerechte Wohnungsbau gewesen, dem später im Familienbericht ebenfalls ein Kapitel gewidmet wurde.¹⁴²

Für die soziokulturellen Abschnitte des Familienberichts, die sich unter anderem mit dem veränderten Rollenverhalten, der Stabilität der Familie und der

Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen am 22. 7. 1966. Niederschrift über die Sitzung, BAK, B 153/704.

¹³⁸ Hilde Kipp in einer Sitzung der Kommission „Familienbericht“ des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen am 22. 7. 1966. Niederschrift über die Sitzung, BAK, B 153/704.

¹³⁹ Niederschrift über die Sitzung der Kommission „Familienbericht“ des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen am 22. 7. 1966, BAK, B 153/704. Vgl. dazu auch die Diskussion zu dieser Frage im Ergebnisprotokoll der ersten Ressortbesprechung über den von der Bundesregierung zu erstellenden Bericht über die Lage der Familien vom 30. 6. 1966, BAK, B 136/6137.

¹⁴⁰ Mitglieder der Kommission waren: Neundörfer, Wurzbacher, Pfeil, Schmucker, Seeberg, später auch Schubnell und Albers. Ergebnisprotokoll über die Sitzung des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen vom 30. 7. 1965, BAK, B 153/683; Vermerk des Bundesfamilienministeriums, Wingen und Voigt, vom 10. 11. 1967, BAK, B 153/698.

¹⁴¹ Vgl. Ergebnisprotokoll der 4. Ressortbesprechung über den von der Bundesregierung zu erstellenden Bericht über die Lage der Familien in der Bundesrepublik Deutschland am 20. 9. 1967, BAK, B 136/6137. Gedruckte Fassung der Sozialenquete: Bogs, Sicherung.

¹⁴² Vgl. Bogs, Sicherung, S. 303–337. Im zweiten Abschnitt des Sozialenquetekapitels zu Familienleistungen ging es um familiengerechten Wohnungsbau.

Frauenerwerbstätigkeit befaßten, standen die Ergebnisse der Frauenenquete zur Verfügung. Die Frauenenquete ging ursprünglich auf einen Antrag der oppositionellen SPD aus dem Jahr 1962 zurück, die damit die Bundesregierung frauen- und familienpolitisch in Zugzwang hatte bringen wollen. Im Juni 1966 hatte die Regierung dem Bundestag den „Bericht über die Situation der Frau in Beruf, Familie und Gesellschaft“ vorgelegt.¹⁴³ Thema der Frauenenquete war die neue Rolle der Frau in Familie und Gesellschaft. Ausschlaggebend für Veränderungen dieser Rolle war nach Meinung der Verfasser die zunehmende Erwerbstätigkeit der Ehefrauen und Mütter. Zwischen Erwerbstätigkeit und Familiensituation der Frauen stellte die Enquete einen engen Zusammenhang her. Bezeichnend für den Stellenwert der beiden Lebensbereiche in der Einschätzung der Verfasser der Frauenenquete war, daß der Bericht mit dem Abschnitt über Haushalt und Familie, der vom Familienministerium verfaßt worden war, begann, und die Abschnitte über die Erwerbstätigkeit nachgeordnet waren. In der Enquete lösten sich die Autoren zwar von einem natur- bzw. wesenhaft begründeten Mutter-Leitbild und stellten diesem „die Vorstellung von der Frau, die je nach ihren Fähigkeiten einen Lebensplan aufstellt und sich dabei sowohl auf ihre Aufgaben in Ehe, Familie und Gesellschaft als auch für einen Erwerbsberuf vorbereitet“ gegenüber.¹⁴⁴ Die in der Frauenenquete vertretene Auffassung, daß eine Frau „in den einzelnen Lebensphasen nur nach Maßgabe ihrer Verpflichtungen gegenüber Familie und Haushalt“ erwerbstätig sein sollte und nur dann, „wenn die familiären Anforderungen es zulassen“ – was der geltenden, durch das Gleichberechtigungsgesetz von 1957 nur teilweise modifizierten Gesetzeslage entsprach – führte allerdings zu dem Vorwurf, es handle sich um eine rückwärts gewandte, die Realität verzerrende Darstellung. Dennoch trug die Frauenenquete erheblich dazu bei, die Folgen, die sich aus der zunehmenden Erwerbstätigkeit der Frauen und Mütter ergaben, in das öffentliche Bewußtsein zu bringen.¹⁴⁵

Die Teile des Familienberichts, die auf der Grundlage der Frauenenquete entstanden, unterschieden sich von den Abschnitten, die auf die Sozialenquete zurückzuführen waren. Da die Frauenenquete im Gegensatz zur Sozialenquete ein reiner Verwaltungsbericht gewesen war, der von Mitarbeitern der Ressorts Arbeit (federführend), Familie, Wohnungsbau, Inneres, Gesundheit und Landwirtschaft erstellt worden war, fußte der Familienbericht hier auf einer ganz andersartigen Basis. Dies zeigte sich vor allem daran, daß die Darstellung stärker von normativen Leitbildern durchzogen war, als solche Textpassagen, an denen die Wissenschaftler stärker beteiligt gewesen waren. Ein Zufallsprodukt der Umstände und der Quellenlage war dies allerdings kaum. Die Veränderungen im Rollenbild der

¹⁴³ Bericht der Bundesregierung über die Situation der Frauen in Beruf, Familie und Gesellschaft vom 14. 9. 1966, BT-Drs. 5/909. Federführend war das Arbeitsministerium. Im Familienministerium war Helene Große Schönepauck verantwortlich für den Abschnitt über Familie und Haushalt.

¹⁴⁴ Bericht der Bundesregierung über die Situation der Frauen in Beruf, Familie und Gesellschaft vom 14. 9. 1966, S. 8 f., BT-Drs. 5/909.

¹⁴⁵ Vor allem für die Einführung und Etablierung der Teilzeitarbeit war die Frauenenquete ein Meilenstein. Vgl. dazu v. Oertzen, Teilzeitarbeit, S. 110–112.

Ehefrauen und Mütter in bezug auf Erwerbstätigkeit und Kinder stellten das traditionelle Leitbild stärker und unmittelbarer in Frage als beispielsweise die vermeintlich unzureichende Ausgestaltung des Familienlastenausgleichs oder ein familienfeindlicher Wohnungsbau. Daher verwundert es kaum, daß hier die normativen Aspekte eine größere Rolle spielten.

Neben dem Material früherer Berichte und Enqueten stützte sich der erste Familienbericht auf zwei Gutachten von Wissenschaftlern, die nicht im Beirat waren: Der schon oben vorgestellte Hans Wilhelm Jürgens erarbeitete eine Stellungnahme zum Verhältnis von Familiengröße und Bildungsweg der Kinder, und der Münchner Soziologe Friedhelm Neidhardt verfaßte eine Abhandlung über die Sozialisation von Kindern. Unveröffentlichtes Material ging schließlich auch über den Beitrag des Beiratsmitglieds Gerhard Wurzbacher in den ersten Familienbericht ein, der empirisches Material aus der EMNID-Erhebung „Ehe und Elterngemeinschaft 1964“, die unter seiner Leitung durchgeführt worden war, einarbeitete.¹⁴⁶

Da der Familienbericht in wesentlichen Teilen auf den Daten und Analysen der vorhergehenden Enqueten und Berichte beruhte und auch von denselben Fachleuten bzw. Ressorts erstellt wurde, waren große inhaltliche Differenzen zwischen den Enqueten und dem Familienbericht kaum zu erwarten. Nicht im Datenmaterial an sich lag die ausschlaggebende Bedeutung des ersten Familienberichts, sondern in dem funktionalen Ansatz, der der Darstellung zugrunde lag. Die Enquete definierte die Familie als Träger gesellschaftlicher Funktionen. Wo diese Funktionen gefährdet waren, sah sich die Familienpolitik auf den Plan gerufen.

Dabei war anfangs durchaus umstritten, welche sozialen Gebilde eigentlich der Gegenstand des Familienberichtes sein sollten. Was war unter Familie zu verstehen? Das Familienministerium wollte nur die Kernfamilie, d. h. ein Elternpaar mit einem oder mehreren Kindern, im Bericht behandelt sehen. Dagegen wurde von anderen Ressortvertretern eingewandt, daß auch und gerade die – noch – kinderlosen Ehepaare einbezogen werden mußten.¹⁴⁷ Sie bildeten, so die Kritik, auch eine wichtige Zielgruppe, die durch familienpolitische Maßnahmen zur Familiengründung und zum Aufziehen von Kindern motiviert werden sollte. Dieser Konflikt war Ausdruck von unterschiedlichen Ansätzen: Hinter dem Einwand stand die Vorstellung von Familie als einer Folge von unterschiedlichen Familienphasen. Der Übergang von einer in die nächste Phase sollte familienpolitisch begleitet werden. Dies stand in einem gewissen Spannungsverhältnis zu dem Familienbe-

¹⁴⁶ Vermerk des Bundesfamilienministeriums, Wingen und Voigt, vom 10. 11. 1967, BAK, B 153/698.

¹⁴⁷ Vgl. zu der Debatte Vermerk des Bundeswirtschaftsministeriums vom 14. 7. 1966 über die Ressortbesprechung zum Familienbericht am 30. 6. 1966, BAK, B 136/6137. An den Besprechungen waren neben dem einladenden Familienministerium das Finanz-, das Innen-, das Arbeits-, das Landwirtschafts-, das Wohnungsbau- und das Verteidigungsministerium beteiligt. Hinzu kam das Bundeskanzleramt sowie zeitweise das Gesundheitsministerium. Vgl. Teilnehmerliste im Anhang zum Ergebnisprotokoll vom 22. 2. 1967 zur zweiten Ressortbesprechung am 16. 2. 1967, BAK, B 136/6137.

griff des Familienministeriums, das diese Entscheidungsprozesse nicht so deutlich im Blick hatte und von einer statischen Situation der Familien mit Kindern ausging.

Einigkeit bestand dagegen in dem vom Vertreter des Familienministeriums, Max Wingen, vorgetragenen Punkt, die „unvollständige“ Familie, also vor allem ledige und geschiedene Mütter, nicht eigens aufzunehmen, da man im ersten Familienbericht „nicht dezidiert auf die nicht ganz typische Familie“ eingehen wollte.¹⁴⁸ So lautete die Definition von Familie im ersten Familienbericht der Bundesregierung: „Grundsätzlich wurde entsprechend der neueren familiensoziologischen Terminologie – zum Unterschied von einem im Sprachgebrauch häufig verwendeten weiteren, Verwandte verschiedener Grade einschließenden Familienbegriff – unter Familie eine Gruppe verstanden, in der ein Ehepaar mit seinen Kindern zusammenlebt. Diese reine Eltern-Kinder-Gemeinschaft („Kernfamilie“) stellt eine soziale Gruppe besonderer Art dar, gekennzeichnet durch eine biologisch-soziale Doppelnatur und eine in anderen sozialen Gruppen in diesem Umfang nicht anzutreffende ‚Totalität‘ der sozialen Beziehungen.“¹⁴⁹ Im folgenden listete der Familienbericht die gesellschaftlichen Funktionen der Familie auf: Reproduktions-, Haushalts-, Sozialisations- und Regenerationsfunktion. Er eröffnete damit konkrete Aufgabenfelder für die Familienpolitik, die die Funktionen fördern und behindernde Faktoren abbauen sollte.

Auch die folgenden Familienberichte bestimmten jeweils einen eigenen, neuen Familienbegriff und in der Kette der sechs bisher erschienenen Berichte spiegeln sich die Wandlungen des westdeutschen Familienverständnisses in den letzten 35 Jahren. Hier hatten die Familienberichte einen „vorbildgebenden Charakter“ für die Familienpolitik.¹⁵⁰

Mitte Januar 1968 verabschiedete das Kabinett den ersten Familienbericht. Die Auseinandersetzung mit dem Familienbericht kam allerdings nur schleppend voran. Anfang März stand er im Parlament zur Diskussion, wo er an den zuständigen Ausschuß weitergeleitet wurde. Erst im Oktober des Jahres lud der Bundestagsausschuß für Familien- und Jugendfragen, der die Initiative zur Erstellung des Berichtes gegeben hatte, einige Experten zu einem Hearing ein.¹⁵¹ Ins Plenum gelangte der Bericht danach nicht zurück.¹⁵² Auch in der Presse gab es nur eine geringe Resonanz auf die Veröffentlichung des Berichtes.¹⁵³ Ob der erste Familienbericht die familienpolitische Konzeption der Bundesregierung konkret beeinflusste, ist schwer festzustellen, da es weder eine Stellungnahme der Bundesregie-

¹⁴⁸ Vermerk des Bundeskanzleramts vom 7. 7. 1967 über die Ressortbesprechung am 6. 7. 1967, BAK, B 136/6137.

¹⁴⁹ Erster Bericht der Bundesregierung über die Lage der Familien in der Bundesrepublik Deutschland vom 25. 1. 1968, S. 7, BT-Drs. 5/2532.

¹⁵⁰ Lamm-Heß, Familienberichte, S. 22. Vgl. dazu auch Lee, Familie, S. 180–192.

¹⁵¹ Hearing zum ersten Familienbericht. Dr. Hutter vor dem Bundestagsausschuß für Familien- und Jugendfragen, in: Stimme der Familie, 15 (1968), Nr. 11, S. 84.

¹⁵² Vgl. Schreiben des FDK-Präsidenten Hans Hutter an die Fraktionsvorsitzenden des Bundestages, teilweise abgedruckt in: Der vergessene Familienbericht. Familienbund fordert Aktivierung der Familienpolitik, in: Stimme der Familie, 17 (1970), Nr. 3, S. 18.

¹⁵³ Lee, Familie, S. 183.

rung noch eine parlamentarische Diskussion über den Bericht gab.¹⁵⁴ Sachverständigenaussagen und politische Stellungnahme sind in der Bundestagsdrucksache im Gegensatz zu späteren Familienberichten kaum zu trennen, da die beteiligten Ressorts während der Redaktionsphase wissenschaftliches Material und politische Aussagen vermischten. So ist die Haltung der Bundesregierung gegenüber dem Bericht kaum zu erkennen.

Bisher in der Forschung kaum beachtet worden ist jedoch die Tatsache, daß die Publikation des ersten Familienberichts auf die Länderfamilienpolitik äußerst anregend wirkte. Obwohl die Darstellung im Familienbericht sich auf Maßnahmen des Bundes beschränkte, zeigten die für Familienfragen zuständigen Abteilungsleiter der Länderverwaltungen starkes Interesse an einem Gespräch über den Bericht. Sie hatten kurz zuvor im Januar 1968 anlässlich eines BVerfG-Urteils, das die Finanzierungsabkommen bei familienpolitischen Maßnahmen zwischen Bund und Ländern neu regelte, die Ende 1964 eingeschlafenen gemeinsamen Konferenzen im Bundesfamilienministerium wieder aufgenommen.¹⁵⁵ Für die sechste Konferenz im November 1968 hatte Max Wingen eine Reihe konkreter Schlußfolgerungen aus dem Familienbericht entwickelt, die explizit Länderkompetenzen betrafen.¹⁵⁶

Gleich einleitend nahm Wingen die Länder in die Pflicht, sich stärker in der familienpolitischen und demographischen Forschung zu engagieren. Als Initialzündung dafür könne, so Wingen, das kurz zuvor begonnene Schwerpunktprogramm Demographie der DFG fungieren. In bezug auf die Praxis ging der Referent hauptsächlich auf die Bildungs- und Beratungseinrichtungen ein. Elternbildung, Elternberatung und Erziehungsberatung lagen vor allem seit dem BVerfG-Urteil des vergangenen Jahres im Zuständigkeitsbereich der Länder. Wingen schlug zur besseren Koordination die Aufstellung von Familienplänen in den Ländern vor. Neben der vorsichtigen Anregung von Ganztagschulen wandte sich Wingen vor allem mit einem Appell zum Ausbau der Kindergärten an die Ländervertreter. Auch der chronisch defizitäre Bereich der Haus- und Familienpflege wurde kurz angeschnitten. Abschließend forderte Wingen eine bessere Koordination der verschiedenen Träger familienpolitischer Maßnahmen: „Rationale Familienpolitik in einem demokratischen Gemeinwesen mit einer föderativen Struktur ist ohne ein Mindestmaß an Übereinstimmung zwischen den verschiedenen Verantwortungsträgern – und mit den betroffenen Familien selbst – über die verfolgten Ziele, die dabei maßgebenden Grundsätze und Rangordnungen sowie die Handhabung der Instrumente nicht denkbar.“¹⁵⁷

Das „Mindestmaß an Übereinstimmung“ bestand für Wingen zum ersten in der Ablehnung einer bevölkerungspolitischen Akzentuierung der Familienpolitik im

¹⁵⁴ Vgl. theoretisch zur Rezeption der Familienberichte Walter, Familienberichterstattung, S. 90–93.

¹⁵⁵ Vgl. zu den Länderkonferenzen für Familienfragen Kapitel II.4.

¹⁵⁶ Folgerungen aus dem 1. Bericht der Bundesregierung über die Lage der Familien unter besonderer Berücksichtigung der Länder und Gemeinden. Expose für die Länderkonferenz am 7. 11. 1968 von Max Wingen, BAK, B 153/706.

¹⁵⁷ Ebenda, S. 46.

Sinne einer „Hebung der Geburtenfreudigkeit“. Wingen stand dem zwar nicht grundsätzlich ablehnend gegenüber, betonte aber, wie sich aus dem Familienbericht ergebe, sei gegenwärtig nicht nur der Bestand der Bevölkerung gesichert, sondern die Bevölkerung wachse sogar leicht. „Man sollte auch dies deutlich aussprechen“, erklärte Wingen, „um der gelegentlich immer noch anzutreffenden bevölkerungspolitischen Fehldeutung der Familienpolitik, wie andererseits der unzulässigen Übertragung von Urteilen, die auf die Situation in einer Reihe von Entwicklungsländern zutreffen, auf die deutsche Bevölkerungssituation zu begegnen.“¹⁵⁸

Wingen hob dabei das Leitbild der „verantworteten Elternschaft“ hervor. Da Familienpolitik auf Landesebene vor allem Kultur- und Bildungspolitik sei, müsse eine „zeitnahe“ Familienpolitik darauf achten, „den Wert ‚Familie‘ nicht in ideologischer Überspitzung“ zu überziehen. Er plädierte statt dessen für den Ansatz einer „rationalen Familienpolitik“ – ein Begriff, den Wingen an dieser Stelle sehr früh und noch nicht als elaboriertes Konzept verwendete, und der unter der SPD-Familienministerin Käte Strobel eineinhalb Jahre später zum Leitbegriff einer Neuausrichtung der Bundesfamilienpolitik werden sollte.

Im Gespräch mit den Ländervertretern nutzte Wingen den Familienbericht, um familienpolitische Forderungen zu untermauern, die bereits seit längerem ins Auge gefaßt worden waren. Bildungs- und Beratungsmaßnahmen als familienpolitische Ansatzpunkte waren nicht erst aufgrund des Familienberichts in die Diskussion gekommen. Die soziologische Untersuchung der gesellschaftlichen Funktionen der Familie, wie sie der erste Familienbericht erstmals mit politischer Begründung verlangt hatte, eröffnete jedoch eine neue Legitimationsgrundlage.

So entwickelte der erste Familienbericht zwar keine neuen familienpolitischen Aufgabenfelder, lieferte aber Begründungsmuster, die unter dem alten Leitbild nicht möglich gewesen wären. Bezeichnenderweise griff Wingen in seinem Gespräch mit den Ländervertretern jedoch nur einzelne Maßnahmen heraus. Noch geringer war der Anteil der Vorschläge, die tatsächlich während der Sitzung zwischen den Ländervertretern diskutiert wurden. Von den Ländern wurden vor allem die Gedanken zur Kindergartenfrage aufgegriffen. Dabei zeigte sich, daß im allgemeinen pädagogische Fragen stark im Vordergrund standen. In der Debatte bedauerten die Ländervertreter, daß der „hier sehr wichtige Bezug zur Familie doch sehr vernachlässigt werde“.¹⁵⁹ Den Gesamtansatz, die gesellschaftlichen Funktionen der Familie ins Zentrum der familienpolitischen Diskussion zu stellen, vermittelte Wingen kaum. Vielmehr sah er das verbindende Element einer Familienpolitik aus einem Guß in übereinstimmenden bevölkerungspolitischen Leitvorstellungen.

Schon während der Abfassung des ersten Familienberichts war den Verfassern deutlich geworden, daß diese Form der Regierungsberichterstattung, die nicht

¹⁵⁸ Ebenda.

¹⁵⁹ Zitat im Zusammenhang mit der Diskussion über Versuche zu Ganztagschulen in den Ländern Baden-Württemberg, Berlin, Hamburg, Hessen und Rheinland-Pfalz. Vgl. Kurzprotokoll über die 7. Konferenz für Familienfragen am 14. 2. 1969, BAK, B 189/2823.

zwischen wissenschaftlichem und politischem Teil trennte, letztlich dem Zweck – einer wissenschaftlich legitimierten Politik – nicht sehr dienlich war.¹⁶⁰ Aufgrund der geringen Resonanz in den Bundesorganen und der Kritik aller Beteiligten am Verfahren der Erstellung modifizierte der Bundestag seinen Auftrag für den zweiten Familienbericht. In Zukunft sollten die Berichte von einer unabhängigen Kommission, die aus bis zu sieben Sachverständigen bestand, erstellt werden, und die Bundesregierung sollte ihren Kommentar so anfügen, daß der wissenschaftliche Bericht vom politischen Kommentar klar zu trennen sei. De facto bedeutete dieses Verfahren eine Zwischenform zwischen den seit 1969 in der Geschäftsordnung des Bundestags verankerten Enqueten, bei denen der Bundestag selbst eine Kommission aus Bundestagsabgeordneten und Wissenschaftlern bildete, und den traditionellen Regierungsberichten. Der Bundestag beauftragte zwar weiterhin die Bundesregierung mit der Erstellung der Familienberichte, schrieb ihr aber nun ein genaues Verfahren vor. Funktional betrachtet, stärkte diese Verfahrensänderung die Position des Parlaments und hier vor allem die der Opposition. Für die Oppositionsfraktion hing der Nutzen der Berichte nämlich davon ab, ob der Informationsteil und die politischen Bewertungen deutlich voneinander getrennt waren und ob der wissenschaftliche Teil Freiraum für Interpretationen ließ, die von denen der Regierung abwichen.¹⁶¹ In bezug auf die Parlamentarismusdebatte der sechziger Jahre, die die ungleiche Machtverteilung zwischen Exekutive und Legislative kritisierte, war die Wirkung der reformierten Form der Regierungsberichte ambivalent. Zwar war der zweite Familienbericht transparenter als der erste, der Informationsvorsprung der Verwaltung blieb aber bestehen.¹⁶²

In einem weiteren Punkt modifizierte der Bundestag seinen Auftrag an die Regierung: Die Familienberichte sollten in Zukunft immer im ersten Jahr der Legislaturperiode vorgelegt werden, damit die Politiker bei ihrer Arbeit auf die Materialien zurückgreifen konnten.¹⁶³ Der Termin für den nächsten Familienbericht wäre demnach Ende Juni 1974 gewesen. Um aber nicht in der laufenden Legislaturperiode ohne Bericht auskommen zu müssen, verfügte das Parlament noch, daß bis zum Juni 1972 ein Zwischenbericht vorgelegt werden solle. Dieser Zwischenbericht stand im Schatten der vorzeitigen Bundestagsauflösung, und seine Studien wurden daher als Monographien der wissenschaftlichen Verfasser weitgehend ohne öffentliche Resonanz 1973 veröffentlicht.¹⁶⁴

Die vier Einzelstudien machen deutlich, daß man mit der Wissenschaft in einen offeneren Dialog treten wollte. Als Autoren sprach die Familienministerin Käthe Strobel nämlich nicht mehr nur Mitglieder des Beirats an, sondern holte sich mit dem Berliner Politologen Dietrich Hänsch einen äußerst kritischen Beobachter

¹⁶⁰ Vgl. Debatte über die Problematik des Regierungsberichts in der Ressortbesprechung am 15. 12. 1967 im Bundesfamilienministerium. Vermerk Zimmermann, BAK, B 136/6137.

¹⁶¹ Vgl. dazu u. a. Ismayr, Bundestag, S. 472–478; ders., Berichte.

¹⁶² Ismayr, Bundestag, S. 475.

¹⁶³ Vgl. dazu Wingen, Parlamentsbeschluß, S. 62.

¹⁶⁴ Die Zwischenberichte erschienen als Publikationen in der Reihe des Bundesfamilienministeriums: Schubnell, Geburtenrückgang; Wurzbacher/Cyprian, Probleme (darin der Beitrag von Hänsch u. a., Probleme von Familien in der BRD); Wahl, Familienbildung.

der bundesrepublikanischen Familienpolitik ins Verfasserteam.¹⁶⁵ Die unter seiner Regie entstandene Studie über Probleme von Familien in der Bundesrepublik sprach sich für ein neues Familienleitbild jenseits der ehebasierten Familie aus. Unter den Studien, die in drei Bänden 1973 erschienen, gab es neben den Teilen, die den Familienbericht von 1968 fortschrieben – das war vor allem im statistischen Bereich der Geburtenentwicklung und der Frauenerwerbstätigkeit der Fall –, auch eine Untersuchung über Familienbildung und -beratung, die von Klaus Wahl, einem Mitarbeiter des Deutschen Jugendinstituts in München, erstellt wurde. Damit griff man das Thema auf, das sich in den Nachgesprächen zum ersten Familienbericht zwischen den Ländern und der Bundesrepublik als wichtigstes herauskristallisiert hatte.

Während der erste Familienbericht von 1968 in seiner Gesamtanlage als Überblickswerk konzipiert war, konzentrierte sich der zweite Familienbericht 1975 auf das Teilgebiet der Sozialisation. Auffällig ist, daß sich die hierfür ins Auge gefaßten Maßnahmen – Ausbau der Kindergartenbetreuung, Elternschulung, Beratungseinrichtungen – weitgehend im Kompetenzbereich der Länder und Kommunen befanden. Die thematische Wahl läßt sich in dreifacher Hinsicht interpretieren: Zum ersten folgte der Bericht mit seiner neuen Schwerpunktsetzung dem Trend, Bildung als Instrument zur Lösung gesellschaftlicher Probleme einzusetzen. Dafür spricht auch, daß der Familienbericht das Schlagwort der Chancengleichheit im Bildungssektor aufnahm. Die traditionelle Familie erschien in diesem Zusammenhang als ein Faktor, der der sozialen Mobilität entgegenwirkte. Zudem kann der zweite Familienbericht als ein Versuch gedeutet werden, eine gewisse Ordnung in den nahezu unübersehbaren Kompetenzwirrwarr im Bereich der Familienbildungs- und -beratungseinrichtungen zu bringen. Mit der allgemeinen Aufwertung dieser Initiativen sollte eine Vereinheitlichung der inhaltlichen Arbeit und der Finanzierung verbunden werden. Drittens behaupteten Kritiker, die Bundesregierung habe sich vor allem deshalb auf die Sozialisationsfragen konzentriert, weil hier die finanzielle Belastung vor allem auf den Schultern der anderen Gebietskörperschaften ruhe. Franz-Xaver Kaufmann, ein unionsnaher katholischer Familienpolitikexperte, bemerkte in einem Kommentar zum zweiten Familienbericht, „daß die Bundesregierung im wesentlichen ihre Zustimmung und ihre Unterstützung denjenigen Vorschlägen leiht, welche in die Kompetenz der Länder und Kommunen und nicht in die eigene fallen. Nahezu alle diejenigen Maßnahmen, welche finanzielle Aufwandserhöhungen beim Bund ohne eine entsprechende Länderbeteiligung auslösen würden, werden abgelehnt.“ Auf der anderen Seite hatte die Bundesregierung in ihrer politischen Bilanz nur eigene Bemühungen und Leistungen dargestellt und die der Länder weitgehend ausgeblendet.¹⁶⁶

Die nahezu ausschließliche Konzentration auf Sozialisationsfragen ist auch bemerkenswert angesichts der Tatsache, daß der zweite Familienbericht zu einem

¹⁶⁵ Hänsch hatte 1969 das stark umstrittene Buch „Repressive Familienpolitik“ veröffentlicht, in dem er die Familienpolitik der Bundesrepublik als Instrument der Sexualdisziplinierung interpretierte.

¹⁶⁶ Kaufmann, Verhältnis, S. 303.

Zeitpunkt verfaßt wurde, als das Phänomen des „Pillenkicks“, also der massive Geburtenrückgang seit Ende der sechziger Jahre, voll zum Durchbruch gekommen war. Was sich in den Statistiken des ersten Familienberichts 1968 erst angedeutet hatte, zeigte sich nun als gravierendes demographisches Problem, und der Zwischenbericht 1973 hatte sich sogar in einer gesonderten Studie mit der Frage beschäftigt.¹⁶⁷ Angesichts dessen warf der konservative Bevölkerungsforscher Kaufmann der sozialliberalen Regierungskoalition eine „bevölkerungspolitische Ratlosigkeit“ vor.¹⁶⁸ „Während die bevölkerungspolitischen Fragen der CDU implizit von der nicht näher begründeten Norm einer Bestandserhaltung der Bevölkerung ausgehen“, erklärte der Soziologe, „drückt sich die Bundesregierung in einer schon nicht mehr als elegant zu bezeichnenden Weise um eine Stellungnahme zur Frage eines ‚ausreichenden‘ Nachwuchses. Mit dem Hinweis auf das ‚Recht der Eheleute‘ [...] wird das eigentliche Problem umgangen, nämlich die Frage, ob nicht gerade die freie und verantwortliche Entscheidung der Eheleute in ihrem Inhalt von gesellschaftlichen Bedingungen abhängig ist, die unter anderem auch das Produkt staatlicher Maßnahmen und staatlicher Unterlassungen sind.“¹⁶⁹

Aus einem weiteren Grund muß die Hervorhebung des „pädagogischen Steuerungsfeldes“¹⁷⁰ zu diesem Zeitpunkt näher betrachtet werden. Sie ging nämlich mit einer stärkeren Betonung der „Rationalität“ in der Familienpolitik einher.¹⁷¹ Gerade im Bereich der pädagogischen Maßnahmen sind jedoch Rationalitätskriterien im Sinne einer Erfolgskontrolle kaum anzuwenden.

Mit dem Schlagwort der „rationalen Familienpolitik“ wollte die erste sozialdemokratische Familienministerin Käte Strobel kurz nach ihrem Amtsantritt 1970 plakativ den Beginn einer neuen Ära in der Familienpolitik markieren.¹⁷² Tatsächlich hatte der Übergang vom transzendentalen Familienleitbild zu einer an wissenschaftlichen Erkenntnissen orientierten Familienpolitik schon in den sechziger Jahren begonnen und war bereits unter der christdemokratischen Vorgängerin Strobels, Aenne Brauksiepe, zu einem gewissen Abschluß gekommen. Brauksiepe hatte schon 1969 erklärt, daß Familienpolitik nicht auf „Wunschbildern“ basieren könne, sondern „Wirklichkeitserkenntnis und klare Ordnungsvorstellungen“ voraussetze.¹⁷³ Strobel distanzierte sich endgültig einerseits von dem Ansatz „romantischer Ideologen“, die aufgrund ihrer Gesellschafts- und Kulturkritik überkommenen Leitbildern anhängen, und andererseits von dem in der Außerparlamentarischen Opposition (APO) zum Teil propagierten „revolutionären Modell

¹⁶⁷ Schubnell, Geburtenrückgang.

¹⁶⁸ Kaufmann, Verhältnis, S. 306.

¹⁶⁹ Franz-Xaver Kaufmann: Familienpolitik als Politik für das Kind. Referat auf der 11. Jahresveranstaltung der Landesarbeitsgemeinschaft der Familienverbände in Nordrhein-Westfalen am 4. 1. 1975 in Düsseldorf, zitiert nach: Empfehlungen des sdf-Studienseminars (sdf = sozialer dienst familie) zum 2. Familienbericht und Quellen vom 1. 6. 1976, S. 33, BAK, B 189/15744.

¹⁷⁰ Gross, Selbstbestimmung, S. 300.

¹⁷¹ Zum Widerspruch zwischen „rationaler Familienpolitik“ und pädagogischen Maßnahmen, deren Wirkungen selten rational kontrollierbar sind, vgl. Gross, Selbstbestimmung.

¹⁷² Strobel, Abschied. Folgende Zitate von Strobel ebenda.

¹⁷³ Brauksiepe, Grundsatzfragen, S. 345. Vgl. dazu Walter, Familienberichterstattung, S. 86 f.

der Anti-Familie“, das durch die Abschaffung der Familie eine kulturelle Revolution herbeiführen wollte. In der Diskussion um die „rationale Familienpolitik“ spiegelte sich noch einmal, wie Elemente einer soziologisch begründeten Familienpolitik zunehmend das vorwissenschaftliche Leitbild verdrängten und welche gravierenden Folgen das für die Familienpolitik hatte.

Die „rationale Familienpolitik“ konzentrierte sich auf die Definition von klaren Zielen und die Ermittlung angemessener Mittel, um diese Ziele zu erreichen.¹⁷⁴ Die Ziele mußten dabei nicht nur eindeutig, sondern auch ausreichend operationalisierbar sein. Im Unterschied zur konservativen Familienpolitik der fünfziger und frühen sechziger Jahre sah der sozialdemokratische „rationale“ Ansatz die Familie nicht als förderungs- und schutzwürdigen Wert an sich, sondern orientierte sich an den gesellschaftlichen Funktionen der Familie wie Sozialisation, Platzierung in der Gesellschaft sowie generative und emotionale Aufgaben. „Von praktikablen Zielsetzungen wird man nur dort sprechen können, wo Mittel und Zweck in einer auch empirisch gesicherten Sachbeziehung stehen, wo nur etwas als Ziel angenommen wird, über dessen sachlichen – und nicht bloß werthaften – Gehalt Übereinstimmung besteht“, forderte Max Wingen. „Die Zielformulierung darf nicht bei der Berufung auf gesellschaftliche Wertideen stehen bleiben, sondern muß zu einer ausreichenden Konkretisierung der Zielvorstellung mit Bestimmung ihres möglichst weitgehenden empirischen Gehalts gelangen.“ Schon aus diesen Sätzen wird die entscheidende Rolle der empirischen Wissenschaft für die Zieldefinition deutlich. Die wissenschaftlichen Erkenntnisse waren aber auch notwendig für die Bestimmung angemessener Mittel zur Erreichung der Ziele.

Die zentrale Rolle, die die Wissenschaftler bei der Etablierung neuer Legitimationsmuster spielten, fand nicht überall ungeteilte Zustimmung. Gerade an der strikten Orientierung an einer vermeintlich wertneutralen Wissenschaft knüpfte der Widerspruch konservativer und christlicher Kreise an. So kritisierte beispielsweise Hans Pöttgens in einem Vortrag vor dem katholisch-sozialen Institut der Erzdiözese Köln: „Bedenklich wird diese Vorgehensweise, wenn durch die wissenschaftlichen Belege und Verweise, bewußt oder unbewußt, ein logischer, unausweichlicher Sach- und Handlungszusammenhang abgeleitet wird.“¹⁷⁵ Fehle das „Wertfundament“, dann bestehe eine Gefahr. Familienpolitische Maßnahmen würden nur dann eingeleitet, wenn man wissenschaftlich gesicherte Ergebnisse dafür vorliegen habe, dadurch reduziere man die anstehenden Probleme auf die Dimension von Sachfragen. Der Wissenschaft werde dadurch eine „unangemessene Rechtfertigungsfunktion“ zugewiesen. Demgegenüber beziehe die Familie im Verständnis der katholischen Soziallehre ihren Stellenwert nicht allein aus ihrer Funktion für die Gesellschaft. „Ziel der Familienpolitik kann es danach nicht sein, mittels staatlicher und gesellschaftlicher Eingriffe und Kontrollen, auch wenn sie bei Versicherung der hohen Wertschätzung der Familie angeblich nur Hilfestellungen leisten wollen, funktionale und erzieherische Höchstleistungen, gesell-

¹⁷⁴ Vgl. zum folgenden Wingen, *Umriss*, S. 169–173. Der Artikel ist der Abdruck eines Vortrags vor der internationalen Familienkonferenz der UIOF in Madrid vom 1.–5. 6. 1971. Folgendes Zitat ebenda

¹⁷⁵ Pöttgens, *Familienpolitik*, S. 29.

schaftlich optimale Produktivität erreichen zu wollen.¹⁷⁶ Wissenschaftliche Beiträge, beispielsweise in Form der Familienberichte, seien daher „eine sehr brauchbare Hilfe“, bildeten aber für eine erschöpfende Zieldefinition keine ausreichende Grundlage.

Auch der zweite Familienbericht wurde – ähnlich wie der erste – von der Bundesregierung in ihrer Stellungnahme nicht von der Gesamtkonzeption her beurteilt, sondern punktuell positiv bzw. negativ kommentiert. Auch in der Bundestagsdebatte griffen die Redner von Regierung und Opposition nur einzelne Punkte auf, die ihnen im Hinblick auf ihre familienpolitische Zielsetzung wichtig erschienen. Diese selektive Wahrnehmung führte dazu, daß in der Familienpolitik kein klarer Wechsel vom christlich-transzendentalen Idealbild zum funktional begründeten Familienbild sichtbar wird. Vielmehr konkurrierten und vermischten sich Leitbildelemente und funktionale Orientierungen.¹⁷⁷ Diese Problematik spiegelt sich in einigen Beispielen in dieser Untersuchung.

2. Die Familienverbände

Organisatorische Anfänge zwischen Selbsthilfebewegung und politischem Interessenverband

Der erste Familienverband, der sich nach 1945 in Westdeutschland bildete, war der „*Deutsche Familienverband*“ (DFV). Die Idee zu seiner Gründung entstand 1948 während der Katholischen Sozialen Woche, einer Tagung katholischer Verbände in München.¹⁷⁸ Treibende Kräfte waren hauptsächlich katholische Laien, die sich auf Vorbilder im Ausland, vor allem die Familienbewegungen in Frankreich und Belgien, stützten. Transportiert wurden solche Ideen beispielsweise von dem Flamen van Nuffel, der als ehemaliges Mitglied des belgischen Familienverbands Anfang der fünfziger Jahre Generalsekretär des DFV war.¹⁷⁹ Präsident des neu gegründeten Verbandes wurde Franz Umstätter, die Verbandsspitze rekrutierte sich vor allem aus Kreisen der bündischen und der katholischen Jugend. Mitglied im DFV konnten nicht nur Familien werden, sondern auch deren „Freunde“.¹⁸⁰ Zum DFV gehörten unter anderem prominente Wissenschaftler wie Hans Achinger, Ludwig Neundörfer, Helmut Schelsky und Ferdinand Oeter, die später auch im Beirat des Bundesfamilienministeriums mitwirkten.

Der Deutsche Familienverband bildete nach seiner offiziellen Gründung im März 1950 in München zunächst die einzige familienpolitische Interessenvertretung in der BRD. Er verstand sich als überkonfessionelle und überparteiliche Vereinigung und verortete sich formal in der Tradition der Weimarer Zeit, in der es

¹⁷⁶ Ebenda, S. 32.

¹⁷⁷ So auch die Ergebnisse von Walter, Familienberichterstattung, S. 93.

¹⁷⁸ Vgl. zum DFV Ruhl, Unterordnung, S. 138 ff. Dort zahlreiche Hinweise auf zeitgenössische Artikel. Vgl. auch Witt, Familienverband.

¹⁷⁹ G. J. van Nuffel wurde 1952 allerdings wegen „Unfähigkeit“ aus dem Posten entlassen, vgl. Ruhl, Unterordnung, S. 139.

¹⁸⁰ Delille/Grohn, Blick, S. 76.

ebenfalls nur einen Verband gegeben hatte. Bald machte ihm jedoch der 1953 gegründete „*Bund der Kinderreichen Deutschlands*“ (BKD) diese Position streitig, der sich ebenfalls als Nachfolgeorganisation des Weimarer Familienverbandes sah.¹⁸¹ Auch personell gab es im BKD Kontinuitäten zur 1945 von den Alliierten verbotenen Vorgängerorganisation: Der Amtsarzt Robert Engelsmann, NSDAP-Mitglied seit April 1933 und stellvertretender Vorsitzender des „Reichsbundes der Kinderreichen Deutschlands“, den die Nationalsozialisten dem Rassepolitischen Amt der NSDAP angeschlossen hatten, wurde auch bei der Neugründung nach Kriegsende wieder in den Vorstand gewählt.¹⁸²

Der BKD stand den Vertriebenenorganisationen nahe, was sich auch an seinen politischen Initiativen ablesen läßt. Im Zentrum seiner Aktivität standen hauptsächlich Wohnungs- und Siedlungsfragen.¹⁸³ So unterhielt der BKD beispielsweise eine eigene Eigenheim- und Wohnungsbau GmbH, die 1954 mit kommunaler finanzieller Unterstützung mit der Errichtung von Wohnungen für kinderreiche Familien begann. Darüber hinaus hatte der BKD mit der „Selbsthilfe Ein- und Verkaufs GmbH Siedlungswerk“ ein Sozialwerk – hier konnten kinderreiche Familien Grundbedarfsgüter billiger als zum Marktpreis einkaufen –, war mit dem Verlag „Familie und Heimat“ Träger eines Kulturwerks, und schließlich unterhielt er auch noch ein Erholungswerk. Regional entwickelte der BKD sehr unterschiedliche Schwerpunkte. In Bayern beispielsweise dominierten zunächst die Wohnungsbauinteressen, das Sozialwerk des BKD begann hier erst 1960 mit seiner Arbeit.¹⁸⁴

Bald nach der Wiedergründung nach Kriegsende kam es zu mehreren Skandalen in der Leitung des Bundesverbands des BKD. Eine Betrugsaffäre um die beiden ersten Vorsitzenden Jakob Hinkens und Rainer M. Krupinski schlug 1954 hohe Wellen, und auch der Vorwurf des „Befangenseins in nationalsozialistischem Vokabular“ wurde laut. All dies führte unter anderem zum demonstrativen Austritt des Bundesfamilienministers Wuermeling aus dem Verband, Edo Osterloh,

¹⁸¹ In der Weimarer Zeit hatte es nur einen einzigen überkonfessionellen und überparteilichen Familienverband gegeben, zu dem sich 1921 mehrere lokale Gruppen zusammengeschlossen hatten. 1933 wurde er der NSDAP unterstellt, „um aus ihm eine Kampftruppe für nationalsozialistische Bevölkerungspolitik zu machen“. Gütt an Frick vom 12. 10. 1934, BAB, 15.01/26237-V. Unter dem Namen „Reichsbund deutscher Familien“ wurde er 1936 in die NSV eingegliedert. 1945 wurde der Verband aufgelöst. Zur Entwicklung des „Reichsbundes der Kinderreichen Deutschlands“ vgl. die zeitgenössische Darstellung zur Entwicklung in der Weimarer Zeit bei Engelsmann, Reichsbund. Dazu auch Stephenson, Reichsbund. Für Hinweise über den Reichsbund der Kinderreichen bin ich Johannes Vossen zu Dank verpflichtet, der mich auf einige einschlägige Quellen hingewiesen hat.

¹⁸² Die Mitgliedschaft Engelsmanns wird erwähnt bei Delille/Grohn, Blick, S. 77 f. In den Unterlagen des Verbandes aus den ersten Jahren nach der Wiedergründung im Bundesarchiv fand sich hingegen bislang kein Beleg dafür.

¹⁸³ Vgl. zu den einzelnen Werken und Initiativen: Rundschreiben Nr. 62 des BKD an seine Mitarbeiter vom 27. 7. 1955; Gründung und Entwicklung des „Bund der kinderreichen Familien“ eingetragener Verein, ohne Datum (1954), beide BAK, B 106/9369; Krupinski, Kinder.

¹⁸⁴ Das „Familienhilfswerk“ sollte sich auch der Förderung von Mütter-, Jugend- und Familienerholung widmen. Vgl. Rundschreiben des BKD Bayern vom 19. 11. 1959, BAK, B 153/830.

der Stellvertreter des Familienministers, trat gar nicht erst bei. Am Ende kam es zu einer Neugründung des Verbandes und Eva Finckenstein, die Bundestagsmitglied mit einem GB/BHE-Mandat war, wurde neue Vorsitzende.¹⁸⁵

Der von dem niederbayerischen Landtagsabgeordneten Karl Klammt (BHE) geführte bayerische Landesverband sorgte ebenfalls für einige Unruhe, denn er sagte sich schon bald von der Bundesorganisation los.¹⁸⁶ Die Bundesleitung behauptete zunächst, die Spaltung werde von der Mehrzahl der bayerischen Mitglieder nicht mitgetragen, und versuchte, einen neuen Landesvorsitzenden einzusetzen, um damit das Ausscheiden des bayerischen Landesverbands zu verhindern. Die Machtposition Klammts, der sich vor allem auf die Mitglieder aus der Region München stützte, war aber offenbar nicht zu erschüttern. Der bayerische Landesverband des BKD war mit großem Abstand der mitgliederstärkste Landesverband. Mitte der fünfziger Jahre hatte er mit 12 000 Personen mehr Mitglieder als alle anderen Landesverbände zusammen.¹⁸⁷ Bis 1960 holten einige andere Landesorganisationen auf. Vor allem in Niedersachsen und Hessen konnte der Verband seine Mitgliederzahl erheblich steigern. In Bayern dagegen nahm die Zahl der Mitglieder nach 1957 vergleichsweise nur geringfügig zu. Insgesamt war der BKD ein mitgliederstarker Verband. Nach seiner Gründung im April 1953 rief er durch Annoncen in Tageszeitungen kinderreiche Familien zum Beitritt auf und hatte damit offenbar einigen Erfolg.¹⁸⁸

In den folgenden Jahren versuchte der DFV, alle anderen nicht-konfessionellen Familienverbände zu integrieren. Vor allem beim BKD dauerten die Verhandlungen über einen Zusammenschluß jedoch Jahrzehnte. In Bayern gelang eine Einigung erst Anfang 1972, drei Jahre später als auf Bundesebene.¹⁸⁹ Der Bund der

¹⁸⁵ Vgl. zu den Vorgängen: Protokoll über die Sitzung des Vorbereitenden Ausschusses für den Bundesausschuß im Bund der kinderreichen Familien e.V. Leverkusen am 21.–22. 8. 1954, BAK, B 106/9369.

¹⁸⁶ Vgl. Gründung und Entwicklung des „Bund der kinderreichen Familien“ eingetragener Verein, ohne Datum (1954), BAK, B 106/9369.

¹⁸⁷ Eigene Angaben des BKD über Mitgliederzahlen vom Februar 1957. Zwar sind die Zahlen in Frage zu stellen, weil die selbsterhobenen Zahlen das Einflußgewicht des Landesverbandes gegenüber anderen Landesverbänden bestimmten. Für die Glaubwürdigkeit zumindest in der Dimension der Angaben spricht aber, daß der DFV, in dessen Unterlagen sich die Angaben finden, diese nicht anzweifelte. Vgl. Schreiben des Bundesgeschäftsführers des DFV Craushaar an den Bundesvorstand vom 21. 2. 1957 aus Anlaß der Fusionsverhandlungen zwischen BKD und DFV, BAK, B 195/32.

Mitgliederzahlen des BKD 1957: Bayern 12 000 (in Klammern handschriftlich: 29. 3. 16 000), Hessen 300, Rheinland-Pfalz 70, Nordrhein-Westfalen 1200, Niedersachsen 2000, Schleswig-Holstein 1500, Berlin 150, Baden-Württemberg 5000 (gemeinsam mit DFV), insgesamt 22 220.

Anstieg der Mitgliederzahlen 1957–1960: in Niedersachsen um 128%, in Hessen um 100%, in Bayern nur um 28%. Protokoll des 2. Bundesverbandstages vom 17.–18. 6. 1960, vgl. Ruhl, Unterordnung, S. 147, Fußnote 99 (ohne Quellenangabe). In den genauen Zahlenangaben differieren die Quellen von 1957 und von 1960 zwar, in den Größenordnungen stimmen sie jedoch überein.

¹⁸⁸ Gründung und Entwicklung des „Bund der kinderreichen Familien“ eingetragener Verein, ohne Datum (1954), BAK, B 106/9369.

¹⁸⁹ Bekanntgabe der Fusion zwischen DFV und BKD in Bayern auf der Sitzung der AGF Bayern vom 21. 1. 1972, FDK/Berlin, Ordner AGF Länder. In Baden-Württemberg

Kinderreichen bildete also sowohl auf Bundesebene als auch in Bayern bis Anfang der siebziger Jahre ein eigenständiges Gewicht.

Auch der dritte große Familienverband, der „*Familienbund der deutschen Katholiken*“ (FDK) wurde wie schon der Deutsche Familienverband in München gegründet, wo er zunächst auch seinen Bundessitz hatte.¹⁹⁰ Er entstand auch aus einem ähnlichen Milieu, und der Gründung waren heftige Debatten in der katholischen Kirche vorausgegangen, die sich vor allem um die Frage drehten, ob der formal überkonfessionelle, faktisch aber stark katholisch geprägte DFV die alleinige Interessenvertretung bilden oder ob man einen eigenen katholischen Familienverband ins Leben rufen sollte, was die Gründung weiterer Verbände mit anderer konfessioneller und politischer Ausrichtung nach sich ziehen konnte. 1953 entschied man sich für eine rein katholische Lösung. Den Ausschlag gab ein Beschluß der Fuldaer Bischofskonferenz, der allerdings viele katholische Laien verärgerte, die sich zuvor im DFV engagiert hatten. Daraus erklärt sich wohl auch die anfangs auffällig geringe Beteiligung von Vertretern katholischer Verbände im FDK.

Daß der FDK dennoch mit Mitgliederzahlen aufwarten konnte, die die anderer Verbände weit in den Schatten stellten, lag an der besonderen Form der Mitgliedschaft im FDK. Während die Mitglieder bei den anderen Familienverbänden eine verbindliche Beitrittserklärung unterschreiben mußten, richteten die Bischöfe für den FDK einen Aufruf an die katholischen Gemeinden, sich per Unterschriftenliste zur neuen Familienbewegung zu bekennen. Eine Unterschrift war nicht mit konkreten Verpflichtungen verbunden, auch Doppelmitgliedschaften waren möglich. Die rund 857 000 Unterschriften, die der FDK daraufhin innerhalb von eineinhalb Jahren bundesweit sammelte, sind deshalb nicht unbedingt Ausdruck einer starken Familienbewegung im katholischen Milieu der fünfziger Jahre, sondern eher ein Indiz für die hohe Folgebereitschaft der Laien gegenüber ihren Bischöfen.¹⁹¹ Dafür spricht auch, daß der FDK große Probleme hatte, seine Mitglieder zu konkretem Engagement zu bewegen.

Das oberste Gremium des FDK, der Zentrale Familienrat, der sich aus den Diözesanvereinigungen rekrutieren sollte und dem ein bischöflicher Berater zur Seite gestellt wurde, konstituierte sich am 16. Oktober 1953 in Frankfurt. Zum Präsidium des Familienrats wurden Joseph Hall, Berna Kirschner, Georg Wüst, Paul Lücke, Elisabeth Pitz, Inge Lepiorz und Maria Stommel gewählt.¹⁹² Aufgabe

schlossen sich die beiden Verbände bereits im Juli 1955 zusammen. Vermerk des Bundesfamilienministeriums vom 22. 3. 1957, BAK, B 153/829a.

¹⁹⁰ Die Gründungsgeschichte rekonstruierte erstmals Rölli-Alkemper, *Familie*, S. 417–449, allerdings mit etwas einseitigem Blick auf die ebenfalls starken regionalen Initiativen im Rheinland und nahezu ohne nähere Beleuchtung der Entwicklungen in Bayern.

¹⁹¹ Jahresbericht des FDK von 1954, BAK, B 106/9370. Vgl. Rölli-Alkemper, *Familie*, S. 441–443, der die Zahl von 850 000 Unterschriften nennt.

¹⁹² Liste der Angehörigen des Präsidiums des Zentralen Familienrates und der Geistlichen Beiräte, Anlage zum Situationsbericht der Bundesgeschäftsführung [des FDK] zum 1. 1. 1955, BAK, B 136/6165. Vgl. zu den Gründungsgremien auch Rölli-Alkemper, *Familie*, S. 444–446. Dort auch der Hinweis, daß der Katholische Frauenbund, der Kolpingverband und die katholische Arbeiterbewegung als wichtige familiennahe Verbände nicht vertreten waren.

des Zentralen Familienrats war die Entscheidung über künftige Richtlinien und die Wahl eines Präsidiums. Das erste Präsidium des katholischen Familienverbands bestand aus dem Augsburger Verlagsdirektor Josef Hall, Sophie zu Eltz – die sich noch im selben Jahr aus der Arbeit zurückzog – und dem Dortmunder Chefredakteur Robert Schmelzer. Daß München der Sitz des neuen Verbands wurde, hing zum Teil mit dem dortigen Wohnsitz des Geschäftsführers Karlheinz Groebmair zusammen, wichtiger war aber wohl das Argument, daß dort mit Kardinal Wendel ein einflußreicher Fürsprecher des FDK residierte.¹⁹³ Mit Justin Hamm, dem zweiten Pressereferenten im Bundeskanzleramt unter Adenauer, hatte der FDK allerdings auch einen mächtigen Verbindungsmann in Bonn.

Auch in den Mitgliederzahlen zeigte sich die Verwurzelung des FDK in Bayern. Über ein Drittel der Mitglieder des FDK stammten aus dem südlichen Bundesland.¹⁹⁴ Am einflußreichsten war hier der Diözesanverband Bamberg mit seinem langjährigen Vorsitzenden Alfons Bönig. Dieser Verband entfaltete eine überregionale Bedeutung. Dabei war der Kontakt zum Familienministerium in Bonn in den fünfziger Jahren intensiver als der zur Staatsregierung in München. Erst in den späten sechziger Jahren gelang es dem FDK unter großen Mühen, sich auch in den bayerischen Ministerien und bei der CSU Gehör zu verschaffen.

Der vierte große Familienverband, die „*Evangelische Aktionsgemeinschaft für Familienfragen*“ (EAF), hatte eine ganz andere Struktur als die bisher erwähnten Verbände.¹⁹⁵ Im Raum der evangelischen Kirche waren erste Arbeitsgruppen auf lokaler und regionaler Ebene schon Anfang der fünfziger Jahre entstanden. Eine der frühesten Initiativen war dabei der von Klaus von Bismarck, dem späteren stellvertretenden Vorsitzenden des Bundesfamilienbeirats, in Villigst ins Leben gerufene „Arbeitskreis Familie“. Auch im Rheinland, in Hessen, Württemberg und Baden gab es lokale und regionale evangelische Familienorganisationen. Bayern bildete hingegen in diesem Fall einen sehr späten Nachzügler.

Nach der Gründung des Familienbunds der deutschen Katholiken 1953 sah sich auch die evangelische Seite in einem gewissen Zugzwang. Sie gründete aber

¹⁹³ Ruhl, Unterordnung, S. 142 f., führt die Gründung des FDK mit hoher Wahrscheinlichkeit auf eine Initiative des Würzburger Bischofs Julius Döpfner zurück, da die wichtigste Koordinierungssitzung im April 1953 in Würzburg stattfand.

¹⁹⁴ Verteilung in den bayerischen Diözesen: Augsburg: 40 000 Familien, Bamberg: 36 500, Eichstätt: 19 500, München-Freising: 58 200, Passau: 27 000, Regensburg: 38 000, Würzburg: 88 000, insgesamt 307 200 Familien. Jahresbericht des FDK 1954, BAK, B 106/9370. Einen weiteren regionalen Schwerpunkt bildete das Rheinland.

¹⁹⁵ Vgl. zur Geschichte der EAF Gertrud Grohmann: *Evangelische Aktionsgemeinschaft für Familienfragen 1953–1966*, mit einer Anlage über die Entwicklung der Landesverbände, EAF-Archiv Bonn. Darin auch die Liste der angeschlossenen Verbände: Kirchenkanzlei der EKD, Innere Mission und Hilfswerk, Sozialkammer der EKD, Deutscher Evangelischer Kirchentag, Evangelische Frauenarbeit in Deutschland (mit ständigen Vertreterinnen der Evangelischen Frauenhilfe, des Deutsch-Evangelischen Frauenbunds und der Evangelischen Arbeitsgemeinschaft für Müttergenesung), Männerarbeit der EKD, Jugendkammer der EKD, Freie Vereinigung Evangelischer Eltern und Erzieher, Leiterkreis der Evangelischen Akademien, Evangelische Sozialakademie Friedewald, Arbeitsgemeinschaft Evangelischer Erzieher in Deutschland, Sozialethischer Ausschuß der Evangelischen Kirche im Rheinland.

keinen eigenen Familienverband, sondern bildete statt dessen im September 1953 in Bethel einen losen Zusammenschluß von evangelischen Verbänden und Werken, die an Familienfragen interessiert waren. Den Vorsitz der neuen Arbeitsgemeinschaft übernahm der geschäftsführende Direktor des Centrausschusses für die Innere Mission in Bethel, Pastor Friedrich Münchmeyer, der gemeinsam mit dem Oberkirchenrat Hansjürg Ranke der Initiator der Neugründung gewesen war. Ranke war übrigens zuvor im Vorstand der DFV gewesen.¹⁹⁶ Neben den Vereinen konnten auch Einzelpersonen als Mitglied hinzugezogen werden. Als Sachverständige und wissenschaftliche Berater wurden zunächst die Sozialwissenschaftler Hans Achinger, Ferdinand Oeter – der auf die programmatische Entwicklung der EAF großen Einfluß hatte – und Helmut Schelsky sowie die Vertreter aus der familienpolitischen Praxis Klaus von Bismarck, Martin Donath und Guido Groeger berufen. Später kamen unter anderem die künftige Vorsitzende und Bundestagsabgeordnete Emmi Welter sowie die spätere Staatssekretärin im Familienministerium, Gabriele Wülker, hinzu. Der Vorsitz der EAF wechselte in den folgenden Jahren mehrfach. Nach dem Rücktritt Münchmeyers folgte dem Pastor 1955 zunächst der Volkswirt Martin Donath, zwei Jahre später trat Emmi Welter den Posten an, die 1962 wieder von Donath abgelöst wurde. Donath blieb auch nach den ersten Neuwahlen seit Gründung der EAF im Jahre 1961 Präsident des Verbandes.

Im Frühjahr 1954 schlossen sich der Deutsche Familienverband, der Familienbund der Deutschen Katholiken und die Evangelische Aktionsgemeinschaft für Familienfragen zur „*Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisationen*“ mit Sitz in Königswinter zusammen. Die Einrichtung des Bundesfamilienministeriums hatte wohl den letzten Impuls zum Zusammenschluß gegeben, der vor allem dadurch motiviert war, gegenüber Politikern und Parteien mit einer einzigen starken Stimme auftreten zu können. In Bayern kam es erst im November 1959 zur Bildung der „*Arbeitsgemeinschaft der Familienorganisationen in Bayern*“.¹⁹⁷ Damit folgte man in Bayern mit sechsjähriger Verspätung dem Beispiel der Bundesebene. Anders als dort war im Freistaat offenbar erst Ende der fünfziger Jahre ein Bedürfnis entstanden, auf diese Weise die politischen Interessen zu organisieren.

Im Zuge dieses Zusammenschlusses bildete sich in Bayern 1959 auch ein evangelischer Familienverband. In ihm wurden diverse evangelische Verbände mit dem Schwerpunkt Familienarbeit zusammengeführt.¹⁹⁸ Wie viele andere Verbände war

¹⁹⁶ Schreiben des DFV an Adenauer vom 20. 10. 1953, BAK, B 153/829a.

¹⁹⁷ Vermerk über die Bildung der AGF Bayern am 14. 11. 1959, FDK/Berlin, Ordner AGF Länder.

¹⁹⁸ Zur bayerischen EAF schlossen sich 1959 der Deutsch-Evangelische Frauenbund, der Bayerische Mütterdienst, das Evangelische Arbeiterinnenwerk, das Evangelische Männerwerk in Bayern, das Diakonische Werk der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Bayern, der Evangelische Beirat für Familienerholung in Bayern, die Evangelische Arbeitsgemeinschaft für Soldatenbetreuung, der CVJM-Landesverband Bayern und die Evangelische Elternschaft in Bayern zusammen. Vgl. Evangelische Aktionsgemeinschaft für Familienfragen 1953–1966, zusammengestellt von Gertrud Grohmann, Ergänzung zur Geschichte der EAF, Tätigkeit der Landesarbeitskreise, EAF-Archiv Bonn.

aber eine der wichtigsten evangelischen Familieninstitutionen, das Müttergenesungswerk mit Sitz in Stein bei Nürnberg, schon lange vorher in der Bundes-EAF organisiert.

Alle westdeutschen Familienverbände hatten wichtige Wurzeln in Bayern. Das scheint auf den ersten Blick auf eine starke regionale familienpolitische Aktivität im Bayern der Nachkriegszeit hinzudeuten. Eine Interpretation, die ausgehend vom regionalen Schwerpunkt in Bayern auf ein hohes Niveau der bayerischen Landesfamilienpolitik schließen würde, ginge jedoch fehl, denn von Anfang an standen hauptsächlich bundesweite Themen auf der Tagesordnung der Familienverbände. So ist die regionale Ballung wohl eher ein Hinweis darauf, daß vom Süden Deutschlands Impulse für die Bundesfamilienpolitik ausgingen und daß diese dort auch eine gesellschaftliche Fundierung sowie starke Protektoren hatten. Zusammenfassend ist zudem festzuhalten, daß es sich bei den Familienverbänden nicht um Selbsthilfeorganisationen handelte, sondern weitgehend um Zusammenschlüsse von politischen Sprechern und Vertretern der Familieninteressen.¹⁹⁹

Die programmatische Entwicklung der konfessionellen Familienverbände im Hinblick auf Familienbildungsfragen

In ihren Forderungen konzentrierten sich die Familienverbände zunächst auf den wirtschaftlichen Familienlastenausgleich. Als der Familienminister Bruno Heck Mitte der sechziger Jahre als neuen familienpolitischen Arbeitsschwerpunkt die „Stärkung der Erziehungskraft der Familie“ postulierte, taten sich die konfessionellen Familienverbände zunächst schwer mit dem neuen politischen Handlungsfeld.²⁰⁰ Nur mit einiger zeitlicher Verzögerung gegenüber der politischen Entwicklung nahmen sie das Thema Familienbildung als zentrale Forderung in ihre Programme auf. Die Familienbildung entwickelte sich erst Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre von einem randständigen Thema zur familienpolitischen Kernforderung der Verbände.

Im evangelischen Bereich zeigt sich, daß die Familienbildung seit den fünfziger Jahren stetig an Bedeutung zunahm, bis sie 1976 an der Spitze der Forderungen stand. Dabei entwickelte sich aus dem Ansatz der frauenbezogenen Mütterbildung über die Elternbildung die Forderung nach einer Familienbildung. Im ersten Aktionsprogramm von 1958 war die Familienbildung für den evangelischen Familienverband noch reine Mädchen- und Frauensache und hatte einen gesund-

¹⁹⁹ Zu diesem Ergebnis kommen bereits Delille/Grohn, Blick, S. 81.

²⁰⁰ Der dritte große bundesdeutsche Familienverband, der Deutsche Familienverband (seit 1969 mit dem Bund der kinderreichen Familien Deutschlands vereinigt), gab 1972 ein erstes Aktionsprogramm heraus, das jedoch die Fragen der Familienbildung und -beratung kaum berührte. Die Forderungen des Programms betrafen: I. Die soziale Sicherung der Mutter; II. Erziehung und Bildung; III. Bauen, Wohnen – Raumordnung; IV. Gemeinschaftshäuser als Mehrzweckeinrichtungen; V. Familienrecht, Eherecht; VI. Die Familie als Verbraucher; VII. Familie und Gesundheit; VIII. Familienlastenausgleich; IX. Familienpflege. Vgl. Familie '72. Berliner Aktionsprogramm des Deutschen Familienverbandes, abgedruckt in: Die Familie. 50 Jahre deutsche Familienbewegung, Jahresschrift des DFV (1971), S. 39–44.

heitsfürsorgerischen Schwerpunkt. Erst an vierter Stelle – hinter wirtschaftlichen Hilfen, Eigentumsförderung und Lernmittelfreiheit für Kinder – forderte das Programm der Evangelischen Aktionsgemeinschaft für Familienfragen (EAF) eine Förderung der theoretischen und praktischen Mädchenerziehung und -ausbildung für ihre künftigen Aufgaben als Hausfrauen und Mütter.²⁰¹ 1961 war die Familienbildung sogar auf Platz acht abgerutscht. Zwischen den Familienlastenausgleich an erster Stelle und die immer noch rein mädchen- und frauenbezogene Vorbereitung auf Ehe und Familie hatten sich Vorschläge zum Problembereich der Müttererwerbstätigkeit geschoben.²⁰²

1968, im ersten Grundsatzprogramm der EAF, betraf der erste Block der Forderungen immer noch die wirtschaftlichen Hilfen. Die Überschrift des zweiten Blockes lautete jedoch: Beratung und Bildung der Eltern. Die Unterscheidung zwischen Beratung und Bildung war bereits ein Ergebnis des Differenzierungsprozesses, der sich im Zuge des Aufschwungs der Bildungsmaßnahmen vollzogen hatte. Während Beratungsangebote erst dann in Anspruch genommen werden sollten, wenn bereits ein konkretes Problem aufgetreten war, konzentrierten sich Bildungsangebote auf die präventive Arbeit. Immer noch waren die angesprochenen Kurse aber Frauensache und verfestigten mit ihrem inhaltlichen Angebot das traditionelle Rollenverhalten. Hier sollte die Frau „ihre Rolle als Mutter erlernen“.²⁰³ Bereits ein Jahr später las sich das schon ganz anders. Es sei allgemein nötig, „junge Menschen auf die Partnerschaft der Geschlechter und auf Ehe und Elternschaft vorzubereiten“, lautete die entsprechende Passage in der überarbeiteten Fassung des Familienprogramms von 1969. Nicht nur Mädchen, sondern auch Jungen sollten an den Kursen teilnehmen: „Auch der künftige Ehemann und Vater wird bei der partnerschaftlich geführten Ehe an einer solchen Ausbildung beteiligt sein.“²⁰⁴

Einen weiteren Schritt vollzog die Neufassung des EAF-Programms von 1972.²⁰⁵ Erstmals reflektierte das Programm auch das strukturelle Problem der Familienbildungsstätten, die in ihrer Arbeit in jedem Fall einem bestimmten Familienleitbild – sei es das der traditionellen Rollenverteilung zwischen den Geschlechtern oder sei es eine offener, partnerschaftliche Form – Vorschub leisteten, denn Ehevorbereitung und Elternbildung sollten nicht nur Informationsver-

²⁰¹ Familienpolitisches Aktionsprogramm der EAF vom 23. 10. 1958, formuliert und vorgelegt von Ferdinand Oeter, beschlossen bei der Jahrestagung der EAF am 23.–24. 10. 1958 in Stuttgart. Anlage zu Gertrud Grohmann: Evangelische Aktionsgemeinschaft für Familienfragen 1953–1966, EAF-Archiv Bonn.

²⁰² Familienpolitisches Programm der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Familienorganisationen vom 18. 11. 1961. Das Programm ist die erste gemeinsame programmatische Äußerung der Arbeitsgemeinschaft und basierte auf den Programmen der Mitglieder. Federführend war zum Zeitpunkt der Abfassung die EAF. Anlage zu Gertrud Grohmann: Evangelische Aktionsgemeinschaft für Familienfragen 1953–1966, EAF-Archiv Bonn.

²⁰³ Aufgaben der Familienpolitik. Familienpolitisches Programm der EAF 1968, BAK, B 136/6136. Der dritte Bereich der Forderungen betraf das Familienrecht.

²⁰⁴ Aufgaben der Familienpolitik. Familienpolitisches Programm der EAF 1969, EAF-Archiv Bonn.

²⁰⁵ Aufgaben der Familienpolitik. Familienpolitisches Programm der EAF 1972, EAF-Archiv Bonn.

mittlung, sondern auch Angebote der „Orientierung“ umfassen. „Daraus folgt, daß Leitbilder zwar entwickelt und dargestellt, aber nicht für allgemeinverbindlich erklärt werden dürfen“, versuchte die EAF vermittelnd zu formulieren. Im familienpolitischen Programm von 1976, das auch unter dem Einfluß des zweiten Familienberichts der Bundesregierung (1975) entstanden war, stand die Familienbildung an erster Stelle. Unter der Überschrift „Familie und Sozialisation“ forderte das Programm, daß es sowohl in den Familien selbst als auch in der Öffentlichkeit keine „festgeschriebenen Leitbilder von Familie und keine Rollenklischees von Eltern und Kindern, von Mann und Frau“ geben dürfe. Der Gedanke der Partnerschaft unter den Eltern und zwischen Eltern und Kindern prägte die Aussagen des Programms. Auch die Kinder sollten miteinbezogen werden: „Um Erwachsene und Kinder zu dieser Partnerschaft zu befähigen, genügt nicht die Änderung familienrechtlicher Bestimmungen, sondern sind Beratung, Begleitung und Bildung nötig. [...] Die Vielgestaltigkeit der erforderlichen Hilfen ist am besten im Rahmen des Ausbaus und der gezielten Organisation eines Verbundes von Familienbildung und Familienberatung möglich.“²⁰⁶

Der katholische Familienverband wandte sich der Familienbildung erst Anfang der siebziger Jahre zu. In den ersten zwanzig Jahren seines Bestehens bis 1973 brachte er kein eigenes Programm heraus, sondern äußerte sich nur in Entschlüssen, die auf halbjährlich stattfindenden Tagungen gefaßt wurden. In seiner Frühjahrstagung im Mai 1966 befaßte sich das Leitungsgremium des Familienbundes, der Zentrale Familienrat, erstmals ausführlicher mit Fragen der Familienbildung. Anlaß für die Beschäftigung mit diesem Thema war das Ende des Zweiten Vatikanischen Konzils und die Anregungen der dort gefaßten Pastoralkonstitution. Als Referent war Hans Schroer, der Vorsitzende der im Vorjahr neu gebildeten Arbeitsgemeinschaft für katholische Familienbildung, eingeladen worden. Georg Wüst, Bundesgeschäftsführer und Vizepräsident des katholischen Familienverbands, kommentierte diesen Tagesordnungspunkt bezeichnenderweise aber nicht als integralen Bestandteil, sondern als zweites Handlungsfeld jenseits der eigentlichen Familienpolitik.²⁰⁷ In der Entschlüsselung des Zentralen Familienrates vom Frühjahr 1966 tauchten die Familienbildungsmaßnahmen auch nur in Nebensätzen auf.²⁰⁸ Erst in der Herbst-Entschlüsselung 1969 findet sich eine konkrete Forderung nach stärkerer Förderung der Familienbildung.²⁰⁹

Der katholische Familienverband zögerte anfangs, die Familienbildung als familienpolitisches Ziel in seine Programmatik fest aufzunehmen. Das erste Bundesstatut aus dem Jahr 1953 enthielt keine konkreten Bezüge zur Familienbil-

²⁰⁶ Aufgaben der Familienpolitik. Familienpolitisches Programm der EAF 1976, EAF-Archiv Bonn.

²⁰⁷ Wüst, Stabilität, S. 42.

²⁰⁸ Entschlüsselung des Zentralen Familienrates auf seiner 26. Tagung in Düsseldorf, abgedruckt in: Stimme der Familie, 13 (1966), Nr. 6, S. 41.

²⁰⁹ Erklärung des Zentralen Familienrates des FDK zur Ehe- und Familienbildung, Nr. II/69 (Augsburg), zitiert nach einer Zusammenstellung des FDK von Erklärungen 1969–1972, S. 8, FDK/Berlin, Ordner Stellungnahmen.

dung.²¹⁰ Allerdings war der zweite Artikel der Satzung weit interpretierbar und konnte auch für den Bereich der Familienbildungs- und -beratungsmaßnahmen herangezogen werden: Ziel der Verbandsarbeit, hieß es darin, sei die „Weckung und Stärkung des Familiensinns“. In einer Erläuterung des Bundesstatuts aus dem Jahr 1968 deutete Georg Wüst den Artikel im Hinblick auf die Familienbildung und -beratung: Staat und Kirche müßten der Familie die Möglichkeit bieten, sich in ihrer Gemeinschaft „funktionsfähig zu erhalten“. Dabei komme der Bildungsarbeit immer größere Bedeutung zu.²¹¹ Eine stärkere Integration in die familienpolitischen Forderungen fanden die Fragen der Familienbildung erst durch die Satzungsänderung des FDK von 1970. Im Zuge dieser ersten Satzungsänderung seit Gründung des Verbandes wurden „Erziehung der Jugend zu Ehe und Familie“ und „Förderung von Ehe-, Eltern- und Familienbildung“ als gleichwertige Ziele neben die traditionelle Familienpolitik aufgenommen.²¹² Präsidiumsmitglied Georg Wüst kommentierte die damit verbundene Schwerpunktverlagerung der Arbeit: Während es in den Anfangsjahren vor allem darum gegangen sei, der Familie ihre durch die Kriegs- und Nachkriegszeit gefährdete Lebensexistenz zu sichern, stehe nun die Bildung im Vordergrund, „eine Bildung, der es einmal darum gehen muß, exakt nachzuweisen, daß Ehe und Familie noch immer die idealen Orte sind, wo Liebesfähigkeit entstehen und eingeübt werden kann. [...] Zum anderen aber muß eine solche Bildungsarbeit gerade heute denen eine echte Hilfe geben, die durch die verschiedenen und teilweise verwirrenden Meinungen unsicher geworden sind, die Eheleute und Eltern selbst.“ Diese Argumentation erinnerte stark an die Begründung, mit der Familienminister Bruno Heck seinen zweiten familienpolitischen Handlungsschwerpunkt fünf Jahre zuvor gerechtfertigt hatte. Im Sinne der Schwerpunktverschiebung räumte dann auch das familienpolitische Programm des FDK aus dem Jahr 1973 der Ehe-, Eltern- und Familienbildung den ersten Platz ein.²¹³ Erst weiter unten im Programm folgten wirtschaftliche Hilfen, Wohnungswesen, soziale Sicherung der Frau bzw. außerhäusliche Kleinkindererziehung.

Die relativ späte Einbeziehung der Familienbildung und -beratung in die Programmatik des katholischen Familienverbandes erklärt sich nicht zuletzt daraus, daß die Familienbildung innerhalb der katholischen Verbandslandschaft ein relativ großes Eigengewicht besaß. Das äußerte sich unter anderem darin, daß die Familienbildung im Zentralinstitut für Ehe- und Familienfragen an einflußreicher Stelle jenseits des Familienbunds institutionalisiert war. Als Mitte der sechziger Jahre die Familienbildung in der Bundespolitik zunehmend an Bedeutung gewann, reagierte die katholische Kirche darauf mit der Gründung eines eigenen, vom Familienbund unabhängigen Arbeitskreises für katholische Familienbildung.

²¹⁰ Bundesstatut des Familienbundes der deutschen Katholiken, in Kraft getreten am 16. 10. 1953, BayHStA, MArb VI/274. Folgende Zitate ebenda.

²¹¹ Wüst, Auftrag, S. 5.

²¹² Vgl. dazu den Bericht über die Tagung des Zentralen Familienrates in Berlin im November 1970, in: Stimme der Familie, 17 (1970), Nr. 11, S. 82; Wüst, Familienbund, S. 33f. Folgendes Zitat ebenda.

²¹³ Familie 73. Grundlagen und Zielpunkte für die Arbeit des Familienbundes der Deutschen Katholiken, S. 2-3, FDK/Berlin, Ordner Situationsberichte.

Familienbildung und Familienpolitik blieben also auch nach der Integration der Bildungsfragen in die staatliche Familienpolitik im katholischen Verbandswesen zwei getrennte Arbeitsbereiche. Der Arbeitskreis für Familienbildung war der Ansprechpartner für staatliche Förderungsmaßnahmen. Mit einiger Wahrscheinlichkeit trug die Trennung der beiden Bereiche entscheidend dazu bei, daß der FDK gemeinsam mit dem ihm verbliebenen Hauptthema, dem wirtschaftlichen Familienlastenausgleich, in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre zunehmend auf ein politisches Nebengleis geriet.

In etwas geringerem Ausmaß gilt das auch für die evangelische Seite. Auch der evangelische Familienverband wandte sich dem Thema Familienbildung erst zu einem Zeitpunkt zu, als die Verhandlungen im Bundesfamilienministerium bereits in vollem Gange waren. Beide konfessionellen Familienverbände mußten mit speziellen Familienbildungsorganisationen ihrer Kirche konkurrieren, die auch die ersten Ansprechpartner für den Bundesfamilienminister waren. Auf evangelischer Seite, wo der Familienverband im Gegensatz zu seinem katholischen Pendant nicht die Spitze einer Basisgruppenbewegung, sondern ein lose organisiertes Abstimmungsgremium von unterschiedlichen Verbänden war, verliefen die innerkirchlichen Auseinandersetzungen aber nicht so konfliktreich wie zwischen den katholischen Verbänden. Für die spätere Analyse der politischen Entscheidungsprozesse bleibt jedoch festzuhalten, daß es nicht die Familienverbände waren, die das Thema der Familienbildung und -beratung auf die politische Tagesordnung brachten. Sie nahmen sich dieser Fragen vielmehr erst zu einem Zeitpunkt an, als die politische Diskussion bereits im Gang war.

3. Die Familienpolitik der Länder am Beispiel Bayerns

Bescheidene Anfänge: der Beauftragte für Familien

Es ist nicht einfach, den Anfängen der bayerischen Landesfamilienpolitik nachzuspüren, denn in den fünfziger Jahren standen vor allem Maßnahmen des Bundes und der Kommunen im Vordergrund.²¹⁴ Aber es gab durchaus auch Aktivitäten der Landesregierung, die der Familie zugute kamen, anfangs waren diese vornehmlich im Fürsorgebereich angesiedelt. Ein Handlungsfeld, in dem sich die bayerische Staatsregierung sehr früh zugunsten der Familien engagierte, war die Müttergenesung. Seit 1949, sechs Jahre bevor der Bund die ersten Zuschüsse gewährte, erhielten die bayerischen Müttergenesungsheime Mittel vom bayerischen Innenministerium.²¹⁵ „Die Sicherung und Erhaltung gesunder Familien ist für das

²¹⁴ So sprechen beispielsweise auch Kurt Lüscher und Franz Schultheis in ihrer Studie über die Entwicklung der regionalen familienpolitischen Aktivitäten in Baden-Württemberg bis in die achtziger Jahre hinein hauptsächlich von kommunalen und Bundesaktivitäten. Hinzu kommen noch betriebliche Initiativen. Lüscher/Schultheis, *Entwicklung. Zur bayerischen Landesfamilienpolitik 1945–1975* vgl. auch Kuller, *Stiefkind*.

²¹⁵ Schreiben bayerisches Innenministerium an Staatssekretär Nerretter vom 14. 9. 1953 über die Förderung des Müttergenesungswerkes 1949–1952, BayHStA, MIInn 81166.

gesamte Gemeinschaftsleben von entscheidender Bedeutung“, erklärte 1957 eine Ministerialentschließung dazu. „Die Mütter, als der Mittelpunkt der Familien, sind in hohem Maße seelischen und körperlichen Belastungen ausgesetzt, die eine ständig zunehmende Gefährdung der Lebenskraft der Mütter zur Folge haben. Es ist deshalb ein dringendes Gebot, die Mütter in besondere und wirksame fürsorgereische Maßnahmen einzubeziehen. Eine besonders geeignete Maßnahme, die für die Sicherung der Familien notwendige Arbeits- und Lebenskraft der Mütter zu erhalten, ist vornehmlich die Müttererholung sowie die Durchführung von Heilkuren für Mütter.“²¹⁶

Ein zweiter Sektor, der damit eng zusammenhing, war die Frage der Familienpflege, die ebenso wie die Müttergenesung im Fürsorgebereich angesiedelt war.²¹⁷ Hier ging es darum, erkrankten Müttern eine Aushilfe zur Verfügung zu stellen, die ihre Arbeit in der Familie übernahm. Auf dem Land hieß dieselbe Institution „Dorfhelferin“ und erhielt Zuschüsse aus dem Landwirtschaftsministerium. Die Förderung der Familienfürsorgerinnen, die im Notfall einsprangen, entwickelte allerdings eine unbeabsichtigte Eigendynamik. Die Familienfürsorge gehörte eigentlich in den kommunalen Aufgabenbereich. Aufgrund der Landeszuschüsse zogen sich die Kommunen aber zunehmend aus ihrer Verantwortung zurück. 1962 wurden beispielsweise fast drei Viertel aller 710 Familienfürsorgerinnen in Bayern ganz aus Landesmitteln finanziert. Was eigentlich nur als Anreiz für die Kommunen konzipiert gewesen war, hatte sich zu einem neuen landespolitischen Aufgabenfeld entwickelt und das Land mußte nun den Hauptteil der Maßnahmen übernehmen und finanzieren.²¹⁸ Darüber waren die Kommunen nicht traurig, denn ihre familienbezogenen Fürsorgeleistungen hatten sich, da das Bundeskindergeld mit der allgemeinen Entwicklung von Preisen und Löhnen in den fünfziger Jahren nicht mithielt, ständig erhöht: Was auf Bundesebene an Familienlastenausgleich eingespart wurde, mußten die Kommunen über die Fürsorge wieder ausgleichen.²¹⁹

Die genannten familienbezogenen Handlungsfelder waren in Bayern im Innenministerium angesiedelt. Daher verwundert es nicht, daß die Familienfragen dort auch die erste organisatorische Verankerung in der bayerischen Verwaltung fan-

²¹⁶ Entwurf einer Ministerialentschließung des bayerischen Innenministeriums an den Städtetag und Landkreisverband vom 1. 3. 1957, BayHStA, MInn 81166.

²¹⁷ Innenminister Alfons Goppel, Stenographischer Bericht über die 109. Sitzung des Bayerischen Landtags vom 6. 2. 1962, S. 3473.

²¹⁸ Ebenda, S. 3472 f.

²¹⁹ Zunächst wurden die Gemeindekassen im Bereich der Familienfürsorgekosten entlastet. Bald zeigte sich aber, daß zum einen bestimmte Personengruppen, beispielsweise Dauerarbeitslose, durch das Netz des Familienlastenausgleichs fielen und damit doch wieder Fürsorgeklientel waren. Hinzu kam, daß Anfang der sechziger Jahre das Einkommen vieler Familien trotz Kindergeld unter dem Fürsorgesatz lag. Zur ambivalenten Wirkung des finanziellen Familienlastenausgleichs für die Kommunen vgl. die Stellungnahme des Deutschen Gemeindetages zum KGErgG vom 1. 8. 1955, BayHStA, MInn 80773; Helga Schmucker: Die ökonomische Lage der Familie in der BRD. Tatbestände und Zusammenhänge, 1960, BAK, B 153/680. Diese inhaltliche Verbindung mit der Fürsorge war es auch gewesen, die dazu geführt hatte, daß das bayerische Innenministerium für die Verhandlungen mit dem Bund über das Kindergeld zuständig war.

den. Auf Drängen vor allem des Katholischen Familienverbands und des Bundesfamilienministers Franz Josef Wuermeling wurde 1959 im bayerischen Innenministerium ein Beauftragter für Familien eingesetzt.²²⁰ Dies war die erste familienpolitische Koordinierungsstelle auf Länderebene in der Bundesrepublik. Sie war dem Fürsorgereferat zugeordnet und Alfons Goppel, damals bayerischer Innenminister, erklärte bei der Einrichtung des Familienbeauftragten auch, dies sei eine Leistung für „schwächer dastehende Familien mit Kindern“. Das dürfte dem Ansatz des Bundesfamilienministers nicht entsprochen haben, der danach strebte, die Familienpolitik aus dem Dunstkreis der Fürsorge herauszulösen und zu einem Politikfeld eigenen Rechts zu machen. Das bayerische Familienreferat sah sich daher von Anfang an – nicht zuletzt auch aus den eigenen Parteireihen – mit Kritik konfrontiert: Elisabeth Nägelsbach, Vertreterin des evangelischen Familienverbands und CSU-Landtagsabgeordnete, betonte beispielsweise, in der Familienpolitik gehe es nicht um die Pflege der Hilfsbedürftigen, sondern um die Pflege von etwas „sehr Gesundem“.²²¹ Die fränkische Fürsorgerin Nägelsbach hatte auch einen viel weiteren Begriff von Familienpolitik, den sie in einer Aussprache über den Haushalt des Innenministeriums darzulegen versuchte: „Familienpolitik geht noch weit über das Innenministerium hinaus. Sie reicht mit den Kindergärten hinüber in das Kultusministerium, mit den Dorfhelferinnen in das Landwirtschaftsministerium, einer dringenden Notwendigkeit für die Erhaltung der Familie auf dem Lande. Auch das Arbeitsministerium muß sich um die Familienpolitik kümmern; denn es muß den Umstand beachten, daß die Frauen aus dem letzten Dorf heute mit Omnibussen zu den Arbeitsstätten geholt werden. [...] Das nicht beaufsichtigte Kind, der vernachlässigte Haushalt, die Tatsache, daß vom Land auch die letzten Arbeitskräfte weggeholt werden, sind Erscheinungen, die besonders bedenklich sind und beachtet werden müssen.“

Auch auf Landesebene war Familienpolitik ihrer Ansicht nach also eine Querschnittsaufgabe, die mehrere Ressorts betraf. Während aber in anderen Bundesländern, allen voran in Nordrhein-Westfalen, die Familienreferate Anfang der sechziger Jahre zu Koordinationsstellen der familienpolitischen Aktivitäten in den verschiedenen Ressorts ausgebaut wurden, blieb das bayerische Familienreferat bis Ende der sechziger Jahre der Fürsorge zugeordnet. Das schützte den bayerischen Innenminister zwar vor dem Vorwurf, Bevölkerungspolitik und „Soldatenmacherei“²²² zu betreiben, da er sich von bevölkerungspolitischen Intentionen distanzierte: Der Staat griff nicht aktiv in die Familien ein, sondern unterstützte sie nur in Notsituationen, beispielsweise, wenn eine Mutter aus Krankheitsgründen den Haushalt nicht mehr versorgen konnte. Er begrenzte damit aber auch gleichzeitig das familienpolitische Handlungsfeld.

²²⁰ Bericht über eine Feierstunde des Familienbundes der deutschen Katholiken in Bamberg, bei der Goppel die Einrichtung des Familienreferats bekanntgab, in: *Stimme der Familie*, 6 (1959), Nr. 4. Das folgende Zitat ebenda. Vgl. dazu auch die ausführlichere Darstellung der Einrichtung dieser Stelle bei Kuller, *Stiefkind*, S. 325 f.

²²¹ Stenographischer Bericht über die 111. Sitzung des Bayerischen Landtags vom 8. 2. 1962, S. 3559. Folgendes Zitat ebenda.

²²² Vgl. Bericht über eine Feierstunde des Familienbundes der deutschen Katholiken in Bamberg, in: *Stimme der Familie*, 6 (1959), Nr. 4.

Auch jenseits der fürsorgerischen Fragen war in Bayern Anfang der sechziger Jahre eine erste familienpolitische Aufbruchphase zu beobachten: 1960 setzte das bayerische Innenministerium erstmals einen Etatposten für Familienferien ein – eine unmittelbare Reaktion auf die Interventionen der bayerischen Familienverbände bei der neuen Koordinierungsstelle. Auch für die Kindergärten verbesserte sich die Förderung ab 1960, als Bayern seinen ersten Landesjugendplan verabschiedete, erheblich. 1963 nahmen die Posten für Familienferien und für Kindergärten rund 70 Prozent des gesamten familienpolitischen Etats, der insgesamt 3,47 Mio. DM betrug, ein.²²³

Eine übergreifende Konzeption von Familienpolitik, die die verschiedenen Bereiche integriert hätte, gab es aber noch nicht. Bayern hinkte hier hinter den anderen Bundesländern her. Baden-Württemberg beispielsweise legte im April 1964 eine beeindruckendere Bilanz vor:²²⁴ Nach Abzug der Kosten für Wohnungsbau und Mietförderung blieben jährlich 10,5 Mio. DM für die Familien, also etwa das Dreifache dessen, was Bayern ausgab. Das lag zum einen daran, daß bestimmte Leistungen – vor allem der Bereich der Erholungsfürsorge und der Einzel- und Familienerholung – höher angesetzt waren als in Bayern. Zum anderen fanden sich in Baden-Württemberg aber auch Punkte im Konzept der Familienpolitik, die in Bayern eigenständig waren, beispielsweise Aspekte der Jugend- oder Altersfürsorge. Schließlich gab es in Baden-Württemberg auch Förderschwerpunkte, die in Bayern fehlten, dies waren vor allem Ausbildungsbeihilfen für Jugendliche und Studenten.

Noch günstiger stellte sich die Bilanz von Nordrhein-Westfalen dar, wo die institutionelle Verankerung der Familienpolitik am stärksten ausgeprägt war.²²⁵ Dort war zunächst eine „Kontaktstelle“ für Familienfragen in der Staatskanzlei eingerichtet worden, die 1963 als „Koordinierungsstelle“ in das Arbeits- und Sozialministerium wanderte, wo sie ein Jahr später zu einem eigenen Referat ausgebaut wurde. Die Liste der „Leistungen und Maßnahmen zur Förderung der Familien“, die die Referentin aus Nordrhein-Westfalen präsentieren konnte, war

²²³ Familienfördernde Maßnahmen in Bayern, Anlage zum Kurzprotokoll über die 1. Sitzung der Konferenz für Familienfragen mit Vertretern der Länder im Bundesministerium für Familie und Jugend vom 23. 4. 1964, BAK, B 189/6321. Darin finden sich folgende Angaben für 1963: Müttergenesung: 255 000 DM, Zuschüsse für „erholungsbedürftige Bäuerinnen und Landarbeiterinnen“: 100 000 DM, Familienpflege: 450 000 DM, Dorfhelferinnen: 240 000 DM, Familienferienerholung: 349 863 DM. Ergänzt wurden diese Angaben um die Mittel des bayerischen Landesjugendplanes zur Förderung des Kindergartenwesens, die 1963 2,08 Mio. DM betrugen. Vgl. Vermerk des bayerischen Kultusministeriums an das Bundesfamilienministerium vom 7. 2. 1967 über die Mittelverteilung im Landesjugendplan, BayHStA, MK 64773.

²²⁴ Familienfördernde Maßnahmen des Landes Baden-Württemberg nach dem Staatshaushaltsplan 1964, Anlage zum Kurzprotokoll über die 1. Sitzung der Konferenz für Familienfragen mit Vertretern der Länder im Bundesministerium für Familie und Jugend vom 23. 4. 1964, BAK, B 189/6321.

²²⁵ Vgl. Koordinierungsstelle der Landesregierung für Familienfragen beim Arbeits- und Sozialminister des Landes Nordrhein-Westfalen, Anlage zum Kurzprotokoll über die 1. Sitzung der Konferenz für Familienfragen mit Vertretern der Länder im Bundesministerium für Familie und Jugend vom 23. 4. 1964, BAK, B 189/6321.

beeindruckend. Sie reichte von der Mittelstandspolitik für Familienbetriebe und Verbraucheraufklärung über Wohnungsbau und Miethilfen bis zu wirtschaftlichen Hilfen für die bäuerliche Familie. Es gab Sondermaßnahmen für Vertriebene und Flüchtlinge, Aktionen für Schwangere und Säuglinge, sowie Initiativen zur Förderung von Kindertageseinrichtungen, Kinderheimen und Kinderspielplätzen. Stolz verwies man in Nordrhein-Westfalen auf die Erziehungsberatungsstellen, Ehevorbereitungskurse, Mütterschulen, Elternbildungsstätten, Kurse für Landfrauen und das Schulwesen, das dort gebührenfrei war, sowie auf die besonderen Ausbildungsbeihilfen für Schüler. Auch die Erholung kam nicht zu kurz. Ihr dienten das Ferienhilfswerk für Schulkinder, die allgemeine Erholungs- und Gesundheitsfürsorge, Familienferien, sowie eigene Programme für Vertriebene, Flüchtlinge und Landfrauen. Schließlich kam noch die Altenhilfe hinzu, die Förderung von Dorfhelferinnen, Haus- und Familienpflege und von sozialen Ausbildungsmöglichkeiten allgemein. Das Charakteristische an dieser Spielart von Landesfamilienpolitik war dabei weniger, daß so viele verschiedene Leistungen existierten – die gab es in anderen Bundesländern häufig auch – sondern vielmehr, daß sie durch ein Familienreferat ressortübergreifend koordiniert wurden.

Verglichen mit Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen,²²⁶ nahmen sich die bayerischen Maßnahmen recht bescheiden aus. Den bayerischen Familienverbänden war das durchaus bewußt, und sie trafen mit ihrer Kritik, in Bayern fehle ein „Familienplan“, auch den wunden Punkt. Anders als in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg gebe es in Bayern keine „dynamische landespolitische Familienkonzeption im Etat“, meinte der Bamberger Diözesanvorsitzende des katholischen Familienverbands, Alfons Bönig, 1965.²²⁷ Adressat seiner Kritik war vor allem die CSU, deren Landtagsfraktion die Anregung der Familienverbände, einen familienpolitischen Arbeitskreis als parlamentarisches Gegenstück zum neuen Familienreferat zu bilden, zunächst ablehnte.²²⁸ Auch gab es keinen Landtagsausschuß für Familienfragen. Die Bamberger Diözesanversammlung des katholischen Familienbundes erklärte daher in ihrer Abschlußresolution im April 1966, die bisherige Landesfamilienpolitik werde ihrem Auftrag aus der bayerischen Verfassung, die in den Artikeln 124 und 125 explizit den Schutz der Familie formulierte, nicht gerecht: „Wenn dieser Verfassungsauftrag nicht in ausreichendem Maße verwirklicht wurde, so liegt dies nach Meinung der Diözesan-Versammlung in erster Linie daran, daß innerhalb des bayerischen Landtags keine

²²⁶ Leider legten anläßlich der 1. Konferenz für Familienfragen nur die Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen eine Übersicht über ihre familienpolitischen Aktivitäten vor. Interessant wäre dagegen auch der Vergleich mit anderen, strukturschwächeren Regionen wie beispielsweise Niedersachsen. Vgl. Anlagen zum Kurzprotokoll über die 1. Sitzung der Konferenz für Familienfragen mit Vertretern der Länder im Bundesministerium für Familie und Jugend vom 23. 4. 1964, BAK, B 189/6321.

²²⁷ In Bayern fehlt ein „Familienplan“, in: *Stimme der Familie*, 12 (1965), Nr. 2, S. 14.

²²⁸ Schreiben des Vorsitzenden des Familienbundes der Deutschen Katholiken der Erzdiözese Bamberg, Alfons Bönig, an die bayerischen Landtagsabgeordneten vom 5. 10. 1965, FDK/Berlin, Ordner AGF Länder.

parlamentarische Institution besteht, die für die Anliegen der Familie verantwortlich ist.“²²⁹

Anfang 1967 reagierte die CSU. Die Landtagsfraktion erweiterte ihren sozialpolitischen Arbeitskreis zu einem „Arbeitskreis für Sozial-, Gesundheits- und Familienpolitik“. Den Vorsitz hatte der Augsburger Abgeordnete Konrad Rauter.²³⁰ Die Anregung des CSU-Abgeordneten Neundorfer, den sozialpolitischen Ausschuß des Landtages ebenfalls umzubenennen, ging dagegen schon wieder „im allgemeinen Desinteresse“ unter.²³¹ Die CSU war an einem engen Kontakt zu den Vertretern der Familienverbände offenbar nicht sonderlich interessiert; diese erfuhren nämlich erst aus der Presse von der Einrichtung des CSU-Arbeitskreises.²³² Der Vorgang ist ein Indiz für das unterkühlte Verhältnis zwischen den Verbänden und dem Landtag. Auch zur Exekutive waren die Kontakte der Verbandsvertreter nicht besonders intensiv. Der Grund hierfür war vor allem die beharrliche Weigerung des Innenministeriums, ein Familienreferat einzurichten, dessen Zuständigkeit über den Fürsorgebereich hinausreichen und das dabei, nach nordrhein-westfälischem Vorbild, möglichst ressortübergreifend arbeiten sollte.

Der bayerische Beirat für Familienfragen

Die Jahre 1969/70 bildeten eine Phase des Aufbruchs aus einer langen Stagnation für die bayerische Familienpolitik. Im Juni 1969 gab der Leiter des Familienreferats, Knies, dem Drängen der Arbeitsgemeinschaft der bayerischen Familienverbände auf eine Stärkung der familienpolitischen Fragen schließlich partiell nach. Er stimmte einem „regelmäßigen Meinungsaustausch“ zu und schlug die Bildung eines Beirats vor, der sich aus Vertretern der vier bayerischen Familienverbände zusammensetzte.²³³ Wissenschaftler und Vertreter der sozialen Praxis wurden dagegen nicht regelmäßig hinzugezogen. Das war außergewöhnlich in einer Zeit zunehmender Verwissenschaftlichung der Politik, in der Experten eine immer wichtigere Rolle spielten, ja in der auf Bundesebene unter dem Schlagwort der „Rationalisierung“ auch und gerade die Familienpolitik auf wissenschaftlicher Grundlage konzipiert wurde.²³⁴ Im Gegensatz zum Beirat des Bundesfamilienministeriums, der sich aus Wissenschaftlern zusammensetzte, schien das bayerische Pendant dagegen lediglich dem Zweck zu dienen, die Kritik der Verbände zum Verstummen zu bringen. Darauf deutet auch ein Vermerk des Familienreferenten

²²⁹ Resolution der Versammlung des Familienbundes der Deutschen Katholiken der Erzdiözese Bamberg an den Bayerischen Landtag vom 23./24. 4. 1966, abgedruckt in: *Stimme der Familie*, 13 (1966), Nr. 5, S. 39.

²³⁰ Vgl. Familienpolitik im Bayerischen Landtag, in: *Stimme der Familie*, 14 (1967), Nr. 3, S. 19.

²³¹ Vgl. Schreiben an den Vorsitzenden des FDK der Diözese Bamberg vom 17. 1. 1967, FDK/Berlin, Ordner Alfons Bönig, Präsidium. Die Umbenennung des Landtagsausschusses erfolgte erst 1974.

²³² Schreiben der AGF Bayern an die CSU-Landtagsfraktion vom 18. 2. 1967, FDK/Berlin, Ordner AGF Länder.

²³³ Vermerk Knies, bayerisches Innenministerium, Abt. II, vom 25. 6. 1969 über die Sitzung der AGF Bayern am 21. 6. 1969 in Eichstätt, BayHStA, MArb 3229.

²³⁴ Vgl. beispielsweise Strobel, Konzeption, S. 1201–1203.

im Innenministerium hin, in dem es hieß, im Beirat würden ausschließlich informelle Gespräche geführt, aber durch dessen Etablierung würden sich die Familienverbände von der Staatsregierung „offiziell anerkannt“ fühlen.²³⁵ Eine Satzung erhielt der Beirat nicht. Gleich in der konstituierenden Sitzung stellte der Regierungsvertreter klar, daß dem Beirat im Vorfeld der Haushaltsberatungen kein Mitspracherecht eingeräumt werde.²³⁶ Die Hoffnung der Verbandsvertreter, aus eigener Initiative tätig werden zu können, wurde ebenfalls nicht erfüllt. Es wurde lediglich festgelegt, daß der Beirat mindestens zweimal im Jahr zusammentreten solle.

Die Mitglieder des im November 1969 zum ersten Mal tagenden Beirats legten eine Themenliste vor, die sich wie ein Leitfaden der bayerischen Familienpolitik las: Vom Familienlastenausgleich über Erholungsmaßnahmen zum sozialen Wohnungsbau, vom Problem der Kindergartenkrise über Behindertenfragen bis zu der Palette der Familienbildungseinrichtungen war alles enthalten, was den Verbänden landes- und bundespolitisch am Herzen lag.²³⁷ Ins Zentrum rückte zunächst das Projekt einer familienpolitischen Bestandsaufnahme. Der erste Landesfamilienbericht vom Dezember 1971 galt als erstes Ergebnis der Beiratsarbeit.²³⁸ Tatsächlich aber liefen die Vorbereitungen für die Zusammenstellung der familienpolitischen Maßnahmen im Innenministerium schon Monate, bevor der Beirat zum ersten Mal zusammentrat. Die Beiratsmitglieder erfuhren auch nur indirekt von dem Vorhaben des Innenministeriums: Die Bundesgeschäftsstelle des katholischen Familienverbands plante ebenfalls eine Zusammenstellung familienpolitischer Maßnahmen in den Ländern und hatte zu diesem Zweck im März 1969 eine Anfrage an die entsprechenden Ministerien gerichtet. Aus Bayern kam anstelle von Informationsmaterial die Auskunft, man arbeite derzeit selbst an einer solchen Zusammenstellung für Bayern.²³⁹ Zwar beschäftigte sich der Beirat in mehreren Sitzungen mit dem Bericht, verfaßt wurde er aber von Verwaltungsbeamten. Auf die Kompetenz des Beirats griffen diese kaum zurück.

Rückendeckung erhielten die bayerischen Familienpolitiker in dieser Zeit immer wieder vom Ministerpräsidenten Alfons Goppel. In seiner Regierungserklärung vom 8. Dezember 1970 erwähnte er neben den alten Schwerpunkten Struktur- und Kulturpolitik den neuen Bereich der Sozialpolitik als besonders wichti-

²³⁵ So Knies in einem Vermerk über die Sitzung der AGF vom 25. 6. 1969, BayHStA, MArb 3229. Ein Bezug auf die Gesprächsrunden zwischen den Familienverbänden und dem Bundesfamilienministerium, die Ende 1969 unter der ersten sozialdemokratischen Familienministerin Käte Strobel begannen, konnte bisher nicht belegt werden. Die zeitliche Koinzidenz ist allerdings auffällig.

²³⁶ Zur ersten Sitzung vgl. Vermerk über die erste Landesbeiratssitzung vom 21. 11. 1969, BayHStA, MArb 3229.

²³⁷ Vorschlagsliste des Landesbeirats beim Innenministerium als Arbeitspapier und Diskussionsgrundlage, 21. 11. 1969, BayHStA, MArb 3229.

²³⁸ Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie in Bayern.

²³⁹ Bericht des Geschäftsführers Karl-Heinz Groebmair über eine Anfrage des FDK an alle Bundesländer vom 24. 3. 1969 über familienpolitische Aktivitäten, auf die Bayern als einziges Land nicht geantwortet hatte, weil es selbst eine Zusammenstellung vorbereitete. Protokoll der Sitzung des bayerischen Landesvorstandes des Familienbunds der deutschen Katholiken vom 19. 11. 1969, FDK/Berlin, Ordner AGF Länder.

gen Sektor und kündigte an, daß für die Wohlfahrtspflege – und damit auch für Familien – künftig nicht mehr das Innen-, sondern das Arbeitsministerium zuständig sein sollte. Letzteres hieß nun auch nicht mehr „Staatsministerium für Arbeit und soziale Fürsorge“, sondern „Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung“. Schon im Begriff der Sozialordnung spiegelte sich der neue Anspruch dieses Politikbereichs: Alle sozialpolitisch relevanten Referate sollten in einem Ministerium vereinigt werden, um eine geschlossene Konzeption der Sozial- und Gesellschaftspolitik zu ermöglichen. In diesem Zusammenhang sollten auch die Hilfen für Familien, vor allem für kinderreiche, ausgebaut werden. Gemeinsam mit dem Fürsorgereferat kamen auch die Familienangelegenheiten in das neue Sozialministerium. Der Familienpolitik kam diese Schwerpunktverschiebung zugute. Sie erlebte in der Folgezeit einen Aufschwung. Das lag nicht nur an der Verlagerung in das Sozialministerium oder an der besonderen Relevanz des Bereichs, in dem Bayern seit Jahren keine größeren Schritte unternommen hatte, sondern auch an der Tatsache, daß hier mit relativ geringem Einsatz eine große Wirkung erzielt werden konnte. Als der Familienreferent im Juni 1971 einen Zeitplan für das weitere Vorgehen entwarf, warb er daher auch mit diesem Argument bei Ministerpräsident Goppel für die Familienpolitik: „Umso mehr erscheint es notwendig, daß die Bayer. Staatsregierung in den Bereichen, in denen mit vergleichsweise geringem Aufwand und geringen Mitteln politische Erfolge erzielt werden können, die Möglichkeiten voll ausschöpft. Zu diesen Bereichen gehört das Gebiet der Familienpolitik. Die Bayer. Staatsregierung sollte daher [...] in den kommenden Jahren die guten Kontakte zu den Bayer. Familienverbänden pflegen und ausbauen und die familienpolitisch bedeutsamen Landeshilfen im Zusammenwirken mit den Bayer. Familienverbänden sachgerecht weiter entwickeln.“²⁴⁰

Mit der Kompetenzverlagerung vom Innen- zum Arbeitsministerium war auch ein personeller Wechsel im Amt des Familienreferenten verbunden. Der neue Mann, Hans Stützele, war von 1953 bis 1960 Landessozialsekretär der Christlich-sozialen Arbeitnehmerschaft (CSA) gewesen, deren Ideen er nun im Arbeitsministerium in die politische Praxis umzusetzen versuchte.²⁴¹ Stützele brachte neue Bewegung in die Familienpolitik. Besonders am Herzen lagen ihm die sogenannten „Bamberger Grundsätze“ der CSA, die auch eine Revision der familienpolitischen Leistungen gefordert hatten.²⁴² Die Forderungen betrafen Bundes- und Landespolitik gleichermaßen. An den Freistaat appellierte die CSA, einen Referenten ein-

²⁴⁰ Vermerk des Familienreferats im Arbeitsministerium vom 22. 6. 1971 zum bevorstehenden Empfang der bayerischen Familienverbände beim Ministerpräsidenten und der künftigen familienpolitischen Strategie, BayHStA, MArb 3229.

²⁴¹ Hans Stützele (geb. 1928), katholisch, 1947 Abitur, 1946 Beitritt zur CSU, 1947 Gewerkschaftsmitglied, Journalist, Sachbearbeiter bei einem Sozialversicherungsträger, 1953 zum Landessozialsekretär der CSU berufen, 1960–1966 Redakteur der CSU-Korrespondenz und Sekretär der CSU-Landtagsfraktion, 1966 Angestellter im Arbeitsministerium, 1956–1960 und 1963–1979 Stadtrat in München, seit 1963 als CSU-Fraktionsvorsitzender dort, 1979–1993 Sozialreferent im Stadtrat in München.

²⁴² Landesvertreterversammlung der CSA in Bamberg am 29. 4. 1968. Vgl. CSA-Arbeitnehmergruppen für neue familienpolitische Leistungen, in: Stimme der Familie, 15 (1968), Nr. 5, S. 38 f. Folgendes Zitat ebenda.

zusetzen, der „überkommene Aufgaben der Öffentlichkeit an Hand der Dringlichkeit der Familienförderung“ prüfen sollte. Hier fand sich auch erstmals die Idee eines „Herdgeldes“, die dem „Schreiberplan“ aus dem Jahr 1955 entnommen war. Der Sozialwissenschaftler Wilfrid Schreiber hatte dafür plädiert, Arbeitseinkommen auf ökonomisch unproduktive Lebensabschnitte umzuverteilen. Schreibers Vorschlag bezog im Gegensatz zu anderen Konzepten nicht nur die Rentner in die Umverteilung ein, sondern auch die Kinder. Damit Mütter mit kleinen und schulpflichtigen Kindern nicht aus wirtschaftlicher Not zur außerhäuslichen Erwerbsarbeit gezwungen waren, sollte das „Herdgeld“ einen finanziellen Ausgleich bieten.²⁴³

Die Umbrüche am Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre markierten eine zweite Aufbruchphase familienpolitischer Aktivität in Bayern. Während die bayerische Staatsregierung in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre im Bereich der Familienpolitik den Rotstift angesetzt und damit den Rückstand zu anderen Bundesländern noch vergrößert hatte, holte das südliche Bundesland nun auf und entwickelte bis Mitte der siebziger Jahre eine höchst aktive Familienpolitik, die nicht zuletzt als Alternative zur Familienpolitik der sozialliberalen Bundesregierung präsentiert wurde.

Vom Familienbericht zum Familienprogramm

Einen ersten Schritt auf diesem Weg stellte der Landesfamilienbericht dar, der im Dezember 1971 fertiggestellt wurde.²⁴⁴ Da er aber weniger eine Situationsanalyse der Familien als vielmehr eine Synopse der politischen Maßnahmen, die bereits ergriffen worden waren oder ergriffen werden sollten, darstellte, war der Bericht kaum mehr als eine Vorstufe zu einer Gesamtkonzeption der bayerischen Familienpolitik, die drei Jahre später vom Arbeitsministerium in Form eines Familienprogramms vorgelegt wurde. Der wichtigste Punkt darin war, daß Familienpolitik zum ersten Mal weit über den Bereich der Fürsorge hinaus definiert wurde. Der Bericht nannte neben den Fürsorgemaßnahmen zahlreiche weitere Aufgabenbereiche, vor allem auch das große Feld der Beratungs- und Bildungseinrichtungen und der außerhäuslichen Kinderbetreuung. Zielgruppe waren nun nicht mehr nur finanziell bedürftige Familien, sondern alle Familien mit ihren spezifischen Problemen.

Bei der Opposition im Landtag fand der Familienbericht wenig Beifall. Sie forderte ein „Gesamtkonzept familienbezogener Gesellschaftspolitik“, das auf der Basis der Bestandsaufnahme erstellt werden sollte.²⁴⁵ Der Antrag der SPD blieb

²⁴³ Protokoll der Sitzung des AK Familienpolitik der CSA vom 20. 3. 1968, ACSP, NL Prümmer, 3.6.2; Schreiber, Existenzsicherung. Vgl. dazu auch Moeller, Mütter, S. 212 f.

²⁴⁴ Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie in Bayern. Nachdem das Familienreferat auf das Arbeitsministerium übergewechselt war, wurde der Bericht, der im Innenministerium begonnen worden war, vom Arbeitsministerium herausgegeben.

²⁴⁵ Antrag Weishäupl u. a. (SPD) zur Vorlage eines Gesamtkonzepts familienbezogener Gesellschaftspolitik vom 20. 1. 1972, LT-Drs. 7/1876.

zunächst über ein Jahr im sozialpolitischen Ausschuß des Landtages hängen, ehe er schließlich von der CSU abgelehnt wurde. Die SPD renne offene Türen ein, erklärte der CSU-Abgeordnete Stefan Höpfinger zur Begründung, man brauche etwas, das schon in Bewegung sei, nicht nochmals anzustoßen.²⁴⁶ Im Landtag fand der Antrag im Mai 1973 ebenfalls keine Mehrheit.²⁴⁷ Von den Gegnern des Antrags wurde darauf verwiesen, daß schon der 1972 vom Arbeitsministerium herausgegebene Sozialbericht die Erarbeitung eines Familienprogramms in Aussicht gestellt habe.²⁴⁸ Allerdings beschloß das bayerische Kabinett erst im Juni 1973 die Entwicklung eines Familienprogramms, an dem eine interministerielle Arbeitsgruppe noch ein weiteres Jahr arbeitete.²⁴⁹ Zu diesem Beschluß mag beigetragen haben, daß der bayerische Sozialminister Fritz Pirkel im Juni 1973 die Aufgabe übernommen hatte, eine Gesamtkonzeption für die Familienpolitik auf Bundesebene für die Konferenz der Sozialminister der unionsgeführten Länder vorzubereiten.²⁵⁰ Die daraus hervorgegangenen Leitsätze bildeten auch die Grundlage für das bayerische Familienprogramm, das 1974 vorgelegt wurde. Insgesamt sind die bayerischen Aktivitäten im Bereich der Familienpolitik in dem Kontext zu sehen, daß die CSU eine konservative Alternative zur Sozialpolitik der sozial-liberalen Bundesregierung vorlegen wollte. Die Familienpolitik nahm hierbei eine exponierte Rolle ein. Nicht zufällig legte Bayern 1974 sein ausgearbeitetes Familienprogramm als Gegenentwurf zum etwa gleichzeitig erscheinenden Bundesfamilienbericht vor.

Das Familienprogramm der bayerischen Staatsregierung von 1974 war das erste umfassende Konzept zur Familienpolitik in Bayern. Ausgehend von der christlichen Vorstellung, daß die Familie „in ihrem Wesenskern unwandelbar“ sei, konstatierte es dennoch eine Destabilisierung der Familie, die vor allem aus drei gesellschaftlichen Entwicklungen resultierte:²⁵¹ Als ersten Punkt nannte das Programm einen Wandel im Familienleitbild: „An die Stelle der patriarchalisch geprägten Familie tritt heute mehr und mehr der partnerschaftliche Familientyp. Vater und Mutter teilen sich die elterliche Autorität und Aufgabe; die Selbständigkeit der Ehegatten und auch der Kinder wird zunehmend bejaht.“ Hinzu komme

²⁴⁶ Vgl. Protokoll der 41. Sitzung des Ausschusses für Sozial- und Gesundheitspolitik beim Bayerischen Landtag vom 15. 2. 1973, S. 20–41, hier S. 33, AdbL.

²⁴⁷ Stenographischer Bericht über die 63. Sitzung des Bayerischen Landtags vom 9. 5. 1973, S. 3373f.

²⁴⁸ Bayerischer Sozialbericht (1972), S. 195.

²⁴⁹ Aufgrund des Ministerratsbeschlusses vom 26. 6. 1973 erarbeitete eine interministerielle Arbeitsgruppe des Kultus-, des Landwirtschafts- und des Arbeitsministeriums einen Entwurf zur Vorlage beim Finanzministerium. Vgl. Vermerk aus dem Arbeitsministerium für Alfons Goppel vom 10. 3. 1974, BayHStA, MArb VII/125.

²⁵⁰ Mitteilung Fritz Pirkels an die Abteilungen des Arbeitsministeriums vom 13. 6. 1973, BayHStA, MArb 3225. Das auf der Konferenz der Unionssozialminister in Tegernsee am 13.–14. 9. 1973 vorgetragene familienpolitische Aktionsprogramm des bayerischen Arbeitsministeriums kam letztlich nicht zum Zug. Grundlage des konservativen Bundesfamilienprogramms wurde statt dessen ein Entwurf des Mainzer Sozialministers Heiner Geißler. Vgl. Vermerk des Arbeitsministeriums vom 28. 9. 1973 und 17. 1. 1974, BayHStA, MArb 3225.

²⁵¹ Bayerische Staatsregierung, Familienprogramm, S. 6. Folgende Zitate ebenda.

die räumliche und organisatorische Trennung zwischen Wohnung und Arbeitsstätte. Schließlich gingen drittens Gefährdungen vom Übergang von der Großfamilie zur Kernfamilie aus. „Im Zuge dieser Entwicklung sind die sozialen Schutzfunktionen, wesentliche erzieherische Elemente und vor allem der Bildungsauftrag mehr und mehr von der Familie auf Einrichtungen der Gesellschaft übergegangen“, hieß es in dem Programm. Dadurch sei die Familie zwar einerseits entlastet, andererseits aber auch aufgrund des Funktionsverlustes ausgehöhlt worden. Ganz besonders gelte das für die unvollständige Familie, in der Mütter oder Väter bei der Betreuung und Erziehung der Kinder auf sich allein gestellt seien.

Eine Familienpolitik im Sinne der bayerischen Programmatik mußte durch aktive Maßnahmen, die über den Schutz durch die Rechtsordnung hinausgingen, die Familie unterstützen, damit sie die ihr verbleibende Erziehungsaufgabe erfüllen konnte. Bis hierhin folgte das Familienprogramm der klassischen konservativen Analyse, die gemäß der „Verfallstheorie“ die frühere multifunktionale Familiengemeinschaft beschwor, die durch die Industrialisierung und Emanzipation geschwächt worden sei und deren Rudimente nun gesellschaftlich abgestützt werden mußten. In der Situationsanalyse zeichneten die Verfasser des Familienprogramms eine kumulative Krise. Die diagnostizierten Symptome lauteten: steigende Scheidungsrate, sinkende Geburtenzahlen, zunehmende Müttererwerbstätigkeit und wachsende außerhäusliche Erziehung von Kindern.

Dem stellte das Familienprogramm eine ideale Gesellschaft gegenüber, in der Ehe und Familie „als Lebensgemeinschaft auf Dauer angelegt“²⁵² waren und in der es dazu keine alternativen Familienformen gab. Zur idealen Familie gehörten Kinder, und daher mußte in der Gesellschaft ein kinderfreundliches Klima herrschen, nicht zuletzt, um den Geburtenrückgang anzuhalten. In der Familie sollten Wissen und Wertvorstellungen an die nächste Generation weitergegeben werden. Von zentraler Bedeutung waren dabei gelebte Vorbilder und der Einfluß von Bildungseinrichtungen. Damit die Familie diese Aufgabe erfüllen konnte, mußte der Staat gewisse Rahmenbedingungen wie beispielsweise Wohnraum und wirtschaftliche Sicherheit garantieren.

Das bayerische Familienprogramm zielte allerdings nicht nur auf die individuelle Befindlichkeit der Familien, sondern auch auf die gesamtgesellschaftliche Notwendigkeit, die Geburtenquote zu erhöhen. Von einem solchen demographischen Trendwechsel sei die Prosperität der Gesellschaft sowohl ideell als auch ökonomisch abhängig: „Sicherheit im Alter und ein zufriedenstellender Lebensabend“ setzten voraus, „daß eine neue Generation heranwächst, die bereit und in der Lage ist, die für eine Lebenssicherung im Alter erforderlichen Aufwendungen zu erwirtschaften. Nur wenn die Familien, besonders die mit mehreren Kindern, mit Hilfe des Staates in der Lage sind, gewollte Kinder auch unterhalten und erziehen zu können, wird diese Grundlage im erforderlichen Ausmaß gesichert sein.“²⁵³ Diese Argumentation war Ausdruck der konservativen Alternative zur

²⁵² Bayerisches Familienprogramm 1974, Entwurf, S. 16 ff., BayHStA, MArb VII/125. Folgende Zitate ebenda.

²⁵³ Alfons Goppel, zitiert nach: Bayerisches Familienprogramm 1974, Entwurf, S. 10, BayHStA, MArb VII/125.

sozialliberalen Familienpolitik der Bundesregierung, die ihr Augenmerk auf die individuellen Probleme einzelner Familienmitglieder richtete und demgegenüber bevölkerungsökonomische Problemlagen kaum aufnahm.

Zehn Leitsätze standen am Anfang des Familienprogramms.²⁵⁴ Der erste betonte, daß die Familie unverzichtbare gesellschaftliche Leistungen erbringe, und diene als Legitimationsgrundlage für eine Familienpolitik. Den im zweiten Leitsatz betonten verfassungsmäßigen Schutz von Ehe und Familie bezog das Familienprogramm vor allem auf das „Recht des Kindes auf Erziehung“, auch wenn es in einer unvollständigen Familie aufwuchs, seien es nichteheliche Kinder, Scheidungskinder oder Waisen. Hier sollten Jugendhilfemaßnahmen ergriffen werden. In vollständigen Familien hingegen sollten die Eltern das vorrangige Erziehungsrecht haben. Um die Familienfreundlichkeit in der öffentlichen Meinung zu stärken, sollte viertens der Familienbildung und -beratung verstärkte Aufmerksamkeit gewidmet werden. Erklärend führte das Programm aus: „Schule, Jugendarbeit, Erwachsenenbildung und Publizistik sollen auf Ehe, Familie und Kindererziehung hinführen. Beratungshilfen sollen jungen Menschen, Ehepartnern und Eltern bei der Bewältigung möglicher Spannungen und Schwierigkeiten helfen.“ Erst nach diesen Forderungen zur Familienbildung folgten Thesen zum wirtschaftlichen Familienlastenausgleich. Weiter forderten die Leitsätze die Mütter auf, für die Erziehung der Kinder ihre Berufstätigkeit vorübergehend aufzugeben. Als landespolitische Familienhilfen erwähnten die Leitsätze schließlich noch die Familienhelferinnen, die Familienerholungsmaßnahmen und den Wohnungsbau. Schließlich formulierten die beiden letzten Leitsätze noch grundsätzliche Prinzipien der Familienpolitik: das Subsidiaritätsprinzip und die Dynamisierung der Leistungen.

Das Programm stellte konkret eine Vielzahl von Maßnahmen zusammen, die die „erste Liebe“ nicht weniger betrafen als die berufliche Wiedereingliederung von Frauen, deren Kinder bereits aus dem Haus waren. Es begann mit einer Ehevorbereitung für Jugendliche in der Schule und in Freizeitkursen. Betrachtet man in diesem Zusammenhang beispielsweise die Verbreitung der Ehe- und Familienberatungsstellen, so zeigt sich, daß sie regional sehr ungleichmäßig verteilt waren.²⁵⁵ Meist gab es nur ein oder zwei Einrichtungen pro Landkreis in den größeren Städten, die fast ausschließlich in katholischer Trägerschaft waren. In den Landkreisen Hof, Wunsiedel und Bayreuth gab es evangelische Institutionen, ansonsten nur in den Großstädten München, Nürnberg, Regensburg und Augsburg.²⁵⁶ Hier bestand also noch ein großer Ausbaubedarf. Neben den Beratungsinstitutionen kündigte das Programm auch „Starthilfen“ für junge Familien an, die von günstigen Darlehen über den Ausbau von Infrastruktureinrichtungen bis zum neu einzuführenden Erziehungsgeld reichten.²⁵⁷

²⁵⁴ Bayerische Staatsregierung, Familienprogramm, S. 12 f. Folgende Zitate ebenda.

²⁵⁵ Bayerisches Familienprogramm 1974, Entwurf, S. 23, BayHStA, MArb VII/125.

²⁵⁶ Pro Familia hatte 1974 nur in München und Nürnberg eine Niederlassung. Vgl. Bayerisches Familienprogramm 1974, Entwurf, S. 23, BayHStA, MArb VII/125.

²⁵⁷ Bayerisches Familienprogramm 1974, Entwurf, S. 42 f., BayHStA, MArb VII/125.

Damit war der neuralgische Punkt der familienpolitischen Konzeption berührt, und hier wird das familiäre Leitbild sichtbar. Im Zentrum stand die Entscheidung der jungen Mutter gegen die Erwerbstätigkeit. Im Familienleitbild des bayerischen Programms hatte die Mutter ihren Platz zu Hause an der Seite der Kinder. Daher favorisierte man in Bayern auch die Einführung eines Erziehungsgeldes, um der Mutter einen Ausgleich dafür zu bieten, daß sie die außerhäusliche Arbeitswelt zugunsten der innerhäuslichen zeitweilig aufgab. Gerade bei ärmeren Familien sollte das Erziehungsgeld die Erwerbstätigkeit der Mutter aus wirtschaftlicher Not erübrigen. Der unter sozialliberaler Ägide entstandene Bundesfamilienbericht, der ebenfalls 1974 fertiggestellt wurde, stellte im Gegensatz dazu nicht das Recht des Kindes auf Familie und Erziehung in den Vordergrund, sondern die Entscheidungsfreiheit der Mutter. Falls sie sich für die Fortsetzung der Erwerbstätigkeit entschied, mußte die Gesellschaft nach Ansicht der sozialdemokratischen Familienministerin Käte Strobel Kompensationsmechanismen bereitstellen. Da die Wahl jeder Frau frei stehen sollte, hatte ganz im Gegensatz zum bayerischen Ansatz im Bundesfamilienbericht der Ausbau und die Verbesserung von Kindergärten Priorität. Der engagierte Einsatz für das Erziehungsgeld wurde in Bayern jedoch durch die Finanzierungsproblematik gedämpft. Am Ende sorgte das Finanzministerium dafür, daß die Ankündigung im bayerischen Familienprogramm sowohl was den Umfang als auch den Zeitpunkt der Einführung betraf, vage und unbestimmt blieb.²⁵⁸

Das Leitbild, das die familienpolitischen Leitsätze des Programms verkündeten, hatte einen dezidiert konservativen Charakter. Der verfassungsrechtliche Schutz von Ehe und Familie meinte hier hauptsächlich den Schutz des elterlichen Erziehungsrechtes. Der gesellschaftliche Aufruf zwischen den Zeilen hieß nicht mehr nur: „Gebt der Familie die Mutter zurück“ – ein traditioneller konservativer Aufruf gegen Müttererwerbstätigkeit –, sondern auch „Gebt der Familie die Kinder zurück“. Auf der anderen Seite formulierten die Leitsätze aber auch das Recht des Kindes auf Familie und Erziehung. Eltern und Kinder hatten also gegenseitige Ansprüche. Der Vertrag konnte nicht von einer Seite einfach aufgekündigt werden. Im „Kampf ums Kind“²⁵⁹ sollte auch das Kind eine starke Position erhalten und nicht nur Gegenstand der Auseinandersetzung sein. Schließlich wurde die dauerhafte Ehe in diesem Sinne als Grundlage der Familie eingefordert: „Ideologische und modische Strömungen stellen sich dem entgegen und wollen Ehe nur auf Zeit, Sexualität ohne tiefere Partnerschaft und Liebe, Erziehung ohne Eltern, Emanzipation auf Kosten der Familie und des Kindes verwirklichen. Doch eine brauchbare Alternative zu Ehe und Familie kann niemand anbieten. Sie bleiben unersetzbar für Mensch und Gesellschaft.“²⁶⁰

Die Maßnahmen, die das Programm dagegen vorschlug, bildeten ein Konglomerat aus konservativer Ideologie und Ansätzen pragmatischer Krisenbewältigung. Letztlich hatte das Familienprogramm einen sozialen und einen bevöl-

²⁵⁸ Vgl. Vermerk aus dem Arbeitsministerium für Alfons Goppel vom 10. 3. 1974, BayHStA, MArb VII/125.

²⁵⁹ Schreiben von Albert Burger an Rainer Barzel vom 9. 3. 1971, ACDP, VIII-005-128/1.

²⁶⁰ Bayerische Staatsregierung, Familienprogramm, S. 11.

kerungsökonomischen Aspekt. Was das Ziel der Geburtensteigerung betrifft, so gingen die Vorschläge kaum auf die Ursachen der Probleme ein. Beispielsweise war ja ein Teil des Geburtenrückgangs auf demographische Effekte zurückzuführen – der Bevölkerungsanteil der Frauen im gebärfähigen Alter in Bayern nahm ständig ab. Dieser Aspekt des Problems war längst nicht mehr allein durch einen individuellen Verhaltenswandel verursacht, sondern hatte eine gewisse Eigendynamik. Die bayerischen Familienpolitiker argumentierten aber weiterhin dahingehend, daß die Familienpolitik lediglich vermeintliche Hemmnisse wirtschaftlicher und psychologischer Art gegen die individuelle Entscheidung zum Kind abbauen müsse. Wären die Eltern mit Hilfe des Staates in die Lage versetzt, „gewollte Kinder“ auch zu unterhalten und zu erziehen, dann käme die Bevölkerungsentwicklung von selbst ins Gleichgewicht. Eine solche Argumentation unterstellte, daß Familien unter optimalen Bedingungen ganz erheblich mehr Kinder gehabt hätten, als es tatsächlich der Fall war – eine Vermutung, die empirisch nicht zu belegen war.

Es fällt ins Auge, daß man in der Situationsanalyse an dieser Stelle unscharf argumentierte, obwohl die Daten des Statistischen Landesamtes sehr viel differenziertere Aussagen ermöglicht hätten. Das mag mehrere Hintergründe gehabt haben: Zum einen wirkten die Zahlen, in denen die verschiedenen Ursachen sich gegenseitig verstärkten, dramatischer, als die komplizierten, meist nur tendenziell abschätzbaren Einzeleffekte. Hinzu kommt aber, daß die Politiker sich mit dem akuten Problem in seinem ganzen Ausmaß auseinandersetzen mußten, unabhängig auf welchen Ursachen es beruhte. Tatsächlich reichte es nicht aus, wenn die Familien sich in einen früheren Zustand zurückversetzten und so viele Kinder aufzogen wie 15 Jahre zuvor. Es mußte inzwischen auch der demographische Effekt kompensiert werden. Unter dieser Zielvorgabe ging es bei der Geburtenfrage nicht darum, eine frühere Familienidylle wiederherzustellen, sondern in Zukunft eine statistisch errechnete demographische Stabilität zu erreichen. Sie war nicht am Kinderreichtum früherer Jahre orientiert, sondern daran, wie groß die nachwachsenden Generationen sein mußten, um die Gesellschaft in Zukunft zu erhalten. Diese Konzeption gehörte aufgrund des makrogesellschaftlichen Ansatzes letztlich nicht in die Familienpolitik, sondern in den Bereich der Bevölkerungspolitik.

4. Die Länderkonferenzen für Familienfragen

„Die Familie ist ein Kernstück des föderalistischen Gedankens“, mit diesen Worten suchte der gerade eingesetzte Bundesfamilienminister Franz-Josef Wuermeling im Dezember 1953 die Annäherung an die CSU-Fraktion im bayerischen Landtag.²⁶¹ Hintergrund dieses Satzes war die Befürchtung Wuermelings, daß die kultur- und bildungspolitische Ausrichtung des Bundesfamilienministeriums von

²⁶¹ CSU-Correspondenz vom 18. 12. 1953: „Die Familie ist ein Kernstück des föderalistischen Gedankens“.

der selbstbewußten bayerischen Unionspartei als Angriff auf die Landeskulturhoheit empfunden werden könne. Der Familienminister bemühte sich daher sogleich um Schadensbegrenzung: Die Kulturhoheit der Länder, so erklärte er in derselben Stellungnahme, sei für ihn eine „unantastbare Selbstverständlichkeit“. Zunächst blieb dieser Streitpunkt allerdings theoretischer Natur, denn der Bundesfamilienminister hatte kaum Kompetenzen und seine Aktivitäten zielten anfangs auch vor allem auf die Koordinierung von familienpolitischen Vorhaben auf Bundesebene. Ende der fünfziger Jahre änderte sich das allerdings und die „förderative Frage“ wurde zunehmend virulenter.

Ein Faktor für diese Entwicklung war, daß der Bundesfamilienminister nach der Übernahme des Bundesjugendplanes in sein Ressort 1957 zum ersten Mal nicht nur durch Worte überzeugen, sondern auch Politik selbst gestalten konnte. Mit der nun einsetzenden konkreten Förderungspolitik wurden Abgrenzungs- und Koordinationsprozesse zwischen Wuermelings Ministerium und den Ländern notwendig. 1958 forderte der Bundesfamilienminister zudem die Länderregierungen auf, Koordinierungsstellen für Familienfragen einzurichten.²⁶² Diese Koordinierungsstellen sollten die familienpolitischen Maßnahmen auf Länderebene zusammenführen und Kontaktstellen für das Gespräch zwischen Bundes- und Länderebene sein. Mit der Einrichtung solcher Verwaltungsstellen für Familienangelegenheiten in den Bundesländern stand zu erwarten, daß auch eine verstärkte familienpolitische Aktivität auf Länderebene einsetzen würde. 1964 gab es in allen westdeutschen Bundesländern familienpolitische Koordinationsstellen, auch die Nachzügler Bremen, Rheinland-Pfalz und das Saarland hatten nun solche Stellen eingerichtet.²⁶³ In acht Ländern waren sie dem Ministerium, in denen auch die Jugendpolitik ressortierte, in Hessen und Schleswig-Holstein der Staatskanzlei angeschlossen.²⁶⁴ Damit war die Familienpolitik überall institutionell verankert, im Detail unterschieden sich die Länderregelungen jedoch erheblich.

Die Initiative zur Einberufung einer familienpolitischen Länderkonferenz scheint von den Ländern ausgegangen oder zumindest stark befördert worden zu sein.²⁶⁵ Als im April 1964 die erste Sitzung stattfand, war daher ein Ziel der Erfahrungsaustausch zwischen den Länderreferenten, und das Protokoll hielt ausdrücklich fest, daß Gesetze, Verordnungen und Maßnahmen, die ausschließlich Angelegenheiten der Länder betrafen, erörtert werden sollten. Darüber hinaus sollte es auf den Konferenzen auch um Durchführungsregelungen für Rahmengesetze des Bundes gehen. Schließlich waren die Länder aber mindestens ebenso

²⁶² Staatssekretär Heinrich Junker (bayerisches Innenministerium) an die bayerische Staatskanzlei, 29. 1. 1959, BayHStA, MInn 89085. Darin Erwähnung der Aufforderung des Bundesfamilienministers zur Gründung einer Koordinationsstelle.

²⁶³ In Berlin richtete der Senat 1967 den Geschäftsbereich „Familie, Jugend und Sport“ ein. Vgl. zur weiteren Entwicklung beispielsweise: Bericht über die Familienpolitik des Senats, Drucksache des Abgeordnetenhauses von Berlin, 5. Wahlperiode, 15. 1. 1971.

²⁶⁴ Liste der Koordinierungsstellen für Familienpolitik, in: Stimme der Familie, 11 (1964), Nr. 5, S. 38, und Bericht über die Konferenz vom Referatsleiter für Länderfamilienpolitik im Bundesfamilienministerium, Krahe, Länderkonferenz, S. 40f.

²⁶⁵ Vgl. ebenda. Leider gibt Krahe keine Auskunft darüber, um welche Länder es sich handelte, es ist aber zu vermuten, daß Nordrhein-Westfalen eine wichtige Rolle spielte.

stark daran interessiert, frühzeitig Bundesgesetze zu beraten, denen sie im Bundesrat zustimmen mußten. Der letztgenannte Bereich war eigentlich das klassische Handlungsfeld solcher Länderkonferenzen, die in anderen Ressorts wie im Verkehrs-, Innen-, Finanz- und Wohnungsbauministerium schon eine längere Tradition hatten. Sie dienten in der Regel der politischen Meinungsbildung im Vorfeld der Bundesratssitzungen.²⁶⁶ Auf der ersten familienpolitischen Konferenz wurde jedoch kaum die Bundespolitik behandelt, sondern hauptsächlich organisatorische Fragen in den Ländern. Die Referenten berichteten über ihre institutionelle Anbindung, ihre Aufgabenstellung und über ihre tägliche hauptsächlich koordinatorische Arbeitspraxis in den Bereichen Wohnungsbau, Familienerholung, Müttergenesung, Beratungs- und Bildungseinrichtungen sowie Verbraucherfragen. Damit markierten sie ihre familienpolitischen Arbeitsfelder.

Optimistisch gingen die Teilnehmer davon aus, sich in Zukunft alle drei Monate zu treffen. Das zweite Treffen, in dem die Bundesregierung ihre Familienpolitik vorstellen sollte, fand am 3. Juli 1964 in Bonn statt.²⁶⁷ Die Ländervertreter hatten darauf gedrängt, beim zweiten Treffen über Bundesthemen zu sprechen. Leider scheinen die Protokolle der Sitzung nicht überliefert zu sein, jedoch kann man aus der Vorlage des Referenten aus dem Bundesfamilienministerium schließen, daß es auf der zweiten Konferenz fast ausschließlich um Fragen des Wohnungsbaus ging.²⁶⁸ Hintergrund dafür war wohl, daß nach dem Auslaufen des zweiten Wohnungsbaugesetzes in den Jahren 1962/63 eine Verunsicherung aufgetreten war, ob das Gesetz fortgeschrieben oder durch eine neue Regelung ersetzt werden sollte.²⁶⁹ Im März 1964 hatte die SPD einen Entwurf für ein neues Wohnungsbaugesetz im Bundestag eingebracht, das staatliche Kompetenzen in der Wohnungs- und Städtebaupolitik stärker festschreiben sollte. Dagegen sah das Bundesfamilienministerium in einer verstärkten Eigentumsbildung das Ziel einer familienfreundlichen Baupolitik.²⁷⁰

Zur dritten Länderkonferenz für Familienfragen, die am 13. November 1964 in Düsseldorf stattfand, lud der Leiter der nordrhein-westfälischen Familien-Koordinationsstelle ein. Er setzte das Thema der Zusammenarbeit mit den Kommunen auf die Tagesordnung.²⁷¹ „Allen bundes- und insbesondere landespolitischen Förderungen und Bestrebungen im Bereich der Familienpolitik bleibt letztlich der Erfolg versagt, wenn nicht eine verstärkte kommunale Familienpolitik diese Bemühungen unterstützt und in eigener kommunaler Selbstverantwortung ergänzt“, hatte der nordrhein-westfälische Arbeitsminister Grundmann kurz zuvor

²⁶⁶ Im Bereich des Wohnungsbaus waren solche Konferenzen sehr einflußreich. Vgl. Wagner-Kyora, *Föderalismus*, S. 152.

²⁶⁷ Grundsätzlich war beim ersten Treffen vereinbart worden, daß der Bund die Konferenzen nur ausrichten sollte, wenn Bundesthemen auf der Tagesordnung standen. Ansonsten sollten die Länder, die ein bestimmtes Anliegen hatten, ihre Kollegen zu sich einladen.

²⁶⁸ Themenvorschläge des Leiters der Familienabteilung im Bundesfamilienministerium, Simon, vom 22. 6. 1964 für die 2. Konferenz, BAK, B 189/6321.

²⁶⁹ Wagner, *Sozialstaat*, S. 70–72.

²⁷⁰ Krahe, *Länderkonferenz*, S. 40.

²⁷¹ Dritte Länderkonferenz über Familienpolitik, in: *Stimme der Familie*, 11 (1964), Nr. 12, S. 91.

im Hinblick auf die zukünftige Landesfamilienpolitik erklärt.²⁷² Er forderte von den Kommunen vor allem die Förderung der öffentlichen Meinungsbildung zugunsten einer Aufwertung des sozialen Ansehens der Familie, die wirtschaftliche Stärkung der Familie im Bereich kommunaler Möglichkeiten und die Stärkung der Erziehungskraft der Familie. Auch beim Wohnungsbau hätten die Gemeinden Einflußmöglichkeiten, wenn sie beispielsweise bei der Baulandbeschaffung und -weitergabe kinderreiche Familien bevorzugten. Bei der Bauplanung sollten Spielplätze, Spielstraßen, Erholungsflächen, Kindergärten, Mütterschulen und ähnliches von vorneherein berücksichtigt werden. Besonders schwierig schien Grundmann die Umsetzung der alten Forderung der Familienverbände nach einer familienorientierten Staffelung der Tarife bei Energieversorgung, Abwasserentsorgung, öffentlichem Verkehr, Infrastruktureinrichtungen usw. Auch für diese Sitzung der familienpolitischen Konferenz ist leider kein Protokoll überliefert. Es scheint jedoch so, als ob sie stark von den Vorstellungen Nordrhein-Westfalens getragen wurde. Das Engagement der anderen Länder war offenbar nicht so ausgeprägt,²⁷³ was sich auch daran zeigt, daß nach der dritten Konferenz über drei Jahre bis zum nächsten Treffen vergingen.

Anfang des Jahres 1968 lebten die Länderkonferenzen jedoch wieder auf. Der Anlaß für eine Wiederaufnahme der Treffen war ein Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 18. Juli 1967, wonach der Bund nur Maßnahmen fördern durfte, deren Wirkungsbereich sich auf die Bundesrepublik als Ganze erstreckten.²⁷⁴ Davon waren vor allem die erheblichen Personalkostenzuschüsse des Bundes für Bildungs- und Beratungseinrichtungen betroffen. Diese Verfassungsgerichtsentscheidung erschütterte die finanzielle Organisation dieses Bereiches, an der freie Träger, Kommunen, Länder und Bund beteiligt waren. Am 25. Januar 1968 begann eine neue Reihe von Sitzungen der Länderreferenten im Bundesfamilienministerium.²⁷⁵ Ausführlich wurde in den Konferenzen darüber verhandelt, wie eine abgefederte Übernahme der Personalkosten für Bildungs- und Beratungseinrichtungen durch die Länder aussehen könnte, und eine für alle annehmbare Lösung entwickelt.²⁷⁶

Ein weiteres wichtiges Thema der zweiten Runde der Konferenzen war auch der erste Familienbericht der Bundesregierung. Während der Bericht, wie oben erwähnt, in den Bundesgremien und in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen

²⁷² Grundmann, Fragen, S. 76 f.

²⁷³ Vgl. Vermerk Abteilungsleiter Familienpolitik im Bundesfamilienministerium, Andres, vom 17. 10. 1968: „Die früher regelmäßigen Konferenzen mit den für Familienfragen zuständigen Referenten der Länder waren seit Ende 1964 nicht mehr zustande gekommen, da die Länder hierfür nur wenig Interesse zeigten.“ BAK, B 153/676.

²⁷⁴ BVerfG-Urteil vom 18. 7. 1967 zum Jugendwohlfahrts- und Bundessozialhilfegesetz vom 18. 7. 1967, BVerfGE 22, S. 180–220. Kurzprotokoll der 4. Konferenz für Familienfragen am 25. 1. 1968, BayHStA, MArb VI/275.

²⁷⁵ 4. Konferenz für Familienfragen am 25. 1. 1968. Kurzprotokoll in BayHStA, MArb VI/275; 5. Konferenz für Familienfragen am 17. 5. 1968. Kurzprotokoll in BayHStA, MArb VI/275; 6. Konferenz für Familienfragen am 7. 11. 1968. Kurzprotokoll in BAK, B 153/706; 7. Konferenz für Familienfragen am 14. 2. 1969, Kurzprotokoll in BAK, B 189/2823.

²⁷⁶ 5. Konferenz für Familienfragen am 17. 5. 1968. Kurzprotokoll, BayHStA, MArb VI/275.

wurde, beherrschte er zwei Sitzungen der familienpolitischen Konferenzen der Ländervertreter.²⁷⁷ Diese hohe Resonanz ist nicht verwunderlich, denn zahlreiche Maßnahmen, die der Referent aus dem Bundesfamilienministerium, Max Wingen, als Konsequenz aus dem Bericht forderte, lagen im Kompetenzbereich der Länder: Beratungs- und Bildungseinrichtungen, Kindergärten und Schulen.

Die Ländervertreter nützten die Konferenz nun auch, um frühzeitig und außerhalb der regulären Verfahren an Informationen über Gesetzesvorhaben zu gelangen, und aus den Unterlagen spricht, daß sie mit einem anderen Interesse an die Konferenzen herangingen: War es in den ersten Sitzungen auch um einen Austausch der Länder untereinander gegangen, so stand nun fast nur noch die Information der Länder über Bundesvorhaben auf der Tagesordnung.²⁷⁸ Es ging dabei vor allem um die Reformvorhaben im Bereich des Familienlastenausgleichs. Einige der zu diesem Zeitpunkt diskutierten Reformvorschläge sahen nämlich vor, die Länder an der Finanzierung und an der Auszahlung des Familienlastenausgleichs zu beteiligen.²⁷⁹ Die Ländervertreter baten wiederholt auf den Konferenzen darum, „daß alle neuen Gesetzentwürfe, die familienpolitisch interessieren, den anwesenden Ländervertretern so früh wie möglich vom Bundesfamilienministerium zur Verfügung gestellt werden“.²⁸⁰ Zur Aussprache über die Reformentwürfe für den Familienlastenausgleich kam es auf der siebten Konferenz im Februar 1969.²⁸¹ Das dort in Aussicht gestellte Ministergespräch fand am 8. Mai 1969 im Bundesfamilienministerium statt.²⁸² Es war für längere Zeit das letzte Gespräch und wurde von der vorerst letzten christdemokratischen Ministerin, Aenne Brauksiepe, geführt.

Die Konferenz für Familienfragen war eine von zahlreichen Ausschüssen, Konferenzen, Arbeitsgemeinschaften und Arbeitskreisen unterhalb der ministeriellen Leitungsebene, in denen Bund und Länder ihre Gesetzes- und Verordnungsentwürfe diskutierten.²⁸³ Trotz scharfer Kritik von juristischen Experten entwickelte sich bis zur Verfassungsreform 1969 eine verfassungsrechtlich nicht vorgesehene, „wildwuchernde Praxis“ der Kooperation und Koordination der Länder untereinander und zwischen Bund und Ländern. Es war also kein ungewöhnliches Verfahren, eine solche Bund-Länder-Konferenz auch im Bereich der Familienpolitik einzuberufen.

Durch die Länderkonferenzen etablierten die Ländervertreter eine „dritte Ebene“ im staatlichen System, die im Verfassungsrecht, das nur die Länder- und die Bundesebene kannte, nicht vorgesehen war. Wenn die Länder auf diese Weise

²⁷⁷ 6. Konferenz für Familienfragen am 7. 11. 1968, Kurzprotokoll in BAK, B 153/706; 7. Konferenz für Familienfragen am 14. 2. 1969, Kurzprotokoll in BAK, B 189/2823.

²⁷⁸ Vermerk Abteilungsleiter Familienpolitik Andres im Bundesfamilienministerium vom 17. 10. 1968, BAK, B 153/676.

²⁷⁹ Vgl. dazu Kapitel III.3.

²⁸⁰ 5. Konferenz für Familienfragen am 17. 5. 1968. Kurzprotokoll, BayHStA, MArb VI/275.

²⁸¹ 7. Konferenz für Familienfragen am 14. 2. 1969. Kurzprotokoll, BAK, B 189/2823.

²⁸² Kurzprotokoll des Ministergesprächs vom 23. 5. 1969 über den Familienlastenausgleich am 8. 5. 1969, BAK, B 149/47450.

²⁸³ Rudzio, System, S. 319; Laufer, System, S. 151.

ihr Vorgehen untereinander koordinierten, agierten sie quasi an der Bundesebene vorbei als eine politische Einheit, für die kein verfassungsrechtlicher Rahmen bestand. Außerdem fehlte jede parlamentarische Kontrolle. Hier wurden ohne eine ratifizierende Instanz Absprachen getroffen und politische Entscheidungen ausgehandelt. Aus diesem Grund bewegten sich die familienpolitischen Länderkonferenzen – wie viele ähnliche Einrichtungen in anderen Politikbereichen – in einer verfassungsrechtlichen Grauzone.²⁸⁴ Die Parlamente sahen sich durch die schon im Vorfeld weitgehend ausgehandelten Vorschläge der Exekutive vor vollendete Tatsachen gestellt.

Noch in einem weiteren Punkt waren die Länderkonferenzen verfassungsrechtlich bedenklich: Sofern es auf den Konferenzen um eine Abstimmung zwischen Bund und Ländern über Bundesgesetze ging, dienten die Gespräche der Vorabinformation der Ländervertreter über kritische Punkte der Gesetzesentwürfe. Lange vor den eigentlichen Bundesratsberatungen, die auf drei Wochen begrenzt waren, etablierte sich also ein informeller Beratungskreis des „kooperativen Föderalismus“, in dem der Bund und die Länder ihre politischen Vorhaben abstimmen konnten. Diese Tendenz bedeutete eine Ausweitung der Bundesratsfunktion auf ein Gremium, das in der Verfassung nicht vorgesehen war.

Schließlich stellte sich die Frage nach der Legitimationsbasis der Konferenzteilnehmer.²⁸⁵ Da es in den Ländern keine Familienminister gab, wurden zu den Konferenzen für Familienpolitik Verwaltungsbeamte entsandt. Diese hatten jedoch verfassungsrechtlich nicht die Legitimation, über Gesetzesentwürfe zu verhandeln. Das Problem bestand zwar auch bei anderen Bund-Länder-Gremien, wo häufig wichtige Verhandlungen in Ausschüssen geführt wurden, an denen ebenfalls nur Verwaltungsbeamte teilnahmen.²⁸⁶ Im Gegensatz zu anderen Gremien, die wenigstens im Prinzip Ministerkonferenzen waren, stellte sich das Problem bei den Familienkonferenzen aber grundsätzlicher, denn es gab gar keine Länderfamilienminister. In den Verhandlungen der familienpolitischen Länderkonferenzen wurde daher immer wieder betont, daß die Konferenzen letztlich nur die Ministergespräche im Bundesfamilienministerium vorbereiten würden.

Die Länderkonferenzen für Familienfragen entfalteten keine dauerhafte koordinierende Kraft, die beispielsweise mit der der Kultusministerkonferenz vergleichbar gewesen wäre. Eine längerfristige konzeptionelle Arbeit läßt sich aus den überlieferten Protokollen nicht erkennen. Allerdings bildeten die Konferenzen in Einzelfragen, wie beispielsweise bei dem Finanzierungsproblem, das sich nach dem Bundesverfassungsgerichtsurteil 1967 auftrat, eine entscheidende Plattform, um Blockaden zu überwinden und zu einer einvernehmlichen Lösung zu kommen.

²⁸⁴ Nach Art. 28 GG kontrolliert das Parlament die Regierungen. Bei den Gremien der dritten Ebene traf das jedoch nicht zu. Der Wildwuchs in diesem Bereich wurde erst 1969 kanalisiert, als die Institutionen der dritten Ebene eine verfassungsrechtliche Basis und geordnete Verfahren erhielten. Zur dritten Ebene vgl. Laufer, System, S. 149–155; Fröchling, Bundesrat; Scharpf, Bundesrat.

²⁸⁵ Rudzio, System, S. 322.

²⁸⁶ Vgl. Wagner-Kyora, Föderalismus, S. 152.

III. Kindergeld und Steuerrecht: Auseinandersetzungen um den wirtschaftlichen Familienlastenausgleich 1946–1975

„Seit fast 10 Jahren wurde das Kindergeld den steigenden Lebenshaltungskosten nicht mehr angepaßt. Seit über 4 Jahren werden die Familien damit vertröstet, daß die Bundesregierung im Rahmen der Steuerreform einen besseren und gerechteren Familienlastenausgleich schaffen wird. [...] Ohne mit dem Bund über einen Ausgleich für ihre Verluste verhandelt zu haben, sind sich alle Länder-Finanzminister sowohl der SPD- wie der CDU-regierten Länder darüber einig geworden, diese Kindergeldreform abzulehnen.“¹ Aus dieser Pressemeldung der Deutschen Familienorganisationen vom Dezember 1973 spricht die Empörung über „dieses unverantwortliche Spiel, auf dem Rücken der seit 1964 immer stärker belasteten Familien einen Streit zwischen Bund und Ländern auszutragen“. Nach jahrelangen und schwierigen Verhandlungen drohte die Reform des Familienlastenausgleichs in letzter Minute am Widerstand der Länder zu scheitern.

Die Kritik sprach ein grundlegendes Problem der wirtschaftlichen Familienhilfen an. Ob Steuerfreibeträge, Arbeitgeberumlage oder staatliches Kindergeld – stets spielten bei den Streitigkeiten über die Unterstützung von Familien auch finanzierungstechnische Argumente, die mit der Lage der Familien selbst wenig zu tun hatten, eine entscheidende Rolle. Ähnlich wie im oben angesprochenen Konflikt von 1973 waren auch zuvor schon häufig politische Rivalitäten auf Kosten der Familien ausgetragen worden, und sie hatten nicht selten die eigentliche sachliche Problematik, wie Familien in einer Leistungslohngesellschaft sozialpolitisch integriert werden sollten, überlagert.

Die prinzipielle Notwendigkeit eines wirtschaftlichen Ausgleichs für Familien mit Kindern wurde nach Kriegsende kaum angezweifelt. Zwar hatten die Alliierten sowohl Steuerfreibeträge als auch Kindergeld als bevölkerungspolitische Maßnahmen des „Dritten Reiches“ zunächst verboten.² Unter den westdeutschen Nachkriegsfamilienpolitikern aber stellte kaum jemand die Notwendigkeit eines

¹ Reform des Familienlastenausgleichs wieder gefährdet, in: Familienpolitische Informationen der EAF, 13 (1974), Nr. 1, S. 1. In dem Artikel ist die Pressemeldung der Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Familienorganisationen nach dem Gespräch mit dem Bundeskanzler vom 17. 12. 1973 abgedruckt.

² Die Nationalsozialisten hatten die finanzielle Familienförderung nach rassistischen Grundsätzen systematisch ausgebaut. 1935 hatten sie eine einmalige staatliche Kinderbeihilfe eingeführt, seit 1936 hatte es ab dem fünften Kind, seit 1938 ab dem dritten Kind ein allgemeines laufendes staatliches Kindergeld in Höhe von 10 RM pro Monat gegeben. Im Rahmen der Steuerreform 1934 waren auch die Steuerfreibeträge für Kinder, die es schon seit 1902 gab, für einen privilegierten Teil der Bevölkerung erheblich ausgeweitet worden. Zur Vorgeschichte des Familienlastenausgleichs vgl. u. a. Ruhl, NS-Familienpolitik.

Familienlastenausgleichs grundsätzlich in Frage. „Es ist an der Zeit, sich auf die Bedeutung des Menschen als eines Produktionsfaktors zu besinnen“, schrieb beispielsweise der Bremer Senator Gerhard van Heukelum (SPD), einer der Initiatoren des Kindergeldes, 1949 zur Begründung seiner Forderungen nach wirtschaftlicher Hilfe für die Familien: „Alle materielle Kapitalbildung könnte nutzlos sein, wenn darüber der Mensch als Träger der Arbeit vergessen wird. [...] Produktionsstätten und ihre Einrichtungen lassen sich noch eher ersetzen als Menschen.“³ Van Heukelum befürchtete eine „Demontagegefahr“ für die Familie, die sich in seinen Augen weitaus dramatischer auswirken würde als die industrielle Demontage durch die Alliierten. Die Bedeutung des familiären Nachwuchses als wirtschaftlicher Produktionsfaktor hob auch Bundeskanzler Adenauer in seiner Regierungserklärung am 20. Oktober 1953 hervor, als er die Einrichtung des Bundesfamilienministeriums begründete.⁴ Ähnliche Gedanken motivierten auch Bundesfamilienminister Franz-Josef Wuermeling zu seinem Engagement. „Auch soweit eine private Vorsorge für das Alter gegeben ist,“ erklärte er in einer Denkschrift 1955, „kann sie nur dann den erstrebten Erfolg haben, wenn in der nächsten Generation genügend Hände da sind, das tägliche Brot zu bereiten, das von dem ersparten Kapital gekauft werden soll. Das gleiche gilt für die Aufrechterhaltung des Lebensstandards in der Zukunft. Beides, Altersversorgung und Lebensstandard aller – auch der Ledigen und Kinderlosen – wird nur durch die Vorleistung der Mehrkinderfamilie gesichert.“⁵

Nicht immer waren die pronatalistischen Argumente in diese bevölkerungsökonomischen Kontexte eingebettet. Vor allem vom ersten Familienminister Wuermeling konnte man auch rassistische Untertöne hören, etwa wenn er die Angst vor den „farbigen Völkern Asiens“ schürte, und die Prognose, daß im Jahr 2000 nur noch jeder fünfte Einwohner der Erde ein Weißer sein werde, zum Argument für eine westeuropäische „Familienpolitik im Dienste am Menschen“ machte.⁶ Langfristig von größerer Bedeutung als solche punktuellen Entgleisungen waren jedoch die oben erwähnten systematischen Bestrebungen der „Deutschen Gesellschaft für Bevölkerungswissenschaft“ und der „Deutschen Akademie für Bevölkerungswissenschaft“, wo sich Statistiker, Soziologen und Rassenhygieniker des untergegangenen NS-Regimes und ihre Schüler zusammenfanden und eine qualitative Bevölkerungswissenschaft betrieben, die auch im Bundesfamilienministerium zunehmend wieder an Einfluß gewann.⁷

Der Familienminister errechnete, daß der zahlenmäßige Bestand der Elterngeneration erst dann im gleichen Umfang ersetzt werden würde, wenn jede frucht-

³ Gerhard van Heukelum, Staatliche Kinderbeihilfen. Ein Vorschlag, Arbeitsblatt, 1949, Abschrift in BAK, B 153/733.

⁴ Regierungserklärung des Bundeskanzlers Konrad Adenauer, Stenographischer Bericht über die 3. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 20. 10. 1953, S. 18.

⁵ Der Familienlastenausgleich. Erwägungen zur gesetzgeberischen Verwirklichung. Eine Denkschrift des Bundesministers für Familienfragen, Bonn, November 1955, S. 4 f., BAK, B 136/6134.

⁶ Franz-Josef Wuermeling: Bevölkerungspolitik und Geburtenbeschränkung. Sendung des Bayerischen Rundfunks im August 1958, Manuskript, S. 3, BAK, B 136/6134.

⁷ Vgl. dazu Kapitel II.1., S. 101–107.

bare Ehe drei Kinder hervorbringe.⁸ Daß die durchschnittliche Kinderzahl der Familien in Westdeutschland niedriger lag, führte Wuermeling auf die „staatlich sanktionierte Geburtenbeschränkung“ zurück. In seinen Augen entschieden sich die Eltern aus wirtschaftlicher Not gegen weitere Kinder. „Staatlich sanktioniert“ war diese Familienplanung in den Augen Wuermelings deshalb, weil es im Gegensatz zu anderen europäischen Staaten in Deutschland keine Familienbeihilfe gab, die den Arbeitslohn sozial ergänzte. Hier spielte vor allem der Vergleich mit den familienfördernden Leistungen in Frankreich und Schweden eine Rolle. Wichtige familienpolitische Denkschriften der fünfziger Jahre beriefen sich auf den internationalen Standard.⁹ Ein weiterer Bezugspunkt waren in diesem Zusammenhang auch die ersten gemeinsamen europäischen Sozialnormen.¹⁰

Ein weiteres wichtiges Argument für die Einführung eines Familienlastenausgleichs war der soziale Einkommensausgleich zwischen Alleinstehenden und Familien innerhalb einer Einkommensgruppe. In einer Familie verteilte sich das Einkommen auf mehrere Köpfe, während Alleinstehende das gesamte Geld für den Lebensstandard einer Person verwenden konnten. Das empfand der Familienminister als sozial ungerecht und er forderte hierfür einen kompensatorischen Ausgleich.¹¹ Für dieses Vorhaben fand er gewichtige Mitstreiter. Unter Berufung auf den katholischen Sozialwissenschaftler und späteren Kardinal Joseph Höffner und den Bevölkerungswissenschaftler Gerhard Mackenroth erklärte Wuermeling, Ziel eines Ausgleichs der Familienlasten könne nicht nur die Sicherung des Existenzminimums sein. Er müsse vielmehr verhindern, daß das Großziehen von Kindern einen sozialen Absturz zur Folge habe.¹² Das Existenzminimum eines Kindes war nach Berechnungen Wuermelings in verschiedenen Einkommenschichten unterschiedlich. Daher sollte der Familienlastenausgleich mit dem Einkommen steigen.

⁸ Der Familienlastenausgleich. Erwägungen zur gesetzgeberischen Verwirklichung. Eine Denkschrift des Bundesministers für Familienfragen, Bonn, November 1955, S. 5, BAK, B 136/6134. Folgendes Zitat ebenda, S. 24.

⁹ Vgl. vor allem: Warum staatliche Kinderbeihilfen? Druckschrift über die Königsteiner Tagung von der Redaktionskommission Gerhard van Heukelum, Hans Muthesius, Walter Auerbach (Februar 1950), BAK, B 153/733; Familienzulagen durch Familienausgleichskassen, hrsg. von der Katholischen Sozialen Woche, Präsident Heinrich Krehle, Staatssekretär im Bayerischen Staatsministerium für Arbeit und soziale Fürsorge, Schriftenreihe der katholischen sozialen Woche, München, Heft 1 vom Mai 1951; Der Familienlastenausgleich. Erwägungen zur gesetzgeberischen Verwirklichung. Eine Denkschrift des Bundesministers für Familienfragen, Bonn, November 1955, S. 5, BAK, B 136/6134.

¹⁰ Vgl. Empfehlung der Beratenden Versammlung des Europarats an den Ministerausschuß. Elementare Grundsätze einer europäischen Sozialversicherungsordnung (1950), S. 15, BAK, B 153/733.

¹¹ Zum Begriff des „kompensatorischen“ Familienlastenausgleichs vgl. Wingen, Ziele, S. 214 f.; Willeke/Onken, Familienlastenausgleich, S. 10 und 363–370.

¹² Der Familienlastenausgleich. Erwägungen zur gesetzgeberischen Verwirklichung. Eine Denkschrift des Bundesministers für Familienfragen, Bonn, November 1955, S. 18. Berechnungen zum soziokulturellen Existenzminimum ebenda, S. 10, BAK, B 136/6134. Vgl. dazu Höffner, Ausgleich, S. 8; Mackenroth, Reform.

Ein weiteres Motiv für den Familienlastenausgleich war die Eindämmung der Müttererwerbstätigkeit.¹³ Ausgehend von der Überzeugung, daß die Frauen, die kleine Kinder hatten, nur aus wirtschaftlicher Not erwerbstätig seien, sollten die Familienunterstützungen „den Familien die Mutter zurückgeben“.¹⁴ Hier prägte und polarisierte auch der Vergleich mit dem Gesellschaftsmodell der DDR, dessen familienpolitisches Leitbild auf die Integration der Frauen in die Erwerbstätigkeit abzielte und zu diesem Zweck familiäre Aufgaben zunehmend verstaatlichen wollte, die Vorstellungen westdeutscher Politiker.¹⁵ Die Rolle der Frau in der Familie sei ein entscheidender Punkt, in dem sich das westliche Familienleitbild vom östlichen unterscheide, so begründete der Familienminister die Einführung des Familienlastenausgleichs mit kritischem Blick in Richtung Osten: „Wenn ein wirkungsvoller Ausgleich der Familienlasten weiterhin hinausgeschoben wird, muß befürchtet werden, daß binnen absehbarer Zeit die Mehrzahl vor allem der jungen Mütter Erwerbsarbeit in den Betrieben leistet. Es würde damit – sicher gegen den Willen aller Beteiligten – auf anderem Wege dieselbe Ordnung verwirklicht werden, wie sie bereits in den Ländern östlicher Prägung herrscht.“¹⁶

1. Schichtinterner Ausgleich und absoluter Familienlohn: die duale Konstruktion des Familienlastenausgleichs in den fünfziger Jahren

Bis zur Einkommenssteuerreform von 1974 ruhte der wirtschaftliche Familienlastenausgleich in der Bundesrepublik Deutschland auf zwei sehr ungleichen Säulen: den steuerlichen Freibeträgen für Kinder und dem Kindergeld.

Der steuerliche Teil des Familienlastenausgleichs in der Bundesrepublik war als Instrument des schichtinternen Ausgleichs zwischen kinderreichen und kinderarmen Familien derselben Einkommensgruppe konzipiert und wirkte sich schon ab dem ersten Kind aus. So ist ein wichtiges Merkmal der Steuerfreibeträge, daß sie sich nicht nur an die kinderreichen, sondern an alle Familien mit abhängigen Kindern richteten.

Steuerfreibeträge für Kinder führten die Alliierten nach kurzem Verbot bereits 1946 wieder ein.¹⁷ Die Freibeträge wirkten, da sie von der Steuer abgezogen wurden, progressiv, entsprechend der Progression im Einkommenssteuersystem: Je höher das Einkommen lag, desto höher war auch der Betrag, den der Steuerzahler

¹³ Vgl. dazu Ruhl, Unterordnung, S. 176–200.

¹⁴ So Bernhard Winkelheide vor dem deutschen Bundestag am 13. 9. 1951, zitiert nach Moeller, Mütter, S. 182.

¹⁵ Zum familienpolitischen Leitbild der DDR vgl. u. a. Schulz, Sicherung.

¹⁶ Der Familienlastenausgleich. Erwägungen zur gesetzgeberischen Verwirklichung. Eine Denkschrift des Bundesministers für Familienfragen, Bonn, November 1955, S. 24, BAK, B 136/6134.

¹⁷ Alternative Modelle, beispielsweise eine prozentuale Steuerermäßigung pro Familienmitglied, wurden nicht mehr diskutiert. Vgl. Niehuss, Strukturgeschichte, S. 193 f.; dazu auch Büniger, Familienpolitik.

Tabelle 5: Entwicklung der Steuerfreibeträge für Kinder 1946–1975 (jährlich in DM):¹⁸

	1. Kind	2. Kind	3. und weitere Kinder
1946	400	400	400
1948	600	600	600
1953	600	600	840
1955	720	720	1680
1957	720	1440	1680
1958	900	1680	1800
1962	1200	1680	1800

zurück erhielt. Zwei Wirkungsmechanismen sind hier zu unterscheiden: Zum einen konnten um so mehr Kinderfreibeträge überhaupt angemeldet werden, je höher das Einkommen war. Zum anderen wirkte sich der gleiche Freibetrag aufgrund der steuerlichen Progression bei Besserverdienenden stärker aus. In zweifacher Weise bevorzugte das System also die oberen Einkommensgruppen. Auf diese Weise sollte der soziale Abstieg durch die Kosten von Kindern vor allem bei Mittelschichtfamilien verhindert werden.¹⁹ Die Kehrseite der Medaille war, daß schlechter Verdienende nur in geringem Ausmaß Freibeträge geltend machen konnten, weil ihr Einkommen erstens in einem Steuerbereich lag, wo sich der gleiche Freibetrag weniger bezahlt machte, und sie zweitens ohnehin nur wenig oder keine Einkommenssteuer zahlten, so daß sie in der Regel nicht viele Freibeträge geltend machen konnten. Nur eine geringe Anzahl von Spitzenverdienern zahlte überhaupt so viel Einkommenssteuer, daß sie diese Steuerschuld um viele Kinderfreibeträge mindern konnte. Zugespitzt bedeutete dies: Je weniger eine Familie verdiente und je mehr Kinder sie hatte, desto geringer war der Effekt des steuerlichen Familienlastenausgleichs.²⁰

Neben dem familienpolitisch gewollten Effekt des schichtinternen Ausgleichs gab es zwei steuersystematische Argumente, die für die Kinderfreibeträge sprachen: Zum einen stellten diese das wirtschaftliche Existenzminimum der Kinder steuerfrei. Zum anderen entsprach die progressive Wirkung der progressiven Belastung der Steuerzahler. Auch dieses Argument sprach dafür, daß Familien, die mehr Steuern zahlen mußten, auch einen höheren Ausgleich bekamen.²¹ Diese Prinzipien waren jedoch der Familienpolitik sachfremd. Daß die Aspekte miteinander verquickt waren, stellte die Reform des Familienlastenausgleichs vor allem ab Mitte der sechziger Jahre vor große Probleme, weil ab diesem Zeitpunkt die

¹⁸ Tabelle nach Niehuss, Strukturgeschichte, S. 191, Willeke/Onken, Familienlastenausgleich, S. 419, Bethusy-Huc, Familienpolitik, S. 61. Die Höhe der Freibeträge blieb von 1962 bis zur Steuer- und Familienlastenausgleichsreform 1974 unverändert.

¹⁹ Vgl. Niehuss, Family Policy, S. 307.

²⁰ Ebenda, S. 306.

²¹ Vgl. zu diesen steuersystematischen Argumenten auch Münch, Familienpolitik, S. 76 f., die sich dafür ausspricht, die Kinderfreibeträge nicht als „aktive Familienpolitik“, sondern als „Frage der gerechten Besteuerung“ zu behandeln.

progressive Wirkung familienpolitisch nicht mehr erwünscht war. Eine Abschaffung der Freibeträge drohte aber die steuerlichen Aspekte zu verletzen.

Die steuersystematisch begründete, aber sozialpolitisch zunehmend als paradox empfundene Situation, daß Besserverdienende einen höheren steuerlichen Familienlastenausgleich erhielten, verschärfte sich im Laufe der fünfziger Jahre noch, denn in dem Maß, in dem das allgemeine steuerfreie Einkommen heraufgesetzt wurde, gerieten immer mehr Familien in den Kreis derjenigen, die gar keine Kinderfreibeträge geltend machen konnten, weil ihr Einkommen überhaupt nicht mehr steuerpflichtig war. Zwar stiegen auch die Einkommen mit der Zeit an, dies konnte die Misere der wesentlich stärker steigenden Freibeträge aber nur zum Teil kompensieren. Als 1957 und 1958 die allgemeinen Steuerfreibeträge erhöht wurden, bedeutete das für Besserverdienende einen höheren Familienlastenausgleich, die niedrigen Einkommen spürten hingegen keine Verbesserung. Bereits in den mittleren Einkommensgruppen der Facharbeiter wirkte sich die Erhöhung nicht mehr aus.²² Die Zahl der Familien, die ganz durch das steuerliche Raster fielen, war beträchtlich. Ende der fünfziger Jahre waren rund 70 Prozent aller Familien mit zwei Kindern im einkommenssteuerfreien Bereich. Bei den Dreikinderfamilien waren es 82 Prozent und bei den Familien mit vier oder mehr Kindern sogar 91 Prozent.²³ Diese markanten Unterschiede der Steuereffekte für unterschiedliche Einkommensgruppen waren ein typisches Beispiel für die ambivalente Verteilungswirkung steuerlicher Freibeträge.²⁴

Die eine Säule des Familienlastenausgleichs trug also Ende der fünfziger Jahre für die große Mehrheit der Familien in der Bundesrepublik nicht mehr. Daß es zu dieser Situation gekommen war, hatte weniger im Kalkül der familienpolitischen Konzeption gelegen als an schwer abschätzbaren Nebeneffekten. Es war letztlich die Einkommensentwicklung, die dazu führte, daß wachsende Teile der Bevölkerung nicht mehr in den Genuß von Freibeträgen kamen.

Trotz dieser Unkalkulierbarkeit ginge es wohl zu weit, dem steuerlichen Teil des Familienlastenausgleichs ein politisches Verteilungsziel generell abzusprechen.²⁵ Kritikern wie Befürwortern des steuerlichen Familienlastenausgleichs war durchaus bewußt, daß die Steuerfreibeträge vor allem mittlere und höhere Einkommensbezieher ab dem ersten Kind begünstigten. Die Entwicklung der Steuerfreibeträge war besonders für die Familien mit einem oder zwei Kindern von zentraler Bedeutung, weil diese Familien bis 1961 keinen Anspruch auf Kindergeld

²² Willeke/Onken, Familienlastenausgleich, S. 78.

²³ Zahlen nach: Der Familienlastenausgleich, in: Wirtschafts- und Sozialpolitik. Informationsdienst der deutschen Wirtschaft, Sonderbeilage zum 13. Jg. Nr. 3/61 vom 23. 1. 1961, S. 6; vgl. auch Gebauer, Familie, S. 53.

²⁴ Vgl. dazu Willeke/Onken, Familienlastenausgleich, S. 76–78. Willeke und Onken kommen zu einer positiven Gesamtbewertung des Familienlastenausgleichs, weil sie die relativen Auswirkungen des Familienlastenausgleichs auf die Einkommen verschiedener Schichten berechnen: Der Anteil des Familienlastenausgleichs am Familieneinkommen hat sich zwischen 1954 und 1986 in unteren Einkommensschichten überproportional erhöht. In absoluten Zahlen war der Ausgleich für die unteren Schichten aber immer wesentlich geringer als für höhere Einkommensschichten. Vgl. Willeke/Onken, Familienlastenausgleich, S. 125.

²⁵ So Willeke/Onken, Familienlastenausgleich, S. 276f.

hatten. Für diese Familien kam daher die Einkommensabhängigkeit der Steuerfreibeträge besonders deutlich zum Tragen.²⁶ Es bleibt daher festzuhalten: Die nachteilige Wirkung für die unteren Lohngruppen wurde sehenden Auges in Kauf genommen.

Im Gegensatz zur Frage der Steuerfreibeträge kam die Debatte um ein neues Kindergeldgesetz nach der Gründung der Bundesrepublik nur schleppend voran.²⁷ Das mag zum einen an der Fülle der Aufgaben gelegen haben, die die Bundesregierung in den ersten Jahren bewältigen mußte, und in der der Familienlastenausgleich offenbar nicht die oberste Priorität besaß. Hinzu kam, daß weder Regierung noch Opposition über eine klare sozialpolitische Konzeption verfügten.²⁸ Außerdem hatten die Alliierten durch das anfängliche Verbot der NS-Gesetze zum Ausdruck gebracht, daß sie jede bevölkerungspolitische Komponente des wirtschaftlichen Familienlastenausgleichs verhindern würden. Daher mußte die Bundesrepublik das Thema behutsam behandeln.²⁹

Von mehreren Seiten waren bereits vor Gründung der Bundesrepublik, verstärkt nach der Währungsreform 1948, Forderungen nach einer Kinderbeihilfe erhoben worden. Ein Gremium, das sich schon vor der Gründung der Bundesrepublik mit diesen Fragen beschäftigt hatte, war der Gewerkschaftsrat der vereinten Zonen. Schon 1948 wiesen die Gewerkschaftsvertreter darauf hin, daß aufgrund der Preiserhöhungen und der gleichzeitigen Betonung des Leistungslohns in der Tarifpolitik die Familien benachteiligt würden. Immer seltener zahlten die Betriebe Sozialzulagen für Kinder, und wenn, dann bestehe die Gefahr, daß die Familienväter deshalb als erste entlassen würden. Die Frage müsse daher „in einem größeren Rahmen“, beispielsweise durch allgemeine Familienausgleichskassen, geregelt werden.³⁰ Ende Juni 1949 beantragte der Gewerkschaftsrat die Einrichtung eines Ausschusses aus Vertretern der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer bei der Arbeitsverwaltung der Trizone zur Klärung dieser Frage.³¹ Das Grundargument für einen sozialen Ausgleich zum Leistungslohn entwickelte im Oktober 1949 der nordrhein-westfälische Ministerialbeamte Schiefer im Auftrag des Ausschusses in einer Denkschrift über das Verhältnis von Fürsorge-, Sozialversiche-

²⁶ Für Familien mit mindestens 3 Kindern wurden die Effekte dagegen teilweise durch das Kindergeld abgefedert. So glich eine Kindergelderhöhung 1957 die Verluste der unteren und mittleren Schichten durch die oben geschilderte gleichzeitige Erhöhung der Steuerfreibeträge weitgehend aus. Willeke/Onken, Familienlastenausgleich, S. 85.

²⁷ Zur Entwicklung der Kindergeldgesetzgebung bis Mitte der sechziger Jahre vgl. auch den Überblick bei Ruhl, Unterordnung, S. 156–200; Mit diskursanalytischem Ansatz Moeller, Mütter, S. 176–226.

²⁸ Vgl. Hockerts, Integration, S. 30f.

²⁹ Ruhl, Unterordnung, S. 162f. Es gab jedoch tarifliche Familienzulagen, die zunächst durchaus einen erheblichen Lohnanteil darstellten. Erst mit dem Anstieg des Lohnniveaus verloren sie zunehmend an Bedeutung. Vgl. dazu Kuller, Stiefkind, S. 322.

³⁰ Forderung des Gewerkschaftsvertreters Bührig auf einer Besprechung zwischen dem Gewerkschaftsrat und der Verwaltung für Wirtschaft am 28. 6. 1949. Vgl. Vermerk der Hauptabteilung III der Wirtschaftsverwaltung vom 29. 6. 1949 über die Sitzung, BAK, B 153/733.

³¹ Schreiben des Gewerkschaftsrates der vereinten Zonen an den Direktor der Verwaltung für Arbeit, Anton Storch, vom 28. 6. 1949, BAK, B 153/733.

rungsleistungen und allgemeinem Lohnniveau: Die Denkschrift stellte fest, daß die Höhe der sozialen Leistungen an der Familiensituation orientiert sei und das Prinzip der Kinderzulagen kenne, der Leistungslohn dagegen nicht. Fürsorgesatz plus Kinderzulage seien in der Regel höher als der Leistungslohn. Das führe dazu, daß bei kinderreichen Familien der Grundsatz, daß der Fürsorgesatz unter dem Lohnniveau liegen solle, nicht mehr erfüllt sei. Aus diesem Gedanken heraus forderte Schiefer in der Denkschrift die Einführung von allgemeinen staatlichen Kinderbeihilfen zur Ergänzung des Leistungslohns.³² Der Ausschuß erarbeitete auch einen Fragebogen, den er an Arbeitgeberverbände und Gewerkschaftsorganisationen schickte, um sich über deren Vorstellungen von einem Familienlastenausgleich zu informieren.³³

Bereits im November 1949 beriet der Bundesrat erstmals über Familienbeihilfen und setzte ebenfalls einen Ausschuß unter Vorsitz des Bremer Senators für Arbeit, Gerhard van Heukelum, ein.³⁴ Neben van Heukelum gehörten dem Gremium noch der nordrhein-westfälische Arbeitsminister Halbfell und dessen Mitarbeiter Schiefer an.³⁵ Der „Arbeitsstab Kinderbeihilfen“ des Bundesrates trat am 21. Dezember 1949 in Königstein erstmals zu einer Konferenz zusammen, zu der auch Vertreter gesellschaftlicher Gruppen und Wissenschaftler eingeladen waren. Auch die Königsteiner Konferenz faßte ihre Ergebnisse in einer Denkschrift zusammen.³⁶ Sie forderte ein staatliches Kindergeld in Höhe von 20 DM pro Monat für das dritte und vierte Kind. Für weitere Kinder sollten die Beträge niedriger sein. Das Kindergeld sollte nur an bedürftige Haushalte, die ein Jahresbruttoeinkommen von weniger als 4800 DM hatten, und nur bis zum 16. Lebensjahr des Kindes gewährt werden. Von einer solchen Regelung hätten rund 1,8 Millionen Kinder in 750 000 Familien profitiert – das waren rund 15 Prozent aller Kinder in Westdeutschland.³⁷ Die Einkommensgrenze orientierte sich dabei am Fürsorgesatz.

Ende 1949 lagen im Bundesarbeitsministerium nicht nur der Fragebogen, die Denkschrift des Ausschusses der Arbeitsverwaltung und die Ergebnisse der Königsteiner Konferenz, sondern auch ein entsprechender Antrag aus den Reihen der Bundestagsfraktion der CDU/CSU vor.³⁸ Grundlage des Unions-Antrags

³² Vgl. Denkschrift über das Verhältnis der Alfu (Arbeitslosenfürsorgeunterstützung) und Wohlu (Wohlfahrtsunterstützung) zum Lohn im Bezug auf ein Gesetz zur Gewährung von Kinderbeihilfen, vorgelegt am 10. 10. 1949 von J. Schiefer, BAK, B 153/733.

³³ Der Fragebogen wurde im November 1949 vom Gewerkschaftsrat fertiggestellt und verschickt. Fragebogen: Ausgleich der Familienlasten (Kinderbeihilfen), Anlage zu einem Schreiben vom 6. 12. 1949, BAK, B 153/733.

³⁴ Vermerk der Hauptabteilung III der Verwaltung für Arbeit vom 5. 11. 1949 über die Bundesratssitzung vom 4. 11. 1949, BAK, B 153/733.

³⁵ Vgl. Ruhl, Unterordnung, S. 163.

³⁶ Warum staatliche Kinderbeihilfen?, Druckschrift über die Königsteiner Tagung von der Redaktionskommission Gerhard van Heukelum, Hans Muthesius, Walter Auerbach (Februar 1950), BAK, B 153/733.

³⁷ Vergleichsdaten nach Ruhl, Unterordnung, S. 166.

³⁸ Antrag der Abgeordneten Gockeln, Even, Winkelheide, Heix und Genossen auf Vorlage eines Gesetzentwurfs über Errichtung einer Familienausgleichskasse vom 4. 11. 1949, BT-Drs. 1/163. Vgl. auch Niederschrift über die vom Unterausschuß Kinderbeihilfen des

waren Überlegungen der im Frühjahr 1948 erstmals zusammengetretenen „Vereinigung für christliche Sozialpraxis in Arbeit und Wirtschaft“, die ein Gegenmodell zu den Plänen der Gewerkschaftler entworfen hatte. Bereits auf der ersten Arbeitskonferenz forderte diese Gruppe katholischer Verbandsvertreter die Einführung von Familienausgleichskassen als Selbsthilfeeinrichtungen der Wirtschaft.³⁹ Sie distanzierte sich damit von dem Modell eines staatlichen Kindergeldes, wie es die Gewerkschaften und der Bundesratsausschuß vorgeschlagen hatten: Die Familienausgleichskassen sollten ausschließlich durch Beitragszahlungen der Arbeitgeber finanziert werden. Man konnte auf erfolgreiche Vorbilder im Ausland, vor allem in Frankreich, verweisen. In der „Katholischen Sozialen Woche“, der jährlichen Arbeitstagung der katholischen Verbandsvertreter, fanden auch katholische Familienlobbyisten ein Forum: Karlheinz Groebmair, der spätere Geschäftsführer des Familienbunds der deutschen Katholiken, leitete beispielsweise den Arbeitskreis zum Thema Familienlohn – Familienausgleichskassen. Der Antrag der CDU/CSU-Fraktion veranlaßte wohl den Bundesarbeitsminister Anton Storch, von seiner bisherigen Linie, eine Einigung zwischen den Sozialpartnern abzuwarten, abzugehen. Im Dezember 1949 beauftragte er sein Ministerium, das vorhandene Material über Familienausgleichsfragen zusammenzustellen.⁴⁰ Zum Jahreswechsel 1949/50 herrschte allgemein die Zuversicht, daß die Kindergeldregelung bald in Kraft treten würde.

Entgegen den optimistischen Erwartungen der Beteiligten, und obwohl bis April 1950 auch Anträge von SPD und Zentrum sowie ein Bundesratsbeschluß vorlagen, zogen sich die Beratungen in die Länge. Im Bundesarbeitsministerium, das Ende April 1950 vom Kanzler den Auftrag erhalten hatte, nach dem Münchner Modell der „Katholischen Sozialen Woche“ einen Gesetzentwurf für Kindergeld ab dem dritten Kind zu erarbeiten,⁴¹ sammelten sich die verschiedenen Aktivitäten. Ein Kompromiß schien kaum in Sicht. Während die Bundestagsausschüsse anfangs eher für die staatliche Lösung plädierten, sorgte ein Veto des Bundesfinanzministers 1951 dafür, daß auch hier die Kassenvariante wieder verstärkt diskutiert wurde.⁴² Im Mai 1951 legte die „Katholische Soziale Woche“ auch einen ersten ausgearbeiteten Entwurf für ein Familienausgleichskassensystem vor.⁴³ Um ebenfalls Initiative zu zeigen, zog der Arbeitsminister 1952 eine Bilanz der „Probleme der Kinderbeihilfen“.⁴⁴

Ausschusses für Arbeit und Sozialpolitik des Bundesrates einberufene Konferenz am 21. 12. 1949 in Königstein, BAK, B 153/733.

³⁹ Vgl. zum folgenden: Familienzulagen durch Familienausgleichskassen, hrsg. von der Katholischen Sozialen Woche, Präsident Heinrich Krehle, Staatssekretär im Bayerischen Staatsministerium für Arbeit und soziale Fürsorge, Schriftenreihe der katholischen sozialen Woche, München, Heft 1 vom Mai 1951.

⁴⁰ Ruhl, Unterordnung, S. 164.

⁴¹ Ebenda, S. 167.

⁴² Ebenda, S. 169 f.

⁴³ Familienzulagen durch Familienausgleichskassen, hrsg. von der Katholischen Sozialen Woche, Präsident Heinrich Krehle, Staatssekretär im Bayerischen Staatsministerium für Arbeit und soziale Fürsorge, Schriftenreihe der katholischen sozialen Woche, München, Heft 1 vom Mai 1951.

⁴⁴ Probleme der Kinderbeihilfen (Familienausgleichskassen). Denkschrift des Bundesmini-

Umstritten waren vor allem zwei Punkte: die Finanzierung und die Abgrenzung der Gruppe der Leistungsempfänger. SPD und Zentrum forderten ein allgemeines Kindergeld, das aus staatlichen Mitteln finanziert werden sollte.⁴⁵ Sie schlossen sich damit den Forderungen der Königsteiner Konferenz der Ländervertreter an. Die CDU/CSU hingegen plädierte für ein Kassensystem, das sich aus Arbeitgeberbeiträgen finanzieren sollte.⁴⁶ Mit diesem Vorschlag stand sie dem Modell der „Katholischen Sozialen Woche“ und des katholischen Unternehmerverbandes nahe. Familienminister Wuermeling sah in den Finanzierungsansätzen den entscheidenden Unterschied zwischen der sozialdemokratischen Position und seiner eigenen Konzeption: „Die Forderung nach staatlichem Kindergeld aus Steuermitteln geht nicht vom Gedanken des Familienlastenausgleichs aus“, schrieb er 1956, „sondern will eine völlig andersartige Pflicht der Allgemeinheit statuieren, die Familien mit Kindern zu ‚unterstützen‘, wie bei Notständen im sozialen Leben Hilfe gewährt wird. Damit wird Kinderreichtum mit der Armut oder mit den negativen Wechselfällen des Lebens, gegen deren Folgen z.B. die Sozialversicherung Schutz gewährt, auf eine Stufe gestellt. Dem Denken sozialistischer und liberaler Kreise liegt das gewiß nicht fern, aber eine Ordnung, die den subsidiären Charakter des Staates klar vor Augen hat, kann eine solche Betrachtung höchstens dann erwägen, wenn feststeht, daß es anders gangbare Wege nicht gibt.“⁴⁷

Mit dem Konzept einer brancheninternen Arbeitgeberumlage brachten sich die Unionsparteien jedoch in einen gewissen Zwiespalt. Gerade die unionsnahen mittelständischen Unternehmen, die häufig in lohnintensiven Branchen angesiedelt waren, hätte diese Lösung besonders hart getroffen. Der Vorschlag des Familienkassensystems löste daher auch einen Proteststurm dieser Klientel aus. Der einzige Arbeitgeberverband, der sich positiv zu dem Familienkassensystem äußerte, war der Bund der katholischen Unternehmer – jedoch auch nur unter der Bedingung, daß er damit der selbstauferlegten Pflicht zur sozialen Rücksichtnahme in der Preisgestaltung enthoben sei.⁴⁸ Die Gewerkschaften wandten sich massiv gegen ein aus Arbeitgeberbeiträgen finanziertes Familienkassensystem, da sie eine Vermengung von Leistungs- und Soziallohn befürchteten.⁴⁹ Auch der KPD-Abgeordnete Renner brachte ähnliche Bedenken in der ersten Lesung des CDU/CSU-Gesetzentwurfes vor: „Sie wollen mit der Vorlage erreichen, daß in den Betrieben der Kampf der Belegschaften gegen den Unternehmer um Ausweitung des Lohnes verhütet wird. Das wollen Sie! Sie wollen den Unternehmer von der Be-

sters für Arbeit, Sonderdruck aus dem Bundesarbeitsblatt Nr. 4/52, Stuttgart 1952, BAK, B 153/756.

⁴⁵ Entwurf eines Gesetzes über die Gewährung von Kinderbeihilfen. Antrag der SPD-Fraktion vom 27. 3. 1950, BT-Drs. 1/774.

⁴⁶ Entwurf eines Gesetzes über die Errichtung von Familienausgleichskassen. Antrag der CDU/CSU-Fraktion vom 4. 7. 1951, BT-Drs. 1/2427.

⁴⁷ Wuermeling, Um den Familienlastenausgleich, S. 261 f.

⁴⁸ Erklärung des Bundes katholischer Unternehmer zur Frage der Kinderzulagen in der gewerblichen Wirtschaft ohne Datum (Juli 1951), BAK, B 153/734.

⁴⁹ Probleme der Kinderbeihilfen (Familienausgleichskassen). Denkschrift des Bundesministers für Arbeit, Sonderdruck aus dem Bundesarbeitsblatt Nr. 4/52, Stuttgart 1952, S. 9, BAK, B 153/756.

lastung freimachen. Sie wollen auch [...] den Arbeiter durch die Schaffung der Familienausgleichskasse mehr an den Betrieb binden. Er soll seine Freizügigkeit und die Möglichkeit, gegen den Unternehmer um höhere Löhne zu kämpfen, verlieren. Das ist der Wille, der diesem Gesetz zugrunde liegt.“⁵⁰

In diesem Zusammenhang blieb auch die Tatsache nicht unbemerkt, daß die Unternehmer die Beiträge an die Familienausgleichskassen steuerlich absetzen konnten. Schätzungen gingen bei Beitragsleistungen in Höhe von gut 300 Mio. DM von einem Steuerausfall von rund 200 Mio. DM aus.⁵¹ Obwohl letztlich damit der Staat einen erheblichen Teil des Kindergeldes getragen hätte, stand zu erwarten, daß die Unternehmer sich bei Lohnverhandlungen auf das Kindergeld als Vorleistung berufen würden. In Frankreich konnte man diesen Zusammenhang schon länger beobachten.⁵² Aus der Stellungnahme des Bundes katholischer Arbeitgeber läßt sich erkennen, daß die Befürchtungen nicht unberechtigt waren: „Die Aufbringung der FAK-Beiträge [FAK = Familienausgleichskassen, C.K.] durch die Arbeitgeber allein halten wir für tragbar, sofern sie in Verbindung mit einer Korrektur der Lohn-Tarife und als Teil derselben eingeführt wird. Als besonders sinnvoll und zweckmäßig empfehlen wir z.B. eine Koppelung der Einführung der FAK-Pflicht mit der Aufhebung der Subventionen, derart, daß die hierdurch auftretende Verteuerung der Lebenshaltung ganz oder teilweise durch die zusätzliche Aufbringung der FAK-Beiträge seitens der Arbeitgeber ausgeglichen wird. Das kompensierte Mehreinkommen würde dadurch vornehmlich in die Haushalte mit Kindern gelenkt, die ja auch von den Preiserhöhungen am stärksten betroffen würden.“⁵³

Auch über den Kreis der anspruchsberechtigten Personen waren sich die Parteien nicht einig. Während die Anträge von SPD und Zentrum allen unterhaltspflichtigen Personen ein Kindergeld zukommen lassen wollten, grenzte der Vorschlag der CDU/CSU diejenigen Personen aus, die bereits anderweitig – beispielsweise im Öffentlichen Dienst – Kinderzulagen aus öffentlichen Kassen erhielten oder nicht erwerbstätig waren. Wichtiger war aber der Streitpunkt, ab dem wievielten Kind eine Beihilfe gegeben werden sollte: Die SPD plädierte für ein Kindergeld möglichst ab dem ersten, mindestens aber ab dem zweiten Kind. CDU/CSU und Zentrum dagegen wollten erst ab dem dritten Kind mit der Kinderbeihilfe beginnen. Dem schloß sich auch der Bundesarbeitsminister an, da nach seiner Ansicht eine Zahlung ab dem zweiten Kind „nicht ohne nachteilige Folgen für den Leistungswillen der in den untersten Lohnstufen stehenden Arbeitnehmer“ bleiben könne, wenn die Kinderbeihilfe als „Soziallohn“ zu Ungunsten des Leistungslohns zu stark in den Vordergrund trete.⁵⁴

⁵⁰ Stenographischer Bericht über die 162. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 13. 9. 1951, S. 6576 f.

⁵¹ Auerbach, Überlegungspause, S. 192 f.

⁵² Niehuss, Strukturgeschichte, S. 205.

⁵³ Erklärung des Bundes katholischer Unternehmer zur Frage der Kinderzulagen in der gewerblichen Wirtschaft ohne Datum (Juli 1951), BAK, B 153/734.

⁵⁴ Probleme der Kinderbeihilfen (Familienausgleichskassen). Denkschrift des Bundesministers für Arbeit, Sonderdruck aus dem Bundesarbeitsblatt Nr. 4/52, Stuttgart 1952, S. 6, BAK, B 153/756.

Hinter dem Kindergeldmodell der Unionsparteien und des Zentrums stand ein bestimmtes Leitbild der „Normalfamilie“. Es orientierte sich an der katholischen Soziallehre, in der die Familie eine besondere Rolle spielte. Sie wurde neben dem Staat und der Kirche als ein natürliches Ordnungsprinzip verstanden. Die Familie beruhte auf der Ehe und bestand aus Eltern und ihren Kindern. Ein in der katholischen Soziallehre immer wieder nachdrücklich gefordertes Mittel der Familienpolitik war der absolute Familienlohn. Er sollte ausreichen, um einer „Normalfamilie“ einen angemessenen Unterhalt zu gewährleisten.⁵⁵ In diesem Zusammenhang war eine Frage von entscheidender Bedeutung, die das katholische Leitbild nicht genau regelte: Wie groß sollte eine Familie sein, die vom Familienlohn leben konnte? Es machte einen Unterschied, ob mit einem Einkommen drei Personen – wie bei einer „Einkindfamilie“ – oder sieben Personen zu unterhalten waren, wie beispielsweise im Haushalt des Bundesfamilienministers, der fünf Kinder hatte. Die katholische Soziallehre ging von vier Kindern als „natürlicher“ Kinderzahl aus. Das familienpolitische Leitbild der „Normalfamilie“ in den fünfziger Jahren wich davon insofern ab, als es die statistisch durchschnittliche Kinderzahl einsetzte. Die „Normalfamilie“ der Bundesrepublik hatte demnach zwei Kinder.⁵⁶ Die Gründung einer Familie mit zwei Kindern gehöre zu den Grundrechten eines Mannes, und die Höhe des Grundlohnes müsse ihm dieses Recht verbrieften, hieß es dementsprechend in einem Memorandum aus dem Bundesfinanzministerium Anfang der fünfziger Jahre.⁵⁷ Für den Unterhalt dieser „Normalfamilie“ sollte der marktübliche Leistungslohn des Mannes ausreichen. Die „Normalfamilie“ dürfe nicht gezwungen sein, um staatliche Almosen betteln zu müssen. Erst ab dem dritten Kind wurde die Situation als kritisch erachtet. Daher sollte das Kindergeld ab dem dritten Kind gezahlt werden. Hier setzte die Kritik, die unter anderem von der SPD, von seiten der Gewerkschaften, und von einigen bürgerlichen Feministinnen kam, am Kindergeldkonzept der CDU/CSU an, denn die Bestimmung des Leistungslohns war Sache der Sozialpartner. Ein innerer Zusammenhang mit dem Aufwand für den Familienunterhalt bestand nicht. Die Kritiker wiesen darauf hin, daß der Lohn vielleicht für den Unterhalt einer vierköpfigen Familie reichen solle, es aber nicht immer tatsächlich tue.⁵⁸ Auch Bundesfamilienminister Wuermeling stand von Anfang an auf der Seite der Kritiker des „absoluten Familienlohns“. In einer Denkschrift forderte er bereits 1955, kurz nach der Verabschiedung des ersten Kindergeldgesetzes, die Einführung eines Kindergeldes für das zweite Kind. Er wurde in diesem Punkt zum unerwarteten Verbündeten der Sozialdemokraten.⁵⁹

⁵⁵ Bei der Forderung nach einem Familienlohn beriefen sich die katholischen Bischöfe und Sozialpolitiker in der Regel auf die Enzykliken „Rerum Novarum“ (1891) und „Quadragesimo anno“ (1931). Vgl. dazu Rölli-Alkemper, Familie, S. 489–494.

⁵⁶ Vgl. Wingen, Art und Möglichkeit, S. 17.

⁵⁷ Memorandum Rompe, Bundesfinanzministerium, vom 15. 12. 1950, BAK, B 153/733.

⁵⁸ Zur Kritik seitens der erwähnten gesellschaftlichen Gruppen vgl. Moeller, Mütter, S. 185–187.

⁵⁹ Der Familienlastenausgleich. Erwägungen zur gesetzgeberischen Verwirklichung. Eine Denkschrift des Bundesministers für Familienfragen, Bonn, November 1955, S. 24, BAK, B 136/6134. Vgl. Moeller, Mütter, S. 207.

Die Verzögerung in den Beratungen um das Kindergeld ging nicht nur auf die Differenzen zwischen Sozialdemokraten und Unionsparteien zurück. Auch die DP, Koalitionspartner der Union in der Bundesregierung, leistete hartnäckigen Widerstand gegen den Entwurf der CDU/CSU.⁶⁰ Im April 1953 waren die beiden christdemokratischen Sozialpolitikexperten Winkelheide und Schüttler sogar bereit, mit der SPD einen Kompromiß in Form einer selbstverwalteten Zentralkasse zu schließen, um das Veto des kleineren Koalitionspartners zu umgehen und den Kindergeldgesetzentwurf doch noch in der laufenden Legislaturperiode zur Verabschiedung zu bringen.⁶¹ Letztlich waren dafür aber die Differenzen zwischen SPD- und CDU/CSU-Entwurf zu groß, denn die CDU war lediglich zu einer zentralen Verwaltung bereit, jedoch nicht zu der von der SPD geforderten staatlichen Finanzierung.⁶² Die Kontroverse mit der DP konnte die Unionsfraktion nicht beilegen und auch zum Zeitpunkt der dritten Lesung im Oktober 1954 distanzten sich die Koalitionspartner energisch von der Position der CDU/CSU. Aufgrund der veränderten Mandatsverteilung nach den Wahlen von 1953 konnte die CDU/CSU es sich jedoch nun leisten, eine Kampfabstimmung gegen den eigenen Koalitionspartner durchzuführen.⁶³ Mit Vehemenz hatte die Union ihren Entwurf gegen den jahrelangen erbitterten Widerstand fast aller anderen Parteien durchgesetzt und Kompromißansätze auch in den eigenen Reihen zurückgewiesen.

Das am 13. Oktober 1954 in dritter Lesung mit 215 gegen 202 Stimmen (bei einer Enthaltung) verabschiedete Kindergeldgesetz⁶⁴ entsprach weitgehend dem CDU/CSU-Entwurf. Finanziert wurde das Kindergeld über Arbeitgeberbeiträge, die von Familienausgleichskassen bei den Berufsgenossenschaften verwaltet wurden. Die Beiträge berechneten sich nach der Lohnsumme. Eine monatliche Zah-

⁶⁰ Die DP war prinzipiell gegen eine schematische Auszahlung eines Kindergeldes und sprach sich statt dessen für einen Ausbau des steuerlichen Zweiges des Familienlastenausgleichs aus. Vgl. Margot Kalinke vor dem Bundestag bei der ersten Lesung des Kindergeldgesetzes, Stenographischer Bericht über die 162. Sitzung des Deutschen Bundestages am 13. 9. 1951, S. 6577f. Vgl. dazu auch: Im fünften Jahr, in: Sozialer Fortschritt, 3 (1954), H. 5, S. 99f.

⁶¹ Vermerk des Bundesarbeitsministeriums über die Sitzung des sozialpolitischen BT-Ausschusses vom 17. 4. 1953 und die Sitzung des sozialpolitischen Arbeitskreises der Fraktion der CDU/CSU vom 27. 4. 1953, BAK, B 153/737.

⁶² Die Annäherung der beiden Parteien sorgte aber beispielsweise beim Deutschen Familienverband (DFV) für dauerhafte Unruhe. Noch 1957 berief sich der Vorsitzende des DFV Franz Umstätter auf Winkelheides Annäherungsversuche aus dem Jahr 1953, als er seine Furcht vor einer Umstellung auf eine „staatliche Fassung“ des Kindergeldes dem Bundesfamilienminister Wuermeling mitteilte. Schreiben des Präsidenten des DFV Franz Umstätter an den Bundesfamilienminister vom 10. 10. 1957 und Antwort des Bundesfamilienministers vom 23. 10. 1957, BAK, B 153/829a.

⁶³ Vgl. dazu auch: Die Einheit des Parlaments, in: Sozialer Fortschritt, 3 (1954), H. 11, S. 233f. Die Gründung des Familienministeriums und die Verabschiedung des Kindergeldgesetzes hatten wohl wenig miteinander zu tun, da die Kompetenz für das Kindergeld nach wie vor beim Arbeitsministerium lag. Indirekt übte die Existenz des Bundesfamilienministeriums jedoch einen gewissen Druck aus, die Verhandlungen über das Kindergeld abzuschließen.

⁶⁴ Gesetz über die Gewährung von Kindergeld und die Errichtung von Familienausgleichskassen (Kindergeldgesetz KGG) vom 13. 11. 1954, BGBl. I (1954), S. 333.

lung von 25 DM, die bereits bei ihrer Einführung nur etwa die Hälfte des Unterhalts eines schulpflichtigen Kindes deckte,⁶⁵ wurde ab dem dritten Kind gewährt. Die Auszahlung an die Familien erfolgte über eine Lohnzulage an den „Ernährer der Familie“, in der Regel an den erwerbstätigen Vater. Familien, die keinen erwerbstätigen Haushaltsvorstand hatten, beispielsweise die Familien verwitweter Mütter, die nicht außer Haus arbeiteten, erhielten nach dieser Regelung kein Kindergeld.⁶⁶ Die Familienpolitik der fünfziger Jahre zielte hier wie auch in anderen Bereichen auf Regelungen für die „Normalfamilie“ und verwies die sogenannte unvollständige Familie als Kriegsfolgeproblem in einen Sonderbereich der Sozialpolitik.⁶⁷ Die Finanzierung des Kindergeldes entsprach dem Prinzip der Subsidiarität: Wenn möglich, sollte sich der Staat nicht einschalten, wenn niedrigere Instanzen die Funktion erfüllen konnten. Beim Kindergeld von 1954 handelte es sich um eine Art marktinterner Einkommensumverteilung zugunsten von erwerbstätigen Personen mit Kindern. Das Kindergeldgesetz stellte also eine internalisierende Lösung einer sozialen Frage dar.⁶⁸

Die Bindung an die Erwerbstätigkeit stieß von Anfang an auf Kritik. Alternativen zum westdeutschen Konzept gab es beispielsweise in Frankreich, wo Kinderzulagen auch an alleinstehende Mütter, die nicht erwerbstätig waren, und an nicht verheiratete Eltern gezahlt wurden.⁶⁹ In der Bundesrepublik sah man zwar den bevölkerungspolitischen Erfolg des französischen Modells. Bundesarbeitsminister Storch warnte jedoch prinzipiell vor der Entwicklung in Frankreich, „wo die Kinderbeihilfen jede Relation zur Arbeit verloren“ hätten.⁷⁰

Insgesamt umfaßte das Kindergeld ein Volumen von rund 430 Mio. DM.⁷¹ Im ersten Jahr zahlten die Familienausgleichskassen an rund 1,44 Millionen Kinder in

⁶⁵ Vgl. u. a. Jessen, Aufwand, S. 107–111.

⁶⁶ Im Gesetz über die Anpassung der Leistungen für Kinder in der gesetzlichen Unfallversicherung, in der gesetzlichen Rentenversicherung, in der Arbeitslosenversicherung sowie in der Kriegsofferversorgung an das Kindergeldgesetz (Kindergeldanpassungsgesetz KGAG) vom 7. 1. 1955, BGBl. I (1955), S. 17, wurden kindergeldähnliche Sozialleistungen an die Höhe des Kindergeldes angeglichen. Knapp ein Jahr später erhielten mit dem Gesetz zur Ergänzung des Kindergeldgesetzes (Kindergeldergänzungsgesetz KGErgG) vom 23. 12. 1955, BGBl. I (1955), S. 841–849, auch die Gruppen von Erwerbstätigen, die bis dahin nicht empfangsberechtigt gewesen waren (in Privathaushalten beschäftigte Personen), und nicht erwerbstätige Eltern Anspruch auf Kindergeld. Das Kindergeld für nicht erwerbstätige Personen erstattete der Bund den Familienausgleichskassen zurück. Vgl. dazu Frerich/Frey, Handbuch, S. 116 f.; Eilers/Schanzenbach, Nachkriegsgeschichte.

⁶⁷ Die Probleme der „Normalfamilie“ hatten ihre Ursachen nach Ansicht konservativer wie sozialdemokratischer Politiker dagegen in der Struktur einer entwickelten Industriegesellschaft und würden langfristig fortbestehen. Auch aus den Reihen der SPD kam grundsätzlich Zustimmung zum Konzept der Unterstützung der „Normalfamilie“ mit geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung, die allen Müttern ermöglichen sollte, bei ihren Pflichten im Familienheim zu bleiben. Vgl. dazu auch die Nachweise bei Moeller, Mütter, S. 191 f.

⁶⁸ Vgl. Zacher, Grundtypen, S. 575 f.

⁶⁹ Vgl. dazu allgemein Schultheis, Sozialgeschichte.

⁷⁰ Bericht des bayerischen Bevollmächtigten in Bonn Ernst Rattenhuber vom 28. 5. 1951 über sozialpolitische Aspekte des Wirtschaftsprogramms der Bundesregierung, BayHStA, StK 113081.

⁷¹ Die Beträge errechneten die Arbeitgeber nicht auf einheitliche Weise. Die brancheninternen Familienausgleichskassen verlangten teilweise einen Anteil der Lohnsumme, teilweise

rund einer Million Familien Kindergeld.⁷² Damit erreichte das Kindergeld nur rund acht Prozent aller Kinder in der Bundesrepublik.⁷³ Das erste Kindergeldgesetz zielte auf eine andere Bevölkerungsgruppe als die steuerlichen Teile des Familienlastenausgleichs. Unabhängig vom Einkommen konzipiert und ab dem dritten Kind einsetzend, wandte es sich vor allem an die kinderreichen Familien der unteren und mittleren Einkommensgruppen, die die Steuerfreibeträge für so viele Kinder nicht ausschöpfen konnten. Das Kindergeld bildete in gewissem Maße eine Ergänzung zu den steuerlichen Kinderfreibeträgen.⁷⁴

Ebenso wie im Steuerbereich gab es jedoch auch beim Kindergeld konstruktionsbedingte Entwicklungsdeterminanten, die jenseits der familienpolitischen Konzeption lagen und sich dieser entzogen. Das Kindergeld war eine Regelung zwischen den Tarifpartnern. Es wurde durch Arbeitgeberbeiträge finanziert. Daher stand das Volumen des Kindergeldes nicht allein in der Verfügungsgewalt des Gesetzgebers, sondern war auch von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung und von der Leistungskraft und dem Leistungswillen der Arbeitgeber abhängig. So mußte sich beispielsweise die Politik stets dem Diktat der Wirtschaft unterwerfen, daß die Arbeitgeberbeiträge für die Familienausgleichskassen nicht über ein Prozent der Lohnsumme steigen dürften. Außerdem erreichte das Kindergeld aufgrund der marktnahen Konstruktion anfangs nur die Familien, in denen mindestens ein Mitglied voll erwerbstätig war. Gerade für die Versorgung von Familien war eine Anbindung an den Arbeitsmarkt aber problematisch, da hier ein innerer Zusammenhang zwischen dem zu sichernden Risiko und der Beitragsaufbringung nicht im selben Maß bestand, wie bei anderen Zweigen der Sozialversicherung. Nur das vom Bremer Senator van Heukelum vorgetragene bevölkerungsökonomische Argument, daß der Familienlastenausgleich Humankapital sichere, konnte die Konstruktion sozialversicherungstechnisch legitimieren. Sozialpolitisch war der Bezug zwischen Anspruchsberechtigung und Erwerbstätigkeit in den Augen der Zeitgenossen aber nicht unproblematisch.

Mit der Verabschiedung des Kindergeldgesetzes war nur ein erster Schritt getan. Daß die Konstruktion in vielen Punkten verbesserungsbedürftig war, zeigen mehrere Ergänzungsgesetze, von denen das erste nur zwei Monate nach der Verabschiedung des Kindergeldgesetzes erlassen wurde. Das Kindergeldanpassungs-

Abgaben pro Mitarbeiter. Vgl. Geschäftsbericht des Gesamtverbandes der Familienausgleichskassen für das Jahr 1955, Anlage 1, BAK, B 153/732. Diese großen Unterschiede führten dazu, daß hohe Ausgleichssummen zwischen den Familienausgleichskassen der unterschiedlich lohnintensiven Branchen flossen.

⁷² Daten nach dem Geschäftsbericht des Gesamtverbandes der Familienausgleichskassen für das Jahr 1955, S. 9 und 11, BAK, B 153/732. 1955 wurden demnach 1437 878 „Vollkinder“ erfaßt. Ein „Vollkind“ entsprach dabei dem Jahresbetrag an Kindergeld in Höhe von 300 DM. Tatsächlich zahlten die Kindergeldkassen an insgesamt 1625 659 Kinder Kindergeld, jedoch waren manche Kinder mehrfach geführt, wenn der Erwerbstätige in der Familie die Branche wechselte, und einige Familien erhielten nicht für alle 12 Monate Kindergeld, weil der Kindergeldempfänger arbeitslos wurde.

⁷³ Alber, Sozialstaat, S. 250.

⁷⁴ Gutverdienende Familien mit mindestens 3 Kindern profitierten jedoch ebenfalls davon. Für diese Familien waren beide Teile des Familienlastenausgleichs wirksam.

Tabelle 6: Entwicklung der Kindergeldzahlungen 1955–1975 (monatlich in DM):⁷⁵

Jahr	1. Kind	2. Kind	3. Kind	4. Kind	5. und weitere Kinder	Neuerungen
1. 1. 1955	–	–	25	25	25	
1. 10. 1957	–	–	30	30	30	
1. 3. 1959	–	–	40	40	40	
1. 4. 1961	–	25	40	40	40	Kindergeld ab 2. Kind
1. 7. 1964	–	25	50	60	70	Staffelung der Zahlungen
1. 9. 1970	–	25	60	60	70	
1. 1. 1975	50	70	120	120	120	Kindergeld ab 1. Kind

Tabelle 7: Kindergeld 1955–1975 (ausgezahlte Summe pro Jahr in Mrd. DM):⁷⁶

Jahr	Finanzierung	Kindergeld
1955	<i>Familienausgleichskassen</i>	0,430
1956		0,460
1957		0,481
1958		0,565
1959		0,769
1960		0,876
1961	<i>Familienausgleichskassen</i>	1,243
1962	<i>und Bundesfinanzierung</i>	1,543
1963		1,494
1964		2,001
1965	<i>Bundesfinanzierung</i>	2,465
1966		2,633
1967		2,582
1968		2,596
1969		2,675
1970		2,841
1971		3,217
1972		3,194
1973		3,119
1974		3,054
1975		11,588

gesetz vom Januar 1955 glich die Sozialleistungen für Kinder beispielsweise im Bereich der Renten und des Bundesversorgungsgesetzes an die Höhe des gesetzlichen Kindergeldes an.⁷⁷ Ein Jahr später, im Dezember 1955, wurde der Empfän-

⁷⁵ Tabelle nach Münch, Familienpolitik, S. 79.

⁷⁶ Zahlen 1955–1959 nach den Geschäftsberichten des Gesamtverbandes der Familienausgleichskassen, BAK, B 153/732; Zahlen für 1960–1975 nach den Angaben der Statistischen Jahrbücher, Jg. 1961–1976.

⁷⁷ Gesetz über die Anpassung der Leistungen für Kinder in der gesetzlichen Unfallversicherung, in der gesetzlichen Rentenversicherung, in der Arbeitslosenversicherung sowie in der Kriegsopferversorgung an das Kindergeldgesetz (Kindergeldanpassungsgesetz KGAG) vom 7. 1. 1955, BGBl. I (1955), S. 17.

gerkreis durch das Kindergeldergänzungsgesetz erheblich ausgeweitet.⁷⁸ Unter anderem erhielten nun auch nicht erwerbstätige Eltern Kindergeld. Die entsprechenden Beträge wurden den Familienausgleichskassen vom Bund ersetzt, da für die Leistungen naturgemäß keine Arbeitgeberbeiträge eingezogen werden konnten.⁷⁹ Sofort registrierten die Sozialdemokraten als Verfechter des staatlichen Kindergeldes, daß hier ein erstes Einfallstor für die Aushöhlung des Kassensystems geschaffen worden war.⁸⁰

Bereits kurz nach seiner Einführung geriet das Kindergeld in den Sog der „umfassenden Sozialreform“, die Bundeskanzler Konrad Adenauer in seiner Regierungserklärung 1953 angekündigt hatte.⁸¹ Im Rahmen der Sozialreform sollten die vielen, oft aus der akuten Not geborenen, unübersichtlichen und uneinheitlichen sozialrechtlichen Regelungen grundsätzlich reformiert und besser koordiniert werden. Jugend- und Familienfragen standen bei der Sozialreform anfangs an zentraler Stelle.⁸² Auch das vom Kanzler angeregte Professoren-Gutachten, die Rothenfelser Denkschrift, die die stockenden Beratungen in der Bundesverwaltung beschleunigen sollte, stellte den Familienlastenausgleich als tragendes Element der Sozialreform heraus.⁸³ Im Anschluß an die im Mai 1955 fertiggestellte Rothenfelser Denkschrift beauftragte Konrad Adenauer den Bundesfamilienminister, eine weitere Denkschrift speziell zum Familienlastenausgleich zu erstellen. Diese Denkschrift, die vom Beirat des Bundesfamilienministeriums verfaßt wurde, erschien im November 1955.⁸⁴ In ihr forderte der Beirat eine Ausweitung der Kindergeldberechtigten auf Familien mit zwei Kindern. Das war jedoch die einzige substantielle Änderung, die die Denkschrift anmahnte. Ansonsten plädierte sie lediglich für einen weiteren Ausbau des bestehenden dualen Systems aus Kindergeld und Steuerfreibeträgen.

Ein ganz anderes, generationenumfassendes Modell für die Finanzierung des Familienlastenausgleichs entwickelte dagegen der Bonner Wirtschaftswissenschaftler Wilfrid Schreiber.⁸⁵ Bereits die Rothenfelser Denkschrift hatte für die Frage des Familienlastenausgleichs auf den Plan Schreibers verwiesen, den dieser

⁷⁸ Gesetz zur Ergänzung des Kindergeldgesetzes (Kindergeldergänzungsgesetz KGErgG) vom 23. 12. 1955, BGBl. I (1955), S. 841.

⁷⁹ Vgl. dazu Eilers/Schanzenbach, Nachkriegsgeschichte, S. 233 f.

⁸⁰ SPD-Pressemitteilung vom 10. 12. 1955, ACDP, VIII-005-054/1.

⁸¹ Vgl. dazu Hockerts, Entscheidungen, S. 216–319, hier S. 242–246.

⁸² Vgl. beispielsweise Konrad Adenauer in einer Sitzung des Bundesparteivorstandes der CDU im September 1953, nach Hockerts, Entscheidungen, S. 244.

⁸³ Neuordnung der sozialen Leistungen. Denkschrift auf Anregung des Herrn Bundeskanzlers, erstattet von den Professoren Hans Achinger, Joseph Höffner, Hans Muthesius, Ludwig Neundörfer, Köln 1955. Zur Rothenfelser Denkschrift vgl. Hockerts, Entscheidungen, S. 279–295.

⁸⁴ Der Familienlastenausgleich. Erwägungen zur gesetzgeberischen Verwirklichung. Eine Denkschrift des Bundesministers für Familienfragen, Bonn, November 1955, BAK, B 136/6134.

⁸⁵ Wilfrid Schreiber hatte seinen Plan mit zahlreichen anderen Fachleuten abgestimmt, vor allem im Bund katholischer Unternehmer, dessen Geschäftsführer er war. Vgl. Hockerts, Entscheidungen, S. 310, Fußnote 322.

im Juli 1955 veröffentlicht hatte.⁸⁶ Der Wirtschaftswissenschaftler forderte eine Art Verrechnungssystem zwischen „Konten“ der Kinder-, der Erwerbstätigen- und der Rentnergeneration. Die Eltern sollten staatliche Kredite für die Erziehung von Kindern erhalten, die später von den erwachsenen Kindern zurückbezahlt würden. Dabei hing die Höhe der Rückzahlung von der Zahl der eigenen Kinder ab. Mit dem Grundgedanken, Kindergeld und Rentenversicherung als Einheit zu betrachten, stand Schreiber damals nicht allein. Auch andere einflußreiche Wissenschaftler wie Gerhard Mackenroth und Hans Achinger vertraten diesen Standpunkt. Dennoch fand Schreibers Vorschlag für die Reform der Familienhilfe Mitte der fünfziger Jahre unter den Politikern wenig Akzeptanz, wenn gleich andere Teile des „Schreiber-Plans“ großen Einfluß auf die Haltung des Bundeskanzlers hatten und die Entwicklung der Rentenreform beeinflussten.⁸⁷ Die Gründe für die Ablehnung der familienpolitischen Aspekte mögen teilweise in der starken pronatalistischen Tendenz des Modells gelegen haben.⁸⁸ Den Ausschlag gaben aber zwei andere Gründe: Erstens hätte ein Drei-Generationen-Vertrag das gesamte Sozialversicherungssystem neu strukturiert. Für eine solch umfassende Reform bestand in Verwaltung und Politik offenbar wenig Bereitschaft.⁸⁹ Zum zweiten war der politische Handlungsdruck bei den Familien offenbar nicht so hoch wie in der Rentenfrage. Angesichts der bevorstehenden Wahlen schien die Rentenreform auch die wählerwirksamere Maßnahme.⁹⁰

Mit der Entscheidung für eine Rentenreform, die die Kinder nicht in den Generationenvertrag aufnahm, wurden 1957 zwei wichtige Weichen für die zukünftige Entwicklung des Familienlastenausgleichs gestellt. Ausgeglichen wurde erstens im Familienbereich in Zukunft nicht zwischen Generationen, sondern zwischen kinderlosen und kinderreichen Erwerbstätigen derselben Generation. Dadurch fehlte dem Familienlastenausgleich die tragfähige Legitimation des Generationenvertrages. Damit war die Frage der Dynamisierung verbunden, die für den Familienlastenausgleich nie mit einer ähnlichen Formel wie für die Rente umgesetzt wurde. Eine Reform des Familienlastenausgleichs zielte von nun an auch nicht mehr auf eine sozialversicherungsähnliche Konstruktion, sondern konzentrierte

⁸⁶ Schreiber, Existenzsicherung. Der Plan hatte den Autoren der Rothenfelser Denkschrift als Manuskript vorgelegen. Konrad Adenauer zeigte sich von dem Plan beeindruckt und trieb selbst die Integration der Ideen Schreibers in die Beratungen über die Sozialreform voran. Vgl. dazu Hockerts, Entscheidungen, S. 309 und dort Fußnote 317. Vgl. zu den familienpolitischen Aspekten auch Moeller, Mütter, S. 212–213.

⁸⁷ Vgl. Hockerts, Entscheidungen, S. 310–317. Im Rentenbereich schlug Schreiber erstens eine Abkehr vom Kapitaldeckungsverfahren und die Einführung einer Umlagefinanzierung und zweitens eine neue dynamische Berechnungsformel für die Rentenhöhe vor.

⁸⁸ Nach dem Modell konnten die Familien die Rückzahlung des Generationenkredites „abkindern“. Bei der Geburt des sechsten Kindes sollte die Schuld ganz erlassen werden. Vgl. Moeller, Mütter, S. 213.

⁸⁹ So wurden auch die organisatorischen Reformvorschläge der Rothenfelser Denkschrift vom Generalsekretariat für die Sozialreform im Bundesarbeitsministerium als „irreal“ verworfen. Vgl. Hockerts, Entscheidungen, S. 301.

⁹⁰ Hier mag auch das wahltaktische Kalkül eine Rolle gespielt haben, denn in Familien hatte nicht jede Person, die von der Reform profitierte, eine Wählerstimme. Vgl. Borchert, Renten, S. 60f.

sich eher auf eine staatliche Leistung. Die Entscheidung der Rentenreformer gegen einen Drei-Generationenvertrag hatte zweitens auch für die Lage der Hausfrauen und Mütter im bundesdeutschen Sozialstaat gravierende Folgen: Ein Drei-Generationenvertrag, in dem auch die Kindergeneration eingeschlossen gewesen wäre, hätte ihre Leistungen der Kindererziehung und -versorgung honoriert. Der Zwei-Generationenvertrag schloß die Hausfrauen und Mütter dagegen aus dem System aus. Nicht der Generationenvertrag, sondern nur der Ehevertrag bot den Hausfrauen und Müttern nun einen Zugang zum System der sozialen Sicherung.⁹¹

Auch den Familien wurde im Sommer 1957 kurz vor der Bundestagswahl mit einer Reform des Familienlastenausgleichs geholfen. Sie fiel jedoch erheblich bescheidener aus als die der Renten. Das Kindergeldänderungsgesetz brachte im wesentlichen nur eine Erhöhung des Kindergeldes von 25 auf 30 DM monatlich für das dritte und jedes weitere Kind und blieb damit im Rahmen des alten Regelungssystems.⁹²

Die Frage des Familienlastenausgleichs stellte sich Ende der fünfziger Jahre auch deshalb in besonderem Maß, weil 1958 das Ehegattensplitting eingeführt worden war, durch das die (nicht erwerbstätige) Ehefrau wesentlich stärker begünstigt wurde als die Kinder. Ursprünglich wurde in der Bundesrepublik das Einkommen der Ehefrau mit dem des Ehemannes zusammen veranlagt (§ 26 EStG), d. h. die beiden Einkommen wurden addiert und dann wurde auf die Gesamtsumme die Einkommenssteuer erhoben. Aufgrund der progressiven Staffelform des Steuersatzes zahlten die Ehegatten für ihr gemeinsam veranlagtes Einkommen mehr Steuern, als sie vor der Eheschließung als Alleinstehende gezahlt hatten. Erwerbstätige Ehefrauen zahlten also für dasselbe Einkommen mehr Steuern als erwerbstätige alleinstehende Frauen. Erklärtes Ziel dieser sogenannten „Haushaltsbesteuerung“ war es, verheiratete Frauen von einer eigenen Erwerbstätigkeit abzuhalten und „die Ehefrau ins Haus zurückzuführen“.⁹³ Die spätere Richterin am Bundesverfassungsgericht Erna Scheffler kritisierte diese Regelung schon 1950 als „Sonderbesteuerung einer Gruppe von verheirateten Frauen“, die in ihren Augen verfassungswidrig war.⁹⁴ Im Januar 1957 entschied auch das Bundesverfassungsgericht, daß die Einkommensteuerregelung eine „benachteiligende Ausnahmenvorschrift gegen Verheiratete“ sei und damit zu Lasten der Ehe gegen

⁹¹ Moeller, Mütter, S. 214.

⁹² Gesetz zur Änderung und Ergänzung der Vorschriften der Kindergeldgesetze (Kindergeld-Änderungsgesetz) vom 27. 7. 1957, BGBl. I (1957), S. 1061.

⁹³ Vgl. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 17. 1. 1957 zu GG Art. 3 I, II, III, 6 I, 100; (1 BvL 4/54), abgedruckt in: Fam RZ, 4 (1957), H. 3, S. 82–85, Zitat S. 85.

⁹⁴ Erna Scheffler in ihrer Rede auf dem 38. Deutschen Juristentag 1950, zitiert nach Paulick, Haushaltsbesteuerung, S. 31. Scheffler vertrat hier allgemein die These, daß es bei den aktuellen Gleichberechtigungsfragen weniger um die Gleichberechtigung der Geschlechter, sondern vor allem um die Gleichberechtigung zwischen ledigen und verheirateten Frauen gehe: „In bezug auf die unverheiratete Frau also bedarf es zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichberechtigung im allgemeinen keiner Gesetzesänderung mehr. Nur die verheiratete Frau ist im Gesetz noch vielfältig und entscheidend zurückgesetzt.“ Verhandlungen des 38. Deutschen Juristentages, S. B7. Paulick vertrat in diesem Aufsatz die Gegenposition zu Erna Scheffler.

die Wertentscheidung des Art. 6 Abs. 1 GG verstoße.⁹⁵ Das Verfassungsgericht distanzierte sich auch von dem „Edukationseffekt“ der ursprünglichen gemeinsamen Veranlagung: Das Ziel, die Ehefrau ins Haus zu holen, sei nicht mehr angemessen. Zur Gleichberechtigung gehöre, daß die Frau – und damit auch die Ehefrau – die gleiche rechtliche Möglichkeit habe, erwerbstätig zu sein, wie ein männlicher Staatsbürger. Der so ausgelegte Gleichberechtigungsgrundsatz und der verfassungsrechtliche Schutz von Ehe und Familie seien nur dann vereinbar, wenn die Erwerbstätigkeit der Frau nicht von vornherein als „ehezerstörend“ gewertet würde, wie das in der Argumentation für die Zusammenveranlagung geschehen sei. Als Lösung empfahl das Bundesverfassungsgericht die Einführung eines Ehegattensplittings.⁹⁶ Im Juli 1958 trat das nach amerikanischem Vorbild konstruierte Ehegattensplitting in der Bundesrepublik in Kraft.⁹⁷

Das Splitting-Prinzip beruhte, vereinfacht dargestellt, auf folgender Überlegung: Die Einkommen der Ehegatten wurden addiert und die Summe anschließend durch zwei geteilt. Für die Höhe des halben Gemeinschaftseinkommens wurde die normale Einkommenssteuer für Ledige berechnet und der Steuerbetrag dann verdoppelt. Dadurch zahlte zwar der schlechterverdienende Ehepartner mehr Steuern als vor der Heirat, der besserverdienende Partner jedoch weniger. Der so berechnete Einkommenssteuerbetrag des Ehepaares lag in der Regel niedriger als die Steuerabgaben vor der Eheschließung, weil aufgrund der steuerlichen Progression die Einsparungen beim höheren Einkommen größer waren als die zusätzlichen Steuern für das jeweils niedrigere Einkommen. Durch die Einführung des Ehegattensplittings wurden verheiratete Frauen gegenüber ledigen Frauen steuerlich nicht nur gleich-, sondern sehr viel bessergestellt. Damit folgte der Gesetzgeber der Vorstellung, daß aus dem Schutzgebot der Verfassung gegenüber Ehe und Familie nicht nur auf eine Schutz-, sondern auch eine aktive Förderungspflicht geschlossen werden könne.⁹⁸ Genau betrachtet – und das wurde auch von zeitgenössischen Beobachtern sofort kritisiert –, brachte das Splitting vor allem für den Ehemann die größten steuerlichen Vorteile, wenn die Ehefrau als Hausfrau und Mutter keine Einkünfte erzielte.⁹⁹ Maximal war der steuerliche Gewinn, wenn es im Haushalt nur ein einziges, möglichst hohes Einkommen gab, so daß von der Regelung doch wieder eine gewisse Motivation zur Hausfrauenehe ausging.¹⁰⁰

Schon bei seiner Einführung kritisierten die Frauen- und Familienverbände das neue Splittingverfahren. In einer Eingabe an die Bundesregierung erklärten die deutschen Frauenverbände: „Nutznießer des Splittings sind nämlich lediglich die

⁹⁵ Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 17. 1. 1957 zu GG Art. 3 I, II, III, 6 I, 100; (1 BvL 4/54), abgedruckt in: Fam RZ, 4 (1957), H. 3, S. 82–85, Zitat S. 85.

⁹⁶ Ebenda.

⁹⁷ Gesetz zur Änderung steuerlicher Vorschriften auf dem Gebiete der Steuern vom Einkommen und Ertrag und des Verfahrensrechts vom 18. 7. 1958, BGBl. I (1958), S. 473 ff. Vgl. zum folgenden: Paulick, Neuregelung, S. 361–363.

⁹⁸ Vgl. dazu Münch, Familienpolitik, S. 18–24.

⁹⁹ Steuergeschenke auf Kosten der Familie mit Kindern, in: Sozialer Fortschritt, 7 (1958), H. 7, S. 153–155.

¹⁰⁰ Das Gesetz ließ den Ehegatten die Wahl, ob sie ihre Einkünfte getrennt veranlagten oder nach dem Splitting-Verfahren versteuern wollten.

wohlhabenden Ehemänner der Frauen ohne eigenes Einkommen, und zwar besonders bei kinderloser Ehe.¹⁰¹ Auch aus familienpolitischen Gründen wurde das Splitting in diesem Schreiben scharf verurteilt: „Der böseste Fehler des Splitting ist, daß es in Verkennung der sozialen Gegebenheiten die entscheidende Vergünstigung bei der Eheschließung gewährt statt bei der Geburt des ersten Kindes. [...] In keinem Fall besteht bei kinderloser Ehe ein Anlaß, den Ehemann gegenüber dem Ledigen zu bevorzugen.“ Auch der Deutsche Familienverband erklärte: „Wenn nach dem Entwurf auch die Familie mit Kindern gewisse Entlastungen erfahren soll, so sind doch angesichts der Erfordernisse der Gerechtigkeit und der Rücksicht auf steuerliche Leistungsfähigkeit die Begünstigungen für kinderlose Ehepaare unangemessen hoch.“¹⁰² Die Kritiker sahen durch das Splitting die finanzielle Manövriermasse zu Ungunsten der Familien zu sehr eingeschränkt und plädierten statt dessen für die Einführung eines Kindergeldes ab dem ersten Kind.

Im progressiven Steuerbereich wirkte sich das Splitting wesentlich stärker aus als die Steuerermäßigungen für Kinder. Bei einem jährlichen Einkommen von 40 000 DM war die Ehefrau „soviel wert“ wie sechs Kinder, bei einem Einkommen von 100 000 entsprach die Entlastung der von zehn Kindern.¹⁰³ Der Referent im Bundesfamilienministerium Heinz Simon verteidigte dagegen in einer Stellungnahme den familienfördernden Aspekt: Durch das Splitting werde die Tätigkeit der Hausfrau und Mutter steuerrechtlich anerkannt.¹⁰⁴ Das betreffe vor allem Familien mit Kindern, in denen die Frau nicht erwerbstätig sein könne. Viele der vermeintlich kinderlosen Ehepaare hätten auch erwachsene Kinder, insofern sei das Splitting auch eine Steuervergünstigung für Familien in einer späten Familienphase. Damit sei ein altes familienpolitisches Anliegen erfüllt, meinte Simon. Dennoch konnte er den Vorwurf nicht entkräften, daß die Vergünstigung eben auch kinderlosen Paaren zugute kam.

Ende der fünfziger Jahre zeigten sich die Schwächen der dualen Konstruktion des westdeutschen Familienlastenausgleichs in aller Schärfe. Die Steuerfreibeträge sorgten zwar dafür, daß höhere Einkommensgruppen einen steigenden Familienlastenausgleich in Anspruch nehmen konnten, allerdings wirkte sich die letzte Freibetragserhöhung 1958 wie erwähnt schon bei dem Einkommen eines Facharbeiters nicht mehr aus, weil dieser zuwenig verdiente, um mehr als einen Kinderfreibetrag geltend machen zu können. Bereits für eine Familie mit zwei Kindern blieb die Erhöhung hier wirkungslos. Für schlechter Verdienende wie beispielsweise Hilfsarbeiter oder kaufmännische Angestellte schrumpfte der steuerliche

¹⁰¹ Eingabe vom Deutschen Frauenring, vom Deutschen Akademikerinnenbund und anderen Frauenverbänden an die Bundesregierung und gesetzgebende Körperschaften vom April 1958, zitiert nach: Steuergeschenke auf Kosten der Familie mit Kindern, in: Sozialer Fortschritt, 7 (1958), H. 7, S. 153–155, Zitat S. 154. Folgendes Zitat ebenda.

¹⁰² Schreiben des Deutschen Familienverbands an den Bundesfinanzminister vom 10. 4. 1958, zitiert nach: Steuergeschenke auf Kosten der Familie mit Kindern, in: Sozialer Fortschritt, 7 (1958), H. 7, S. 153–155, S. 154.

¹⁰³ Berechnungen in: Steuergeschenke auf Kosten der Familie mit Kindern, in: Sozialer Fortschritt, 7 (1958), H. 7, S. 153–155.

¹⁰⁴ Schreiben von Heinz Simon, Bundesfamilienministerium, an BKD, DFV, EAF und FDK vom 31. 7. 1958, BayHStA, MArb VI/274.

Familienlastenausgleich Ende der fünfziger Jahre nahezu auf Null. Zwar hatten sie aufgrund der erhöhten Grundfreibeträge mehr Geld in der Haushaltskasse, ein Unterschied zwischen einem Ein- und einem Mehrpersonenhaushalt bestand aber nicht mehr.¹⁰⁵

Die Entwicklung des steuerlichen Teiles des Familienlastenausgleichs ist auch deshalb von Bedeutung, weil er stets höher als das Kindergeld war. Die Summen lagen bereits von Anfang an über dem Kindergeld und stiegen mit zunehmender Progression der Steuerquote an. So erhielten 1958 Familien mit drei Kindern pro Jahr bei einem Einkommen von 5000 DM einen Steuerausgleich in Höhe von 876 DM, während das Kindergeld nur 360 DM betrug. Bei einem Einkommen von 40000 DM lag der steuerliche Ausgleich für eine „Dreikinderfamilie“ bei 1446 DM, das Kindergeld blieb unabhängig vom Einkommen gleich. In der höchsten Einkommensstufe ab 100000 DM betrug der steuerliche Gewinn sogar 1940 DM jährlich, also 1580 DM mehr als das Kindergeld.¹⁰⁶ Allerdings konnten nur die wenigsten Familien diese Freibeträge ausschöpfen. Die Entwicklung des Kindergeldes verlief im Vergleich dazu wesentlich kontrollierter und linearer. Von den Erhöhungen des Kindergeldes profitierten alle Kindergeldempfänger, unabhängig von ihrem Einkommen.

Daß die zwei Bereiche des Familienlastenausgleichs sich so unterschiedlich und unkoordiniert entwickelten, lag zum einen daran, daß die familienpolitischen Zielsetzungen differierten: Ging es bei den Steuerfreibeträgen um die Frage des schichtinternen Ausgleiches, so stand beim Kindergeld die Frage des „Familienlohns“ im Zentrum. Waren schon die familienpolitischen Ziele kaum in ein gemeinsames Konzept zu bringen, so machten die erwähnten sachfremden Konstruktionsprinzipien in den beiden Bereichen eine Koordination noch schwieriger. Betrachtet man beide Elemente des Familienlastenausgleichs zusammen, dann zeigt sich, daß die Leidtragenden der Entwicklung in den späten fünfziger Jahren vor allem die schlechter verdienenden Familien mit einem oder zwei Kindern waren. Sie spürten bei den Steuerreformen 1957 und 1958 keine positive Wirkung und erhielten keine Kindergeldzahlungen als Ausgleich.

2. Vom absoluten zum relativen Familienlohn: die Kindergeldreformen 1961 und 1964

Wieviele Kinder sind „normal“? Kindergeld für das zweite Kind

Im Juni 1959 legte das Bundesfamilienministerium eine Denkschrift über die wirtschaftliche Situation der Familien in der Bundesrepublik vor, in deren Zentrum die „Zweikinderfamilie“ stand.¹⁰⁷ Den Auftrag zu dieser Denkschrift hatte wie

¹⁰⁵ Willeke/Onken, Familienlastenausgleich, S. 78.

¹⁰⁶ Angaben zum steuerlichen Ausgleich für Kinder nach: Steuergeschenke auf Kosten der Familie mit Kindern, in: Sozialer Fortschritt, 7 (1958), H. 7, S. 153–155, S. 154.

¹⁰⁷ Die wirtschaftliche Situation der Familien in der Bundesrepublik. Denkschrift des Familienministeriums, Bonn 1959, BAK, B 191/109. Die Denkschrift wurde dem Kabinett am

schon 1955 Bundeskanzler Adenauer selbst gegeben. Er reagierte damit auf eine Denkschrift, mit welcher der Bund der Steuerzahler im Vorjahr das ganze bisherige Kindergeldsystem in Frage gestellt hatte.¹⁰⁸ Der Bund der Steuerzahler befürchtete, „daß der Gesetzgeber beabsichtigt, mit dem bisherigen Flick- und Stückwerk beim Kindergeld fortzufahren“. Er stellte dagegen die Notwendigkeit einer Kindergeldzahlung generell in Frage: Das Argument, daß die Kinder von heute die für eine prosperierende Wirtschaft notwendigen Arbeitskräfte von morgen seien, ließ er so nicht gelten. Er widersprach damit den bevölkerungsökonomischen Überlegungen des Bundesfamilienministeriums und erklärte: „Der Versuch einer ökonomischen Begründung des Kindergeldes ist voreilig und damit in seiner Ausschließlichkeit falsch.“ Auch ethisch sei die derzeitige Kindergeldpolitik nicht zu begründen, denn „es besteht durchaus keine allgemeine Übereinstimmung darüber, daß das Bekommen und Aufziehen von vielen Kindern ein ethischer Wert an sich ist, und daß Staatsbürger mit mehreren Kindern für sittlich besonders wertvolles Verhalten eine finanzielle Anerkennung erhalten müssen“. Im Gegenteil nehme eine solche staatliche Leistung den Eltern die Eigenverantwortlichkeit. Sozialpolitisch sei ein Familienlastenausgleich nur bis zu einer bestimmten Einkommenshöhe zu rechtfertigen. Der Steuerzahlerverband vermißte also insgesamt eine klare und logisch aufgebaute Begründung für das Kindergeld und forderte eine Neugestaltung des Kindergeldrechts. Durch diese Grundsatzkritik sah sich offenbar nicht nur der an Dauerangriffe gewöhnte Familienminister, sondern auch der Bundeskanzler selbst unter Druck gesetzt. Bei einem Treffen mit Vertretern der Familienverbände im Januar 1959, bei dem auch der Arbeitsminister Blank und der Familienminister Wuermeling anwesend waren, regte Adenauer die Erstellung eines neuen Positionspapiers für die Begründung des Familienlastenausgleichs an.¹⁰⁹

Adenauer wollte möglicherweise durch sein persönliches Engagement in dieser familienpolitischen Frage von seinem Debakel bei dem „Possenspiel“ um das Amt des Bundespräsidenten ablenken. Der Bundesfamilienminister, der sich schon immer darauf verstand, mit öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen Politik zu machen, nutzte die Gelegenheit, Einfluß auf einen Bereich der Familienpolitik zu nehmen, in dem sein Ministerium nicht federführend war.

Die Denkschrift, die das Bundesfamilienministerium im Juni 1959 zunächst vertraulich vorlegte, versetzte das Kabinett in Aufregung, denn sie brachte unerwartete Ergebnisse zutage. Die Statistikerin Helga Schmucker, die die Studie verfaßt hatte, folgte in ihrer Untersuchung einem Ansatz, den schon Gerhard Mackenroth in seiner grundlegenden Sozialpolitikanalyse 1952 gefordert hatte:¹¹⁰

25. 6. 1959 vorgelegt. Vgl. Vermerk Ref. 7 des Bundesfamilienministeriums zum Vergleich der Studie von Helga Schmucker mit der Denkschrift des Bundesfamilienministeriums, vom 10. 10. 1961, BAK, B 136/6134.

¹⁰⁸ Kindergeld. Denkschrift des Bundes der Steuerzahler, 1958, BAK, B 191/115. Folgende Zitate S. 32 f.

¹⁰⁹ Vgl. Darstellung der Ereignisse in einem Brief des Präsidenten des DFV Franz Umstätter an den Vorsitzenden der CDU-Fraktion im Bundestag Heinrich Krone vom 4. 11. 1959, BAK, B 136/6135.

¹¹⁰ Mackenroth, Reform, S. 56 f. Vgl. dazu auch Moeller, Mütter, S. 179 und 197 f.

Demnach begründeten nicht mehr Klassen, sondern Familien die soziale Schichtung der deutschen Gesellschaft. Da die Familien unterschiedlich viele Kinder hätten, seien auch die damit verbundenen wirtschaftlichen Belastungen ungleich verteilt. Eine Umverteilung solle daher nicht mehr wie früher zwischen Einkommensschichten, sondern zwischen kinderreichen und kinderarmen Erwerbstätigen derselben Einkommensgruppe stattfinden. Schmucker legte ihre Untersuchung demgemäß quer zur üblichen statistischen Fragestellung an. Sie untersuchte nicht die unterschiedlichen Einkommensgruppen, sondern die Einkommenssituation der Familien in Abhängigkeit von der Zahl der Kinder, die versorgt werden mußten.

Die Denkschrift konstatierte, etwa ein Viertel aller Arbeitnehmerfamilien mit zwei Kindern, ein Drittel aller Arbeitnehmerfamilien mit drei Kindern und zwei Drittel aller Arbeitnehmerfamilien mit vier Kindern lebe auf dem Niveau von Fürsorgeempfängern. Auf der Grundlage dieser Daten forderte die Denkschrift eine generelle Kindergelderhöhung und die Einführung eines Kindergeldes für das zweite Kind. Sehr bald spitzte sich die Diskussion auf den letzten Punkt zu, den die Familienverbände und der Bundesfamilienminister schon seit Jahren einforderten.¹¹¹ Die Familien mit nur zwei Kindern kamen bisher im Kindergeldkonzept nicht vor, denn für die „Normalfamilie“ – Vater, Mutter und zwei Kinder – sollte ja der tarifliche Leistungslohn als „absoluter Familienlohn“ ausreichen. Die Studie kam zu dem Ergebnis, daß in der Bundesrepublik gerade die Familien mit zwei Kindern am schlechtesten gestellt seien, weil sie kein Kindergeld und seit den Freibetragserhöhungen Ende der fünfziger Jahre mehrheitlich auch keinen steuerlichen Ausgleich für ihre Kinder erhielten. Daß sich die Diskussion an diesem Punkt festbiß und weite Kreise zog, mag auch daran gelegen haben, daß die Zahl der Betroffenen groß war. Schließlich gab es wesentlich mehr Familien mit zwei Kindern als solche mit drei oder mehr Kindern. Und auch die Familien mit mehr Kindern profitierten von der zusätzlichen Leistung für das zweite Kind. Rund drei Millionen Kinder und damit rund sechs Millionen Eltern und Wähler, so schätzte das Familienministerium im Oktober 1960, seien von der Ausweitung des Familienlastenausgleichs auf das zweite Kind betroffen. Damit hätte sich die Zahl der Kindergeldempfänger mit einem Schlag verdreifacht.¹¹² Die politische Brisanz war augenfällig – gleichzeitig aber auch der erforderliche finanzielle Aufwand. Bei einem Kindergeld in Höhe von 30 DM monatlich war mit einem zusätzlichen Finanzbedarf von rund einer Mrd. DM pro Jahr zu rechnen. Die Umlagesumme hätte sich dadurch mehr als verdoppelt.

¹¹¹ In der CDU/CSU-Bundestagsfraktion war das Thema Zweitkindergeld schon lange im Gespräch, vgl. Tagebucheintrag Heinrich Krones vom 7. 2. 1958, in dem Krone festhielt, daß er sich mit dem Bundestagsabgeordneten Peter Horn und dem Familienminister Franz-Josef Wüermeling darüber geeinigt habe, „daß in diesem Jahr das 2. Kind einer Mehrkinderfamilie in das Kindergeld einbezogen werden soll“. Krone, Tagebücher, S. 290. Diese Absprache betraf aber nur zweite Kinder in Familien, die mindestens 3 Kinder hatten.

¹¹² Zahlen nach einem Vermerk des Bundesfamilienministeriums vom 18. 10. 1960 zur Kabinettsitzung am 19. 10. 1960, BAK, B 153/677.

Das wiederum rief Bundesfinanzminister Etzel auf den Plan. Aufgrund seines Widerstandes fand die Denkschrift nicht die Zustimmung des Kabinetts. Der Entwurf sollte überarbeitet und auf keinen Fall in dieser Form publiziert werden, da er in den Augen des Finanzministers geeignet schien, unerfüllbare Ansprüche zu wecken.¹¹³ Etzel warf den Verfassern der Denkschrift unsaubere, pauschalisierende Berechnungsmethoden vor.¹¹⁴ Nach seiner eigenen Berechnung lagen nur acht Prozent der vierköpfigen Haushalte unter dem Fürsorgesatz von 400 DM monatlich und nicht wie in der Denkschrift behauptet 25 Prozent. Gleichzeitig kritisierte der Finanzminister die Sichtweise der Denkschrift, daß Familien durch die Kindererziehung auf den Status eines Fürsorgeempfängers „absinken“ würden. Diese Formulierung könne wirtschafts-, lohn- und sozialpolitisch weitreichende Folgen haben, denn tatsächlich markiere der Fürsorgestatus beispielsweise im Vergleich zur Rente den oberen Rand der sozialstaatlichen Leistungen. Schließlich wies er darauf hin, daß eine solche „Verelendungstheorie“ im Widerspruch zu der Prosperität in der Bundesrepublik stehe und von den Machthabern der Sowjetzone propagandistisch ausgewertet werden würde. Abgesehen davon, daß Etzel die Argumente nicht als überzeugend ansah, erklärte der Finanzminister den Plan eines Zweitkindergeldes auch für nicht finanzierbar. Eine dafür nötige Erhöhung des bisherigen Beitragssatzes der Arbeitgeber auf 1,5 Prozent sei nicht durchsetzbar, und eine Finanzierung über allgemeine Steuermittel würde eine zusätzliche Ergänzungsabgabe in Höhe von fünf Prozent zur Einkommen- und Körperschaftssteuer verschlingen. Außerdem stehe bei einer Finanzierung durch den Bund zu befürchten, daß dieser bald das gesamte Kindergeld übernehmen müsse. Der in der Frage des Kindergeldes federführende Bundesarbeitsminister Blank schloß sich der Kritik seines Kollegen Etzel an, und ging in seiner Argumentation noch einen Schritt weiter: Er forderte, in die Berechnung des Familieneinkommens auch den Verdienst der Ehefrau und der eventuell schon erwerbstätigen Kinder einzubeziehen. „Gerade bei den unteren Einkommensgruppen der Lohnsteuerstatistik dürften die Beiträge von Frau und Kindern zu den Kosten des Haushalts nicht unerheblich sein“, meinte Blank in einem Brief an den Familienminister.¹¹⁵ Indem Blank aber das Einkommen der Ehefrau zum Familieneinkommen rechnete, gab er implizit zu, daß in bestimmten niedrigen Einkommensgruppen vom Modell der „Normalfamilie“ mit einem männlichen Alleinverdiener Abstand genommen werden mußte. Ein Ziel des Familienlastenausgleichs – nämlich der Familie die Mutter nach Hause zurückzubringen – wurde damit für bestimmte Bevölkerungsgruppen vom Arbeitsminister selbst in Frage gestellt.

Inzwischen war auch außerhalb der Regierungskreise durchgesickert, daß es mit der Denkschrift des Beirats Probleme gab. Die Presse vermutete, daß die

¹¹³ Vermerk des Bundesfamilienministeriums zum Vergleich einer Studie von Helga Schmucker mit der Denkschrift des Bundesfamilienministeriums, vom 10. 10. 1961, BAK, B 136/6134.

¹¹⁴ Bundesminister der Finanzen an den Bundesminister für Familien- und Jugendfragen vom 14. 12. 1959, BAK, B 136/6135. Folgende Zitate ebenda.

¹¹⁵ Bundesarbeitsminister Blank an Bundesfamilienminister Wuermeling vom 30. 12. 1959. Der Brief sollte Blanks Position in dem Konflikt vor der nächsten Ressortbesprechung im Januar 1960 klarstellen, BAK, B 136/6135.

Denkschrift aufgrund ihrer inhaltlichen Explosivität zurückgehalten werde. Weiterer Druck entstand dadurch, daß der wissenschaftliche Beirat beim Familienministerium in seiner Herbstsitzung 1959 beschloß, eine eigene, unabhängige Studie zur wirtschaftlichen Lage der Familien zu erstellen, die bald publiziert werden sollte. Zwar durfte die ursprüngliche Denkschrift nicht veröffentlicht werden, solange die auftraggebende Bundesregierung nicht ihr Placet dazu gegeben hatte, einer eigenständigen wissenschaftlichen Veröffentlichung der Professoren, die die Denkschrift erstellt hatten, konnte aber nichts entgegenstehen. So erschien tatsächlich – allerdings verspätet im Frühjahr 1961 – die Studie der Beiratsmitglieder.¹¹⁶

Am 22. Januar 1960 erreichte die Debatte um die Denkschrift auch den Bundestag. Auf die Frage, warum die Denkschrift zurückgehalten werde, antwortete Bundesfamilienminister Wuermeling hinhaltend, die in die Diskussion geratene Studie über die wirtschaftliche Lage der Familien in der Bundesrepublik werde noch innerhalb der Bundesregierung beraten. Der SPD-Abgeordnete Menzel schloß die Frage an, ob tatsächlich die Familien mit zwei Kindern am schlechtesten gestellt seien. In der ursprünglichen Fassung der Denkschrift war genau das die Kernthese gewesen, die als Argument für die Forderung nach einem Zweitkindergeld gedient hatte. Wuermeling antwortete vorsichtig, diese Frage könne man nicht mit einem absoluten Ja beantworten, denn es gebe auch eine Anzahl Mehrkinderfamilien, denen es mindestens genauso schlecht gehe.¹¹⁷

In dieser angespannten Situation fand am 14. Januar 1960 eine Besprechung auf der mittleren Ministerialebene statt. Im Gespräch zwischen den Vertretern der Ressorts Arbeit und Soziales, Wirtschaft, Wohnungsbau, Finanzen und Familie zeigten sich erneut die methodischen Schwächen der Denkschrift. Darin war von „der Familie“ und von „der Fürsorge“ die Rede, beides Begriffe, die in der Pauschalierung ihre Argumentationskraft verloren. In dieser Besprechung kam auch der entscheidende Punkt der Problematik zur Sprache. Max Wingen, der Leiter des Referats für Kindergeld im Bundesfamilienministerium, betonte, daß für die Fragestellung der Untersuchung entscheidend sei, inwieweit von dem Erwerbseinkommen eines abhängig Beschäftigten eine Familie mit mehreren Kindern angemessen unterhalten werden könne. Während die Autoren der Denkschrift nur das Einkommen des Familienvaters zugrunde legten, berechnete eine Reihe von Ressorts die tatsächliche Einkommenssituation in den Familien – unabhängig von der Quelle dieses Einkommens. Wünschenswert sei daher, so Wingen, „eine klarere Unterscheidung zwischen dem, was ist [...], und dem, was aus familienpolitischer Sicht sein sollte“.¹¹⁸ Man redete aneinander vorbei: Die Verfasser der Denkschrift orientierten sich streng am Leitbild der „Normalfamilie“, nach dem die

¹¹⁶ Schmucker/Schubnell/Nell-Breuning/Wurzbacher, Lage. Die Studie kam zu dem selben Ergebnis wie die Denkschrift, war aber in den Forderungen moderater formuliert.

¹¹⁷ Stenographischer Bericht über die 96. Sitzung des Deutschen Bundestages am 22. 1. 1960, S. 5289–5324.

¹¹⁸ Ergebnisprotokoll über die interministerielle Besprechung am 14. 1. 1960 zur Denkschrift des Bundesministeriums für Familien- und Jugendfragen über die wirtschaftliche Situation der Familien in der Bundesrepublik, BAK, B 136/6143.

Hausfrau nicht erwerbstätig war, und rechtfertigten ihre Thesen daher nur mit dem Hinweis auf das Einkommen des vermeintlichen männlichen Alleinernährers. Die Vertreter der anderen Ressorts – vor allem aus dem Arbeits-, Wirtschafts- und Finanzministerium – rechneten mit den realen Gegebenheiten, wo die Frau eben bei Bedarf auch einer Erwerbsarbeit nachging.

Ohne diesen Punkt geklärt zu haben, trat in der folgenden Woche eine Ministerrunde zusammen, um über die zukünftige Entwicklung des Familienlastenausgleichs zu sprechen.¹¹⁹ Arbeitsminister Blank und Familienminister Wuermeling waren sich nun einig, daß das Zweitkindergeld kommen mußte, allerdings schlugen sie eine modifizierte Form, den sogenannten „großen Kompromiß“, vor: Kindergeld für das zweite Kind sollten nur diejenigen Familien bekommen, die so wenig verdienten, daß sich der steuerliche Freibetrag für die beiden Kinder nicht voll auswirken konnte. Nach diesem Konzept einer „Negativsteuer“¹²⁰ hätten diese Familien durchschnittlich 28 DM im Monat erhalten, also etwas weniger als die bisher diskutierte Kindergeldhöhe von 30 DM. Die „Negativsteuer“ erfaßte nur die untersten Einkommensgruppen und sollte daher nur rund 600 Mio. DM kosten – also gut die Hälfte des bisher diskutierten Betrags.¹²¹ Dennoch blieb der Finanzminister bei seiner Ablehnung. Im Falle einer „Negativsteuer“ zog das Problem nämlich noch weitere Kreise: Davon wären auch die Länder betroffen gewesen, die ja über 65 Prozent der Lohn- und Einkommenssteuereinnahmen verfügten. Sie hätten einer einheitlichen Regelung für die Verteilung ihres Anteils zustimmen müssen. Allen bisherigen Erfahrungen nach war damit zu rechnen, daß die Länder dies ablehnen würden.¹²²

Für einen „kleinen Kompromiß“, der nur kinderreichen Familien mit mehr als zwei Kindern ein Zweitkindergeld gewährte, konnte sich der Finanzminister schon eher erwärmen, hätte man bei dieser Regelung doch das alte Familienkassensystem beibehalten können und lediglich einen Bundeszuschuß gewähren müssen. Der Finanzbedarf lag auch insgesamt nur bei rund 200 Mio. DM.¹²³ Der Vorschlag ging allerdings an dem in der Denkschrift aufgezeigten Befund vorbei,

¹¹⁹ Vermerk des Bundesfinanzministeriums über die Ressortbesprechung am 19. 1. 1960, BAK, B 136/6143. Vgl. dazu auch den Tagebucheintrag Heinrich Krones vom 19. 1. 1960 über die Spannungen zwischen Blank und Wuermeling, Krone, Tagebücher, S. 398.

¹²⁰ Der Gedanke einer „Negativsteuer“ wurde durch das Gutachten „Die ökonomischen Grundlagen der Familie in ihrer gesellschaftlichen Bedeutung“ des Ausschusses für Familienfragen der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt, Berlin 1960, in die Diskussion eingeführt. Die Familien, die keine Freibeträge geltend machen konnten, sollten eine Art „Subvention“ erhalten, eine Auszahlung vom Finanzamt. Das Verfahren galt sowohl verfassungsrechtlich als auch in der praktischen Durchführung als höchst problematisch.

¹²¹ Referat Simon, Abteilungsleiter im Bundesfamilienministerium, auf einer Tagung der CSA vom 6.–7. 5. 1960, BAK, B 153/677.

¹²² Beispielsweise scheiterte 1957 der Vorschlag, Beiträge der Selbständigen durch die Finanzämter einziehen zu lassen, am Widerstand des Bundesrats.

¹²³ Ausformulierter Vorschlag im Vermerk des Bundesfinanzministeriums, Ref. 7, betr. Kindergeld für das zweite Kind, vom 18. 10. 1960, BAK, B 136/6143. Referat Simon, Abteilungsleiter im Bundesfamilienministerium, auf einer Tagung der CSA vom 6.–7. 5. 1960, BAK, B 153/677.

der gerade die Hilfsbedürftigkeit der „Normalfamilie“ mit nur zwei Kindern diagnostiziert hatte.

Das Familienministerium setzte sich nun an die Überarbeitung der Denkschrift und legte im Mai 1960 eine modifizierte Fassung vor. Der Vergleich mit dem Status eines Fürsorgeempfängers wurde zugunsten eines Vergleichs mit dem Lebensstandard eines kinderlosen Ehepaares gestrichen.¹²⁴ Diesen Punkt griff der Finanzminister sofort auf: Nach Ansicht Etzels lag diesmal wieder ein Fehler im Ansatz vor: Bis jetzt sei man davon ausgegangen, der tarifliche Leistungslohn decke den Unterhalt einer Familie mit zwei Kindern. Demnach setze bisher auch die sozialpolitische Korrektur beim dritten Kind ein. Die Denkschrift kam nun zu dem Ergebnis, daß der Leistungslohn für eine vierköpfige Familie nicht ausreichend sei. Daher – so folgerte Etzel – müsse man annehmen, daß der Leistungslohn eben nur für eine dreiköpfige Familie ausreiche. Die Denkschrift hätte daher bei ihren Berechnungen des Lebensstandards von einer neuen „Normalfamilie“ ausgehen müssen: Vater (erwerbstätig), Mutter (Hausfrau) und ein Kind. Dieser Familientyp sei der Vergleichspunkt, nicht das kinderlose Ehepaar. „Die Frage, für wie viele Familienmitglieder der Leistungslohn den Lebensunterhalt im Grundsatz durchschnittlich decken soll, bedarf der nochmaligen Klarstellung, da dies der Angelpunkt der Ableitungen ihrer Denkschrift ist“, schloß Etzel seinen Kommentar.¹²⁵ In einem Antwortschreiben stellte der Familienminister klar, daß es ihm in der Denkschrift nicht um die Modifikation der Grundfrage gehe, für wieviele Kinder nun der Leistungslohn reiche. Er wollte ein neues, individualistisches Denkmodell einführen, das den alten familienpolitischen Ansatz des „absoluten Familienlohns“ aushebeln sollte: „Ein Hauptziel meiner Untersuchung liegt darin, das Ausmaß der wirtschaftlichen Belastung durch Kinder klarzustellen. Hierzu muß logischerweise mit den Kosten des 1. Kindes begonnen werden.“¹²⁶ Was der Bundesfamilienminister hier ansprach, war das Modell des „relativen Familienlohns“, nach dem der Leistungslohn für jedes Kind einzeln, also relativ zur Familiengröße, aufgestockt werden sollte.

Auf der Kabinettsitzung am 19. Oktober 1960 stand das Zweitkindergeld auf der Tagesordnung, und tags darauf fand im kleinen Kreis zwischen Arbeits-, Finanz- und Familienminister die entscheidende Sitzung statt. Hier wurde vereinbart, daß das zweite Kind, und zwar nicht nur in den Drei- und Mehrkinderfamilien, sondern auch in den Zweikinderfamilien, in die Kindergeldregelung einbezogen werden sollte, wenn das Einkommen der Familien eine bestimmte Grenze nicht überschritt. Als Einkommensgrenze wurde der Betrag von 550 DM monat-

¹²⁴ Materialien zur wirtschaftlichen Situation der Familien in der Bundesrepublik, Denkschrift des Bundesfamilienministeriums, Entwurf vom Mai 1960, BAK, B 136/6143.

¹²⁵ Brief des Bundesfinanzministers Etzel an den Bundesfamilienminister Wuermeling vom 15. 8. 1960, BAK, B 136/6143.

¹²⁶ Brief des Bundesfamilienministers an den Bundesfinanzminister vom 19. 9. 1960, BAK, B 136/6143. Dennoch sah das Familienministerium gerade in der Geburt des zweiten Kindes eine besondere Belastung der wirtschaftlichen Situation der Familie, da die Mutter „in der Regel“ erst in diesem Moment ihre Berufstätigkeit aufgeben mußte. Vgl. Vorlage Bundesfamilienministerium, Ref. AL/F, Simon, für die Kabinettsitzung am 19. 10. 1960, in der die Problematik dem Kanzler vorgelegt werden sollte, BAK, B 153/677.

lich vereinbart. Das entsprach der Einkommengrenze, unter der das Einkommen steuerfrei war, und zeigt noch einmal, daß das neue Kindergeld als Komplementärleistung zu den Steuerfreibeträgen konzipiert war. Zur Finanzierung wurde vereinbart, daß die Arbeitgeber nur mit bis zu einem Prozent der Lohnsumme belastet werden sollten. Für die restliche Summe komme der Staat auf. Auch der Finanzminister stimmte dem nun zu.¹²⁷ Damit war der Bruch mit dem Konzept des „absoluten Familienlohns“ endgültig vollzogen.¹²⁸ In einem Vermerk des Finanzministeriums hieß es dazu: „Mit dieser Erklärung weicht die Bundesregierung praktisch von der insbesondere vom Bundesminister der Finanzen bisher vertretenen Auffassung ab, daß der Leistungslohn unserer sozialen Marktwirtschaft den Unterhalt einer Familie mit zwei Kindern deckt und folgerichtig die soziale Korrektur des Leistungslohns nach der Kindergeldgesetzgebung erst bei Familien mit mehr als zwei Kindern einzusetzen hat.“¹²⁹

Die Finanzierungsfrage war mit dieser Grundsatzentscheidung aber noch nicht endgültig geklärt. Anfang Oktober 1960 war der Plan einer „Negativsteuer“-Lösung den Finanzministern der Länder vorgelegt worden. Diese hatten das Modell, das ihnen einen erheblichen Teil der zusätzlichen Kosten und die gesamten Verwaltungskosten aufgebürdet hätte, erwartungsgemäß entschieden abgelehnt.¹³⁰ Daraufhin wandte sich das Bundesarbeitsministerium Mitte Oktober an die Familienausgleichskassen, ob diese auch die Zahlungen für die Zweitkinder mitverwalten würden. Der Bund bot an, die finanzielle Mehrbelastung selbst zu übernehmen. Auch die Familienausgleichskassen lehnten es aber ab, die Kindergeldbeträge für die Zweitkinder zu verwalten, da sich dadurch die Zahl der Anspruchsberechtigten etwa verdoppelt hätte. Vorsichtig deutete Blank bereits Ende Oktober an, daß eventuell auch das System der Familienausgleichskassen aufgegeben werden müsse. In diesem Sinne erarbeitete das Bundesarbeitsministerium einen Gesetzentwurf, der eine Verteilung des Zweitkindergeldes durch eine dritte Instanz, nämlich durch die Arbeitsämter, vorsah. Die Familienausgleichskassen sollten wie bisher nur das Kindergeld ab dem dritten Kind verwalten. Die Kosten von rund einer halben Mrd. DM für das neue Zweitkindergeld trug in dem Entwurf der Bund.¹³¹ Der Entwurf wurde im April 1961 in den Bundestag eingebracht und am 29. Juni 1961 mit nur vier Gegenstimmen verabschiedet.¹³² Rück-

¹²⁷ Vermerk Bundeskanzleramt vom 25. 10. 1960 über die Kabinettsitzung vom 19. 10. 1960 und das Treffen zwischen Arbeits-, Finanz- und Familienminister vom 20. 10. 1960, BAK, B 136/6143.

¹²⁸ Vgl. Stellungnahme des Bundesarbeitsministers zur Großen Anfrage der SPD-Fraktion vom 15. 10. 1960 (BT-Drs. 3/2100), Stenographischer Bericht der 130. Sitzung des Deutschen Bundestages am 28. 10. 1960, S. 7491.

¹²⁹ Vermerk des Bundesfinanzministeriums, Ref. 7, zum Thema Kindergeld für das zweite Kind vom 25. 10. 1960, BAK, B 136/6143.

¹³⁰ Entwurf zur Stellungnahme des Bundesarbeitsministers im Bundestag für den 28. 10. 1960, S. 2, BAK, B 136/6135.

¹³¹ Kabinettsbeschluß vom 24. 2. 1961; 25 Mark Kindergeld für Zweitkinder, in: Stimme der Familie, 8 (1961), Nr. 3, S. 9.

¹³² Gesetz über die Gewährung von Kindergeld für zweite Kinder und die Errichtung einer Kindergeldkasse vom 18. 7. 1961 (Kindergeldkassengesetz KGKG), BGBl. I (1961), S. 1001.

wirkend ab April erhielten damit alle Familien mit zwei oder mehr Kindern, deren Einkommen im steuerfreien Bereich lag, auch für das zweite Kind monatlich 25 DM. Mit rund 500 Mio. DM machte der neue Etatposten zwar nur rund 0,7 Prozent des Sozialbudgets aus.¹³³ Für die Familienpolitik des Bundes bedeutete es jedoch einen geradezu explosionsartigen Anstieg der Mittel.

Die Einführung eines Kindergeldes für das zweite Kind bildete einen Wendepunkt in der Entwicklung des westdeutschen Familienlastenausgleichs: Damit endete die Vorstellung, daß der Leistungslohn einem „absoluten Familienlohn“ entspreche. Mit der Erosion des Leitbildes der „Normalfamilie“ im Laufe der Diskussion um das Zweitkindergeld verlor auch der Gedanke eines „absoluten Familienlohns“ an Überzeugungskraft, an dem man in Deutschland noch weitaus länger als beispielsweise in Frankreich festgehalten hatte.¹³⁴ Wenn Heinrich Krone im Zusammenhang mit einem Gespräch über das Zweitkindergeld im Februar 1958 in sein Tagebuch notierte: „Wuermelings Endziel ist der Familienlohn“¹³⁵, so war damit nicht der absolute, sondern der relative Familienlohn gemeint, den der Familienminister mit Vehemenz verfocht. Nach dem Konzept des „relativen Familienlohns“ sollte das Markteinkommen je nach der Größe der Familie durch differenzierte Leistungen wie ein Kindergeld oder eine Ausbildungsförderung ergänzt werden. Im Gegensatz zum pauschalierenden Ansatz des „absoluten Familienlohns“ wirkte sich der „relative Familienlohn“ differenzierter aus. Entschiedene Vertreter der katholischen Soziallehre kritisierten den „relativen Familienlohn“ dagegen als ein Kurieren am Symptom. Diese individualistische Perspektive erschien ihnen „im Grunde als eine Konzession an eine im Kern bedenkliche Wirtschaftsordnung“.¹³⁶

Gegenüber der Konzeption des „absoluten Familienlohns“ hatte sich die Problemperspektive in der Tat zu einem individualistischen Ansatz hin verschoben: Ursprünglich wurde in der katholischen Soziallehre der „normale“ Lebensstandard einer Einkommensklasse vom Lebensniveau der Familien in dieser Schicht bestimmt. Der alleinstehende Arbeitnehmer hatte demnach „zu viel“ Lohn, was die katholische Soziallehre damit rechtfertigte, daß er sich auf die Familiengründung vorbereiten, d.h. sparen, sollte. In den fünfziger Jahren gewann jedoch zunehmend die individualistische Sichtweise die Oberhand.¹³⁷ Als „normaler“ Lebensstandard galt nun, was ein Alleinstehender mit seinem Einkommen finanzieren konnte. Wenn sich das Einkommen in einem Unterhaltsverband wie der Familie auf mehrere Köpfe verteilte, dann mußte es für jedes Kind durch soziale Leistungen ergänzt werden.

¹³³ Tabelle des Sozialbudgets und des Kindergeldvolumens bei Frerich/Frey, Handbuch, S. 26 und S. 116. Die Autoren setzen eine gemeinsame Summe aus Bundeskindergeld und Arbeitgeberumlage in Höhe von 1,24 Mrd. DM ein. Darunter befand sich ein Anteil an Bundesmitteln in Höhe von rund 0,5 Mrd. DM.

¹³⁴ Vgl. dazu Rölli-Alkemper, Familie, S. 490, Fußnote 297.

¹³⁵ Eintrag vom 7. 2. 1958, Krone, Tagebücher, S. 290.

¹³⁶ Gustav Gundlach in einem Gespräch über den „absoluten Familienlohn“ im Bundesfamilienministerium, Vermerk Ref. F 2 vom 29. 8. 1962, BAK, B 153/679.

¹³⁷ Wingen, Art und Möglichkeit, S. 22.

Der Abschied vom Konzept des „absoluten Familienlohns“ brachte die gesamte Konstruktion des Kindergeldes ins Wanken. Erstens stellte er die bisherige Finanzierung in Frage. Nachdem das neue Zweitkindergeld, das einen erheblichen Anteil der Kindergeldleistungen bildete, vom Bund gezahlt wurde, war es nur noch eine Frage der Zeit, wann auch das restliche Kindergeld in den Bundesetat aufgenommen werden würde.¹³⁸ Denn warum sollten die Arbeitgeber eine Umlage für kinderreiche Familien finanzieren, wenn die Gemeinschaft schon den Lohn für Familien mit zwei Kindern aufstockte?

Zweitens ging der direkte Bezug zum Leistungslohn verloren, und die Frage der Bedarfsgerechtigkeit gewann zunehmend an Einfluß auf die Kindergelddebatte. Während sowohl die steuerlichen Freibeträge als auch das bisherige arbeitgeberfinanzierte Kindergeld einen direkten Bezug zum Marktlohn gehabt hatten, war das Zweitkindergeld eine davon losgelöste sozialstaatliche Leistung. Zwar war die Höhe des Zweitkindergeldes zunächst noch daran orientiert, daß sie dem Steuerfreibetrag für ein Kind entsprechen sollte. Dieses Argument verschwand aber in den folgenden Jahren immer mehr. Dadurch geriet auch der schichtinterne Ausgleich, das familienpolitische Argument für die Steuerfreibeträge, zunehmend in die Kritik, da der Grundsatz, daß wer mehr verdiene, auch einen höheren Ausgleich für seine Kinder bekommen solle, familienpolitisch letztlich nur durch den Bezug auf das Leistungslohniveau, nicht durch Bedarfsgerechtigkeit zu begründen war.

Auch befand sich das Zweitkindergeld an der Schnittstelle zwischen den beiden Elementen des Familienlastenausgleichs und war an beide gebunden. Es stellte somit eine ausgleichende Verbindung zwischen den steuerlichen Freibeträgen und dem Kindergeld für kinderreiche Familien her, indem es auch die bis dahin nur teilweise eingebundene Gruppe der „Zweikinderfamilien“ fest in das System integrierte. Damit geriet das Zweitkindergeld aber zwischen die unterschiedlichen und nicht aufeinander abgestimmten Entwicklungsdynamiken der beiden Teilsysteme und drohte, dysfunktional zu werden. Nachdem die Verbindung durch das Zweitkindergeld hergestellt war, stellte sich verstärkt die Frage nach der besseren Koordination und Vereinheitlichung der beiden Elemente des Familienlastenausgleichs. Solche Gedanken warfen jedoch grundsätzliche organisatorische Fragen auf, in die nicht nur der Bund, sondern auch die Länder verwickelt waren, denn soweit sich die Vereinheitlichung auf die Steuerfreibeträge bezog, waren hauptsächlich die Länderhaushalte betroffen.

Die Finanzierung des Zweitkindergeldes aus Bundesmitteln öffnete zudem einen neuen Problemkreis: Welche Steuern sollten zur Finanzierung herangezogen werden? Wie weit durfte ein Familienlastenausgleich gehen, ohne den Leistungsgedanken und die Eigenverantwortung des einzelnen zu untergraben? Sollte eine Einkommensobergrenze die Anspruchsberechtigung begrenzen? Oder ging es um einen prinzipiellen gesamtgesellschaftlichen Ausgleich unabhängig vom Bedarfsprinzip? Sollte in der Gesellschaft horizontal oder vertikal umverteilt wer-

¹³⁸ Vgl. Max Wingen: Thesen zur Frage des Systems eines Familienlastenausgleichs, Vortrag vor dem Seminar für Sozialpolitik der Universität Köln am 14. 9. 1959, BAK, B 153/677. Folgende Zitate ebenda.

den? Wie und vor allem von wem sollte die Verteilung praktisch durchgeführt werden? Diese Fragen stellten sich die Experten schon seit Gründung der Bundesrepublik. Nun bekamen sie die Gelegenheit, sich in der Politik Gehör zu verschaffen. Zu konkreten Planungen kam es nicht nur aufgrund der Brisanz des Themas selbst, sondern auch, weil der federführende Arbeits- und Sozialminister Blank den Familienlastenausgleich in ein großes Sozialpaket geschnürt hatte.

Das Kindergeld als sozialpolitische Verfügungsmasse im „Blank-Paket“

Das 1961 eingeführte Kindergeld für das zweite Kind war in vielfacher Hinsicht eine provisorische Konstruktion, die weitere Reformdebatten notwendig machte. Schon die duale Finanzierung durch Kindergeldkassen und Bundesmittel spiegelte die innere Zerrissenheit des Konzeptes des Familienlastenausgleichs im Übergang vom Modell des „absoluten Familienlohns“, den die Wirtschaft aufbringen sollte, zum „relativen Familienlohn“, der als eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe aufgefaßt wurde. Die zweite Problematik bestand darin, daß das Zweitkindergeld nur bis zu einer Einkommensgrenze von 600 DM Monatseinkommen gewährt wurde. Diese Einkommensgrenze war darin begründet, daß das Zweitkindergeld als Kompensationsleistung nur die Familien erreichen sollte, die keine Steuerfreibeträge einbringen konnten, weil ihr Einkommen im steuerfreien Bereich lag. Äußerlich betrachtet, wirkte die Einkommensgrenze aber wie ein Attribut aus dem Fürsorgebereich.¹³⁹ Der fürsorgerische Eindruck war konservativen wie sozialdemokratischen Familienpolitikern ein Dorn im Auge. Die Einkommensbegrenzung wirkte sich auch zunehmend restriktiv aus. Zwei Jahre nach der Einführung des Zweitkindergeldes erhielt nur noch jede dritte Familie für das zweite Kind Kindergeld. Die Zahl der Anspruchsberechtigten war von 1961 bis 1963 von 1,6 Millionen um fast ein Viertel auf 1,25 Millionen zurückgegangen, was für die staatlichen Kassen eine Einsparung von rund 100 Mio. DM bedeutete.¹⁴⁰

Nachdem die CDU bei der Wahl 1961 ihre absolute Mehrheit verloren hatte, drohte sich die bevorstehende Reform des Familienlastenausgleichs zu verzögern. Der neue Koalitionspartner FDP ließ Schwierigkeiten bei der künftigen Gestaltung der Familienpolitik erwarten. So kommentierte auch die „Stimme der Familie“, das Verbandsorgan des katholischen Familienbundes, in der Ausgabe zur Bundestagswahl 1961: „Ohne aktiv in die Koalitionsmischerei eingreifen zu wollen, sei uns erlaubt, darauf hinzuweisen, daß eine Koalition CDU/CSU/FDP unsere Schwierigkeiten vergrößern würde. Es gibt schwerwiegende Gründe, die gegen eine Koalition CDU/CSU/SPD sprechen könnten. Unsere Anliegen allerdings wären bei einer solchen Koalitionsverbindung besser aufgehoben.“¹⁴¹ Noch

¹³⁹ Vgl. dazu auch die Verteidigung des Arbeitsministers Blank gegen diesen Vorwurf bei der Bundestagsdebatte um das Zweitkindergeld, Stenographischer Bericht über die 154. Sitzung des Deutschen Bundestages am 19. 4. 1961, S. 8883.

¹⁴⁰ Holler, Desaster, S. 198–201. Unter dem Aspekt einer Kompensationsleistung war diese Entwicklung nicht unbedingt negativ, denn die Familien, die über der Einkommensgrenze lagen, konnten statt dessen Freibeträge anmelden.

¹⁴¹ Hände weg von Familienministerium!, in: Stimme der Familie, 8 (1961), Nr. 9, S. 65 f.

im November 1961 wandte sich die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Familienorganisationen, der Dachverband der vier Familienverbände, an den neuen Bundestag mit einem familienpolitischen Programm für die neue Legislaturperiode.¹⁴² Darin forderte sie eine Erhöhung aller Kindergeldbeträge und eine Ausweitung der Zahlungen auf alle zweiten Kinder ohne Einkommensgrenze.

Entgegen den pessimistischen Erwartungen der Familienverbände kündigte Adenauer in seiner Regierungserklärung 1961 jedoch eine große Reform zur Vereinheitlichung des Kindergeldes an. Im Anschluß an die Regierungserklärung Adenauers sprach sich FDP-Chef Erich Mende in einer Rede gegen das betriebliche Familienkassensystem aus. Zu einer alternativen Finanzierung äußerte sich Mende zwar nicht, aber es war klar, daß die vorgesehene Vereinheitlichung auf eine Übernahme der gesamten Kindergeldfinanzierung durch den Staat hinauslief. Der katholische Familienverband befürchtete daher auch, daß die FDP und die Mittelstandskreise der CDU/CSU-Fraktion auf eine Verlagerung des Kindergeldes in den Bundeshaushalt drängen würden. Das bedeutete in den Augen des Verbandes ein Stoppsignal für kommende Fortschritte in den Fragen des Familienlastenausgleichs: „Die Forderung, die Aufbringung des gesamten Kindergeldes auf den Bundeshaushalt zu übernehmen, würde bedeuten, daß zumindest nach dem jetzigen Stand 900 Mio. DM, die heute durch die Wirtschaft aufgebracht worden sind, den Bundeshaushalt zusätzlich belasten würden. Wir glauben nicht, daß bei der jetzigen Etatschwierigkeit des Bundes so etwas möglich wäre. Aber ganz und gar nicht glauben wir, daß man dann noch an nennenswerte Verbesserungen für das Kindergeld denken könnte.“¹⁴³ Die Verbände befürchteten also eine Stagnation nach der Umstellung auf eine Bundesfinanzierung, weil der knappe Bundesetat bestenfalls den Status quo des Familienlastenausgleichs übernehmen könnte, aber wohl kaum Verbesserungen durchsetzbar wären.

Die CDU/CSU-Fraktion bildete Anfang 1962 eine Sozialreformkommission. Nicht nur das Kindergeld, sondern auch eine Krankenversicherungsreform und die Frage der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall standen auf der Tagesordnung. Die Kommission kam im Februar zu einer ersten abschließenden Besprechung zusammen, an der auch der Bundesarbeitsminister, der Bundesfinanzminister und Vertreter der FDP-Fraktion teilnahmen. Der neue Bundesfinanzminister Starke sagte dort nicht nur zu, die Kindergeldfinanzierung auf den Bund zu übernehmen, sondern kündigte auch zusätzliche Verbesserungen für die Familien an. Die Besprechung endete mit einer Vereinbarung, die später zum „Rütlischwur“¹⁴⁴ stilisiert wurde: Die Übernahme des Kindergeldes durch den Bund sollte den finan-

¹⁴² Familienpolitisches Programm der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Familienorganisationen vom 18. 11. 1961, BAK, B 136/6134. Das Programm enthielt neben Forderungen zum Familienlastenausgleich auch Forderungen zu den Punkten Steuerpolitik, Hilfe für junge Ehepaare und für kinderreiche Familien (Sparprogramme), Mutterschutz, Versicherung für Hausfrauen, Müttergenesung und Familienerholung, Sozialer Hilfsdienst der weiblichen Jugend, Jugend- und Familienbildung, Ausbildungs- und Erziehungsbeihilfen, Personalnotstand in gemeinnützigen Einrichtungen und Wohnungspolitik.

¹⁴³ Neue Gefahren, in: *Stimme der Familie*, 9 (1962), Nr. 1, S. 1 f.

¹⁴⁴ Absage an die Familienpolitik?, in: *Stimme der Familie*, 9 (1962), Nr. 5, S. 35 f.; „Den Fuß in der Tür“, in: *Stimme der Familie*, 9 (1962), Nr. 6, S. 41 f.

ziellen Spielraum der Wirtschaft für die beiden anderen sozialpolitischen Maßnahmen schaffen.¹⁴⁵ Damit war der Grundgedanke des Sozialpakets formuliert, das der Bundesarbeitsminister Blank auf dem 11. Bundesparteitag der CDU in Dortmund im Juni 1962 schnürte: Es umfaßte die Lohnfortzahlung für Arbeiter im Krankheitsfall, die Krankenversicherungsreform und die Neuregelung des Kindergeldes. Eine entsprechende Entschließung, die die drei Vorhaben zusammenband, wurde auf dem Parteitag einstimmig beschlossen.¹⁴⁶ Die im Parteitags-Sozialpaket enthaltene Kindergeldreform sah allerdings nur eine Übernahme der Zahlungen in der bisherigen Höhe durch den Bundeshaushalt und keine Verbesserungen vor. Im Bundestag kündigte Blank am 15. Juni 1962 aber gleichzeitige Leistungsverbesserungen an.¹⁴⁷

Die Geschichte des letztlich gescheiterten Sozialpakets von Theodor Blank ist von der Forschung inzwischen untersucht und in bezug auf das Gesundheitswesen als ein Musterbeispiel der „Strukturbildung von Politikfeldern“¹⁴⁸ beschrieben worden. Dabei stand das Scheitern der Krankenkassenreform im Zentrum des Interesses. Aus dieser Perspektive ist das Kindergeld nur ein Nebenaspekt, der in den Untersuchungen kaum Erwähnung findet.¹⁴⁹ In dieser Studie hingegen soll es im Zentrum stehen.

Den Gedanken, das Kindergeld gerade mit diesen beiden anderen sozialpolitischen Projekten zu einem Paket zusammenzuschüren, konnte man kaum inhaltlich begründen. Den inneren Zusammenhalt des Pakets bildete eher eine Art „Strategie des ‚sauren Apfels‘“,¹⁵⁰ wie der Sozialexperte Walter Auerbach (SPD) es bildlich bezeichnete: Nur wenn die Unternehmer in den „sauren Apfel“ der Krankenkassenreform und der Lohnfortzahlung beißen würden, könnten sie die

¹⁴⁵ Zur Tätigkeit der sozialpolitischen Kommission der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vgl.: Kein sozialwirtschaftliches Koalitionsprogramm ohne die Familie, in: Stimme der Familie, 9 (1962), Nr. 2, S. 11 f.

¹⁴⁶ Vgl. Zusammenstellung des Bundesarbeitsministeriums über Beschlüsse und Äußerungen der CDU/CSU zum Sozialpaket vom 15. 1. 1964, BAK, B 153/957.

¹⁴⁷ Stenographischer Bericht über die 35. Sitzung des Deutschen Bundestages am 15. 6. 1962, S. 1452. Blank erklärte dort: „Die Bundesregierung wird einen Gesetzentwurf vorlegen, der die Finanzierung der gesamten Kindergeldzahlung aus allgemeinen Haushaltsmitteln des Bundes, die Erhöhung der Einkommensgrenze beim Zweitkindergeld und Leistungsverbesserungen vorsehen wird.“ Blank antwortete damit auf eine Große Anfrage der SPD (BT-Drs. 4/215). Die Anfrage war schon am 30. 1. 1962 gestellt worden, und Blank hatte die Antwort mehrfach verschoben, was die Opposition schon am 22. 2. 1962 veranlaßte, anzukündigen, sie werde „alle parlamentarischen Mittel anwenden, um eine Beantwortung der Anfrage durch die Bundesregierung zu erzwingen.“ Vgl. dazu auch Stenographischer Bericht über die 16. Sitzung des Deutschen Bundestages am 22. 2. 1962, S. 479–483.

¹⁴⁸ Döhler/Manow, Strukturbildung; zudem Reucher, Reformen.

¹⁴⁹ Auch die geplante Krankenkassenreform hatte familienpolitische Dimensionen, weil eine Selbstbeteiligung die Familien im Vergleich zu Einzelpersonen mehrfach betroffen hätte. Außerdem sollte die Versicherungspflichtgrenze nicht nach der Kinderzahl differenzieren. Vgl. dazu Interview mit Wuermeling: Die Familie darf nicht weiterhin so überrollt werden!, in: Stimme der Familie, 9 (1962), Nr. 11, S. 81 f.

¹⁵⁰ Vgl. Auerbach, Sozialpaket, S. 3. Walter Auerbach, zentrale Figur in der Kindergelddebatte, war als Vertreter Niedersachsens im Bundsratsausschuß für Arbeit und Sozialpolitik an den Beratungen über das Sozialpaket beteiligt.

finanziellen Vorteile der Kindergeldreform in Anspruch nehmen. Nach der Entlastung von rund einer Mrd. DM für das Kindergeld ab dem dritten Kind könne den Arbeitgebern, so die Argumentation, die neue Belastung durch die Lohnfortzahlung zugemutet werden. Das Kindergeld bildete als eine Art „Verschiebemasse“ ein Kompensationsobjekt im Hinblick auf die beiden anderen Reformprojekte.

Arbeitsminister Blank integrierte das Kindergeld nicht primär in das Sozialpaket, um die Familienförderung voranzutreiben. Im Gegenteil äußerte sich Blank mehrfach abfällig über die in seinen Augen lästigen familienpolitischen Aspekte der Reform. Aber die vollständige Übernahme des Kindergeldes in den Bundesetat war um diese Zeit parteipolitisch weitgehend konsensfähig. Hier waren keine größeren Konflikte zu erwarten. Ganz ohne Komplikationen verlief die Einbindung des Kindergeldes in das Sozialpaket aber nicht, denn nun mußte auch der Bundesfamilienminister in die Verhandlungen miteinbezogen werden. Und aus dem nun ebenfalls angesprochenen Bundesfinanzministerium kam postwendend die Nachricht, daß der Bundeshaushalt das Kindergeld frühestens ab 1964 übernehmen könne.¹⁵¹

Die Tatsache, daß im Sozialpaket so heterogene Reformprojekte zusammengeschlossen waren, führte nicht nur zu langwierigen Verhandlungen, die vor allem zu Lasten des Teils gingen, der am wenigsten umstritten war: der Kindergeldreform. Wichtiger und letztlich entscheidend für das Scheitern des Sozialpakets war, daß die verschiedenen beteiligten Interessen nicht ineinander aufgingen. Einen finanziellen Ausgleichseffekt gab es vor allem bei den Arbeitgebern, in deren Rechnung sich nach Vollzug der Reform eine relativ ausgewogene Bilanz gezeigt hätte. Andere Interessenvertreter jedoch, wie beispielsweise die Krankenkassen oder die Ärzteverbände, hatten keine Verbindung zur Kindergeldfinanzierung, die folglich für sie auch kein Argument bildete. Das Sozialpaket war hauptsächlich auf die Position der FDP zugeschnitten, die eine Vetopolitik gegen zusätzliche Belastungen der Arbeitgeber angekündigt hatte.

Die lange Geschichte der Krankenkassenreform und des Gesetzentwurfs zur Lohnfortzahlung soll hier nicht rekapituliert werden,¹⁵² zumal die Kindergeldreform, nachdem sie im Frühjahr 1962 in das Paket miteingeschnürt worden war, nahezu unverändert in der ursprünglichen Konzeption erhalten blieb. So ging nach der Unterbrechung durch die Regierungskrise während der Spiegelaffäre das Kindergeldgesetz im November 1962 ohne Änderungen durch den Bundesrat.¹⁵³

Inzwischen war im Rahmen der Kabinettsumbildung auch das Amt des Familienministers neu besetzt worden. Vom neuen Bundesfamilienminister Bruno Heck, der nicht zum Kern der parlamentarischen Familienpolitiker der CDU/CSU-Fraktion gehörte, waren im Vergleich zu seinem Vorgänger moderatere

¹⁵¹ Reucher, Reformen, S. 198.

¹⁵² In der Frage einer familiengerechten Staffelung der Versichertenpflichtgrenze gerieten der Arbeitsminister und der Familienminister in harten Konflikt, der bis zur Verabschiedung durch das Kabinett am 31. 10. 1962 nicht ausgeräumt war. Diese Aspekte sollen hier aber nicht weiter verfolgt werden, da sie mit dem Kindergeld in keinem direkten Zusammenhang standen. Vgl. Reucher, Reformen, S. 200f.; Auerbach, Sozialpaket, S. 3.

¹⁵³ Beschluß der 251. Sitzung, BR-Drs. 344/62, PA, IV/183-A1.

Töne und taktischeres Vorgehen zu erwarten. Die folgenden Koalitionsverhandlungen zwischen den alten und neuen Koalitionspartnern CDU/CSU und FDP führten nicht zu einem tragfähigen Konsens in puncto Sozialpaket. Unumstritten war lediglich die Kindergeldreform.¹⁵⁴ Die kontroversen Auseinandersetzungen um die anderen Elemente des Sozialpakets wurden in die Ausschußverhandlungen des Bundestages verlagert. Am 25. April 1963 begannen Arbeits- und Haushaltsausschuß in gemeinsamer Sitzung mit den Beratungen über den neuen Kindergeldgesetzentwurf, das als erstes, vor dem Lohnfortzahlungsgesetzentwurf, verhandelt werden sollte.¹⁵⁵

Hier kam es nun doch noch zu einer unerwarteten Wendung: Überraschend entschied sich der Arbeitsausschuß nach der ersten Beratung dafür, das Kindergeld künftig nicht, wie ursprünglich im Regierungsentwurf vorgesehen, durch die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung auszahlen zu lassen, sondern gemäß einem Vorschlag der FDP durch die Finanzämter. Der Auszahlungsmodus war von nicht unerheblicher Bedeutung, immerhin mußten von den alten Familienausgleichskassen rund 1,5 Mio. Akten übernommen werden.¹⁵⁶ Außerdem waren über 1500 Mitarbeiter der Familienausgleichskassen abzuwickeln.¹⁵⁷ Während im Regierungsentwurf diese Kosten bei den Arbeitsämtern, die dem Bundesarbeitsministerium unterstanden, angefallen wären, wälzte der FDP-Vorschlag die Verwaltungskosten auf die den Länderhaushalten zugeordneten Finanzämter ab.

Bei der Frage der durchführenden Behörde ging es vermutlich nicht um ein „Weltanschauungsanliegen“¹⁵⁸. Man kann dem Kommentar im Verbandsorgan des Katholischen Familienverbands wohl zustimmen, daß es wenige „fanatische Anhänger dieser oder jener Behördenlösung“ im Bundestag gegeben habe, auch wenn erhebliche Verwaltungskosten damit verbunden waren. In dem Verzögerungsmanöver mag es wohl weniger um das Kindergeld selbst gegangen sein, das die Liberalen lieber heute als morgen in den Bundeshaushalt aufgenommen sehen wollten, sondern um die beiden anderen Elemente des Sozialpakets, vor allem um strittige Fragen in der Lohnfortzahlungsdebatte. Die Möglichkeit zur Sabotage einer zügigen Verhandlung der Kindergeldreform stärkte die Verhandlungsposition des kleinen Koalitionspartners. Er konnte damit das gesamte Sozialpaket blockieren, da die geschlossene Verabschiedung des Gesamtpakets von der CDU/CSU immer wieder bekräftigt worden war. Eine solche Interpretation greift jedoch

¹⁵⁴ Reucher, Reformen, S. 213.

¹⁵⁵ Protokoll der gemeinsamen Sitzung des Ausschusses für Arbeit (44. Sitzung) und des Haushaltsausschusses (75. Sitzung) vom 25. 4. 1963, PA, IV/183-A1.

¹⁵⁶ Vgl. Stellungnahme des Geschäftsführers des Gesamtverbandes der Familienausgleichskassen Lauterbach bei der Sachverständigenanhörung vor der gemeinsamen Sitzung des Ausschusses für Arbeit und des Haushaltsausschusses des Bundestages am 25. 4. 1963, ACDP, I-111-004/2, NL Kemmer.

¹⁵⁷ Vgl. Schlußbericht des Gesamtverbandes der Familienausgleichskassen über die Kindergeldgewährung durch die Familienausgleichskassen in der Zeit vom 1. 1. 1955 bis zur Auflösung der Familienausgleichskassen am 31. 7. 1965, S. 22, BAK, B 136/6163.

¹⁵⁸ Verworrene Lage in Bonn, in: Stimme der Familie, 10 (1963), Nr. 6, S. 44 f. Folgende Zitate ebenda.

auch noch zu kurz. Sie übersieht eine Gruppe, die von Anfang an für die „Finanzamtslösung“ eingetreten war: Die Gewerkschaftsvertreter setzten sich sofort für den Vorschlag des Ausschusses ein. Auch sie erwarteten vor allem von seiten der Länderfinanzminister Widerstand. In einem Schreiben appellierte der sozialpolitische Ausschuß des DGB-Bundesvorstands an die Landesarbeitsminister, ihre Kollegen im Finanzressort bei der bevorstehenden Abstimmung im Bundesrat zugunsten der Finanzamtslösung zu beeinflussen und legte dabei seine Argumente dar: Für die ursprünglich vorgesehene Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung sei das Kindergeld sachfremd. Mit einer so umfangreichen Aufgabe zusätzlich belastet, sei die eigentliche Arbeit der Bundesanstalt, vor allem bei ungünstiger Arbeitsmarktsituation, gefährdet.¹⁵⁹

In der Kindergelddiskussion 1963/64 blieb der Gedanke einer Finanzamtslösung letztlich nur eine Episode. Schon in der ersten Sitzung des Arbeitsausschusses nach den Parlamentsferien wurde der entsprechende Paragraph aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken wieder geändert, so daß die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung nun doch – wie bisher schon beim Zweitkindergeld – für die Auszahlung zuständig sein sollte.¹⁶⁰ Der Zwischenfall zeigte jedoch, daß gerade der Streit darüber, welche Behörde zuständig sein sollte, gut geeignet war, um die Interessen von Bund und Ländern gegeneinander auszuspielen.

So unumstritten, wie die Kindergeldreform schließlich die gesetzgebenden Gremien passierte, könnte der Eindruck entstehen, ein vom Bundesetat finanziertes Kindergeld sei Anfang der sechziger Jahre allgemein als die beste Lösung angesehen worden. Tatsächlich zeigt der relativ reibungslose Weg des Kindergeldes durch die Instanzen vor allem, wie wenig Einfluß die familienpolitischen Interessenvertreter im politischen Prozeß hatten. Der Zentrale Familienrat des Familienbundes der deutschen Katholiken beispielsweise protestierte schon auf einer Tagung im Mai 1962 in Würzburg in einer Entschließung gegen die Kindergeldreform: „Mit schärfster Ablehnung nimmt der Zentrale Familienrat des Familienbundes der Deutschen Katholiken von der Einseitigkeit der neuesten sozialpolitischen Pläne in Bonn Kenntnis. Er protestiert leidenschaftlich gegen die Absicht, das Kindergeld in der Weise auf den Bundeshaushalt zu übernehmen, daß dadurch die längst fälligen Leistungsverbesserungen auf Jahre hinaus blockiert werden. Es ist untragbar, die Wirtschaft von der Aufbringung des Kindergeldes zu entlasten und gleichzeitig den durch die Lohn- und Preisentwicklung erneut benachteiligten Familien den gerechten Ausgleich vorzuenthalten.“¹⁶¹ Auch der Deutsche Familienverband wandte sich „in schärfster Weise“ gegen eine Bundesfinanzierung, die „die längst fällige Verbesserung des Familienlastenausgleichs in der Bundes-

¹⁵⁹ Vgl. Schreiben des DGB Bundesvorstand, Ausschuß Sozialpolitik, an Strenkert, bayerischer Arbeitsminister, vom 2. 8. 1963, BayHStA, MArb 2089.

¹⁶⁰ Vgl. Protokoll der 53. Sitzung des Bundestagsausschusses für Arbeit vom 3. 10. 1963, PA, IV/183-A1.

¹⁶¹ Entschließung des Zentralen Familienrates des Familienbundes der Deutschen Katholiken auf seiner 18. Tagung vom 18.–20. Mai 1962 in Würzburg, abgedruckt in: Stimme der Familie, 9 (1962), Nr. 5, S. 33.

republik auf Jahre hinaus unmöglich machen“ werde.¹⁶² Fast wortgleich klang die Entschließung des Bundes der Kinderreichen Deutschlands, des dritten Familienverbandes in der Bundesrepublik.¹⁶³ Lediglich die Evangelische Aktionsgemeinschaft für Familienfragen nahm in ihrer Resolution nicht auf die Finanzierungsfrage Bezug.¹⁶⁴

Mitte des Jahres 1963 war das Verhältnis zwischen den Familienverbänden und dem Parlament, speziell der CDU/CSU-Fraktion, auf den Nullpunkt abgekühlt. Wirkungslos waren die Appellationen der Familienverbände verklungen. In einer gemeinsamen Resolution erklärte die Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Familienorganisationen noch einmal im Juni 1963 gemeinsam ihre „tiefe Enttäuschung über das Ergebnis der Beratungen des Bundestagsausschusses für Arbeit“.¹⁶⁵ Ein Hauptkritikpunkt war die nach wie vor bestehende Einkommensgrenze für das Zweitkindergeld. Abgesehen von dem grundsätzlich kritisierten Fürsorgecharakter der Konstruktion fielen mit jeder Lohnerhöhung Familien aus dem Empfängerkreis heraus, denn die Einkommensgrenze sollte nicht oder nur geringfügig erhöht werden. „Damit soll offensichtlich bewußt der vor Jahren begonnene Entwicklungsprozeß der Einbeziehung der Zweitkinder in den Familienlastenausgleich ohne überzeugende Argumentation und gegen alle Versprechungen auf kaltem Wege wieder rückgängig gemacht werden“, vermuteten die Familienverbände. Verbesserungen im Kindergeld waren überhaupt erst ab dem dritten Kind vorgesehen. Die Zielgruppe dieser Familienpolitik bildeten also Familien mit drei und mehr Kindern, die Anfang der sechziger Jahre zunehmend zur Minderheit geworden waren. Vor allem die jungen Familien, die nur zwei Kinder hatten, mußten dagegen auf Erhöhungen verzichten. Gegen diese „offensichtliche Preisgabe eines wirksamen breiten Familienlastenausgleichs“ protestierten die Familienverbände „mit aller Schärfe“.

Durch den Protest der Familienverbände verlor die geplante Kindergeldreform viel von ihrer familienpolitischen Legitimation, wodurch die Familienverbände einen neuen Verbündeten gewannen: In den Augen des DGB schrumpfte das neue Bundeskindergeldgesetz nämlich zur bloßen Entlastungsaktion für die Arbeitgeber: „Für eine Familienpolitik, die sich nicht ausschließlich an der nicht typischen Familiengröße von drei und mehr Kindern fixiert, ist dieser Gesetzentwurf völlig unzureichend. Übrig bleibt die finanzielle Entlastung der Arbeitgeber, was die Substanz dieses Gesetzentwurfs ausmacht.“¹⁶⁶ Auch innerhalb der Unionsparteien war die familienpolitische Tendenz nicht unumstritten. Auf der Bundestagung der CDA/CSA im Juli 1963 forderten die Mitglieder der Sozialausschüsse in ihrer Entschließung zur Familienpolitik: „Der seit Jahren abwärts rollende Zug

¹⁶² Entschließung des Vorstandes des Deutschen Familienverbandes, abgedruckt in: Die Familie fordert uns, Informationsdienst der EAF, 1 (1962), Nr. 1–2, S. 3.

¹⁶³ Protestnote des Bundes der Kinderreichen Deutschlands, abgedruckt in: Die Familie fordert uns, Informationsdienst der EAF, 1 (1962), Nr. 1–2, S. 3.

¹⁶⁴ Entschließung der EAF, abgedruckt in: Die Familie fordert uns, Informationsdienst der EAF, 1 (1962), Nr. 1–2, S. 3.

¹⁶⁵ Erklärung der AGF vom 26. 6. 1963, BAK, B 136/6166. Folgende Zitate ebenda.

¹⁶⁶ Holler, Desaster, S. 198.

des Familienlastenausgleichs muß nicht nur angehalten, sondern zurückgerollt werden.“¹⁶⁷

Im Herbst 1963 wurden die Karten im Rahmen der Koalitionsverhandlungen wieder neu gemischt. Die Kabinettsberatungen führten nicht zu konkreten Ergebnissen für die Zukunft des Sozialpakets.¹⁶⁸ Krankenkassenreform und Lohnfortzahlung blieben die unlösbaren Problemfelder. Der Kindergeldentwurf dagegen passierte die Beratungen im Arbeitsausschuß des Bundestages zügig im Oktober 1963.¹⁶⁹ Die Kindergeldreform lag damit sozusagen fertig auf Eis, es fehlte nur noch die Stellungnahme des Haushaltsausschusses. Die beiden anderen Elemente des Sozialpakets aber kamen nicht voran. Im Januar 1964 wurde das Krankenkassenneuordnungsgesetz im sozialpolitischen Bundestagsausschuß bis auf weiteres zurückgestellt, und der Ausschuß für Arbeit stellte die Beratungen zur Lohnfortzahlung vorerst ein.¹⁷⁰ Nachdem ein letzter Einigungsversuch gescheitert war, sprachen sich am 4. Februar 1964 FDP- und CDU/CSU-Fraktion dafür aus, das Sozialpaket aufzuschnüren und zunächst nur einen Gesetzentwurf für das Bundeskindergeld zu verabschieden. Die Arbeitgebervertreter stimmten dem erwartungsgemäß sofort zu, bedeutete diese Lösung für sie doch eine einseitige Entlastung von den Kindergeldbeiträgen ohne absehbare Gegenleistung. Familienvertreter, allen voran der ehemalige Familienminister Franz-Josef Wuermeling, empörten sich darüber. In einem offenen Brief an die Bundestagsabgeordneten erklärte Wuermeling: „Plötzlich im Zuge einer Auflösung des Sozialpakets [sollen] fast 900 Mio. DM, die nach dem geltenden Kindergeldgesetz – wie in allen EWG-Ländern – von der Wirtschaft aufgebracht werden (vom 1. 4. bis 31. 12. 1964), im wahren Sinne des Wortes an die Wirtschaft verschenkt werden [...], indem sie ab 1. 4. auf den Bundeshaushalt übernommen werden. Jedermann weiß, daß diese Entlastung von der Kindergeldaufbringung ein teilweiser Ausgleich für die Neubelastung der Wirtschaft durch die Lohnfortzahlung sein sollte.“¹⁷¹

Trotz dieser Proteste gingen die Bundestagslesungen jetzt zügig voran und am 14. April 1964 trat das neue Bundeskindergeldgesetz in Kraft.¹⁷² Es sah erstmals eine Staffelung der Beiträge vor: Für das zweite Kind betrug die monatliche Zahlung 50 DM, für das dritte Kind 60 DM und ab dem vierten Kind jeweils 70 DM. Dafür blieb die Einkommensgrenze für das Zweitkindergeld unverändert bei 600 DM pro Monat.

¹⁶⁷ Böhm, Sozialausschüsse, S. 205.

¹⁶⁸ Vgl. Reucher, Reformen, S. 227.

¹⁶⁹ Protokolle der 53. und 54. Sitzung des Bundestagsausschusses für Arbeit am 3. und 8. 10. 1963, PA, IV/183-A1.

¹⁷⁰ Während das KVNG an der kompromißlosen Haltung der SPD scheiterte, war für den Abbruch der Verhandlungen über die Lohnfortzahlung vor allem der hartnäckige Widerstand der FDP verantwortlich. Vgl. Reucher, Reformen, S. 229.

¹⁷¹ Offener Brief von Franz-Josef Wuermeling an die Bundestagsabgeordneten vom 11. 2. 1964, ACDP, VIII-005-055/1. Wuermeling bezog sich in diesem Brief auf die Kindergeldzahlungen bis zum Jahresende 1964, da zum Zeitpunkt der Abfassung des Briefes die Verhandlungen über die Lohnfortzahlung durch die Arbeitgeber noch nicht endgültig gescheitert waren und für ein Inkrafttreten der Lohnfortzahlung noch der 1. 1. 1965 vorgesehen war.

¹⁷² Bundeskindergeldgesetz (BKGG) vom 14. 4. 1964, BGBl. I (1964), S. 265.

Die Reform des Kindergeldes von 1964 bildete in der Entwicklung des Familienlastenausgleichs eine Zäsur. Zwar veränderten sich die Leistungen, die in den Geldbeuteln der Familien ankamen, kaum. Neue Bevölkerungsgruppen wurden nicht eingeschlossen. Für die Empfänger von Kindergeld lag nach der Reform lediglich der Betrag für das vierte Kind um zehn DM, ab dem fünften Kind um 20 DM monatlich höher als zuvor. Im Vergleich zur Reform von 1961 bildete diese Veränderung keinen scharfen Einschnitt.

Von großer Bedeutung aber war die Umstellung der Finanzierung. Die volle Verfügungsgewalt des Gesetzgebers über das Kindergeld, nachdem die betrieblichen Familienausgleichskassen aufgelöst worden waren, bedeutete Chance und Gefahr zugleich. Einerseits waren die gesetzlichen Bestimmungen nun nicht mehr in familienpolitisch sachfremde Marktendenzen und Tarifkonflikte eingebunden. Auf der anderen Seite war die Bestandsgarantie der Leistungen, die sich zuvor daraus ergeben hatte, daß das Kindergeld aus zweckgebundenen Beiträgen finanziert worden war, verlorengegangen. Der Kindergeldetat stand nun in jeder Haushaltsdebatte wieder neu zur Diskussion. Es war zu erwarten, daß die Beiträge für das Kindergeld, hinter dem keine starke Lobby stand, im Gesamthaushalt sehr niedrig angesetzt würden. Mit der Übernahme auf den Bundeshaushalt waren die Weichen für die zukünftige Entwicklung dieses Teils des Familienlastenausgleichs langfristig in Richtung Stagnation gestellt.

Aufgrund der Leistungsverbesserungen lag das Gesamtvolumen des Kindergeldes um rund 400 Mio. DM pro Jahr höher als vor der Übernahme durch den Bund.¹⁷³ Der Kindergeldetat umfaßte mit rund 2,5 Mrd. DM nun etwa 2,2 Prozent des Sozialbudgets der Bundesregierung.¹⁷⁴ Nach den Ausgaben für die Sozialversicherung und die Kriegsopferversorgung stand das Kindergeld jetzt an dritter Stelle der Sozialausgaben des Bundes.¹⁷⁵ Das Bundeskindergeld wurde an 2,1 Millionen Familien ausgezahlt. Damit erreichte es rund 27 Prozent aller westdeutschen Familien mit Kindern unter 18 Jahren. In den restlichen Familien gab es entweder nur ein Kind oder, falls die Familien zwei Kinder hatten, lag das Einkommen über der Berechtigungsgrenze.¹⁷⁶

Mindestens ebenso wichtig wie die verwaltungstechnischen Änderungen an sich war deren Wirkung auf die Wahrnehmung durch die Zeitgenossen. Die Reform hatte die seit 1961 bestehenden drei Formen des Familienlastenausgleichs wieder zu zwei Teilen zusammengezogen, indem das Kindergeld vereinheitlicht wurde. Diese Vereinheitlichung trug erheblich dazu bei, daß die unterschiedlichen Intentionen des Zweitkindergeldes und des restlichen Kindergeldes immer mehr ineinander verschwammen. Vor allem die Ausgleichsfunktion des Zweitkindergeldes, das urspränglich den steuerlichen Leistungen näher gestanden hatte als dem restlichen Kindergeld, verlor an Gewicht. Kindergeld und Freibeträge schie-

¹⁷³ Frerich/Frey, Handbuch, S. 116, Tabelle 25.

¹⁷⁴ Zahlen für 1965 berechnet nach Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Sozialbericht 1972, S. 72, Übersicht 7; vgl. auch Frerich/Frey, Handbuch, S. 26, Tabelle 2 und S. 116, Tabelle 25, wo das Sozialbudget etwas höher angesetzt wird.

¹⁷⁵ Zu den Zahlen für 1965 vgl. Bogs, Sicherung, S. 309.

¹⁷⁶ Alber, Sozialstaat, S. 140f., Tabelle 11.

nen nicht mehr zwei komplementäre Teile eines Systems, sondern das Kindergeld avancierte zu einem eigenständigen Trägersystem des Familienlastenausgleichs. Wenn die Familienverbände darüber klagten, daß sich der Familienlastenausgleich für die Familie mit zwei Kindern langsam totlaufe, weil immer mehr Familien mit ihrem Verdienst jenseits der Einkommensgrenze für das Zweitkindergeld lagen, dann hatten sie ganz offensichtlich nur das Kindergeld, nicht aber die steuerlichen Freibeträge im Blick. Diese verkürzte Sichtweise ließ es so erscheinen, als ob immer mehr Familien aus dem Familienlastenausgleichssystem herausfielen. Tatsächlich war es aber so, daß immer mehr Familien aufgrund des gestiegenen Einkommens in den Bereich der steuerlichen Progressionszone kamen. Dadurch verloren sie zwar den Anspruch auf das Zweitkindergeld, gewannen aber die Freibeträge, deren Wirkung in der Regel höher war als das sehr geringe Zweitkindergeld. Bilanziert man diese beiden Trends, dann zeigt sich, daß vor allem in den unteren Einkommensgruppen für Familien mit zwei Kindern und sogar in noch stärkerem Maße für Familien mit drei und mehr Kindern in der ersten Hälfte der sechziger Jahre die positiven finanziellen Wirkungen des Familienlastenausgleichs erheblich stärker zum Tragen kamen.¹⁷⁷

3. Der lange Abschied vom schichtinternen Ausgleich: die Reform des Familienlastenausgleichs 1974

Entgegen den düsteren Erwartungen der Familienverbände schien der Familienlastenausgleich nach der Übernahme des Kindergeldes auf den Bundeshaushalt jedoch im Zentrum der sozialpolitischen Reformvorhaben zu stehen. Im April 1964 hatte das Bundeskabinett die Durchführung einer Sozialenquete beschlossen, in der das gesamte damalige Sozialrecht der Bundesrepublik und seine wirtschaftlichen und soziologischen Auswirkungen zusammengefaßt werden sollten.¹⁷⁸ In der vom Bundesarbeitsministerium erarbeiteten Themenliste für die Sozialenquete rangierten Familienfragen an erster Stelle.¹⁷⁹ Als Mitglieder für die Sozialenquete-Kommission berief die Bundesregierung im Juni 1964 den Präsidenten des Bundessozialgerichts, Walter Bogs, der die Kommission leitete, den Frankfurter Soziologen Ludwig Neundörfer, der auch Vorsitzender des Beirats beim Bundesfamilienministerium und daher für die Abschnitte zur Familienpolitik verantwortlich war, die ebenfalls in Frankfurt lehrenden Politikwissenschaftler Hans Achinger und Helmut Meinhold und den Kölner Sozialpolitikexperten Wilfrid Schreiber. Die erstaunlich geringe Anteilnahme, die Neundörfer und mit ihm der gesamte familienpolitische Beirat an der Debatte um die Kindergeldreform im Rahmen des Sozialpakets 1963/64 an den Tag gelegt hatte, könnte ein Hinweis darauf sein, daß die Wissenschaftler dieser Reform eine wesentlich geringere Be-

¹⁷⁷ Willeke/Onken, Familienlastenausgleich, S. 80 und 85 f.

¹⁷⁸ Kabinettsbeschluß zur Einsetzung einer Sozialenquete vom 29. 4. 1964, BAK, B 189/2955. Grundsätze zur Durchführung der Sozialenquete, abgedruckt in: Bulletin Nr. 89 vom 5. 6. 1964, S. 817 f.

¹⁷⁹ Ebenda.

deutung zugemessen hatten, als ihren eigenen grundsätzlichen Reformansätzen, wie sie sie beispielsweise in der Sozialenquete entwickelten. In den halbjährlichen Beiratssitzungen zwischen 1963 und 1964 tauchte die Frage jedenfalls nur am Rande auf.

Nach zweijähriger Arbeit übergab die Sozialenquete-Kommission im Juni 1966 ihren Bericht an die Bundesregierung.¹⁸⁰ Im familienpolitischen Teil des Berichts untersuchten die Wissenschaftler nicht nur Folgen und Wirkungen des Kindergeldes, sondern die des gesamten Familienlastenausgleichs, der neben dem Kindergeld in den steuerlichen Kinderfreibeträgen seine zweite, mittlerweile stark umstrittene Säule hatte.¹⁸¹ Der Reformvorschlag der Sozialenquete zielte darauf ab, den Dualismus von direkter Kindergeldzahlung und indirekter steuerlicher Entlastung zu beseitigen und durch eine Lösung ausschließlich über die Einkommenssteuer zu ersetzen. Von der Steuerschuld der Familie sollte ein Betrag abgezogen werden, der so hoch war wie die Summe von Kindergeld und Ersparnis durch den bisherigen Steuerfreibetrag. Dadurch, daß der geplante Familienlastenausgleichsbetrag erst im nachhinein von der Steuerschuld abgezogen werden sollte, war seine Wirkung nicht mehr abhängig von der progressiven Steuerstaffelung. Der Familienlastenausgleich wäre damit einkommensneutral gewesen – mit Ausnahme der Familien, deren gesamte Steuerschuld niedriger war als der Familienlastenausgleich. Für diese Gruppe sah das Modell der Sozialenquete eine direkte Auszahlung des Differenzbetrags im Sinne einer „Negativsteuer“ vor.¹⁸²

Von den Reformvorschlägen hätten vor allem zwei Gruppen profitiert: die Familien mit zwei Kindern, deren Einkommen bisher oberhalb der Einkommensgrenze gelegen hatte, und die daher kein Kindergeld bekommen hatten, und die Niedrigverdiener, bei denen die Steuerfreibeträge nicht voll wirksam geworden waren. In der Gesamtbilanz des Reformvorschlags schlugen diese beiden Posten als zusätzliche Belastung der Staatskasse zu Buche. Dagegen waren Einsparungen dadurch zu erwarten, daß höhere Einkommen nun keine höhere Steuerentlastung mehr bekamen. In einer ersten Schätzung rechnete der Leiter des Familienressorts

¹⁸⁰ Bericht der Sozialenquete vom 3. 10. 1966, BT-Drs. 5/961. Gedruckte Fassung: Bogs, Sicherung.

¹⁸¹ Vgl. Bogs, Sicherung, S. 303–337. Im zweiten Abschnitt des Sozialenquetekapitels zu Familienleistungen ging es um familiengerechten Wohnungsbau. Auf diesen Problembereich soll hier nicht weiter eingegangen werden. Zur Frage der Wohnungsbaupolitik liegt neben der Darstellung von Schulz über die fünfziger Jahre eine Studie von Georg Wagner-Kyora vor, die die Zeit bis 1970 erfaßt. Vgl. Wagner, Sozialstaat; Schulz, Wiederaufbau; einen vergleichenden Überblick über Wohnungspolitik in NS-Zeit, Bundesrepublik und DDR gibt Schildt, Wohnungspolitik.

¹⁸² Dieser als „Negativsteuer“ bezeichnete Gedanke ging zurück auf einen Reformvorschlag, den der familienpolitische Ausschuß der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt schon 1959 entwickelt hatte. Vgl. dazu: Die ökonomischen Grundlagen der Familie in ihrer gesellschaftlichen Bedeutung. Gutachten des Ausschusses für Familienfragen der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt mit Vorschlägen zur Neuordnung des Familienlastenausgleichs in der BRD, Berlin 1960. Mitglieder des Ausschusses waren: Willi Albers, Harry von Craushaar, Martin Donath, Karl Freudenberg, Dora Hansen-Blancke, Ferdinand Oeter, Helga Schmucker, Helmuth Schüssler, Franz Spiegelhalter, Christa Springe und Max Wingen. Vgl. dazu auch: Die Arbeitsausschüsse der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt berichten, in: Sozialer Fortschritt, 9 (1960), Nr. 2, S. 40–43.

im Bundesfamilienministerium mit rund einer Mrd. DM zusätzlicher Kosten, rund 17 Prozent mehr als das bisherige Gesamtvolumen von sechs Mrd. DM (2,5 Mrd. DM Kindergeld, 3,5 Mrd. DM Steuermindereinnahmen aufgrund von Kinderfreibeträgen).¹⁸³

Die zusätzlichen Kosten waren jedoch nur eines von mehreren Problemen. Hinzu kam, daß der Entwurf der Sozialenquetekommission die Belastungen zwischen Bund und Ländern neu aufteilte. Die Reformvorschläge der Sozialenquete gingen vor allem auf Kosten der Länder. Schon die Verlagerung des Familienlastenausgleichs in den Steuerbereich belastete die Länderhaushalte erheblich, denn über den Finanzausgleich waren sie am Aufkommen der Einkommen- und Lohnsteuer mit 63 Prozent beteiligt. 63 Pfennige von jeder Mark Kindergeld, das bisher aus dem Bundesetat finanziert worden war, wären demnach auf die Länderhaushalte übertragen worden. Bei einer Verlagerung des gesamten Familienlastenausgleichs in den Bereich der Einkommenssteuer hätten die Länder 1966 rund 1,5 Mrd. DM mehr übernehmen müssen, wohingegen der Bundeshaushalt entsprechend entlastet worden wäre.¹⁸⁴ Alle weiteren Leistungsverbesserungen, von der „Negativsteuer“ bis zu den neu einbezogenen „Zweikinderfamilien“ oberhalb der bisherigen Einkommensgrenze, wären ebenfalls zu 63 Prozent auf Kosten der Länderhaushalte zu Buche geschlagen. Betrachtete man diese Gesamtbilanz, dann war klar, daß mit erheblichem Widerstand der Länder gegen den Reformvorschlag der Sozialenquete zu rechnen war, denn er lief letztlich auf eine Verlagerung der Belastungen vom Bundes- auf die Länderhaushalte hinaus.

Denkbar wäre auch eine ganz andere Lösung gewesen: Man hätte den Familienlastenausgleich ganz auf Kindergeldzahlungen umstellen und die Steuerfreibeträge abschaffen können. Dieses Modell, das beispielsweise in Schweden praktiziert wurde, erwähnte die Sozialenquete nicht. Für eine steuerliche Lösung sprachen in den Augen der Autoren der Sozialenquete vor allem zwei Argumente: Zum einen versprach man sich eine vereinfachte Verwaltung, denn Steuerabzug und Auszahlungen sollten die Arbeitgeber übernehmen. Von deren Seite mußte allerdings mit Widerstand gerechnet werden. Der Leiter des Familienressorts Karl Andres sah diesen Punkt auch grundsätzlich eher kritisch, weil die Auszahlung durch den Arbeitgeber in der Regel an den Vater ging. Andres hielt es dagegen für wichtig, daß die Mutter normalerweise das Kindergeld in Empfang nehmen konnte, wie das bisher auch bei der Zustellung per Post der Fall gewesen war.¹⁸⁵ Das stärkere Argument der Sozialenquete für die Steuerregelung war aber ein prinzipielles: Der Familienlastenausgleich wurde zu den allgemeinen gesellschaftspolitischen Aufgaben gezählt, die durch allgemeine Steuern finanziert werden mußten. Dem entspräche, so meinten die Autoren der Sozialenquete, ein Familienlastenausgleich in der Einkommenssteuer eher als ein Bundeskindergeld,

¹⁸³ Vgl. zur Bilanzrechnung Protokoll der Sitzung des Bundestagsausschusses für Familien- und Jugendfragen vom 12. 10. 1967 zur Sozialenquete, Zusammenfassung und Stellungnahme von Karl Andres, Leiter der Abteilung Familie im Bundesfamilienministerium, S. 23–26, BAK, B 136/6141.

¹⁸⁴ Ebenda, S. 24.

¹⁸⁵ Ebenda, S. 25.

weil eine Steuerlösung die kinderlosen Erwerbstätigen verstärkt zur Kasse gebeten hätte, während Familien mit Kindern steuerlich entlastet worden wären. Dadurch schien eine gerechtere Lösung gefunden zu sein als beim bisherigen Kindergeld, das über Verbrauchssteuern finanziert wurde. Hier gab der Staat den Familien in die eine Tasche, was er ihnen aus der anderen wieder entzog.

Jenseits dieser beiden administrativen Alternativen – der Steuerlösung und der Kindergeldlösung – gab es noch zwei weitere Reformvorschläge von den Wirtschaftswissenschaftlern Wilfrid Schreiber und Willi Albers, die beide für die Einrichtung eines unabhängigen Kassensystems plädierten. Wilfrid Schreiber hatte seine Ideen wie erwähnt erstmals bereits 1955 im Zusammenhang mit der Sozialversicherungsreform formuliert.¹⁸⁶ Die Sozialenquete griff die Vorstellungen Schreibers, der auch Kommissionsmitglied war, noch einmal in einem Exkurs auf.¹⁸⁷ Dabei beschränkte sich Schreiber jedoch darauf, den Reformvorschlag der Sozialenquete auf der Grundlage des „Konten-Modells“, das Kindergeld und Rentenzahlungen integrierte, darzustellen. Schreibers Exkurs in der Sozialenquete zielte darauf, eine ökonomische Begründung für den Familienlastenausgleich zu formulieren. Die legitimatorische Wirkung seines Ansatzes war von zentraler Bedeutung, denn die Sozialenquete war zu dem Ergebnis gekommen, daß der Familienlastenausgleich im Gegensatz zu anderen Sozialleistungen wie Renten-, Kranken- und Sozialhilfeleistungen nicht karitativ, sondern nur ökonomisch im Sinne einer wirtschaftlichen Subvention begründet werden könne.¹⁸⁸ Aus Schreibers Perspektive war der Familienlastenausgleich ein „marktkonformer Prozeß des zeitlichen Kaufkrafttransfers“¹⁸⁹. Nach seiner Ansicht wurde der eigentliche Darlehenscharakter der Kindergeldleistungen durch die Konzeption des Bundeskindergeldes lediglich verschleiert. Letztlich müßten die Kinder später, wenn sie erwerbstätig geworden seien, das „Darlehen“ in Form von Steuern, aus denen das Kindergeld für die dann lebenden Kinder finanziert würde, wieder zurückzahlen.¹⁹⁰ Auf seinem ursprünglichen Plan, die Kindergeldleistungen über eine Umlage zu finanzieren, die durch unabhängige Kassen verwaltet werden sollte, beharrte Schreiber allerdings nicht mehr.

Auch Willi Albers wandte sich gegen eine steuerliche Lösung. Er entwarf ein völlig neues System des Familienlastenausgleichs.¹⁹¹ Das Ziel seines Modells war es, das Einkommen durchschnittlich um einen bestimmten Betrag, in der Beispielrechnung 50 DM monatlich, für jede zu unterhaltende Person zu erhöhen. Familien, die überdurchschnittlich viele Personen unterhielten, sollten eine entspre-

¹⁸⁶ Schreiber, Existenzsicherung.

¹⁸⁷ In der Sozialenquete findet sich Schreibers Sichtweise zusammengefaßt auf 5 Seiten: Bogs, Sicherung, S. 311–315. Seine Vorstellungen hatte Schreiber bereits 1964 ausführlich in einem vom Bundesfamilienministerium in Auftrag gegebenen Bericht dargestellt. Schreiber, Funktion.

¹⁸⁸ Bogs, Sicherung, S. 307–310.

¹⁸⁹ Wilfrid Schreiber vor dem Bundestagsausschuß für Familien- und Jugendfragen in der Sachverständigenanhörung zur Sozialenquete am 8. 2. 1968, AdsD, BT-Fraktion, 5. WP, AK IV Sozialpolitik, 730.

¹⁹⁰ Vgl. dazu Schreiber, Aufgaben.

¹⁹¹ Vgl. Albers, Reform.

chende Ausgleichszahlung erhalten, Einkommensbezieher mit weniger wirtschaftlich abhängigen Personen mußten eine Abgabe leisten. Zu diesem Zweck versuchte Albers einen Familientyp auf einer theoretischen „Nulllinie“ zu definieren, der keine Leistungen erhielt und auch keine Abgaben zahlen mußte. Er fand ihn mit einer komplizierten mathematischen Formel zwischen dem kinderlosen Ehepaar und der Familie mit einem Kind. In seiner Beispielrechnung sollten daher Alleinstehende monatlich 70 DM in eine Familienausgleichskasse einzahlen, Verheiratete ohne Kinder immerhin noch 20 DM, eine Familie mit einem Kind erhielt dagegen 30 DM pro Monat aus dieser Kasse. Auf diese Weise ergab sich rechnerisch eine Umverteilungsmasse von rund 7,4 Mrd. DM pro Jahr – das wären rund 400 Mio. DM mehr als beim Reformvorschlag der Sozialenquete gewesen.

Vor dem Hintergrund der gerade bekannt gewordenen Sozialenquete mußten die rezessionsbedingten Kürzungen, die der Bundestag für 1967 beschloß, um so schärfer sichtbar werden. Die Familien traf insbesondere die Kürzung der erst 1965 eingeführten Ausbildungszulage. Im Januar 1967 kündigte Bundeskanzler Kiesinger sogar die völlige Streichung der Ausbildungszulage an. Der Familienlastenausgleich drohte zugunsten anderer Reformvorhaben an den Rand gedrängt zu werden. Das Kindergeld jedenfalls gehörte nicht zu den neuen Schwerpunkten, über die die sozialpolitische Kabinettskommission der Großen Koalition beriet.¹⁹² Nachdem offenbar nicht einmal der Status quo des Familienlastenausgleichs gesichert war, schien eine Erhöhung in unerreichbare Ferne gerückt.

Der Etat für 1967 sollte der letzte Haushalt sein, der für nur ein Jahr konzipiert war. Ab 1968 wurde die sogenannte mittelfristige Finanzplanung eingeführt, die die Mittel und Schwerpunkte für vier Jahre festlegte. Die Einfügung des Familienlastenausgleichs in die mittelfristige Finanzplanung war daher entscheidend für die Entwicklung in den folgenden Jahren. Anfang 1967 wurden die Wünsche der Ressorts abgesteckt, und die Aussichten des Familienlastenausgleichs waren nicht gerade günstig. Zwar hatte Bundeskanzler Kiesinger im Januar 1967 angekündigt, die bevorstehende große Reform des Familienlastenausgleichs durch die Einbettung in die mittelfristige Finanzplanung zu sichern.¹⁹³ Vor allem Finanzminister Strauß betrachtete die Mittel für die Familienpolitik jedoch als Steinbruch für andere politische Schwerpunkte und wollte die Reform nicht zum Ausbau, sondern zur Kürzung des Familienlastenausgleichs nutzen.¹⁹⁴ Im Familienministerium setzten daher fieberhafte Überlegungen ein, wie die Mittel für die Reform aufgebracht werden könnten.

Für den Bundesfamilienminister fand die Diskussion um den Familienlastenausgleich unter einem neuen Vorzeichen statt, denn seit Januar 1966 lag die Federführung für das Kindergeld in seiner Hand.¹⁹⁵ Dem war ein langer Streit mit dem

¹⁹² Vermerk Zunkel vom 1. 8. 1966 nach einer Besprechung der Kabinettskommission mit dem Bundeskanzler, BAK, B 153/676.

¹⁹³ Haushaltsrede Kiesinger, Stenographischer Bericht über die 86. Sitzung des Deutschen Bundestages am 20. 1. 1967, S. 3981–4003.

¹⁹⁴ Vgl. Schreiben des Familienministers Bruno Heck an den Finanzminister Franz-Josef Strauß vom 5. 4. 1967, BAK, B 153/685.

¹⁹⁵ Erlaß des Bundeskanzlers über die Federführung beim Kindergeld vom 31. 1. 1966, BAK, B 136/6136.

Bundesarbeitsministerium, das noch die Kindergelddebatte im Rahmen des Sozialpakets von 1962 bis 1964 bestimmt hatte, vorausgegangen.¹⁹⁶

In der Diskussion um den Reformvorschlag der Sozialenquete sah sich der Familienminister jedoch erneut mit Kompetenzproblemen konfrontiert, denn für Steuerfragen war das Bundesfinanzministerium zuständig. Daher bildete das Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium eine wichtige Orientierung für die neue Ausgestaltung des Familienlastenausgleichs.¹⁹⁷ Von dieser Seite kam der Vorschlag eines Familiensplittings nach französischem Vorbild, den der Familienminister wohlwollend aufnahm. Das 1958 eingeführte Ehegattensplitting¹⁹⁸ war dem Bundesfamilienministerium schon lange ein Dorn im Auge, denn es förderte letztlich die kinderlose Hausfrauenehe, indem es nicht-erwerbstätige Ehefrauen steuerlich stark begünstigte. In einem Vorgespräch im Dezember 1966 hatte sich das Familienministerium gegenüber der Idee, das Ehegattensplitting zu reduzieren oder zu beseitigen, „nicht ablehnend“ gezeigt.¹⁹⁹ Durch eine Begrenzung des Splittings sollten Mittel freigestellt werden, die es ermöglichten, den Familienlastenausgleich zumindest nicht zu kürzen.

Im Bundesfamilienministerium entwickelte man gleichzeitig noch eine andere Alternative: Unter strenger Geheimhaltung prüften die Referenten auch mögliche rechtliche Konstruktionen für die Erhebung einer Einkommensabgabe zur Finanzierung einer großen Reform des Familienlastenausgleichs, deren Durchführung an einem geschätzten Fehlbetrag von rund 750 Mio. DM zu scheitern drohte. Mit diesen beiden Finanzierungsvorschlägen wollte Familienminister Heck in Beratungen zur mittelfristigen Finanzplanung eintreten und dort die Reform verankern. Als erstes stellte der Familienminister seine Pläne Mitgliedern der CDU/CSU-Fraktion vor. In einer Besprechung am 9. Mai 1967, an der neben Fraktionsmitgliedern auch Vertreter des Finanzministeriums teilnahmen, konnte man sich aber nicht einigen, ob die strategische Priorität auf der aktuellen Schadensbegrenzung, also auf der Bekämpfung von Kürzungen bei der Ausbildungszulage, oder auf der langfristigen Reform liegen sollte.²⁰⁰ Der Vorschlag einer einprozentigen Abgabe aller Einkommen wurde zunächst nicht weiter diskutiert. Als die Überlegungen Hecks durch eine Indiskretion noch im Mai 1967 an die Öffentlichkeit drangen, wurde der „Heck-Plan“ sofort von Unternehmerseite scharf attackiert.

¹⁹⁶ Vgl. dazu Schriftwechsel zwischen Bundesfamilienminister, Bundesarbeitsminister und Bundeskanzleramt ab Frühjahr 1964, BAK, B 136/6136; BAK, B 153/957.

¹⁹⁷ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zur Reform der direkten Steuern (1967).

¹⁹⁸ Zur Entwicklung in der Bundesrepublik vgl. Vollmer, Ehegattensplitting.

¹⁹⁹ Schreiben von Karl Andres, Bundesfamilienministerium, an Vogel, Bundesfinanzministerium, vom 30. 12. 1966, BAK, B 153/685.

²⁰⁰ Niederschrift über das Gespräch betr. Familienpolitik vom 9. 5. 1967. Teilnehmer: Theodor Blank, stellvertretender Fraktionsvorsitzender, Bruno Heck, Bundesfamilienminister, Kurt Schmücker, Bundesschatzminister, Richard Stücklen, stellvertretender Fraktionsvorsitzender, Franz-Josef Wuermeling, Bundesfamilienminister a.D., die Abgeordneten Kühn, Ott, Schmidt und Stingl, sowie Heinrich Barth, Staatssekretär im Bundesfamilienministerium, und Albert Leicht, Staatssekretär im Bundesfinanzministerium, BAK, B 153/685.

Grundsätzlich sprach sich der Bundestag im Juni 1967 jedoch für eine weitreichende Reform des Familienlastenausgleichs aus.²⁰¹ Die mittelfristige Finanzplanung bis 1971, die der Bundestag am 6. Juli 1967 verabschiedete, bestätigte allerdings die Befürchtungen des Familienministers. Sie sah tatsächlich erhebliche Kürzungen im Bereich des Familienlastenausgleichs vor.²⁰² Auf die bereits im August 1966 grundsätzlich beschlossene Erhöhung des Kindergeldes sollte verzichtet werden. Geplant war außerdem eine Wiedereinführung der Einkommensgrenze für das Zweitkindergeld auch für kinderreiche Familien, die erst 1965 abgeschafft worden war. Insgesamt sollten auf diese Weise rund 140 Mio. DM, das waren etwa fünf Prozent des gesamten Kindergeldvolumens, eingespart werden. Außerdem wurden der Zuschuß des Bundes zum Mutterschaftsgeld limitiert und mehrere familienbezogene Förderungsmaßnahmen im Wohnungsbau ersatzlos gestrichen. Die Familienorganisationen protestierten sofort gegen diesen Beschluß.²⁰³ Sie standen mit ihrer Kritik nicht allein. Eine ungewöhnlich breite Protestwelle, die vor allem von kirchennahen Organisationen getragen wurde, solidarisierte sich mit den Familien. KAB und Kolpingfamilie, Arbeitnehmerorganisationen der Unionsparteien und Gewerkschaften meldeten Widerspruch an.²⁰⁴

Stück für Stück wurden dann aber die vorgesehenen Sparmaßnahmen im Familienbereich wieder zurückgenommen. Eine zeitweise geplante Kürzung der Kindergeldbeträge war letztlich nicht notwendig, denn 1967 war die Zahl der kindergeldberechtigten Gastarbeiter um etwa 30 Prozent zurückgegangen. Dadurch ergaben sich unerwartete Einsparungen von rund 75 bis 80 Mio. DM, deutlich mehr als im ursprünglichen Konzept vorgesehen.²⁰⁵ Ein weiterer Rückgang um 25 bis 30 Mio. DM ergab sich nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, die für die Auszahlung des Kindergeldes verantwortlich war, daraus, daß die Zahl der deutschen Kinder 1967 hinter den Prognosen zurückgeblieben war. Der Geburtenrückgang schlug sich hier nieder. Insgesamt konnte demnach auch ohne Leistungskürzungen der Haushaltsansatz der mittelfristigen Finanzplanung gehalten werden.

Nach den Hiobsbotschaften der ersten mittelfristigen Finanzplanung und der Sommerpause setzte das Familienministerium im Herbst 1967 seine Bemühungen um einen Reformvorschlag für den Familienlastenausgleich fort. Bisher war im-

²⁰¹ Vgl. Stenographischer Bericht über die 115. Sitzung des Deutschen Bundestages am 14. 6. 1967, S. 5653–5751.

²⁰² Finanzplanung des Bundes 1967–1971 vom 7. 7. 1967, BT-Drs. 5/2065.

²⁰³ Erklärung der deutschen Familienorganisationen zur Finanzplanung des Bundes bis 1971, abgedruckt in: Stimme der Familie, 14 (1967), Nr. 8/9, S. 57.

²⁰⁴ Vgl. Stellungnahmen in: Stimme der Familie, 14 (1967), Nr. 8/9, S. 58, 62. Nicht nur die Familien waren von den Kürzungen betroffen. Auch bei den Bundeszuschüssen zu den Rentenkassen und den Entschädigungen für NS-Häftlinge, Kriegsgefangene und SBZ-Flüchtlinge wurde der Rotstift angesetzt. Allerdings fanden diese Streichungen nur wenig öffentliche Aufmerksamkeit, denn die Kritik an den Kürzungen im Sozialbereich stand insgesamt im Schatten der Debatte um die Kürzungen im Verteidigungshaushalt. Vgl. dazu Hildebrand, Erhard, S. 289–301.

²⁰⁵ Vermerk über die Ausführungen von Karl Andres, Bundesfamilienministerium, bei der Sitzung des Bundestagsausschusses für Familien- und Jugendfragen vom 16. 11. 1967, BAK, B 153/676.

mer von einer Reform die Rede gewesen, ohne diese inhaltlich zu präzisieren. Seit der Sozialenquete stand die Vereinheitlichung des kaum koordinierbaren dualen Systems, das aus Steuerfreibeträgen und Kindergeld bestand, im Raum. Völlig offen war dabei die Frage, in welche Richtung eine solche Vereinheitlichung gehen sollte. So formulierte Familienminister Heck am 16. November 1967 einen Fragenkatalog mit drei Grundsatzfragen, den er an das Bundeskabinett sandte.²⁰⁶ Die erste Frage lautete, ob der Dualismus von Kindergeld und Steuerfreibeträgen beibehalten oder durch ein einheitliches System ersetzt werden sollte. In den beiden anderen Fragen ging es um die Finanzierung der Reform durch eine Arbeitgeberabgabe bzw. durch eine Begrenzung des Ehegattensplittings. Solange diese Fragen ungeklärt waren, bewegte sich die Diskussion ziellos und konnte kaum zu konkreten Ergebnissen kommen.

Für die Bearbeitung des Fragenkatalogs schlug Heck die Bildung eines Kabinettsausschusses vor, ein Verfahren, das sich schon früher zur Lösung ressortübergreifender sozialpolitischer Probleme bewährt hatte.²⁰⁷ Am 13. Dezember 1967 fand die konstituierende Sitzung des „Kabinettsausschusses für die Reform des Familienlastenausgleichs“ unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers statt.²⁰⁸ Die Federführung lag bei Familienminister Heck. Außerdem gehörten dem Ausschuss der Finanzminister, der Wirtschaftsminister, der Innenminister, der Arbeitsminister, der Minister für Bundesrats- und Länderangelegenheiten, der Justizminister und ab Januar 1968 die Gesundheitsministerin an. Die drei Fragen des Heck-Papiers wurden in drei Besprechungen auf Abteilungsleiterebene vorgeklärt. Bereits in der Woche vor der ersten Besprechung hatte Finanzminister Strauß aber in einem Gespräch mit dem Staatssekretär im Familienministerium, Heinrich Barth, klargestellt, daß aus seiner Sicht in dieser Legislaturperiode keine Reform in Betracht komme, die mit Leistungserhöhungen verbunden sei. Er war lediglich bereit, über haushaltsneutrale Maßnahmen, beispielsweise finanziert durch eine Kürzung im Ehegattensplitting, zu verhandeln.²⁰⁹ So standen die Besprechungen der Abteilungsleiter von vornherein unter dem Vorzeichen eines drohenden Vetos des Finanzministers. Die Teilnehmer der Besprechung kamen am Ende zu dem Ergebnis, daß eine einheitliche Lösung in der laufenden Legislaturperiode bis 1969 nicht mehr zu erreichen sei. In welche Richtung auch immer eine Vereinheitlichung zielte, ob hin zu einer reinen steuerlichen Lösung oder zu einem reinen Kindergeld aus Bundesmitteln, in jedem Fall hätte die Reform zu erheblichen Verschiebungen der Belastungen zwischen Bund und Ländern geführt. Die Kinder-

²⁰⁶ Schreiben Bruno Heck an Kurt G. Kiesinger vom 16. 11. 1967, BAK, B 136/6141.

²⁰⁷ Zu Bildung und Arbeit des Sozialkabinetts und des interministeriellen Ausschusses ab 1955 im Vorfeld der Rentenreform von 1957 vgl. Hockerts, Entscheidungen, S. 298, 316 ff.

²⁰⁸ Vermerk Bundesfamilienministerium vom 14. 12. 1967 über die konstituierende Sitzung des Kabinettsausschusses für die Reform des Familienlastenausgleichs am 13. 12. 1967, BAK, B 153/676.

²⁰⁹ Vgl. Bericht Korff, Bundesfinanzministerium, über das Gespräch zwischen Heinrich Barth und Franz Josef Strauß am 11. 1. 1968 im Ergebnisprotokoll der ersten Abteilungsleiterbesprechung am 15. 1. 1968 vom 23. 1. 1968, BAK, B 149/47449.

geldlösung hätte die Länder deutlich entlastet, bei der Steuerlösung wären die Länder dagegen stärker belastet worden.

Zu diesem Zeitpunkt befanden sich Bund und Länder jedoch gerade in Verhandlungen über eine Reform der Finanzverfassung. Diese Verhandlungen, so meinten die Gesprächsteilnehmer einhellig, sollten nicht durch den Einbezug der Familienlastenausgleichsreform erschwert werden.²¹⁰ Eine Einheitslösung bedeutete außerdem einen grundlegenden Eingriff in das Einkommenssteuerrecht und sollte möglichst im Zusammenhang mit einer größeren Reform des Einkommenssteuerrechts durchgeführt werden. Für eine Steuerrechtsreform reichte die verbleibende Zeit der Legislaturperiode jedoch nicht mehr. Über die längerfristige Perspektive konnte unter den Abteilungsleitern keine Einigkeit hergestellt werden. Während nach Meinung der Vertreter des Wirtschafts-, des Arbeits-, des Innen- und des Familienministeriums eine Vereinheitlichung zumindest in der folgenden Legislaturperiode „ernstlich angestrebt“ werden sollte, machte der Vertreter des Finanzministeriums prinzipielle verfassungsrechtliche Bedenken geltend: Man könne Kinderfreibeträge nicht durch einen einkommensneutralen Steuerabzug ersetzen, meinte er, denn dann würden Kinder im Einkommenssteuerrecht schlechter gestellt als beispielsweise das Auto oder das Eigenheim. Auch dem Prinzip einer einheitlichen Leistung für gleich große Familien schloß er sich nicht an, da es den Grundsatz verletze, wer die größeren Steuerlasten trage, solle auch die höheren Vergünstigungen genießen.

Über die Notwendigkeit einer Reform zumindest in langfristiger Perspektive waren sich die Ressortvertreter – mit Ausnahme des Finanzressorts – weitgehend einig. Allerdings sahen die Vertreter von Kanzleramt und Finanzministerium keine Möglichkeit, aus dem Bundeshaushalt oder aus anderen Quellen Mittel für irgendwelche kurzfristigen Leistungsverbesserungen zur Verfügung zu stellen. Andererseits fühlte sich zumindest der Kanzleramtsvertreter an das Wort des Bundeskanzlers vom Januar 1967 und an den Novellierungsbeschluß des Bundestags vom Juni 1967 gebunden. So plädierte das Kanzleramt für eine familiengerechte Umschichtung der familienbezogenen Leistungen im steuerlichen Bereich, indem das Ehegattensplitting begrenzt werden sollte, um Mittel für höhere Freibeträge für Kinder bereitzustellen.²¹¹ Langfristig, also etwa für den Zeitraum zwischen 1970 und 1972, sollten nach Ansicht des Vertreters des Finanzministeriums Mittel für eine Reform in der mehrjährigen Finanzplanung verankert werden. Diese Pläne wurden jedoch ebenso wie alle anderen Überlegungen, die Steuerfragen betrafen, von den Abteilungsleitern in die nächste Legislaturperiode verlagert.

Als der Kabinettsausschuß für die Reform des Familienlastenausgleichs am 12. März 1968 zusammentrat, war schon aufgrund der Vorgespräche klar, daß

²¹⁰ Lediglich die Vertreter des Justizministeriums enthielten sich der Stimme. Vgl. Ergebnisprotokoll vom 23. 1. 1968 über die erste Abteilungsleiterbesprechung am 15. 1. 1968, BAK, B 149/47449.

²¹¹ Zusammenfassender Vermerk des Bundesfamilienministeriums über die drei Abteilungsleitergespräche zur Reform des Familienlastenausgleichs vom 19. 2. 1968, BAK, B 149/47450.

kurzfristig nicht mehr mit Reformen zu rechnen war. Keine Vereinheitlichung in dieser Legislaturperiode lautete erwartungsgemäß auch das Hauptergebnis der Ausschußberatung.²¹² Für 1970/71 wurden Leistungsverbesserungen, aber keine grundsätzliche Reform ins Auge gefaßt. Der Beirat beim Familienministerium äußerte sich dazu ebenfalls und schloß sich der Meinung des Kabinettsausschusses weitgehend an, forderte aber mit Nachdruck eine familienorientierte Umschichtung der bestehenden steuerlichen Regelungen.²¹³

Nach dem Beschluß des Kabinettsausschusses war klar, daß im Rahmen der Aktualisierung der mehrjährigen Finanzplanung „etwas zum Familienlastenausgleich gesagt werden muß“.²¹⁴ Die Stagnation war mit den politischen Erklärungen zu Beginn der Legislaturperiode nicht vereinbar. Im September 1968 wurde jedoch eine Reform des Familienlastenausgleichs in die Fortschreibung der mittelfristigen Finanzplanung bis 1972 abermals nicht aufgenommen.²¹⁵ Lediglich für eine Erhöhung des Kindergeldes für das dritte Kind um zehn DM waren ab 1972 zusätzliche Mittel eingeplant. Der zeitliche Horizont für eine grundsätzliche Reform des Familienlastenausgleichs verschob sich dadurch mindestens bis in das Jahr 1973.

Dagegen stellte die mittelfristige Finanzplanung für ein neu einzuführendes Ausbildungsförderungsgeld erhebliche Summen bereit. 1970 standen hierfür 200 Mio., 1971 400 Mio. und 1972 500 Mio. DM zur Verfügung. Mit der Konzentration auf die Ausbildungsförderung verstärkte die Bundesregierung den Ansatz der individuellen, bedarfsbezogenen Sozialleistungen, der Ende der sechziger Jahre das Gießkannenprinzip unspezifischer Leistungen zunehmend ergänzte und ablöste.

Bis zur Bund-Länder-Finanzreform im Januar 1968 hatten die Länder die Ausbildungsförderung als ein Element der Bildungspolitik für ihren Kompetenzbereich reklamiert. In einem Bericht über Ausbildungs- und Fortbildungsförderung, der von Bundesregierung und Ländern zusammengestellt worden war, zeigte sich die uneinheitliche Situation im Bundesgebiet.²¹⁶ Versuche einer Vereinheitlichung, die die Bundesregierung immer wieder gestartet hatte, waren jahrelang am Beharren der Länder auf ihre Kulturhoheit gescheitert. Verschiedene Fraktionsentwürfe kamen gar nicht erst zur Debatte. Die Kompetenzstreitigkeiten verliefen dabei mitten durch die Parteien. So hatte beispielsweise das SPD-regierte Hessen, das Vorreiterland des Widerstands gegen eine Bundesausbildungsförderung, 1962

²¹² Vermerk Bundeskanzleramt vom 13. 3. 1968 über die Sitzung des Kabinettsausschusses am 12. 3. 1968, BAK, B 136/6141.

²¹³ Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim Bundesministerium für Familie und Jugend: Zur Reform des Familienlastenausgleichs. Empfehlungen, in: Bulletin Nr. 69 vom 1. 6. 1968, S. 590.

²¹⁴ Vermerk Bundeskanzleramt vom 13. 3. 1968 über die Sitzung des Kabinettsausschusses am 12. 3. 1968, BAK, B 136/6141.

²¹⁵ Vermerk über den Kabinettsbeschluß zur mittelfristigen Finanzplanung vom 20. 9. 1968, BAK, B 136/6141.

²¹⁶ Bericht über den Stand der Maßnahmen auf dem Gebiet der individuellen Förderung von Ausbildung und Fortbildung vom 20. 3. 1967, BT-Drs. 5/1580.

einen Entwurf der eigenen Bundestagsfraktion zu Fall gebracht.²¹⁷ Nachdem auch ein Referentenentwurf des Familienministeriums 1964 nicht vom Kabinett verabschiedet worden war, weil einige Länder schon im Vorfeld ihre Opposition angekündigt hatten, forderte der Bundestag die Regierung auf, mit den Ländern wenigstens ein Verwaltungsabkommen herbeizuführen. Die Regelung, die in Form einer Ausbildungszulage zum Bundeskindergeld 1965 eingeführt und 1967 wieder gestrichen wurde, trug den Spitznamen „Pennälergehalt“ und geriet in die Kritik wegen ihrer unspezifischen, fürsorgerischen Ausrichtung. Der fürsorgerische Aspekt kam unter anderem dadurch zustande, daß die Ausbildungszulage zur sozialpolitischen Maßnahme deklariert werden mußte, damit sie nicht unter die Kulturhoheit der Länder fiel. Das gelang nur, wenn sie als Fürsorgemaßnahme bezeichnet werden konnte.²¹⁸

Die Ausbildungsförderung war Gegenstand der Verhandlungen zwischen Bund und Ländern über die Reform der Finanzverfassung. Im Rahmen der Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern über die Finanzreform, die im Januar 1968 geschlossen wurden, gehörte die Ausbildungsförderung zur konkurrierenden Gesetzgebung. Damit war die Kompetenzfrage, die eine Einigung über die Ausbildungsförderung acht Jahre lang blockiert hatte, erstmals eindeutig geklärt. Bis zum Jahresende 1968 hatten alle Bundestagsfraktionen einen Gesetzentwurf zur Ausbildungsförderung eingebracht. Die CDU/CSU-Fraktion legte den Entwurf des Familienministeriums vor, der ihr von der Ministerin Brauksiepe überlassen worden war. Das lag in beiderseitigem Interesse, denn die CDU/CSU-Fraktion war in erheblichen Zeitdruck geraten, ihren veralteten Gesetzentwurf von 1966 zu überarbeiten,²¹⁹ nachdem SPD und FDP auf eine rasche Behandlung ihrer Anträge im Bundestag drängten. Dem Familienministerium war auf der anderen Seite daran gelegen, daß zumindest eine Fraktion seinen Antrag voll unterstützte. Die Ministerkollegen reagierten gereizt auf den Alleingang der Familienministerin. Vor allem das Bundeskanzleramt wäre stark daran interessiert gewesen, einen eigenen Regierungsentwurf präsentieren zu können, denn der Kanzler stand seit seiner Ankündigung vom Januar 1967 dafür im Wort. Im Familienministerium hatte man den Entwurf offenbar in aller Heimlichkeit ausgearbeitet. Das Bundeskanzleramt war über den Fortgang nicht informiert gewesen, und weder das Familien- noch das Finanzkabinett hatten darüber beraten.²²⁰ Am 19. September 1969 verabschiedete der Bundestag das Ausbildungsförderungsgesetz als eines der letzten Gesetze vor der Bundestagswahl.

In der Konzentration auf die Ausbildungsförderung deutete sich eine neue Tendenz im Familienlastenausgleich an. Sowohl Regierung als auch Opposition

²¹⁷ Zu den verschiedenen Anläufen vgl. den Vermerk des Bundeskanzleramts vom Oktober 1966, BAK, B 136/6145.

²¹⁸ Das endlose Schattenboxen, in: *Stimme der Familie*, 17 (1970), Nr. 4, S. 25. Vgl. zur Vorgeschichte des BAFöG auch Pitz-Savelsberg, *Ausbildungsförderungsgesetz; dies., Neuregelung*.

²¹⁹ Vgl. dazu Pitz-Savelsberg, *Regelung*. Pitz-Savelsberg leitete die Arbeitsgruppe der CDU/CSU-Fraktion im Bundestag, die den Gesetzentwurf 1966 erarbeitet hatte.

²²⁰ Vgl. dazu die Vermerke des Bundeskanzleramts vom 4. 12. 1968 und vom 6. 12. 1968, beide BAK, B 136/6141.

stimmten, wenn auch in unterschiedlichem Maße, dafür, das Kind ins Zentrum der Familienpolitik zu stellen. Ein Trend zur individuellen Leistungsgewährung trat an die Stelle der bisherigen undifferenzierten „Familien-Subventionen“.²²¹ Man gestand dem Kind einen Anspruch auf Entfaltung seiner Entwicklungsmöglichkeiten auch gegenüber den Interessen der Eltern zu.

Nach der Bundestagswahl 1969 schieden die Unionsparteien aus der Regierung aus. Ein tiefgreifender Einschnitt in der Konzeption des Familienlastenausgleichs war damit allerdings nicht verbunden. Hinsichtlich des großen Streitpunktes der fünfziger Jahre – der Frage des schichtinternen, kompensatorischen Ausgleichs – hatte bereits seit der zweiten Hälfte der sechziger Jahre auch der CDU-Familienminister Heck eine dem sozialdemokratischen Ansatz nahestehende Position bezogen, indem er die Möglichkeit einer Abschaffung des kompensatorischen Elements des Familienlastenausgleichs ernsthaft zur Debatte gestellt hatte. Zum Zeitpunkt des Regierungswechsels zur sozialliberalen Koalition gab es auch in den Unionsparteien nur noch wenige Stimmen, die aus familienpolitischen Gründen höhere Leistungen für Besserverdienende forderten. Allerdings bestanden starke Bedenken, die steuerlichen Prinzipien zu unterlaufen oder so zu ändern, daß die progressive Wirkung der Steuerfreibeträge nicht mehr zum Tragen käme.

Die Reformgrundsätze für den Familienlastenausgleich unterschieden sich also nach der Wahl 1969 kaum von den früheren: erstens sollte das System vereinheitlicht und zweitens sollte das Prinzip des schichtinternen Ausgleichs abgeschafft werden. Um bereits im vorparlamentarischen Raum zu einer gewissen Einigung zu kommen, lud der mit dem Regierungswechsel neu berufene Leiter der Familienabteilung im Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit, Arno Kosmale, im Februar 1970 verschiedene Verbandsvertreter ins Ministerium ein, die sich in fünf Arbeitsgruppen mit den zukünftigen Schwerpunkten der Familienpolitik beschäftigen und bis November 1970 Thesen formulieren sollten. Eine der Arbeitsgruppen befaßte sich auch mit ökonomischen Grundsatzfragen.²²² In dieser Arbeitsgruppe waren neben den drei großen Familienverbänden FDK, EAF und DFV unter anderem auch Pro Familia, die Deutsche Arbeitsgemeinschaft für Jugend- und Eheberatung, die Bundesarbeitsgemeinschaft für katholische Familienbildung, der Bundesverband der Arbeiterwohlfahrt, das Deutsche Rote Kreuz, der Arbeitskreis neue Erziehung Berlin und der Soziale Dienst Fami-

²²¹ Vgl. dazu Albert Müller: Neubeginn der Familienpolitik, in: *Die Welt* vom 23. 9. 1970, S. 2.

²²² Mitteilung des Bundesfamilienministeriums an die Verbände über die Sitzung am 3. 2. 1970, BAK, B 189/6395. An der Sitzung hatten insgesamt 20 Verbände teilgenommen. Die Themen der anderen Arbeitsgruppen lauteten: 1. Effektivität von Leistungen für die Familie einschließlich Fragen der Kooperation und Koordinierung von Dienstleistungen auf gleicher Ebene; 2. Erziehung in der jungen Familie - Entwicklung neuer Formen gemeinschaftlicher Erziehung, Überwindung der Isolierung der Einzelfamilie, Erziehung außerhalb der Familie, Familie und Wohnungsbau, Familie und Stadtplanung; 3. Familie und Freizeit, Familienferien und Familienerholung; 4. Thesen und Hypothesen für Forschungsaufgaben.

lie vertreten.²²³ Die Thesen, die die Arbeitsgruppe im November 1970 vorlegte,²²⁴ wandten sich gegen die Einkommensabhängigkeit der Leistungen, wobei sowohl die bestehende Regelung, bei der Bezieher höherer Einkommen einen höheren Ausgleich erhielten, als auch die gegenteilige Variante, daß Besserverdienende weniger bekämen, abgelehnt wurden. Der Familienlastenausgleich sollte die Hälfte des Mindestunterhaltsbedarfs eines Kindes decken. Mehrheitlich stimmte die Arbeitsgruppe auch für eine Vereinheitlichung des Familienlastenausgleichs, wobei „eine gewisse Neigung“ bestand, ein System von Steuervergünstigungen zu favorisieren. Das Ziel der Vereinheitlichung bezog sich nicht nur auf die Finanzierung, sondern auch auf die Zielgruppen: Beschäftigte des Öffentlichen Dienstes und die Bezieher von Sozialleistungen sollten integriert werden.

Organisatorisch war eine Vereinheitlichung des Familienlastenausgleichs an die bevorstehende Einkommenssteuerreform gekoppelt, wie die seit 1969 amtierende sozialdemokratische Familienministerin Käte Strobelt stets betonte, denn der bestehende Familienlastenausgleich war fest im Einkommenssteuersystem verankert. Den Startschuß für eine neue Runde konkreter Reformentwürfe gab daher im März 1971 die noch von Finanzminister Strauß eingesetzte Steuerreformkommission mit einem Gutachten.²²⁵ Die Steuerexperten, denen die prinzipiellen Probleme bei Lösungen in Form einer „Negativsteuer“ und Umwandlung des Steuerfreibetrags in einen Steuerabzug besonders deutlich ins Auge springen mußten, trugen den grundsätzlichen Bedenken Rechnung. Sie plädierten in ihrem Gutachten für die Beibehaltung und den Ausbau des bisherigen dualen Systems. Kindergeld und Steuerfreibeträge erfüllten in ihren Augen unterschiedliche Funktionen, so daß bei einer Vereinheitlichung – in welche Richtung sie auch gehen würde – eine Funktion verloren gehen mußte. Das Gutachten der Steuerreformkommission bildete für längere Zeit die letzte politisch einflußreiche Stellungnahme, die sich für die Aufrechterhaltung des dualen Systems einsetzte.

Der wissenschaftliche Beirat im Bundesfamilienministerium legte dagegen kurz darauf im Mai 1971 ein Gutachten vor, das als oberste Priorität den Grundsatz der Vereinheitlichung verfolgte.²²⁶ Der Vorschlag, der sich an die Gedanken Willi Albers' anlehnte, zielte auf eine steuerrechtliche Lösung. Den Kerngedanken bildete die Umverteilung von Einkommen zwischen Familien mit Kindern und kinderlosen Einkommensbeziehern, so daß jeder Haushalt am Ende pro Kind eine

²²³ Vgl. Kurzprotokoll der Arbeitsgruppensitzung im Familienministerium vom 9. 9. 1970 im Schreiben des Deutschen Familienverbands vom 9. 12. 1970, FDK/Berlin, Ordner FLA 1.

²²⁴ Thesen der Arbeitsgruppe 5 zur Reform des Familienlastenausgleichs, Anlage zum Schreiben des Bundesfamilienministeriums an den FDK vom 8. 12. 1970, FDK/Berlin, Ordner FLA 1. Folgendes Zitat ebenda, S. 2 f. Vgl. auch die Veröffentlichung der Ergebnisse der Gesprächskreise in: Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit, Familienpolitik im Gespräch, S. 27–29.

²²⁵ Gutachten der Steuerreformkommission 1971, vor allem S. 326, PA, VII/174-B1.

²²⁶ Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit, Gutachten zur Reform des Familienlastenausgleichs (1971). Zusammenfassung: Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen: Gutachten zur Neugestaltung des Familienlastenausgleichs. Studie des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen, in: Bulletin Nr. 82 vom 28. 5. 1971, S. 874–876.

bestimmte Summe – im Beiratsvorschlag waren es 70 DM – mehr zur Verfügung hatte als ein kinderloser Haushalt, was der Hälfte des angenommenen Existenzminimums eines Kindes entsprach. Der Beirat legte zwei alternative Modelle vor, von denen eines einkommensunabhängige Leistungen vorsah, das andere bei steigendem Einkommen sogar degressiv wirkte. Schlechter Verdienende sollten dabei einen höheren Ausgleich bekommen. Die bisherige progressive Wirkung lehnte der Beirat ab. Von der Idee einer unabhängigen Kasse, die im ursprünglichen Modell Albers' die Umlage verwalten sollte, hatte der Beirat aber Abstand genommen. Statt dessen sollte nun die Einkommenssteuer so geändert werden, daß die gewünschten Effekte eintraten. Dazu hatte der Beirat spezielle Steuertabellen entwickelt. Die Umlagesumme betrug dabei je nach Alternative zwischen zehn und 12,5 Mrd. DM.

Auch die zuständige Abteilung im Familienministerium tendierte zur Vereinheitlichung, jedoch in entgegengesetzter Richtung. Daß die Streichung der Kinderfreibeträge ohne einen anderweitigen Ausgleich verfassungs- und steuerrechtlich bedenklich war, dessen waren sich die Mitarbeiter im Ministerium durchaus bewußt. Die Familienministerin Käte Strobel meinte jedoch, „die sozialpolitische Zielsetzung eines einheitlichen, einkommensunabhängigen Familienlastenausgleichs“ sei „ein hinreichender Grund für eine Abweichung vom Steuersystem“.²²⁷ Steuer- und Kindergeldlösung wurden also im Bundesfamilienministerium parallel weiterentwickelt, während über den Grundsatz der Einkommensunabhängigkeit bereits Einmütigkeit herrschte. Der progressive Effekt des Steuerfreibetrags sollte durch ausgleichende Regelungen umgangen werden. Dazu bot sich das Prinzip des Steuerabzugs an, bei dem der Betrag erst von der zu zahlenden Steuersumme abgezogen wurde und daher unabhängig von der Höhe des Einkommens war. Was die beiden Konzepte noch unterschied, war die Frage der Beteiligung der Länder. Während ein Einkommenssteuerabzug zu rund zwei Dritteln von den Ländern zu tragen gewesen wäre, hätte ein Bundeskindergeldmodell allein den Bundeshaushalt belastet und damit den Ländern auch den Anteil, den sie trugen, abgenommen.²²⁸

Das Kabinett votierte mehrheitlich wie das Familienministerium für eine reine Kindergeldzahlung. Im Juni 1971 erklärte das Bundeskabinett in seinen „Eckwerten und Grundsätzen für die Steuerreform“, das bisherige duale System sei durch eine Einheitslösung außerhalb des Besteuerungsverfahrens zu ersetzen.²²⁹ Der neue Familienlastenausgleich bilde „Schwerpunkt und Kernstück“ der Steuerreform, wie der Finanzexperte der SPD-Fraktion Konrad Porzner erklärte.²³⁰ Das

²²⁷ Schreiben Heinz Westphal, Staatssekretär im Bundesfamilienministerium, an die Mitglieder des Kabinettsausschusses für die Reform des Familienausgleichs und die Minister für Bildung und Wissenschaft und für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 12. 7. 1970, BAK, B 136/6141.

²²⁸ Vermerk über die Sitzung des CDU-Sozialausschusses vom 28. 4. 1971, ACDP, VIII-005-024/2.

²²⁹ Beschluß der Bundesregierung über „Eckwerte und Grundsätze für die Steuerreform“ vom 11. 6. 1971, BAK, B 136/6140.

²³⁰ Informationen der sozialdemokratischen Fraktion im deutschen Bundestag Nr. 359 vom 15. 6. 1971.

Gesamtvolumen des Familienlastenausgleichs sollte nach dem Kabinettsbeschuß um knapp ein Drittel von 8,7 auf 11,5 Mrd. DM erhöht werden. Alle Kinder, auch Einzelkinder, sollten einen einheitlichen Betrag von 60 DM monatlich erhalten. Für Haushalte mit mindestens vier Kindern war eine zusätzliche Monatspauschale von 60 DM vorgesehen. Der Entwurf entsprach in der Höhe der Leistungen etwa den Vorstellungen des Familienministeriums. Für die meisten Familien hätte der Entwurf eine Verbesserung bedeutet. Schlechter schnitten allerdings die Familien ab, die mehr als zwei Kinder hatten und über einer gewissen Einkommenshöhe lagen. Diese Familien hatten bisher neben dem Kindergeld einen relativ hohen Freibetrag geltend machen können, der nach dem neuen Entwurf wegfiel und durch die Erhöhung des Kindergeldes nicht vollständig ausgeglichen wurde. Dies war auch der Hauptkritikpunkt, den die Familienorganisationen in einem Gespräch mit der SPD-Fraktion nach der Bekanntgabe der „Eckwerte und Grundsätze“ äußerten.²³¹

Die Familienvertreter fühlten sich in ihrer Position bestärkt, weil eine SPD-Steuerreformkommission kurz nach Bekanntgabe der „Eckwerte und Grundsätze“ einen Gegenentwurf publiziert hatte, der ein gestaffeltes Kindergeld vorsah: Für das dritte Kind sollten die Familien demnach 90 DM, für jedes weitere Kind 120 DM monatlich erhalten. Dadurch wäre der gestrichene Freibetrag zumindest besser ausgeglichen worden als durch ein Einheitskindergeld. Finanziert werden sollten die Leistungsverbesserungen, wie der „Heck-Plan“ es schon vorgeschlagen hatte, durch eine Limitierung des Ehegattensplittings, die der Kabinettsbeschuß – wohl mit Rücksicht auf den liberalen Koalitionspartner – jedoch ausdrücklich abgelehnt hatte. Dieser Vorstoß der Steuerreformkommission ohne Genehmigung von Parteivorstand und ohne Abstimmung mit dem Parteitag zeigt, daß auch in den SPD-Gremien der Regierungsbeschuß vom Juni 1971 nicht unumstritten war. Im Laufe des Sommers sollten daher weitere Gespräche auch mit Länder- und Verbandsvertretern geführt werden, bevor im Dezember ein Gesetzentwurf verabschiedet werden sollte.²³² Die schließlich in der Kabinettsitzung vom 29. Oktober 1971 gefaßten Beschlüsse zur Steuerreform waren ein Kompromiß zugunsten der kinderreichen Familien. Statt des einheitlichen Kindergeldes sollte nun das erste Kind 50 DM, das zweite Kind 70 DM und jedes weitere Kind 90 DM monatlich erhalten.²³³

Im Dezember 1971 legte das Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen einen Referentenentwurf für das Einkommenssteuerreformgesetz vor, der ein steuerliches Modell des Familienlastenausgleichs enthielt.²³⁴ Dadurch ergab sich aber wieder das Problem, daß ein erheblicher Teil der Leistungen von den Länderhaushalten zu tragen gewesen wäre. Den Bund kostete eine solche Reform nicht

²³¹ Gespräche mit den großen Fraktionen. Familienorganisationen sprachen mit CDU/CSU und SPD-Fraktion, in: *Stimme der Familie*, 18 (1971), Nr. 7, S. 51 f.

²³² Zum Zeitplan vgl. Protokoll der Sitzung der SPD-Bundestagsfraktion vom 17. 6. 1971, *AdSD, BT-Fraktion*, 6. WP, 66.

²³³ Beschluß der Bundesregierung zur Steuerreform vom 28./29. 10. 1971, BAK, B 136/6140.

²³⁴ Referentenentwurf eines Einkommenssteuergesetzes 1974 vom Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen vom 10. 12. 1971, PA, VII/174-B1.

wie im Kindergeldmodell vier Mrd. DM mehr, sondern eine halbe Mrd. DM weniger. Dafür hätten die Länder vor einer zusätzlichen Belastung von rund 4,2 Mrd. DM gestanden.²³⁵ Verwaltungstechnisch schien die Steuerlösung auch die näherliegende Möglichkeit zu sein, denn 90 Prozent der Empfänger von Familienleistungen waren bei den Länderfinanzbehörden bereits registriert. Dennoch standen in diesen Fragen dem Wirtschafts- und Finanzministerium schwierige Verhandlungen mit den Ländern bevor. Zunächst stagnierte jedoch die Planung für die Steuerreform aufgrund der politischen Turbulenzen. Der Rücktritt Karl Schillers führte zunächst zu einem Stillstand im Wirtschafts- und Finanzministerium. Es folgten das gescheiterte Mißtrauensvotum gegen Willy Brandt und Neuwahlen im November 1972.

Im Zusammenhang mit der geplanten Abschaffung der Steuerfreibeträge war inzwischen eine unerwartete Komplikation in bezug auf die Kirchensteuer aufgetreten. Nach Wegfall der steuerlichen Kinderfreibeträge hätten Familien entsprechend der höheren Einkommenssteuer auch eine höhere Kirchensteuer bezahlen müssen. Schon im Dezember, unmittelbar nach der Vorlage des Referentenentwurfs des Finanzministeriums, hatte das Nachrichtenmagazin „Spiegel“ vorge-rechnet, daß beispielsweise ein Familienvater mit zwei Kindern nach der Abschaffung der Kinderfreibeträge 20 Prozent mehr Kirchensteuer bezahlen müßte.²³⁶ Insgesamt wäre das Kirchensteuervolumen dadurch um einen Betrag zwischen 500 Mio. und einer Mrd. DM jährlich angestiegen.²³⁷ Die Kirchen ihrerseits wehrten sich dagegen, daß die Kirchensteuer durch die Reformpläne in einen familienfeindlichen Ruf kommen sollte. In einem Gespräch im Januar 1972 forderten sie von den Vertretern des Finanzministeriums, das Kindergeld als Abzug von der Einkommenssteuer zu gestalten, damit dieser leicht mit der Kirchensteuer verrechnet werden könne.²³⁸

Anfang 1972 zeigte sich, daß seit dem Jahreswechsel auch die Allianz der Familienverbände in der Frage der Kindergeldreform zerbrochen war. Während die konfessionellen Verbände weiterhin die Kabinettslinie unterstützten,²³⁹ sprach

²³⁵ Vgl. Aufzeichnung zur Reform des Familienlastenausgleichs des Bundesarbeitsministeriums, Abt. II, vom 22. 6. 1972, BAK, B 149/47458.

²³⁶ Neue Milliarden, in: Der Spiegel, Nr. 51 vom 13. 12. 1971, S. 73.

²³⁷ Kirchensteuer und Familienlastenausgleich. Kirchen wollen nicht an der Reform verdienen, in: Stimme der Familie, 19 (1972), Nr. 3, S. 20. Schreiben des Ratsvorsitzenden der EKD Dietzfelbinger an den Wirtschafts- und Finanzminister Karl Schiller, abgedruckt in: Familienlastenausgleich auf der langen Bank, in: Familienpolitische Informationen der EAF, 11 (1972), Nr. 4, S. 34–36, S. 36.

²³⁸ Familienlastenausgleich auf der langen Bank, in: Familienpolitische Informationen der EAF, 11 (1972), Nr. 4, S. 34–36, darin: Abdruck der Erklärung der Vertreter der beiden großen Kirchen beim Hearing des Finanzministeriums auf der Godesburg am 10. 1. 1972.

²³⁹ Die Kritik von EAF und FDK am Modell der Bundesregierung betraf nicht das Prinzip der reinen Kindergeldlösung an sich, sondern die Höhe der Leistungen für kinderreiche Familien. Sie schlugen vor, die Staffelung nicht über drei, sondern mindestens über fünf Stufen fortzusetzen. Vgl. vergleichende Gegenüberstellung der Eckwerte der Bundesregierung (vom 29. 10. 1971), eines Vorschlags des Zentralen Familienrates der Deutschen Katholiken (vom 9. 10. 1971) und eines Vorschlags des DGB (vom 12. 5. 1971), in: Stimme der Familie, 18 (1971), Nr. 12, S. 86f. Vgl. zur EAF: Erklärung des Präsidiums der Evangelischen Aktionsgemeinschaft für Familienfragen aufgrund des Eckwertebe-

sich der DFV, der seit 1969 mit dem vierten großen Verband, dem BKD, vereinigt war, in seinem Ende 1971 publizierten neuen Programm unerwartet gegen eine Einheitslösung aus.²⁴⁰ Er argumentierte, daß sich in anderen europäischen Ländern ein dualer Familienlastenausgleich mit Steuer- und Kindergeldelement bewährt habe. Diese Entwicklung machte die weiteren Gespräche zwischen den Bundesministerien und den Familienverbänden komplizierter, da die Familienvertreter nun nicht mehr mit einer Stimme sprachen. So setzte sich Rudolf Charlier vom DFV, der von den Familienorganisationen gemeinsam als Vertreter in das Hearing des Wirtschafts- und Finanzministeriums zur Steuerreform entsandt worden war, verstärkt für eine Berücksichtigung der Familiensituation in der Einkommenssteuer ein, beispielsweise für einen Haushaltsfreibetrag für Familien mit mehr als drei Kindern.²⁴¹

Erst nach den politischen Turbulenzen des Herbstes 1972 kam die Diskussion um die Familienlastenausgleichsreform langsam wieder in Gang. Während das Kindergeldmodell schon in relativ ausgereiftem Zustand als Referentenentwurf festgestellt war, ging es mit dem Steuermodell, das sich im Schlepptau der allgemeinen Steuerreform befand, langsamer voran. So legte das Finanzministerium erst im März 1973 einen neuen Referentenentwurf für die dritte Stufe der Steuerreform vor, die auch den Familienlastenausgleich umfaßte. Der Gesetzentwurf hatte die Lösung eines Steuerabzugs aufgenommen.²⁴²

Zu diesem Zeitpunkt waren die entscheidenden Fragen mit den Ländern aber noch keineswegs gelöst.²⁴³ Im Gegenteil, wie in den vorangegangenen Besprechungen lehnten die Lohnsteuerreferenten der Länder nochmals bei einer Besprechung im Mai 1973 einen steuerlichen Familienlastenausgleich „wegen Undurchführbarkeit“ einstimmig ab. Sie kündigten an, daß der Bundesrat den Steuerreformentwurf in der aktuellen Form nicht akzeptieren werde. Nachdem die Ländervertreter die Sitzung verlassen hatten, eröffnete der Referent des Finanzministeriums seinen Kollegen aus den anderen Ministerien, daß man den steuerlichen Familienlastenausgleich im Bundesfinanzministerium auch auf hoher Ebene bereits für „tot“ halte, aber damit rechne, daß die Länder nach der Ablehnung durch den Bundesrat bereit sein würden, für eine außersteuerliche Reform des Familienlastenausgleichs Landesmittel zur Verfügung zu stellen. Dies sei jedoch nicht zu erreichen, wenn man ohne offizielle Ablehnung durch den Bundesrat schon jetzt auf eine außersteuerliche Reform des Familienlastenausgleichs übergehe. Sowohl die Vertreter des Arbeits- als auch die des Familienministeriums waren skeptisch, ob dieses taktische Kalkül aufgehen würde. Falls nicht, wäre eine weitreichende Reform aus dem Bundesetat ohne Hilfe der Länder nicht realisier-

schlusses der Bundesregierung vom Oktober 1971, in: Familienpolitische Informationen der EAF, 11 (1972), Nr. 1, S. 1.

²⁴⁰ Vgl.: Familie '72. Berliner Aktionsprogramm des DFV, abgedruckt in: Die Familie. 50 Jahre deutsche Familienbewegung, Jahresschrift des DFV 1971, S. 39–44.

²⁴¹ Familienorganisationen beim „Steuer-Hearing“, in: Familienpolitische Informationen der EAF, 11 (1972), Nr. 3, S. 17.

²⁴² Referentenentwurf eines dritten Steuerreformgesetzes des Bundesfinanzministeriums vom 8. 3. 1973, PA, VII/174-A1.

²⁴³ Vermerk zum Referentenentwurf vom April 1973, BAK, B 149/47459.

bar gewesen, und man hätte sich letztlich auf eine kleinere Lösung beschränken müssen. Sie meinten daher, der „tote“ steuerliche Familienlastenausgleich“ müsse möglichst schnell „beerdigt“ werden, damit der Weg für eine alternative Lösung frei sei.²⁴⁴

Das Finanzministerium setzte sich am Ende durch, und der Bundesrat erhielt als Vorlage den Referentenentwurf mit einem steuerlichen Familienlastenausgleich.²⁴⁵ Erwartungsgemäß lehnte der Bundesrat den Regierungsentwurf ab.²⁴⁶ Der Unterausschuß „Steuerreform“²⁴⁷ erhob zwar gegen die materielle Neuordnung und Verbesserung des Familienlastenausgleichs keine prinzipiellen Bedenken, aber der Vollzug durch die Finanzbehörden der Länder stieß auf Widerstand: 4500 bis 5500 zusätzliche Arbeitskräfte müßten dafür neu eingestellt werden, errechnete der Länderausschuß.²⁴⁸ Dem hielt der Staatssekretär im Finanzministerium Porzner zwar entgegen, daß die Arbeitsverwaltung rund das zwanzigfache an Fällen neu bearbeiten müßte, da sie nicht auf Steuerunterlagen zurückgreifen könne wie die Finanzämter. An der Ablehnung des Steuerausschusses änderte dieser Einwand jedoch nichts.

Der Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik des Bundesrates sah nicht nur finanzielle und verwaltungstechnische Probleme, sondern übte auch konzeptionelle Kritik:²⁴⁹ Strittig war vor allem die Auszahlung des Familienlastenausgleichs durch die Arbeitgeber. Gerade in Notsituationen, beispielsweise bei Arbeitslosigkeit oder längerer Krankheit, sei das an die Einkommen- bzw. Lohnsteuer gebundene Auszahlungsverfahren nicht pünktlich gewährleistet, hieß es in der Ausschußempfehlung. Ging das Kindergeld an eine soziale Einrichtung, etwa an ein Jugendamt, das ein Kind in Erziehungshilfe oder Fürsorgeerziehung betreute, dann mußte sich diese Einrichtung bei häufig wechselndem Arbeitsverhältnis der Eltern ständig an wechselnde Arbeitgeber wenden, um das Geld zu erhalten. Die Lösung durch eine „Negativsteuer“ bedeute auch einen erheblichen Nachteil für die Arbeitgeber selbst, denn sie mußten eine Vorleistung für die Finanzämter erbringen und den Kindergeldbetrag an die Arbeitnehmer auszahlen. Schließlich, so meinte der Ausschuß, sei es in einem Streitfall kaum mehr möglich, das Kindergeld zwischen den Eltern angemessen aufzuteilen. Auch die Auszahlung von Teil-

²⁴⁴ Vermerk des Bundesarbeitsministeriums vom 21. 5. 1973 über die Besprechung des Finanzministeriums mit den Lohnsteuerreferenten der Länder und Vertretern des Familienministeriums über die Einkommenssteuerrechtsreform am 16.–18. 5. 1973, BAK, B 149/47459.

²⁴⁵ Entwurf der Bundesregierung für ein drittes Steuerreformgesetz vom 8. 11. 1973, BR-Drs. 700/73. Der Entwurf enthielt erhöhte Eckwerte, mit denen die negativen Folgen der Reform für kinderreiche Familien abgefedert werden sollten. Das erste Kind sollte 50 DM, das zweite Kind 70 DM und das dritte und weitere Kinder jeweils 120 DM monatlich erhalten.

²⁴⁶ Beschluß zur BR-Drs. 700/73 vom 20. 12. 1973, PA, VII/174-A2.

²⁴⁷ Der „Steuerreform“-Ausschuß war ein Unterausschuß des Finanzausschusses.

²⁴⁸ Bericht des nordrhein-westfälischen Finanzministers Wertz vor dem Bundesrat über die Verhandlungen des Finanzausschusses zum dritten Steuerreformgesetz, Protokoll der 400. Bundesratssitzung am 20. 12. 1973, S. 401–404.

²⁴⁹ Empfehlung des Bundesratsausschusses für Arbeit und Sozialpolitik an den Bundesrat vom 5. 12. 1973, S. 22–25, PA, VII/174-A2.

betragen an ausländische Arbeitnehmer sei schwer durchführbar. Daher empfahl der Arbeits- und Sozialausschuß eine Lösung außerhalb des Steuerbereichs. „Den wahren Grund“, kommentierte der evangelische Familienverband wohl nicht unzutreffend: „weshalb die Länder in so schöner Einmütigkeit das steuertechnische System ablehnten, hat niemand ausgesprochen. Die Länder wollen sich um die Mitfinanzierung des Familienlastenausgleichs herumdrücken.“²⁵⁰

Wie geschildert, traf die Ablehnung durch den Bundesrat das federführende Finanzministerium nicht unerwartet. Schon Anfang Februar 1974 konnte daher ein modifiziertes Modell zur Diskussion gestellt werden, welches vorsah, die kritischen Fälle, die nicht einfach über die Lohn- und Einkommenssteuer abgewickelt werden konnten, durch die Arbeitsverwaltung bearbeiten zu lassen.²⁵¹ Nur schrittweise war das Finanzressort bereit, von einer steuerlichen Lösung Abschied zu nehmen. Inzwischen hatte jedoch auch ein Wettlauf gegen die Zeit begonnen, denn die Option, die Steuerreform samt Familienlastenausgleich zum 1. Januar 1975 in Kraft zu setzen, schien verwaltungstechnisch kaum mehr zu realisieren. Als das Finanzministerium dem Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit im März eine Übergangslösung vorschlug, die die Zahlungen ab dem zweiten Kind der Arbeitsverwaltung übertrug, erklärte sich dieser dazu nur in der Lage, wenn noch im selben Monat ein offizieller Auftrag zur Vorbereitung erteilt würde.²⁵² Unter diesem Zeitdruck stimmte die SPD-Fraktion Anfang April der allgemeinen Arbeitsamtslösung zu.²⁵³

In Erwartung, daß diesem Beschluß auch eine Gesetzesinitiative seitens der Regierungsparteien folgen würde, forcierten auch die beteiligten Ressorts die Arbeiten an einem entsprechenden Gesetzentwurf.²⁵⁴ Bei einem Modell jenseits der steuerlichen Lösung war eine Einbindung in die dritte Stufe der Steuerreform eigentlich nicht mehr zwingend notwendig. Es genügte, das bestehende Kindergeldgesetz so zu modifizieren, daß die Leistungen den beschlossenen Eckwerten von 50 DM für das erste Kind, 70 DM für das zweite Kind und 120 DM für das dritte und jedes weitere Kind angepaßt wurden.²⁵⁵ Zu rechtfertigen war diese Leistungserhöhung aber nur dann, wenn gleichzeitig die Kinderfreibeträge in der Einkommenssteuer abgeschafft wurden. Die beiden Maßnahmen – Abschaffung

²⁵⁰ Jetzt handeln. Länder gegen Reform des Familienlastenausgleichs, in: Familienpolitische Informationen der EAF, 13 (1974), Nr. 2, S. 10–12, S. 12.

²⁵¹ Modell einer steuerrechtlichen Lösung des Kinderlastenausgleichs mit Teilabwicklung durch die Arbeitsverwaltung vom 4. 2. 1974, BAK, B 149/47462.

²⁵² Vermerk des Bundesarbeitsministeriums, Abt. II, vom 11. 3. 1974 über den Vorschlag einer Übergangslösung zur Reform des Familienlastenausgleichs unter Einschaltung der Bundesanstalt für Arbeit anläßlich des Besuchs des Präsidenten der Bundesanstalt am 11. 3. 1974, BAK, B 149/47463. Nach einer Übergangsphase sollte die Arbeitsverwaltung auch das Erstkindergeld übernehmen.

²⁵³ Vgl. Arbeitsämter sollen Kindergeld zahlen, in: Süddeutsche Zeitung vom 4. 4. 1974, S. 1.

²⁵⁴ Vermerk über eine Besprechung der Staatssekretäre von Familien-, Arbeits-, Innen-, Finanz-, Wissenschaftsministerium und Bundeskanzleramt am 3. 4. 1974, BAK, B 136/6142.

²⁵⁵ Ein weiterer wichtiger Punkt war die Integration des Öffentlichen Dienstes in die einheitliche Kindergeldregelung. Die Zahlungen sollten übergangsweise weiterhin von den Ländern abgewickelt, aber vom Bund finanziert werden.

der Freibeträge und Erhöhung des Kindergeldes – sollten formal in zwei unabhängigen Gesetzen geregelt werden, mußten aber zum gleichen Zeitpunkt in Kraft treten. So einigten sich die Ministerialvertreter mit den Mitgliedern der Regierungsfractionen darauf, eine Novelle des bestehenden Kindergeldgesetzes im Rahmen des Steuerreformgesetzes als Artikelgesetz zu verabschieden.²⁵⁶ Bei diesem Verfahren wurde das inhaltsfremde Kindergeldgesetz als Zusatzartikel an das Steuerreformgesetz angeheftet.

Am 20. April 1974 stellte das Finanzministerium eine Kostenbilanz der neuen Kindergeldregelung auf.²⁵⁷ Insgesamt sollte das Volumen des Familienlastenausgleichs um rund vier Mrd. DM erhöht werden. Hinzu kamen die zusätzlichen Verwaltungskosten in der Höhe von etwa 300 Mio. DM und die Kosten für den Besoldungsausgleich im öffentlichen Dienst, der rund 500 Mio. DM umfaßte. Für den Bundeshaushalt bedeutete die Reform jedoch weit mehr als diese rund 4,8 Mrd. DM an zusätzlichen Leistungen, denn er mußte nach dem Scheitern einer steuerlichen Lösung auch den Anteil übernehmen, den bisher die Bundesländer (und Gemeinden) getragen hatten. Hier handelte es sich noch einmal um eine vergleichbare Summe von rund 4,3 Mrd. DM. Insgesamt rechnete das Arbeitsministerium mit einer Mehrbelastung der Bundeskasse von gut neun Mrd. DM. Vier Tage später wurde ein entsprechender Gesetzentwurf bereits im Bundestagsausschuß für Familie, Jugend und Gesundheit beraten. Der Wortlaut des Textes, der den Ausschußmitgliedern zugeleitet worden war, entsprach dem Gesetzentwurf, den SPD und FDP am selben Tag in den Bundestag einbringen wollten.²⁵⁸ Mit dem Verfahren, einen Fraktionsentwurf einem Ausschuß zuzuleiten, noch bevor er im Bundestag eingebracht worden war, bewegten sich die Regierungsfractionen an der Grenze der Legalität. Liselotte Funcke von der FDP, Vorsitzende des Finanzausschusses und eine der stärksten Promotoren der Steuerreform, hatte den Entwurf dem Familien- und dem Arbeitsausschuß zugeleitet. Im Familienausschuß des Bundestags setzte, obwohl man noch keine Beschlüsse fassen konnte, bevor der Antrag offiziell eingebracht und überwiesen war, sofort eine große Aktivität ein.²⁵⁹ Viel gab es jedoch nicht zu besprechen, denn die Finanzierungsfragen waren im Finanzausschuß zu klären und an den familienpolitischen Aspekten hatte sich durch die neue Kindergeldlösung wenig geändert. Die erste Aussprache im Ausschuß konzentrierte sich daher vor allem auf die Sonderprobleme der Gastarbeiterkinder, die durch das Kindergeldmodell im Gegensatz zum steuerlichen Modell miterfaßt wurden.²⁶⁰

²⁵⁶ Vermerk des Bundesarbeitsministeriums über eine Besprechung zwischen Arbeits-, Finanz- und Familienministerium vom 19. 4. 1974, BAK, B 149/47464.

²⁵⁷ Kosten des Familienlastenausgleichs im Jahr 1975 bei einer kindergeldrechtlichen Lösung, Stand: 20. 4. 1974. Anlage zum Protokoll der 29. Sitzung des Bundestagsausschusses für Jugend, Familie und Gesundheit vom 24. 4. 1974, PA, VII/174-A3.

²⁵⁸ Entwurf eines Gesetzes zur Vereinheitlichung des Familienlastenausgleichs der Fraktionen der SPD und FDP vom 24. 4. 1974, BT-Drs. 7/2032.

²⁵⁹ Protokoll der 29. Sitzung des Bundestagsausschusses für Jugend, Familie und Gesundheit vom 24. 4. 1974, S. 10, PA, VII/174-A3.

²⁶⁰ Ebenda, S. 12f. und 16f.

Auch die oppositionelle Unionsfraktion hatte eine Strategie für ihr weiteres Vorgehen nach dem Scheitern der Steuerlösung entwickelt. Ihr Ziel war es, den von ihr befürworteten Familienlastenausgleich von der Steuerreform, die abgelehnt wurde, abzukoppeln. So erklärte der CSU-Abgeordnete Burger in einer Sitzung des Bundestagsausschusses für Familie, daß seine Fraktion einer Einbeziehung des Familienlastenausgleichsgesetzes in das Einkommenssteuerreformgesetz widerspreche, weil das bedeuten würde, daß die CDU/CSU dann mit der Steuerreform auch die Neuregelung des Familienlastenausgleichs, der sie zustimme, ablehnen müsse.²⁶¹ Bei einer getrennten Vorlage bestand dagegen im Bundestag die Möglichkeit, über jeden Entwurf gesondert und eventuell unterschiedlich abzustimmen. Der Weg, eine getrennte Abstimmung zu erzwingen, verlief über den Bundesrat, der aufgrund der Unionsmehrheit in diesem Gremium als ein Werkzeug der Parteipolitik instrumentalisiert werden konnte.

Am 5. Juni 1974 verabschiedete die Regierungsmehrheit im Bundestag den Steuerreformgesetzentwurf mit einem zusätzlichen Artikel, der einen Familienlastenausgleich nach dem Kindergeldmodell enthielt. Der Bundesrat lehnte, wie zu erwarten war, das Gesetz mehrheitlich ab und rief den Vermittlungsausschuß an. Der Unionsstrategie folgend, verlangten die Ländervertreter eine Trennung von Einkommenssteuerreform und Familienlastenausgleich.²⁶² Mit der Lösung des Familienlastenausgleichs zeigte sich die Bundesratsmehrheit weitgehend einverstanden, lediglich eine regelmäßige Anpassung der Leistungen an veränderte Lebenshaltungskosten wollte sie zusätzlich festgeschrieben sehen. Die meisten Kritikpunkte betrafen die Einkommenssteuerreform. Gemäß dem Plan, die beiden Gesetzentwürfe zu trennen, um dem Familienlastenausgleich zustimmen, die Einkommenssteuerreform aber ablehnen zu können, versagten Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz, das Saarland und Schleswig-Holstein im Bundesrat dem Vorschlag des Vermittlungsausschusses zunächst die Zustimmung und beharrten auf ihren Anträgen auf Trennung der beiden Gesetzentwürfe.²⁶³ Erst Ende Juli 1974 stimmte das Bundesratsplenum in seiner letzten Sitzung vor der Sommerpause dem Vermittlungsvorschlag zu, nachdem in etlichen steuerlichen Fragen Zugeständnisse gemacht worden waren.²⁶⁴ Das Einkommenssteuerreformgesetz konnte mit seinem Artikel über den Familienlastenausgleich am 5. August 1974 endgültig verabschiedet werden.²⁶⁵

²⁶¹ Protokoll der 32. Sitzung des Bundestagsausschusses für Jugend, Familie und Gesundheit vom 22. 5. 1974, PA, VII/174-A3.

²⁶² Anrufung des Vermittlungsausschusses durch den Bundesrat zum Gesetz zur Reform der Einkommenssteuer, des Familienlastenausgleichs und der Sparförderung vom 21. 6. 1974, BR-Drs. 410/74.

²⁶³ Entwurf eines Gesetzes zur Vereinheitlichung des Familienlastenausgleichs. Gesetzesantrag der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein vom 5. 7. 1974. BR-Drs. 512/74.

²⁶⁴ 411. Bundesratssitzung vom 26. 7. 1974. BR-Drs. 534/74, Beschluß. Zum Kompromiß hatten vor allem Zugeständnisse der Regierungsparteien im Bereich der Sonderabgaben geführt.

²⁶⁵ Gesetz zur Reform der Einkommenssteuer, des Familienlastenausgleichs und der Sparförderung (Einkommenssteuerreformgesetz – EStRG) vom 5. 8. 1974, BGBl. I (1974), S. 1769ff.

Der neue Familienlastenausgleich, der ab dem 1. Januar 1975 in Kraft trat, sah nur noch Kindergeldzahlungen vor. Die Steuerfreibeträge waren abgeschafft worden. Dafür wurde nun für jedes Kind, auch für das erste, Kindergeld gezahlt. Eine Einkommensbegrenzung gab es nicht mehr. Vor allem um die abgeschafften Steuerfreibeträge auszugleichen, wurden die Kindergeldbeträge erheblich erhöht: Das erste Kind erhielt monatlich 50 DM (zuvor keine Zahlung), das zweite Kind 70 DM (zuvor 25 DM), jedes weitere Kind 120 DM (zuvor 60 DM, ab dem fünften Kind 70 DM). Die Zahl der Kindergeldempfänger hatte sich durch die Reform von zwei auf 7,3 Millionen Familien erhöht. Hatten 1970 nur knapp ein Viertel aller Familien mit Kindern unter 18 Jahren Kindergeld erhalten, so waren es 1975 84 Prozent.²⁶⁶

Das Volumen für das Kindergeld war von gut drei Mrd. 1974 auf knapp 14,6 Mrd. DM 1975 angestiegen.²⁶⁷ Kurz vor der Reform 1974 war allerdings die Summe des steuerlichen Ausgleichs mit rund 6,4 Mrd. DM mehr als doppelt so hoch wie die des Kindergeldes.²⁶⁸ Rechnet man beide Elemente des Familienlastenausgleichs zusammen, dann stieg das Gesamtvolumen von 9,4 auf 14,6 Mrd. DM.

Zusammenfassend zeigt die Entwicklung des Familienlastenausgleichs in den ersten 25 Jahren des Bestehens der Bundesrepublik eine durchaus eindrucksvolle Bilanz. Familienpolitische Leistungen waren kein unbedeutender Posten im Sozialhaushalt der Bundesrepublik, sondern nach den Ausgaben für Alte und Kranke der drittgrößte Haushaltstitel des Sozialbudgets. Rechnet man alle Geld- und Sachleistungen zugunsten der Familie zusammen, dann umfaßten die familienpolitischen Leistungen nach der Kindergeldreform von 1974 gut 91 Mrd. DM und machten damit rund 26 Prozent des Sozialbudgets aus.²⁶⁹ Dabei bildete der wirtschaftliche Familienlastenausgleich mit rund 14,6 Mrd. DM (rund 4,7 Prozent des Sozialbudgets) nur einen kleinen, allerdings immer noch bemerkenswerten Teil dieser Summe.²⁷⁰

Häufig wird als Berechnungsgrundlage für die Dimension der finanziellen Familienhilfen lediglich das Kindergeld herangezogen, dessen Volumen stufenweise expandierte. 1955 hatten die Familienausgleichskassen rund 430 Mio. DM für Kindergeld ausgegeben. Nach der Reform von 1961 war der Etat, der aus staatlichen und gewerblichen Anteilen bestand, von 876 Mio. DM im Vorjahr auf eine Gesamtsumme von 1,24 Mrd. DM (ca. 1,9 Prozent des Sozialbudgets) angestiegen – eine Zunahme um über 40 Prozent. Und mit der großen Umstellung 1974 war

²⁶⁶ Alber, Sozialstaat, S. 140f., Tabelle 11.

²⁶⁷ Statistisches Jahrbuch, 1976, S. 393. Die Summe enthält nicht Nachzahlungen an ausländische Arbeitnehmer und die von Bund, Ländern und Gemeinden geleisteten Kindergeldzahlungen (Öffentlicher Dienst), die auf 2,7 bis 3 Mrd. DM geschätzt wurden.

²⁶⁸ Bethusy-Huc, Familienpolitik, S. 22f., Tabelle 7.

²⁶⁹ Ebenda. Hierbei wurden die Kindergeldzahlungen im Öffentlichen Dienst hinzugerechnet.

²⁷⁰ Weitere entscheidende Posten, die zu einem weit gefaßten Begriff des Familienbudgets hinzugerechnet werden können, waren die Witwenrenten (22,4 Mrd. DM), die familienbezogenen Sachleistungen der Krankenversicherung (17,2 Mrd. DM), das Ehegattensplitting (16,4 Mrd. DM), Sach- und Geldleistungen der Jugendhilfe (zusammen 4,3 Mrd. DM), die Ausbildungsförderung (2,3 Mrd. DM) und das Mutterschaftsgeld (2,2 Mrd. DM).

das Bundeskindergeldbudget von 3,05 Mrd. auf 14,6 Mrd. DM und damit fast auf das Fünffache angeschwollen.²⁷¹ Der Staatsanteil an dieser Summe war 1961 und noch einmal 1964 stark angestiegen.

Diese Expansion beruhte fast ausschließlich auf einer Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten. Während das Leistungsniveau nur geringfügig wuchs und der Bevölkerungsanteil der Kinder sogar schrumpfte, wurde 1961 mit der Einbeziehung eines Teils der Zweitkinder und 1974 mit der Integration aller Erst- und Zweitkinder der Empfängerkreis jeweils sprunghaft ausgeweitet.²⁷² Im Jahr 1956²⁷³ erhielten acht Prozent aller Kinder ein gesetzliches Kindergeld. Durch die Einbeziehung der Zweitkinder der unteren Einkommensklassen 1961 und die teilweise Aufhebung der Einkommensbeschränkung 1965 stieg dieser Anteil auf gut 30 Prozent. Mit der Reform von 1974, durch die im Prinzip alle Kinder einen Anspruch auf Kindergeld erhielten, wurde der Empfängerkreis dann noch einmal schlagartig auf knapp 84 Prozent aller Kinder erweitert.

Betrachtet man dagegen das System des Familienlastenausgleichs bis zur Reform von 1974 als System aus Kindergeld und Steuerfreibeträgen, dann zeigt sich ein weitaus differenzierteres Bild. Das Gesamtvolumen des Familienlastenausgleichs war aufgrund der Reform von 1974 zwar angestiegen, jedoch bei weitem nicht in dem Maße, wie es die einseitige Perspektive des Kindergeldes erscheinen läßt. Der steuerliche Ausgleich bildete vor der Reform von 1974 nämlich den weitaus größeren Teil des Familienlastenausgleichs. Nach der Reform fiel er gänzlich weg. Vergleicht man die Gesamtvolumina vor und nach 1974, dann lag der neue Wert nur etwa 55 Prozent über dem alten.

Auch die Entwicklung der Anspruchsberechtigten verlief im Einkommenssteuerebereich wesentlich differenzierter als beim Kindergeld. Maßgeblich für das Geltendmachen von Einkommenssteuerfreibeträgen war im Gegensatz zum Kindergeld nicht die Zahl der Kinder in einer Familie, sondern die Entwicklung des Einkommens.²⁷⁴ Je höher das Einkommen, um so größer und differenzierter war auch der Familienlastenausgleich. Je niedriger das Einkommen, um so geringer war dagegen die Möglichkeit, für mehrere Kinder Freibeträge auszuschöpfen, ganz unabhängig davon, wie viele Kinder die Familie tatsächlich hatte. Mit sinkendem Einkommen verlor der steuerliche Teil des Familienlastenausgleichs zunehmend den Bezug zur Kinderzahl in der Familie. Eine Erhöhung der Freibeträge bedeutete unter diesen Umständen nicht unbedingt für alle Betroffenen eine Verbesserung. Vielmehr wirkte sie sich ambivalent aus: Für höhere Einkommen,

²⁷¹ Zahlen nach Geschäftsbericht des Gesamtverbandes der Familienausgleichskassen für das Jahr 1955, S. 11, BAK, B 153/732; Bethusy-Huc, Familienpolitik, S. 22 f., Tabelle 7.

²⁷² Vgl. beispielsweise Alber, Sozialstaat, S. 250–253. Zum folgenden ebenda und S. 140 f., Tabelle 11.

²⁷³ Mit dem Kindergeldergänzungsgesetz von 23. 12. 1955 war die Gruppe der Kindergeldberechtigten wie oben erwähnt bereits auf Bereiche jenseits der gewerblichen Wirtschaft ausgeweitet worden.

²⁷⁴ Allerdings waren die Freibeträge nicht für alle Kinder gleich. Ab 1953 stiegen die Freibeträge mit jedem Kind an. 1953 lag der Freibetrag ab dem dritten Kind rund 40% höher als der für das erste und zweite Kind, ab 1958 erhielt auch das zweite Kind einen höheren Ausgleich als das erste.

die die Freibeträge ausschöpfen konnten, brachte sie eine Verbesserung, für niedrigere Einkommen, die die Freibeträge immer weniger in Anspruch nehmen konnten, schrumpfte der Familienlastenausgleich gegen Null. In der steuerfreien Zone der Niedrigverdiener bestand gar kein Unterschied mehr zwischen Alleinstehenden und Familien. Die Schere zwischen den Einkommensgruppen öffnete sich dadurch ein Stück weiter.

In den fünfziger Jahren blieben die Freibeträge für die Familien der untersten Einkommensgruppen gänzlich wirkungslos. Diese lagen mit ihrem Verdienst ohnehin in der steuerfreien Zone und erhielten daher weder für eines noch für zwei oder mehr Kinder einen Ausgleich. Im Laufe der fünfziger Jahre wuchsen aber immer mehr Familien mit dem allgemeinen Anstieg der Einkommen in den steuerpflichtigen Bereich hinein und profitierten damit auch von den Kinderfreibeträgen. Die Entwicklung wurde Ende der fünfziger Jahre durch die starke Erhöhung der Grundfreibeträge und die gleichzeitige Erhöhung der Kinderfreibeträge vorerst gestoppt. Dadurch fielen große Bevölkerungsgruppen wieder aus dem steuerlichen Familienlastenausgleich heraus, da ihr Einkommen nun wieder ganz im steuerfreien Bereich lag.²⁷⁵ Wie erwähnt, erhielten Ende der fünfziger Jahre nur 30 Prozent aller Familien mit zwei Kindern einen Ausgleich für mindestens eines ihrer Kinder. Bei den Dreikinderfamilien waren es 18 Prozent und bei den Familien mit vier oder mehr Kindern nur mehr neun Prozent.²⁷⁶ Von 1962 bis zur großen Reform 1974 blieben die Kinderfreibeträge dann unverändert. In dieser Zeit erreichten in einem zweiten Anlauf immer mehr Familien aufgrund der steigenden Einkommen wieder einen Steuerbereich, in dem sie Kinderfreibeträge anmelden konnten. Zunehmend konnten Familien auch für mehrere Kinder einen steuerlichen Ausgleich beantragen. Das führte dazu, daß der Effekt des steuerlichen Familienlastenausgleichs sich zunehmend nach der Kinderzahl differenzierte. Waren zuvor nur höhere Einkommensgruppen überhaupt in der Lage gewesen, für mehrere Kinder Freibeträge geltend zu machen, so profitierten im Laufe der sechziger Jahre auch die mittleren und unteren Einkommensgruppen von dem steuerlichen Ausgleich gemäß ihrer Kinderzahl.²⁷⁷ Die steuerlichen Ausgleichsbeträge sind schwer zu quantifizieren, und nicht für alle Jahre liegen Daten vor. Aber sie machten in der Regel den größeren Teil des Familienlastenausgleichs aus. 1974 betrug ihr Gesamtvolumen wie erwähnt mehr als das Doppelte des Kindergeldetats. Auch individuell war für die Familien der Steuerfreibetrag der höhere Teil der Familienzulage.

Hinter dem steuerlichen Ausgleich und hinter dem Kindergeldkonzept standen unterschiedliche familienpolitische Prinzipien. Im Einkommenssteuerbereich ging es um einen schichtinternen Ausgleich der Familienkosten. Wenn man auch nicht unbedingt pronatalistische Absichten für die Spitzenverdiener der Gesellschaft unterstellen will, so zielte dieser Teil des Familienlastenausgleichs doch un-

²⁷⁵ Vgl. Willeke/Onken, Familienlastenausgleich, S. 70, 77 f., 84.

²⁷⁶ Zahlen nach: Der Familienlastenausgleich, in: Wirtschafts- und Sozialpolitik. Informationsdienst der deutschen Wirtschaft, Sonderbeilage zum 13. Jahrgang Nr. 3/61 vom 23. 1. 1961, S. 6; vgl. auch Gebauer, Familie, S. 53.

²⁷⁷ Vgl. Willeke/Onken, Familienlastenausgleich, S. 125.

bestreitbar auf die „kulturtragenden Mittelschichten“, denen die standesgemäße Ausbildung ihrer Kinder ermöglicht werden sollte. Die Kinderfreibeträge waren ein schichtinterner Ausgleich zwischen Kinderreichen und Kinderlosen der mittleren und höheren Einkommensgruppen.²⁷⁸ Bei schlechter Verdienenden bot er höchstens für ein oder zwei Kinder einen finanziellen Ausgleich und damit keinen Anreiz für Kinderreichtum. Auf der anderen Seite kann man aber wohl auch keine sozialdisziplinierenden oder repressiven Intentionen gegen Familien mit geringem Einkommen unterstellen. Vielmehr nahmen die Familienpolitiker die ambivalenten Auswirkungen für Geringverdienende zunächst in Kauf und schufen später in Form des Zweitkindergeldes eine komplementäre Regelung, die unerwünschte Wirkungen zumindest teilweise ausgleichen sollte.

An der Frage des schichtinternen Ausgleichs schieden sich die Meinungen der Parteien. Bis in die sechziger Jahre hinein hielten die Unionsparteien und die Liberalen am Ziel des schichtinternen Ausgleichs fest.²⁷⁹ Die Sozialdemokraten dagegen waren von Anfang an gegen diesen Ansatz. Bereits während der Verhandlungen um das „Sozialpaket“ Anfang der sechziger Jahre gab es aber Hinweise darauf, daß der neue CDU-Familienminister Bruno Heck sich mit Plänen zur Streichung der Steuerfreibeträge befaßte und sich damit an die sozialdemokratische Position annäherte.²⁸⁰ Ausschlaggebend für eine offizielle grundsätzliche Wendung Hecks in diese Richtung war dann aber erst die Sozialenquete mit ihren Forderungen nach einer Vereinheitlichung des Familienlastenausgleichs. Im sogenannten „Heck-Plan“, den der Familienminister während der Großen Koalition 1967 entwickelte, war die Zusammenfassung von Kindergeld und steuerlichen Ermäßigungen für Kinder zu einer einheitlichen, einkommensunabhängigen Familienzulage vorgesehen.²⁸¹ Der Abschied vom Ziel des schichtinternen Ausgleichs war also bereits vollzogen, bevor die sozialliberale Koalition die Regierung übernahm, auch wenn über die Durchführung einer entsprechenden Reform während der Regierungszeit der Großen Koalition keine Einigkeit mehr erzielt werden konnte. Die Gründe für die Verzögerung liegen wohl weniger im mangelnden Reformwillen des familienpolitischen Kabinettsausschusses der Großen Koalition als vor allem darin, daß die Finanzierung zwischen Bund und Ländern umstritten war. Die laufenden Bund-Länder-Verhandlungen zur Finanzreform sollten 1967 nicht mit einer so schwerwiegenden Umstellung belastet werden.

Beim Kindergeld ging es dagegen im Kern um die Frage des Familienlohns. Dem Konzept des ersten Kindergeldgesetzes von 1954 lag die Idee des „absoluten Familienlohns“ zugrunde, die davon ausging, daß der Marktlohn für den Unter-

²⁷⁸ Wuermeling, Grundfragen, S. 1907.

²⁷⁹ Für die FDP spielten aber vor allem steuersystematische Aspekte eine Rolle. Ihr ging es darum, das Existenzminimum des Kindes steuerfrei zu halten.

²⁸⁰ Vgl. Schreiben des Geschäftsführers des FDK Karl-Heinz Groebmair an Hans Hutter, Präsident des FDK vom 28. 3. 1963, in dem Groebmair berichtet, er habe von dem ehemaligen Präsidenten Justin Hamm von diesem Vorhaben im Bundesfamilienministerium erfahren, FDK/Berlin, Ordner Hutter, Präsidium.

²⁸¹ Zur Diskussion um den „Heck-Plan“: Überlegungen zur Verbesserung des steuerlichen Familienlastenausgleichs, in: Informationen des Bundesministeriums für Familie und Jugend vom 9. 9. 1968.

halt einer vierköpfigen Familie ausreiche. Im Bundesfamilienministerium verfocht man dagegen von Anfang an einen anderen Ansatz: den des „relativen Familienlohns“. Dabei sollte der Marktlohn je nach Familiengröße durch soziale Zulagen ergänzt werden. Dieser Ansatz trug dem Grundproblem Rechnung, daß das Markteinkommen und der Bedarf einer Familie strukturell unabhängig voneinander waren und daß unterschiedliche Familiengrößen auch unterschiedliche Bedürfnisse entstehen ließen. Der „relative Familienlohn“ konnte darauf flexibel eingehen. Über eine Arbeitgeberumlage war dieses Modell jedoch im Gegensatz zum „absoluten Familienlohn“ nicht mehr zu finanzieren. Dem stand zum einen das große Volumen einer solchen Umlage entgegen, das die Arbeitgeber zu übernehmen ablehnten, und zum anderen der Gedanke, daß es hierbei um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ging, die durch allgemeine Steuermittel finanziert werden sollte. Die Umstellung auf den „relativen Familienlohn“, der aus Bundesmitteln finanziert wurde, setzte mit der Reform von 1961 ein. Das Bundeskindergeld von 1964 war letztlich nur eine konsequente Fortsetzung davon.

Das Zweitkindergeld, das 1961 eingeführt wurde, war ursprünglich als kompensatorische Leistung für die Familien konzipiert, die aufgrund ihres geringen Einkommens keine Steuerfreibeträge geltend machen konnten. Es bildete damit ein Verbindungsglied der beiden Elemente des Familienlastenausgleichs. Durch die Einführung des Zweitkindergeldes zu einem Zeitpunkt, zu dem die steuerliche Familienunterstützung nur noch einen sehr kleinen Teil der Familien erreichte, wandelte sich das Kindergeldsystem in den Augen der Zeitgenossen aber zum eigentlichen Kernelement des Familienlastenausgleichs. Dazu trug nicht unerheblich bei, daß die Wirkungen des Kindergeldes besser kalkulierbar und politisch kontrollierbar waren als die der steuerlichen Freibeträge. Trotzdem entwickelten die Steuerfreibeträge aber eine erhebliche Beharrungskraft, vor allem weil neben dem familienpolitischen auch zwei steuersystematische Argumente für sie sprachen: Zum einen stellten die Freibeträge das Existenzminimum des Kindes frei und zum zweiten entsprach die Progression der steigenden Steuerlast. Diese beiden steuerlichen Argumente blieben, auch nachdem das familienpolitische Grundprinzip des schichtinternen Ausgleichs bereits nicht mehr konsensfähig war, bestehen.²⁸²

In dem Maße, in dem der schichtinterne Ausgleich als familienpolitisches Ziel an Bindungskraft verlor, dominierten Kindergeldmodelle, die nicht einkommensabhängig waren, dafür aber einen Bezug zur Kinderzahl hatten, die weitere Reformdiskussion. In der Debatte um eine Vereinheitlichung des dualen Systems standen sich Ende der sechziger Jahre wieder zwei Konzepte gegenüber: die „Finanzamts-“ und die „Arbeitsamtslösung“. Die Frage war keineswegs nur eine verwaltungstechnische Spitzfindigkeit, sondern berührte im föderativen Finanzsystem der Bundesrepublik einen Kernpunkt. Denn bei der „Finanzamtslösung“ wurde das Kindergeld als Steuerabzug gewährt, und damit trugen die Länder, die rund zwei Drittel der Einkommenssteuer erhielten, einen entsprechenden Teil des Familienlastenausgleichs. Bei der „Arbeitsamtslösung“ wurde das Kindergeld aus

²⁸² Vgl. dazu neuerdings auch Kannengießer, Familienlastenausgleich; Oberhauser, Familienlastenausgleich.

dem Bundesetat und damit aus dem Fonds der Verbrauchssteuern finanziert, an denen die Länder nicht beteiligt waren. In den Verhandlungen um die Steuerreform Anfang der siebziger Jahre tobte zwischen Bund und Ländern der Streit um die Milliardenbeträge des Familienlastenausgleichsetats. Dieser Konflikt mußte erst gelöst werden, bevor 1974 eine „Arbeitsamtslösung“ in Kraft treten konnte.

Fragt man nach dem Familienleitbild der verschiedenen Teile des Familienlastenausgleichs, so können zwei Aspekte unterschieden werden: zum einen die Frage, ob die Maßnahmen auf Geburtenförderung zielten, und wenn ja, ob sie sich für bestimmte Einkommensgruppen unterschiedlich auswirkten; zum anderen die Frage nach der Rollenverteilung zwischen den Geschlechtern.

Den Maßnahmen des steuerlichen Ausgleichs kann man pauschal weder das Leitbild der kinderreichen Familie noch das der Kleinfamilie zuordnen. Der steuerliche Teil des Familienlastenausgleichs hatte vielmehr je nach Einkommenschicht einen unterschiedlichen Bezug zur Kinderzahl. In der Frage der Müttererwerbstätigkeit verhielt sich der Einkommenssteuerfreibetrag neutral. Er wurde nicht geringer, wenn die Frau außer Haus arbeitete, sondern blieb allein auf das Einkommen bezogen, unabhängig davon, durch wen es erwirtschaftet wurde. Allerdings ging Familienminister Wüermeling davon aus, daß Mütter nur aus wirtschaftlicher Not außerhäuslich arbeiten würden. Indem er finanzielle Unterstützung anbot, beseitigte der Steuernachlaß diese Motivation der Mütter zu arbeiten. Klarer ist der Bezug auf die beiden Leitbildfragen beim Kindergeld. Das Kindergeld zielte auf Familien mit mindestens drei Kindern, da bis 1974 nur ein kleiner Teil der zweiten Kinder und keine Einzelkinder kindergeldberechtigt waren. Allerdings deckte das Kindergeld immer nur einen Teil der Unterhaltskosten eines Kindes, so daß mit jedem Kind die Summe, die die Familie aufbringen mußte, anstieg. Diesem Problem stellte sich die Reform 1961, indem sie das Kindergeld staffelte.

Die Entwicklung des zweiteiligen Familienlastenausgleichs in der Bundesrepublik bis 1975 sperrt sich im Grunde gegen eine Einordnung in die herkömmlichen Fragen nach dem Leitbild der Familienpolitik: Kinderzahl und Müttererwerbstätigkeit. Vor allem in den steuerlichen Fragen kann erst im nachhinein untersucht werden, welche Familienformen sie förderten. Intentional wirksamer waren dagegen vor allem die beiden Grundprinzipien des schichtinternen Ausgleichs und des Familienlohnkonzeptes, die im Zusammenspiel mit der Finanzordnung der Bundesrepublik die Entwicklung maßgeblich prägten. Diese Prinzipien bildeten zwei unterschiedliche Ansätze, die monetäre Familienpolitik in die soziale Marktwirtschaft zu integrieren. Eine entscheidende Konfliktlinie für die Entwicklung des Familienlastenausgleichs war daher letztlich das Verhältnis des Familienlastenausgleichs zur marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung. Nachdem rund zwanzig Jahre lang die verschiedenen Modelle konkurrierend nebeneinander gestanden hatten, setzte sich mit der Reform von 1974 vorerst das Konzept des „relativen Familienlohns“ und damit eine externalisierende, marktferne Lösung durch.²⁸³

²⁸³ Vgl. Zacher, Grundtypen, S. 575 f.

Der Abschied vom schichtinternen Ausgleich und vom „absoluten Familienlohn“ markierte den Umschlagspunkt von einer Familienpolitik, die sich primär an der Einkommensverteilung des Arbeitsmarktes orientierte, hin zu einer Politik, die den Familienlastenausgleich als eigenständige gesellschaftspolitische Aufgabe begriff. Die Verantwortung für die Familie ging damit aus der Hand der Sozialpartner auf die des Staates über, der die familiengerechte Ergänzung des Lohnes zur gesamtgesellschaftlichen Aufgabe erklärte.

IV. Familienbildung und -beratung: Profilierung eines neuen Politikfeldes zwischen Bund, Ländern, Kommunen und freien Trägern

„Es ist heute schon fast ein Gemeinplatz festzustellen, daß wir in einer Zeit tiefgreifender Umbrüche leben und auch im Hinblick auf die Gehalte und Formen von Ehe, Familie und Elternschaft kaum noch auf vorgezeichnete Umrisse und durch Generationen hindurch erprobte Verhaltensmuster oder auf allgemein als verbindlich anerkannte Normen zurückgreifen können.“¹ Mit diesen Worten beklagte der Staatssekretär im Familienministerium Heinrich Barth² 1967 die zunehmende Orientierungslosigkeit in Familienfragen. Die Aussage ist vor allem deshalb so bemerkenswert, weil sie sich deutlich von den dogmatischen Formulierungen, mit denen noch Franz-Josef Wuermeling ein Jahrzehnt zuvor die Grundlagen der Familie beschworen hatte, unterschied. Jener hatte lediglich auf die äußerlichen Gefährdungen der modernen Gesellschaft für die traditionelle Familie hingewiesen und seine Familienpolitik als eine Form des Schadensausgleichs hierfür angesehen. Inzwischen schienen aber ganze Wertgefüge und Lebenspläne ins Wanken geraten zu sein, die Orientierung an „Sitte und Tradition“ reiche, so Barth, für eine Bewältigung des Lebens in der modernen Gesellschaft mit seinen neuen Herausforderungen offenbar nicht aus. Der Familienpolitiker sprach damit den traditionellen Normen teilweise ihre Geltung ab.

Barth beobachtete zudem, daß sich eine Kluft zwischen den Generationen auftat: Was für die Eltern noch als verbindliche Tradition galt, erkannten die Kinder nicht mehr an, Leitbilder, die noch vor kurzem in der Gesellschaft vermeintlich fest verankert gewesen waren, wurden plötzlich in Frage gestellt, und die Vermittlung grundlegender Wertvorstellungen über Ehe und Familie von einer Generation zur nächsten schien damit ernstlich gefährdet.

Hinzu kam ein weiteres Problem: Die Eltern waren nicht mehr die einzigen Vermittler von Wertvorstellungen und Bildungsinhalten, sondern standen in Konkurrenz mit anderen, teilweise auch kommerziellen Institutionen. Die „geheimen Miterzieher“ gewannen zunehmend an Bedeutung im Leben der Kinder und Jugendlichen. Gemeint sind damit vor allem Schule, Medien und Freizeitorganisationen, die unabhängig vom Elternhaus und für die Eltern nahezu unkontrollierbar Einfluß auf die nachwachsende Generation ausübten. Barth zog daraus die Schlußfolgerung, daß die Familien professionelle Unterstützung beim Vollziehen des Wertewandels brauchten. Dies sah er als Aufgabe der Familienbildungsstätten

¹ Barth, Aktivierung, S. 14f.

² Zur Biographie von Heinrich Barth vgl. Kapitel II, Fußnote 55.

an. Mit seiner Argumentation ging Barth über die herkömmliche Begründung für die Arbeit der Familienbildungsstätten weit hinaus, wonach diese lediglich Wissenslücken füllen sollten.³

Barths Stellungnahme war kennzeichnend für die Situation am Vorabend der „Studentenrevolte“, die mit dem Stichwort „1968“ bezeichnet wird. Im nachhinein erscheint sie als ein Ereignis, bei dem traditionelle Familienstrukturen und deren Leitbilder auf einen Schlag zertrümmert wurden. Die Chiffre „1968“ steht dabei für kulturelle Revolution, Frauenemanzipation und sexuelle Befreiung.⁴ Bei genauerer Betrachtung muß man jedoch diesen Eindruck, der vor allem von den Zeitgenossen geprägt wurde, relativieren, denn viele gesellschaftliche und kulturelle Veränderungen hatten lange vor dem Stichjahr 1968 eingesetzt und traten im Rahmen der Studentenrevolte nur besonders medienwirksam ins Licht der Öffentlichkeit. Weitreichende gesellschaftliche Strukturveränderungen, die das traditionelle christlich-bürgerliche Familienleitbild in Frage stellten, reichen bis in die fünfziger Jahre und weiter zurück. Die 68er-Revolte wirkte nicht nur als Initialzündung für grundlegende Umwälzungen im Bereich der Sexualmoral, sondern auch als eine Art Katalysator für bereits seit längerem laufende gesellschaftliche Wandlungsprozesse.

Die Zahl der erwerbstätigen Ehefrauen und Mütter beispielsweise, die das herkömmliche Rollenverständnis durchbrachen und mit ihrer Erwerbsarbeit neue Konflikte und Herausforderungen in die Familien trugen, war wie oben dargelegt bereits im ersten Jahrzehnt der Geschichte der Bundesrepublik spürbar angestiegen. Auch der Abbau starrer Verhaltensregeln und das Aufweichen von hierarchischen Machtverhältnissen unter den Ehepartnern und zwischen Eltern und Kindern war ein langfristiger Wandlungsprozeß. Dieser Prozeß der „Informalisierung“ sozialer Beziehungen, der auch in anderen gesellschaftlichen Bereichen zu beobachten war, prägte den Umgang der Ehepartner, veränderte aber auch das Verhältnis zwischen den Generationen. Durch den Rückzug der Eltern gewannen die Jugendlichen mehr Entscheidungsfreiräume.⁵

Die Restauration des traditionellen Familienleitbildes in den fünfziger Jahren hatte sich zudem auf brüchigem Boden vollzogen. Noch kurz zuvor hatte in der unmittelbaren Nachkriegszeit eine „Verwahrlosung der Sitten“ die Basis der Familien erschüttert. Eltern waren ihren Kindern gegenüber machtlos und überfordert gewesen, die in Fragen der Sexualmoral eigene Wege gingen.⁶ Bei Männern, die aus dem Krieg zurückkamen, hatten Soziologen vielfach eine „Verrohung“ des geschlechtlichen Verhaltens beobachtet.⁷ Viele Frauen – vor allem wenn ihre Ursprungsfamilie zerstört war – hatten zunächst die Wiederaufnahme ihrer traditionellen Geschlechterrolle abgelehnt. Angesichts der Vorgeschichte erscheint das

³ Vgl. beispielsweise noch die Argumentation von Martin Donath in ders., Eheseminare, S. 7.

⁴ Frevert, Umbruch, S. 643.

⁵ Vgl. Korte, Gesellschaft, S. 94–97.

⁶ Niehuss, Strukturgeschichte, S. 309.

⁷ Ebenda.

Festhalten am Familienideal in den fünfziger und frühen sechziger Jahren in mancher Hinsicht eher wie ein äußerliches Korsett, das in Zeiten morsch gewordener Lebensrealitäten wieder künstlich Halt geben sollte.

Die Bilanz der empirischen Daten für die fünfziger und frühen sechziger Jahre fällt nicht zugunsten der etablierten Idealvorstellungen aus. Ein Indiz für die herrschende Doppelmoral ist beispielsweise der Umgang mit vorehelichem Geschlechtsverkehr.⁸ Einer Umfrage der Zeitschrift „Constanze“ zufolge bewerteten noch 1949 61 Prozent der Befragten die „freie Liebe“ nicht als unmoralisch. In einer anderen Umfrage aus demselben Jahr gaben rund 90 Prozent der Männer und rund 70 Prozent der Frauen an, vorehelichen Geschlechtsverkehr gehabt zu haben. Dieser freizügigen Nachkriegsphase, die etwa bis zur Währungsreform dauerte, folgte eine Phase, in der sich die Moralvorstellungen wieder spürbar verhärteten. Eine Umfrage in Darmstadt ergab beispielsweise 1950, daß inzwischen eine überwältigende Mehrheit der Befragten das „freie Zusammenleben von Mann und Frau“ ablehnten. Verändert hatte sich allerdings in erster Linie das Leitbild, was vor allem dazu führte, daß Wertvorstellung und Praxis auseinanderfielen. Dies zeigte sich beispielsweise, als die beiden Kinsey-Reporte aus den Jahren 1948 und 1953 in Deutschland bekannt wurden, die zu dem Ergebnis kamen, daß in weiten Kreisen der Bevölkerung voreheliche Sexualkontakte „normal“ seien. Zwar ließen sich die Zahlen aus den USA nicht unmittelbar auf die Situation in Deutschland übertragen, aber die Sozialwissenschaftler in der Bundesrepublik mußten doch eingestehen, daß der Trend auch hier in dieselbe Richtung ging. Vorehelicher Geschlechtsverkehr bei Jugendlichen war auch in den fünfziger und sechziger Jahren in der Bundesrepublik keine Ausnahmereignung.

Angesichts dieser Entwicklungen erscheinen die grundstürzenden Prozesse während der „68er-Revolte“ zumindest in langfristige gesellschaftliche Wandlungstrends eingebunden. Nur auf den ersten Blick mag der Bruch mit dem herkömmlichen Familienleitbild in den späten sechziger Jahren radikal erscheinen, vor allem weil der Heirats- und Babyboom der fünfziger und frühen sechziger Jahre auf einen Aufschwung des traditionellen Wertgefüges hindeutete. Auch die statistischen Zahlen scheinen den Trend zur leitbildkonformen Familienstruktur zu bestätigen. Die Daten sagen aber nicht viel über die Innenverhältnisse der Ehen und Familien aus. Die öffentliche Diskriminierung geschiedener Frauen und die wirtschaftliche Notsituation, in die Frauen infolge einer Scheidung vielfach gerieten, sprechen eher dafür, daß viele innerfamiliäre Probleme nicht in Form von Trennungen ausgetragen wurden, sondern ein Teil der Ehen selbst dann zum Schein aufrecht erhalten wurde, wenn die eheliche Lebensgemeinschaft schon lange nicht mehr bestand.⁹ Nicht ohne Grund prangerte die 68er-Bewegung gerade das Auseinanderfallen von Norm und Wirklichkeit und die herrschende Doppelmoral an.

⁸ Vgl. zum folgenden ebenda, S. 312–314.

⁹ Delille/Grohn, Blick, S. 47 f., mit eindrucksvollem Fallbeispiel.

Auch die „Familieneuphorie“, die sich an zahlreichen Artikelserien und Leserbrief-Anfragen in zeitgenössischen Frauenzeitschriften ablesen läßt,¹⁰ ist weniger ein Indiz für die sozialen Verhältnisse als ein Hinweis auf die hohen Idealvorstellungen. Die großen Erwartungen, die mit Ehe und Familie verbunden waren, trugen in gewissem Maß schon den Keim für tiefe Enttäuschungen in sich. Manche neuen Probleme, die das Geschlechterverhältnis dynamisierten, entstanden erst aus dieser Ambivalenz.¹¹ Unerfüllte Erwartungen bildeten eine Ausgangsbasis für die „Sexualitätsdebatte“ in der Bundesrepublik in den sechziger Jahren. Aufklärungsliteratur und -filme, wie beispielsweise die von Oswalt Kolle, reagierten in gewissem Maße auf diese gestiegenen Erwartungen und befriedigten ein Informationsbedürfnis. Die öffentliche Thematisierung der individuellen Sexualität – innerhalb und außerhalb der Ehe – bedeutete allerdings gegenüber dem prüden gesellschaftlichen Klima der fünfziger Jahre¹² einen massiven Tabubruch. Die gezielte pornographische Provokation Kolles rief daher große Empörung hervor. Die sechziger Jahre bildeten in diesem Zusammenhang eine „Interimsphase“, die Grenzen niederriß, aber die Dynamik doch im Zaum zu halten versuchte.¹³

Welche Ziele die Studentenrevolte im Hinblick auf die Geschlechterverhältnisse verfolgte, läßt sich anhand der drei Punkte des „Aktionsrats zur Befreiung der Frauen“, der im Januar 1968 ins Leben gerufen wurde, nachzeichnen:¹⁴ Es ging erstens um die Revolutionierung des Alltagslebens. Kritisiert wurde, daß Frauen und Kinder vom öffentlichen Leben ausgeschlossen seien. Zweitens sollten die Beziehungen zwischen Mann und Frau in der Partnerschaft aufgebrochen werden. Konkret erklärten die Verfasser des Aufrufs die Kindererziehung zum Politikum, für das auch Männer zuständig seien. Schließlich ging es drittens um Veränderungen in der Erziehung. In den traditionellen Erziehungssystemen, so lautete der Vorwurf, werde die „autoritäre Persönlichkeit“ reproduziert. Neue Einrichtungen – die sogenannten „Kinderläden“ – sollten diese Situation durchbrechen und antiautoritäre Erziehungsmethoden erproben.

Diese Forderungen blieben weitgehend im studentischen Milieu der 68er-Bewegung verhaftet und erreichten die breite westdeutsche Gesellschaft erst verzögert und in gemäßigter Form. Auswirkungen der „sexuellen Revolution“ und der antiautoritären Erziehungsgrundsätze zeigten sich in der gesellschaftlichen Lebenswirklichkeit erst in den siebziger Jahren und rekurierten nur in wenigen Punkten, wie z. B. der Kinderladenbewegung, unmittelbar auf die Initialwirkung von „1968“, die jedoch langfristig gesehen einen umfassenden Wertewandel forcierte. Die experimentierfreudige Sexualität war ebenfalls vor allem ein Phänomen der Jugendkultur der siebziger Jahre. Das zentrale Gründungsereignis der neuen

¹⁰ Vgl. Lott, Frauenzeitschriften; dies., Brigitte; Lehr, Nachrichten; neuerdings auch Horvath, Frauenleitbilder, und Seegers, Hör zu.

¹¹ Vgl. hierzu und zum folgenden Frevert, Umbruch, S. 652 f.

¹² Vgl. dazu mit zahlreichen Argumenten v. a. aus dem Bereich der Aufklärung und des Umgangs mit Verhütungsmitteln Niehuss, Strukturgeschichte, S. 319–323.

¹³ Frevert, Umbruch, S. 653.

¹⁴ Vgl. dazu Schulz, Bräute, S. 100–106.

Frauenbewegung mit großer gesellschaftlicher Breitenwirkung – die Debatte um den § 218 – fand auch erst einige Zeit später, Anfang der siebziger Jahre, statt, auch wenn sie ohne den Tabubruch von „1968“ kaum denkbar gewesen wäre. Zwischen „1968“ und der neuen Frauenbewegung mit ihrem Ziel, die traditionellen Geschlechterverhältnisse aufzubrechen, gab es zwar keine kontinuierliche Linie, aber doch starke gegenseitige Bezüge.¹⁵

Die oben zitierte Stellungnahme Heinrich Barths ist ein Beleg dafür, daß die Politiker aus dem Wertewandel, den sie zu spüren glaubten, Konsequenzen zogen. Angesichts von sich auflösenden Wertbezügen kam hierbei den Familienbildungsstätten¹⁶ in den Augen der Familienpolitiker eine zentrale Bedeutung zu, da sie die einzigen Instanzen zu sein schienen, die auf die Veränderungen gestaltenden Einfluß nehmen konnten. Der Wertewandel im Bereich der Familien modifizierte die Rahmenbedingungen und schrieb den Institutionen der Familienbildung eine neue Funktion zu. Während die Anfänge der Familienbildung in der Bundesrepublik im Zeichen von Ergänzungsbildung und Fürsorge standen, erlangte sie um so mehr eine Schlüsselstellung im familienpolitischen Konzept, je stärker das traditionelle Familienideal in Frage gestellt wurde und dadurch eine Leerstelle zu entstehen drohte.

Einrichtungen der Familienbildung und -beratung befanden sich zumeist in kommunaler oder freier Trägerschaft. Sie unterstanden im allgemeinen der Kulturhoheit der Länder. Als Mitte der sechziger Jahre sowohl bei den Trägern selbst als auch in der Politik der Wunsch nach einer bundesweiten Koordination laut wurde, stieß die Systematisierung dieses Bereichs aufgrund der komplizierten Verflechtung der beteiligten Ebenen schnell auf Probleme, die aus der traditionell gemischten Organisation dieser Einrichtungen im föderativen System Westdeutschlands erwuchsen. Dieser Prozeß spiegelt exemplarisch die sozialpolitischen Problemlagen, die sich aus der föderalen Struktur der Bundesrepublik ergaben. Parallel zur inhaltlichen Umformung ergaben sich also für die Familienbildungseinrichtungen auch organisatorische Probleme, die die Entwicklung maßgeblich beeinflussten. Wie sich das für den Aufschwung der Familienbildungseinrichtungen auswirkte, soll im folgenden näher untersucht werden.

¹⁵ Ebenda, S. 97.

¹⁶ Bis Mitte der sechziger Jahre bestand das Netz der Familienbildungs- und -beratungseinrichtungen in der Bundesrepublik aus unterschiedlichsten Institutionen, die kaum systematisch zu unterscheiden waren. Wohlfahrtsverbände, Interessengemeinschaften, Gemeinden und Kommunen unterhielten diverse Formen von Einrichtungen mit uneinheitlichen Bezeichnungen. Hier soll allgemein der Begriff „Familienbildung und -beratung“ verwendet werden, der sich erst im Laufe des Systematisierungsprozesses der sechziger Jahre herausbildete. Unter ihm werden Mütterschulen, Ehe- und Elternschulen sowie Einrichtungen der Ehe-, Familien- und Jugendberatung zusammengefaßt. Innerhalb dieser Definition lassen sich die Institutionen in die Gruppe der präventiv ansetzenden „Bildungseinrichtungen“ und die der meist im Einzelfall reaktiven „Beratungseinrichtungen“ einteilen.

1. Familien- und Eheberatung zwischen Tradition und neuen Herausforderungen

Familienberatung in den fünfziger und frühen sechziger Jahren: ein neuer Anfang?

Einrichtungen zur Familienbildung und -beratung wurden in Deutschland erstmals in der Weimarer Zeit in größerem Umfang politisch thematisiert. Damals waren vom „Bund für Mutterschutz und Sexualreform“ unter Helene Stöcker in vielen Städten Ehe- und Sexualberatungsstellen gegründet worden. Sie hatten sich vor allem mit der Beratung von Frauen in wirtschaftlicher Not beschäftigt. Im Zentrum hatten Fragen der Empfängnisverhütung und des Schwangerschaftsabbruchs gestanden.¹⁷ Daneben waren amtliche Eheberatungsstellen, die vor allem Fragen der Eugenik behandelten, entstanden. Die Gründung katholischer Beratungsstellen in den zwanziger Jahren ist als eine Gegenbewegung zur Zunahme dieser Beratungsformen zu verstehen. Sie befaßten sich vor allem mit Problemen innerhalb von Ehe und Familie. In der NS-Zeit übernahmen die staatlichen Gesundheitsämter die Eheberatungsstellen und instrumentalisieren sie zur Erfassung und Aussonderung im Sinne der nationalsozialistischen „Rassenhygiene“.

Nach 1945 wurden die amtlichen Sexualberatungsstellen der Weimarer Zeit nicht wieder eingerichtet. Die Kirchen und die paritätischen Träger hingegen knüpften an ihre Weimarer Traditionslinien an. Schon in den frühen fünfziger Jahren bildeten sich drei unterschiedliche Formen der Familienbildung und -beratung in der Bundesrepublik heraus: die in paritätischer Trägerschaft, die unter konfessionellem Dach sowie die Einrichtungen der „Deutschen Gesellschaft für Ehe und Familie“ (später Pro Familia).

Als erster Zusammenschluß von Jugend- und Eheberatungsstellen bildete sich 1949 die paritätische „Deutsche Arbeitsgemeinschaft für Jugend- und Eheberatung“ (DAJEB). 1952 waren in der DAJEB nach eigenen Angaben 56 „näher bekannte“ Beratungsstellen organisiert.¹⁸ Mitte 1954 umfaßte diese Liste 49 Ehe- und Familienberatungsstellen und 38 „Arbeitsgemeinschaften“, das heißt kirchliche Gemeinden und kommunale Jugend- und Gesundheitsämter, die unter anderem auch Beratungsstunden anboten.¹⁹ Damit war die DAJEB bis Mitte der fünfziger Jahre der stärkste Verband in diesem Bereich. Sie sah ihre Aufgabe anfangs vor allem in drei Punkten: in der Durchführung von Fachtagungen (1), in der Formulierung von Richtlinien für die Beratungsarbeit und der Standardisierung der Ausbildung von Eheberatern (2) und schließlich darin, ein Forum für Erfahrungsaustausch zu bieten (3).²⁰ Den seit der Weimarer Zeit traditionellen Vorrang der

¹⁷ Vgl. dazu von Soden, Sexualberatungsstellen.

¹⁸ Vgl. zu den Zahlen: Erfahrungen der Eheberatung im Jahre 1952. Zusammengestellt aus Tätigkeitsberichten von Eheberatungsstellen im Auftrage der DAJEB, in: Der öffentliche Gesundheitsdienst, 15 (1953), H. 9, S. 360–365, S. 363.

¹⁹ Jahresbericht der DAJEB 1953, BAK, B 189/2815.

²⁰ Vgl. Denkschriften der DAJEB von 1949 und 1953. Zusammenfassung der Denkschrift von 1953 in: Jahresbericht der DAJEB 1953, BAK, B 189/2815.

Ärzte bei der Beratung lehnten die in der DAJEB versammelten Organisationen ab.²¹ Sie strebten die Teamarbeit von Ärzten, Erziehern, Juristen, Seelsorgern und Eheberatern an. Diese Grundsatzentscheidung war für die Entwicklung in den sechziger Jahren von entscheidender Bedeutung.

Inhaltlich knüpfte die DAJEB an die Grundsätze des von Carl Coerper gegründeten „Deutschen Verbandes für psychische Hygiene“ von 1928 an.²² Der ehemalige Leiter des Kölner Gesundheitsamtes Coerper, der seit 1937 Leiter der NSV-Gauabteilung für Volksgesundheit im Gau Köln-Aachen gewesen war und als ein Vertreter der biologistischen Sozialhygiene galt, wurde 1949 auch erster Vorsitzender der DAJEB.²³ Zu den Gründungsmitgliedern gehörten neben Carl Coerper Jochen Fischer²⁴ und der promovierte NS-Rassenhygieniker Lothar Loeffler²⁵. Es fällt auf, daß hier vor allem Personen aus dem Umfeld der evangelischen Diakonie aktiv wurden, die in den frühen dreißiger Jahren an der Durchsetzung der Zwangssterilisation in den evangelischen Fürsorgeeinrichtungen beteiligt gewesen waren und sich bereits damals für eine breite Erfassung von gesundheitsstatistischen Daten eingesetzt hatten. Die Erfassung sozialstatistischer Daten, die die DAJEB in ihren Beratungsstellen einführte, erinnerte auch an die erbbiologischen

²¹ Fischer, Formen.

²² Vgl. Bericht der Jahrestagung der DAJEB 1953 in Detmold vom 8.–10. 5. 1953, S. 4f., BAK, B 189/2815. Das Ziel der im „Deutschen Verband für psychische Hygiene“ zusammengeschlossenen Psychiater war eine möglichst umfassende „erbbiologische Bestandsaufnahme“ von Patienten in Heil- und Pflegeanstalten und von der Bevölkerung. Vgl. Roth, Bestandsaufnahme, S. 59.

²³ Carl Coerper (1886–1960), Arzt, seit 1918 Gesundheitsamt Barmen, 1920 Kreiskommunalarzt des Sprengels Düsseldorf-Land, 1926–1945 Beigeordneter für das Gesundheits- und Wohlfahrtswesen in Köln, nach 1945 in der Diakonie tätig. Vgl. Labisch/Tennstedt, Weg, S. 391 f.; Schleiermacher, Sozialethik, S. 150, Fußnote 72. Zu den Gründungsmitgliedern vgl. Becker, Eröffnung, S. 2–3.

²⁴ Jochen Fischer war nach 1945 „beratender Sozialhygieniker“ im „eugenischen Arbeitskreis“ des Diakonischen Werkes, der sich mit der Rolle des Diakonischen Werkes in der NS-Zeit im Zusammenhang mit der Frage der eugenischen Sterilisationen befaßte. Vgl. Schleiermacher, Innere Mission, S. 87. Nach dem Tod Carl Coerpers wurde Fischer 1960 Vorsitzender der DAJEB.

²⁵ Lothar Loeffler (1901–1983), Arzt, 1931 Privatdozent in Kiel, 1934 ordentlicher Professor in Königsberg und Leiter des erb- und rassenbiologischen Instituts, Leiter des Gauamtes für Rassenpolitik Ostpreußen, 1942 ordentlicher Professor in Wien und Leiter des Rassenpolitischen Institutes der Universität Wien. Loeffler wurde im Sommer 1939 durch den Reichsärztführer Gerhard Wagner als einer der ersten Ärzte in den Plan zur Ermordung geistig behinderter Kinder eingeweiht, hat aber nach eigenen Angaben eine Mitwirkung abgelehnt. Vgl. Aktenvermerk der Staatsanwaltschaft Hannover über die Aussage von Lothar Loeffler, emeritierter Professor an der Universität Königsberg vom 4. 5. 1964, anläßlich der Hauptversammlung des Landgerichts Limburg gegen Hefelmann, Vernehmung Wentzler, 11. 10. 1963, Zentralstelle der Landesjustizverwaltung zur Verfolgung von NS-Verbrechen in Ludwigsburg, Aussagensg. Euthanasie, Ordner Uta-We. Nach 1945 war Loeffler medizinischer Gerichtsgutachter in Hannover, 1952 niedersächsischer Landesgesundheitsrat und ordentlicher Professor an der Technischen Universität Hannover, Mitarbeit im „Eugenischen Arbeitskreis“ des Diakonischen Werkes. Für die Hinweise auf Loefflers Tätigkeit in der NS-Zeit danke ich Winfried Süß. Vgl. zu Loeffler auch Schleiermacher, Innere Mission, S. 86 f. 1963 wurde Loeffler Vorsitzender der DAJEB.

Fragebögen früherer Zeiten. Die DAJEB sah sich daher in dieser Frage unter einem besonderen Rechtfertigungsdruck. Im Jahresbericht 1953 wurde beteuert, daß mit der Einführung und Benutzung des Berichtsformulars keine statistischen Erhebungen gewonnen werden sollten, da die „sehr differenzierte Art der Raterteilung und Hilfeleistung“ dies ebensowenig gestatte, wie die „individuelle Arbeitsweise und voneinander abweichende Organisationsform der einzelnen Beratungsstellen“. Gerade wegen dieser Vielgestaltigkeit sei ein Austausch von Erfahrungen unter den Eheberatern unerlässlich, um die verantwortungsvolle Arbeit bei aller menschlichen und örtlichen Individualität fachlich zu bereichern.²⁶ Nur zum internen Austausch sollten die Fragebögen angeblich dienen. Trotz dieser sachbezogenen Rechtfertigung stand wohl mehr hinter dem Projekt, weite Kreise der Bevölkerung in der Eheberatung zu erfassen. Führende Mitglieder der DAJEB wie Lothar Loeffler und Jochen Fischer arbeiteten nämlich in den fünfziger Jahren an dem Entwurf eines Sterilisationsgesetzes, das das nationalsozialistische „Gesetz zur Verhütung erbkranken Nachwuchses“, das in der Bundesrepublik nur durch die Auflösung der NS-Erbgesundheitsgerichte faktisch aufgehoben war, formal aber erst 1974 außer Kraft trat, reaktivieren bzw. ersetzen sollte. Neben freiwilliger Sterilisation und „Anstaltsasylierung“ bildete die Ehe- und Familienberatung die dritte tragende Säule ihres Konzeptes.²⁷

Im Zentrum der Arbeit der DAJEB stand die Sexualpädagogik. Die Aufklärung und die Einführung in sexuelles Verhalten erfolge, so Lothar Loeffler, vor allem durch das Vorbild der Eltern. Die meisten Eltern erfüllten diese Erziehungsaufgabe jedoch nicht und seien auch nicht fähig dazu.²⁸ Jochen Fischer schloß daraus: Unter diesem Aspekt sei der „innere Substanzverlust der Familie“ bedrohlich, und er faßte seinen Befund in die knappen Worte: „Die Tradition ist hin.“ Während früher die traditionellen sexualpädagogischen Werte von einer Generation an die nächste weitergegeben worden seien, scheine nun die Kette unterbrochen und eine aktive Bestimmung der Werte notwendig. Eltern, Ärzte und Pädagogen müßten darauf achten, „daß in sexuellen Dingen psychische Infektion nicht aufkommt“, erklärte Lothar Loeffler ganz im Duktus der zwanziger Jahre auf einer Fortbildungstagung für Eheberater 1953. So beschäftigte sich die DAJEB auf ihren Jahrestagungen mit Fragen wie „Geschlechtliche Erziehung als Aufgabe vorbeugender Jugend- und Eheberatung“ und „Verlobtenberatung und Eheanbahnung“. Inhaltlich zielten die Tagungen und Lehrgänge eher auf die präventive Jugenderziehung *zur* Ehe als auf eine Hilfe bei Konflikten und Krisen bereits bestehender Ehen und Familien.²⁹

²⁶ Jahresbericht der DAJEB 1953, S. 6, BAK, B 189/2815.

²⁷ In einem „Eugenischen Arbeitskreis“ des Diakonischen Werkes beriet der Präsident des Diakonischen Werkes Theodor Schober u. a. mit Jochen Fischer, Otmar v. Verschuer, dem Pastor Schlaich, Lothar Loeffler und dem Psychiater Enke in den fünfziger Jahren über eine Novelle des Sterilisierungsgesetzes. Schleiermacher, Innere Mission, S. 87.

²⁸ Vgl. Bericht der Jahrestagung der DAJEB 1953 in Detmold vom 8.–10. 5. 1953, BAK, B 189/2815. Folgende Zitate von Lothar Loeffler und Jochen Fischer ebenda.

²⁹ Die Beratung und Betreuung von Eheleuten, deren Ehe „in ernster Gefahr“ war, stand hinter präventiven Ansätzen erst an vierter und letzter Stelle des Aufgabenkatalogs, den die DAJEB 1953 in einer Denkschrift zusammenstellte. Vgl. Denkschrift über die Voraus-

In der Praxis der Beratungsstellen spielten diese präventiven Fragen in den frühen fünfziger Jahren allerdings keine große Rolle. Die meisten Ratsuchenden – übrigens waren es fast nur Frauen, die sich an die Beratungsstellen wandten – fragten nicht nach sexualpädagogischen Ratschlägen. Nur knapp drei Prozent aller Hilfesuchenden kamen wegen solcher Fragen in eine der Beratungsstellen. Das Thema rangierte damit nur an zwölfter Stelle der Probleme. Auch die Geburtenregelung stand entgegen den Erwartungen der Berater bei weitem nicht an erster Stelle. Aufklärung und Verhütung gehörten auch eher zum Problemkreis junger Paare. Die Ehepaare, die eine Beratungsstelle aufsuchten, waren aber in der Regel schon lange verheiratet, in der Mehrzahl der Fälle sogar über 20 Jahre. Es waren vor allem „eheliche Kontaktstörungen“ und Untreue des Mannes, die fast die Hälfte der Frauen zu einem Besuch beim Eheberater veranlaßten.³⁰

Mit ihrem Beratungsangebot wandten sich die Einrichtungen der DAJEB an die Frauen. „Von der Frau muß die Stärkung der Sitte, der ehelichen und familiären Ordnung wieder ausgehen“, forderte Jochen Fischer auf der Fortbildungstagung 1953. „Das setzt ein entsprechendes Schwergewicht bei der Mädchenerziehung voraus.“³¹ Die in der DAJEB zusammengeschlossenen Beratungsstellen folgten dabei einem ganz bestimmten Frauen- und Familienleitbild. Die Rolle der Mutter war demnach im Haus bei ihren Kindern. Auf der Jahrestagung der DAJEB 1956 erklärte Lothar Loeffler es zur „Jahrhundertaufgabe“, die Mütter aus dem Wirtschaftsleben herauszulösen.³² Mit Aus- und Fortbildungsveranstaltungen für Eheberater wollte die DAJEB die Beratungspraxis in ihrem Sinne nach diesem Leitbild steuern.

Schon bald nach dem Krieg richteten auch die Kirchen wieder erste Eheberatungsstellen ein. Mitte der fünfziger Jahre gab es bereits wieder etwa 70 katholische Eheberatungsstellen.³³ Die katholischen Einrichtungen dominierten damit das Netz der Beratungseinrichtungen und hatten die paritätischen Einrichtungen von der Führungsposition verdrängt.³⁴ Die Ausrichtung der Fortbildungsver-

setzungen sachgemäßer Jugend- und Eheberatung (1953), Darstellung der Arbeitsbereiche, abgedruckt in: Jahresbericht der DAJEB 1953, S. 5, BAK, B 189/2815.

³⁰ Gründe für den Besuch einer Eheberatungsstelle der DAJEB 1952: Eheliche Kontaktstörungen: 23%, Untreue des Mannes: 21%, Schwiegereltern: 7,5%, Partnerwahl: 6,6%, Unterhalt: 6,5%, Alkohol (Sucht): 5%, Finanzen: 4,4%, Fehlformen der Sexualität: 4,2%, Krankheit: 4,1%, Wohnung: 4,0%, Untreue der Frau: 3,1%, Sexualpädagogik: 2,8%, Geburtenregelung: 2,6%, uneheliches/voreheliches Kind: 1,9%, Erziehungsfragen: 1,9%, Weltanschauung: 1,3%. Angaben nach einer Erhebung der DAJEB 1952 unter 17 ihrer 56 Beratungsstellen (davon 6 mit Fragebogen). Vgl. Erfahrungen der Eheberatung im Jahre 1952, zusammengestellt aus Tätigkeitsberichten von Eheberatungsstellen im Auftrag der DAJEB, in: Der öffentliche Gesundheitsdienst, 15 (1953), H. 9. S. 360–365, hier S. 364.

³¹ Vgl. Bericht der Jahrestagung der DAJEB 1953 in Detmold vom 8.–10. 5. 1953, BAK, B 189/2815.

³² Bericht der Jahrestagung der DAJEB vom 3.–5. 5. 1956, BAK, B 189/2815.

³³ Vgl. zu den katholischen Eheberatungseinrichtungen Rölly-Alkemper, Familie, S. 360–367.

³⁴ Die genauen Zahlenangaben schwanken, was wohl vor allem darauf zurückzuführen ist, daß viele Beratungseinrichtungen nicht als Einzeleinrichtung institutionalisiert waren. Rölly-Alkemper spricht davon, daß evangelische und freie Träger gemeinsam rund halb so

staltungen der oben erwähnten paritätischen „Deutschen Arbeitsgemeinschaft für Jugend- und Eheberatung“ (DAJEB), die bis dahin ein Monopol in diesem Bereich unterhielt, bildete schließlich den Auslöser für einen eigenständigen Zusammenschluß der katholischen Institutionen. Auch katholische Eheberater hatten zunächst an den Fortbildungsveranstaltungen der DAJEB gerne teilgenommen. In diesen Fortbildungslehrgängen wurden jedoch auch Themen wie Geburtenkontrolle und Verhütung vermittelt. Daher sah sich die deutsche Bischofskonferenz veranlaßt, einen eigenen Fortbundsverband einzurichten, in dem die Werte der katholischen Sexualmoral und des katholischen Leitbildes der kinderreichen Familie im Vordergrund standen. Ende 1952 wurde daher das „Katholische Zentralinstitut für Ehe- und Familienfragen“ gegründet. Leiter wurde der Mainzer Arzt Bernhard Korte. Neben Korte spielte Josepha Fischer-Erling, die Leiterin der Kölner Eheberatungsstelle, eine zentrale Rolle bei der Einrichtung der katholischen Eheberatungsstellen. Sie war auch die einzige Vertreterin der sozialen Praxis, die noch nach der Umwandlung des familienpolitischen Beirats beim Bundesfamilienministerium 1959 in ein reines Wissenschaftler-Gremium ihren Sitz behaupten konnte.³⁵

Die evangelische Familienbildungsarbeit gewann gegenüber der DAJEB erst 1959 ein schärferes eigenständiges Profil, als sich als Trägerverband die „Konferenz für Evangelische Familienberatung“ bildete.³⁶ Es handelte sich dabei um eine Ausgliederung evangelischer Familienbildungsträger aus der DAJEB. Der erste Vorsitzende der evangelischen Konferenz, der Arzt und Psychotherapeut Guido Groeger, war ebenso wie Fischer bereits im Rahmen der DAJEB aktiv gewesen. Nach der Ausgliederung der evangelischen Träger war die DAJEB in ihrer Substanz erheblich ausgedünnt. Sie hatte etwa die Hälfte ihrer Mitglieder verloren.³⁷

In der ersten Hälfte der sechziger Jahre vollzog sich in den paritätischen und konfessionellen Beratungsstellen ein Prozeß der Professionalisierung. Zu diesem Zweck verabschiedeten die drei Spitzenverbände 1964 erstmals „Richtlinien für die Anerkennung der Eheberatungsstellen für die Erteilung von Eignungsbestäti-

viele Einrichtungen unter sich gehabt hätten (Rölly-Alkemper, Familie, S. 362). Eine Zählung der DAJEB aus dem Jahr 1954 wies jedoch bereits 87 Einrichtungen allein in ihrer eigenen Trägerschaft aus; darunter befanden sich auch zahlreiche evangelische Einrichtungen. Diese Liste umfaßte jedoch 38 unselbständige Einrichtungen, die vermutlich in dem von katholischer Seite aufgestellten Vergleich nicht berücksichtigt wurden.

³⁵ Vgl. Kapitel II.1., S. 100.

³⁶ Bereits in den fünfziger Jahren fungierte die „Hauptstelle für Familienberatung“ in Düsseldorf als eine landeskirchliche Fachvereinigung im evangelischen Bereich. Vgl. Helene Große Schönepauck, Die Eheberatung (Umfang, Organisation, Erfahrungen, Erfolge) in Deutschland und in anderen Ländern, ohne Datum (1969), S. 8, BAK, B 189/2807. Die „Konferenz für Evangelische Familienberatung“ hieß ab 1964 „Evangelisches Zentralinstitut für Familienfragen“. Vgl. Evangelische Aktionsgemeinschaft für Familienfragen 1953–1966, zusammengestellt von Dr. Gertrud Grohmann, Maschinenschr. Manuskript, EAF-Archiv Bonn.

³⁷ Vgl. Helene Große Schönepauck, Die Eheberatung (Umfang, Organisation, Erfahrungen, Erfolge) in Deutschland und in anderen Ländern, ohne Datum (1969), S. 5, BAK, B 189/2807.

gungen an Eheberater“.³⁸ Sie sollten den professionellen Standard der Arbeit sichern und den Beruf des Eheberaters auf eine qualifizierte Basis stellen. Früher genügten für die Arbeit als Eheberater „seelische Gesundheit“ und die „Fähigkeit, Vertrauen zu gewinnen“, ein „Wohlwollen für den Menschen“, Einfühlungsvermögen, Urteilsfähigkeit und Verschwiegenheit – alles Eigenschaften, die die „Denkschrift über Voraussetzungen sachgemäßer Jugend- und Eheberatung“ 1953 als wünschenswerte Charakterzüge für Eheberater formuliert hatte. Fachlich hatten sich die Ausbildungsanforderungen bis 1964 auf eine frühere Berufsausbildung und Berufserfahrung beschränkt. Lediglich ein 14 Abende umfassender Ausbildungskurs hatte die Eheberater auf ihre künftige Arbeit vorbereitet.³⁹ Seit dem 1. Januar 1966 mußte dagegen jeder Mitarbeiter einer Eheberatungsstelle eine „Eignungsbestätigung“ des für ihn zuständigen Verbandes vorweisen können. Die Ausbildung zum Eheberater umfaßte nun einen theoretischen Teil, der „Grundwissen in Ehe- und Familienkunde“ vermitteln sollte, einen praktischen Teil, in dem die Beratungsarbeit unter Anleitung eines erfahrenen Eheberaters in einer Arbeitsgruppe eingeübt werden sollte, und schloß mit Kolloquien und schriftlichen Prüfungen ab. Die beiden konfessionellen Verbände führten die Ausbildungslehrgänge jeweils in eigener Regie durch. Die katholische wie die evangelische Seite entwickelten dafür einen detaillierten zwei- bzw. zweieinhalbjährigen Ausbildungsplan für Eheberater.⁴⁰

Die beiden konfessionellen Zentralinstitute wandelten sich im Zuge der Professionalisierung von Interessenvertretungen und Diskussionsforen zu Ausbildungsstätten für den neuen Berufszweig des professionellen Eheberaters. Die Finanzierung hierfür trug weitgehend der Bund. Dies war eine der wenigen Möglichkeiten für die Bundesregierung, Zuschüsse an die Familienbildungsverbände zu vergeben, denn Bundesmittel waren prinzipiell an die Auflage gebunden, daß die geförderten Maßnahmen bundesweit wirksam sein mußten. Für die Förderung von einzelnen Beratungsstellen konnte daher kein Geld fließen.⁴¹

³⁸ Rahmenordnung des Deutschen Arbeitskreises für Ausbildung der Eheberater vom 4. 2. 1964 in der Fassung vom 2. 2. 1966, abgedruckt in: Informationsrundsreiben der DAJEB, Nr. 74 vom März 1966, S. 14–17. Bereits am 2. 3. 1963 hatte der Deutsche Arbeitskreis eine Grundsatzzerklärung über „Wesen und Methode der Eheberatung“ veröffentlicht, die im Februar 1966 novelliert wurde.

³⁹ Denkschrift über die Voraussetzungen sachgemäßer Jugend- und Eheberatung (1953), abgedruckt in: Jahresbericht der DAJEB 1953, S. 5, BAK, B 189/2815.

⁴⁰ Die konfessionellen Verbände regelten die Ausbildungsfragen im Familienbildungsplan, hrsg. von der Arbeitsgemeinschaft für katholische Familienbildung (1967), S. 31–38, und in den Empfehlungen für die evangelische Eheberatung, Rahmenbestimmungen für die Ausbildung vom 5. 11. 1970, BAK, B 189/2809. Die DAJEB, die 1965 nur noch 20 Mitglieder umfaßte, hatte sich schon seit 1959 aus dem Bereich der Ausbildung von Eheberatern zurückgezogen, um sich stärker der Funktion als Fachverband für „Eheberatung auf christlicher Grundlage“ zuzuwenden. Die DAJEB führte daher zwischen 1959 und 1969 nur 5 örtliche Fortbildungslehrgänge durch. Zu den Zahlenangaben für 1965 vgl. Bericht der Bundesregierung über die Situation der Frauen in Beruf, Familie und Gesellschaft vom 14. 9. 1966, S. 32, BT-Drs. 5/909. Die Angaben zum Ausstieg aus dem Ausbildungsbereich nach: Loeffler, Rechenschaftsbericht, S. 8.

⁴¹ Helene Große Schönepauck, Die Eheberatung (Umfang, Organisation, Erfahrungen, Er-

Mit der Professionalisierung des Eheberaters als eigenständiges Berufsbild lösten sich paritätische und konfessionelle Ehe- und Familienberatungsstellen zunehmend aus dem medizinischen Kontext, in dem die Ehe- und Familienberatung seit der Weimarer Zeit gestanden hatte. Der Prozeß zog weitreichende Konsequenzen nach sich, da bisher die Aufklärung über Sexualität und Verhütung vorwiegend bei den Medizinerinnen gelegen hatte, die oft Arzt und Familienberater in einer Person gewesen waren. Im zunehmenden Wettstreit zwischen Ärzten und professionellen Eheberatern spiegelte sich der Zwiespalt zwischen medizinischen und moralischen Aspekten sexueller Beratung.

Seit Mitte der sechziger Jahre kam es zu einem verstärkten Ausbau der konfessionellen Familienberatungsstellen. 1969 existierten in der Bundesrepublik 150 katholische Beratungsstellen, 1971 waren es rund 180; auf evangelischer Seite zählte man 1969 92 Einrichtungen, 1971 gab es bereits 125.⁴² Die DAJEB hatte dagegen 1969 nur noch 21 Mitglieder.⁴³ Aufgrund der intensiven Kooperation mit den konfessionellen Familienbildungsverbänden im Rahmen des Anfang der sechziger Jahre gegründeten Dachverbandes (Arbeitskreis für Jugend- und Eheberatung) behielt die DAJEB aber trotz ihrer relativ geringen Basis eine einflußreiche Rolle.

Auf katholischer Seite bedeutete der Ausbau gleichzeitig eine Verkirchlichung, denn die neuen Stellen wurden meist von den Diözesen gegründet. Bis Mitte der sechziger Jahre waren hingegen vor allem Laienverbände wie Caritas und Frauenverbände die Träger von katholischen Ehe- und Familienberatungsstellen gewesen. Das erhöhte Engagement der Amtskirche erklärte sich auch aus den Ergebnissen des Zweiten Vatikanischen Konzils. Dort war im Gegensatz zum traditionellen institutionellen Ansatz ein personales Bild der Ehe hervorgehoben worden, das auch eine Beratung einzelner Familienmitglieder ermöglichte. Damit konnte die katholische Amtskirche die Familienbildung, die auf diesem Ansatz basierte, in die Seelsorge integrieren.⁴⁴

Nicht nur quantitativ dominierten die katholischen Einrichtungen die Szenerie, auch konzeptionell versuchten sie sich in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre an die Spitze der Diskussion zu stellen. Im Jahr 1965 bildete sich aus katholischen Erwachsenenbildungseinrichtungen, Verbänden und wissenschaftlichen Forschungsinstituten, die in der Familienbildung engagiert waren, die „Arbeitsgemeinschaft katholischer Familienbildung“.⁴⁵ Wenig später gab die deutsche Bischofskonferenz die Erstellung eines Familienbildungsplanes in Auftrag. Die

folge) in Deutschland und in anderen Ländern, ohne Datum (1969), S. 10, BAK, B 189/2807.

⁴² Daten für 1969 ebenda, S. 5 und 9. Daten für 1971 nach Rölli-Alkemper, *Familie*, S. 365.

⁴³ Loeffler, *Rechenschaftsbericht*, S. 8.

⁴⁴ Vgl. dazu Rölli-Alkemper, *Familie*, S. 365–367. Der Autor vertritt die These, daß die Durchsetzung des personalen Eheverständnisses in der katholischen Kirche und ihren Organisationen an der Basis bereits in den fünfziger Jahren vollzogen wurde, während die Kirchenspitze erst im Zuge des Zweiten Vatikanischen Konzils zum personalen Eheverständnis fand.

⁴⁵ Vgl. Vorwort zum Familienbildungsplan, hrsg. von der Arbeitsgemeinschaft für katholische Familienbildung (1967), S. 5.

frisch gegründete katholische Arbeitsgemeinschaft machte sich sofort an die Arbeit. Die rasche Entwicklung ist vor allem deshalb erstaunlich, weil die diesbezüglichen Verhandlungen im Zweiten Vatikanischen Konzil zu diesem Zeitpunkt noch im Gange waren. Diese Tatsache spricht dafür, daß für die Bildung des neuen katholischen Verbandes, der die Familienbildung in Westdeutschland maßgeblich prägte, nicht das Konzil und seine Ergebnisse, sondern anfangs eine Laienbewegung und zumindest zu einem gewissen Teil auch politische Gründe ausschlaggebend waren.⁴⁶ Als staatliche Stellen mit der gezielten Förderung von Familienbildungseinrichtungen begannen, wollten sich auch die Einrichtungen der katholischen Familienbildung und -beratung ihren Anteil sichern.

Der Familienbildungsplan, den die „Arbeitsgemeinschaft für katholische Familienbildung“ 1967 vorlegte, war der erste Plan dieser Art in der Bundesrepublik.⁴⁷ Er bezog sich auf ehevorbereitende, ehebegleitende und Elternbildungsmaßnahmen. Konkret zielte das Programm darauf, dort einzugreifen, wo familienbezogene Kenntnisse und Verhaltensformen von einer Generation auf die andere nicht in traditioneller Weise weitergegeben wurden. Die Eltern könnten ihren Kindern nicht die notwendigen Fähigkeiten vermitteln, die diese später für eine „zeitgerechte Gestaltung und zukunftsgerichtete Entfaltung“ in Ehe und Familie bräuchten, konstatierten die Autoren. Besonders kritisch wurde hier der Bereich der sexuellen Aufklärung gesehen. Aber auch praktische Haushaltsführung sollte gelehrt werden. Durch die Bildungsmaßnahmen sollte die Institution Familie befähigt werden, ihre gesellschaftlichen Funktionen, und hier an erster Stelle die der Kindererziehung, in Zukunft weiterhin und besser zu erfüllen. Hilfe zur Selbsthilfe war dabei das Motto. Man distanzierte sich dadurch von den etatistischen Ansätzen, die die Aufgaben, die die Familie nicht bewältigte, auf gesellschaftliche Institutionen übertragen wollten. Sollten die Bildungsmaßnahmen nicht lediglich vermeintlich althergebrachte Funktionen der Familie in anachronistischer Weise zementieren, dann erhob der Gedanke der katholischen Familienbildung den weitreichenden Anspruch, gesellschaftliche Veränderungen zu erkennen, unterstützend zu begleiten und in eine bestimmte Richtung zu lenken.

Der katholische Familienplan umfaßte „alle ehe- und familienbezogenen Bildungs- und Erziehungsbemühungen einschließlich der Erziehung und Bildung durch die Familie selbst“.⁴⁸ Dieser weitgespannte Ansatz integrierte also Kinder-

⁴⁶ Dies führte allerdings dazu, daß in den katholischen Familienbildungseinrichtungen lange Zeit Ratlosigkeit über den Umgang mit Fragen der Empfängnisverhütung herrschte. Der quantitative Ausbau der katholischen Beratungseinrichtungen in den mittleren sechziger Jahren führte in dieser Frage nicht zu einer Meinungsführerschaft der katholischen Einrichtungen. Erst 1974 entwickelte die katholische Kirche in Deutschland auf der Synode in Würzburg ein den modernen Verhältnissen angepaßtes Leitbild in dieser Frage. Vgl. Rölli-Alkemper, Familie, S. 393–400.

⁴⁷ Familienbildungsplan, hrsg. von der Arbeitsgemeinschaft für katholische Familienbildung (1967).

⁴⁸ Rüberg, Ehe- und Familienbildung, S. 10. Rüberg war Vorsitzender des Katholischen Zentralinstituts für Ehe- und Familienfragen in Köln und als Mitglied der Arbeitsgemeinschaft für katholische Familienbildung Mitverfasser des Familienplans. Der weite Begriff der Familienplanung geht maßgeblich auf seinen Vorschlag zurück, vgl. dazu Rüberg, Einheit.

garten, Schule, Jugendverband, Pfarrei, verschiedene Erwachsenenbildungsinstitutionen und die Familie selbst als Sozialisationsinstanzen. Der Familienbildungsplan gliederte sich systematisch nach Lebensphasen. Innerhalb jedes Bereichs verknüpfte der Plan die Ansätze verschiedener Träger und versuchte, sie zu koordinieren und aufeinander abzustimmen. Beginnend in der Familie, wo die Eltern den Kindern ein gutes Vorbild sein und ihnen möglichst gute Bildungschancen eröffnen sollten, und der Schule, wurde zunehmend das Panorama der außerschulischen Bildungseinrichtungen, die Mädchen ab dem Alter von 15 Jahren, Jungen ab dem 17. Lebensjahr besuchen sollten, ausgebreitet. Den Abschluß der ehevorbereitenden Bildung bildete ein Brautleutekurs. Die anschließende ehebegleitende Bildung sollte eine gute Partnerschaft zwischen den Ehegatten fördern und bildete die zweite Säule des Familienbildungsplans. Auch die Beratung der „alten Ehepaare“, die nach dem Auszug der Kinder wieder allein waren, gehörte dazu. Schließlich war die Elternbildung der dritte Schwerpunkt des Programms. Hier fanden sich auch – allerdings zum Teil mit neuen pädagogischen Inhalten – die klassischen Kurse zur Säuglings- und Kinderpflege, die auch die alten traditionellen Mütterschulen schon im Repertoire gehabt hatten.

1968, also nur ein Jahr später, gaben das katholische Zentralinstitut für Ehe- und Familienfragen und das evangelische Zentralinstitut für Familienberatung gemeinsam „Grundsatzüberlegungen zu Familienbildung und Familienberatung“ heraus. „Ehe- und Familienbildung“, hieß es darin, „läßt sich nur rechtfertigen, wenn sie von Bedürfnissen ausgeht. [...] Ehe- und Familienbildung arbeiten daran, dazu zu befähigen, die eigenen und die Bedürfnisse des Gegenüber zu befriedigen (Kinder, Ehepartner, andere).“⁴⁹

In diesen Sätzen zeigte sich ein grundlegender Wandel im Selbstverständnis der Familienbildung. Grundsätzlich sind unterschiedliche Positionen gegenüber den gesellschaftlichen Veränderungen denkbar. Vom konservativen Ansatz, die Veränderungen aufzuhalten, über die neutrale, veränderungsbegleitende Haltung bis hin zur Beeinflussung von Veränderungen in bestimmte Richtungen kann die Palette reichen. Versucht man, den katholischen Familienbildungsplan und die ökumenischen Grundsätze zur Familienbildung in diese Skala einzuordnen, dann zeigt sich, daß das Ziel des katholischen Plans von 1967 war, Einfluß auf die gesellschaftlichen Veränderungen zu nehmen, um sie letztlich wieder rückgängig zu machen. Am Ende sollte das christliche Leitbild im Bereich der Sexualität und die unauflösliche Ehe wieder etabliert werden. Die überkonfessionellen Grundsätze von 1968 dagegen betonten die Orientierung an den Bedürfnissen der Menschen. Sie setzten sich mit den problematischen Folgen der Veränderungen auseinander, anstatt diese umkehren zu wollen. Ihr Gestaltungsanspruch trat hinter den veränderungsbegleitenden Charakter zurück.

⁴⁹ Grundsatzüberlegungen zu Familienbildung und Familienberatung, hrsg. v. Evangelischen Zentralinstitut für Familienberatung in Berlin in Zusammenarbeit mit dem Katholischen Zentralinstitut für Ehe- und Familienfragen in Köln, abgedruckt in: EHE, 1968, H. 2, S. 66, zitiert nach Duß-v. Werth, Schwerpunkte, S. 5.

Sexualpädagogik in Zeiten der „Anti-Baby-Pille“ und sexueller Revolution

Diese Entwicklung im Bereich der konfessionellen Träger ist vor dem Hintergrund zu sehen, daß die Fragen der Familienbildung und -beratung durch die 1961 auf dem deutschen Markt erfolgte Einführung der „Antibabypille“, „Anovlar“ neue Brisanz erhalten hatten. Kam die Verbreitung zunächst nur zögerlich in Gang, so setzte ab Mitte der sechziger Jahre eine breite Akzeptanz in der bundesdeutschen Bevölkerung ein.⁵⁰

Die Frage der Empfängnisverhütung drängte die klassischen Themen der Familienbildung zunehmend an den Rand. Noch 1959 hatten die Familienbildungsverbände die Kriegsfolgen – Flüchtlingselend, Heimkehrerschicksale, Wohnungsnot und die Folgen der oft übereilten Kriegstraunungen – und die damit verbundenen Belastungen für Ehe und Familie als Hauptaspekt ihrer Arbeit genannt.⁵¹ In seine 1965 verabschiedeten Leitsätze schloß der Dachverband der deutschen Familienbildungsstätten aber bereits ein grundsätzlich positives Votum für die Empfängnisregelung mit ein: „Empfängnisregelung als Ausdruck verantwortlicher Elternschaft ist ethisch geboten, soweit die physische und psychische Integrität der Person nicht verletzt wird; sie bedarf des Einvernehmens beider Ehepartner.“⁵² Scharf wandten sich die Leitsätze allerdings gegen weitergehende Eingriffe in die Sexualität wie Sterilisation, Kastration und Schwangerschaftsabbruch.

Zwei verschiedene Handlungsfelder schienen sich hier für die Ehe- und Familienberatungsstellen zu eröffnen: zum einen die Frage der innerfamiliären und schulischen Geschlechtererziehung Jugendlicher und zum anderen die Aufklärung und Beratung in Fragen der Geburtenkontrolle, die hauptsächlich Erwachsene betraf. Vor allem im zweiten Bereich trafen die konfessionellen und paritätischen Träger der Familienbildungsstätten auf einen starken Konkurrenten: die Pro Familia.

Unter dem Vorsitz von Hans Harmsen⁵³ wurde 1952 die „Deutsche Gesellschaft für Ehe und Familie“, später Pro Familia, die deutsche Tochtergesellschaft der „Planned Parenthood Federation“, gegründet. Sie bildete neben den paritätischen und den konfessionellen Einrichtungen eine dritte Gruppe von bundesdeutschen Familien- und Eheberatungsstellen, die sich in Ansatz und Ziel deutlich von allen anderen Institutionen unterschied. Dem christlichen Begriff der „verantworteten Elternschaft“ setzte Pro Familia den der „bewußten Elternschaft“ entgegen.⁵⁴ Die „bewußte Elternschaft“ umfaßte auch eine gezielte Geburtenpla-

⁵⁰ Sieg, Anovlar, S. 141. Vgl. dazu auch Dose, Implantation.

⁵¹ Antrag der Arbeitsgemeinschaft für Jugend- und Eheberatung, des Katholischen Zentralinstituts für Ehe- und Familienfragen und der Inneren Mission/Hilfswerk der evangelischen Kirche an den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages auf Einordnung der Jugend-, Ehe- und Familienberatung in die Aufgaben des Bundesministeriums für Familien- und Jugendfragen vom 25. 2. 1959, BAK, B 136/6134.

⁵² Leitsätze des Deutschen Arbeitskreises Jugend-, Ehe- und Familienberatung zur Verantwortung für Ehe und Familie vom 11. 9. 1965, abgedruckt in: Informationsrundschriften der DAJEB Nr. 74 vom März 1966, S. 18–20.

⁵³ Zur Biographie Hans Harmsens vgl. Kapitel II.1, S. 99, Fußnote 69.

⁵⁴ Schreiben Jochen Fischers an das Sozialamt der Evangelischen Kirche in Westfalen vom 19. 2. 1954 zur Entwicklung von Pro Familia, BAK, B 189/2815. Fischer informierte das

nung und -kontrolle, was in der Praxis dazu führte, daß in den Beratungsstellen von Pro Familia auch Verhütungsmittel verkauft bzw. ausgegeben wurden. Mit zwei Argumenten warb Pro Familia für Familienplanung: erstens sei der hohen Abtreibungszahl nur durch umfangreiche Propagierung von Verhütungsmitteln zu begegnen, zweitens argumentierte sie neomalthusianisch, daß die Begrenzung der Nahrungsmittel auf der Welt eine Beschränkung der Geburten erfordere.

In Westdeutschland berief sich Pro Familia vor allem auf das Argument der Abtreibungsprophylaxe. Meist waren die Beratungsstellen in Gesundheitsämtern und Frauenkliniken eingerichtet. Die Einbindung der „Ehe- und Sexualberatungsstellen“ in öffentliche Einrichtungen gab ihnen einen quasi-amtlichen Charakter. Ihre Mitarbeiter waren überwiegend Ärzte und sie erreichten – im Gegensatz zu Beratungsstellen anderer Träger – eher die Zielgruppe der jungen Menschen, die präventive Beratung suchten.⁵⁵ Pro Familia paßte weder mit ihrem familienplanerischen Leitbild noch mit ihrer Bevorzugung ärztlicher Berater in das ganzheitliche christliche Konzept der übrigen westdeutschen Familienbildung und -beratung. Die DAJEB und die konfessionellen Träger distanzieren sich lange Zeit von den in ihren Augen einseitigen Beratungsmethoden von Pro Familia.

Die in Pro Familia zusammengeschlossenen Institutionen entwickelten sich bis Ende der sechziger Jahre nur langsam und weitgehend unabhängig von den anderen Verbänden. Pro Familia unterhielt anfangs hauptsächlich intensive Kontakte mit ihren ausländischen Schwesterorganisationen und war regelmäßig an bevölkerungspolitischen Kongressen im Ausland beteiligt. In der familienpolitischen Szene in Westdeutschland spielte sie dagegen zunächst eine untergeordnete Rolle, obwohl ihr erster Vorsitzender Hans Harmsen Mitglied im wissenschaftlichen Beirat des Bundesfamilienministeriums war.⁵⁶

1953 zählte Jochen Fischer, der die Entwicklung der Pro Familia kritisch beobachtete, nur in vier westdeutschen Städten derartige Einrichtungen: in Kassel, Berlin, Bremen und Hamburg.⁵⁷ Das Netzwerk der Beratungsstellen wurde erst ab Mitte der sechziger Jahre ausgebaut. Staatlich unterstützt wurde eine selbständige

Sozialamt in dem Schreiben über die „Deutsche Gesellschaft für Ehe und Familie“, die sich inzwischen in „Pro Familia“ umbenannt hatte.

⁵⁵ Fischer, Formen.

⁵⁶ Interessant wäre die Frage nach der Rolle von Pro Familia in der Entwicklungspolitik. International war die Dachorganisation Planned-Parenthood-Federation seit ihrer Gründung 1948 in die Entwicklung von Bevölkerungskontrollprogrammen involviert. Vgl. dazu Jütte, Lust, S. 276 f.

⁵⁷ Nach Delille/Grohn gab es auch in Kiel eine Beratungsstelle von Pro Familia. Vgl. dies., Blick, S. 84. Weitere Zahlenangaben nach: Schreiben Jochen Fischers an das Sozialamt der Evangelischen Kirche in Westfalen vom 19. 2. 1954 zur Entwicklung der Pro Familia, BAK, B 189/2815 (1954); Bericht der Bundesregierung über die Situation der Frauen in Beruf, Familie und Gesellschaft vom 14. 9. 1966, BT-Drs. 5/909 (1966); Bundesmitgliederversammlung der Pro Familia in München vom 24.–25. 10. 1969, ACDP, I-204-002/2, NL Margarethe Engländer (1968); Ergänzende gesellschaftliche Maßnahmen zur Reform der Strafrechtsvorschriften zum Schwangerschaftsabbruch vom 8. 8. 1973, BAK, B 189/14698 (1973).

Einrichtung von Pro Familia erstmals 1965 in Berlin.⁵⁸ 1966 gab es in der Bundesrepublik in sieben Städten Niederlassungen von Pro Familia, zwei Jahre später waren es bereits 25 Einrichtungen. Bis 1973 erhöhte sich diese Zahl auf etwa 50 Beratungsstellen.

Mit der Nachfrage nach der „Anti-Baby-Pille“ war ab Mitte der sechziger Jahre auch das Interesse an konkreter Information über Empfängnisverhütung gestiegen, die die Einrichtungen von Pro Familia expliziter als alle anderen Träger auf ihre Fahnen geschrieben hatte. Die Konzentration auf Ärzte als Ehe- und Familienberater erwies sich nun als strategischer Vorteil. Da die erste Pille in der Bundesrepublik, „Anovlar“, verschreibungspflichtig war, hatten in der Regel Ärzte den ersten Kontakt mit Frauen, die die Pille einnehmen wollten. Im Gegensatz zu anderen Methoden der Verhütung mußte sich das Paar bzw. die Frau, wenn sie die Pille benutzen wollte, zwangsläufig an einen Arzt wenden. An ihn richtete auch der Hersteller von „Anovlar“, die Schering AG, ihr Aufklärungsmaterial.⁵⁹ Der Ansatz von Pro Familia mit dem Schwerpunkt in der ärztlichen Beratung stand im Einklang mit dem Vorgehen der Schering AG. Die übrigen Familienbildungsverbände wollten ein Beratungsmonopol der Ärzte hingegen nicht akzeptieren, drohte dadurch doch der gerade erst als eigenständigem professionellem Berufszweig etablierten Familien- und Eheberatung das Arbeitsfeld zu entgleiten. Sie forderten daher eine fachübergreifende Kooperation von Medizin, Psychologie, Pädagogik, Soziologie, Rechtswissenschaft, Ethik und Theologie.⁶⁰

Um das Feld nicht allein den Ärzten und Pro Familia zu überlassen, veranstaltete der Dachverband der Familienbildungseinrichtungen unter anderem ab 1967 Klausurtagungen mit bekannten Gynäkologen zum Thema Familienplanung und Empfängnisregulierung. Nicht zuletzt im Rahmen dieser Tagungen entwickelten die konfessionellen und paritätischen Träger ein gewisses „Vertrauensverhältnis“ zu Pro Familia, was schließlich darin mündete, daß Pro Familia im November 1968 in den Dachverband der Familienbildungsstätten, den „Arbeitskreis Jugend-, Ehe- und Familienberatung“, aufgenommen wurde.⁶¹ Der Dachverband betonte in seiner Stellungnahme dazu, daß „das gemeinsame Ziel konstruktiver Arbeit und Hilfe für Jugend, Ehe und Familie“ Pro Familia mit den anderen Familienberatungsstätten verbinde, wenn auch in der Familienplanung einerseits und der Eheberatung andererseits unterschiedliche Schwerpunkte der Arbeit bestünden.⁶² Zu einer Verstärkung der Kooperation trugen auch die Gesprächsrunden im Bundesfamilienministerium ab 1967 bei, bei denen Pro Familia – auf Drän-

⁵⁸ Mitteilung des Berliner Senators für Gesundheitswesen an das baden-württembergische Innenministerium vom 6. 2. 1967, BayHStA, MArb VI/275.

⁵⁹ Sieg, Anovlar, S. 138–140.

⁶⁰ Leitsätze des Deutschen Arbeitskreises Jugend-, Ehe- und Familienberatung zur Verantwortung für Ehe und Familie vom 11. 9. 1965, abgedruckt in: Informationsrundschriften der DAJEB Nr. 74 vom März 1966, S. 18–20.

⁶¹ Vgl. dazu Loeffler, Rechenschaftsbericht, S. 18.

⁶² Vgl. Briefwechsel zwischen dem Arbeitskreis Jugend-, Ehe- und Familienberatung und Pro Familia im November 1968, abgedruckt in: Informationsrundschriften der DAJEB, Nr. 92/93 vom November 1968, S. 48 f.

gen der sozialdemokratischen Gesundheitsministerin – erstmals gemeinsam mit den übrigen Trägerverbänden an einem politischen Verhandlungstisch saß.⁶³

In der Bundespolitik hatte die Familienbildung und -beratung bis Anfang der sechziger Jahre ein Schattendasein geführt. Traditionell war sie als Teilgebiet der gesundheitlichen Aufklärung dem Gesundheitssektor zugeordnet und daher im Innenministerium verankert. Der entsprechende Haushaltsposten enthielt jedoch jahrelang keine Zuweisungen. Noch 1959 erklärte die zuständige Abteilung des Innenministeriums, es seien in diesem Jahr ebenso wie in den vergangenen Jahren keine Zuschüsse für die Förderung der Jugend-, Ehe- und Familienberatung ausgewiesen worden.⁶⁴ Die Deutsche Arbeitsgemeinschaft für Jugend- und Eheberatung (DAJEB), der paritätische Familienbildungsverband, habe zwar seit 1951 jährlich 5000 bis 6000 DM erhalten, die Unterstützung sei jedoch aus Mitteln zur „Förderung der volksgesundheitlichen Bestrebungen und der Bekämpfung menschlicher Krankheiten“ finanziert worden. Angesichts dieser Umstände erhob das Innenministerium auch keine Einwände, als der Posten 1959 dem Familienministerium zugeschlagen wurde.⁶⁵ Erst mit dem Übergang ins Familienressort begann eine systematische Förderung der Familienbildung und -beratung auf Bundesebene. Das Familienministerium stellte für Zuschüsse für Ehe- und Elternberatung 1960 den zehnfachen Betrag der bisherigen Mittel, 50000 DM, in den Haushalt ein.⁶⁶

Die Familienbildung bekam nun einen neuen, nicht mehr von einem gesundheitspolitischen Blickwinkel bestimmten Akzent, weil sie in den Kontext der Mütterschulen, die schon länger vom Familienministerium unterstützt wurden, eingeordnet wurde. Die Mütterschulen standen für einen speziellen Teilbereich der Familienbildung, der sich deutlich von der sexualpädagogischen Ausrichtung der Beratungseinrichtungen der DAJEB, die das Innenministerium gefördert hatte, unterschied. In den Kursen der Mütterschulen ging es vor allem um die

⁶³ Helene Große Schönepauck, Die Eheberatung (Umfang, Organisation, Erfahrungen, Erfolge) in Deutschland und in anderen Ländern, ohne Datum (1969), S. 11, BAK, B 189/2807.

⁶⁴ Schreiben des Bundesinnenministeriums, Abt. Z 6, an den Staatssekretär des Bundeskanzleramtes vom 29. 7. 1959, BAK, B 136/6134. Die Zuordnung zum Gesundheitssektor war darin begründet, daß das Gesetz zur Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten aus dem Jahr 1953 in § 15, Abs. 3 „die Aufklärung und Belehrung der Bevölkerung, insbesondere der älteren Jugend in Schulen, Betrieben und Vereinigungen, über das Geschlechtsleben des Menschen und das Wesen und die Gefahren der Geschlechtskrankheiten“ als Aufgabe der Gesundheitsämter vorsah. Dies schien offenbar der dem sexualpädagogischen Ansatz der DAJEB nächstgelegene Haushaltsposten zu sein.

⁶⁵ Die Initiative zu dieser Umbuchung ging von den freien Trägerverbänden aus. Vgl. den Antrag der Arbeitsgemeinschaft für Jugend- und Eheberatung, des Katholischen Zentralinstituts für Ehe- und Familienfragen und der Inneren Mission/Hilfswerk der evangelischen Kirche an den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages auf Einordnung der Jugend-, Ehe- und Familienberatung in die Aufgaben des Bundesministeriums für Familien- und Jugendfragen vom 25. 2. 1959, und Schreiben des Bundesinnenministeriums, Abt. Z 6, an den Staatssekretär des Bundeskanzleramtes vom 29. 7. 1959, beide BAK, B 136/6134.

⁶⁶ Schreiben des Bundesfamilienministeriums an das Bundeskanzleramt vom 10. 11. 1959, BAK, B 136/6134.

Ausbildung von Mädchen und Frauen in hauswirtschaftlicher Praxis und Kindererziehung. Die Vorbereitung auf den „Beruf der Mutter“ war das Ziel der Mütterschulkurse, nicht so sehr die sexualpädagogische Aufklärung.

Schon seit 1957 hatte man im Bundesfamilienministerium eine Möglichkeit gefunden, mit Geldern des Bundesjugendplanes für außerschulische Mädchenbildung auch die Familienbildung zu fördern. Bei wohlwollender Interpretation konnte das dort angestrebte Ziel einer „pädagogischen und wirtschaftlichen Grundausbildung zur Entfaltung der spezifischen Anlagen des Mädchens“ auch zugunsten von Familienbildungsmaßnahmen ausgelegt werden. Ein Teil dieser Mittel sollte daher nach dem Willen des Bundesfamilienministers Wuermeling für Eheberatung und Bräuterkurse verwendet werden.⁶⁷

Diese Zuschüsse kamen nur der *Mädchenförderung* zugute. Das bedeutete eine zweifache Einschränkung: Erstens schloß dieser Ansatz Kurse für junge Männer aus. Der Gedanke, daß auch männliche Jugendliche an die Aufgaben der Familie herangeführt werden müßten, schlug sich nur zögernd nieder. Zwar legte der Aktionsausschuß für Jugendfragen 1959/60 im Rahmen des 10. Bundesjugendplanes ein im Ansatz geschlechtsneutrales Sonderprogramm „Erziehung zu Ehe und Familie“ im Umfang von 100 000 DM auf. Aber auch zu den Vorverhandlungen über die Vergabe dieser Mittel lud der Familienminister bezeichnenderweise Vertreterinnen der Mütterschulen in sein Haus ein.⁶⁸ Wieder stand also die Mädchen- und Frauenbildung im Zentrum. Im Laufe der Gespräche einigten sich die Mütterschulverbände mit dem Familienministerium auf die Zusammenstellung eines „Dozentenprogramms“, wonach der Bund die Personalkosten fester Mitarbeiter der Mütterschulen teilweise übernehmen sollte.⁶⁹

Neben der anfänglichen Konzentration auf Mädchen und Frauen gab es bei der Finanzierung über den Bundesjugendplan eine zweite Einschränkung, die für die Familienbildungseinrichtungen mindestens ebenso gravierend war: Mittel des

⁶⁷ Vgl. Schreiben des Bundesfamilienministeriums an Anne Marie Heiler mit Informationen für einen Bericht über Sexual Education vor dem Moral Welfare-Ausschuß beim International Council of Women vom 15. 11. 1956, S. 5, BAK, B 189/2933. Die Gelder zur Mädchenförderung im Bundesjugendplan flossen allerdings auch nicht in voller Summe von 1,5 Mio. DM in die Familienbildung. Vielmehr stand wohl nur ein kleiner Teil der Summe hierfür zur Verfügung. Vgl. den Vermerk des Jugendreferenten im Bundesfamilienministerium vom 14. 10. 1959 zum Entwurf eines Grußwortes des Ministers anlässlich der 10-Jahresfeier der Deutschen Arbeitsgemeinschaft für Jugend- und Eheberatung in Detmold am 30. 10. 1959, BAK, B 189/2815.

⁶⁸ Vermerk vom 14. 3. 1961 über die Besprechung mit Vertretern der Mütterschulverbände am 22. 2. 1961 im Bundesfamilienministerium, BAK, B 189/2870. Die Gespräche und Vorbereitungsarbeiten für ein Anlaufen des Programms wurden mehrfach zurückgestellt, weil sich die Staatssekretärin Gabriele Wülker dafür aussprach, die Ergebnisse eines Forschungsprojektes abzuwarten, dessen Abschluß sich immer wieder verzögerte. Erst nach dem Ausscheiden der Staatssekretärin wurden die Vorbereitungen für das Programm verstärkt. Vermerk des Jugendreferenten im Bundesfamilienministerium vom 14. 10. 1959 zum Entwurf eines Grußwortes des Ministers anlässlich der 10-Jahresfeier der Deutschen Arbeitsgemeinschaft für Jugend- und Eheberatung in Detmold am 30. 10. 1959, BAK, B 189/2815.

⁶⁹ Vermerk vom 14. 3. 1961 über die Besprechung mit Vertretern der Mütterschulverbände am 22. 2. 1961 im Bundesfamilienministerium, BAK, B 189/2870.

Bundesjugendplans konnten nur für Maßnahmen verwendet werden, deren Zielgruppe unter 25 Jahre alt war. Die Hauptklientel von Mütterschulen und Familienbildungseinrichtungen war jedoch in zunehmendem Maße älter.⁷⁰ Erst als Anfang der sechziger Jahre der reguläre Haushaltsposten für Familienbildungsmaßnahmen vom Innenministerium ins Familienministerium übergegangen war, erhielt die Familienabteilung dadurch eigene Mittel, die altersunabhängig vergeben werden konnten. Mit diesem Geld förderte das Familienministerium nun ähnlich wie im „Dozentenprogramm“ des Bundesjugendplans die Aus- und Fortbildung der Mitarbeiter der Trägerverbände der Familienbildung. 1960 standen aus dem Sonderprogramm des Bundesjugendplans und dem regulären Haushaltsposten insgesamt 150 000 DM für Familienbildung im Bundesetat zur Verfügung. Bis Anfang der siebziger Jahre stieg diese Summe relativ kontinuierlich auf fast das Fünfeinfache (2,1 Mio. DM).⁷¹

Im Bundesfamilienministerium rangierte das Thema Familienbildung bis Mitte der sechziger Jahre am unteren Ende der Prioritätenliste. Auch Bruno Heck, seit 1962 Familienminister, stellte zunächst wie sein Vorgänger die wirtschaftlichen Familienhilfen in den Mittelpunkt seiner Arbeit.⁷² Das änderte sich jedoch nach der Einführung des Zweitkindergeldes und der Übernahme des Kindergeldes in den Bundeshaushalt. Die Reform des Familienlastenausgleichs – das bis dahin wichtigste Projekt der Bundesfamilienpolitik – schien damit 1964 zu einem gewissen Abschluß gekommen zu sein. Das Bundesfamilienministerium wandte sich nun verstärkt anderen Themen zu. Zum neuen Arbeitsschwerpunkt erklärte Bruno Heck 1965 die „Stärkung der Erziehungskraft“ der Familie. „Nachdem wir in den letzten Jahren unser Augenmerk vor allem auf die materielle Sicherung der Familie gerichtet haben,“ erklärte Heck 1965 auf der Jahrestagung der DAJEB, „werden wir nunmehr die Stärkung ihrer Erziehungskraft als das Hauptziel der familienpolitischen Bemühungen ansehen. Denn nur, wenn materielle Hilfsmaßnahmen und geistige und persönliche Hilfen sich sinnvoll ergänzen, können sie sich für das Leben der Familie voll auswirken.“⁷³ Zeitgemäße Familienpolitik, er-

⁷⁰ Datenreihen über die Sozial- und Altersstruktur der Ratsuchenden liegen allerdings nur für die paritätischen Mütterschulen vor. Demnach stieg der Anteil der Verheirateten und der über 25jährigen bis Mitte der siebziger Jahre an. Schymroch, Mütterschule, S. 69. Vgl. dazu auch S. 260.

⁷¹ Schreiben von Helene Große Schönepauck an das Bundespräsidialamt vom 21. 3. 1972, BAK, B 189/2809. Die Gespräche mit den Mütterschulvertretern wurden seitens des Bundesfamilienministeriums von der Oberregierungsrätin Helene Große Schönepauck geführt, die das Referat für Ehe-, Familien- und Erbrecht, Ehe- und Elternberatung, Mutter-schutz, Frauenfragen und Familienerholung leitete. Die Juristin Große Schönepauck war seit der Gründungszeit des Ministeriums Leiterin dieses Referats des Bundesfamilienministeriums und blieb während des ganzen Untersuchungszeitraums für Fragen der Familienbildung zuständig. Vgl. Geschäftsverteilungspläne des Bundesfamilienministeriums bis 1974, BAK, B 153/B 189.

⁷² Vgl. Bruno Heck auf dem Parteitag der CDU in Nord-Württemberg im März 1963. Diese Äußerungen waren die ersten grundsätzlichen Stellungnahmen Hecks nach seiner Amtsübernahme. Vgl. dazu auch Heck, Zukunft, S. 1703–1705; ders., Flickwerk, S. 18.

⁷³ Bruno Heck in seinem Grußwort an die Jahrestagung der DAJEB vom 27.–29. 5. 1965, BAK, B 189/2815.

klärte er an anderer Stelle, dürfe sich nicht darin erschöpfen, die wirtschaftliche und soziale Situation der Familie zu verbessern und den Familienlastenausgleich zu fördern. Sie müsse die Kirchen und die zur Hilfe bereiten Kräfte der Gesellschaft auffordern und unterstützen, das ihre zu tun, um den Eltern das Rüstzeug zu vermitteln, das diese bräuchten, um ihren vielfältigen Aufgaben bei der Erziehung der Kinder, bei der Vorbereitung der Jugend auf Ehe und Familie und bei einer partnerschaftlichen Gestaltung ihrer Ehe gewachsen zu sein.⁷⁴ Damit eröffnete Heck das erste auf Bundesebene allein im Familienressort verankerte Handlungsfeld der Familienpolitik.

Mehrere Aspekte trugen zur Konjunktur dieses Themas bei. Einmal lag der Auf- und Ausbau eines Netzes an Beratungsstellen im sozialpolitischen Zeitgeist. Außerdem stieg seit Anfang der sechziger Jahre die Verunsicherung in Familienfragen, und damit gewann die Beratung durch Mütterschulen und vor allem durch sexualpädagogische Ehe- und Familienberatungsstellen an Bedeutung. Gleichzeitig hatten, wie oben dargelegt, die Beratungsstellen, die sich vor allem mit Aufklärung und Familienplanung befaßten, einen quantitativen Ausbau und einen qualitativen Professionalisierungsschub erfahren, wozu in nicht unerheblichem Maß die zunehmende Verbreitung der „Pille“ beigetragen hatte. Ein vierter, politikstrategischer Aspekt kam hinzu: Mit der stärkeren Betonung sexueller Probleme näherte sich die Familienberatung wieder dem Gesundheitssektor an, so daß hier eine Aufsplitterung drohte, die die traditionelle Mütter- und Familienbildung in den Familienbereich, die Sexualpädagogik in den Gesundheitsbereich verlagert hätte. Dieser Ressortkonflikt brach verstärkt nach der Bildung der Großen Koalition 1966 auf. Wie bereits oben ausführlich dargestellt, vertraten nun Gesundheits- und Familienministerium aufgrund der verschiedenen parteipolitischen Besetzung unterschiedliche ideologische Konzepte.⁷⁵ Auch aus diesem Grund war es nicht anders zu erwarten, als daß Heck versuchte, den gesamten Bereich der Familienbildung und -beratung als Einheit in seiner Kontrolle zu behalten.

Die sexualpädagogischen Beratungseinrichtungen waren zu dieser Zeit nicht leicht als solche zu identifizieren. In der Bundesrepublik war inzwischen ein bunter Flickenteppich an Einrichtungen entstanden: Mütterschulen, Eheberatungsstellen, sexualpädagogische Aufklärungsbüros, Mütterheime, Erziehungsberatungsstellen, Familienbildungsstätten und zahllose ähnliche Institutionen bei Kirchengemeinden, Kommunalämtern, Kliniken und Verbandshäusern boten in Fragen der Ehe, Familie und Sexualität ihre Hilfe an. Die Grenzen waren fließend. Mit zunehmender Bedeutung dieses Bereichs stellte die unübersichtliche Trägerlandschaft nicht nur für die Ratsuchenden, sondern auch für die Träger selbst ein erhebliches Problem dar. In einer Handreichung klagte beispielsweise der Familienbund der deutschen Katholiken, das Vielerlei der augenblicklichen Formen mache Sorge. Die gleichen Begriffe würden für völlig verschiedene Aktivitäten angewandt. Notwendig sei eine Absprache über die Bezeichnung der Institutionen

⁷⁴ Familienbildung und Familienberatung – Schwerpunkte deutscher Familienpolitik, Referat von Bruno Heck vor der Evangelischen Aktionsgemeinschaft für Familienfragen am 18. 10. 1966 in Hannover, Maschinenschr. Manuskript, S. 1 f., FDK/Berlin, Ordner EAF.

⁷⁵ Vgl. Kapitel II.1., S. 96 f.

und Methoden.⁷⁶ Nicht zuletzt waren aufgrund der Undurchsichtigkeit in diesem Bereich kaum staatliche Fördermittel zu bekommen. Bereits im Frühjahr 1965 hatte Familienminister Bruno Heck auf katholischer Seite angefragt, an welche Stelle er sich für die Vergabe von Fördermitteln für familienpädagogische Maßnahmen eigentlich wenden müsse.⁷⁷

Neben den verschiedenen Beratungseinrichtungen hielten sich auch andere Institutionen und Gruppen für den Bereich der Sexualpädagogik zuständig. Wer sollte die Jugendlichen über sexuelle Fragen aufklären: das Elternhaus, die Schule, eine sexualpädagogische Beratungsstelle oder vielleicht sogar der anonyme Kummerkasten einer Jugendzeitschrift? Wo konnten sich Erwachsene über Verhütungsmethoden informieren: beim Arzt, beim Pfarrer, in Eheberatungsstellen oder vielleicht in einem Kino-Aufklärungsfilm? Neben der Frage der finanziellen Förderung war hier ein Regelungsbedarf entstanden, um unterschiedliche Formen der Familienbildung und -beratung klarer zu trennen, Seriöses von Unseriösem zu unterscheiden und den Einrichtungen jeweils spezifische Aufgabenbereiche zuzuweisen.

Ein Gremium, das sich für die Diskussion über diese Fragen anbot, war der Beirat beim Familienministerium. In einer Besprechung vereinbarten die Familienbildungsträger und der Minister, daß die Familienbildungsverbände Beobachter in die Sitzungen des Beirats entsenden sollten. Als der Ministerialbeamte Max Wingen diesen Wunsch im Dezember 1965 dem Beirat vortrug, lehnten die Beiratsmitglieder dies jedoch rundweg ab. Der Beirat sei ein wissenschaftliches Gremium, dem keine Organisationsvertreter angehören sollten, erklärten sie.⁷⁸ Hier zeigte sich, daß das Verfahren, ein politisches Thema im Beirat zur Sprache zu bringen, indem der Minister Verbandsvertretern als informellen Teilnehmern im Gremium das Wort erteilte, Mitte der sechziger Jahre offenbar nicht mehr funktionierte. Wollte man ein neues Thema auf die Agenda des Beirats setzen, mußte die Autonomie der dort versammelten Wissenschaftler zumindest nach außen hin gewahrt bleiben. Heck ging daher bei seinem zweiten Versuch einen anderen Weg: In der nächsten Beiratssitzung im März 1966 stand ein Fachreferat von Franz Pöggeler von der Bundesarbeitsgemeinschaft für katholische Erwachsenenbildung auf der Tagesordnung. Pöggeler, der die Zusammenhangslosigkeit der diversen Institutionen und Aktivitäten der Familienbildung beklagte und vom Staat eine Art Vermittlerrolle forderte, traf nun bei den Beiratsmitgliedern auf offene Ohren.⁷⁹ Angeregt durch die anschließende Diskussion, beschloß der Beirat die Bildung einer „kleinen Kommission“ zum Thema Familienbildung.⁸⁰

⁷⁶ Wüst, Erziehungskraft, S. 37.

⁷⁷ Rölli-Alkemper, Familie, S. 391.

⁷⁸ Ergebnisprotokoll vom 16. 12. 1965 über die Sitzung des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim Bundesministerium für Familie und Jugend am 30. 11. 1965, S. 15, BAK, B 153/683.

⁷⁹ Franz Pöggeler: Familienbildung in einem demokratischen Bildungswesen. Vortrag vor dem Wissenschaftlichen Beirat für Familienfragen am 17. 3. 1966, Anlage zum Ergebnisprotokoll der Sitzung des Wissenschaftlichen Beirats vom 17. 3. 1966, BAK, B 153/704.

⁸⁰ Mitglieder der Kommission waren Ludwig Neundörfer, Jakob David, Josepha Fischer-Erling und als beiratsfremde Teilnehmer Franz Pöggeler (Bundesarbeitsgemeinschaft für

So war es im zweiten Anlauf doch noch gelungen, den Beirat für das Thema zu begeistern. Aus dem ungeschickten Verfahren des Bundesfamilienministers, der Meinung der Verbandsvertreter im wissenschaftlichen Beirat Gehör zu verschaffen, spricht auch die unklare Vorstellung Bruno Hecks von der Arbeit und Funktion des Beirats im politischen Prozeß. Letztlich suchte Heck weniger wissenschaftliche Information als vielmehr, wie schon sein Vorgänger Wuermeling, einen Platz für Gespräche im vorparlamentarischen Raum. Daß der Beirat seit der Reform von 1959 hierfür der falsche Ort war, hatte sich nun deutlich gezeigt. Daraufhin ging der Bundesfamilienminister neue institutionelle Wege: Er installierte in seinem Ministerium quasi einen zweiten, verbandlichen Beirat.

Im Juni 1967 lud Bruno Heck die Trägerverbände der Familienbildungseinrichtungen zu einer ersten „Gesprächsrunde zu Fragen der Familienbildung und Familienplanung“ ein. Unter den Teilnehmern der Gesprächsrunde befanden sich nicht nur die Vertreter der Familienbildungsverbände einschließlich Pro Familia, sondern auch ein Mitglied des Volkshochschulverbandes und der Staatssekretär im Bundesgesundheitsministerium, Ludwig von Manger-König.⁸¹ Die Anwesenheit des Staatssekretärs aus dem Gesundheitsministerium verweist noch einmal darauf, daß auch das Gesundheitsressort hier Ansprüche erhob, die Integration von Pro Familia war ebenfalls seitens des Gesundheitsministeriums befördert worden.⁸² In der Vielfalt der beteiligten Gruppen an den Gesprächsrunden mit Trägern der Familienbildung und Familienplanung im Bundesfamilienministerium spiegelt sich, wie unscharf der landläufige Begriff von eben dieser Familienbildung und -planung war. Das Verdienst der familienpädagogischen Gespräche, die zwischen 1967 und 1969 im Bundesfamilienministerium stattfanden,⁸³ lag daher vor allem darin, die verschiedenen Bereiche, die bis dahin recht konturlos

katholische Erwachsenenbildung) und Liselotte Nold (evangelische Arbeitsgemeinschaft für Mütterschulung). Vgl. Ergebnisprotokoll der Sitzung des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim Bundesministerium für Familie und Jugend am 17. 3. 1966, S. 10, BAK, B 153/704. In der nächsten Zeit waren die Beratungen des Beirats allerdings vor allem durch Vorarbeiten für den ersten Bundesfamilienbericht und die turbulenten Planungen für eine Reform des Familienlastenausgleichs dominiert. Da für die Folgezeit bisher keine Protokolle der Beiratssitzungen gefunden werden konnten und die Kommission in den übrigen Fachakten bisher nicht gefunden wurde, konnte das weitere Schicksal der Kommission leider nicht erhellet werden.

⁸¹ Erstes Gespräch mit Trägern der Familienbildung und Familienplanung im Bundesfamilienministerium vom 27. 6. 1967, BAK, B 189/2816. Vgl. auch den Bericht über das erste Gespräch in: Informationen des Bundesministeriums für Familie und Jugend, Nr. 10/1967 vom 4. 10. 1967.

⁸² Schreiben von Käte Strobel an Bruno Heck vom 21. 4. 1967, BAK, B 189/2816.

⁸³ Die letzte Sitzung scheint am 28. 5. 1969 im Bundesfamilienministerium stattgefunden zu haben. Zu dieser Sitzung finden sich leider keine Unterlagen in den Akten des Bundesfamilienministeriums. Die Jahresberichte der DAJEB berichten aber zu diesem Zeitpunkt ein letztes Mal von einem solchen Treffen. Vgl. Informationsrundschriften der DAJEB, Nr. 105/106 vom Dezember 1970, S. 32–38, S. 34. Für 1970 werden an derselben Stelle des Jahresberichtes die fünf Arbeitsgruppen im Bundesfamilienministerium genannt, die familienpolitische Grundsatzthesen entwickeln sollten. Sie sind wohl aus den Besprechungen hervorgegangen. Zu den Arbeitsgruppen entsandte die DAJEB ebenfalls Vertreter. Vgl. Kapitel II.1., S. 111f.

unter der Bezeichnung Familienbildung subsumiert worden waren, begrifflich und in der Folge auch organisatorisch klarer zu trennen. Unterschieden wurde nun zwischen Gesundheitserziehung (1), Geschlechtererziehung (2), Familienberatung (3) und Familienplanung (4).⁸⁴ Während für die Gesundheitserziehung das Gesundheitsministerium verantwortlich sein sollte, waren für die Geschlechtererziehung – zumindest was den Sexualkundeunterricht in den Schulen betraf – vor allem die Länder zuständig. Für das Familienministerium blieben daher nur die Bereiche Familienberatung und Familienplanung. In diesem begrifflichen und organisatorischen Koordinatensystem mußten die Familienbildungsverbände ihre Position bestimmen. Schon bald zeigte sich, daß für eine effiziente Interessenvertretung die Gesprächsrunde im Bundesfamilienministerium kein besonders günstiger Ort war.

Das wichtigste Thema der Konferenzen mit Trägern der Familienbildung im Bundesfamilienministerium war die Geschlechtererziehung.⁸⁵ Dieser Bereich umfaßte zum einen die Aufklärung im Elternhaus und zum zweiten den Aufklärungsunterricht in der Schule. In beiden Bereichen sahen die Familienbildungsstätten Aufgaben für sich: bei der Beratung der Eltern, wie sie ihre Kinder an sexuelle Fragen heranführen sollten, aber auch was den Schulunterricht betraf, nahmen die Familienbildungsstätten eine wichtige Rolle für sich in Anspruch. Sie boten sich hier in verschiedenen Schlüsselpositionen als Vermittler an, etwa zwischen Schule und Elternhaus sowie bei der Fortbildung der Lehrer. Fragen der schulischen Geschlechtererziehung fielen aber wie erwähnt schwerpunktmäßig in die Länderkompetenz, und die Kultusministerkonferenz kam schließlich einer Initiative der Gesprächsrunde zuvor.

Am 3. Oktober 1968 verabschiedete die Kultusministerkonferenz, die sich bereits seit Mitte der sechziger Jahre mit dieser Frage beschäftigte, Richtlinien zur Sexualerziehung.⁸⁶ Diese Richtlinien der Kultusminister führten Sexualkunde als Unterrichtsfach ein und legten inhaltliche Rahmenvorgaben fest. Bereits im ersten Schuljahr sollten Kinder den Unterschied zwischen den Geschlechtern kennenlernen und über die Mutterschaft „Bescheid wissen“. Bis zur sechsten Klasse standen die biologischen „Grundtatsachen“ der Fortpflanzung, Menstruation, Pollution und Fragen der Pubertät auf dem Programm. In der neunten und zehnten Klasse sollten neben Zeugung, Schwangerschaft und Geburt auch das gegenseitige soziale Verhalten der Geschlechter, soziale und rechtliche Grundlagen des Familienlebens sowie sozialetische und strafrechtliche Probleme behandelt werden – hierunter fiel neben Promiskuität, Prostitution, Homosexualität, Vergewaltigung, Abtreibung, Kuppelei, Verbreiten von Geschlechtskrankheiten und Triebverbrechen auch die Empfängnisverhütung. Der Kanon verteilte sich über den Biolo-

⁸⁴ Vgl. Tagesordnung für das dritte Gespräch der auf dem Gebiet der Familienberatung tätigen Verbände am 22. 1. 1968, BAK, B 189/2816.

⁸⁵ Vgl. Beantwortung der Großen Anfrage der Abgeordneten Kühn, Stingl, Frau Schroeder, Dr. Jungmann, Adorno und der Fraktion der CDU/CSU betr. Situation der Kinder in der BRD vom 30. 11. 1967, BT-Drs. 5/2441.

⁸⁶ Empfehlungen zur Sexualerziehung in den Schulen. Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 3. 10. 1968, abgedruckt in: Informationsrundschriften der DAJEB, Nr. 98/99 vom August 1969, S. 20–24.

gieunterricht, die Sozial- und Gemeinschaftskunde, den Religionsunterricht und, soweit vorhanden, Unterrichtsgebiete wie Gesundheitslehre, Familienhauswesen, Säuglingspflege und Kindererziehung.

Die Empfehlungen des familienpädagogischen Arbeitskreises zu dem Thema waren nur einen Tag vor dem Beschluß der Richtlinien der Kultusminister, am 2. Oktober, verabschiedet worden und sie erreichten die Kultusminister nicht mehr rechtzeitig.⁸⁷ Die Vorschläge des familienpädagogischen Arbeitskreises flossen daher in die Empfehlungen der Kultusministerkonferenz nicht ein. Der Beschluß der Kultusministerkonferenz regelte auch die Frage der Vorbereitung der Lehrer auf die neuen Fächer innerhalb der Lehreraus- und -fortbildung. Hier hatten die Familienbildungsstätten mit ihren Richtlinien versucht, einen Fuß in die Tür zu stellen. In den Richtlinien der Kultusministerkonferenz spiegeln sich aber nur ältere Vorschläge der Familienbildungsverbände über die inhaltliche Ausgestaltung des Aufklärungsunterrichts.

Die Vertreterin des Familienministeriums Große Schönepauck selbst regte angesichts dieses Mißerfolges an, ob es nicht günstiger sei, den Arbeitskreis an anderer Stelle als beim Bund zu institutionalisieren. Zumindest für die zukünftige Arbeit sei es wichtig, Einfluß auf die Ausgestaltung der Richtlinien, die nun in der Hand der Länder liege, zu nehmen.⁸⁸ In Nordrhein-Westfalen beispielsweise hatte schon im Mai 1968 ein Arbeitskreis für Ehe- und Familienberatung seine Arbeit aufgenommen.⁸⁹ Im Dezember 1968 begann auch in Bayern ein solcher Arbeitskreis mit Gesprächen.⁹⁰ Auch der bayerische Landesbeirat für Familienfragen beschäftigte sich Anfang der siebziger Jahre mit dem Problemkreis.⁹¹ An den Gesprächen im Bundesfamilienministerium waren die traditionellen Familienverbände dagegen bis 1970 nicht beteiligt.⁹²

⁸⁷ Arbeitskreis für Geschlechtererziehung und Familienplanung beim Bundesministerium für Familie und Jugend: Rahmenrichtlinien zur Geschlechtererziehung in der Schule vom 2. 10. 1968, Anlage zum 5. Gespräch über Grundfragen der Geschlechtererziehung und Familienplanung im Bundesfamilienministerium vom 2. 10. 1968, BAK, B 189/2819.

⁸⁸ Schreiben von Helene Große Schönepauck, Bundesfamilienministerium, an die Teilnehmer der Gespräche mit Trägern der Familienbildung und Familienplanung vom 12. 11. 1968, BAK, B 189/2819.

⁸⁹ Bericht über die Mitgliederversammlung der DAJEB auf der Jahrestagung am 17. 5. 1969 in Detmold, in: Informationsrundschriften der DAJEB, Nr. 100/101/102 vom Dezember 1969, S. 65–72, S. 67.

⁹⁰ Mitglieder des bayerischen Arbeitskreises waren nur Vertreter konfessioneller Verbände. Vgl. Schreiben des Gründungsvorsitzenden Helmut Harsch an das bayerische Innenministerium vom 14. 6. 1969, BayHStA, MArb 3238.

⁹¹ Vermerk über die Sitzung des Landesbeirats vom 26. 1. 1967; Resolution des Landesbeirats vom 17. 11. 1967, beides BayHStA, MArb 3231; Vermerk vom 31. 8. 1972 über die Sitzung des Landesbeirats für Familienfragen am 21. 7. 1972, BayHStA, MArb 3230; auch in Niedersachsen und Hamburg existierten Ende der sechziger Jahre Landesarbeitsgemeinschaften. Vgl. Helene Große Schönepauck, *Die Eheberatung* (Umfang, Organisation, Erfahrungen, Erfolge) in Deutschland und in anderen Ländern, ohne Datum (1969), S. 5, BAK, B 189/2807.

⁹² Das hatte wohl vor allem zwei Gründe. Zum einen leisteten die Familienverbände im Gegensatz zu den Familienbildungsstätten keine konkrete soziale Arbeit, sondern waren nur Interessenvertreter. In den Gesprächen ging es aber um eine verbesserte Koordination der praktischen Arbeit der Familienbildungsstätten. Zum anderen nahmen, wie weiter oben

Ein zweites Debakel der Gesprächsrunde im Bundesfamilienministerium ließ nicht lange auf sich warten. Kurz nach dem Scheitern der Einflußnahme auf die Sexualekunde-Richtlinien traf in der familienpädagogischen Gesprächsrunde die Nachricht ein, daß die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung in Zusammenarbeit mit der Kultusministerkonferenz einen stark biologisch ausgerichteten „Sexualekunde-Atlas“ für den Aufklärungsunterricht in den Schulen herauszugeben plane.⁹³ Noch im April 1967 hatte Familienminister Bruno Heck an seine sozialdemokratische Kollegin im Gesundheitsministerium Käte Strobel geschrieben, daß die Familienberatung seiner Ansicht nach zu den Aufgaben des Familienministeriums gehöre, und daß Aufklärungsfragen in erster Linie unter dem Gesichtspunkt der Familienberatung zu beurteilen seien.⁹⁴ Diese Feststellung richtete sich vor allem gegen den von Strobel geplanten Arbeitsschwerpunkt „Sexualekunde und Familienplanung“, der im Rahmen der damals gerade neu zu errichtenden Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung verfolgt werden sollte. Im Dezember 1967 hieß es jedoch in einem Exposé des Bundesgesundheitsministeriums, die vier Komplexe Familienberatung, Empfängnisregelung, Geschlechtererziehung und Gesundheitserziehung müßten als eine Einheit verstanden werden.⁹⁵ Dies interpretierte man im Familienministerium als Angebot zur künftigen Kooperation. Mit einem Alleingang seitens des Gesundheitsministeriums hatte danach offenbar niemand mehr gerechnet. An den Sitzungen des familienpädagogischen Arbeitskreises im Familienministerium hatten auch Vertreter des Gesundheitsministeriums teilgenommen, ohne die eigenen Pläne zu einem Buch über sexuelle Aufklärung zu erwähnen. Als im Januar 1969 das Bundesfamilienministerium aus Pressemeldungen erfuhr, daß in der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung das Projekt des „Sexualekunde-Atlas“ kurz vor dem Abschluß stünde, beanspruchte es als federführendes Ministerium zumindest eine Beteiligung am weiteren Verfahren.⁹⁶

erwähnt, die Familienverbände die Familienbildung nur zögernd als politisches Handlungsfeld wahr.

⁹³ Schreiben des Staatssekretärs im Bundesfamilienministerium, Heinrich Barth, an das Bundesgesundheitsministerium vom 29. 1. 1969, nach: Warum wurde das Familien- und Jugendministerium ausgeschaltet? Sonderbare Praktiken bei der Entstehung des Sexualekundeatlases, in: Stimme der Familie, 16 (1969), Nr. 7/8, S. 57. Bei dem Artikel handelt es sich um eine gekürzte Stellungnahme des Bundesfamilienministeriums.

⁹⁴ Vermerk Staatssekretär Heinrich Barth vom 7. 4. 1967 über ein Schreiben Bruno Hecks an Käte Strobel, BAK, B 189/2816.

⁹⁵ Exposé zu Fragen der Familienberatung, der Empfängnisregelung, der Geschlechtererziehung und der Gesundheitserziehung von Bernhard E. Zoller, Bundesgesundheitsministerium, vom 23. 12. 1967, BAK, B 189/2816. Seit der Antwort des Familienministers auf die Große Anfrage zur Situation der Kinder in der BRD vom 30. 11. 1967, BT-Drs. 5/2441, beanspruchte das Bundesfamilienministerium in Grundsatzfragen der Geschlechtererziehung die Federführung. Vgl. Schreiben des Staatssekretärs im Bundesfamilienministerium, Heinrich Barth, an das Bundesgesundheitsministerium vom 29. 1. 1969, nach: Warum wurde das Familien- und Jugendministerium ausgeschaltet? Sonderbare Praktiken bei der Entstehung des Sexualekundeatlases, in: Stimme der Familie, 16 (1969), Nr. 7/8, S. 57.

⁹⁶ Zum Konflikt zwischen Gesundheits- und Familienministerium vgl. die Darstellung im Schreiben des Bundesfamilienministeriums an den FDK zum Sexualekundeatlas ohne Datum, Abschrift, FDK/Berlin, Ordner AKF 1966–1973.

Außerplanmäßig wurde das Thema sofort auf die Tagesordnung des nächsten Gesprächs des Arbeitskreises für Familienbildung im Familienministerium am 12. März 1969 gesetzt. In der Sitzung wandten sich aber die Vertreter des Gesundheitsministeriums gegen Ergänzungen und Änderungen, die die Herausgabe des Buches verzögern würden. Auch ein persönlicher Appell der christdemokratischen Familienministerin Aenne Brauksiepe an ihre sozialdemokratische Kollegin Käte Strobel, in dem sie darum bat, Passagen über sozial-ethische und anthropologische Aspekte einzufügen, brachte keinen Erfolg.⁹⁷ Am 29. Mai durften Vertreter des familienpädagogischen Arbeitskreises immerhin an einer Sitzung der ständigen Kommission der Ländervertreter bei der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung teilnehmen, die über den vorläufigen Entwurf des „Sexualkunde-Atlas“, der ihnen seit zehn Tagen vorlag, diskutierten. Die Ländervertreter zeigten jedoch kein Interesse an einer konstruktiven Beteiligung von Bundesgremien, sei es des familienpädagogischen Arbeitskreises oder des Familienministeriums selbst, auch wenn sie inhaltlich ähnliche Vorbehalte gegen die einseitige biologische Grundrichtung des „Sexualkunde-Atlas“ hatten.⁹⁸ Änderungen waren nun im Grunde auch nicht mehr möglich. Die Zeit drängte, denn die Wahlen zum Bundestag, für die sich die SPD durch das Projekt familienpolitisch profilieren wollte, standen im Herbst bevor.

Am 12. Juni 1969 präsentierte Käte Strobel den „Sexualkunde-Atlas“ der Öffentlichkeit. Erst nach der Pressekonferenz erhielt das Bundesfamilienministerium ein Exemplar zugesandt. Der Affront war enorm. Daran konnte auch die Kritik einiger Länder wenig ändern, die eine Einführung des „Sexualkunde-Atlas“ in ihren Schulen ablehnten.⁹⁹ Familienministerin Aenne Brauksiepe war es nicht gelungen, ihre sachliche Zuständigkeit für die Geschlechtererziehung einzufordern. Auch der familienpädagogische Arbeitskreis im Bundesfamilienministerium war nun bereits zum zweiten Mal vor den Kopf gestoßen worden. Und zum zweiten Mal war deutlich geworden, daß die Länder und die Kultusministerkonferenz sich dem Bundesfamilienministerium und seinen Gremien nicht unterordnen würden. Sie hatten die seit Jahren über das Thema beratende Gesprächsrunde zur Geschlechtererziehung einfach übergangen.

Angesichts der komplizierten Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern und freien Trägern verwundert es nicht, daß sich auch das föderative politische Koordinationsgremium, die Konferenz der familienpolitischen Referenten der Länder, Ende der sechziger Jahre mit dem Sektor der Familienbildung und -beratung befaßte.¹⁰⁰ Konkreter Anlaß für die Beschäftigung mit dem Thema war ein

⁹⁷ Gespräch zwischen Aenne Brauksiepe und Käte Strobel vom 30. 4. 1969, nach: Warum wurde das Familien- und Jugendministerium ausgeschaltet? Sonderbare Praktiken bei der Entstehung des Sexualkundeatlases, in: Stimme der Familie, 16 (1969), Nr. 7/8, S. 57.

⁹⁸ Vgl. dazu den Bericht über den Verlauf der Sitzung der Länderkommission in: Warum wurde das Familien- und Jugendministerium ausgeschaltet? Sonderbare Praktiken bei der Entstehung des Sexualkundeatlases, in: Stimme der Familie, 16 (1969), Nr. 7/8, S. 57.

⁹⁹ Vgl. Weitere Ablehnung des Sexualkunde-Atlas, in: Stimme der Familie, 16 (1969), Nr. 10, S. 71.

¹⁰⁰ Kurzprotokoll über die 6. Konferenz für Familienfragen am 7. 11. 1968 im Bundesministerium für Familie und Jugend, BAK, B 153/706.

Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 1967, das das Finanzierungsgefüge aus Bundes- und Landesmitteln in Bewegung brachte: Das Urteil begrenzte die Bundesförderung explizit auf Maßnahmen, deren Wirkungsbereich sich auf die Bundesrepublik als Ganzes erstreckte.¹⁰¹ Dem Bundesfamilienministerium waren nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes für eine finanzielle Förderung der Familienbildung die Hände fast vollständig gebunden und die sozialdemokratischen Familienministerinnen mußten daher ab 1969 andere Verfahren finden, um Einfluß auf die Entwicklung des Familienbildungssektors zu nehmen.

Als nach dem Regierungswechsel 1969 die neue Familienministerin Käte Strobel den Beginn einer „rationalen“ Ära der Familienpolitik und den Abschied von der „Familienideologie“ zum neuen Programm erklärte, bedeutete das für die Familienbildung eine schwerwiegende Herausforderung.¹⁰² Rationalität sollte sich in der Familienpolitik in zweifacher Weise auswirken: Zum einen sollten rationale Verfahren der politischen Willensbildung entwickelt werden. Hierfür spielte die systematische Integration wissenschaftlicher Erkenntnisse eine zentrale Rolle. Aufgabe der Wissenschaft sei es, „die für die Politik notwendigen Grundtatsachen“ zu ermitteln und gesellschaftliche Wertentscheidungen und Handlungshypothesen zu überprüfen, erklärte Strobel. Zum anderen sollten die Wirkungen familienpolitischer Handlungen überprüfbar sein. Dafür mußten konkrete politische Ziele formuliert werden, an denen man die Effekte familienpolitischer Maßnahmen messen konnte. Sowohl aufgrund ihrer stark wertbezogenen Ausgangsbasis als auch bei der Erfolgskontrolle geriet die Familienbildung hier in Rechtfertigungsdruck. Empirisch meßbar war letztlich weder das Defizit, auf das die Familienbildung reagierte, noch der Effekt, den die Maßnahmen hatten. Als die Familienministerin im Juli 1970 eine Sachverständigenkommission mit der Abfassung eines zweiten Bundesfamilienberichts beauftragte, legte sie den Kommissionsmitgliedern daher dieses Thema besonders ans Herz.¹⁰³

Eine erste wissenschaftliche Grundlage im Bereich der Familienbildung hatte bereits eine Studie des Deutschen Jugendinstituts zwei Jahre früher geliefert. Die Studie erschien 1973 in der Publikationsreihe des Bundesfamilienministeriums im Rahmen des „Familienzwischenberichts“.¹⁰⁴ Im Sinne der angestrebten Erfolgskontrolle mahnte der Verfasser Klaus Wahl darin vor allem einen Punkt an: Bestimmte gesellschaftliche Gruppen, wie Angehörige der unteren Schichten und Familien mit vielen Kindern, nutzten die Bildungs- und Beratungsangebote kaum, obwohl Wahl gerade bei ihnen einen besonderen Informations- und Hilfsbedarf annahm. Wahl forderte daher die Politik auf, die Struktur des bisherigen Angebots entsprechend zu verändern. Er stellte auch die traditionell fast ausschließlich

¹⁰¹ BVerfG-Urteil vom 18. 7. 1967 zum Jugendwohlfahrts- und Bundessozialhilfegesetz vom 18. 7. 1967, BVerfGE 22, S. 180–220.

¹⁰² Strobel, Abschied. Folgende Zitate ebenda. Vgl. zum Konzept der rationalen Familienpolitik auch Wingen, Umriss.

¹⁰³ Schreiben des Bundesfamilienministeriums an die Sachverständigen der Kommission zur Erstellung des zweiten Bundesfamilienberichtes vom 31. 7. 1970, BAK, B 189/15739.

¹⁰⁴ Wahl, Familienbildung. Vgl. zum folgenden ebenda, S. 89–93. Zum Familienzwischenbericht vgl. Kapitel II.1., S. 121 f.

freie Trägerschaft der Beratungsstellen in Frage, da die eminenten „Bildungsdefizite“ im Familiensektor einen quantitativen und qualitativen Ausbau des Netzes an Einrichtungen erforderten. Dies könne nur die öffentliche Hand gewährleisten.

Ein Hauptproblem bestand für den Autor darin, daß sich gerade die gesellschaftlichen Gruppen, die schwer für den Besuch einer Familienbildungsveranstaltung zu gewinnen waren, über Medien informierten. Kummerkästen und Expertenfragestunden in der Presse boten anonyme und damit leicht anzunehmende Hilfe in Lebensfragen an. Die tatsächlich in den Zeitschriften veröffentlichten Briefwechsel stellten dabei nur einen kleinen Ausschnitt dar. Wahl forderte hier eine Koordination mit den Beratern der Medien. Mit dieser Forderung lief er bei den freien Trägern offene Türen ein. Die DAJEB führte bereits seit 1964 Kontaktgespräche mit Pressevertretern, um die professionellen Standards der institutionellen Eheberatung auch in den Medien zu sichern. Ähnlich wie Wahl vermutete auch Lothar Loeffler schon damals, daß die schriftliche Beratung durch die Illustrierten die Beratungsarbeit der Eheberatungsstellen im Umfang übertraf.¹⁰⁵

Zu einem Ausbau staatlicher Familienbildungs- und -beratungsstellen mit Hilfe von Bundesmitteln kam es letztlich nicht. Auch eine direkte Einflußnahme auf die bestehenden Einrichtungen oder Träger war kaum möglich. Dem stand die Kulturhoheit der Länder entgegen, die die Familienbildung als Teil des allgemeinen Bildungswesens für sich beanspruchten. Vor allem in den konservativ regierten Ländern stieß die sozialdemokratische Familienministerin, die die Einrichtungen von Pro Familia und deren Ansatz der Familienplanung bevorzugte, auf hartnäckigen Widerstand.¹⁰⁶ In dieser Situation bot sich als Ausweichstrategie die Förderung als „Modellprojekt der Bundesregierung“ an. Diese Modellprojekte wurden für drei Jahre – an der Zuständigkeit der Länder vorbei – aus Bundesmitteln finanziert. Dann mußten sie entweder von den Länderhaushalten übernommen werden oder liefen aus. Im Bereich der Familienpolitik initiierte der Bund solche Modellmaßnahmen vor allem im Bereich der Schwangerschaftskonfliktberatung und der Kinderbetreuung.¹⁰⁷

Auch der zweite reguläre Familienbericht, der 1974 fertiggestellt wurde, hatte einen Schwerpunkt auf der „pädagogischen Interventionsform“, also bei Maßnahmen, die die Handlungsfähigkeit der Familienmitglieder qualitativ verbessern sollten.¹⁰⁸ Die Verfasser malten das Szenario einer Verfallsgeschichte, in der die Familie in zweifacher Hinsicht isoliert wurde: Durch die Schrumpfung zur „Kernfamilie“ habe sie wesentliche Funktionen verloren und sei nun reduziert auf den emotionalen Bereich, der ihre Stabilität stark gefährde. Außerdem hätten sich

¹⁰⁵ Vgl. Bericht über drei Kontaktgespräche der DAJEB mit Vertretern der Presse, in: Informationsrundschriften der DAJEB, Nr. 75/76 vom April 1966, S. 1–40.

¹⁰⁶ Vgl. dazu Kapitel IV.2., S. 278–284.

¹⁰⁷ Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit, Zweiter Familienbericht, Stellungnahme der Bundesregierung, S. XIVf. und Kapitel IX.

¹⁰⁸ Vgl. dazu Kaufmann, Elemente, S. 80–86; Lüscher, Wissenssysteme, S. 200–202; Gross, Selbstbestimmung, S. 300–302.

die nachbarschaftlichen Beziehungen aufgelöst. Für beides konnten die Familienbildungsstätten Lösungsangebote vorlegen: Durch den Kontakt zu Familien mit ähnlichen Problemen in den Beratungsstellen würden die Familien die nachbarschaftliche Isolation überwinden. Für die Probleme, die sich aus den übersteigerten emotionalen Erwartungen ergaben, sollten die Familienbildungsstätten inhaltliche Beratung anbieten.¹⁰⁹ Hier bestand allerdings Reformbedarf bei den Familienbildungsträgern. Schon Klaus Wahl hatte in seiner Untersuchung festgestellt, daß vor allem die konfessionellen Einrichtungen noch dem Leitbild traditioneller Arbeitsteilung in Familie und Gesellschaft verhaftet und „weitgehend auf die Vermittlung herkömmlicher Hausfrauenkenntnisse und Fertigkeiten praktisch-handwerklicher Art, und zwar gerade an Frauen“ ausgerichtet waren.¹¹⁰ Die DAJEB hatte hingegen schon 1963 ihre Jahrestagung unter das Leitthema gestellt, wie die Familien- und Eheberatung den Mann erreichen könne.¹¹¹

Nicht nur über die Verbände und ihre Beratungsstellen versuchte das Ministerium für Jugend, Familie und Gesundheit, die Familien in Deutschland zu erreichen. Unter der ersten sozialdemokratischen Familienministerin begannen auch direkte staatliche Informationskampagnen in Aufklärungs- und Verhütungsfragen. Die Aufklärungsaktionen des Familienministeriums Anfang der siebziger Jahre waren im gesundheitspolitischen Teil des Ministeriums verankert und wurden größtenteils von der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung entwickelt und verbreitet. Die Vereinigung von Familien- und Gesundheitsressort in der sechsten Legislaturperiode unter dem gemeinsamen Dach eines Ministeriums verschleierte also letztlich nur die weiterhin andauernde Differenzierung zwischen biologischer Aufklärung und ethisch-moralisch orientierter Familienbildung, die die neue Familienministerin Käte Strobel schon zuvor als Leiterin des Gesundheitsressorts angestrebt hatte.

Strobel setzte ihre in der Zeit der Großen Koalition als Gesundheitsministerin begonnene Aufklärungspolitik nun auch als Familienministerin fort. Mit zahlreichen Broschüren, Handzetteln, Postern und Anzeigen wollte man vor allem junge Menschen über sexuelle Fragen aufklären. Gleichzeitig wurde aber auch ein Ausbau der institutionellen Familienbildung und -beratung befürwortet. Richteten sich die Aufklärungskampagnen, die die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung verbreitete, vor allem präventiv an Jugendliche und junge Erwachsene, so sollte die Schwangerschaftskonfliktberatung im konkreten Problemfall beratend weiterhelfen. Die Familienbildung hingegen umfaßte vor allem nicht-sexuelle Fragen wie psychologische Partnerschaftshilfen und Erziehungsberatung für Eltern.

¹⁰⁹ Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit, Zweiter Familienbericht, Stellungnahme der Bundesregierung, S. IX.

¹¹⁰ Wahl, Familienbildung, S. 65.

¹¹¹ Bericht über die Jahrestagung mit Mitgliederversammlung am 24.–25. 5. 1963 in Detmold, Gesamtthema: Der Mann, in: Informationsrundschriften der DAJEB, Nr. 60/61 vom Januar 1964, S. 1–40.

2. Kontexte der Familienbildung und -beratung

Mädchen- und Frauenbildung: Mütterschulen als Stabilisierungsfaktor der traditionellen innerfamiliären Rollenverteilung

Die Tradition der Mütterschulen reicht bis in die Zeit des Ersten Weltkrieges zurück. Die erste deutsche Mütterschule wurde 1917 von der Kindergärtnerin Luise Lampert in Stuttgart gegründet.¹¹² Lampert sah die Mütterschule nicht als Fürsorgeeinrichtung, sondern als Bildungsstätte, in der Kenntnisse vor allem über Schwangerschaft und Geburt sowie über Pflege und Erziehung des Säuglings und Kleinkindes vermittelt werden sollten. Sie griff damit eine Konzeption auf, die Friedrich Fröbel im Rahmen seiner Kindergarten-Pädagogik entwickelt hatte. Fröbel, der auch als „Vater der Mütterschule“ gilt, hatte seine Idee der „Kindergärten“ eng mit dem Gedanken verbunden, gleichzeitig Mütter für eine gute Kindererziehung auszubilden. Er wollte die Frau zu einer „geistigen Mütterlichkeit“ erziehen, das heißt zu einer mütterlichen inneren Haltung, die unabhängig von der tatsächlichen biologischen Mutterschaft war. Fröbels Ansatz zielte darauf, durch den Kindergarten das Zusammenleben von Eltern und Kindern neu zu beleben und zu verbessern: Der Kindergarten bildete in diesem Sinn eine Ergänzung der Familie, nicht einen Ersatz. Daher waren regelmäßige Besprechungen mit den Müttern notwendiger Bestandteil der Kindergartenarbeit. Auf dieses Konzept von Fröbel war es zurückzuführen, daß bis weit in die bundesrepublikanische Geschichte hinein zwischen den paritätischen Mütterschulen und dem Pestalozzi-Fröbel-Verband der Kindergärten ein sehr enger Kontakt bestand.¹¹³

Konkreter sozialer Anlaß für die Gründung der ersten Mütterschulen war die hohe Säuglingssterblichkeit während und nach dem Ersten Weltkrieg gewesen, deren Ursachen Kinderärzte und Fürsorgerinnen vor allem in schlechter Ernährung, desolaten Wohnverhältnissen und mangelhaften Kenntnissen in Hygiene-, Pflege- und Erziehungsfragen gesehen hatten. Paritätische, evangelische und kommunale Träger eröffneten nach dem Ende des Ersten Weltkriegs zahlreiche Mütterschulen. In katholischer Trägerschaft gab es hingegen in der Weimarer Zeit keine festen derartigen Einrichtungen. Ab 1934 begann der nationalsozialistische „Reichsmütterdienst“ mit der Gleichschaltung aller bestehenden Mütterschulen. Die Nationalsozialisten bauten das Netz der Mütterschulen, die nun nach völkischer Ideologie arbeiteten, stark aus, so daß bei Kriegsende schätzungsweise über 400 Mütterschulen im Deutschen Reich bestanden.¹¹⁴ Nach dem Kriegsende 1945 lösten die Alliierten zunächst alle bestehenden Mütterschulen auf, da sie als NS-Bildungsstätten eingestuft wurden. Erst ab 1947 wurden die Einrichtungen wieder an die alten Träger übergeben. Gleichzeitig entstanden zahlreiche neue

¹¹² Zur Entwicklung der Mütterschulen in der Weimarer Zeit und im Nationalsozialismus vgl. Schymroch, Mütterschule, S. 11–55.

¹¹³ Vgl. die regelmäßigen Berichte über Tagungen der Mütterschulen in den Blättern des Pestalozzi-Fröbel-Verbandes.

¹¹⁴ Vgl. Schymroch, Mütterschule, S. 45–55. Zu den Zahlenangaben Miedaner, Mütterschule, S. 272.

Mütterschulen. Die „Zweite Phase der Mütterschulbewegung“¹¹⁵ nach 1945 zerfällt daher in zwei Entwicklungsstränge, die auch unterschiedlichen Ansätzen folgten.

Auf der einen Seite gab es die aus der akuten Sozialarbeit meist in Flüchtlings- und DP-Lagern erwachsenen Mütterschulen, die Nothilfe mit sozialpädagogischem Hintergrund anboten. Auch der Anfang der Münchner Mütterschule lag beispielsweise in den späten vierziger Jahren in den Flüchtlingslagern. 1949 begannen Mitarbeiterinnen des Pestalozzi-Fröbel-Verbands mit Unterstützung der Militärregierung und des Amerikanischen Frauenbunds damit, Beratungsveranstaltungen in acht Lagern in und um München abzuhalten.¹¹⁶ Vor allem die Erzieherin Lotte Geppert¹¹⁷ baute hier in ehrenamtlichem Einsatz die Mütterarbeit auf. Auch das Frauenreferat des Bayerischen Rundfunks engagierte sich in diesen Lager-Mütterschulen, was der Einrichtung zu einer gewissen Publizität verhalf.¹¹⁸ Ab Januar 1950 stand auch eine Transportmöglichkeit und ein Raum in München zur Verfügung, wo gleich der erste Säuglingskurs für junge Bräute und werdende Mütter abgehalten wurde. Solche Kursprogramme bildeten allerdings zunächst die Ausnahme. Im allgemeinen gab es keine Kurse mit festem Lehrplan, sondern offene Gesprächsangebote in wöchentlichem oder vierzehntägigem Abstand. Ziel war zunächst ganz unbestimmt, „den entwurzelten Familien die Bewältigung der neuen Situation zu erleichtern.“¹¹⁹ Die Mütterschulen paßten sich der veränderten familiären Lebensform und der besonderen Alltagssituation der Mütter in den Lagern und ihren Bedürfnissen an. Das Angebot stieß auf rege Nachfrage. Statt der üblichen Kursstärke mit zwölf bis 15 Teilnehmern bestanden die Gruppen in den Lagern aus 35 bis 40 Müttern.¹²⁰

Die ursprüngliche Aufgabe der gesellschaftlichen Integration von Notunterkunftsbewohnern spaltete sich mit der Zeit in zwei Zweige auf: Zum einen gingen die geselligen Nachmittage zur Einführung in die neue Umgebung bei zunehmender Integration der Teilnehmerinnen in ein Mütterbildungs-Kursprogramm zur Säuglingspflege, zur Gesundheitspflege und zu Erziehungsfragen über. Sobald ein

¹¹⁵ Schymroch, Mütterschule, S. 56.

¹¹⁶ Zu den Anfängen der Münchner Mütterschule im Oktober 1949 vgl. Geppert, Bericht, und den Jahresbericht der Münchner Mütterschule zum 25. Jubiläum 1974, BayHStA, MArb VI/149/1.

¹¹⁷ Lotte Geppert (1883–1968) gründete nach mehreren Jahren Lehrtätigkeit am Münchner Institut für soziale Arbeit und praktischer Arbeit als Kindergärtnerin in Berlin und München 1923 in Nürnberg den Sonderkindergarten „Sonnengarten“. Regelmäßig bot sie hier ergänzende Mütterkurse an. 1928 baute sie in Wien gemeinsam mit Luise Lampert eine Mütterschule mit angeschlossenem Kindergarten auf, in deren Konzept sich eine Akzentverschiebung vom Kindergarten zur Mütterschule abzeichnete. 1933 wurde Lotte Geppert als Halbjüdin von den Nationalsozialisten aus ihren Ämtern vertrieben und emigrierte in die Schweiz. Nach ihrer Rückkehr nach München unterrichtete sie 1946–1953 wieder an der Sozialen Frauenschule. 1949 gründete sie die Münchner Mütterschule, die sie bis 1961 leitete. Vgl. dazu Berger, Frauen, S. 45–49.

¹¹⁸ Die Journalistin Elisabeth von Kleist arbeitete seit 1949 in einem oberbayerischen Lager, das von der Münchner Mütterschule betreut wurde. Vgl. Kleist, „Mütterschule“.

¹¹⁹ Jahresbericht 1974 der Münchner Mütterschule zum 25. Jubiläum, BayHStA, MArb VI/149/1.

¹²⁰ Geppert, Mütterschularbeit, S. 89.

Raum und Maschinen zur Verfügung standen, wurden auch Nähtage veranstaltet. Auf der anderen Seite blieb die Arbeit mit sozialen Randgruppen, die aufgrund von Alter, Krankheit oder „sozialer Unfähigkeit“ nur schwer in die Gesellschaft integrierbar waren.¹²¹ Hier ging es weniger darum, die Frau auf ihre Rolle in der Familie vorzubereiten, als um eine Kontaktaufnahme und gesellschaftliche Eingliederungsmaßnahmen. „So versucht die Mütterschule in einer derartigen DP-Siedlung durch eine, vom üblichen Unterricht abweichende Pflege der deutschen Sprache etliche Mütter zu einem besseren Kontakt mit ihrer Umwelt und von hier aus zu einer allmählichen Eingliederung in das ihnen immer noch fremde Land zu bringen“, ¹²² hieß es in einem Bericht von Lotte Geppert noch 1956. Auch diese Sprachschulung hatte jedoch familienfördernde Aspekte, wie Geppert betonte: „Nur so kann einer zerstörenden Spaltung zwischen den Eltern und den Kindern vorgebeugt werden; denn die Kinder müssen ja in Sprache und Arbeitsprozeß der neuen Heimat hineinwachsen.“ In der Münchner Mütterschule konzentrierte sich die Arbeit auch in den fünfziger Jahren weiter auf diese Art der sozialen Integration. Das Kurskonzept aus den Lagern konnte dabei fortgeführt und weiterentwickelt werden. Das nächste Projekt von Lotte Geppert war eine Mütterschule im Rahmen eines Mütterheims des Paritätischen Wohlfahrtsverbands, das 50 jungen Frauen mit Säuglingen und Kleinkindern Unterkunft bot. Wichtiges Element der Arbeit war hier – wie schon in der Lagerarbeit – das „Miteinander der Hausbewohner mit der ‚Außenwelt‘“, also die gesellschaftliche Integration einer sozialen Randgruppe.¹²³

Die zweite Gruppe der Mütterschulen bildeten die wiederbelebten Einrichtungen der Weimarer Zeit. Sie fühlten sich dem Bildungsauftrag stärker verpflichtet als die Nothilfeeinrichtungen. Mütterbildung wurde dabei als präventive Bildungsarbeit im Sinne einer vorbeugenden Fürsorge verstanden und damit im Bereich der Sozialpädagogik verankert. Durch die Mütterschulung sollten Fürsorgefälle gar nicht erst entstehen. Die erste gemeinsame Denkschrift der westdeutschen Mütterschulen aus dem Jahr 1953, an deren Formulierung vor allem die Leiterinnen der schon länger bestehenden Einrichtungen beteiligt gewesen waren, erklärte dazu: „Der Mutter als Mittelpunkt und Hauptgestalterin der Familie werden damit besondere Aufgaben gestellt, die sie aufgrund von Instinkt und Tradition allein in vielen Fällen nicht lösen kann, weil die Situation der Familie und ihre eigene Stellung in der Familie sich weithin verändert haben. – Sie bedarf daher oft der Hilfe, um diese Lage zu sehen und richtig zu verstehen – zu erkennen, was für Forderungen sie ihr stellt und Wege zur Lösung zu finden. So ist Mütterbildung eine der dringendsten Forderungen der Gegenwart. Dabei steht an zentraler Stelle die Mütterschule, die in ihren Bemühungen um die Stärkung und Sicherung der Familie zugleich vorbeugende Fürsorge auf weite Sicht leistet.“¹²⁴ Als Aufgaben-

¹²¹ Ebenda, S. 90.

¹²² Ebenda.

¹²³ Zur Mütterschule im Mütterheim vgl. Geppert, Mütterheim.

¹²⁴ Die Mütterschule in unserer Zeit. Denkschrift, verabschiedet von der Arbeitstagung der Mütterschulen des Bundesgebietes vom 15.–18. 6. 1953, abgedruckt in: Blätter des PFV, Neue Folge der Zeitschrift „Kindergarten“, 4 (1953), S. 135–136, S. 135. An der Abfassung der Denkschrift waren maßgeblich beteiligt: Elfriede Basse (Mütterschule Braunschweig), Helene Börner (Mütterschule Bremen), Lotte Geppert (Mütterschule

bereiche der Frau in der Familie definierte die Denkschrift Haushaltsführung, Säuglings- und Kinderpflege, häusliche Gesundheits- und Krankenpflege, Erziehungsfragen und die Gestaltung von Familienleben und Heim. Auf diese Tätigkeitsfelder sollte auch das Bildungsangebot der Mütterschulen zielen. Zunächst dominierten im Kursangebot Koch-, Näh- und Hauswirtschaftseminare. Säuglingspflege und Erziehungsfragen, die während der Gründungsphase in den zwanziger Jahren eine wichtige Rolle gespielt hatten, verloren in den fünfziger Jahren zunächst an Bedeutung.

Gegenüber dem traditionellen Konzept, das die Frauen vor allem auf ihre Mutterrolle vorbereiten wollte, konstatierte die Denkschrift 1953 eine bewußte Akzentverlagerung: „Mehr und mehr geht der Blick von den Aufgaben der Frau hin zur Familie als solcher und zur Sicherung ihres Bestandes.“ Im Programm der Münchner Mütterschule von 1955 findet man allerdings kaum einen Niederschlag dieser Schwerpunktverschiebung. Mit Unterricht in Pflege und Erziehung des Säuglings, des Kleinkindes und des Schulkindes, Beratung zur Gesundheitspflege und Näh- und Strickkursen bot Lotte Geppert die klassischen Mütterschulkurse an. Auch standen diese Seminare ebenso wie „Großmütternachmittage“ und die „Jugendabende für die Mutter von morgen“ ganz in der Tradition, nur Frauen anzusprechen und die Frauen nur in ihrer Rolle als Mutter wahrzunehmen.¹²⁵ Andere Mütterschulen berichteten auf einer bundesweiten Tagung 1953 jedoch bereits von erfolgreich durchgeführten Veranstaltungen, an denen auch Männer teilgenommen hatten. Diese Ausweitung zur „Elternbildung“ spiegelte sich in Säuglingspflegkursen für den „werdenden Vater“, wie es sie in Wuppertal, Hannover und Bochum gab, und in Jungesellen- und Männerkochkursen in Ulm und Lübeck.

Anfangs waren vor allem paritätische Verbände und kommunale Träger in die nach 1945 entstandene Lücke im Mütterschulbereich eingesprungen, die katholischen Träger faßten dagegen in diesem Bereich nur sehr langsam Fuß. Das war nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß es innerhalb der katholischen Organisationen umstritten war, welcher Verband für die Mutterbildung zuständig sein sollte. Der (politische) katholische Deutsche Frauenbund konkurrierte hier mit dem (kirchlichen) Zentralverband der katholischen Frauen- und Müttergemeinschaften. Erst Anfang der fünfziger Jahre, nach einer Intervention des Paderborner Erzbischofs Lorenz Jaeger, einigten sich beide Verbände auf eine gemeinsame Verantwortung in diesem Bereich. Erst im Mai 1953 wurde in Köln das erste katholische Mutterbildungswerk in der Bundesrepublik gegründet.¹²⁶

Als die paritätischen und evangelischen Träger ihr Angebot immer weiter ausbauten, gerieten die katholischen Verbände in Zugzwang, so daß nun verstärkt auch katholische Mütterschulen entstanden.¹²⁷ Allein in den nächsten drei Jahren

München), Selma Hohagen (Mütterschule Wuppertal), Gertrud Kleber (Mütterschule Stuttgart) und Elisabeth von Peinen (Mütterschule Frankfurt). Vgl. dazu Schymroch, Mütterschule, S. 106 f.

¹²⁵ Programm der Münchner Mütterschule vom September 1955, BayHStA, MArb 2648.

¹²⁶ Vgl. Rölli-Alkemper, Familie, S. 352.

¹²⁷ Die Träger, die sich 1956 zu einer Arbeitsgemeinschaft zusammenschlossen, waren: Zentralverband der katholischen Frauen- und Müttergemeinschaften Deutschlands, Katholi-

wurden rund 30 katholische Mütterschulen in der Bundesrepublik gegründet, den wichtigsten regionalen Schwerpunkt bildete hier Nordrhein-Westfalen.¹²⁸ Die Konzentration auf Nordrhein-Westfalen ist wohl auf ein Zusammentreffen von mehreren günstigen Bedingungen zurückzuführen. Zum einen fand die Arbeit der katholischen Mütterschulen in Maria Laarmann, 1947 bis 1956 als Ministerialrätin im Arbeits- und Sozialministerium des Landes für die Gruppe „Jugend und Familie“ zuständig, eine frühe Fürsprecherin.¹²⁹ Hinzu kam, daß der Raum Köln-Bonn ein Zentrum katholischer Sozialarbeit war. Hier befand sich unter anderem auch das Wirkungsfeld von Josepha Fischer-Erling, die eine der Schlüsselfiguren der katholischen Eheberatung war und diesen Zweig der Familienbildung im Beirat des Bundesfamilienministeriums vertrat.

Außerdem erließ Nordrhein-Westfalen 1960 auch als erstes Bundesland „Richtlinien zur Ausgestaltung von Einrichtungen der Mütter- und Elternbildungsschulen“, in denen auch die Finanzierung der Mütterschulen durch Landesmittel geregelt wurde. 1961 förderte das Land die Investitionen der Mütterschulen mit rund einer Mio. DM und die Betriebskosten mit etwa 900 000 DM – und damit mit wesentlich höheren Beträgen als die anderen Bundesländer. Nach amtlicher Zählung gab es in Nordrhein-Westfalen zu diesem Zeitpunkt 52 Mütterschulen, davon 29 in katholischer, zehn in evangelischer Trägerschaft, sieben unterstanden der Arbeiterwohlfahrt, zwei dem Deutschen Roten Kreuz, und vier Einrichtungen wurden von Kommunen getragen.¹³⁰ Nordrhein-Westfalen war zu diesem Zeitpunkt das einzige Bundesland, in dem Landesmittel den größten Anteil an staatlichen Zuschüssen bildeten.¹³¹

Die wirtschaftliche Förderung der Mütterschulen war prinzipiell Ländersache. Als 1961 vom Bundesfamilienministerium erstmals das sogenannte „Dozentenprogramm“ für Mütterschulen aufgelegt wurde und sich Mütterschulträger im Bundesfamilienministerium trafen, um über die Verteilung der im Rahmen dieses Programms zur Verfügung gestellten Mittel zu beraten, zeigte sich allerdings, daß als einziges Bundesland Nordrhein-Westfalen eine systematische Förderung dieser Einrichtungen betrieb. Dort wurden Mütterschulen nach dem Volkshochschulgesetz unterstützt und erhielten darüber hinaus Zuschüsse vom Sozialministerium.¹³² Daneben gaben nur die Länder Bayern, Schleswig-Holstein und Hes-

scher Frauenbund, Bund der Deutschen Katholischen Frauenjugend, Deutscher Caritasverband und Katholischer Mädchenschutzverband.

¹²⁸ Vgl. Bericht vom Vertreter der obersten Landesjugendbehörden Hans Alfken (Niedersachsen) über die Mütterschulen in den einzelnen Ländern auf der Sitzung der Sonderkommission „Vorbereitung der Jugend auf Ehe und Familie“ am 13. 11. 1961 im Bundesfamilienministerium, BAK, B 189/2933. Demnach befanden sich 52 der 101 Mütterschulen in Nordrhein-Westfalen, davon 29 in katholischer Trägerschaft. Diese Angaben können nur als Orientierungsgrößen dienen, da die Berichte anderer Länder teilweise unvollständig waren oder gar nicht vorlagen.

¹²⁹ Schymroch, Mütterschule, S. 71, Fußnote 7.

¹³⁰ Niederschrift über die Sitzung der Sonderkommission „Vorbereitung der Jugend auf Ehe und Familie“ am 13. 11. 1961 im Bundesfamilienministerium, BAK, B 189/2933.

¹³¹ Nave-Herz, Elternschule, S. 51.

¹³² Vermerk vom 14. 3. 1961 über die Besprechung mit Vertretern der Mütterschulverbände am 22. 2. 1961 im Bundesfamilienministerium, BAK, B 189/2933.

sen überhaupt Berichte über die Situation im Mütterschulbereich ab. Hessen unterstützte die zehn bekannten Mütterschulen mit 41 000 DM, Schleswig-Holstein gab für sechs Mütterschulen einen Zuschuß von insgesamt 75 000 DM. Bayern berichtete zwar von acht Mütterschulen, konnte jedoch keine Fördermittel aufweisen.¹³³

Drei Jahre später, im Jahr 1964, zeigte sich die Diskrepanz noch einmal deutlich bei der ersten Konferenz für Familienfragen mit Ländervertretern im Bundesfamilienministerium. In Nordrhein-Westfalen betrug der Haushaltsansatz für Mütterschulen inzwischen insgesamt über 2,3 Mio. DM, in Bayern wurden Einzelveranstaltungen maximal bis zur Hälfte der Kosten unterstützt und einzelne Mütterschulen erhielten Zuschüsse in der Höhe zwischen 2000 und 4000 DM. Eine genaue Gesamtbeifferung konnte das zuständige Innenministerium nicht vornehmen.¹³⁴ Die Forderung nach einer besseren Koordination der Länder im Bereich der Förderung der Familienbildung, eines der Ziele der Konferenzen, war also nicht aus der Luft gegriffen.

Eine Zusammenstellung von Förderungsmaßnahmen der Länder für 1968 zeigte, daß der entsprechende Haushaltsansatz in Nordrhein-Westfalen mit inzwischen über 5,7 Mio. DM weiterhin viel höher lag als in den anderen Bundesländern. Weit abgeschlagen folgten Hessen mit 512 000 DM, Berlin mit 347 400 DM und Niedersachsen mit 344 750 DM. Bayern und Rheinland-Pfalz standen mit 72 000 DM Etat für die Mütterschulen nicht viel besser da als das Saarland (65 000 DM).¹³⁵ Die Länder, allen voran Nordrhein-Westfalen, beriefen sich bei ihrer Förderung auf die Kulturhoheit, die ihnen im Bildungssektor den Vorrang vor Bundesregelungen einräumte.

Nach dem verzögerten Start entwickelten sich die katholischen Institutionen zu einer Form der Mütterschulen, die sich in ihrem frauenbezogenen Kursprogramm zunehmend von den paritätischen und evangelischen Einrichtungen unterschied. Traditionell suchte die katholische Kirche den Zugang zur Familie über die Frau.¹³⁶ Das Festhalten am dahinterstehenden christlichen Frauenleitbild der opferbereiten Mutter zeigte sich vor allem im Kursprogramm. Familienfördernde Angebote der Verbände im Bereich der Familienpflege, Eheberatung, Mütterschulen und Müttererholung wandten sich an Frauen. Das Kursspektrum umfaßte pädagogische Arbeitskreise zur Ehe- und Familienberatung, Kurse zur Heimgestaltung, zur kulturellen und musischen Erziehung, Werkkurse und Anleitungen

¹³³ Niederschrift über die Sitzung der Sonderkommission „Vorbereitung der Jugend auf Ehe und Familie“ am 13. 11. 1961 im Bundesfamilienministerium, Bericht des Ministerialdirektors Hans Alfken über die Situation der Ehe- und Familienvorbereitung in den Bundesländern, BAK, B 189/2870.

¹³⁴ Kurzprotokoll über die 1. Sitzung der Konferenz für Familienfragen mit Vertretern der Länder im Bundesfamilienministerium vom 23. 4. 1964, Nordrhein-Westfalen und Bayern, BAK, B 189/6321.

¹³⁵ Synopse der Förderungsmaßnahmen der Länder auf dem Gebiet der Familienbildung und Familienberatung 1968, BAK, B 189/2823. Vgl. auch Angaben von Ministerialrätin Dr. v. Loeper vom Arbeits- und Sozialministerium NRW, Kurzprotokoll über die 5. Konferenz für Familienfragen am 17. 5. 1968 im Bundesministerium für Familie und Jugend, S. 12, BayHStA, MArb VI/275.

¹³⁶ Vgl. zum folgenden Rölly-Alkemper, Familie, S. 347–360.

für die Gestaltung von Festen und Feiern. Daneben standen Kurse zur Kranken- und Säuglingspflege und zur Gesundheitserziehung. Die hauswirtschaftliche Sparte umfaßte praktische Koch- und Nähkurse, aber auch Anleitungen zur Haushaltsführung. In einigen größeren Mütterschulen gab es Anfang der sechziger Jahre bereits Veranstaltungen, die die Teilnehmerinnen „für die Aufgabe der Frau im öffentlichen Leben aufschließen“ sollten.¹³⁷ Es wurden dazu „sozial caritative, sozialpolitische und staatsbürgerliche Arbeitskreise“ eingerichtet. Der 1956 gegründete Verband „Arbeitsgemeinschaft zur Förderung der katholischen Mütterschulen“ gab jedes Jahr einen Bildungsplan für Mütterschulen heraus, der einen jugend- und familienpädagogischen sowie einen hauswirtschaftlichen Teil enthielt. Der Bildungsplan stimmte die Kurse so aufeinander ab, daß nach dreibis viersemestriger Aufbauarbeit ein allerdings nicht näher spezifiziertes „Bildungsziel“ erreicht sein sollte. Ab 1957 führte die Arbeitsgemeinschaft auch Schulungskurse für ihre Mitarbeiter in einem eigenen Fortbildungszentrum in Altenberg bei Köln durch.

Der Ausbau der katholischen Mütterschulen erfolgte in zwei Schüben. Bereits Mitte der fünfziger Jahre hatten die katholischen Träger ihren Rückstand aus der Nachkriegszeit mehr als aufgeholt und unterhielten über die Hälfte aller Mütterschulen in Westdeutschland.¹³⁸ In einem zweiten Schub ab Anfang der sechziger Jahre verdoppelte sich die Zahl der katholischen Einrichtungen nochmals innerhalb von fünf Jahren.¹³⁹ Diese Neugründungswelle tritt vor allem deshalb markant hervor, weil im gleichen Zeitraum die Zahl der Einrichtungen anderer Träger nahezu stagnierte. Der Ausbau der katholischen Mütterschulen muß vor dem Hintergrund der in den sechziger Jahren anhaltenden Diskussion über außerschulische Mädchenbildung interpretiert werden. Ziel konservativer Bestrebungen war es, Mädchen eine geschlechtsbezogene Ausbildung für ihre zukünftige Rolle als Hausfrau und Mutter zu geben und das gesellschaftliche Ansehen dieser Ausbildung auf ein ähnliches Niveau wie das einer beruflichen Ausbildung zu heben. Die Arbeit in den katholischen Mütterschulen sollte eine eigenständige, religiös fundierte Frauenbildung für die Aufgaben in Ehe, Familie und Haushalt vermitteln.¹⁴⁰

¹³⁷ Vgl. Bericht über die Arbeit in den katholischen Mütterschulen, Stand vom 1. 12. 1961, S. 2, BAK, B 189/2933.

¹³⁸ Vgl. Vermerk vom 14. 3. 1961 über die Besprechung mit Vertretern der Mütterschulverbände am 22. 2. 1961 im Bundesfamilienministerium, BAK, B 189/2933. Demnach gab es in Westdeutschland 1961 rund 100 Mütterschulen, was mit der Angabe bei Schymroch, Mütterschulen, S. 73, die 101 Einrichtungen zählt, in etwa übereinstimmt. Zur Zahl der katholischen Mütterschulen vgl. Bericht über die Arbeit in den katholischen Mütterschulen, Stand vom 1. 12. 1961, BAK, B 189/2933. Nach dieser Quelle gab es 1961 in der Bundesrepublik 51 katholische Mütterschulen. Vgl. dagegen Rölli-Alkemper, Familie, S. 353–355, der den Befund, daß die Hälfte aller Mütterschulen in katholischer Trägerschaft stand, erst ab Mitte der sechziger Jahre festmacht.

¹³⁹ Vgl. Übersicht bei Schymroch, Mütterschule, S. 73. Die Zahlen von Schymroch liegen etwas über den Angaben, die Rölli-Alkemper für denselben Zeitraum macht. Rölli-Alkemper, Familie, S. 354.

¹⁴⁰ Vgl. Bericht über die Arbeit in den katholischen Mütterschulen, Stand vom 1. 12. 1961, BAK, B 189/2933.

Aussagen über die Altersstruktur der Teilnehmer sind schwierig zu ermitteln. Die konfessionellen Mütterschulen führten nur selten und nicht nach einheitlichen Kriterien Befragungen unter ihren Besuchern durch. 1954 erhoben die in der paritätischen „Arbeitsgemeinschaft der Mütterschulen“ zusammengeschlossenen Einrichtungen stichprobenhaft Daten.¹⁴¹ Alle befragten Personen waren weiblich. 6,5 Prozent der Teilnehmerinnen waren jünger als 20 Jahre, der größte Anteil war mit 42,3 Prozent der Frauen zwischen dem 21. und dem 30. Lebensjahr. Über ein Drittel (34,3 Prozent) waren 30 bis 45 Jahre alt, weitere 17 Prozent waren älter als 45 Jahre. Die Hälfte der Teilnehmerinnen war bereits verheiratet bzw. verwitwet oder geschieden. Vergleicht man diese Altersdaten mit denen der Mütterschulen der konfessionellen Dachverbände, dann zeigen sich Unterschiede. Waren in den paritätischen Institutionen in den fünfziger Jahren über die Hälfte der Teilnehmerinnen jünger als 25 Jahre, so lag der Anteil dieser Altersgruppe in den evangelischen Schulen nur bei 34 Prozent, in den katholischen sogar nur bei 31 Prozent.¹⁴² Das mag zum Teil mit dem unterschiedlichen Kursangebot zusammenhängen. Die christlichen Mütterschulen, in besonderem Maß die katholischen, boten überwiegend Kurzurse und Einzelveranstaltungen an. Die paritätischen Einrichtungen konzentrierten sich dagegen auf Seminare, die mehrere Wochen dauerten und aufeinander aufbauten. An einem solchen Einführungsseminar in die Aufgaben der Hausfrau und Mutter konnten ältere Frauen schon aus zeitlichen Gründen seltener teilnehmen. Außerdem richtete sich das Angebot ganz speziell an junge Mädchen mit geringer haushaltlicher Erfahrung. Ein Wandel in der Teilnehmerstruktur kann aufgrund der unsicheren Datenbasis nur tendenziell abgeschätzt werden. Es zeigt sich allerdings, daß die Gruppe der über 25jährigen zunahm. Gleichzeitig stieg auch der Anteil der verheirateten Frauen an.¹⁴³ Beide Tendenzen deuten in dieselbe Richtung. Die Mütterschulen mußten sich von der familienvorbereitenden auf die familienbegleitende Bildung umstellen. Das hatte nicht nur inhaltliche Konsequenzen für die Arbeit der Mütterschulen. Auch institutionell verlagerten sie sich von der außerschulischen Jugendarbeit immer mehr in den Bereich der Erwachsenenbildung. Für ihre Finanzierung bedeutete diese Entwicklung, daß das ursprüngliche Finanzierungsinstrument des Bundes zur Förderung der Mütterschulen – der Bundesjugendplan – zunehmend seinen Ansatzpunkt verlor.

Spätestens seit Mitte der sechziger Jahre kann man einen Wandel im Erscheinungsbild der Mütterschulen ausmachen. Das war schon äußerlich daran zu er-

¹⁴¹ Vgl. Übersicht über die Teilnehmerinnen an den Angeboten der in der „Arbeitsgemeinschaft der Mütterschulen“ zusammengeschlossenen Mütterschulen im Jahr 1954, in: Schymroch, Mütterschule, S. 68 ff. Die Ergebnisse beruhen auf einer Stichprobenuntersuchung mit 5635 Umfragen.

¹⁴² Zahlen nach Lieselotte Nold: Der Beitrag der evangelischen Frauenarbeit zur Erziehung zu Ehe und Familie. Anlage zur Niederschrift über die Sitzung der Sonderkommission „Vorbereitung der Jugend auf Ehe und Familie“ am 13. 11. 1961 im Bundesfamilienministerium, BAK, B 189/2870. Ein direkter Vergleich mit der oben erwähnten Stichprobenuntersuchung ist nicht möglich, da die Angaben nach unterschiedlichen Altersgruppeneinteilungen erhoben wurden.

¹⁴³ Schymroch, Mütterschule, S. 69.

kennen, daß sich die meisten Einrichtungen in „Familienbildungsstätten“ umbenannten oder den Begriff zumindest als Ergänzung ihrem Namen hinzufügten. Die „Arbeitsgemeinschaft zur Förderung katholischer Mütterschulen“ arbeitete bereits seit 1965 offiziell unter dem Namen „Bundesarbeitsgemeinschaft katholischer Familienbildungsstätten“. 1969 wurde die 1954 gegründete paritätische „Arbeitsgemeinschaft der Mütterschulen“ in „Arbeitsgemeinschaft von Einrichtungen für Familienbildung e.V.“ umbenannt.¹⁴⁴ Die ebenfalls 1954 ins Leben gerufene „Evangelische Arbeitsgemeinschaft für Mütterschulung“ änderte ihren Namen 1971 in „Bundesarbeitsgemeinschaft Evangelischer Familien-Bildungsstätten“.¹⁴⁵ Damit waren Anfang der siebziger Jahre die Mütterschulen weitgehend im Bereich der Familienbildung aufgegangen. Mit den Namensänderungen sollte zum Ausdruck gebracht werden, daß sich das Angebot nun nicht mehr ausschließlich an Frauen richtete, sondern alle Familienmitglieder – vor allem auch die Ehemänner und Väter – integrieren wollte. Vorreiter waren hier die paritätischen Einrichtungen, deren Trägerverband bereits 1960 seine Jahrestagung unter das Thema „Die Ansprechbarkeit von Mann und Frau“ stellte.¹⁴⁶ Außerdem zielte die Arbeit der Mütterschulen nun nicht mehr allein auf den hausfraulichen und mütterlichen Lebensbereich, sondern befaßte sich mit einer Vielzahl von Themen, die Krisen in der Familie hervorrufen konnten.

Das quantitative Übergewicht der katholischen Mütterschulen hatte für die Mütterschullandschaft in der Bundesrepublik in dieser Hinsicht gravierende Konsequenzen, denn die katholischen Einrichtungen vollzogen diesen Wandel zunächst nur nominell. Trotz der offiziellen Umbenennung des Verbandes im Jahr 1965 bildete weiterhin die Frauenbildung den Schwerpunkt der Arbeit in den katholischen Familienbildungsstätten.¹⁴⁷ Mit ihrem Ansatz der Mädchen- und Frauenbildung für den häuslichen Bereich prägten die katholischen Einrichtungen maßgeblich das Bild der Mütterschulen in der Bundesrepublik. Zu einer Annäherung der unterschiedlichen Konzepte der Trägerverbände kam es kaum. Der Zusammenschluß der drei Mütterschulverbände 1959 in einem Dachverband¹⁴⁸ und

¹⁴⁴ Ebenda, S. 108.

¹⁴⁵ Ebenda, S. 114.

¹⁴⁶ Vgl. Liste der Tagungsthemen der Arbeitsgemeinschaft der Mütterschulen 1947–1988, ebenda, S. 76–79.

¹⁴⁷ Noch die „Richtlinien für die Arbeit in katholischen Familienbildungsstätten-Mütterschulen“ von 1970 hoben diesen Ansatz hervor. Vgl. Schymroch, Mütterschule, S. 118.

¹⁴⁸ Mitte der fünfziger Jahre hatten sich die Mütterschulen in drei bundesweiten Arbeitsgemeinschaften zusammengeschlossen: Die größte war zu diesem Zeitpunkt (1956) bereits die katholische Arbeitsgemeinschaft für Mütterschulbildung, die 35 Einrichtungen umfaßte, die paritätische Arbeitsgemeinschaft zählte im selben Jahr 28 Mitglieder, während in der Arbeitsgemeinschaft der evangelischen Mütterschulen 10 Institutionen organisiert waren. Zur Situation der Mütterschulen 1956 vgl. Bericht der Hessischen Frauenverbandsvorsitzenden Anne Marie Heiler für den Internationalen Frauenrat, Moral Welfare Ausschuß vom Dezember 1956, BAK, B 189/2933. Vgl. dazu auch die Übersichten über Mitgliederzahlen der drei Trägerverbände in Nave-Herz, Elternschule, S. 46. Für 1956 hat Nave-Herz allerdings im katholischen Bereich nur unvollständige Angaben und gibt die Zahl der Mütterschulen mit 12 an. Schymroch, Mütterschule, S. 73, nennt unter Bezug auf einen Tagungsbericht der katholischen Mütterschulen aus dem Jahr 1958 die Zahl von 31 Einrichtungen.

eine ein Jahr später publizierte gemeinsame Denkschrift zielten weniger auf die innere Einigung zwischen den Verbänden als darauf, verstärkt öffentliche Mittel in Anspruch nehmen zu können, die vom Bundesfamilienministerium im Rahmen des Bundesjugendplanes bereitgestellt wurden.¹⁴⁹

Anfang der siebziger Jahre konnten sich aber auch die katholischen Einrichtungen dem tiefgreifenden Wandlungsprozeß, der das hausfrauenbezogene Leitbild der Mütterschulen in Frage stellte, nicht mehr verschließen. „Es ist zuviel passiert, als daß man ernsthaft glauben könnte, es sei noch möglich, die nächste Frauengeneration auf die traditionellen Rollen und Funktionen der Frau in Ehe und Familie einzuschwören“, erklärte die Referentin Helga Strätling-Tölle im Hauptreferat der Jahrestagung der Arbeitsgemeinschaft katholischer Familienbildung 1972. „Wenn heute Frauen – sicherlich noch eine Minderheit, aber wie lange noch eine Minderheit? – existieren, die aufgrund eines – aus welchen Gründen auch immer – gewandelten Selbstverständnisses nicht in der Lage oder nicht mehr bereit sind, sich mit der traditionellen Hausfrauen- und Mutterrolle abzufinden, dann müssen wir uns darauf einstellen.“¹⁵⁰

In der Konsequenz bedeutete das eine Umstellung des Kursprogramms. Zunehmend traten auch theoretische Bildungsangebote zu den praktischen Kursen hinzu. Wenn sich auch die Inhalte und das Leitbild der Kursangebote veränderte, so muß dabei festgehalten werden, daß Hauptzielgruppe der katholischen Familienbildung nach wie vor die Frauen waren. Weiterhin waren die Mütterschulen und Familienbildungsstätten tendenziell Frauenbildungseinrichtungen. Es änderte sich das Frauenleitbild der Kursprogramme, die Konzentration auf die Frau blieb aber weitgehend erhalten.

Fragt man nach den Faktoren, die dazu führten, daß die Mütterschulen sich in Familienbildungsstätten verwandelten, dann spielten die zunehmende theoretische Reflexion über die Familienprobleme und die Professionalisierung der Beratungsarbeit eine wichtige Rolle. Gleichzeitig veränderten sich die Problemlagen der Familien und die Ansprüche der Ratsuchenden stiegen. Hinzu kam ein weiterer Punkt, der nicht unterschätzt werden darf: Auch die staatlichen Förderungsmöglichkeiten bestärkten die Entwicklung weg von den praxisbezogenen Kursen für Mütter und Hausfrauen hin zum offenen Bildungsangebot.

Ende der sechziger Jahre wurde es nicht zuletzt aufgrund der virulenten Bildungsdebatte für die Familienbildungsstätten und Mütterschulen strategisch immer wichtiger, den Bildungsaspekt zu stärken, damit die staatliche Förderung weiterhin über den Bildungssektor und die Kultusministerien der Länder erfolgen konnte. Der Übergang der Familienbildungsstätten von einem sozialpädagogischen zu einem stärker akademisch geprägten Angebot rückte die Institutionen zunehmend in die Nähe der Erwachsenenbildung. Der Trend weg von den Näh-, Koch- und Krankenpflegekursen, hin zu sozialpsychologischen Analysen von Partnerschafts- und Erziehungsproblemen und auch hin zu Fragen der Erwerbstätigkeit von Ehefrauen und Müttern war also auch notwendig, um den Anschluß

¹⁴⁹ Vgl. Nave-Herz, Elternschule, S. 46f.

¹⁵⁰ Helga Strätling-Tölle: Die Emanzipation der Frau – das Ende der Familie?, Referat auf der Jahrestagung der AKF 1972, S. 4, FDK/Berlin, Ordner AKF 1966–73.

an die Erwachsenenbildung nicht zu verlieren und als Bildungseinrichtung mit wissenschaftlichen Standards anerkannt zu werden. Allerdings wehrte sich manche Familienbildungsstätte gegen die Umstellung – nicht zuletzt auch mit dem Argument, daß die praktischen Kurse sich bei der Klientel einer großen Attraktivität erfreuten und man damit auch kirchenferne Kreise erreichte. Beispielhaft zeigte sich die Problematik in der Diskussion um die Integration der katholischen Familienbildungsstätten in das nordrhein-westfälische Erwachsenenbildungsgesetz von 1974.

Die Novelle sollte das bis dahin geltende „Gesetz über die Zuschußgewährung an Volkshochschulen und entsprechende Volksbildungseinrichtungen“ aus dem Jahr 1953 ablösen. Nach Ansicht der CDU-Landtagsabgeordneten Maria Hölters sollten die Familienbildungseinrichtungen in Nordrhein-Westfalen auch weiterhin in der Erwachsenenbildung ihren Platz finden. Sie erklärte im April 1971: „In Nordrhein-Westfalen legen hundert Einrichtungen [der Familienbildung, C.K.] ein differenziertes, breitgefächertes Bildungsprogramm vor. Das anfänglich weitgehendst praktische Kursusangebot wird abgelöst durch den langfristig geplanten Bildungsplan, der zwar die praktischen Maßnahmen nicht ausklammert, aber den bildungstheoretischen den Vorrang gibt.“¹⁵¹ Nach dieser Schwerpunktverschiebung gehörte in Hölters Augen die Familienbildung eindeutig in den Bereich der Erwachsenenbildung und hatte als solche Anspruch auf entsprechende öffentliche Förderung durch das Land. „Wenn die Erwachsenenbildung eine eigenständige Säule im gesamten Bildungssystem ist, werden die Länder in ihren bisherigen und künftigen Gesetzen zur Erwachsenenbildung die finanzielle Garantie für diese Arbeit [der Familienbildungsstätten, C.K.] übernehmen müssen.“

Im Frühjahr 1972 beklagte sich die Leiterin der einflußreichen Bonner Mütterchule Baumgarten beim Zentralkomitee der Deutschen Katholiken, daß Hölters angedroht habe, wer sich der Entwicklung zur stärkeren Betonung der Theorie nicht anschließe, müsse mit einer Streichung der öffentlichen Zuschüsse rechnen. Baumgarten betonte dagegen, daß durch sozialpraktische Kurse „viel Zündstoff innerhalb der Familien“ beseitigt werde. Außerdem bildeten die praktischen Themen einen Ansatzpunkt für ein Gespräch über „tiefer liegende Fragen“.¹⁵²

Der Anteil der Praxiskurse war nicht das einzige Problem. Die Mütterschulen paßten in mehrfacher Hinsicht nicht in den Anforderungskatalog der Erwachsenenbildung, den der Gesetzentwurf zur Förderungsgrundlage erklärte.¹⁵³ Ein weiterer Streitpunkt war der geforderte „Bildungsabschluß“, denn die Möglichkeit, einen Bildungsabschluß zu erwerben, war eine Bedingung, um als Erwachsenenbildungseinrichtung anerkannt zu werden. Bildungsabschlüsse gehörten nicht zu den zentralen Aufgaben der Familienbildungsstätten, erklärte dagegen die Lei-

¹⁵¹ Hölters, Familienbildung, S. 30. Folgendes Zitat ebenda.

¹⁵² Schreiben des Zentralkomitees der Deutschen Katholiken an die Arbeitsgemeinschaft für Katholische Familienbildung vom 18. 1. 1973. In dem Schreiben wird der Hergang der Auseinandersetzung für die AKF geschildert, FDK/Berlin, Ordner Familienbildungsstätten und Gesetz Erwachsenenbildung.

¹⁵³ Vgl. Stellungnahme des Mütterbildungswerkes Bonn vom 7. 4. 1972 zum CDU-Gesetzentwurf, FDK/Berlin, Ordner Familienbildungsstätten und Gesetz Erwachsenenbildung.

terin des Bonner Mütterbildungswerks. Zu Prüfungs- und Testverfahren sah sie auch keine Veranlassung: In der Familienbildung sei die Einführung von Zertifikaten nicht angebracht. Der damit verbundene Lernzwang und die Verschulung wirkten sich ungünstig aus. Zudem falle der Sinn eines Zertifikats, nämlich Dritten gegenüber die erworbene Befähigung nachzuweisen, innerhalb der Familien weg.¹⁵⁴ Das katholische Mütterwerk wandte sich darüber hinaus prinzipiell gegen die alleinige Unterordnung unter die Zuständigkeit des Kultusministeriums. Die Familienbildungsarbeit habe „starke soziale und sozialpädagogische Bezüge“, und daher habe sich die Aufgabenverteilung auf Landesebene beim Arbeitsminister und auf Regionalebene beim Landschaftsverband bewährt.¹⁵⁵ Auch daß die staatlichen Zuschüsse für die Personalkosten auf hauptamtliche Mitarbeiter beschränkt sein sollten, stellte für die Familienbildungsstätten eine weitere inakzeptable Bedingung dar. Die Einrichtungen beschäftigten für die verschiedenen Kurse Referenten aus den unterschiedlichsten Bildungsbereichen. Der Familienbildungsunterricht könne nicht an deren Stelle von einer hauptamtlichen Kraft übernommen werden, erklärte das Bonner Mütterschulwerk. Schließlich monierte das Mütterwerk die Zusammensetzung des im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Landesbeirats. Dort sollten nämlich nur zwei der 24 Mitglieder aus der Erwachsenenbildung kommen, und wohl zu Recht vermutete das Mütterwerk, daß darunter kein Vertreter der Familienbildung sein würde.

Im Zentralkomitee der Deutschen Katholiken, das vom Bonner Mütterwerk in die Diskussion eingeschaltet wurde, sah man die Gefahr einer zu engen Anbindung an die Erwachsenenbildung noch in einem größeren Zusammenhang: Letztlich fördere diese Tendenz zur Intellektualisierung sozialistische Vorstellungen, schrieb Paul Becher im April 1972 an den bayerischen Arbeitsminister Pirkel, in dem er einen Verbündeten gegen den Trend zur Akademisierung der Mütterschulkurse, den auch das Bundesfamilienministerium vorantrieb, vermutete. Im Bundesfamilienministerium sei man der Meinung, so Becher, daß die praktischen Kurse der Familien- und Elternbildung zur Zementierung der gesellschaftlichen Strukturen beitrügen und hätte auch aus diesem Grund eine stärkere kritische Reflexion in der Elternbildungsarbeit verlangt.¹⁵⁶ In Bechers Augen leisteten die theoretischen Mütterschulkurse also letztlich den Vorstellungen der 68er-Bewegung Vorschub, die in traditionellen Familien repressive Strukturen zu erkennen glaubte und daher den Bruch mit dem herkömmlichen Familienideal gefordert hatte.

¹⁵⁴ Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft katholischer Familienbildungsstätten zum Erlaß eines Erwachsenenbildungsgesetzes vom März 1973, FDK/Berlin, Ordner Familienbildungsstätten und Gesetz Erwachsenenbildung. Dagegen sprach sich der bayerische Arbeitsminister Fritz Pirkel, den Paul Becher vom Zentralkomitee der Deutschen Katholiken um eine Stellungnahme gebeten hatte, für eine Zertifikatslösung aus. Schreiben des bayerischen Arbeits- und Sozialministers Fritz Pirkel an das Generalsekretariat des Zentralkomitees der Deutschen Katholiken vom 20. 10. 1972, FDK/Berlin, Ordner Familienbildungsstätten und Gesetz Erwachsenenbildung.

¹⁵⁵ Stellungnahme des Mütterbildungswerkes Bonn vom 7. 4. 1972 zum CDU-Gesetzentwurf, FDK/Berlin, Ordner Familienbildungsstätten und Gesetz Erwachsenenbildung.

¹⁵⁶ Schreiben Paul Becher an den bayerischen Arbeits- und Sozialminister Fritz Pirkel vom 12. 4. 1972, FDK/Berlin, Ordner Familienbildungsstätten und Gesetz Erwachsenenbildung.

Schließlich trat am 1. Januar 1974 in Nordrhein-Westfalen aber doch ein Erwachsenenbildungsgesetz in Kraft, das so flexibel gestaltet war, daß sich auch die Familienbildungsstätten mit ihren besonderen Eigenschaften darin wiederfinden konnten. Damit war Nordrhein-Westfalen zwar nicht das erste westdeutsche Bundesland, das ein Erwachsenenbildungsgesetz erließ – das erste derartige Gesetz hatte es in Niedersachsen gegeben.¹⁵⁷ Im Gegensatz zu anderen Bundesländern förderte Nordrhein-Westfalen jedoch die Familienbildung ab 1974 ganz maßgeblich aus Mitteln, die im Rahmen dieses Gesetzes zur Verfügung gestellt wurden.

*Gesundheitsfürsorge: das Müttergenesungswerk
als leitbildkonformes Angebot für die „Nur-Hausfrau“*

1950 gründete Elly Heuss-Knapp das Mütter-Genesungswerk.¹⁵⁸ Die Frau des Bundespräsidenten wandte sich damit einem Gebiet der Gesundheitsfürsorge zu, das ihrer Ansicht nach bisher wenig Beachtung gefunden hatte. „Es ist manches aufwärts gegangen bei uns in Deutschland“, erklärte sie. „Aber wer fragt danach, wie es die Mütter schaffen, ihre Kinder satt zu kriegen? Wer fragt danach, ob sie noch die Kraft haben, die Kinder zu erziehen? Und ob sie noch Geduld für ihre Männer haben, Güte und Verstehen – und vor allem Liebe? Das Deutsche Mütter-Genesungswerk fragt nach ihnen. Es weiß um ihre Not. Die Not hat hundert Gesichter, und die Krisen unserer Familien in dieser Zeit haben viele Namen. Es liegt auch an uns, sie zu überwinden. Wir tragen alle ein Stück Verantwortung. Aus dieser Verantwortung ist das Deutsche Mütter-Genesungswerk geschaffen worden. Um der Familie ihren Mittelpunkt zu erhalten – die Mutter, mit der die Familie steht und fällt.“¹⁵⁹ Diese Zeilen spiegeln den Ansatz der Müttergenesung in der frühen Nachkriegszeit. Sie zielte auf die Regeneration der Mutter, die für das Funktionieren der Familie im zeitgenössischen Verständnis unentbehrlich schien. Gleichzeitig wandten sich die Müttergenesungskuren speziell an die Frauen, deren Probleme primär durch familiäre Faktoren verursacht waren.

Daß die Müttergenesungswerke von Anfang an nicht nur gesundheitspolitische Einrichtungen waren, sondern auch im Kontext von Familienbildung und -beratung gesehen wurden, belegt beispielsweise eine Stellungnahme zum Thema „Was wird in der Bundesrepublik getan, um junge Menschen auf Ehe und Familie vorzubereiten?“, die Anne Marie Heiler, Vorsitzende des hessischen Frauenverbands, als bundesdeutsche Vertreterin beim Internationalen Frauenrat 1956 einreichte. Darin hieß es: „Diese [Müttergenesungsheime, C.K.] helfen der Familie dadurch, daß sie die überbeanspruchte Mutter aus der häuslichen Belastung und den ständigen Sorgen herausnehmen und ihr eine Erholungszeit verschaffen. Sie geben aber auch, wo es nötig ist, Gelegenheit zur Aussprache über Ehenöte und häusliche

¹⁵⁷ Vgl. zur Entwicklung in Niedersachsen Raapke, Erwachsenenbildung.

¹⁵⁸ Elly Heuss-Knapp leitete das Mütter-Genesungswerk bis zu ihrem Tod im Jahre 1952. Ihr folgte die Bundestagsabgeordnete Helene Weber. 1963 übernahm Wilhelmine Lübke, die Frau des amtierenden Bundespräsidenten, den Vorsitz. Vgl. Hofmann, Mütter, S. 185–197; Pflüger, Entwicklungen.

¹⁵⁹ Nopitsch, Mütter-Genesungswerk, S. 218.

Sorgen und haben auf diese Weise schon manche Ehe, die zu zerbrechen drohte, wieder geheilt.“¹⁶⁰ So ging es bei den Müttergenesungskuren nicht nur um die gesundheitliche Heilung, sondern auch um die Lösung familiärer Krisensituationen. In diesem Zusammenhang gewann die weltanschauliche Ausrichtung der Träger, die die Müttergenesungskuren anboten, eine zentrale Bedeutung, denn diese bestimmte die Art der Lösungsansätze und die Form, in der sie vermittelt wurden.

Die Müttergenesungsheime hatten unterschiedliche Traditionen. Zum einen gab es die Mütterfürsorge der konfessionellen Verbände, in Bayern beispielsweise auf evangelischer Seite den bayerischen Mütterdienst in Stein bei Nürnberg und auf katholischer Seite Müttererholungswerke und Einrichtungen der Caritas, deren Wurzeln bis in die zwanziger Jahre zurückreichten.¹⁶¹ Viele Müttergenesungsheime entstanden aber auch aus Flüchtlingserholungsheimen, die Anfang der fünfziger Jahre, als der Bedarf an reinen Flüchtlingsfürsorgeeinrichtungen langsam zurückging, in Stätten der Müttergenesung umgewandelt wurden.¹⁶²

Von Anfang an ruhte die Finanzierung der Müttergenesungskuren auf einem soliden Fundament, denn sie waren sozialversicherungsrechtlich anerkannt.¹⁶³ Sowohl Kuren zur Wiederherstellung der Gesundheit als auch Präventivkuren wurden von der Sozialversicherung oder Fürsorge finanziell gefördert. Die Aufenthaltskosten für Müttergenesungskuren übernahmen zumindest teilweise die Krankenkassen-, Rentenversicherungs- und Fürsorgeträger. Versicherungstechnisch wurde die Tätigkeit der Hausfrau und Mutter dabei einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt. Dies sollte verhindern, „daß die Mütter, die durch eine Reihe schwerster Kriegs- und Nachkriegsjahre ohne die Möglichkeit einer Ausspannung ihre Pflichten erfüllt haben, ihre Leistungsfähigkeit im Haushalt einbüßen und daß dadurch ihre Familien in eine Lage kommen, die im Hinblick auf ihre Folgen auch den BFV [Bezirksfürsorgeverband, C.K.] vor schwierige Aufgaben stellen würde.“¹⁶⁴ Im Gegensatz zur Altersrentenversicherung galten hier die „häuslichen Pflichten“ als eine Form von Arbeit, die zur Teilhabe am Sozialversi-

¹⁶⁰ Was wird in der Bundesrepublik getan, um junge Menschen auf Ehe und Familie vorzubereiten? Stellungnahme von Anne Marie Heiler für den Internationalen Frauenrat, Moral Welfare Ausschuß vom Dezember 1956, BAK, B 189/2933.

¹⁶¹ Vgl. dazu Rölli-Alkemper, Familie, S. 367f.; Trockel, Mütter. Die ersten Müttergenesungsheime entstanden nach dem ersten Weltkrieg. Im Nationalsozialismus verdrängte das Hilfswerk „Mutter und Kind“ die bis dahin konfessionell getragenen Einrichtungen weitgehend. Nach der Auflösung der NS-Einrichtungen stand die Müttergenesungsfürsorge 1945 weitgehend vor einem Neubeginn. Eine Ausnahme bildete der bayerische Mütterdienst in Stein bei Nürnberg. Diese Einrichtung blieb während der NS-Zeit bestehen und konnte daher nach Kriegsende bei der sozialen Arbeit auf bestehende Ressourcen zurückgreifen. Vgl. dazu Hofmann, Mütter, S. 156–184, insbesondere S. 166. Kuller, Stiefkind, S. 311f.

¹⁶² Vgl. Vermerk in den Unterlagen des bayerischen Innenministeriums über die Anträge der Flüchtlingsheime Schloß Fellheim, Kipfenberg und Bad Bocklet zur Aufnahme in die Liste der förderungswürdigen Müttergenesungsheime beim Bundesinnenministerium, BayHStA, MIIn 81166.

¹⁶³ Nopitsch, Mütter-Genesungswerk, S. 218f.; Vgl. auch Hofmann, Mütter, S. 195f.

¹⁶⁴ Schreiben des Bundesinnenministeriums an das bayerische Innenministerium vom 14. 3. 1952 über die Verrechnungsfähigkeit von Müttergenesungskuren nach dem Überleitungsgesetz, BayHStA, MIIn 81166.

cherungssystem berechnete. War die Arbeitsfähigkeit beeinträchtigt, dann berechnete dies Hausfrauen ähnlich wie Berufstätige zu Kuren. Die Pflichtaufgabe der Fürsorge, die Arbeitskraft zu erhalten, bezog sich damit nicht nur auf die Berufstätigkeit, sondern auch auf die Haus- und Erziehungsarbeit. Die Anerkennung durch die Krankenkassen- und Rententräger bedeutete einen symbolischen Schritt für die soziale Sicherung der nichterwerbstätigen Frauen, die nicht mehr nur in den Bereich der Kriegsfolgenhilfe und Fürsorge abgeschoben, sondern in das Versicherungsnetz der Erwerbstätigen eingegliedert wurden.

Diese Regelung bildet eine seltene Ausnahme in der Sozialpolitik der frühen Bundesrepublik. Hier war zumindest ansatzweise eine Form der Gleichberechtigung von Familienarbeit und Erwerbsarbeit in Gesetzestext gegossen, die dem christlichen Leitbild entsprach: Die Arbeit der Frauen in Haushalt und Familie wurde als nicht gleichartig, aber gleichwertig anerkannt. Dadurch bestätigte die Regelung die Rollenverteilung in den Familien, denn eine „Vätergenesungskur“ war zu dieser Zeit undenkbar. Auf die Arbeit der Müttergenesungsheime wirkte sich die Verankerung im Sozialversicherungsrecht stabilisierend aus, da sie eine sichere finanzielle Grundlage schuf.

Zunächst erhielten die Müttergenesungswerke vor allem von den Ländern Zuschüsse. Die Gründung des Müttergenesungswerkes 1950 war maßgeblich auf eine Initiative des evangelischen bayerischen Mütterdienstes zurückzuführen und hatte die durch die Währungsreform in Schwierigkeiten geratenen Finanzen der Mütter-Sozialarbeit dieses Verbands wieder auf eine solide Basis gestellt. Zudem gelang es nun auch, öffentliche Unterstützung einzuholen.¹⁶⁵ Zwischen 1949 und 1952 gewährte beispielsweise Bayern Zuschüsse in Höhe von 162 000 DM, davon waren allerdings etwa drei Viertel für die sechs evangelischen Heime bestimmt, so daß sich die restlichen 20 Heime anderer Träger in Bayern mit insgesamt 44 500 DM Zuschüssen begnügen mußten. 1953 vergab das bayerische Innenministerium seine Mittel proportional zur Heimanzahl, so daß die evangelischen Träger auch nur noch rund ein Drittel der Fördersumme bekamen.¹⁶⁶

Neben den staatlichen Zuschüssen wurde werbewirksam jedes Jahr am Muttertag eine Straßensammlung durchgeführt, die erhebliche Summen einbrachte: Schon bei der ersten Sammlung 1950 gingen 2,4 Mio. DM ein,¹⁶⁷ 1951 wurden rund drei Mio. DM gesammelt.¹⁶⁸ 1963 deckten die Einnahmen durch die Sammlung mit gut sieben Mio. DM immerhin rund ein Viertel der Kosten der Müttergenesungsfürsorge.¹⁶⁹ 1970 finanzierte das Müttergenesungswerk seine Gesamtkosten von rund 45,5 Mio. DM zu einem Sechstel (7,6 Mio. DM) aus der Straßensammlung.¹⁷⁰ In diesem Jahr finanzierte das Müttergenesungswerk seine Arbeit neben den Einnahmen aus der Straßensammlung etwa zu einem weiteren Sechstel

¹⁶⁵ Hofmann, Mütter, S. 197 f.

¹⁶⁶ Vgl. dazu die Vermerke des Staatssekretärs im bayerischen Innenministerium vom 14. 9. und 28. 9. 1953, BayHStA, MInn 81166.

¹⁶⁷ Vgl. Rückblick in Welter, Muttertag, S. 2.

¹⁶⁸ Nopitsch, Mütter-Genesungswerk, S. 218 f.

¹⁶⁹ Die Erholung der Mutter, in: Die Familie fordert uns, 2 (1963), H. 5, S. 6; Welter, Muttertag, S. 2.

¹⁷⁰ Zahlen aus der Müttergenesung, in: Die Familie fordert uns, 11 (1972), Nr. 3, S. 20.

(7,6 Mio. DM) aus Mitteln der Träger. Rund 6,8 Mio. DM kamen durch Eigenbeteiligungen der Familien in die Kassen. Bund und Länder gaben insgesamt gut 6 Mio. DM als Zuschüsse. Das restliche Drittel brachten Zuzahlungen von Krankenkassen, Sozialhilfeträgern oder Rentenversicherungen.¹⁷¹

Staatliche Zuschüsse vom Bundesinnenministerium gab es ab 1955.¹⁷² Bis 1963 erhielt die Müttergenesung jährlich zwei Mio. DM, nach 1963 wurde die Summe auf drei Mio. DM erhöht. Diese Mittel waren jedoch zweckgebunden und durften nur für die Ausstattung der Einrichtungen beispielsweise mit medizinischen Geräten verwendet werden, nicht jedoch für Bau- oder Personalkosten. Gerade die Baukosten drohten jedoch den Trägern im Zuge der Umstrukturierung Mitte der sechziger Jahre über den Kopf zu wachsen. Erst ab 1970 aber gab das Bundesinnenministerium seine Mittel auch für größere Bauvorhaben frei.

Unter dem Dach des Müttergenesungswerkes schlossen sich 1950 in der Bundesrepublik 42 Müttergenesungsheime zusammen. Einen regionalen Schwerpunkt bildete Bayern, wo es 1952 insgesamt 17 Müttergenesungsheime gab. Über die Hälfte davon (neun Heime) wurden von der Caritas sowie katholischen Frauen- oder Mütterverbänden getragen, sechs unterstanden dem evangelischen bayerischen Mütterdienst, jeweils eines unterhielten das Rote Kreuz und die Arbeiterwohlfahrt.¹⁷³ Ein Jahr später gab es in Bayern bereits 26 Heime, und bis 1957 war die Zahl der Heime in Bayern auf 28 angewachsen. Vor allem die kleineren katholischen Träger hatten hier ihr Kontingent ausgebaut. Während neben Bayern auch Nordrhein-Westfalen mit 35 Heimen und Niedersachsen mit 28 Institutionen inzwischen recht gut ausgestattet waren, gab es beispielsweise in Hessen und Rheinland-Pfalz nur jeweils 13 Einrichtungen zur Müttergenesung.¹⁷⁴ Hierfür spielte neben der unterschiedlichen Förderfreudigkeit der Länder auch eine Rolle, daß die Müttergenesungsheime vornehmlich in Erholungsorten errichtet worden waren. Zudem war auch die räumliche Distanz zwischen Wohnort und Kurort für den Erfolg der Kur wichtig, so daß der Ort des Heimes noch nicht unbedingt einen Anhaltspunkt dafür gibt, aus welcher Region die Erholungsuchenden kamen.

Schon während der Aufbauphase stieg die Zahl der Kuren nicht in gleichem Maße wie die Bettenzahl an. Im Gegenteil: Die Belegungsdichte der Heime hatte zwischen 1950 und 1965 um 22 Prozent abgenommen.¹⁷⁵ Diese Tendenz ist bereits ein Hinweis auf den Wandel, den die Müttergenesungsheime vollziehen mußten, um den Übergang von der Nachkriegssituation in die Friedensgesell-

¹⁷¹ Ebenda.

¹⁷² Mitteilung des Müttergenesungswerkes, Antonie Nopitsch, an das Bundesinnenministerium vom 7. 1. 1969, BAK, B 189/4521.

¹⁷³ Vgl. zu den Zahlenangaben: Liste der anerkannten Müttergenesungsheime in Bayern vom März 1952; Vermerk des Staatssekretärs im bayerischen Innenministerium vom 14. 9. 1953; Liste der Müttergenesungsheime in Bayern von 1957. Alle drei in BayHStA, MInn 81166.

¹⁷⁴ Vgl. Tabelle der Müttergenesungswerke (1957) im Anhang der Richtlinien für die Müttergenesungsheime, BayHStA, MInn 81166.

¹⁷⁵ Bericht der Bundesregierung über die Situation der Frauen in Beruf, Familie und Gesellschaft vom 14. 9. 1966, S. 35 f., BT-Drs. 5/909.

schaft zu bewältigen. Die Probleme der kurbedürftigen Frauen veränderten sich, und die Ansprüche an Ausstattung und Professionalität stiegen mit wachsendem Wohlstand und zunehmendem wissenschaftlichen Fortschritt. Anfang der sechziger Jahre gerieten die aus der Nachkriegssituation heraus entstandenen Müttergenesungsheime in eine existentielle Krise. Mit dem Aufblühen des Kurwesens erwuchs ihnen zudem ein starker, modern ausgestatteter Konkurrent. Die Müttergenesungsheime mußten daher ihre Position zwischen Tourismus, Krankenbehandlung und Bildungsanspruch neu definieren.¹⁷⁶

Das häufigste Krankheitssymptom der Mütter, die in den fünfziger Jahren zu einem Kuraufenthalt eingewiesen worden waren, hatte Erschöpfung gelautet. Sie war in den Augen der Geschäftsführerin des Müttergenesungswerkes Antonie Nopitsch¹⁷⁷ verursacht durch die pausenlosen Belastungen infolge der politischen Entwicklungen von den zwanziger bis in die fünfziger Jahre: Arbeitslosigkeit der Männer und Überlastung der Frauen vor 1933, „schwere seelische Schäden im Dritten Reich“, Kriegseinsatz, Bombennächte, Flüchtlingsnot, Hunger, Währungskrise, erzwungene Erwerbstätigkeit der Frauen und die Not der Kriegswitwen und Flüchtlinge.¹⁷⁸ Hinzu kam nach Ansicht von Nopitsch ein sozialer Strukturwandel und eine damit verbundene Krise der Familie. Nur der Wille der Frauen halte die Familien oft noch zusammen. Das Müttergenesungswerk sollte den erschöpften Müttern Gelegenheit geben, die nötige äußere und innere Kraft zu regenerieren. Neben ärztlicher und pflegerischer Betreuung ging es den Trägern der Müttergenesungsheime auch darum, den Müttern „Lebenshilfe“ zu geben, indem sie „Heimat und Geborgenheit“ vermittelten, und „alles das [zu] tun, was den Mut zum Leben stärkt“. Unter „Mut zum Leben“ verstand man nicht individuelle Selbstverwirklichung, sondern die Zuversicht, die Rolle der Hausfrau und Mutter gut zu erfüllen. Während der Müttergenesungskur sollten daher nicht nur Krankheiten bekämpft, sondern auch die Opferbereitschaft und der Wertekanon der Frauen wieder aktiviert werden.

Einige Beispiele sollen genügen, um ein Bild von der Situation der Mütter zu vermitteln, die Müttergenesungskuren machten. Die ausgewählten Fälle aus dem Jahr 1957 zeigen noch eindeutig kriegs- und kriegsfolgenbedingte Einweisungsgründe. Das Müttergenesungswerk meldete diese Beispiele an das bayerische Innenministerium, um zu belegen, wie schlecht die finanzielle Kooperation mit den Fürsorgeverbänden funktionierte. In keinem der folgenden Fälle hatte der zuständige Fürsorgeverband die Förderungswürdigkeit einer Müttergenesungskur anerkannt.¹⁷⁹

¹⁷⁶ Vgl. dazu Britt-Thomsen, *Müttererholung*, S. 34.

¹⁷⁷ Antonie Nopitsch, geb. 3. 8. 1901, 1920 Abitur, 1925 Promotion in Nationalökonomie als eine der ersten Frauen in diesem Fach, 1927 Lehrerin an der neu gegründeten sozialen Frauenschule in Nürnberg, 1933 Kündigung wegen Konflikten mit der Schulleitung und Gründung des bayerischen Mütterdienstes, 1933–1965 Leitung des bayerischen Mütterdienstes, gestorben 1975. Zur Biographie vgl. Diestel, Nopitsch; Hofmann, *Mütter*, S. 128–138.

¹⁷⁸ Nopitsch, *Mütter-Genesungswerk*, S. 218, folgende Zitate ebenda.

¹⁷⁹ Beispiele aus einem Bericht des Müttergenesungswerkes an das bayerische Innenministerium, ohne Datum (1957), BayHStA, MInn 81166.

Da war beispielsweise der Fall von Käthe K., 41 Jahre alt, drei Kinder, von denen eines verstorben und die beiden anderen 18 und 15 Jahre alt waren. Nach ihrer Flucht kam die Familie in einem Massenlager unter. Die Familie hatte kein Einkommen und lebte von der Fürsorge. Käthe K. litt unter Anämie. Ein anderer Fall war die 33jährige Ruth H. Auch sie war Flüchtling, hatte ihre beiden Kinder im Alter von sechs Jahren auf der Flucht verloren. Der Ehemann war erst spät aus der russischen Gefangenschaft zurückgekehrt. Ruth H. litt an Erschöpfungszustand und Hypotonie. Die Witwe Helene K., 43 Jahre alt, hatte drei Kinder im Alter von 19, 18 und 15 Jahren. Sie beantragte die Kur aufgrund von allgemeiner Erschöpfung und Anämie. Lydia W. litt ebenfalls unter Erschöpfung und Hypertonie. Sie war 43 Jahre alt, hatte zwei Kinder im Alter von 21 und 16 Jahren. Da der Ehemann als Hilfsarbeiter arbeitslos war, lebte die Familie in ärmlichen Verhältnissen, es fehlte am Notwendigsten. Die 50jährige Betti H. versorgte ihren aufgrund einer Kriegsverletzung gelähmten Ehemann und hatte zwei Kinder. Zur Finanzierung des Lebensunterhalts trug Betti H. Zeitungen aus. Sie litt unter Krampfadergeschwüren und Herzkrankstörungen und war „dringend erholungsbedürftig“.

Zunächst fällt ins Auge, daß es sich bei den Frauen in der Regel um Mütter handelt, die schon ältere Kinder hatten. Das Müttergenesungswerk war ein Angebot an Mütter in einer relativ späten Familienphase. Nicht selten waren die Kinder schon aus dem Haus, wenn die Mütter die Genesungskur antraten. Statistische Erhebungen wiesen zudem ein typisches Symptomprofil auf: Die meisten der Frauen, die eine Müttergenesungskur machten, zeigten körperliche und nervöse Erschöpfung. Gut ein Drittel der Frauen, die in den fünfziger Jahren in ein Müttergenesungsheim aufgenommen wurden, litt zudem an Herz- und Kreislaufstörungen. Konkrete Krankheiten wie Anämie, Rheuma, Arthrose, Gallen-, Magen- und Leberleiden oder Krankheiten der Atmungsorgane waren dagegen relativ selten. Entsprechend waren auch die Müttergenesungsheime überwiegend darauf eingerichtet, reine Erholungskuren ohne oder mit nur geringer ärztlicher Behandlung anzubieten. In Bayern waren 1952 beispielsweise von 17 Müttergenesungsheimen neun Heime nur für die Behandlung von „körperlicher und seelischer Erschöpfung“ und „nervösen Leiden“ ausgestattet.¹⁸⁰

Die Mütter brauchten nach Ansicht der Betreiber der Müttergenesungsheime in den ersten Nachkriegsjahren vor allem „viel Ruhe und Sattessen“.¹⁸¹ Mindestens ebenso wichtig war nach dem Konzept der Müttergenesungsheime jedoch die Vermittlung eines Gemeinschaftserlebnisses für die Mütter, die ihre Überanstrengung auch als Folge von Isolation empfanden. Schon die Einsicht, daß andere noch schwerere Lasten trugen, verschaffe den Frauen Erleichterung, so lautete die Philosophie der Müttergenesungsheime. In Mehrbettzimmern sollten die Frauen gleichzeitig Ruhe und die Gemeinschaft mit vermeintlichen Schicksalsgenossinnen finden. Die Frauen reisten gruppenweise am selben Tag an und drei bis vier

¹⁸⁰ Liste der anerkannten Müttergenesungsheime in Bayern vom März 1952, BayHStA, MInn 81166.

¹⁸¹ Neue Sonderkuren im Rahmen des Müttergenesungswerkes, in: Evangelische Kinderpflege, 13 (1962), H. 3, S. 122–124, S. 123.

Wochen später gleichzeitig wieder ab. Auch Spiele und Sport dienten weniger therapeutischen als gemeinschaftsstiftenden Zwecken. Erst in zweiter Linie wurden in den Kuren Anregungen und Beratung in Erziehungsfragen gegeben.

In einem Bericht aus dem Alltag eines norddeutschen Heimes, das Erholungskuren für erwerbstätige Mütter durchführte, spiegelt sich dieser Ansatz: „Viele Frauen kommen zum ersten Male in ein Heim und müssen erst erfahren, wie gut und heilsam das Leben in einer Gemeinschaft sein kann. Sie haben oft mehr als zehn Jahre rastlosen Mühens hinter sich ohne einen ‚Urlaub‘ – und auch dies wird nun zur Aufgabe: sich fallen und einmal verwöhnen zu lassen. [...] Nicht immer bilden sich sofort echte Gemeinschaften – oft sind in den Zimmern kleine Krisen zu überwinden, weil man nicht genügend Kraft in seiner eigenen Müdigkeit aufbringen kann, den fremden Anderen anzuerkennen. [...] Es ist nun die Aufgabe eines Genesungsheimes, solche Zwischenfälle zu beobachten und zu verhindern, daß sie zu Schwierigkeiten werden. Deshalb ist es notwendig, schon in den ersten Tagen die Frauen zu gemeinsamen Unterhaltungen zusammenzufassen. Im Sommer ist die weite, sanft abfallende Liegewiese der Platz, wo sich das Leben abspielt. Dort stehen die Liegestühle, dort wird Gymnastik mit Ball und Spiel durchgeführt, dort tanzen wir am Abend die alten Volkstänze. Die Terrasse vorm Speisesaal verlockt zum Sitzen, die Stillen und die Alten genießen die Ruhe und Gottes schöne Welt bei Sonnenuntergang und Dämmerung. Sie lernen allmählich, wieder in ein Gespräch zu kommen und machen die heilsame Erfahrung, daß ihre Last noch nicht die allerschwerste ist. Die langen Abende im Herbst und Winter vereinigen alle im Kreis, da wird vorgelesen und erzählt – Kindererlebnisse – Naturschilderungen – Frauenschicksale. [...] Rundgespräche über Erziehungsfragen führen den Kreis junger und erfahrener Mütter und Großmütter an neue Gesichtspunkte heran. [...] Erholungskuren haben die Aufgabe, diese bildenden Kräfte aufzuzeigen und die Mütter an Quellen zu führen, die auch für sie ständig fließen. Die religiöse Betreuung durch Abendandachten und Feierstunden, die Geburtstagsfeiern und Abschiedsfeste müssen der gleichen Aufgabe dienen.“¹⁸²

Das Gruppenerlebnis war für die Müttergenesungsheime durchgehend ein wichtiger Faktor, durch den sie sich von anderen Kurformen abgrenzten. In der Profilierungsphase der sechziger Jahre spielte diese therapeutische Methode eine entscheidende Rolle. Auch noch 1973 bestand nach Ansicht der Träger die typische Hauptaufgabe der Müttergenesungskur darin, einen intensiven Gruppenprozeß anzuregen: „Müttergenesungskur ist im wesentlichen ‚Gruppentherapie‘“.¹⁸³

Mit der Überwindung der schlimmsten Notsituationen der Nachkriegszeit und einer „Normalisierung des Alltags“ nahmen bei den Kurteilnehmerinnen die Zivilisationskrankheiten, vor allem Herz-Kreislaufschäden, Gallen-, Magen- und Leberleiden sowie Rheuma und Arthrosen, zu. Der Befund war wohl zum Teil auf Veränderungen im Meldeverfahren der Ärzte zurückzuführen, die differenziertere Diagnosen stellten. So ist es fraglich, ob sich wirklich die Befindlichkeit der Kurteilnehmerinnen so gravierend veränderte, wie es aufgrund der statistischen

¹⁸² Hofstaetter, Leben. Der Artikel bezog sich auf das 1950 gegründete Elsa-Brändström-Haus in Blankenese.

¹⁸³ Vgl. Kneffel, Müttergenesung, S. 180.

Tabelle 8: Gesundheitliche Situation der Mütter vor einer Genesungskur (in Prozent, Mehrfachnennung möglich).¹⁸⁴

	1955/56	1965/66
Herz-/Kreislaufschäden	36,6	45,7
Gallen-, Magen- und Leberleiden	8,8	17,9
Rheuma und Arthrosen	7,0	14,4
Erkrankungen der Atmungsorgane	3,8	8,4
Anämie	3,9	4,2
Folgen überstandener Erkrankungen und Operationen	18,6	17,5
Körperliche und nervöse Erschöpfung	69,3	77,3

Daten erscheint. Selbst wenn es sich aber zumindest teilweise um eine Maßstabverschiebung handelte, blieb aus der Sicht der Müttergenesungsheime das Problem bestehen: Sie mußten ihre Kuren zunehmend auf die professionelle Behandlung von spezifischen Krankheiten einstellen.

Die Träger des Müttergenesungswerkes erwarteten auch mit der Normalisierung der Lebensverhältnisse einen Rückgang der von Erschöpfung geplagten Patientinnen. Aber das Gegenteil trat ein. Waren nach Angaben des Müttergenesungswerkes 1949/50 30 Prozent der Frauen, die eine Müttergenesungskur machten, aufgrund körperlicher und seelischer Erschöpfungen bzw. neurovegetativer Störungen in die Heime geschickt worden, so nahm ihr Anteil bis Mitte der fünfziger Jahre bereits auf knapp 70 Prozent, bis 1959 sogar auf 80 Prozent zu und blieb dann auf diesem Niveau nahezu konstant.¹⁸⁵ Stark verändert hatten sich jedoch die Ursachen dieser Erschöpfung. Statt der krisenhaften gesellschaftlichen Ausnahmesituation rückten Alltagsprobleme und „normale“ Familienstrukturen als Gründe in den Blick. Überraschenderweise waren es auch nicht nur die erwerbstätigen Mütter, die eine Kur besuchten. 1960 waren nur knapp die Hälfte der Patientinnen in den Müttergenesungsheimen berufstätig.¹⁸⁶

Der Problembereich, der sich hier zeigte, erweckte die Aufmerksamkeit der Bundesregierung. 1960 beauftragte das Bundesinnenministerium den Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge (DV), Dachverband der bundesdeutschen Wohlfahrtsverbände, mit der Durchführung einer Studie „Zur Lage der Mütter in Westdeutschland“. Der DV arbeitete für die Studie sehr eng mit dem Müttergenesungswerk zusammen. Helene Weber, die Vorsitzende des Müttergenesungswerkes, nahm an den Beratungen über die Konzeption der Studie teil, deren Ergebnisse zu einem erheblichen Teil auf Befragungen von Teilnehmerinnen an Müttergenesungskuren beruhten. Die Ergebnisse des Forschungsprojektes sollten am Ende einer Neuorientierung des Müttergenesungswerkes zugute kommen.¹⁸⁷

¹⁸⁴ Tabelle nach den Angaben des Nachrichtendienstes des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (1967), BAK, B 189/2933.

¹⁸⁵ Vgl. Tabelle 8 sowie: Ein Werk für Mütter. 10 Jahre Deutsches Müttergenesungswerk, in: Sozialer Fortschritt, 9 (1960), H. 4, S. 88.

¹⁸⁶ Freiwillige Hilfe – den Müttern gewährt, in: Sozialer Fortschritt, 10 (1964), H. 4, S. 98.

¹⁸⁷ Vermerk des Bundesinnenministeriums über die Projektvorstellung Reinhold Junkers vom 18. 6. 1962, BAK, B 189/4540. In der Besprechung erklärte der Projektleiter auch

Erste Ergebnisse des Forschungsprojektes präsentierte der Projektleiter Reinhold Junker auf dem Deutschen Fürsorgetag im Oktober 1963 in München, der „Die Mutter in der heutigen Gesellschaft“ zum Thema hatte. Dort betonten Junker, Nopitsch und Nold¹⁸⁸ die Probleme der nichtberufstätigen Mütter. Sie lenkten damit den Blick auf ein Problemfeld, das bis dahin im Schatten der Frage der „Doppelbelastung“ von Frauen durch Beruf und Familie gestanden hatte. Auf die Frage: „Welche Frauen haben es heute bei uns am schwersten?“ nannte die Studie von Junker an erster Stelle die Landfrauen, an zweiter aber überraschend die „Nur-Hausfrauen“ mit mehr als drei Kindern, und erst an dritter Stelle folgten die berufstätigen Mütter.¹⁸⁹ Eine der sechs Arbeitsgruppen auf dem Deutschen Fürsorgetag beschäftigte sich ausschließlich mit Problemen der „Nur-Hausfrauen“.¹⁹⁰ Hier wurden Fragen angeschnitten, die genau das Arbeitsfeld des Müttergenesungswerkes betrafen.

Offenbar gab es Veränderungen in der Gesellschaft, die die Hausfrauen und Mütter psychisch und physisch in unerwarteter Weise unter Druck setzten. Dies war erstaunlich, da doch in Zeiten des Heirats- und Babybooms das traditionelle Familienleitbild eine Hochkonjunktur erlebte. Gerade das erzeugte aber erhöhte Erwartungen und führte zu Enttäuschungen und Belastungen, wenn Ideal und Wirklichkeit auseinanderklafften. Die Hausfrauen und Mütter sahen sich vor der Aufgabe, Widersprüche zu überbrücken, auseinanderstrebende Faktoren zu integrieren und eine harmonische Grundlage für die Familie zu schaffen.

Die Eigeninteressen des Müttergenesungswerkes dürfen bei dieser Untersuchung Junkers aber nicht übersehen werden. Ein nur aus der „normalen“ Familiensituation begründeter Erholungsbedarf von Müttern rechtfertigte auch die Arbeit des Müttergenesungswerkes wesentlich besser als die bisherigen Argumente, die sich auf zusätzliche Belastungen wie Kriegsfolgen oder Erwerbstätigkeit der Frau beriefen. Diese Legitimation war zudem mit dem konservativen Leitbild der Hausfrauenehe vereinbar. Im familiären Alltag jeder Mutter erkannte Junker eine „chronische Kluft zwischen Streben und Erreichen“.¹⁹¹ Er beobachtete bei den Müttern eine „Identifikation mit dem Unzumutbaren“. Der Fürsorgetag forderte

seinen Ansatz, daß die Ursache für Probleme der Mütter vor allem seelischer Natur seien. Daher träten sie auch nicht nur im Falle einer Doppelbelastung der berufstätigen Mutter, sondern auch bei einer „Nur-Hausfrau“ auf; Vgl. auch Junker, Lage, Bd. 1/1, S. 11.

¹⁸⁸ Lieselotte Nold war unter anderem 1959–1975 geschäftsführende Vorsitzende der Evangelischen Arbeitsgemeinschaft für Mütterschulung, ab 1971 umbenannt in Bundesarbeitsgemeinschaft evangelischer Familien-Bildungsstellen. 1965 übernahm sie auch die Leitung des Mütterdienstes in Stein bei Nürnberg. Zur Biographie von Lieselotte Nold vgl. Hofmann, Mütter, S. 146–156, insbesondere S. 152 f.

¹⁸⁹ Vgl. Die Lage der Mütter in Westdeutschland. Alarmierende Zahlen beim Deutschen Fürsorgetag 1963, in: Die Familie fordert uns, 3 (1964), Nr. 5, S. 35.

¹⁹⁰ Weitere Gruppen gab es zu den Themen: Vorbereitung auf die Ehe, berufstätige Mütter, die Mutter als Erzieherin, Gefahren und Hilfen für die Gesundheit der Mutter und die Mutter im Recht. Vgl. dazu auch Muthesius, Mutter.

¹⁹¹ Reinhold Junker, Die Lage der Mütter in Westdeutschland – kritische Gruppen, Nachrichtendienst des DV, 1964, Nr. 4, Sonderdruck in BAK, B 189/2938. Der Artikel ist der Abdruck eines Kurzreferats, das Junker vor Stiftungsrat und Kuratorium des Müttergenesungswerkes am 29. 1. 1964 im Berliner Schloß Bellevue hielt. Folgende Zitate ebenda.

daher einen Ausbau der Müttergenesungsvorsorge in familienpädagogischer und gesundheitserzieherischer Hinsicht.

1965 erschien der erste Band der Ergebnisse des Forschungsprojektes zur Lage der Mütter in Westdeutschland. Im Zentrum der Untersuchung standen zehn stichwortartige Hypothesen, die die Probleme der Mütter in neuem Licht erscheinen ließen: 1. Die Schichtunabhängigkeit der Nöte, 2. Eine chronische Kluft zwischen Wollen und Erreichen bei allen Müttern, 3. Gesundheitliche Schäden infolge der ständigen Überforderung, 4. Eine falsche Opferhaltung, 5. Eine ungenügende Vorbereitung der Frauen auf Ehe und Familie, 6. Eine fehlende Bindung an die Berufstätigkeit jenseits vom Einkommensmotiv, 7. Die Einengung der außerhäuslichen Lebenswelt auf die Berufstätigkeit im Drei-Phasenmodell, 8. Ungenügende Hilfen innerhalb der Familie, 9. Die Isolierung durch Mangel an Zeit und Überschätzung der Einflüsse der Massenkommunikation und 10. Der Rückzug in die geschlossene Privatheit und ungeklärte Partnerschaft.¹⁹² Angesichts dieser vielschichtigen Probleme kam Junker zu dem Schluß: „Breiten Schichten können die modernen Aufgaben in den kleinen und größeren Gruppen, in Ehe, Familie und Daseinsverband nicht ohne die Hilfe ‚dritter Institutionen‘ gelingen.“ Junkers politische Forderungen zielten daher auf eine Stärkung der „dritten Institutionen“. Darunter verstand er solche Einrichtungen, die weder der Erwerbsphäre oder der Verwaltung, noch dem Schulsektor zugerechnet werden können.¹⁹³

Zu den „dritten Institutionen“ gehörten unter anderem Mütter- und Elternschulen, Erziehungs- und Eheberatungsstellen und eben auch die Müttergenesungsheime. In Junkers Bewertung spielten die „dritten Institutionen“ eine Schlüsselrolle. Sie stellten in seinen Augen „Hauptinstanzen einer demokratischen Gesellschaft“ dar, indem sie zwischen Familie und Gesellschaft vermittelten. Die geistigen und methodischen Grundlagen der „dritten Institutionen“ sowie ihr eigenständiger, demokratischer Charakter müsse daher gefördert und ausgebaut werden.¹⁹⁴ Auch die Frauenenquete des Bundestages, die 1966 fertiggestellt wurde, stand im Ansatz der Studie von Junker nahe und betonte die zentrale gesellschaftliche Rolle des Müttergenesungswerkes.¹⁹⁵

Im Müttergenesungswerk nahm man diese Gedanken bereitwillig auf. Die Ergebnisse der Junker-Studie dienten der Legitimation einer Müttergenesungshilfe auch für „Nur-Hausfrauen“: „Das alte Bild von der zurückgezogen lebenden, sich aufopfernden, aber immer glücklichen Mutter stimmt einfach nicht mehr. Auch diese Frauen, nicht nur die berufstätigen, werden doppelt gefordert, ohne daß ihnen immer die nötigen Garantien gegeben werden.“ Daher habe sich das Müttergenesungswerk entschlossen, „auch für diese Frauen Sonderkuren einzuführen“. ¹⁹⁶ Schon Ende 1960 hatte das Kuratorium des Müttergenesungswerkes beschlossen, künftig nicht nur Sonderkuren für bestimmte gesellschaftliche Grup-

¹⁹² Vgl. Junker, Lage, Bd. 1/1, S. 114–118, und Bd. 1/2, S. 270–281.

¹⁹³ Junker, Lage, Bd. 1/1, S. 112f.

¹⁹⁴ Junker, Lage, Bd. 1/2, S. 274f. und 280f.

¹⁹⁵ Bericht der Bundesregierung über die Situation der Frauen in Beruf, Familie und Gesellschaft vom 14. 9. 1966, S. 35f., BT-Drs. 5/909.

¹⁹⁶ Becker, Gesetzgeber, S. 74.

pen wie Heimkehrerinnen aus sowjetischer Gefangenschaft oder Mütter in Flüchtlingslagern anzubieten, sondern auch für Mütter in besonderen familiären Belastungssituationen – wie beispielsweise bei einer Schwangerschaft oder in kinderreichen Familien.¹⁹⁷ Das Angebot einer Erholungskur für schwangere Frauen war zunächst erklärungsbedürftig. „Ganz sicher ist die Schwangerschaft bei Normalverlauf keine Krankheit“, hieß es in der Presseerklärung des Müttergenesungswerkes zu den ersten Sonderkuren für Schwangere. „Sie stellt aber ungewöhnlich hohe Anforderungen an die körperliche und seelische Leistungsfähigkeit der Frau, die bei vielen Müttern nicht vorhanden ist.“¹⁹⁸ Sowohl Schwangere als auch Mütter kinderreicher Familien sollten während der Kur in der Gruppe „eine Bejahung des Mutterseins“ erleben und erlernen.

Um die neuen Aufgaben wahrnehmen zu können, mußten die Heime des Müttergenesungswerkes sich grundsätzlich reformieren. Aufwendige medizinische Einrichtungen mußten angeschafft werden, die Pflege wurde professioneller, statt der „erfahrenen, möglichst sozial-pädagogisch geschulten mütterlichen Persönlichkeit“ der Heimleiterin¹⁹⁹ brauchte man nun qualifizierte Mitarbeiter im wirtschaftlichen, pflegerischen, therapeutischen und ärztlichen Bereich. Die Heime wurden „behaglicher und geschmackvoller“ eingerichtet, was ganz konkret damit begann, daß die in den fünfziger Jahren üblichen Drei- und Vierbett-Zimmer in Einzelzimmer umgebaut wurden.²⁰⁰

Bereits der Fürsorgetag 1963 forderte die Heime auf, ihr Angebot auch in familienpädagogischer und gesundheitserzieherischer Hinsicht auszubauen. Sie sollten sich verstärkt Bildungs- und Beratungsaufgaben widmen.²⁰¹ Die eingeforderte Bildungshilfe boten die Heime in Form von Sonderkuren an. Neben der normalen Erholungskur gab es Ende der sechziger Jahre Kuren für Landfrauen, für erwerbstätige Mütter, für kinderreiche Mütter, für werdende Mütter, für behinderte Frauen und für Mütter behinderter Kinder, für Frauen mit suchtkranken oder suchtgefährdeten Familienangehörigen, für Studentenehefrauen und für Frauen von Binnenschiffen.²⁰² Im Rahmen der Spezialkuren wurden thematische Fachvorträge gehalten, Gruppen- und Einzelgespräche geführt und die Mütter über Hilfsinstitutionen informiert. Außerdem stand auf dem Programm: basteln, werken, musizieren, Theater spielen und andere kreative Anregungen, die die Frauen mit in den Alltag nehmen sollten.²⁰³

¹⁹⁷ Bericht der Bundesregierung über die Situation der Frauen in Beruf, Familie und Gesellschaft vom 14. 9. 1966, S. 35 f., BT-Drs. 5/909.

¹⁹⁸ Neue Sonderkuren im Rahmen des Deutschen Müttergenesungswerkes. Presseerklärung des Müttergenesungswerkes, abgedruckt in: Evangelische Kinderpflege, 13 (1962), H. 3, S. 122–124, S. 123. Folgendes Zitat ebenda.

¹⁹⁹ Vgl. Richtlinien für Müttergenesungsheime vom 18. 1. 1951, BayHStA, MInn 81166.

²⁰⁰ Bericht des Müttergenesungswerkes, Antonie Nopitsch, an das Bundesinnenministerium vom 7. 1. 1969, BAK, B 189/4521.

²⁰¹ Vgl. Referat Reinhold Junkers vor dem Bundestagsausschuß für Familie und Jugend am 28. 11. 1968, BAK, B 189/4521.

²⁰² Pflüger, Entwicklung, S. 9.

²⁰³ Bericht des Müttergenesungswerkes, Antonie Nopitsch, an das Bundesinnenministerium vom 7. 1. 1969, BAK, B 189/4521.

Mit der neuen Legitimationsgrundlage durch die Studie Junkers konnten die Heime des Müttergenesungswerkes auf großzügige staatliche Unterstützung hoffen. Sie entsprachen in ihrer Zielsetzung dem christlich-traditionellen Leitbild und propagierten nicht die erwerbstätige Mutter als weibliche Lebensform. Gleichzeitig erfüllten sie die Ansprüche einer professionellen Versorgung, sowohl im Beratungs- als auch im Gesundheitssektor. Nach der Studie von Junker gab es eine potentielle Anwärtergruppe von rund vier Millionen Frauen in der Bundesrepublik. Die Müttergenesungsheime konnten mit ihren 6800 Betten jährlich rund 90 000 Mütter aufnehmen. Rein rechnerisch hätten sich daher lange Warteschlangen bilden müssen. In Wirklichkeit hatten die Heime jedoch zunehmend Mühe, ihre Plätze ausreichend zu belegen.²⁰⁴ Schon als das Müttergenesungswerk im Frühjahr 1965 stolz die millionste Mutterkur meldete,²⁰⁵ hatte sich ein leichter Rückgang in den Teilnehmerzahlen abgezeichnet. Dieser Trend setzte sich in den folgenden Jahren fort.²⁰⁶ Zwischen 1957 und 1971 wurde in Bayern nur ein weiteres Müttergenesungsheim in Betrieb genommen.²⁰⁷ Auch bundesweit kann man eine ähnliche Tendenz beobachten: Bis 1965 stieg die Zahl der Müttergenesungsheime in der Bundesrepublik auf 186, 1970 war die Zahl wieder auf 165 gesunken.²⁰⁸

Über die Ursachen dieses paradoxen Zustandes machte man sich auch im Müttergenesungswerk Gedanken. Anscheinend wurde das Angebot „nicht mit der Unbefangenheit in Anspruch genommen, die der heutigen sozialen Realität entspricht“. Vor allem die mittleren gesellschaftlichen Schichten erreichte man nicht. Nicht einmal 20 Prozent der Teilnehmerinnen der Müttergenesungskuren 1967 stammten aus dieser Bevölkerungsgruppe. Die Müttergenesungskur galt immer noch als Fürsorgemaßnahme für Bedürftige. Außerdem gab es offenbar Widerstände, vor allem seitens der Väter. Diese Widerstände waren nicht unbegründet. Schließlich entstand bei einem Kuraufenthalt der Mutter das Problem, wer in dieser Zeit die Familie versorgen sollte. In verschärftem Maße stellte sich diese Frage bei den Sonderkuren, wenn beispielsweise behinderte oder suchtgefährdete Angehörige alleine zu Hause zurückblieben. Das Problem der Dorf- und Familienhelferinnen, die während der Kur die Familie betreuen sollten, wurde nicht befriedigend gelöst.

Im Müttergenesungswerk zog man daraus Konsequenzen und formulierte neue Ziele: Da die familiären Probleme schichtunabhängig auftraten, ging es darum,

²⁰⁴ Vgl. Arbeitsbericht der Geschäftsstelle des Deutschen Müttergenesungswerkes für 1968, Manuskript, BAK, B 189/4521. Die folgenden Überlegungen zu den Ursachen ebenda.

²⁰⁵ Müttererholung – jetzt immer noch?, in: Evangelische Kinderpflege, 13 (1962), H. 3, S. 75–76.

²⁰⁶ Vgl. Schreiben der Evangelischen Arbeitsgemeinschaft für Mütter-Genesungsfürsorge an das Deutsche Mütter-Genesungswerk vom 8. 11. 1968 über den Rückgang der Belegungszahlen in evangelischen Müttergenesungsheimen seit 1964, BAK, B 189/4521.

²⁰⁷ 1971 gab es in Bayern 29 Müttergenesungsheime, vgl. Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, S. 24.

²⁰⁸ Angaben nach Junker, Lage, Bd. 2, S. 12; Bericht der Bundesregierung über die Situation der Frauen in Beruf, Familie und Gesellschaft vom 14. 9. 1966, S. 35 f., BT-Drs. 5/909; Zahlen aus der Müttergenesung, in: Die Familie fordert uns, 11 (1972), Nr. 2, S. 20.

auch neue Müttergruppen aus allen Schichten zu erreichen.²⁰⁹ Das Vermittlungsverfahren sollte ausgebaut und ebenso wie der Arbeitsstil in Beratung, Pflege und medizinischer Versorgung professionalisiert werden. Dazu brauchte man gut ausgebildete Mitarbeiter im pflegerischen, wirtschaftlichen und gruppenpädagogischen Bereich. Insgesamt müsse das Müttergenesungswerk, so hieß es zusammenfassend, ein klares eigenständiges Profil bilden, das mehr und anders war als eine „normale Kassenerholung“. Mit der Formulierung von Reformzielen war es jedoch nicht getan. Das Müttergenesungswerk hatte ein Imageproblem. Im Frühjahr 1971 beauftragte das Müttergenesungswerk das Münchner Institut für Motivforschung mit einer Analyse.²¹⁰ Es zeigte sich, daß der Bedarf an Mütterkursen weiterhin quantitativ das Angebot des Müttergenesungswerkes weit übertraf. In der Sache erwarteten die befragten Frauen von einem Kuraufenthalt auch in etwa das, was das Müttergenesungsheim tatsächlich anbot: Ruhe, Entspannung, Ungebundenheit von familiären Belastungen, Abwechslung, Anregung, Beratung in Erziehungs-, Ernährungs-, Gesundheits- und Familienplanungsfragen. Der Bedarf war also da, und das Angebot war da. Aber viele derjenigen, die der Hilfe bedurften, hatten infolge des Images und mangelhafter Information das Gefühl, für sie komme dieses Angebot nicht in Frage. Die meisten befragten Frauen glaubten nicht, daß das Müttergenesungswerk ein Angebot für sie sei: Man wolle keine Almosen, eine Müttergenesungskur sei nur etwas für soziale Randgruppen. Außerdem hatten die befragten Frauen große Bedenken, daß ihre individuelle Freiheit bei einem Kuraufenthalt eingeschränkt würde, beispielsweise durch Mehrbettzimmer, gemeinsame Mahlzeiten, gemeinsame Aufsteh- und Bettzeiten. Rosemarie Pflüger stellte 1974 in einer Bilanz vom Müttergenesungswerk fest, daß der schon jahrealte Ausspruch einer Caritasmitarbeiterin immer noch Gültigkeit besaß: „Eine richtige Mutter in Erholung zu vermitteln, ist eine mühsame Aufgabe. Man kommt sich beinahe wie ein Überredungskünstler vor.“²¹¹

Widerstände von Betroffenen, Ärzten, Sozialarbeitern, Versicherungsträgern, Seelsorgern und die abschätzige Haltung der öffentlichen Meinung stellten die Öffentlichkeitsarbeit des Müttergenesungswerkes in den siebziger Jahren vor erhebliche Probleme. Offenbar hatte das Müttergenesungswerk den Übergang von Kriegsfolgenhilfe und Bedürftigenfürsorge zum allgemeinen Kurangebot nicht bewältigt. Noch in der ersten Hälfte der sechziger Jahre schien es, als ob die Müttergenesung zu einem zentralen Bereich der westdeutschen Familienpolitik avancieren würde. Mit der Schwerpunktverschiebung ab Mitte der sechziger Jahre paßte die fürsorgeorientierte Maßnahme der Genesungskur jedoch immer weniger in das familienpolitische Gesamtkonzept. Zwar blieb sie als ein Zweig der sozialen Sicherung für Frauen jenseits der Erwerbssphäre weiterhin bestehen, zur breitenwirksamen Institution des „dritten Sektors“, wie es die Studie von Junker gefordert hatte, wurden die Müttergenesungsheime aber nicht.

²⁰⁹ Neue Zielvorstellungen in der Mütter-Genesung, Entwurf vom 16. 9. 1969, BAK, B 189/4521.

²¹⁰ Vgl. Neises, *Müttergenesung*, S. 19–20.

²¹¹ Pflüger, *Widerstände*, S. 332.

*Abtreibungsdebatte:**die „umfassende“ Familienberatung in Bayern als Gegenentwurf zum Modellprojekt der Schwangerschaftskonfliktberatung der Bundesregierung*

Bayern bildete im Bereich der Familienbildung und -beratung bis Anfang der siebziger Jahre das Schlußlicht unter den westdeutschen Bundesländern. Zwar hatten vor allem die Kirchen auch hier seit 1963 begonnen, Ehe- und Familienberatungsstellen einzurichten. Seit Ende 1968 bestand auch eine enge Kooperation zwischen den Trägerverbänden und ein übergreifender „Arbeitskreis für Ehe- und Familienberatung in Bayern“.²¹² Einen eigenen Haushaltsposten „Ehe- und Familienberatungsstellen“ gab es aber in Bayern erst ab 1970.²¹³ Im Familienprogramm von 1974 zeigte sich jedoch, daß seit Anfang der siebziger Jahre vor allem dieser Bereich massiv ausgebaut worden war. Gab es 1970 nur zwölf Ehe- und Familienberatungsstellen in Bayern, so war ihre Zahl bis 1974 auf 63 angestiegen. Nach Angaben des „Arbeitskreises für Ehe- und Familienberatung in Bayern“ wurden 1974 rund 40 000 Ratsuchende betreut.²¹⁴ Nach der Höhe der staatlichen Zuschüsse lag Bayern nach eigener Aussage im Ländervergleich 1974 inzwischen an zweiter Stelle hinter Nordrhein-Westfalen.²¹⁵ Auch in der oppositionellen SPD mußte man zugestehen, daß Bayern in der Beratung für Familienfragen mittlerweile wesentlich besser als andere Länder abzuschneiden schien.²¹⁶

Die Gründe für den späten aber dafür um so kräftigeren Aufschwung des bayerischen Engagements auf diesem Gebiet lagen nicht zuletzt in der Diskussion um die Reform des § 218.²¹⁷

Im Jahr 1969 war der § 218 nach langer Zeit wieder Gegenstand einer parlamentarischen Beratung. Durch die Reform des Strafrechts vom 25. Juni 1969 wurde der Straftatbestand der Abtreibung zu einem Vergehen herabgestuft.²¹⁸ Damit war eine neue Runde in der langen Diskussion über die Abtreibung eröffnet. Weit mehr öffentliches Aufsehen als diese strafrechtliche Reform erregte ein Jahr später der Alternativ-Entwurf liberaler Strafrechtsjuristen: Bis zum dritten Monat sollte danach die Abtreibung generell straffrei sein, wenn die Schwangere zuvor eine Beratungsstelle aufgesucht hatte und die Abtreibung durch einen Arzt vorgenommen wurde. Dieser Vorschlag eines „Fristenmodells“ stand im Gegensatz zu anderen Vorstellungen, die eine Abtreibung nur im Falle einer wie auch immer definierten „Indikation“ erlaubten („Indikationsmodell“).

²¹² Vgl. Bericht des Arbeitskreises für Ehe- und Familienberatung in Bayern vom 14. 6. 1969, BayHStA, MArb 3238.

²¹³ Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, S. 17.

²¹⁴ Selbstdarstellung des Landesarbeitskreises für Ehe- und Familienberatung in Bayern vom 30. 6. 1975, ACSP, NL Prümmer, 5.16.1. Vgl. zu den Angaben zu 1970–1974 auch Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, S. 17; Bayerische Staatsregierung, Familienprogramm, S. 17.

²¹⁵ Vgl. Entwurf des Familienprogramms vom 15. 2. 1974, BayHStA, MArb VII/125.

²¹⁶ Schreiben von Ursula Schleicher an Fritz Pirkel vom 17. 8. 1973, BayHStA, MArb 3239.

²¹⁷ Die Debatte um den § 218 reichte weit über den Untersuchungszeitraum hinaus und ist im Grunde bis heute nicht zur Ruhe gekommen.

²¹⁸ Vgl. zum folgenden Gante, Rechtspolitik; ders., § 218; Tallen, Auseinandersetzung.

Die heftige Diskussion um die Reform der Abtreibungsgesetzgebung war mehr als eine Facette der Liberalisierungsdebatte im Strafrecht in den sechziger und frühen siebziger Jahren. Sie berührte zentrale Forderungen der Frauen in der Gesellschaft und gilt als die Geburtsstunde der neuen Frauenbewegung in der Bundesrepublik. Das öffentliche Klima erhitzte sich im Frühjahr 1971 vor allem dadurch, daß in der Zeitschrift „Stern“ eine spektakuläre Selbstanklage-Kampagne erschienen war.²¹⁹ Nach französischem Vorbild ließen sich 274 Frauen namentlich im Juni 1971 in der Zeitschrift „Stern“ nennen bzw. abbilden und erklärten öffentlich: „Wir haben abgetrieben!“ Die Abtreibungen verstießen gegen geltendes Recht – die Frauen mußten mit einer Gefängnisstrafe von einem bis fünf Jahren rechnen – und die Selbstbezeichnung stellte einen gesellschaftlichen Tabubruch dar. Mit der Aktion erreichten die Frauen zum ersten Mal eine breitere Öffentlichkeit, nachdem die früheren Aktionen im Umfeld der 68er-Bewegung kaum über das sehr enge Milieu der Studentenrevolte hinausgekommen waren.²²⁰ Im Laufe von nur sechs Wochen gab es 2345 weitere Selbstanzeigen und 86 100 Solidaritätsbekundungen (von Männern und Frauen).²²¹ Große Demonstrationen begleiteten die Kampagne der Abtreibungsbefürworterinnen, die unter anderem mit dem Slogan „Mein Bauch gehört mir“ auf ihrem körperlichen Selbstbestimmungsrecht beharrten. Nachdem 1976 die Indikationslösung in Kraft trat, ebnete der Streit zwischen Abtreibungsbefürworterinnen und -gegnerinnen ab. Die vielerorts entstandenen Gruppen und Netzwerke bildeten aber eine tragfähige Grundlage für weitere Aktivitäten der neuen Frauenbewegung, auch wenn sie nur noch selten so spektakulär und einstimmig auftrat wie bei der Debatte um die Abtreibungsreform.

In der Frage des Schwangerschaftsabbruchs mußte sich die Bundesrepublik auch dem Vergleich mit der DDR stellen. Dort war 1972 die Fristenregelung eingeführt worden.²²² Begleitet war dies jenseits der Mauer von einem ganzen Bündel flankierender familienfördernder Maßnahmen, wie Ehekrediten, dem Ausbau von Kinderbetreuungsplätzen und der Einbeziehung von Kinderzeiten in die Rentenberechnung. Wie eng hier die Konkurrenz zwischen den beiden deutschen Staaten von manchen politischen Akteuren in der Bundesrepublik wahrgenommen wurde, zeigt beispielsweise eine Broschüre der Friedrich-Ebert-Stiftung.²²³ Dort betonen die Autoren im Kapitel „Familienplanung“ die Parallelen zwischen beiden deutschen Staaten in der Zielsetzung: Beide deutsche Staaten befürworteten die Geburt von Kindern: „Jedes Kind hat ein Recht, erwünscht zu sein“, so lautete der Leitspruch einer Aufklärungskampagne in der Bundesrepublik, und auch die DDR propagierte das „Wunschkind“. Auf der anderen Seite müßten beide deutschen Staaten das Selbstbestimmungsrecht der Frau wahren, so argu-

²¹⁹ Vgl. dazu Schulz, Bräute, S. 113–116.

²²⁰ Zum internationalen Kontext vgl. Anderson/Zinsser, Geschichte, S. 482–490.

²²¹ Frevert, Frauen-Geschichte, S. 278 f.

²²² Gerhard, Geschlechterverhältnisse, S. 390 f. Dabei ist besonders bemerkenswert, daß der Reform in der DDR anscheinend keine gesellschaftlichen Demonstrationen vorausgegangen waren. Allerdings war es eine der wenigen politischen Entscheidungen, die in der Volkskammer nicht einstimmig beschlossen wurden.

²²³ Friedrich-Ebert-Stiftung, Familienpolitik, S. 34–40 und 60 f.

mentierten die Autoren der Broschüre weiter. Die DDR habe mit ihrer Reform des Abtreibungsrechts ihr Ziel erreicht, während die Bundesrepublik durch das Stoppen der Reform „zurückgeworfen“ worden sei.

Einer Reform des Abtreibungsrechts standen in der Bundesrepublik vor allem die Unionsparteien und die Kirchen entgegen. Das konservative Argument war vor allem der Schutz des ungeborenen Lebens. Den hatten zwar auch die Vertreter des „Fristenmodells“ auf ihre Fahnen geschrieben, die argumentierten, nur durch eine Rücknahme der Strafandrohung könne der Weg zur Beratung geebnet werden, wo die Schwangere über Hilfsmöglichkeiten aufgeklärt und dadurch zur Fortsetzung ihrer Schwangerschaft bewegt werden sollte. Die bisherige, vermeintlich hohe Zahl der illegalen Abtreibungen ließ sich allerdings statistisch nicht erfassen, und die Erfahrungen mit der „Fristenlösung“ in der DDR deuteten nicht in diese Richtung.²²⁴

Durch diese Parallelisierung von Zielen der SPD und der DDR-Politik gewann der Kampf um die „Fristenlösung“ über die Sachargumente hinaus eine weiterreichende politische Dimension und nicht selten einen polemischen Charakter. Das „Fristenmodell“ wurde von den Gegnern als sozialistische Lösung gebrandmarkt, auf der anderen Seite schien ein Bekenntnis zur harten Abtreibungsbestrafung gleichzeitig eines zur freiheitlichen, westlichen Gesellschaftsordnung zu sein – eine Zuordnung, die die ursprüngliche Reformabsicht der Juristen, die ja gerade auf eine Liberalisierung des Strafrechts hinauslief, in ihr Gegenteil verkehrte.

Durch die hohe politische Aufladung stand das Reformvorhaben unter sehr großem öffentlichen Druck. Das betraf nicht nur die Kernfrage der strafrechtlichen Verfolgung, sondern auch die damit verbundenen sozialpolitischen Rahmenregelungen. In ihrem Gesetzentwurf zur Fristenregelung hatte die SPD-Fraktion „flankierende Maßnahmen“ angekündigt – die Parallele zur Entwicklung in der DDR war dabei deutlich zu sehen. Noch bevor das Gesetz zur Reform des § 218 verabschiedet wurde, gab das Bundesfamilienministerium 1972 als erste der in Aussicht gestellten „flankierenden Maßnahmen“ eine Broschüre mit dem Titel „Eine Zeit für Wunschkinder“ heraus. Darin ging es vor allem um die Information über Verhütungsmethoden. Die Aufklärungskampagne sollte nach Ansicht der Familienpolitiker dazu beitragen, daß es gar nicht erst zu Konfliktschwangerschaften kam.

Es war wohl kaum ein Zufall, daß diese Aktion bis in den Titel hinein den im offiziellen DDR-Schrifttum verwendeten Begriff „Wunschkind-Pille“ statt der bisher gebräuchlichen Bezeichnung „Anti-Baby-Pille“ sowie den Duktus der ost-deutschen Regierung aufgriff.²²⁵ So hieß es in der offiziellen Ankündigung, die Bundesregierung trete „für Familienplanung als die bessere Alternative zur Abtreibung“ ein.²²⁶ Auch diese Argumentation konnte man in der DDR in offiziellen Stellungnahmen lesen. Pro Familia hatte sich in ihrer offensiven Aufklärungs- und Verhütungspolitik seit den fünfziger Jahren ebenfalls auf dieses Argument

²²⁴ Gante, Rechtspolitik, S. 189.

²²⁵ Vgl. Mehlan, Wunschkinder; Schwarz, Wunschkindpille, S. 149, 155–157.

²²⁶ Flankierende Maßnahmen zum § 218: Unsere Kinder sollen Wunschkinder sein. Was können wir tun?, in: Informationen des Bundesfamilienministeriums vom 12. 5. 1972.

gestützt. 1973 erschien eine neue, erweiterte Auflage der inzwischen als Teil der „Aktion Familienplanung“ verbreiteten Broschüre unter dem Titel „Jedes Kind hat ein Recht erwünscht zu sein – Information über Empfängnisverhütung und Möglichkeiten, den Zeitpunkt für ein Kind selbst zu bestimmen“.²²⁷ Das Aufklärungsheft wandte sich nicht nur an Ehepaare, sondern in einem speziellen Kapitel auch an Jugendliche unter 17 Jahren. Diese Zielgruppe der Jugendlichen hatte auch eine weitere Aktion im Blick: Gemeinsam mit der Jugendzeitschrift „Bravo“ entwickelte die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung eine Informationsbroschüre und Handzettel zum Thema „Empfängnisverhütung für junge Paare in Bildern“.²²⁸ Die Aufklärungskampagnen der Bundesfamilienministerinnen waren ein neues Verfahren, mit dem sich die Politiker direkt und breitenwirksam an die Bevölkerung wandten. Im Familienministerium, das eine lange Tradition in der Frage der Öffentlichkeitsarbeit hatte, hatte es Aktionen von vergleichbarem Ausmaß noch nicht gegeben.²²⁹

Hatten sich SPD und FDP in den Koalitionsverhandlungen zum sechsten Bundestag noch auf ein Indikationsmodell geeinigt, so rückten beide Parteien im Laufe des Jahres 1971 davon ab. Am 9. Februar 1972 brachten SPD und FDP einen gemeinsamen Entwurf zur Fristenregelung in den Bundestag ein. In Form eines Gruppenantrags von SPD- und FDP-Abgeordneten lag auch der Regierungsentwurf, der ein Indikationsmodell mit „medizinischer“, „kindlicher“, „kriminologischer“ und „sozialer“ Indikation vorsah, den Bundestagsabgeordneten vor. Von der Opposition kamen ebenfalls zwei Gesetzentwürfe: der Fraktionsantrag, der eine weite medizinische Indikation befürwortete, und ein Gruppenantrag, der unter maßgeblichem Einfluß des ehemaligen Familienministers Bruno Heck ausgearbeitet worden war, und der die medizinische Indikation restriktiv formulierte. 1974 verabschiedete der Bundestag ein Gesetz, das das Fristenmodell vorsah. Es trat jedoch nie in Kraft, da die CDU/CSU-Bundestagsfraktion vor das Bundesverfassungsgericht ging. Am 25. Februar 1975 erklärte das Bundesverfassungsgericht das Gesetz für verfassungswidrig. Im Mai 1976 wurde schließlich ein Abtreibungsgesetz verabschiedet, das nur eine medizinische Indikation anerkannte, die jedoch weit interpretiert werden konnte.

Mit der Einführung der Reform sollte nach den Vorstellungen der Bundesregierung auch ein massiver flächendeckender Ausbau der Familienberatungseinrichtungen einhergehen.²³⁰ Das Modellprogramm aus Bundesmitteln sollte rund

²²⁷ Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung im Auftrag des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit, Jedes Kind hat ein Recht erwünscht zu sein – Information über Empfängnisverhütung und Möglichkeiten, den Zeitpunkt für ein Kind selbst zu bestimmen. Vgl. dazu auch die Ankündigung der Broschüre in den Informationen des Bundesfamilienministeriums vom 27. 11. 1973.

²²⁸ Helfferich, Pille, Abb. und Bildtext S. 218.

²²⁹ Münch konstatiert dagegen für die siebziger Jahre einen Niedergang der direkten Informationstätigkeit, vor allem im Vergleich zur familienpolitischen Praxis Wuermelings. Münch, Familienpolitik, S. 171. Zu diesem Ergebnis kommt sie vermutlich, weil die erwähnten Aufklärungskampagnen als Initiativen der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung außerhalb ihres institutionellen Untersuchungsfeldes liegen.

²³⁰ Ergänzende gesellschaftliche Maßnahmen zur Reform der Strafrechtsvorschriften zum Schwangerschaftsabbruch vom 8. 8. 1973, BAK, B 189/14698. Nach dem Ausbau der Be-

50 ausgewählte Beratungsstellen fördern und damit den weitere Ausbau anregen. Zu diesem Zweck wurden 1973 die Haushaltsmittel für Familienbildung und -beratung von 2,35 auf fünf Mio. DM aufgestockt. Das Modellprojekt war auf drei Jahre angelegt. Sieben der ausgewählten Beratungsstellen sollten bereits 1973 mit ihrer Arbeit beginnen, die restlichen sollten ihre Tätigkeit 1974 aufnehmen. Der Förderungsplan der Familienministerin umfaßte 25 Einrichtungen der Pro Familia, 16 Einrichtungen kirchlicher Träger, sechs Gesundheitsämter, drei Einrichtungen der Arbeiterwohlfahrt und zwei andere Einrichtungen. Fast die Hälfte der Modellberatungsstellen gehörten demnach zu Pro Familia. Außerdem war ein Teil der Beratungsstellen versuchsweise an ärztliche Praxen angeschlossen.²³¹

Die Bundesfamilienministerin wählte zur Finanzierung ihrer Vorhaben den Weg der „Modellprojekte“, der die eigentlich gegebene Zuständigkeit der Länder elegant umging. Das Engagement der Länder sollte durch eine Anschubfinanzierung geweckt werden, gleichzeitig präformierte die Regelung aber auch de facto den Aufbau bestimmter Einrichtungen, etwa indem sie die Förderung der Beratungsstellen der Pro Familia in den Vordergrund stellte. Dies berührte einen zentralen Konfliktpunkt zwischen Bund und Ländern. In der Frage, welche Art von Familienbildungs- und -beratungsstellen zu fördern seien, wichen nämlich die Positionen von Bund und manchen Ländern deutlich voneinander ab. Während die sozialliberale Bundesregierung eher die Beratungsstellen, die sich auf die Schwangerschaftsberatung spezialisiert hatten, für die Pflichtberatung einsetzen wollte, war nach Ansicht der konservativ regierten Länder bevorzugt die ganzheitliche Familienbildung zu stärken.

„In diesem Zusammenhang sind auch die Bemühungen des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung zu sehen, das die Einrichtung reiner Sexual- und Familienplanungsberatungsstellen verhindern will zugunsten von umfassenderen, die tieferen menschlichen Zusammenhänge würdigenden und dementsprechend zu konzipierenden Beratungsdiensten“, hieß es im Entwurf zum bayerischen Familienprogramm: „Bayern fördert neue Beratungsmodelle, fragt aber vor der Bewilligung von Steuergeldern nach dem Wie der Beratung.“²³² Diese Frage nach dem „Wie“ bezog sich auf einen schwerwiegenden inhaltlichen Konflikt zwischen traditionellen, wertkonservativen Familienberatungsstellen und einer neuen Form von Schwangerschaftskonfliktberatung im engen Sinn, die im Zuge der Reform des Abtreibungsrechts von der Bundesregierung gefördert wurde.

ratungseinrichtungen folgte ein Abschnitt über die Kostenfreiheit von Beratung, Verhütungsmitteln und Schwangerschaftsabbruch. Schließlich war eine Erweiterung der traditionellen familienpolitischen Maßnahmen vorgesehen, um die Entwicklungsbedingungen für Kinder zu verbessern. An letzter Stelle der flankierenden Maßnahmen stand die Sicherstellung eines „von belastenden Umständen weitgehend befreiten und medizinisch einwandfreien Schwangerschaftsabbruchs“.

²³¹ Zusammenstellung der familienpolitischen Modellversuche zwischen 1969 und 1976, AdsD, NL Katharina Focke, 419; Modellprogramm für 50 Beratungsstellen, in: Familienpolitische Informationen der EAF, 13 (1974), Nr. 4, S. 31.

²³² Entwurf des bayerischen Familienprogramms vom 15. 2. 1974, S. 29, BayHStA, MArb VII/125.

Der bayerische Arbeitsminister Fritz Pirkel führte über diesen Streitpunkt intensive Gespräche mit dem Familienministerium, an deren Ende schließlich eine stärkere Beteiligung kirchlicher Stellen bei der „Modellprojekt“-Förderung der Bundesregierung in Bayern stand. Von den acht bayerischen Beratungsstellen, die zunächst in das Bundesprogramm aufgenommen wurden, waren vier in katholischer und zwei in evangelischer Trägerschaft. Dies war in Pirkels Augen ein Kompromiß, der die Beteiligung des Landes am Modellprojekt vertretbar machte.²³³

In Bayern begnügte man sich jedoch nicht mit einer Beteiligung an dem Vorhaben der Bundesregierung. Gleichzeitig unternahm das bayerische Arbeits- und Sozialministerium große Anstrengungen, um eine von der Bundespolitik finanziell unabhängige Infrastruktur für die Familienberatung in Bayern zu errichten. Die bayerische Staatsregierung wollte sich offenbar nicht durch die Modellförderung vom Bund die Initiative aus der Hand nehmen lassen. Es war das erklärte Ziel des bayerischen Familienprogramms von 1974, sich durch den eigenen Ausbau eines Netzes von Familienbildungsstätten die „Unterbrechungsberatungsstellen“ des vom Bund initiierten Modellprojektes „vom Leib zu halten“.²³⁴ Familienberatung sollte so arbeiten, daß Konfliktschwangerschaften von vornherein vermieden würden. Das schien den bayerischen Unionspolitikern bei der Beratung nach dem Bundesmodell, wonach im Prinzip ein und derselbe Arzt die Diagnose der Indikation stellen und im Anschluß daran das Beratungsgespräch führen konnte, nicht gewährleistet. Der Familiengedanke trete dabei hinter die medizinischen Aspekte zu sehr zurück, lautete die Argumentation.

Mit ihrem Ansatz, der Schwangerschaftsberatung und Familienberatung verband, wollte die bayerische Staatsregierung wohl auch den konfessionellen Trägern eine Brücke bauen, damit sie ihre Beratungsarbeit fortsetzen und ausbauen konnten. Bei ihnen führte die ausschließliche Konzentration auf die „ergebnisoffene“ Schwangerschaftsberatung in den Modelleinrichtungen der Bundesregierung nämlich von Anfang an zu Problemen. Hörten die christlichen Berater auf der einen Seite, sie seien für die professionellen Standards nicht ausreichend qualifiziert, mußten sie sich auf der anderen Seite von ihren Trägerverbänden sagen lassen, daß sie „nicht fromm genug“ seien.²³⁵

Seit 1970 wurden Ehe- und Familienberatungsstellen vom bayerischen Staat mit 50 000 DM jährlich gefördert. 1973 verdoppelte man den Haushaltsansatz. Als 1974 die Modellförderung des Bundesfamilienministeriums für „flankierende Maßnahmen zum § 218“ auch in Bayern einsetzte, wurde der Haushaltsposten noch einmal erhöht. 190 000 DM standen nun zur Verfügung, mehr als die auf Bayern entfallende Fördersumme aus dem Bundesmodellprojekt. Auch im Jahr darauf versuchte die Staatsregierung in München durch die Förderung eigener

²³³ Vgl. Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Sozialpolitik 1975, S. 198; Schreiben Fritz Pirkels an das bayerische Ministerium für Bundesangelegenheiten vom 13. 6. 1975, ACSP, NL Pirkel, 152.

²³⁴ Formulierungen von Fritz Pirkel bei der Vorstellung des bayerischen Familienprogramms, Vgl. Riedel-Martiny, Anke: Familienbewußtsein vor der Landtagswahl. CSU-Landesregierung schielt auf die Wahlurne, in: SPD-Pressedienst vom 7. 3. 1974, BAK, B 189/14698.

²³⁵ Vgl. Keil, Gedanken, S. 89f.

Projekte finanziell die Oberhand zu behalten.²³⁶ Ende 1975 richtete Bayern auch ein eigenes Landesmodellprojekt „Beratung und Hilfe für Mutter und Kind“ ein, das mit seinen neun Einrichtungen ebensoviele Beratungsstellen förderte wie das Bundesprogramm.²³⁷ Ein eigenes bayerisches „Schwangerenberatungsgesetz“ war schon 1974 angekündigt worden, kam aber erst 1978 zustande. Das finanzielle Rückgrat für dieses Gesetz bildete eine eigene „Stiftung zum Schutz des ungeborenen Lebens“.²³⁸

Bilanziert man die Entwicklung, dann erreichten die sozialdemokratischen Familienministerinnen mit ihrer Initiative der Modellprojekte zwar das Ziel, die Länderregierungen, die eigentlich für die Finanzierung der Familienberatungsstellen zuständig waren, zum Ausbau dieses Bereiches anzuregen. So bewirkte die Einmischung des Bundes in die Länderkulturhoheit, daß sich in Bayern aus der noch Ende der sechziger Jahre bestehenden Brachlandschaft eine verhältnismäßig gut funktionierende Infrastruktur an Beratungseinrichtungen entwickelte. Treibender Faktor für diese Entwicklung war aber nicht eine positive gegenseitige Ergänzung zwischen Bundes- und Länderinteressen, sondern im Gegenteil der scharfe inhaltliche Abgrenzungskampf, den die bayerischen Familienpolitiker ausfochten. Er führte zum einen dazu, daß der bayerische Arbeitsminister Pirkel sich in die Ausgestaltung des Bundesmodells für Bayern einschaltete und sich bei dessen Durchführung engagierte. Außerdem provozierte die Modellförderung des Bundes die bayerischen Politiker zu einer großangelegten eigenen Kampagne, die ein Gegengewicht zum Bundesprojekt bilden sollte.

In der Frage der inhaltlichen Umgestaltung der Beratungsstellen zu gezielter Schwangerschaftsberatung unter ärztlicher Kontrolle, wie sie die Bundesregierung anstrebte, verweigerten sich Bayerns Politiker mit allen ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln. Der Vorstoß des Bundesfamilienministeriums führte also zwar zu einer quantitativen Verbesserung der Versorgungssituation für Ratsuchende, inhaltlich konnten die sozialdemokratischen Familienministerinnen aber im konservativ regierten Bayern keinen Richtungswechsel durchsetzen.

²³⁶ Vgl. dazu Vermerk des Familienreferenten Hans Stützle vom 19. 2. 1975 über die Situation der Förderung der Ehe- und Familienberatung in Bayern, BayHStA, MArb 3239.

²³⁷ Vgl. Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Sozialpolitik 1976, S. 126.

²³⁸ Handreichung zur Darstellung und Erläuterung der bayerischen Politik für die Familie vom Juli 1978, ACSP, NL Prümmer, 5.16.1.

V. „Der Kampf um das Kind hat voll eingesetzt“¹: Kindergärten zwischen Familien- und Bildungspolitik

Die sechziger Jahre waren für die Kindergärten in der Bundesrepublik eine Ausbauphase großen Ausmaßes. Quantitativ hat sich die Zahl der Einrichtungen zwischen 1965 und 1974 von 14 113 auf 21 841 erhöht, was einer Zunahme von 54 Prozent entspricht. Statt gut 950 000 Plätzen gab es Mitte der siebziger Jahre fast 1,5 Millionen. Während zuvor nur für jedes dritte Kind in der Bundesrepublik ein Kindergartenplatz vorhanden war, konnte nun jedes zweite eine solche Einrichtung besuchen.² Ausdruck des gestiegenen politischen Interesses an der Kindergartenfrage waren auch die Förderregelungen, die die Bundesländer Anfang der siebziger Jahre erließen. In keinem anderen Bereich wurden zudem so viele Modellversuche durchgeführt. Kaum eine Institution war Ende der sechziger Jahre im Rahmen der bildungspolitischen Diskussion so umstritten wie der Kindergarten.

Im allgemeinen wird die Entwicklung des Kindergartens primär unter bildungspolitischen Aspekten betrachtet. Darüber hinaus hatte er aber auch stets familienpolitische Bezüge. Zum einen entlastete er die Mütter, die erwerbstätig sein wollten oder mußten, von der Beaufsichtigung ihrer Kinder. Zum zweiten bildete er für immer mehr Kinder, die als Einzelkinder oder in Kleinfamilien aufwuchsen, eine Möglichkeit für Kontakt zu Gleichaltrigen. In diesem Sinn hatte der Kindergarten schon immer eine familienergänzende Funktion. In den sechziger Jahren wurde ihm eine weitere, familienkontrastierende Wirkung zugeschrieben: Im Kindergarten sollten die Kinder ihr elterliches Sozialmilieu überwinden, um mit gleichen Chancen in der Schule zu starten. In der folgenden Untersuchung sollen neben den zweifellos wirkungsmächtigen bildungspolitischen Faktoren auch die familienpolitischen Aspekte der Kindergartenentwicklung ausgelotet werden.

1. Von der Nothilfeeinrichtung zur Bildungsstufe: Der Kindergarten wandelt seinen Charakter

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs bestand in Deutschland ein hoher Bedarf an Kindergartenplätzen. Kinder litten in besonderem Maße unter den Verhältnissen in der „Zusammenbruchsgesellschaft“.³ Schon der Mangel an Wohnraum

¹ Albert Burger in einem Schreiben an Rainer Barzel über die Frage der außerfamiliären Erziehung vom 9. 3. 1971, ACDP, VIII-005-128/1.

² Zahlen nach Angabe des Bundesministeriums für Bildung und Wissenschaft, zitiert nach Hemmer/Obereisenbuchner, Reform, S. 51.

³ Zum Begriff der „Zusammenbruchsgesellschaft“ vgl. Kleßmann, Staatsgründung, S. 37–65.

machte einen dauerhaften Aufenthalt in den Wohnungen fast unmöglich. In den überfüllten Zimmern war kein Platz für Kinder. Zur Enge kamen Kälte und Nässe. Stundenlang hielten sich die Kinder dann im Bett auf. Die Mütter waren häufig überfordert, die Kinder zu beschäftigen. Zur „Wohnungsnot“ kam die „Familiennot“.⁴ Oft lastete die Erziehung nur auf den Schultern der Mütter; die Väter waren gefallen, vermißt oder in Kriegsgefangenschaft. Die Mütter mußten sich dann nicht nur um die Kinder kümmern, sondern auch für den Unterhalt der Familie sorgen. Häufig arbeiteten sie außer Haus und waren daher darauf angewiesen, daß ihre Kinder tagsüber beaufsichtigt wurden. Aber schon allein die Versorgung der Familienmitglieder mit dem Nötigsten war zeitaufwendig und erschöpfend. Wenn die Väter heimgekehrt waren, gab es oft Probleme in der Familie, die ein Familienleben nahezu unmöglich machten. Verwandtschaftliche Netzwerke, die früher die Kinderbetreuung in solchen Situationen übernehmen konnten, waren häufig zerrissen oder aufgrund der allgemeinen Notlage nicht belastbar. Angesichts dieses hohen Bedarfs wurde die soziale Krise durch die Auflösung der NS-Einrichtungen im Kindergartenbereich durch die Alliierten nach Kriegsende verschärft.

Während des „Dritten Reichs“ war das Netz der Kindergärten unter ideologischen Vorzeichen vorwiegend auf dem Land erweitert worden. 1934 hatte die Nationalsozialistische Volkswohlfahrt (NSV) mit dem Ausbau sogenannter Erntekindergärten in ländlichen Regionen begonnen. Die nur saisonal während der drei Sommermonate, später auch von April bis November geöffneten Kindergärten, die es den Landfrauen ermöglichen sollten, bei der Ernte ganztätig mitzuarbeiten, waren zwar keine neue Erfindung, aber die NSV betrachtete die Erntekindergärten als ihr Betätigungsfeld, das sie zahlenmäßig auch dominierte.⁵ Die Erntekindergärten litten häufig unter eklatantem Raum- und Personalmangel und waren daher meist provisorisch in Gasthäusern, leerstehenden Bauernhäusern oder Schulen untergebracht. Als Kindergärtnerinnen wurden oft notgedrungen kirchliche Kräfte übernommen oder unqualifizierte Hilfskräfte eingestellt.

Aufgrund ihrer geringen Anzahl waren die das ganze Jahr über geöffneten Kindergärten zunächst für die Nationalsozialisten eher uninteressant.⁶ Erst ab 1936 hatte die NSV auch hier mit der Verdrängung freier Träger und dem Ausbau eigener Einrichtungen begonnen. Die Übernahmen der NSV von freien Trägern⁷ ver-

⁴ Vgl. Wilhelmine Böhm auf einer Sitzung der Leiterinnen der Kindergärtnerinnenseminare in Bayern, Protokoll der Sitzung am 11. 12. 1947, BayHStA, MK 64698.

⁵ Zur Entwicklung der Erntekindergärten vgl. Berger, Vorschulerziehung, S. 95 f. Die sogenannten Landjahrkindergärten sind davon zu unterscheiden, denn hier beaufsichtigten Mädchen während der acht Monate ihres Landjahres schichtweise unter der Aufsicht einer Kindergärtnerin die Kinder von Bauern-, Landarbeiter- und Handwerkerfamilien. Vgl. Dammann/Prüser, Namen, S. 26.

⁶ Grossmann, Kindergarten, S. 72.

⁷ Insgesamt übernahm die staatliche Wohlfahrt des NS-Staates von den katholischen Trägern rund ein Drittel ihrer 5200 Einrichtungen. Auf evangelischer Seite war die Quote wohl höher, allerdings liegen keine genauen Zahlen vor. 1940/41 gab es aber immer noch 2451 evangelische Kindergärten, was gegenüber 1934 einen Rückgang um rund 400 Einrichtungen bedeutete. Bei der Bewertung dieses Übernahmeprozesses muß man jedoch bedenken, daß viele Kindergärten sich bereits seit Anfang der dreißiger Jahre in finanziel-

teilten sich regional sehr unterschiedlich: In Thüringen wurden 1938 bereits über 80 Prozent aller Einrichtungen unter NSV-Trägerschaft geführt.⁸ In Bayern dagegen wurden beispielsweise nur neun Kindergärten der Caritas nachweislich von der NSV übernommen.⁹ Wie gering diese Zahl ist, kann man erwägen, wenn man sich vor Augen führt, daß der Caritasverband unmittelbar nach Kriegsende 1945 allein in der Erzdiözese München und Freising 82 Kindertagesstätten unterhielt.¹⁰ Im Bereich der Dauerkindergärten gelang der NSV eine völlige Gleichschaltung nicht. Die 1941 unternommenen massiven Vorstöße wurden anscheinend noch im selben Jahr von Adolf Hitler gestoppt, der einer Konfrontation mit den kirchlichen Trägern in diesem Bereich wohl zu diesem Zeitpunkt aus dem Wege gehen wollte.¹¹

1939 gab es im Reich rund 13 400 Kindergärten der NSV, darunter über die Hälfte „Erntekindergärten“.¹² Spätere Zahlen liegen nicht vor, man kann jedoch davon ausgehen, daß in der Kriegszeit die NSV ihre Einrichtungen weiter ausbaute, um Frauen für die Arbeit freizustellen. Schätzungsweise ein Drittel bis ein Viertel aller Kinder zwischen dem dritten und sechsten Lebensjahr besuchten zwischen 1939 und 1942 eine Dauer- oder Saisoneinrichtung der NSV.¹³ Während der NS-Zeit wurde der Kindergarten zunehmend in den Dienst der nationalsozialistischen Ideologie gestellt und Friedrich Fröbels Pädagogik zur politisch-völkischen Erziehung nach rassenhygienischen Prinzipien uminterpretiert.¹⁴ Einen Schwerpunkt bildete dabei die Gesundheitserziehung. Für Jungen standen zudem vor allem Kampf- und Konkurrenzspiele im Vordergrund, Mädchen wurden verstärkt an ihre „biologische Bestimmung“ der Mutterschaft herangeführt.

Die Zahl der Kindergärten und ihre regionale Verteilung in den ersten Nachkriegsjahren zu bestimmen, ist problematisch. Nach Kriegsende begann lokal und dezentral der Wiederaufbau und die Alltagsarbeit in den Kindergärten. Obwohl eine genaue Quantifizierung nicht möglich ist, kann man doch abschätzen, daß sich die Zahl der Kindergärten nach 1945 verringert haben muß, denn der Besitz der NSV wurde durch das Kontrollratsgesetz Nr. 2 von der Militärregierung beschlagnahmt. Die während der NS-Zeit übernommenen Kindergärten wurden an die alten Träger zurückgegeben. Teilweise übernahmen auch freie Träger Einrichtungen der NSV. Soziale Brennpunkte, in denen die Kapazitätsverringerung Probleme aufwarf, befanden sich in der Regel in Städten. Auf dem Land dagegen,

ler Abhängigkeit von den Kommunen befanden, was die Übernahme oft zu einem fließenden Übergang machte. Vgl. dazu allgemein Reyer, *Geschichte*, S. 76–81. Vgl. zur Entwicklung auf katholischer Seite Hermanutz, *Erziehung*. Zur evangelischen Seite Heinemann, *Kindergärten*.

⁸ Wolters, *Fröbel-Verband*, S. 115.

⁹ Berger, *Vorschulerziehung*, S. 180 f.

¹⁰ Jahresbericht des katholischen Caritasverbandes der Erzdiözese München und Freising (1946), BayHStA, StK 113789.

¹¹ Vgl. Berger, *Vorschulerziehung*, S. 178.

¹² Daten nach Althaus (o.V.): Rede des Reichsamtsleiters der NSV zur 100-Jahrfeier des deutschen Kindergartens am 28. 6. 1940, in: *Kindergarten* 7/8, 1940a, S. 126 ff., zitiert nach Erning, *Entwicklung*, S. 34.

¹³ Hansen, *Wohlfahrtspolitik*, S. 171.

¹⁴ Reyer, *Geschichte*, S. 78.

wo die NSV mit den „Erntekindergärten“ ihren Schwerpunkt gehabt hatte, scheint ihr Verschwinden wenig Aufsehen erregt zu haben.¹⁵

Die bestehenden, meist notdürftig wiederhergerichteten Kindergärten waren mit den Anforderungen, die an sie gestellt wurden, überfordert. Eine Denkschrift von Kindergärtnerinnen und Jugendleiterinnen aus dem Jahr 1950 machte auf die unhaltbaren Zustände im Kindergartenbereich aufmerksam: In der Regel betreute eine ausgebildete Kindergärtnerin 50 bis 60 Kinder. Vereinzelt waren aus Württemberg Fälle bekannt geworden, in denen bis zu 170 Kinder in einem Raum von nur einer Hilfskraft betreut wurden. Ähnliche Zustände herrschten in den Kindertagesstätten, wo die Kinder bis zu elf Stunden am Tag verbrachten und entsprechend verpflegt werden mußten. Häufig klagten die Kindergärten auch, daß sie Kinder aufnehmen mußten, die jünger als drei Jahre waren. Diese Kinder brauchten eine besondere Zuwendung, was den Kindergartenbetrieb erheblich belastete.¹⁶

Neben der „Wohnungsnot“ und „Familiennot“ sah die Denkschrift noch eine weitere Ursache für die starke Nachfrage nach Kindergartenplätzen: Sie konstatierte, daß sich die Mütter häufig der Last und Unbequemlichkeit des Kindes entledigen und es zumindest zeitweise einer anderen Einrichtung übergeben wollten. Der hier anklingende Vorwurf gegen die Mütter, daß sie sich der Verantwortung für ihre Kinder zu entziehen versuchten, erklärt sich nicht nur aus der Überlastung der Kindergärten, die schon genug damit zu tun hatten, soziale Notfälle aufzufangen, sondern ist auch im Zusammenhang mit dem Ansatz des „Kindergartenvaters“ Friedrich Fröbel¹⁷ zu sehen, der durch den Kindergarten auch die Mütter für ihre Arbeit in der Familie aus- und fortbilden wollte. Diesen Anspruch umzusetzen schien jedoch angesichts der akuten Probleme schwer. In den Großstädten waren die Kindergärten während der ersten Nachkriegsjahre kaum mehr als „Verwahranstalten“, um die Kinder von der Straße zu holen und ihnen Essen und einen warmen Aufenthaltsraum zur Verfügung zu stellen. Theoretisch knüpften die Kindergärten nach 1945 zwar an die Weimarer Tradition des Fröbelschen Kindergartens an, in der Praxis verdrängte aber oft der soziale Druck pädagogische Aspekte.¹⁸

¹⁵ In amtlichen Akten taucht die Frage jedenfalls äußerst selten auf. Da die Engpässe nur saisonal während der Erntezeit auftraten, war vielleicht auch der Problemdruck nicht dauerhaft akut. Vor allem dürften aber die Umwälzungen im Zuge der Flüchtlingsbewegungen eine Rolle spielen, die das soziale Gefüge der ländlichen Regionen in Bayern tiefgreifend wandelten.

¹⁶ Mahn, Kindergarten, S. 40.

¹⁷ Friedrich Fröbel (1782–1852) entwickelte eine eigenständige frühkindliche Erziehungspädagogik. Im Gegensatz zum christlichen Ansatz, der von einem sündhaften Menschenbild ausging und durch Erziehung Veränderung bewirken wollte, hatte Fröbel ein positives Menschenbild, in dem Erziehung die Anlagen des Kindes zur Entfaltung bringen sollte. Im Zentrum stand die „Spielpflege“, bei der Fröbel durch „Gaben“, „Spielmittel“ und „Bewegungsspiele“ die Entwicklung des drei- bis sechsjährigen Kindes anregen wollte. 1840 wurde der erste von Fröbel so bezeichnete „Kindergarten“ nach seinem Ansatz eröffnet. Zur Pädagogik vgl. Fröbel, *Menschen-erziehung* (1826). Dazu Hoffmann, *Vorschulerziehung*; Heiland, *Erziehungskonzepte*; Klattenhoff, *Aufgaben*.

¹⁸ So auch Dölker, *Vereinigung*, S. 103.

Noch in einer Berichtsreihe, die die westdeutschen Länder 1954–56 im Auftrag der Abteilung Social Welfare der Vereinten Nationen erstellten, standen Kriegsfolgen als Ursachen für den gestiegenen Kindergartenplatzbedarf klar im Vordergrund. So zählte beispielsweise die Jugendwohlfahrtsabteilung im hessischen Innenministerium folgende Gründe für die hohe Nachfrage nach Kindergartenplätzen auf: „1. Unvollständige Familien, in denen meist die Mutter allein für das Wohl der gesamten Familie zu sorgen hat (Kriegerwitwen, geschiedene Ehen und uneheliche Mütter); 2. Zerrüttete Familienverhältnisse und Familien, in denen der Vater aufgrund von Krankheit oder Kriegsbeschädigung als Verdienener ausfällt; 3. Wirtschaftliche Sorgen der Familien, die durch den Krieg oder seine Folgen Existenz oder Hab und Gut verloren haben (Flüchtlinge, Ausgebombte, Evakuierte und Währungsgeschädigte); 4. Berufstätigkeit der Mütter aus sonstigen Gründen; 5. Ungünstige Wohnverhältnisse (Notwohnungen, zu kleine Wohnungen); 6. Industrialisierung (nicht nur in den Großstädten) mit sämtlichen Folgen: Anwachsen des Verkehrs, Zusammenballung von Menschen etc.; 7. Rasches Anwachsen der Städte (Zuzug in die Industriezentren) und die damit den Kindern verloren gegangenen Spielmöglichkeiten außerhalb der eigenen Wohnung; 8. Individuelle Kindernöte, bedingt durch Kriegseinwirkungen und Notzeiten nach dem Kriegsende, z. B. körperliche und seelische Störungen, Entwicklungsschäden und -schwierigkeiten.“¹⁹

Fünf der hier genannten Punkte – unvollständige Familien, zerrüttete Familienverhältnisse, wirtschaftliche Not, ungünstige Wohnverhältnisse und individuelle Kindernöte – waren nach Ansicht der Berichtersteller unmittelbar auf Kriegsfolgen zurückzuführen. Die Bedürfnisse, die aus der Notsituation heraus entstanden, bestimmten oft auch den Alltag in den Kindergärten. Die Öffnungszeiten orientierten sich beispielsweise nicht an der für die Kinder als optimal angesehenen „familienergänzenden“ Zeitdauer, die nur einige Stunden umfaßte, sondern am Bedarf der erwerbstätigen Mütter, die ihre Kinder den ganzen Tag betreuen lassen mußten.²⁰ Die Aufnahme in den Kindergarten war angesichts der begrenzten Kapazitäten vielerorts von einer „sozialen Indikation“ abhängig.²¹ Ledige Mütter, Witwen und Frauen, die das Familieneinkommen aus wirtschaftlichen Gründen selbst erwirtschaften oder aufbessern mußten, galten als wichtigste Anspruchsberechtigte für Kindergartenplätze.²² Bevorzugt aufgenommen wurden auch Kinder, deren Mütter krank waren oder ein anderes Familienmitglied pflegten – in der Regel den kriegsverletzten Vater.

¹⁹ Bericht der Jugendwohlfahrtsabteilung des hessischen Innenministeriums an das Bundesinnenministerium zur Erhebung über „Kinder-Tagesbetreuung“ der Wohlfahrtsabteilung der Vereinten Nationen vom 24. 8. 1955, BAK, B 153/369.

²⁰ Bericht des baden-württembergischen Innenministeriums an das Bundesinnenministerium zur Erhebung über „Kinder-Tagesbetreuung“ der Wohlfahrtsabteilung der Vereinten Nationen vom 11. 2. 1955, BAK, B 153/369.

²¹ Ebenda.

²² Bericht des bayerischen Innenministeriums an das Bundesinnenministerium vom 20. 10. 1954 aus Anlaß einer Untersuchung über „Kinder-Tagesbetreuung“ der Vereinten Nationen, BAK, B 153/369.

Ein weiterer Kriegsfolgeaspekt waren Wohnungsmangel und die Wohnraumenge. Kinder, die in „ungenügenden Wohnungen“ mit eingeschränkter Bewegungsfreiheit lebten, brauchten einen Kindergartenplatz. Die Wohnraumnot erschwerte auch die Unterbringung der Kinder bei Verwandten. Während früher viele Mütter ihre Kinder während ihrer Arbeitszeit zeitweise zu den Großeltern oder anderen Verwandten gebracht hatten, fiel diese Lösung wegen der Wohnraumnot und der Zerstreuung der Familien meist aus.²³

Zum Zeitpunkt der Erstellung der Berichte – rund zehn Jahre nach Ende des Krieges – hätte man erwarten können, daß viele der Kriegsfolgen nicht mehr so deutlich hervorträten. Die Lebensbedingungen hatten sich inzwischen deutlich verbessert, die Wohnsituation war entspannter, die Verantwortung für die Existenzsicherung der Familie lag nach der Rückkehr vieler Väter aus der Kriegsgefangenschaft meistens nicht mehr allein bei den Müttern. Die zitierten amtlichen Berichte sind ein Hinweis darauf, daß sich die familiären Probleme der Nachkriegszeit langsamer verflüchtigten als die wirtschaftlichen. In den Familien mit psychisch und physisch kranken Vätern und Ehemännern und mit überforderten und erschöpften Müttern und Ehefrauen wirkten die Kriegsfolgen oft noch jahrzehntelang nach. Die Situation in den Kindergärten bildet hier einen Indikator für längerfristige Auswirkungen des Krieges, denn gerade die Familien, die ihren Alltag auch weiterhin nicht ohne Hilfe bewältigen konnten, bildeten die Hauptklientel der Kindergärten.

Nach Ansicht der meisten Berichtersteller sollte der Kindergarten langfristig nur eine Hilfseinrichtung für soziale Randgruppen sein. „Im allgemeinen“, erklärte beispielsweise der hessische Bericht, „sollten nur solche Kinder außerhalb der eigenen Familie in Einrichtungen der regelmäßigen Tagesbetreuung gegeben werden, die einer ergänzenden außerfamilialen Betreuung bedürfen, weil die eigene Familie nicht geeignet ist, den zur Entwicklung der kindlichen Persönlichkeit notwendigen Lebensraum zu schaffen.“²⁴ Diese Ansicht vertrat grundsätzlich auch das bayerische Innenministerium, wenn man auch im Freistaat die Tagesbetreuung der Kinder im Kindergarten immer noch für eine bessere Lösung als eine Heimeinweisung und völlige Trennung von der Familie hielt.²⁵

Betrachtet man die Länderberichte kritisch, dann entsteht alles in allem der Eindruck, als ob sie über die Nothilfe hinausgehende Aspekte des Kindergartens, vor allem seine nach dem Fröbelschen Ansatz für alle sozialen Schichten relevante familienergänzende Erziehungsfunktion, ausblendeten. Nur die niedersächsische Stellungnahme zeigte, daß hinter der Notwendigkeit zur Bewältigung der akuten

²³ Vgl. dazu den Bericht des Hauptjugendamtes Berlin, wo das Wohnraumproblem besonders groß war, an das Bundesinnenministerium vom 21. 12. 1954. Für den „dringendsten Bedarf“ plante man Tagesstättenplätze für 10% aller Westberliner Kinder, ein Deckungsgrad, der Ende 1954 nur gut zur Hälfte realisiert war, BAK, B 153/369.

²⁴ Bericht der Jugendwohlfahrtsabteilung des hessischen Innenministeriums an das Bundesinnenministerium zur Erhebung über „Kinder-Tagesbetreuung“ der Wohlfahrtsabteilung der Vereinten Nationen vom 24. 8. 1955, BAK, B 153/369.

²⁵ Bericht des bayerischen Innenministeriums an das Bundesinnenministerium vom 20. 10. 1954 aus Anlaß einer Untersuchung über „Kinder-Tagesbetreuung“ der Vereinten Nationen, BAK, B 153/369.

sozialen Probleme der pädagogische Ansatz des Kindergartens als familienergänzende Erziehungseinrichtung wieder zum Vorschein kam. In diesem Sinne wollte das niedersächsische Kultusministerium auch die Zuständigkeit seines Ressorts für die Kindergärten ausbauen. Der Bericht aus Niedersachsen kritisierte die traditionelle Zuordnung des Kindergartens zum Bereich der vorbeugenden Jugendfürsorge und hob seine pädagogische Funktion gerade unter dem Aspekt der Nachkriegsnöte hervor.²⁶

Fast alle Berichte beurteilten die große Nachfrage nach Kindergartenplätzen als sozial bedingtes Nachkriegsphänomen. Zu langfristigeren Überlegungen gab allenfalls das Argument Anlaß, daß die Einkommen der Männer nicht für den Lebensunterhalt der Familie ausreichten und die Mütter daher aus wirtschaftlichen Gründen arbeiten gehen mußten. Auch hier konnte zwar auf die Nachkriegs- und Flüchtlingsnot verwiesen werden: Flüchtlinge und Vertriebene, Ausgebombte und Evakuierte mußten ihren Hausrat neu anschaffen und brauchten aus diesem Grund das zusätzliche Einkommen der Frau. Allerdings war schon ab Mitte der fünfziger Jahre erkennbar, daß die Müttererwerbstätigkeit auch nach dem Abklingen der unmittelbaren Nachkriegsnot nicht zurückgehen würde.

Die bleibende hohe Nachfrage nach Kindergartenplätzen stieß zunehmend auf Kritik. „Viele Erziehungsstätten trifft mit Recht der Vorwurf, wahllos Kinder aufzunehmen“, hieß es beispielsweise 1954 in einem Artikel zur Frage „Kindertagesstätten als Abstellgleise der modernen Gesellschaft“. „Wie oft wäre Mutter und Kind besser als mit der Aufnahme durch eine Abweisung geholfen.“²⁷ Als Ursache der „Erziehungsnöte“ stehe an erster Stelle die Erwerbstätigkeit der Mütter, die nicht nur aus wirtschaftlicher Notwendigkeit ausgeübt werde – gegen Existenzsorgen sei ja auch 1954 das Kindergeld eingeführt worden. Erhöhung des Lebensstandards, der Wunsch, „sich das Leben und sich selbst schön zu machen“, Mittel für den Lebensgenuß zu erwerben, das seien die „wesentlich in der Lebenseinstellung der Frauen“ zu findenden Motive. Hinzu komme der „Geselligkeitstrieb“ der Frauen, der im Kreis weiblicher und männlicher Arbeitskollegen befriedigt werde. Eine tiefe Bindung an einen Beruf sei hingegen selten zu erkennen.²⁸

Ähnliche Befürchtungen äußerte beispielsweise auch der bayerische Städteverband, als er die ihm unterstellten Jugendämter 1956 aufforderte, eine Aufnahme von den Kindern zu verhindern, deren Eltern „bei gutem Willen“ selbst in der Lage seien, ihre Kinder zu erziehen.²⁹ Der bayerische Ministerpräsident Wilhelm Hoegner (SPD) kritisierte in einem Gespräch mit den freien Trägern der Kindergärten in Bayern 1956 ebenfalls die „Genußsucht“, die die Mütter in die Erwerbs-

²⁶ Bemerkenswerterweise stammt der niedersächsische Bericht auch nicht wie die der anderen Länder aus dem Sozial- oder Gesundheitsressort, sondern aus dem Kultusministerium. Bericht an das Bundesinnenministerium zur Erhebung über „Kinder-Tagesbetreuung“ der Wohlfahrtsabteilung der Vereinten Nationen vom 7. 6. 1956, BAK, B 153/369.

²⁷ Janensch, Kindertagesstätten, S. 28.

²⁸ Ebenda, S. 26.

²⁹ Leiter des Stadtjugendamtes Regensburg auf einer Sitzung des Arbeitskreises für öffentliche Jugendhilfe des Sozialausschusses im bayerischen Städteverband am 17. 4. 1956, Protokoll der Sitzung, BayHStA, MK 64715.

tätigkeit treibe.³⁰ Den Forderungen nach staatlicher Unterstützung seitens der karitativen Verbände, die in einer Umfrage ermittelt hatten, daß die Kindergartplätze „infolge der Berufstätigkeit vieler Ehefrauen“ nicht ausreichten, hielt Hoegner folgendes Fallbeispiel entgegen: „Ich war ehrlich entsetzt, als ich vor einiger Zeit las, ein Rechtsanwaltspaar habe sein einziges Kind in ein Heim gegeben. Die Genußsucht unserer Zeit führt zu dem Bestreben, zwei Einkommen zu verdienen, und so werden die Kinder in Heime gesteckt.“³¹ Deutlich wurde diese Argumentation beispielsweise auch, als der Haushaltsausschuß im bayerischen Landtag 1960 eine Aufstockung der Mittel für Kindergärten mit der Begründung ablehnte, nur „Materialismus und materialistische Denkungsart“ würden weitere Kindergärten erfordern.³²

Die Kindergärten befanden sich Mitte der fünfziger Jahre in einer Umbruchphase, in der sie ihre gesellschaftliche Aufgabe neu bestimmen mußten. 1957 legte der Deutsche Ausschuß für das Erziehungs- und Bildungswesen ein „Gutachten zur Erziehung im frühen Kindesalter“ vor.³³ In diesem Gutachten war von Kriegsfolgen nicht mehr die Rede. Dagegen wurden die pädagogischen Aufgaben des Kindergartens betont, gegenüber denen soziale Aspekte in den Hintergrund traten: „Unbeschadet der sozialen Betreuungspflicht, die der Kindergarten in vielen Fällen hat und behalten wird, muß seine Aufgabe im wesentlichen pädagogisch bestimmt sein“, hieß es in dem Gutachten. An erster Stelle der Probleme sahen auch die Verfasser des Gutachtens die Erwerbstätigkeit der Mütter. Jedes vierte bis fünfte Kind sei aus diesem Grund tagsüber ohne Mutter, stellte das Gutachten fest. Nicht in wirtschaftlicher Not sahen die Ausschußmitglieder den Hintergrund der Müttererwerbstätigkeit, sondern in der frühen Eheschließung. Ohne die Mitarbeit der Frau könnten die notwendigen oder für notwendig erachteten Anschaffungen nicht gemacht werden. Außerdem seien viele Frauen aufgrund der verbesserten Berufsausbildung stärker als früher in die Berufswelt eingebunden. Aber auch nichterwerbstätige Mütter seien ihrem Kind oft entfremdet, erklärte das Gutachten, da sie einen erweiterten Lebensbereich jenseits des Haushaltes suchten. Im Gegensatz zu den oben genannten politischen Äußerungen schloß das Gutachten jedoch nicht mit Vorwürfen gegen die Mütter. Der Ausschuß nahm

³⁰ Empfang der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege in der Staatskanzlei am 18. 1. 1956. Vgl. dazu Hoegner verspricht: Da werden wir mal Feuer machen, in: Münchner Merkur vom 20. 1. 1956; Für die Jugend muß etwas getan werden, in: Hofer Anzeiger vom 20. 1. 1956.

³¹ Zitiert nach: Für die Jugend muß etwas getan werden, in: Hofer Anzeiger vom 20. 1. 1956.

³² Gerda Laufer (SPD) in ihrem kritischen Kommentar zum Haushalt des Kultusministeriums, Stenographischer Bericht über die 59. Sitzung des Bayerischen Landtags am 19. 5. 1960, S. 1827f.

³³ Deutscher Ausschuß für das Erziehungs- und Bildungswesen: Gutachten zur Erziehung im frühen Kindesalter (1957), abgedruckt in: Grossmann, Pädagogik, S. 48–56. Der Deutsche Ausschuß für das Erziehungs- und Bildungswesen war ein etwa zwanzigköpfiges Sachverständigengremium, das sich je zur Hälfte aus Pädagogen und Wirtschaftsfachleuten zusammensetzte. Der Ausschuß wurde 1953 von der Kultusministerkonferenz und dem Bundesinnenministerium ins Leben gerufen. Im Spannungsfeld zwischen Bund und Ländern stehend, sollte er die Entwicklung des Bildungs- und Erziehungswesens beobachten und Ratschläge und Empfehlungen entwickeln. Vgl. Führ, Koordination, S. 77f.

die Situation vielmehr als gegeben hin. Einen dritten Grund für Kindergartenbetreuung sah der Ausschuß in der Beengtheit des Wohn- und Spielraumes. Die Straße sei als Aufenthaltsort gefährlich geworden, und die technisierte Umwelt berge überall Gefahren für Kinder. Das Gutachten definierte schließlich die „familienergänzende“ Rolle des Kindergartens. In der kindgerechten Gemeinschaft des Kindergartens könnten die Kinder frei spielen und angemessen lernen. So forderte das Gutachten am Ende einen Ausbau der Kindergärten, ihre gesetzliche Verankerung im jugendpolitischen Sektor, eine Professionalisierung des Personals und mehr Stellen für Erzieherinnen. Der konkrete Anspruch – eine ausgebildete Kindergärtnerin für 15 Kinder – grenzte unter den herrschenden Zuständen jedoch an Utopie.

In dieser Denkschrift verabschiedete sich der Ausschuß von der Institution Kindergarten als Nothilfeeinrichtung der Nachkriegszeit, zog jedoch noch nicht die Konsequenz, sie als Bildungs- und Erziehungseinrichtung für breite Bevölkerungskreise zu definieren. Das zeigte sich auch darin, daß das Projekt einer Denkschrift über den Auftrag des Kindergartens, das die Arbeitsgemeinschaft für Jugendpflege und Jugendfürsorge 1958 durch ihre „Kommission für Erziehung in der frühen Kindheit“ erstellen lassen wollte, nicht durchgeführt werden konnte, weil die beteiligten Träger sich nicht über den Grundsatz einigen konnten, ob der Kindergarten „eine notwendige Ergänzung der Familienerziehung“ und „ein freies Angebot an alle Eltern“ werden solle.³⁴ Neben der zögernden Haltung der Träger selbst standen einem allgemeinen Kindergartenangebot aber auch Hindernisse auf der politischen Ebene im Weg: Für die Finanzierung des Kindergartenbaus wären primär die Gemeinden zuständig gewesen, die eine solche zusätzliche Belastung aber kaum tragen konnten. Die Länder, die ersatzweise herangezogen werden konnten, hatten ebenfalls Haushaltsschwierigkeiten. Außerdem herrschte in den Regierungen ein schwer überschaubares Kompetenzgerangel zwischen Sozial- und Kulturressort.

Daß der Kindergarten nach der Normalisierung der Lebensverhältnisse bis in die sechziger Jahre kein wichtiges politisches Thema bildete, war auch darauf zurückzuführen, daß das Grundgesetz der Bundesrepublik die Kindererziehung als das „natürliche Recht“ und die „zuvörderst obliegende Pflicht“ der Eltern definierte (Art. 6, 2 GG). Infolge dieser Bestimmung des Elternrechts hatte der Kindergarten nur eine „familienergänzende“ Aufgabe. Seine bildungspolitische Dimension stand zunächst im Hintergrund.³⁵ In Abgrenzung zur NS-Zeit und zur Entwicklung in der SBZ und DDR legte man in den Westzonen von Anfang an auch Wert auf den nicht-staatlichen Charakter der Kindergärten. Nach dem Subsidiaritätsprinzip wurden daher die meisten Kindergärten in Westdeutschland von freien Verbänden und vor allem von den Kirchengemeinden getragen. Entsprechend wurde der Kindergarten auch dem Bereich der subsidiär organisierten Jugendhilfe zugeordnet.

³⁴ Vgl. dazu Hoffmann, Problem, S. 259f.

³⁵ Vgl. Diekmeyer, Konzepte.

Erste Impulse zur bildungspolitischen Aufwertung des Kindergartens hatte schon die Debatte über die Schulreife in den fünfziger Jahren gegeben.³⁶ Im Rahmen dieser Diskussion war die Frage in den Raum gestellt worden, inwiefern der Kindergarten die Kinder auf die Schule vorbereiten sollte und mußte. Weitreichende Reformprojekte wurden jedoch zunächst noch nicht in Angriff genommen. Um den Übergang von der Vorschulzeit in die Schule zu erleichtern, richtete man sogenannte „Schulkindergärten“ ein, die an Schulen angeschlossen waren. In die „Schulkindergärten“ sollten Kinder gehen, die zwar im Schulalter, aber noch nicht „schulreif“ waren. Auf die Entwicklung der allgemeinen Kindergärten hatten diese „Schulkindergärten“ kaum Einfluß. Das traditionelle Bild der Kindergärten als einer sozialpolitischen Einrichtung blieb bis in die sechziger Jahre noch fest verankert.³⁷

Mitte der sechziger Jahre rückten Kindergarten und frühkindliche Erziehung erneut in das bildungspolitische, wissenschaftliche und öffentliche Blickfeld. Vor allem fünf Entwicklungen und Impulse trugen dazu bei, daß die Kindergartenerziehung einen höheren Stellenwert erhielt:³⁸ Einmal hatte der sogenannte „Sputnikschock“ 1957 dem Westen vor Augen geführt, daß sein technologischer Vorsprung und damit seine wirtschaftliche Führungsposition gefährdet sein könnten. Da es in der Sowjetunion wesentlich höhere Investitionen in das Bildungswesen gab als im Westen, schloß man, daß der Ausbau des Bildungssystems eine Voraussetzung für wirtschaftliches Wachstum und technische Wettbewerbsfähigkeit sei. Daraus entwickelte sich eine Theorie der Bildungsökonomie, die Bildung als wirtschaftliches Gut quantifizierbar machen wollte. Bildung wurde dadurch zu einem staatlichen Investitionsgut.³⁹ Einen konkreten Anstoß für die Diskussion in der Bundesrepublik bildete in diesem Zusammenhang der Vergleich mit der DDR, wo 1959 der Kindergartenbereich in das staatliche Bildungswesen eingebunden worden war.⁴⁰

Gleichzeitig änderte sich zweitens das Verständnis der Entwicklung von Intelligenz und Begabung bei Kindern. Bücher wie das des Amerikaners Glenn Doman mit dem Titel „How to teach your baby to read“, das in den USA Anfang der sechziger Jahre erschien und 1966 ins Deutsche übersetzt wurde, stellten die bisherige, spielzentrierte Pädagogik des Fröbelschen Kindergartens in Frage.⁴¹ Domans Thesen standen symbolisch für eine Debatte um moderne Lerntheorien und speziell um das sogenannte Frühlesen. Das Buch bildete dabei nur die popu-

³⁶ Auslöser der Debatte war das Buch „Sitzenbleiberelend und Schulreife“ von Artur Kern aus dem Jahr 1951.

³⁷ Vgl. Neumann, Geschichte, S. 105.

³⁸ Vgl. zum folgenden Hemmer/Obereisenbuchner, Reform, S. 9–25.

³⁹ Vgl. dazu das grundlegende zeitgenössische Werk von Edding, Ökonomie. Die bildungsökonomische Argumentation wurde gerade in Bezug auf die Elementarerziehung inzwischen stark kritisiert. Vgl. dazu z. B. Erler, Vorschulerziehung.

⁴⁰ Bereits 1946 war in den Ländern der SBZ eine entsprechende Regelung vorgesehen gewesen. Aber erst das Gesetz über die sozialistische Entwicklung des Schulwesens in der Deutschen Demokratischen Republik vom 2. 12. 1959 und das Gesetz über das einheitliche sozialistische Bildungswesen vom 25. 2. 1965 fixierten die Anbindung rechtlich. Vgl. Neumann, Geschichte, S. 92.

⁴¹ Doman, Teach Your Baby.

lärwissenschaftliche Spitze des Diskurses. Grundlegende Forschungen zu der Frage des Lernens von Kleinkindern legten vor allem die Amerikaner John McVicker Hunt⁴² und Benjamin Bloom⁴³ schon Anfang der sechziger Jahre vor. Hunts These lief darauf hinaus, daß Intelligenz nicht von vorneherein festgelegt sei, sondern durch Erfahrungen im frühen Kindesalter programmiert werde. Bloom kam in seiner Untersuchung ebenfalls zu dem Ergebnis, daß die Umwelt die Ausprägung bestimmter persönlicher Merkmale maßgeblich determiniere.

Die neuen Lerntheorien lösten die ältere Reifungstheorie ab, wonach sich Kinder vor Eintritt in die Schule nicht primär durch kognitive Lernprozesse, sondern durch „Reifung“ entwickelten. Friedrich Fröbel hatte Anfang des 19. Jahrhunderts die Entwicklung eines Kindes mit dem Reifen einer Knospe verglichen, die zu einem bestimmten Zeitpunkt von selber aufbreche. Die Verfechter der neuen Lerntheorien in der Bundesrepublik, vor allem Heinz-Rolf Lückert und Werner Correll, wandten sich gegen Fröbels Theorie und forderten eine gezielte intellektuelle Förderung der Kleinkinder. Den Höhepunkt dieser Diskussion bildete der Gutachtensammelband „Begabung und Lernen“, den der deutsche Bildungsrat 1968 nach dreijähriger Arbeit herausgab.⁴⁴ Darin zählten die Autoren eine ganze Reihe von Faktoren auf, die die Lernleistung nach ihren Erkenntnissen beeinflussten: Diese reichten von den Erbanlagen über die Lernmotivation, sprachliche Anregungen in der frühen Kindheit und familiären Umgebung bis hin zur Lernbereitschaft und Flexibilität der Eltern.

Drittens entwickelte sich aus der neuen Lerntheorie ein sozialkritisches Motiv. 1964 war in den USA im Rahmen eines Sonderprogramms zur Bekämpfung der Armut (Economic Opportunity Act) das „Head-Start-Project“ für Vorschulkinder durchgeführt worden. Das Projekt, das große nationale und internationale Aufmerksamkeit auf sich zog, ging davon aus, daß den Kindern der armen Unterschichten viele intelligenzprägende Erfahrungen und Chancen verschlossen seien, die ihren Altersgenossen aus wirtschaftlich besser gestellten Familien offenstünden. Daraus ergäben sich für viele Kinder der Unterschichten Nachteile in der Schule. Das Vorschulprogramm sollte die besonderen Bedürfnisse und Schwächen der Kinder ermitteln und kompensatorische Erfahrungen und Erlebnisse vermitteln.⁴⁵ Obwohl die Ergebnisse des „Head-Start-Projects“ stark umstritten waren, nahm die amerikanische Öffentlichkeit das staatliche Engagement im Bereich der vorschulischen Erziehung mit Begeisterung auf.

Das Schlagwort der „kompensatorischen Erziehung“ im Sinne einer sozialen Maßnahme fand auch in der Bundesrepublik Deutschland Resonanz. Im Zusammenhang mit dem Begriff der Chancengleichheit für den schulischen und sozialen Aufstieg schien der Kindergarten die erste Stufe zu einer gerechteren Verteilung der Bildungschancen. Der Gutachtensammelband „Begabung und Lernen“ formulierte auch inhaltliche Lernziele, die sich von den traditionellen Ansätzen

⁴² McVicker Hunt, *Intelligence*.

⁴³ Bloom, *Stability*.

⁴⁴ Roth, *Begabung*.

⁴⁵ Vgl. dazu Sundquist, *Fighting Poverty*. Zum „Head-Start-Project“ allgemein Steiner, *Politik*.

unterschieden: „Der Kindergarten sollte als ‚nebenfamiliäres Erziehungsfeld‘ konzipiert werden. [...] Die damit angestrebte Kontrastierung der Familienerziehung erfordert ein Umdenken: Weniger das abhängige, Geborgenheit und mütterlichen Schutz suchende Verhalten des Kindes wäre zu fördern, sondern eher das ‚emanzipatorische und leistungsorientierte‘ Verhalten.“⁴⁶ Im Mittelpunkt der Kindergartenarbeit stand also nicht mehr die familienergänzende, sondern die familienkontrastierende Erziehung. Damit hatte der Kindergarten eine ganz neue bildungspolitische Bedeutung gewonnen.

Viertens gab es in den sechziger Jahren eine Umorientierung der Pädagogik. Im Zuge der „realistischen Wende“ sollten erfahrungswissenschaftliche Methoden stärker in die Praxis einbezogen werden, um die Ergebnisse der pädagogischen Forschung an ihrem gesellschaftlichen Nutzen zu messen. Ziel der neuen empirisch-technologischen Pädagogik war es, Effizienzsteigerung und Steuerungsmöglichkeiten für die Praxis zu entwickeln.⁴⁷

Schließlich stellten auch die Studentenbewegung und ihre Kinderläden den herkömmlichen Kindergarten in Frage. Die in Berlin, Frankfurt, Nürnberg, München und anderen Großstädten ab 1968 entstehenden Kinderläden propagierten die antiautoritäre Erziehung und vertraten ein pädagogisches Konzept, das von der freien, un gelenkten sinnlichen Erfahrung der Kinder ausging und sich darin sowohl von den neuen staatlichen, als repressiv kritisierten Reformkindergärten als auch von den traditionellen Fröbel-Kindergärten unterschied. Die Gruppen in den Kinderläden waren in der Regel sehr viel kleiner als in den traditionellen Kindergärten. Auch gab es hier ein viel intensiveres Engagement der Eltern. Zwar waren die Kinderläden der Studentenbewegung nur ein vorübergehendes Phänomen, sie erregten jedoch große Aufmerksamkeit, weil hier erstmals antiautoritäre Erziehungsmethoden in die Praxis umgesetzt worden waren. Erstmals in der Bundesrepublik hatten Eltern hier eine Alternative zum Kindergarten entwickelt. Darin liegt auch eine langfristige Wirkung der Kinderladenbewegung: Sie leitete – gleichzeitig und gegenläufig zu den etatistischen Tendenzen der sozialliberalen Koalitionsregierung – eine Entmonopolisierung der vorschulischen Erziehung ein, die bis dahin von den Wohlfahrtsverbänden beherrscht worden war.⁴⁸

Über Art und Umfang der bevorstehenden Kindergartenreform herrschte Uneinigkeit in Wissenschaft und Politik. Empirische Untersuchungen lagen nur in sehr geringem Umfang vor – auch das „Head-Start-Project“ in den USA war ohne großen empirischen Vorlauf gestartet worden. Man stritt sich vor allem darüber, ob die fünfjährigen Kinder aus dem Kindergarten herausgenommen, zu einer eigenen Vorschulklasse zusammengefasst und besonders stark kognitiv gefördert werden sollten. In diesem Zusammenhang wurde auch die Einführung einer Schulpflicht für Fünfjährige erwogen.⁴⁹ Der Strukturplan für das deutsche Bil-

⁴⁶ Roth, Begabung, S. 553.

⁴⁷ Vgl. Hemmer/Obereisenbuchner, Reform, S. 23–25.

⁴⁸ Hielscher, Früherziehung, S. 278 f.

⁴⁹ So lautete beispielsweise ein Wahlslogan auf dem Parteitag der CDU 1971 in Düsseldorf: „Durch Schulpflicht für die Fünfjährigen zur Chancengleichheit!“

dungswesen,⁵⁰ den die Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates 1970 vorlegte, ließ das Schulsystem mit einer Primärstufe der Fünfjährigen beginnen. Der Kindergarten wäre demnach nur noch ein freiwilliges Angebot des Elementarbereichs im Bildungssystem für die Drei- bis Vierjährigen gewesen. Auch der Bildungsbericht der Bundesregierung aus demselben Jahr schloß sich diesem Konzept an.⁵¹

Für die bestehenden Kindergärten bedeutete das eine Herausforderung. Es drohte die Gruppe der Fünfjährigen in die Schule abzuwandern, und den Kindergärten wären dann nur noch die „amputierten Aufgaben“ der Beschäftigung mit den drei- bis vierjährigen Kindern geblieben.⁵² Dagegen wandten sich die freien Träger, weil sie einen Prestigeverlust, eine pädagogische Verarmung des „Rumpfkinder Gartens“ und nicht zuletzt einen Machtverlust durch die Integration in das staatliche Bildungssystem befürchteten.⁵³ Je stärker die Vorschule ins Zentrum des Interesses rückte, um so mehr geriet die eigentliche Kindergartenreform ins Stocken. Schien die Vorschuldebatte anfangs ein Schrittmacher für die Kindergartenreform zu sein, so wurde sie mit der Zeit eher zum Bremsfaktor. Eröffnete sie anfangs die Möglichkeit, einen Professionalisierungsschub auszulösen, so drohte die Trennung von Kindergarten und Vorschule eher zu einer Deprofessionalisierung der Erzieherinnen im „Restkindergarten“ zu führen.

Der Plan des Bildungsrates, die Fünfjährigen aus dem Kindergarten herauszunehmen, war jedoch nur eine unverbindliche Empfehlung, und der Bildungsbericht der Bundesregierung hatte zunächst auch keine Konsequenzen, denn die Einlösung der geforderten Maßnahmen fiel in die Kompetenz der Länder. Erst der 1973 von der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung beschlossene Bildungsgesamtplan⁵⁴ hatte einen verbindlicheren Charakter. Dieser aber ließ die Frage offen, wie mit der Gruppe der Fünfjährigen verfahren werden sollte.

Zwischen 1971 und 1975 wurden in den Bundesländern Modellversuche durchgeführt, die allerdings weitgehend unkoordiniert nebeneinander herliefen. Auch in Bayern gab es, ähnlich wie in anderen Bundesländern, eine Forschungskommission, die sich mit den Fragen der vorschulischen Erziehung befaßte. Beim Kultusministerium arbeitete seit 1970 eine „Projektgruppe Vorschulerziehung“ unter der Leitung des Münchner Psychologen Kurt Müller, die zum einen zwölf Modellkindergärten betreuen und zum anderen den Aufbau eines wissenschaftlichen Forschungsinstituts für Frühpädagogik einleiten sollte.⁵⁵ Am umfangreichsten war das Modellprojekt in Nordrhein-Westfalen, wo es 1970/71 50 Vorschul-

⁵⁰ Deutscher Bildungsrat, Strukturplan, S. 45 f.

⁵¹ Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft, Bildungsbericht '70.

⁵² Bonnekamp, Vorschulerziehung, S. 132.

⁵³ Hielscher, Früherziehung, S. 280.

⁵⁴ Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung, Bildungsgesamtplan.

⁵⁵ Im April 1970 begann die Forschungsgruppe mit ihrer Arbeit. Die Projektgruppe bestand 1971 aus 14 Vollzeitmitarbeitern, 2 Teilzeitmitarbeitern und 9 Angestellten mit Werkverträgen. Vgl. Antwort des bayerischen Kultusministers Hans Maier vom 19. 11. 1971 auf die schriftliche Anfrage von Hildegard Hamm-Brücher (FDP) zur Projektgruppe Vorschulerziehung vom 25. 10. 1971, LT-Drs. 7/1598.

klassen an Schulen und 50 Modellkindergärten gab. Nur hier war am Ende eine tragfähige empirische Grundlage für einen Vergleich zwischen den ausgegliederten Vorschulklassen und den in den Kindergärten verbliebenen Fördergruppen der Fünfjährigen gegeben. Trotz ambivalenter Ergebnisse entschied sich die nordrhein-westfälische Regierung am Ende gegen die Vorschulklassen.⁵⁶ Nach Abschluß der Modellversuch-Phase in den Ländern 1976 kam auch die Bund-Länder-Kommission auf der Basis der Ergebnisse aus den Modellversuchen der Bundesländer zu dem Schluß, eine Schulpflicht für Fünfjährige abzulehnen.⁵⁷ Die gesellschaftlichen Anforderungen an kompensatorische Erziehung im vorschulischen Alter richteten sich nun ausschließlich an den Kindergarten. Die Erwartungen waren jedoch aufgrund der ernüchternden Erfahrungen des amerikanischen „Head-Start-Projects“ und der Modellversuche bescheidener geworden.

2. Die Krise der Kindergärten in den sechziger Jahren am Beispiel Bayerns⁵⁸

Die Versorgungsquoten mit Kindergartenplätzen in den westdeutschen Bundesländern unterschieden sich ganz erheblich voneinander, noch bis heute. Für 1950 liegen zwar nicht für alle Bundesländer Zahlen vor, erst ab 1965 können die Kindergartenaten statistisch flächendeckend ausgewiesen werden. Aber schon aus den vorhandenen Daten sind große regionale Unterschiede erkennbar:

Tabelle 9: Versorgungsgrad mit Kindergartenplätzen für Kinder zwischen drei und sechs Jahren in den einzelnen Bundesländern 1950–1980.⁵⁹

	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980
Baden-Württemberg	–	62,8	60,4	56,9	65,6	91,0	107
Bayern	32,3	33,4	34,2	32,1	36,0	57,0	68
Berlin/W.	–	–	28,6	27,7	27,0	45,1	55
Bremen	–	–	–	15,4	23,6	58,0	62
Hamburg	–	–	–	22,0	32,3	60,6	55
Hessen	39,8	37,0	33,6	33,4	39,6	75,7	96
Niedersachsen	11,8	13,1	14,5	14,6	19,0	42,2	54
Nordrhein-Westfalen	28,1	24,2	22,0	23,0	26,5	48,3	77
Rheinland-Pfalz	50,8	38,4	39,2	40,6	47,2	74,8	100
Saarland	–	–	–	43,0	52,9	88,1	105
Schleswig-Holstein	–	–	11,0	10,0	13,0	34,0	49

⁵⁶ Vgl. Kultusministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Modellversuche.

⁵⁷ Vgl. Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung, Fünfjährige.

⁵⁸ Vgl. dazu Kuller, Stiefkind, S. 307–311, 330–332 und 335 f.; ein erster knapper Überblick zur bayerischen Entwicklung findet sich bei Erning, Kleinkindererziehung, S. 735–745.

⁵⁹ Quelle: Erning, Entwicklung, S. 37.

In Rheinland-Pfalz hatte 1950 jedes zweite Kind einen Kindergartenplatz, in Niedersachsen dagegen nur etwa jedes neunte. Annäherungswerte weisen darauf hin, daß Schleswig-Holstein und Hamburg mit einem Versorgungsgrad von sechs bzw. vier Prozent die Schlußlichter unter den westdeutschen Ländern bildeten.⁶⁰ Bayern wies mit gut 32 Prozent einen relativ hohen Versorgungsgrad auf. In den Zahlen spiegelt sich ein bereits seit der Jahrhundertwende bestehendes West-Ost- und Süd-Nord-Gefälle, das auch während der großen Ausbauphase zwischen 1965 und 1975 nicht völlig nivelliert wurde.⁶¹

In Bayern wurden 1950 1827 Kindergärten gezählt.⁶² Gegenüber 1946, als es hier etwa 1391 Kindergärten gegeben hatte, bedeutet das eine Zunahme um knapp ein Drittel. Die Zahl der betreuten Kinder war noch stärker gestiegen (um knapp 39 Prozent), was darauf schließen läßt, daß die Kindergärten auch durchschnittlich größer geworden waren. Allerdings ist in dieser frühen Zeit auch mit einer gewissen Erfassungsgenauigkeit zu rechnen.

Die anschließende Erweiterung des Kindergartenetzes Anfang der fünfziger Jahre war hauptsächlich den freien Trägern zu verdanken. Waren Anfang des Jahres 1952 noch 44 Prozent der Kindergärten in öffentlicher Hand, so ging der Anteil bis Ende 1953 auf 25 Prozent zurück, was darauf schließen läßt, daß nicht nur die freien Träger das Angebot ausbauten, sondern zunehmend auch kommunale Einrichtungen geschlossen oder in freie Trägerschaft übernommen wurden.⁶³ Nennenswerten Anteil an den Kindergärten hatte die öffentliche Wohlfahrtspflege bald nur noch in den Großstädten München, Nürnberg und Augsburg.⁶⁴ Das starke Gewicht der freien Träger, das sich in den frühen fünfziger Jahren herausgebildet hatte, prägte das Kindergartenwesen in Bayern und in ganz Westdeutschland.⁶⁵ Gut die Hälfte aller Kindergärten in Bayern trug ab Mitte der fünfziger Jahre der katholische Caritasverband. Die evangelische Innere Mission, die knapp ein Viertel der Einrichtungen betrieb, hatte ihren regionalen Schwerpunkt im evangelisch geprägten Unterfranken, wo es traditionell eine hohe Kindergartenversorgung gab.

Beide großen Kirchen standen einem Ausbau der Kindergärten zunächst prinzipiell aufgeschlossen gegenüber. Das zeigen die grundsätzlichen Stellungnahmen von evangelischer und katholischer Seite aus dem Jahr 1951. Die katholische Bischofskonferenz stellte 1951 fest, daß die „erzieherische Not [...] durch den Strukturwechsel in der Familie, durch den Ausfall von Millionen Vätern, durch

⁶⁰ Berechnet nach den Daten einer Untersuchung von Erna Buschmann, 1950, BAK, B 153/104.

⁶¹ Vgl. dazu Erning, *Entwicklung*, S. 30, 35.

⁶² Erning, *Kleinkindererziehung*, S. 738.

⁶³ Daten für 1952 nach: Einrichtungen der Jugendhilfe in Bayern, in: *Bayern in Zahlen*, 6 (1952), H. 11, S. 408. Daten für 1953 nach einer Untersuchung der Landesarbeitsgemeinschaft der öffentlichen und freien Wohlfahrtsverbände in Bayern über Kindergärten und -horte vom Oktober 1953. Ergebnisse in: *Kindergärten und Kinderhorte in Bayern*, in: *Bayern in Zahlen*, 9 (1955), H. 1, S. 16.

⁶⁴ Ebenda.

⁶⁵ In allen Bundesländern mit Ausnahme der Stadtstaaten waren ab 1965 die Kindergärten mehrheitlich in freier Trägerschaft. Vgl. Reyer, *Entwicklung*, S. 61, Tabelle 3.

Tabelle 10: Kindergärten in Bayern 1946–1980.⁶⁶

Jahr	Zahl der Einrichtungen	Zahl der Plätze	Plätze je 100 Kinder im Alter zwischen drei und sechs Jahren
1946	1391	84 933	24
1950	1827	117 747	32
1955	2141	135 768	33
1960	2313	149 021	34
1965	2612	166 154	32
1970	3121	188 911	36
1975	3476	218 580	55
1980	3771	212 606	71

die zunehmende außerhäusliche Berufstätigkeit der Mütter und durch die mit der Wohnungsnot verbundenen Gefahren ganz außergewöhnlich gesteigert ist.“⁶⁷ Anders als früher sei das Problem nicht mehr ein „Sonderproblem bestimmter Bevölkerungskreise“, sondern eine „weithin den Nachwuchs unseres Volkes bedrohende Erscheinung“. Daher befürwortete die Bischofskonferenz den Ausbau der Kindergarteneinrichtungen und Verbesserungen der Ausbildung und Bezahlung von Kindergärtnerinnen. Der Rat der Evangelischen Kirche Deutschlands (EKD) sah die Situation 1951 ähnlich. Bischof Dibelius, der Ratsvorsitzende der EKD, erklärte dazu: „Der Weg des Kindes ist heute besonders erschwert. Das Fehlen des Vaters, die Berufstätigkeit der Mutter, die räumliche Enge und alle die anderen bedauerlichen Kriegsfolgen gefährden seine Erziehung, und es bedarf großer Anstrengungen, um dieser Not zu begegnen. Der Rat der EKD hat deshalb gerne vernommen, daß die Einrichtungen der evangelischen Kinderpflege seit Kriegsende eine erfreuliche Vermehrung erfahren haben.“⁶⁸

Nach § 4 des Jugendwohlfahrtsgesetzes war es Aufgabe der Kommunen, die freien Träger beim Unterhalt der Kindergärten zu unterstützen. Die Hauptlast blieb jedoch bei den Trägern. 1955 wandten sich die Wohlfahrtsverbände, die zu diesem Zeitpunkt 76 Prozent der bayerischen Kindergärten unter sich hatten, an das bayerische Innenministerium und klagten einen akuten Finanzbedarf von 36 Mio. DM ein.⁶⁹ Der Anlaß für die Initiative war unter anderem die Hoffnung auf eine Aufstellung eines Landesjugendplans in Bayern. Bisher hatte es im Freistaat aufgrund der Haushaltsknappheit nur Jugendnotprogramme gegeben.⁷⁰ Im Zuge

⁶⁶ Zusammengestellt nach Erning, Kleinkindererziehung, S. 738.

⁶⁷ Beschluß der Plenarkonferenz der Bischöfe der Diözesen Deutschlands vom 23. 8. 1951, BAK, B 153/104.

⁶⁸ Schreiben des Ratsvorsitzenden der EKD, Bischof Dibelius, abgedruckt in: Evangelische Kinderpflege, 2 (1951), Heft 3–4, S. 77 f.

⁶⁹ Hinweis auf ein diesbezügliches Schreiben der Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege in Bayern an das bayerische Innenministerium vom 19. 9. 1955 im Schreiben der Arbeitsgemeinschaft an das bayerische Innenministerium vom 5. 3. 1956, BayHStA, MK 64715.

⁷⁰ Vgl. dazu Bericht der bayerischen Staatsregierung über die in den Jahren 1951 und 1952 durchgeführten Jugendnotprogramme, gemäß dem FDP-Fraktionsantrag im Bayerischen Landtag vom 25. 3. 1953, LT-Drs. 2/3984.

einer zukünftigen „kontinuierlichen und zielbewußten Jugendsozialpolitik“,⁷¹ die im Rahmen von Landesjugendplänen in die Praxis umgesetzt werden sollte, mußte auch eine Antwort auf die Kindergartenfrage gefunden werden. Obwohl Entwürfe für einen Landesjugendplan schon weit fortgeschritten waren, kam es zu diesem Zeitpunkt aus finanziellen Gründen aber noch nicht zu seiner Aufstellung.

Der Forderung der freien Wohlfahrtsverbände entsprach die bayerische Regierung ebenfalls nicht. Im Kultusministerium erwog man zwar anfangs einen Fünf-Jahres-Plan, der insgesamt rund ein Viertel der Kosten decken sollte. Dafür hätte man den Haushaltsposten von 450 000 DM auf zwei Mio. DM pro Jahr aufstocken müssen.⁷² Der Landtag erhöhte aber die Mittel für Kindergärten zunächst lediglich um 50 000 DM auf 500 000 DM. Die Sprecherin der damals oppositionellen CSU, Zita Zehner, hielt mit ihrer Kritik daran nicht zurück: Gerade vor dem Hintergrund der „Halbstarken-Krawalle“ in Bayern hielt sie eine weitaus stärkere Aufstockung der Mittel für dringend notwendig. Die Vertreter aller Ministerien seien sich einig, erklärte Zehner, „daß die Errichtung von Kindergärten, Kinderhorten und Tagesstätten aufgrund der veränderten Familienverhältnisse – Mutter in Arbeit, Vater tot, die Eltern oft nicht zu Hause, zerrüttete Eheverhältnisse – unbedingt [...] als dringende Aufgabe betrachtet werden muß, damit die Kinder schon frühzeitig geschützt sind.“ Wenn ein erheblicher Teil der Mütter außer Haus arbeite, dann sei das zwar „nicht die normale Struktur“, aber man müsse ihr doch Rechnung tragen, so Zehner in ihrem Plädoyer vor dem Landtag.⁷³ Aber auch in den folgenden Jahren erhöhte das Kultusministerium seinen Haushaltsansatz nur zögerlich. Er stieg bis 1959 auf 850 000 DM.⁷⁴

In Bayern standen die Kindergärten nach 1945 unter der Oberaufsicht des Kultusministeriums.⁷⁵ Die Heimaufsicht führten teilweise Jugendämter, teilweise Schulämter. Die Frage der Zuordnung erhielt 1955 eine gewisse Dringlichkeit, weil sowohl die Verordnung über das nichtstaatliche Erziehungs- und Unterrichtswesen des Kultusressorts als auch das Jugendamtsgesetz im Innenressort kurz vor einer Novellierung standen. Dabei war umstritten, ob die Kindergärten nun als jugendfürsorgerische Einrichtungen zum Jugendressort des Innenministeriums gehören oder als jugendpflegerische Einrichtungen der Oberaufsicht des Kultusministeriums unterstehen sollten. Der zuständige Referent aus dem Kul-

⁷¹ Stellungnahme der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege in Bayern vom 18. 1. 1956 zu Fragen der Jugendfürsorge beim Ministerpräsidentenempfang in der Staatskanzlei, BayHStA, MK 64770.

⁷² Vorlage über zusätzliche Mittel zum Bundesjugendplan vom 7. 1. 1957, BayHStA, MK 64770.

⁷³ Stenographischer Bericht über die 99. Sitzung des Bayerischen Landtags am 16. 5. 1957, S. 3495f.

⁷⁴ Josef Helmschrott (CSU), Bericht des kulturpolitischen Ausschusses, des sozialpolitischen Ausschusses und des Haushaltsausschusses vor dem Bayerischen Landtag zum geplanten Landesjugendplan, Stenographischer Bericht über die 32. Sitzung des Bayerischen Landtags am 21. 10. 1959, S. 926.

⁷⁵ Vermerk Erich Stümmer, bayerisches Kultusministerium, vom 7. 2. 1956 zum Entwurf eines Gesetzes über das nichtstaatliche Erziehungs- und Unterrichtswesen (EUG), Verhältnis zum Jugendamtsgesetz, BayHStA, MK 64715.

tusministerium reklamierte sie für sein Ressort: „Der Kindergarten wird heute allgemein als wichtige Stätte der frühkindlichen Erziehung betrachtet. Er ist eine Erziehungseinrichtung, in der ein bestimmter Erziehungszweck verfolgt wird, nämlich die vorschulische Erziehung des Kindes zur Schulreife.“⁷⁶ Er ordnete die Arbeit der Kindergärten dem Erziehungswesen zu und hielt es daher für gerechtfertigt, „wenn das Kindergartenwesen beim Kultusministerium verbleibt“.

Anders sahen das die Jugendämter. Auf einer Sitzung des Sozialausschusses im bayerischen Städteverband erklärte der Leiter des Regensburger Jugendamtes: „Die Erziehungsarbeit in den Kindergärten und Kinderhorten ist grundverschieden von der der Schule. [...] Die Jugendämter sind als Erziehungsbehörde ohne Frage dafür zuständig.“⁷⁷ Er fuhr fort, das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz habe hier selbst eine klare Zuständigkeitsregelung geschaffen, indem es die Wohlfahrt der Kleinkinder und der im schulpflichtigen Alter stehenden Jugend außerhalb des Unterrichts eindeutig den Jugendämtern zuweise. Auch wenn nach dem kommenden Gesetz über das nichtstaatliche Erziehungs- und Unterrichtswesen Kindergärten genehmigungspflichtig würden, solle das Jugendamt diese Genehmigungen direkt durchführen können.

In diesem Kompetenzkonflikt spiegelten sich die Probleme der Neuorientierungsphase der Institution Kindergarten in der Mitte der fünfziger Jahre nach dem Abklingen der Notsituation der Nachkriegszeit. De facto hatten die Kindergärten nach 1945 der Fürsorge nahegestanden, ihrem pädagogischen Anspruch nach gehörten sie jedoch inzwischen eher zum außerschulischen Erziehungssektor. Ein Referent im Kultusministerium schloß seine Stellungnahme mit dem Hinweis darauf, daß hier „der typische Fall einer notwendigen und längst fälligen Rechtsbereinigung“ vorliege.⁷⁸ Die Einigung war jedoch zunächst wieder ein komplizierter Kompromiß, der sich kaum von der bisherigen Regelung unterschied: Oberaufsicht über die Kindergärten führte weiterhin das Kultusministerium, die unmittelbare Heimaufsicht übten jedoch die Kreisverwaltungsbehörden aus, die in der Regel diese Aufgabe an die Jugendämter delegierten.⁷⁹

Einen erneuten Aufschwung erfuhr die Kindergartenförderung, als 1960 Bayern endlich seinen ersten Landesjugendplan bekam. Ein Bundesjugendplan war zum ersten Mal bereits 1950 aufgelegt worden. Bis auf Schleswig-Holstein, Bremen und Bayern hatten in den darauffolgenden zehn Jahren alle Bundesländer bereits einen Landesjugendplan entwickelt. Auch in Bayern hatte es seit Anfang der fünfziger Jahre schon mehrfach Pläne zur Einrichtung eines Landesjugendpla-

⁷⁶ Vermerk bayerisches Kultusministerium vom 20. 2. 1956 zum Entwurf eines Gesetzes über das nichtstaatliche Erziehungs- und Unterrichtswesen (EUG), Verhältnis zum Jugendamtsgesetz, BayHStA, MK 64715.

⁷⁷ Leiter des Jugendamtes Regensburg auf einer Sitzung des Arbeitskreises für öffentliche Jugendhilfe des Sozialausschusses im bayerischen Städteverband am 17. 4. 1956. Sitzungsprotokoll, BayHStA, MK 64715.

⁷⁸ Vermerk Ref. 12b, Kultusministerium, vom 25. 2. 1956, BayHStA, MK 64715.

⁷⁹ Bericht des hessischen Arbeits- und Sozialministeriums vom 20. 3. 1964 über die Lage in Bayern, Ergebnis einer Umfrage zur Regelung der Heimaufsicht unter den obersten Landesjugendbehörden aller Bundesländer, die das hessische Ministerium durchgeführt hatte, BayHStA, MK 64720.

nes gegeben, aber Haushaltsengpässe ließen eine Ausstattung des Landesjugendplanes mit den nötigen Mitteln erst für 1960 zu.⁸⁰ In diesem Jahr stellte das bayerische Finanzministerium zusätzliche Mittel in Höhe von zwei Mio. DM zur Verfügung, zu deren Aufteilung die Jugend- und Wohlfahrtsverbände selbst Vorschläge machen sollten. 400 000 DM, das waren 20 Prozent der Mittel, erhielten die Kindergärten.⁸¹ Das Geld konnte auch für Bauzwecke genützt werden, was für die Träger eine Erleichterung in ihrem größten Ausgabenbereich bedeutete. Bisher waren die staatlichen Zuschüsse, die nur für die Innenausstattung verwendet werden durften, mit 2000 bis 10 000 DM im Einzelfall nur ein symbolischer Beitrag gewesen.⁸²

1960 umfaßte der bayerische Kindergartenetat aus regulären Haushaltsmitteln, Landesjugendplan und daran gekoppelten Bundeszuschüssen insgesamt 1,45 Mio. DM.⁸³ Diese erhebliche Aufstockung gegenüber 1959, als der Posten 850 000 DM ausgemacht hatte, wurde zunächst als ein Etappensieg für die Konsolidierung des Kindergartenwesens gewertet. In seiner Haushaltsrede vor dem Landtag erklärte Kultusminister Theodor Maunz auf den Vorwurf der Opposition, das sei „bloß ein Tropfen auf den heißen Stein“: „Ja, dann müßten wir ein Gesetz machen, wonach auch die Kindergärten Staatsangelegenheit sind. Wir kommen ja dann dazu, daß wir ununterbrochen alles in die Hand des Staates überführen, nicht wahr. Wozu brauchen wir dann noch einen innerbayerischen Finanzausgleich? Dann sagen wir eben: Das gesamt [sic] Schulwesen einschließlich aller Kindergärten ist staatlich.“⁸⁴ Diese Überlegungen wurden 1960 noch von allen Seiten als Polemik aufgefaßt. Zehn Jahre später stand eine solche Lösung durchaus ernsthaft zur Debatte.

Im Anschluß an die 1961 vom Bundestag verabschiedete Novelle des Jugendwohlfahrtsgesetzes stand auch die Überarbeitung der Richtlinien für den Kindergartenbetrieb an. Die Richtlinien, die in Bayern bis Anfang der sechziger Jahre galten, stammten aus dem Jahr 1910. Sie schrieben unter anderem vor, daß eine Aufsichtsperson nicht über 50–60 Kinder beaufsichtigen dürfe, keinesfalls aber über 80 Kinder.⁸⁵ Das erinnerte eher an „Verwahranstalten“ als an eine pädagogische Einrichtung. Im Oktober 1963 legte die Arbeitstagung der Landesjugendämter und Fürsorgeerziehungsbehörden einen ersten Entwurf für neue „Richtlinien für Heime und andere Einrichtungen nach § 78 JWG“ vor.⁸⁶ Kurz darauf stellten

⁸⁰ Vgl. Vermerk Kultusministerium vom 7. 8. 1959 über die Erstellung eines Landesjugendplanes. BayHStA, MK 64770.

⁸¹ Ebenda.

⁸² Vermerk Kultusministerium vom 6. 10. 1959, Kindergärten und Horte, BayHStA, MK 64770.

⁸³ Darin waren an den Landesjugendplan gebundene Bundeszuschüsse in Höhe von 200 000 DM enthalten; die Landesmittel betrugen 1,25 Mio. DM. Vgl. Haushaltsrede des bayerischen Kultusministers Maunz vor dem Bayerischen Landtag, Stenographischer Bericht über die 60. Sitzung des Bayerischen Landtags am 20. 5. 1960, S. 1844.

⁸⁴ Ebenda.

⁸⁵ Schreiben der Regierung Oberbayern an das bayerische Landesjugendamt vom 29. 5. 1964, BayHStA, MK 64946.

⁸⁶ Richtlinien für Heime und andere Einrichtungen nach § 78 JWG vom 31. 10. 1963 (Entwurf), BayHStA, MK 64946.

die freien Träger ihren Investitionsbedarf zusammen und kamen auf eine Summe von insgesamt 58,6 Mio. DM. 54,4 Mio. davon beanspruchte allein schon die Caritas mit ihren Kindergärten und -tagesstätten.⁸⁷ Die Eingabe der Träger machte darauf aufmerksam, daß schon vor dem Inkrafttreten neuer Richtlinien eine große Finanzierungslücke im Budget der freien Träger klaffte. Wenn nun durch die Auflagen in den Richtlinien neue Ansprüche realisiert werden sollten, verschlechterte das die Negativbilanz nochmals.

Der neue Richtlinienentwurf legte Personalausstattung und Gruppengröße fest, machte Vorgaben für die Räumlichkeiten und stellte Mindeststandards für die Gesundheitspflege auf. Die Leitung eines Kindergartens sollte in den Händen einer Jugendleiterin oder einer erfahrenen Kindergärtnerin liegen, und jede Gruppe sollte von einer Kindergärtnerin und möglichst einer weiteren Hilfskraft betreut werden. Dabei sollten die Gruppen nicht mehr als 20 bis 25 Kinder umfassen. Für jede Gruppe war ein eigener Gruppenraum vorgesehen, der pro Kind zwei Quadratmeter Fläche hatte, also in der Regel 40 bis 50 Quadratmeter groß war. Hinzu kam ein Waschraum mit einem Waschbecken für je zehn Kinder, eine Toilette für je zehn Kinder und ein Raum, in dem plötzlich erkrankte Kinder „isoliert“ werden konnten.

Diesen Richtlinienentwurf schickte das bayerische Landesjugendamt an die für Kindergärten und Heime zuständigen Ministerien (Kultus und Inneres), an die Bezirksregierungen und an die Wohlfahrtsverbände. Die Bezirksregierungen beurteilten die Vorgaben des Richtlinienentwurfs als „ideale“ Forderung, die jedoch gegenwärtig kaum zu realisieren sei. Sie begrüßten die Regelungen als Maßstab für Neubauten. Ältere Einrichtungen könnten die Richtwerte jedoch kaum erfüllen.⁸⁸ Die kirchlichen Verbände übten deutlichere Kritik an dem Entwurf. Der bayerische Landesverband der Inneren Mission bezeichnete zwar die Richtlinien als „zukunftsweisende Ordnung der gesamten Kindergarten- und Heimarbeit“, erklärte aber gleichzeitig, daß ältere Einrichtungen nur im Laufe einer längeren Umbauphase den Bedingungen gerecht werden könnten. „Wir bitten, angesichts der bestehenden räumlichen und personellen Verhältnisse keine Forderungen zu erheben, die uns zwingen würden, entweder einen Teil der Kinder aus unseren Kindergärten und Heimen zu entlassen oder kostspielige Umbauten vorzuneh-

⁸⁷ Aufstellung über den Investitionsbedarf in Einrichtungen der Verbände der freien Wohlfahrtspflege in Bayern ohne Datum (April/Mai 1964), BayHStA, MK 64772. In der Aufstellung scheint ein Fehler vorzuliegen, denn die 12 Mio. DM, die die Innere Mission für ihre Kindergärten anmeldete, tauchen am Ende der Aufstellung in der Gesamtrechnung nicht mehr auf. Auch wenn man hier die 12 Mio. DM als ursprünglich vorgesehene Summe für den evangelischen Verband hinzurechnet, bleibt aber ein deutliches Übergewicht für die katholische Seite bestehen.

⁸⁸ Vgl. Schreiben der Regierung Mittelfranken an das Landesjugendamt vom 1. 6. 1964. Schreiben der Regierung Oberfranken an das Landesjugendamt vom 12. 6. 1964. Schreiben der Regierung Oberpfalz an das Landesjugendamt vom 3. 6. 1964. Schreiben der Regierung Niederbayern an das Landesjugendamt vom 20. 5. 1964. Schreiben der Regierung Oberbayern an das Landesjugendamt vom 29. 5. 1964. Schreiben der Regierung Schwaben an das Landesjugendamt vom 29. 5. 1964, alle BayHStA, MK 64946.

men.⁸⁹ Auch der bayerische Caritasverband wollte die Richtlinien nur als einen „auf Zukunft hin erstrebenswerten Idealzustand“ anerkennen. Eine Realisierung in den eigenen Einrichtungen erklärte die Caritas ohne massive staatliche Unterstützung für unmöglich.⁹⁰

Der zweite, überarbeitete Entwurf der Richtlinien von Mitte 1965 hatte die Kritik nur in geringem Maß aufgenommen. Die Obergrenze der Gruppengröße war auf 30 Kinder angehoben worden. Die Personal- und Raumanforderungen waren dagegen gleichgeblieben.⁹¹ In der endgültigen Fassung betrug die maximale Gruppengröße 35 Kinder. Als das bayerische Innenministerium und das bayerische Kultusministerium im Juni 1966 die neuen Richtlinien für Kindergärten offiziell erließen,⁹² löste das eine schwere Krise aus, da die freien Träger ebenso wenig wie die Kommunen in der Lage waren, die finanziellen Konsequenzen der Reform zu tragen. Die beiden zentralen Forderungen – eine Reduzierung der Kinderzahl auf maximal 35 Kinder pro Gruppe und eine Mindestquadratmeterzahl pro Kind – waren für die Trägerverbände der Kindergärten kaum zu erfüllen.

Bei einer Verringerung der Gruppengröße erhöhten sich die Personalkosten um rund ein Drittel, wie der Caritasverband Würzburg errechnete.⁹³ Dort lag die durchschnittliche Gruppengröße bei 40 Kindern. Wenn keine Kinder abgewiesen werden sollten, mußte die Caritas neue Kräfte einstellen. Bei einer Gruppengröße von 30 Kindern fehlten in den katholischen Einrichtungen in Bayern insgesamt rund 1300 Kindergärtnerinnen.⁹⁴ Neben dem finanziellen Problem hatten die Ausbildungsschulen auch Schwierigkeiten, genügend Nachwuchs zu finden. Bei steigendem Bedarf war die Teilnehmerzahl in den Ausbildungsseminaren für Kindergärtnerinnen seit langem rückläufig. Der Beruf der Kindergärtnerin war unattraktiv, denn er war psychisch und physisch sehr anstrengend, was sich aber weder im gesellschaftlichen Ansehen noch in der Bezahlung spiegelte. Um in den Kindergärten nur noch Gruppen der geforderten Größe einzurichten, hätte man nicht nur die bestehenden Ausbildungsstätten voll auslasten, sondern weitere Schulen einrichten müssen.

Die Träger hatten sich zunächst beholfen, indem sie neben den Kindergärtnerinnen auch Kinderpflegerinnen und andere geringer oder gar unausgebildete

⁸⁹ Schreiben der Inneren Mission und Hilfswerk der evangelisch-lutherischen Landeskirche in Bayern an das Landesjugendamt vom 1. 7. 1964, BayHStA, MK 64946.

⁹⁰ Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes, Landesverband Bayern, und der ihm angeschlossenen einschlägigen Fachverbände vom 9. 10. 1964, BayHStA, MK 64946.

⁹¹ Zweiter Entwurf der Richtlinien für Heime und andere Einrichtungen nach § 78 JWG, ohne Datum (Mitte 1965), BayHStA, MK 64946.

⁹² Richtlinien für Heime und andere Einrichtungen nach § 78 des Gesetzes für Jugendwohlfahrt, Ministerialamtsblatt der Bayerischen Inneren Verwaltung, hrsg. vom Bayerischen Staatsministerium des Innern, 18 (1966), Nr. 22, S. 305–312.

⁹³ Schreiben des Diözesan-Caritasverbandes Würzburg an die Regierung von Unterfranken vom 1. 2. 1967, BayHStA, MK 64947.

⁹⁴ Vgl. Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes, Landesverband Bayern, und der ihm angeschlossenen einschlägigen Fachverbände vom 9. 10. 1964, BayHStA, MK 64946. Im evangelischen Raum errechnete der Vorsitzende des Verbandes der Ausbildungsstätten für evangelische Kinderpflege, Erich Psczolla, schon 1959 einen Bedarf von weiteren 60 Ausbildungsstätten. Vgl. Psczolla, Kindergarten, S. 138.

Kräfte eingesetzt hatten.⁹⁵ Die neuen Richtlinien ließen aber nur noch voll ausgebildete Kindergärtnerinnen als Gruppenleiterinnen zu. Das bedeutete für viele Kindergärten, daß sie Gruppen auflösen mußten. Das Problem betraf nicht nur die katholische Seite. Auch die Innere Mission protestierte gegen die neue Regelung: „Die Erfahrung zeigt aber, daß längst nicht alle benötigten Kindergärtnerinnen zur Verfügung stehen, um jeden Kindergarten entsprechend zu versorgen. Wir haben daher in den evang. Kindergärten eine große Anzahl von erfahrenen Kinderpflegerinnen als Gruppenleiterinnen eingesetzt, die seit Jahren ihren Dienst in hervorragender Weise tun. Eine Umstellung im Sinne dieser Richtlinien würde bedeuten, daß wir rund ein Drittel unserer Kindergruppen auflösen müßten, ohne Aussicht in den nächsten Jahren einen Ersatz aus den Reihen der Kindergärtnerinnen zu bekommen.“⁹⁶ Die Forderung der kirchlichen Träger an die bayerische Staatsregierung war daher, auch die schlechter ausgebildeten Kinderpflegerinnen für leitende Positionen zuzulassen.

Die neuen Heimrichtlinien trafen die Kindergärten zu einem ausgesprochen kritischen Zeitpunkt, vor allem was die Personalsituation betraf: Seit 1945 hatten zunehmend weltliche Kräfte den Beruf der Kindergärtnerin ergriffen. Gleichzeitig ging die Zahl der Nonnen und Schwestern immer mehr zurück, im evangelischen Bereich noch stärker als im katholischen.⁹⁷ Damit war verbunden, daß die Personalkosten stark anstiegen. Die hohe Heiratsquote unter den weltlichen Kindergärtnerinnen führte nicht nur zu Engpässen in der Personalversorgung, sondern auch zu erhöhten Betriebskosten. Während bei geistlichen Kräften eine jahrzehntelange Erwerbstätigkeit selbstverständlich war, arbeiteten die weltlichen im allgemeinen nur bis zu ihrer Heirat. Die Arbeitsgemeinschaft für evangelische Kinderpflege fragte schon 1953: „Ist der Beruf der Kindergärtnerin ein Lebensberuf?“⁹⁸ Während zu diesem Zeitpunkt noch rund ein Drittel der Kindergärtnerinnen 40 bis 60 Jahre alt war,⁹⁹ ging man 1964 davon aus, daß schon zehn Jahre nach Abschluß der Ausbildung nur noch 20–30 Prozent der Kindergärtnerinnen in Arbeit stünden.¹⁰⁰ Weitere acht Jahre später wurde die durchschnittliche „Verweildauer“ einer weltlichen Kindergärtnerin nicht einmal mehr auf fünf Jahre geschätzt. Aufgrund dieser Entwicklung ging man davon aus, daß die Personalkosten für die kirchlichen Träger, in deren Trägerschaft sich knapp drei Viertel

⁹⁵ Vgl. zur problematischen Personalsituation auch die unveröffentlichte Studie: Die kirchlichen Kindergärten, Horte und Kindertagesstätten in der BRD. Eine Untersuchung des Soziographischen Institutes durchgeführt im Auftrag der Vereinigung Evangelischer Kinderpflegeverbände Deutschlands e.V. und des Deutschen Caritasverbandes e.V. (1962), BAK, B 189/6364.

⁹⁶ Schreiben des Landesverbands Bayern der Inneren Mission an das bayerische Landesjugendamt vom 25. 8. 1966, BayHStA, MK 64947.

⁹⁷ Vgl. Schreiben des Diözesan-Caritasverbandes Würzburg an die Regierung von Unterfranken vom 1. 2. 1967, BayHStA, MK 64947. Zur Situation auf evangelischer Seite in den fünfziger Jahren vgl. Becker, Beruf, S. 14.

⁹⁸ Becker, Beruf, S. 12.

⁹⁹ Ebenda.

¹⁰⁰ Protokoll der Kommission für Erziehung im frühen Kindesalter, Bericht des Vorsitzenden der evangelischen Kinderpflegeverbände Deutschlands, Alfred Herrnbrödt, vom 20. 11. 1964, BAK, B 189/6364.

aller bayerischen Kindergärten befanden, auf das Doppelte bis Dreifache steigen würden.¹⁰¹ Angesichts dieser Probleme schien es aus finanziellen und personaltechnischen Gründen unmöglich, nun auch noch der Richtlinienforderung nachzukommen, die Kindergruppen zu verkleinern und gleichzeitig mehr ausgebildete Kindergärtnerinnen einzustellen. Nicht ohne einen gewissen Zynismus bemerkte die Regierung Oberbayerns in diesem Zusammenhang, daß die wirtschaftliche Rezession, die 1966 eingesetzt hatte, für den Kindergartenbereich eine doppelt entspannende Wirkung haben könnte: Zum einen würden angesichts der kritischen Arbeitsmarktsituation weniger Mütter einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Dadurch ginge die Nachfrage nach Kindergartenplätzen zurück. Auf der anderen Seite hätte die Lage auf dem Arbeitsmarkt auch einen Einfluß darauf, wie viele Mädchen sich einem sozialen Beruf – also auch dem der Kindergärtnerin – zuwenden, so daß mehr Fachkräfte zur Mitarbeit im Kindergarten zur Verfügung stünden.¹⁰²

Der zweite kritische Punkt der neuen Richtlinien betraf die Raumzuteilung. Waren bisher 1,5 Quadratmeter pro Kind vorgesehen gewesen, so wurde die Mindestgrundfläche nun um ein Drittel auf zwei Quadratmeter erhöht. Da die bestehenden Kindergärten im allgemeinen schwerlich zusätzliche Bodenfläche gewinnen konnten, bestand für die meisten die einzige Lösung darin, weniger Kinder aufzunehmen, um die Richtlinien zu erfüllen. Die bayerische Innere Mission beispielsweise stellte dazu fest: „Wenn aber auf den 2 qm beharrt wird, ist die Konsequenz die, daß unsere Kindergärten entsprechend aufgelockert werden müssen. Das bedeutet daß wir von rd. 30 000 betreuten Kindern rund 25% entlassen müssen und auf Jahre hinaus keine Neuaufnahmen möglich wären.“¹⁰³ Mußten die Kindergärten Kinder entlassen oder abweisen, um die Richtlinien zu erfüllen, bedeutete das gleichzeitig einen Einnahmeverlust an Elternbeiträgen, der die Situation noch einmal verschärfte. Gegen eine Ausweitung des Raumanspruchs hatten die Experten von evangelischer Seite aber auch grundsätzliche Bedenken: Man befürchtete einen Verlust der „familienhaften Atmosphäre“, nicht zuletzt, weil die Kindergärtnerin in einem Raum mit 70 Quadratmeter, der für die maximale Gruppengröße von 35 Kindern zugeschnitten war, an die Grenzen ihrer stimmlichen Leistungsfähigkeit kommen mußte.¹⁰⁴ Für Neubauten erhöhten sich die Baukosten erheblich. Mit einer Zunahme um 25 Prozent rechneten beispielsweise die katholischen Kindergärten in Würzburg. Die Kosten pro Platz stiegen dadurch von 4000 auf 5000 DM, bei einem durchschnittlichen Kindergarten bedeutete das Mehrkosten von 60 000 – 90 000 DM.¹⁰⁵ Im Gegensatz zu Pflegeheimen konnten die Träger der Kindergärten die Mehrkosten nicht über eine

¹⁰¹ Protokoll der 30. Sitzung des sozialpolitischen Ausschusses beim Bayerischen Landtag am 14. 6. 1972, S. 2 f., AdbL.

¹⁰² Schreiben der Regierung von Oberbayern an das bayerische Kultusministerium vom 6. 3. 1967, BayHStA, MK 64947.

¹⁰³ Schreiben des Landesverbandes Bayern der Inneren Mission an das bayerische Landesjugendamt vom 25. 8. 1966, BayHStA, MK 64947.

¹⁰⁴ Ebenda.

¹⁰⁵ Schreiben des Diözesan-Caritasverbandes Würzburg an die Regierung von Unterfranken vom 1. 2. 1967, BayHStA, MK 64947.

Erhöhung der Pflegesätze auffangen,¹⁰⁶ da dies weder für die Eltern noch für die Träger zumutbar schien. Empört beschwerte sich zum Beispiel der Caritasverband Würzburg: „Man kann unmöglich auf der einen Seite Forderungen stellen für die richtige Führung, ohne auf der anderen Seite auch wenigstens die Möglichkeit zur Verwirklichung der Richtlinien zu geben.“¹⁰⁷

Die Lage wurde dadurch weiter verschärft, daß die bayerische Staatsregierung 1967, im Jahr nach der Einführung der neuen Richtlinien, die Zuschüsse für Kindergärten aufgrund der schlechten Haushaltslage stark kürzte. Zwar kamen die Kindergärten mit einer Kürzung der Mittel um 21 Prozent noch vergleichsweise gut davon. Dennoch wirkte es sich gerade in dieser angespannten Lage besonders spürbar aus, wenn statt der 2,53 Mio. DM im Vorjahr eine halbe Mio. DM weniger zur Verfügung stand.¹⁰⁸ Das Förderungsniveau war damit 1967 wieder auf den Stand von 1962 abgesunken. Der Sozialausschuß des bayerischen Städteverbandes kritisierte die Entwicklung aus der Perspektive der Kommunen, die nach der Novelle des Jugendwohlfahrtsgesetzes für Finanzierungslücken aufkommen mußten: „Wenn der Freistaat Bayern im Rahmen der Richtlinien erhebliche Anforderungen an die Heimträger stellt, so muß durch erhöhte finanzielle staatliche Leistungen dafür gesorgt werden, daß diesen Trägern die Verwirklichung der Richtlinien möglich wird.“¹⁰⁹ Zur Kürzung der öffentlichen Mittel kam noch hinzu, daß auch die freien Verbände ihre Investitionen zurückhielten, da vor dem Bundesverfassungsgericht eine Klage zum Jugendwohlfahrtsgesetz anhängig war, in der die Kommunen ihre Unterstützungspflicht gegenüber den freien Verbänden anfochten.¹¹⁰ Die Reform des Kindergartens schien ins Stocken zu geraten.

Dramatische Ergebnisse zeigte eine Stichprobenuntersuchung, die das bayerische Kultusministerium 1968, zwei Jahre nach der Einführung der neuen Richtlinien, durchführte:¹¹¹ Nur drei der über 200 befragten Kindergärten hatten die ideale Gruppengröße von bis zu 25 Kindern pro Gruppe. Ein Fünftel lag immerhin im Toleranzbereich von 25–35 Kindern pro Gruppe. Aber weit über die Hälfte aller befragten Kindergärten hatten Gruppen mit 40–50 Kindern, teilweise fanden sich Gruppen mit bis zu 100 Kindern. Die Lage verbesserte sich kaum bei der flächendeckenden Bestandsaufnahme.¹¹² Als 1969 die erste statistische Erhe-

¹⁰⁶ Schreiben des bayerischen Städteverbandes an das bayerische Kultusministerium vom 26. 6. 1968, BayHStA, MK 64946.

¹⁰⁷ Schreiben des Diözesan-Caritasverbandes Würzburg an die Regierung von Unterfranken vom 1. 2. 1967, BayHStA, MK 64947.

¹⁰⁸ Notiz des Kultusministeriums über die Kürzungen im Landesjugendplan vom 28. 4. 1967, BayHStA, MK 64773.

¹⁰⁹ Schreiben des bayerischen Städteverbandes, Sozialausschuß, an das Kultus- und an das Innenministerium vom 26. 6. 1968, BayHStA, MK 64946.

¹¹⁰ Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts wurde am 18. 7. 1967 verkündet. Es bestätigte im wesentlichen die Verfassungskonformität der Regelungen des Jugendwohlfahrtsgesetzes und damit auch den Vorrang der freien Träger. BVerfG-Urteil vom 18. 7. 1967 zum Jugendwohlfahrts- und Bundessozialhilfegesetz vom 18. 7. 1967, BVerfGE 22, S. 180–220.

¹¹¹ Hederer, Josef: Neue Wege in der Vorschulpädagogik, in: Bayerische Staatszeitung, 1969, Nr. 40, 41, 42, zit. nach Hederer, Ausbildung.

¹¹² Arnold, Kindertagesstätten.

bung über Kindergärten in Bayern durchgeführt wurde, erfüllten nur 58 Prozent aller Kindergartengruppen die Richtlinien für die maximale Gruppengröße von 35 Kindern. Besonders prekär war die Lage in den öffentlichen Kindergärten. Hier entsprach nicht einmal die Hälfte der Gruppen der vorgeschriebenen Norm, bei den freien Trägern waren es immerhin rund 61 Prozent. In der Hälfte der Kindergärten mußte 1969 eine Kraft allein über 25 Kinder betreuen, in einem Fünftel der Kindergärten war die Kindergärtnerin sogar mit einer Gruppe von über 35 Kindern allein. Der Personalmangel traf bei freien und öffentlichen Trägern in gleichem Maße zu. Nur die wenigen privaten Kindergärten in Bayern konnten die Richtlinien in personeller Hinsicht erfüllen. Der räumlichen Auflage von zwei Quadratmetern pro Kind konnten 1969 nur ein Drittel aller Kindergärten nachkommen. Auch hier zeigten sich überdurchschnittliche Defizite in den öffentlichen Kindergärten. Alarmierende Ergebnisse meldete auch die Innere Mission. Knapp 80 Prozent der evangelischen Kindergärten entsprachen in Raumfragen nicht den Richtlinien. Insgesamt fehlten in Bayern 2900 Erziehungskräfte im Kindergartenbereich. Der Finanzbedarf für Ausbaumaßnahmen hatte sich auf 200 Mio. DM summiert.

Rund 47000 Kinder, das war rund ein Fünftel aller Antragsteller, mußten abgewiesen werden. Vor allem in den Landgemeinden bestand ein hoher Bedarf von rund 30000 zusätzlichen Kindergartenplätzen, wie der bayerische Senat bereits 1967 festgestellt hatte. Während in den Städten schon ein relativ dichtes Netz an Kindergarteneinrichtungen bestehe, herrsche auf dem Land und in den Dörfern ein akuter Notstand.¹¹³ 1969 befanden sich fast 60 Prozent aller bayerischen Kindergärten in Ballungsräumen.¹¹⁴ Aber auch in den ländlichen Regionen verschärfen sich die sozialen Probleme zunehmend. Die Idylle des bauerlichen Familienbetriebs, wo die Kinder neben der Arbeit mitbetreut werden konnten, gab es immer seltener. Der Anteil der Nebenerwerbsbetriebe an den landwirtschaftlichen Betrieben war zwischen 1949 und 1960 von 20,3 auf 33,7 Prozent angestiegen.¹¹⁵ Die Wochenendbauern seien oft die ganze Woche außer Haus, und die Mütter hätten, wenn sie Landwirtschaft betrieben, auch keine Zeit für die Kinder, erklärte der Abgeordnete Franz von Prümmer (CSU)¹¹⁶ vor dem Sozialausschuß des bayerischen Landtags. Die „Schlüsselkinder“ auf dem Land seien oft „schlimmer

¹¹³ SPD-Abgeordnete Hedwig Westphal vor dem sozialpolitischen Ausschuß beim Bayerischen Landtag, Protokoll der 9. Sitzung am 8. 6. 1967, S. 1, AdbL.

¹¹⁴ Nur 41,7% aller Kinder, die einen Kindergarten besuchten, lebten in Gemeinden mit unter 5000 Einwohnern. Errechnet nach Tabelle III, 1: Kapazität und Belegung der Kindertagesstätten 1969 nach Kreisen, Teil 1, in: Arnold, Kindertagesstätten, S. 126.

¹¹⁵ Erker, Abschied, S. 339.

¹¹⁶ Franz von Prümmer (1920–1981), katholisch, verheiratet, 3 Kinder, CSU-Mitglied, Volksschule, Gymnasium, Reichsarbeitsdienst, Wehrmacht, Studium in Würzburg und Minnesota (USA), Leiter von Jugend- und Nachbarschaftsheimen, Redakteur und Publizist, ab 1959 hauptamtlicher Referent der KAB für kirchliche, soziale und politische Erwachsenenbildung, ab 1970 Referent für Sozial- und Arbeitsrecht in der Diözese Würzburg, Mitglied des CSU-Landesvorstandes, bis 1970 Kreisrat und Kreisausschußmitglied in Schweinfurt, ab 1966 MdL, 1970–1982 Vorsitzender des Ausschusses für Sozial- und Gesundheitspolitik, Initiator der christlich-sozialen Gesundheits-, Familien- und Sozialpolitik in den siebziger Jahren in Bayern, CSA-Landesvorstand.

dran“ als in der Stadt. In einer Nebenerwerbslandwirtschaft, in der die Arbeit fast ausschließlich auf den Schultern der Bäuerin lastete,¹¹⁷ blieb vor allem in der Erntezeit weniger Zeit für die Kinderpflege als bei Frauen mit „Bürojob“. „Erntekindergärten“, die während der besonders kritischen Erntezeit für wenige Monate im Jahr geöffnet waren, gab es kaum noch.¹¹⁸

In die wenigen vorhandenen Einrichtungen brachten Landarbeiterinnen und Bäuerinnen oft auch Kinder, die jünger als drei Jahre waren. Die „Erntekindergärten“, die mehr ein Unterbringungsort als eine Bildungseinrichtung waren, mußten länger geöffnet sein, damit die Eltern von Sonnenaufgang bis -untergang auf den Feldern arbeiten konnten. So mußte der „Erntekindergarten“ viele zusätzliche Aufgaben übernehmen, wie z. B. Körperpflege, Schlafzeiten, alle Mahlzeiten usw. Die Eltern- bzw. Mütterarbeit, die im Fröbelschen Kindergarten eine wichtige Rolle spielte und die Familiennähe begründen sollte, spielte in den „Erntekindergärten“ kaum eine Rolle. Im Vordergrund stand die Versorgung der Kinder während der Sommermonate, in denen jede Hand auf dem Feld gebraucht wurde.

Auch jenseits des bäuerlichen Milieus gab es auf dem Land einen steigenden Bedarf an Kindergärten – nicht zuletzt deshalb, weil in den Landgemeinden auch immer mehr Arbeiterfamilien wohnten. In zunehmendem Maße setzte auch in Bayern in den fünfziger Jahren eine „Verwischung“ der Räume mit primär agrarischen und primär industriellen Wirtschaftsstrukturen ein.¹¹⁹ 1961 waren bereits über die Hälfte aller bayerischen Landkreise überwiegend gewerblich geprägt. Dieser Strukturwandel trug die Probleme der außerhäuslichen Müttererwerbstätigkeit in die ländlichen Regionen. Häufig mußten die Arbeiter aus den Dörfern zu ihrem Arbeitsplatz pendeln, so daß zur zeitlichen Belastung noch die Fahrzeit hinzukam.

Obwohl die Versorgung mit Kindergärten auf dem Land quantitativ schlechter war als in den Städten, bestand hier keine so hohe Nachfrage. Offenbar behalf man sich auf dem Land eher mit alternativen Betreuungsmöglichkeiten, vor allem durch Verwandte.¹²⁰ Jedenfalls mußten in kleinen Landgemeinden nach offiziellen statistischen Angaben nur gut zehn Prozent der Kinder bei der Anmeldung abgewiesen werden, während in den Großstädten über 30 Prozent „zur Auf-

¹¹⁷ Vgl. dazu Kapitel I.2., S. 63.

¹¹⁸ Insgesamt wurden in Bayern im Sommer 1969 nur 17 Erntekindergärten mit 579 Plätzen betrieben, 80% davon in Schwaben und Mittelfranken und überwiegend in der Hand der Inneren Mission. Der hohe Anteil der evangelischen Träger korreliert mit der regionalen Verteilung: In Mittelfranken unterhielt die Innere Mission auch die meisten allgemeinen Kindergärten. Erstaunlicherweise gab es in Niederbayern und der Oberpfalz keine Erntekindergärten, obwohl gerade in diesen Regionen der Anteil der landwirtschaftlichen Bevölkerung am größten war. Arnold, Kindertagesstätten, S. 59. Zum Erntekindergarten Anfang der fünfziger Jahre vgl. Kußleb, Aufgaben, S. 149–151.

¹¹⁹ SPD-Abgeordneter Fritz Gentner vor dem sozialpolitischen Ausschuß beim Bayerischen Landtag, Protokoll der 9. Sitzung am 8. 6. 1967, S. 1, AdbL. Vgl. zu der sozialen Entwicklung auch Erker, Abschied, S. 329, und ders., Sehnsucht, S. 500.

¹²⁰ Vgl. dazu auch Engel, Frauen, S. 112–117; Fischbach, Betreuung, S. 25–26. Vgl. dazu auch Kapitel I.2., S. 70.

nahme vorgemerkt“ wurden.¹²¹ Sollte aber der Kindergarten zu einer flächendeckenden Bildungseinrichtung werden, dann durfte sich der Ausbau nicht nur nach der akuten Nachfrage richten, sondern mußte an einer einheitlichen Versorgungsquote in allen Landesteilen orientiert sein. Dies freilich sah Ende der sechziger Jahre in den ländlichen Regionen Bayerns keineswegs jeder ein. Sowohl bei der Bevölkerung als auch bei den Gemeinderäten stieß die Idee der Errichtung von zusätzlichen Kindergärten oft nur auf eine relativ geringe Resonanz.¹²²

3. Das bayerische Kindergartengesetz

Bereits seit 1968 gab es im bayerischen Landtag Überlegungen, die Förderung des Kindergartenwesens aus der Zufälligkeit von Haushaltskonstellationen und Mehrheitsverhältnissen zu lösen, sie in einen gesicherten Rechtsanspruch der Träger umzuwandeln und damit die finanzielle Basis für den Ausbau zu sichern.¹²³ Damals bildete sich unter Leitung von Konrad Rauter ein Arbeitskreis in der CSU-Landtagsfraktion, der sich mit dem Entwurf eines Kindergartengesetzes beschäftigte.¹²⁴ Mit einem Haushaltsansatz von 3,5 Mio. DM im Jahr 1969 konnte das Kultusministerium keine nennenswerten Beiträge zum Ausbau der Kindergärten leisten. Lediglich zwischen drei und fünf Prozent der Baukosten deckten die Zuschüsse, die das Ministerium im Einzelfall gewährte. In anderen Bundesländern lag die Quote wesentlich höher. Beispielsweise übernahm in Hessen das Land ein Drittel bis die Hälfte der Baukosten, Nordrhein-Westfalen trug sogar bis zu 75 Prozent. Hier erhielten die Träger auch einen Zuschuß, der bis zu einem Drittel ihrer Betriebskosten deckte.¹²⁵

Eine Verbesserung der kritischen finanziellen Lage der Kindergärten schien jedoch bereits 1970 in Sicht, als der bayerische Ministerpräsident Alfons Goppel ein auf fünf Jahre angelegtes Sonderprogramm „Soziale Einrichtungen“ im Umfang von jährlich 50 Mio. DM ankündigte. Es sollten die Bereiche berücksichtigt wer-

¹²¹ Tabelle III, 1: Kapazität und Belegung der Kindertagesstätten 1969 nach Kreisen, Teil 1, in: Arnold, Kindertagesstätten, S. 126.

¹²² CSU-Abgeordneter Georg Fend vor dem sozialpolitischen Ausschuß beim Bayerischen Landtag, Protokoll der 9. Sitzung am 8. 6. 1967, S. 3, AdbL.

¹²³ Protokoll der 30. Sitzung des sozialpolitischen Ausschusses beim Bayerischen Landtag am 14. 6. 1972, S. 1, AdbL.

¹²⁴ Konrad Rauter (1907–2001), evangelisch, verheiratet, 3 Kinder, CSU-Mitglied, 1921 Volksschulabschluß, Maschinenschlosserlehre bei MAN, 1926–1931 Wanderschaft und Arbeit in Siebenbürgen, der Türkei, in Deutschland und der Schweiz, 1933 staatlich geprüfter Werklehrer Hildesheim, 1934–1944 technischer Sachbearbeiter bei MAN Augsburg, 1945 Berufung zum hauptamtlichen Mitarbeiter der Inneren Mission Augsburg, 1946 Mitglied des Stadtrates in Augsburg, 1958–1962 Mitglied des Bezirkstages Schwaben, 1962–1970 MdL, seit 1953 Abgeordneter in der Evangelisch-lutherischen Landessynode in Bayern. Rauter schied 1970 aus dem Landtag aus. Nachfolger im Arbeitskreisvorsitz wurde Franz von Prümmer. Vgl. Protokoll der 30. Sitzung des sozialpolitischen Ausschusses beim Bayerischen Landtag am 14. 6. 1972, S. 1, AdbL.

¹²⁵ Bayerischer Verband der katholischen Kindertagesstätten: Der Kindergarten in der Diskussion (Februar 1969), ACSP, NL Prümmer, 5.10.2.

den, in denen sich ein besonderer Nachholbedarf angestaut hatte, weil die staatliche Förderung mit den gestiegenen und gewandelten Bedürfnissen nicht Schritt gehalten hatte. Das Programm war Teil einer gesellschaftspolitischen Offensive, die die in Bayern regierende CSU schon kurz vor der Landtagswahl 1969 gestartet hatte.¹²⁶ Sie ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund der zuvor beschlossenen Reform der Finanzverfassung zu sehen, die die Landesautonomie durch die Einführung von „Gemeinschaftsaufgaben“ stark einschränkte. Bayern wollte dagegen eigene Reformkonzepte präsentieren und den Gestaltungsanspruch des Landes gegenüber dem Bund und der sozialliberalen Bundesregierung behaupten.¹²⁷

Eigentlich paßten die Kindergärten mit ihrem gesellschaftspolitischen Anspruch sachlich nicht gerade gut in das sozialpolitische Programm „Soziale Einrichtungen“, das auf „Menschen in benachteiligten Lebenslagen“ ausgerichtet war. Allerdings war in Bayern tatsächlich ein erheblicher Nachholbedarf im Kindergarten Sektor entstanden. Die Einbindung der Kindergärten in das Sozialprogramm griff vor allem das sozialpolitische Motiv auf, das auch beim „Head-Start-Project“ fünf Jahre zuvor in den USA ausschlaggebend gewesen war. Die Kindergärten bildeten einen der fünf Förderschwerpunkte, auf den 28 Prozent der Mittel verwandt werden sollten. Für den Haushalt 1970 wurden neben dem regulären Posten des Kultusministeriums weitere 14 Mio. DM aus dem Sonderprogramm bereitgestellt.¹²⁸ Aus den erhöhten regulären Haushaltsmitteln und dem Sonderprogramm standen damit 1970 insgesamt 20 Mio. DM zur Verfügung. Mit Hilfe des Sonderprogramms sollte in den folgenden Jahren ein Ausbau des Kindergarten-netzes in Bayern um 60 000 Plätze finanziert werden. Daß bereits bis Oktober des Jahres 1970 rund 19 300 neue Kindergartenplätze bezuschußt werden konnten, wertete der bayerische Kultusminister als ein „ermutigendes Zeichen“.¹²⁹ Mit der Vermehrung der Plätze stiegen jedoch auch die Personalkosten, für die die Träger bisher keine staatlichen Zuschüsse erhielten. Für die im Laufe des Sozialprogramms geplanten 60 000 neuen Kindergartenplätze mußten mindestens 2400

¹²⁶ In diesen Kontext fügen sich beispielsweise auch das im September 1970 kurz vor den Wahlen verabschiedete Landwirtschaftsförderungsgesetz, das einen „bayerischen Weg“ in der Agrarpolitik begründen sollte, die bayerischen Hochschulgründungen dieser Zeit und die Umgestaltung des „Staatsministeriums für Arbeit und Soziale Fürsorge“ in ein „Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung“. Bisher standen in der Forschung diese Ansätze zu einer eigenständigen christlich-sozialen Sozial- und Gesellschaftspolitik, die sich auch gegen die CDU abgrenzte, meist im Schatten der außenpolitischen Profilierungsansätze Bayerns dieser Zeit. Vgl. Zorn, Bayern; Mintzel, Geschichte, S. 381–384.

¹²⁷ Vgl. dazu die parteiübergreifende Kritik an der Finanzreform anläßlich der Haushaltsdebatte des Ministeriums für Bundesangelegenheiten, Stenographischer Bericht über die 59. Sitzung des Bayerischen Landtags am 12. 12. 1968, S. 2739–2764.

¹²⁸ Vgl. dazu Protokoll der 44. Sitzung des sozialpolitischen Ausschusses beim Bayerischen Landtag am 22. 1. 1970 über Schwerpunkte des Sozialprogramms für 1970 (Beilage 2409), S. 1; Protokoll der 30. Sitzung des sozialpolitischen Ausschusses beim Bayerischen Landtag am 14. 6. 1972, S. 3 f., beide AdBL.

¹²⁹ Antwort des bayerischen Kultusministers Ludwig Huber vom 19. 10. 1970 auf die schriftliche Anfrage des Abgeordneten Bertold Kamm (SPD) vom 19. 8. 1970 über Zuschüsse für Kindergärten, LT-Beilage 6/4127.

Kindergärtnerinnen zusätzlich eingestellt werden.¹³⁰ Die Träger und die Kommunen, die die Finanzierungslücken füllen mußten, konnten die zunehmende Belastung kaum tragen. In dieser Situation erklärten beispielsweise die evangelischen Träger 1971, daß sie knapp ein Drittel ihrer 626 Kindergärten in Bayern schließen mußten, weil die anfallenden Kosten – vor allem Personalkosten – nicht mehr finanzierbar seien.¹³¹

In seiner Regierungserklärung ging der mit absoluter Mehrheit im Amt bestätigte bayerische Ministerpräsident Alfons Goppel im Januar 1971 konkret auf die Kindergartenfrage ein: „Die Staatsregierung strebt an, daß in dieser Legislaturperiode für mindestens die Hälfte der Drei- bis Fünfjährigen Plätze in Kindergärten geschaffen werden. Sie wird ein wissenschaftliches Institut für Kinderforschung errichten, das die pädagogischen Grundlagen für die vorschulische Erziehung schafft und Erziehungsprogramme ausarbeitet. Die Ausbildungsmöglichkeiten für Kindergarten- und Vorschulerziehung sollen vermehrt werden. Der ganze Fragenkreis kann verbindlich nur in einem Gesetz geregelt werden.“¹³² Mit diesen konkreten Aussagen hatte sich Goppel festgelegt: Für mindestens die Hälfte aller Drei- bis Fünfjährigen in Bayern sollte ein Kindergartenplatz geschaffen werden. Damit griff Goppel die Forderung der Bundesregierung nach einer bundesweiten Verdoppelung der Plätze bis 1980 auf, was hochgerechnet bedeutete, daß für zwei Drittel aller Kinder zwischen drei und sechs Jahren bundesweit ein Kindergartenplatz zur Verfügung gestellt werden sollte.¹³³ Goppel beschränkte sich in seinen Aussagen aber auf die laufende Legislaturperiode. Die weitere Entwicklung ließ er offen. Die Positionen der Konservativen, die eine Planung für kurze, überschaubare Zeiträume und ohne weitgehende Festlegungen favorisierten, und der SPD, die langfristige Perspektiven formulieren wollte, standen sich auch in den beiden Kindergartengesetzentwürfen in Bayern, von denen noch zu sprechen sein wird, kompromißlos gegenüber.

Die Vorarbeiten für ein wissenschaftliches Institut für Kinderforschung waren im Kultusministerium schon eingeleitet worden. Seit 1970 arbeitete eine „Forschungsgruppe Vorschulerziehung“ im Auftrag des Kultusministeriums.¹³⁴ Auch die Verbesserung der Kindergärtnerinnenausbildung war schon in Angriff genommen worden. Die alten Ausbildungsordnungen für Kinderpflegerinnen, Kindergärtnerinnen und Jugendleiterinnen, die in ihren Inhalten aus der Zeit zwischen 1928 und 1933 stammten, waren 1967 durch eine neue Regelung abgelöst

¹³⁰ Marielies Schleicher vor dem sozialpolitischen Ausschuß im Bayerischen Landtag, Protokoll der 54. Sitzung am 2. 7. 1970, S. 1, AdbL.

¹³¹ Nach Angabe des Abgeordneten v. Prümmer, Protokoll der 30. Sitzung des sozialpolitischen Ausschusses beim Bayerischen Landtag am 14. 6. 1972, S. 3, AdbL.

¹³² Regierungserklärung Alfons Goppels, Stenographischer Bericht über die 5. Sitzung des Bayerischen Landtags am 27. 1. 1971, S. 84.

¹³³ Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft, Bildungsbericht '70, S. 10.

¹³⁴ Vgl. Antwort des bayerischen Kultusministers Hans Maier vom 19. 11. 1971 auf die schriftliche Anfrage von Hildegard Hamm-Brücher (FDP) zur Projektgruppe Vorschulerziehung vom 25. 10. 1971, LT-Drs. 7/1598.

worden.¹³⁵ Ein erster Schritt, die Kindergärtnerinnenlaufbahn attraktiver zu machen, bestand darin, die Ausbildung aufzuwerten:¹³⁶ 1968 wurden aus den Kindergärtnerinnenseminaren Fachschulen für Sozialpädagogik und aus den Jugendleiterinnenseminaren höhere Fachschulen für Sozialpädagogik. Die Absolventen dieser Fachhochschulen hießen auch nicht mehr Kindergärtnerinnen, sondern – mit einer geschlechtsneutraleren Bezeichnung – Erzieher. Die Fachschulausbildung bedeutete auch eine deutliche Gehaltsverbesserung. Mit staatlicher Unterstützung vervielfachten die freien Träger ihre Ausbildungskapazitäten, so daß bis 1974 rund 2000 Absolventen – fast viermal so viele wie 1970 – die Schulen verlassen konnten.¹³⁷ Der Bedarf war damit aber bei weitem noch nicht gedeckt. Daher griff man nun zu einem ungewöhnlichen Mittel: 1972 gründete das Kultusministerium gemeinsam mit dem Bayerischen Rundfunk das „Telekolleg für Erzieher“. In 130 Sendungen im Fernsehen wurde Fernunterricht in Deutsch, Englisch und Sozialkunde erteilt, 91 Radiosendungen ergänzten den Fächerkanon um Pädagogik, Jugendrecht und Soziologie. Die übrigen Fächer wurden traditionell im Direktunterricht gelehrt. Die Teilnehmer des Telekollegs besuchten dazu Abendkurse mit zwölf Wochenstunden. In zwei jeweils zweijährigen Kursen wurden auf diesem Weg bis 1976 weitere 2000 Erzieher ausgebildet. Damit konnte der Erzieherbedarf in Bayern einigermaßen gedeckt werden.

Der letzte Punkt in Goppels Regierungserklärung betraf das Kindergarten-gesetz. Hier griff Goppel ein wichtiges Wahlkampfthema auf. Aber nicht wie angekündigt aus dem Kabinett, sondern aus dem Landtag kamen die Gesetzentwürfe, die 1971 zur Verhandlung vorlagen. Im April 1971 brachte die CSU ihren in Abstimmung mit Kultusminister Hans Maier und Arbeitsminister Fritz Pirkel ausgearbeiteten Entwurf in den Landtag ein.¹³⁸ Im Mai legte auch die SPD einen Vorschlag vor.¹³⁹ Gemeinsam war beiden Entwürfen, daß sie im Gegensatz zu den Bestrebungen in anderen Bundesländern eine autonome Landesregelung und kein Ausführungsgesetz zum Jugendwohlfahrtsgesetz des Bundes schaffen wollten. Erhebliche Unterschiede gab es aber in den Finanzierungsfragen. Vor allem die erstmals in diesem Gesetz zu regelnde Frage der Personalkostenzuschüsse war umstritten. Wie zu erwarten war, zielte der Entwurf der SPD-Fraktion darauf ab, die Kommunen zu entlasten. Hier kann der sozialdemokratische Gesetzentwurf auch als ein später Versuch gesehen werden, die inzwischen fast zehn Jahre zurückliegende Novelle des Jugendwohlfahrtsgesetzes durch die Hintertür zu revidieren: Die Personalkosten sollte komplett das Land übernehmen. Der Vorschlag der CSU verteilte die Personalkosten dagegen gleichmäßig zu je einem Drittel auf die Träger, die Kommunen und das Land. Aus dieser Regelung, so warf der Sozi-

¹³⁵ 1967 beschloß die Kultusministerkonferenz Rahmenvereinbarungen, im Anschluß regeln die Länder die Ausbildung neu. Vgl. Derschau, *Entwicklung*, S. 72 f.

¹³⁶ Zum folgenden vgl. Hederer, *Ausbildung*, S. 221.

¹³⁷ Vgl. Erfahrungsbericht über die Auswirkungen des bayerischen Kindergartengesetzes vom 25. 9. 1974, S. 5, LT-Drs. 7/7327.

¹³⁸ Antrag der CSU-Fraktion auf ein bayerisches Kindergartengesetz vom 22. 4. 1971, LT-Drs. 7/515.

¹³⁹ Antrag der SPD-Fraktion auf ein Landesgesetz über die vorschulische Erziehung vom 19. 5. 1971, LT-Drs. 7/700.

aldemokrat Karl Weishäupl im sozialpolitischen Ausschuß der CSU vor, sei „Kommunalfeindlichkeit“ abzulesen, denn „letztlich müßten die Gemeinden blechen“.¹⁴⁰ Das führe dazu, daß wirtschaftlich schwache Gebiete in Bayern nach wie vor gegenüber anderen Gebieten benachteiligt seien. Die Vorschläge der CSU zementierten in den Augen Weishäupls diese Schieflage.

Die Union stärkte in ihrem Entwurf gemäß dem Subsidiaritätsprinzip die Position der freien Verbände, indem sie ihnen ein Mitspracherecht für Rahmenpläne und Durchführungsbestimmungen sowie den Vorrang in der Trägerschaft vor den Gemeinden einräumte. Der Ansatz der Sozialdemokraten war dagegen auch hier daran orientiert, die Kommunen in den Mittelpunkt zu stellen. Freie Träger sollten nur dann zugelassen werden, wenn ihre Einrichtungen denen der kommunalen Träger „entsprachen“ und die Träger gemeinnützig waren. Konsequenterweise sollte die Aufsicht über die Kindergärten als Teil des Bildungswesens bei den Schulämtern liegen. Ein Mitspracherecht der freien Verbände in Planungsfragen sah der sozialdemokratische Entwurf nicht vor. Der SPD-Abgeordnete Bertold Kamm kritisierte am CSU-Vorschlag, die Gemeinden würden dadurch zu „Ersatzerfüllungsgehilfen“ degradiert. Überhaupt werde durch den CSU-Entwurf das Subsidiaritätsprinzip, das dem Schulbereich wesensfremd sei, zum ersten Mal im Bildungsbereich verankert.¹⁴¹ Schließlich wollte die SPD einen ehrgeizigen Zeitplan im Gesetz fixieren: die hundertprozentige Kindergartenplatzversorgung in Bayern bis 1978.¹⁴² Die Kosten dafür berechnete der Haushaltsausschuß auf 735 Mio. DM jährlich, das siebenfache des CSU-Vorschlags und das 25fache des bestehenden Etats von 29 Mio. DM.¹⁴³

Auch was die grundsätzliche Aufgabenstellung des Kindergartens betraf, vertraten die Parteien unterschiedliche Ansätze. Klar im Bildungssektor verortete sie der SPD-Entwurf: „Die vorschulische Erziehung ist Teil des öffentlichen Bildungswesens und unterliegt der Zuständigkeit des Staatsministeriums für Unterricht und Kultus. Die vorschulische Erziehung soll nach Maßgabe wissenschaftlicher Erkenntnisse die Gesamtentwicklung und Bildungsfähigkeit des Kindes durch Anwendung geeigneter gruppenpädagogischer Methoden fördern. Sie soll den Familien helfen, die Lernfähigkeit und Sozialfähigkeit des Kindes zu bilden und auf diese Weise die Ungleichheit der Bildungschancen von Kindern verschiedener sozialer Schichten beseitigen.“¹⁴⁴ Dagegen betonte die CSU in ihrem Entwurf den familienergänzenden Erziehungsaspekt: „Der Kindergarten unterstützt und ergänzt die familiäre Erziehung, um den Kindern beste Bildungs- und Entwicklungschancen zu vermitteln. Er bietet kindgemäße Bildungsmöglichkeiten

¹⁴⁰ Karl Weishäupl (SPD) vor dem sozialpolitischen Ausschuß im Bayerischen Landtag, Protokoll der 30. Sitzung am 14. 6. 1972, S. 6, AdbL.

¹⁴¹ Zweite Lesung des bayerischen Kindergartengesetzes, Stenographischer Bericht über die 45. Sitzung des Bayerischen Landtags am 12. 7. 1972, S. 2312.

¹⁴² Vgl. Antrag der SPD-Fraktion auf ein Landesgesetz über die vorschulische Erziehung vom 19. 5. 1971, LT-Drs. 7/700.

¹⁴³ Zweite Lesung des bayerischen Kindergartengesetzes, Stenographischer Bericht über die 45. Sitzung des Bayerischen Landtags am 12. 7. 1972, S. 2302–2304.

¹⁴⁴ Antrag der SPD-Fraktion auf ein Landesgesetz über die vorschulische Erziehung vom 19. 5. 1971, LT-Drs. 7/700.

an, gewährt allgemeine und individuelle erzieherische Hilfen, fördert die Persönlichkeitsentfaltung sowie soziale Verhaltensweisen und versucht Entwicklungsmängel auszugleichen.“¹⁴⁵ Vor allem diese Frage der grundsätzlichen Zuordnung des Kindergartens zum Bildungswesen oder zur Gesellschaftspolitik mußte vor Verabschiedung des Gesetzes geklärt werden.

Hier deutete sich auch zwischen dem Kultus- und dem Sozialressort ein Konflikt an. So war anfangs Sozialminister Fritz Pirkel gar nicht zu einer Stellungnahme aufgefordert worden. Empört schickte Pirkel daraufhin ein 13seitiges Protestschreiben an die Staatskanzlei.¹⁴⁶ Mit diesem Schreiben begann eine Grundsatzauseinandersetzung, die die Beratungen über das Kindergartengesetz in Bayern um ein Jahr verzögerte, und die von den Medien zu einem regelrechten „Krieg der Ministerien“¹⁴⁷ stilisiert wurde. In diesem Streit ging es um die Kompetenz für die Kindergärten. Das Arbeits- und Sozialministerium machte geltend, daß die Kindergärten bisher zum Bereich der Jugendwohlfahrt gehört hätten. Zwar sei das Kultusministerium traditionell gemeinsam mit dem Sozialministerium für die Fragen der Jugendpflege – und damit auch für die Kindergärten – zuständig. Ein eigenständiges Landeskindergartengesetz, wie es der CSU vorschwebte, sei jedoch verfassungsrechtlich nur dann möglich, wenn die Kindergärten in Zukunft ganz in den Bereich des Kultusministeriums, nämlich unter die Schulpflicht fallen würden. Nur unter Hinweis auf die Schulpflicht könne das Land das elterliche Erziehungsprimat einschränken und ein diesbezügliches Gesetz verabschieden.

Die Bildungsdebatte, die in Richtung Verschulung tendierte, und eine landesgesetzliche Regelung der Kindergartenfrage, die verfassungsgemäß nur im Schulbereich getroffen werden konnte – das alles deutete in dieselbe Richtung und rief den Sozialminister auf den Plan. Um diesem Trend, der nach seiner Ansicht eine kindgemäße Entwicklung verhinderte, entgegenzuwirken, wollte Pirkel die sozialen Aspekte stärker betont sehen und das Terrain nicht völlig der Zuständigkeit des Kultusministers überlassen. Kultusminister Maier betonte zwar, daß seine aktuellen Vorstellungen über das Kindergartenwesen nicht im Kontrast zum Sozialminister stünden. Auch er lehne die Verschulung ab.¹⁴⁸ Für die weitere Entwicklung des Kindergartenwesens bedeutete die ressortmäßige Zuordnung jedoch eine Weichenstellung: Letztlich ging es um den Stellenwert der Sozialpolitik in der Vorschulerziehung, um die Entscheidung zwischen Bildungs- und Gesellschaftspolitik. Im Landesbeirat für Familienfragen wurde das auch offen angesprochen:

¹⁴⁵ Antrag der CSU-Fraktion auf ein bayerisches Kindergartengesetz vom 22. 4. 1971, LT-Drs. 7/515.

¹⁴⁶ Schreiben des Arbeitsministers Fritz Pirkel an die bayerische Staatskanzlei vom 30. 7. 1971, BayHStA, MArb VI/510.

¹⁴⁷ Vgl. Kindergartenkrieg zwischen Ministerien, in: Augsburger Abendblatt vom 30. 3. 1971.

¹⁴⁸ Vgl. Schreiben des bildungspolitisch engagierten Landtagsabgeordneten Otto Meyer (CSU) an Fritz Pirkel vom 20. 3. 1971, in dem er schrieb, „daß weder der Kultusminister noch ich mit unseren Vorstellungen in irgendeinem Kontrast zu Dir stehen, es sei denn, daß die Zuständigkeit für das Kindergartenwesen in Zukunft nicht mehr beim Kultusministerium sein sollte“, BayHStA, MArb VI/510.

Alle Familienverbandsvertreter waren sich darin einig, „daß das Kind aber im gesellschaftlichen Bereich verbleiben müsse“.¹⁴⁹

In dem Konflikt spielten auch föderalistische Argumente eine Rolle. Mit zunehmender Betonung der Bildungsaufgabe des Kindergartens zog Bayern die Vorschulerziehung in seinen Autonomiebereich und heraus aus dem vom Bund rahmenrechtlich geregelten Jugendwohlfahrtsgesetz. Das betonte auch der bayerische Kultusminister Hans Maier in einem Schreiben an Bundesfamilienministerin Käte Strobel: „Angesichts der verfassungsrechtlichen Grundlage des Jugendwohlfahrtsgesetzes, die sich nur auf den Gesichtspunkt der ‚öffentlichen Fürsorge‘ stützen läßt [...], halte ich die Zuordnung von Einrichtungen, die vornehmlich der vorschulischen Erziehung dienen, zur Materie des Jugendwohlfahrtsrechts nicht mehr für verfassungskonform; ich bin vielmehr der Auffassung, daß dieser Bereich im ganzen der Kultushoheit der Länder zuzuordnen ist.“¹⁵⁰ Der Fürsorgeaspekt, der im Jugendwohlfahrtsrecht die Zuständigkeit des Bundes begründete, wurde also vom landesrechtlich verwurzelten Bildungsauftrag verdrängt.

Innerhalb der gegebenen Sektordefinitionen von Jugendwohlfahrt und Bildungswesen ergab sich für die Position der CSU aber ein Dilemma: Auf der einen Seite war die Betonung des Bildungsaspektes die Grundlage für gesetzgeberische Autonomie. Der Bezug zum Bildungsbereich hatte aber – ganz abgesehen von der „Verschulungs“-Gefahr – gleichzeitig Konsequenzen, die dem Kindergartengesetzentwurf der CSU widersprachen, und zwar vor allem in zwei Punkten: Zum einen fehlte die im Jugendwohlfahrtsgesetz verankerte Möglichkeit, die Gemeinden an der Finanzierung zu beteiligen. Die Finanzierungsverantwortung lag im Bildungssektor alleine beim Land. Zum anderen schwächte die neue Orientierung die Position der freien Träger, da traditionell die Einrichtungen des Bildungssektors fast ausschließlich staatlich waren. Die Vertreter aller betroffenen bayerischen Ministerien, also des Innen-, des Kultus-, des Finanz- und des Sozialministeriums, waren sich darin einig, daß eine Möglichkeit gefunden werden sollte, die einerseits Widersprüche zum Jugendwohlfahrtsgesetz ausräumte, andererseits aber „dem Bund keine Handhabe biete, für den Bildungsbereich im Rahmen der Kindergärten eine konkurrierende Gesetzgebung in Anspruch zu nehmen“.¹⁵¹

Diese Problematik ist vor dem Hintergrund zu sehen, daß sich auch auf Bundesebene ein Kompetenzkonflikt zwischen dem Bundesfamilienministerium und der Bund-Länder-Kommission für Bildung entwickelt hatte. 1970 hatte der Deutsche Bildungsrat als Ergebnis vierjähriger Beratungen einen Strukturplan für das

¹⁴⁹ Hans Hutter, ehemaliger Präsident des FDK, in der Sitzung des Landesbeirats für Familienfragen am 5. 11. 1971. Vgl. Vermerk über die Sitzung am 30. 12. 1971, BayHStA, MArb 3230.

¹⁵⁰ Schreiben des bayerischen Kultusministeriums an das Bundesfamilienministerium vom 16. 3. 1972, BayHStA, MArb VI/317. Vgl. dazu auch die Stellungnahme des bayerischen Kultusministeriums vom 7. 5. 1971 zum CSU-Entwurf für ein Kindergartengesetz, BayHStA, MArb VI/510.

¹⁵¹ Vermerk über die Sitzung mit Vertretern des Innenministeriums, des Kultusministeriums, des Finanzministeriums und des Arbeitsministeriums vom 10. 3. 1972 in der Staatskanzlei wegen der Kindergartenkompetenz, ACSF, NL Prümmer, 5.10.1.

Bildungswesen vorgelegt, der, wie oben erwähnt, das Kindergartenwesen dem Bildungsbereich zuordnete.¹⁵² Entgegen diesen Empfehlungen beschloß die Jugendministerkonferenz im November 1971 nach kontroversen Verhandlungen, daß der Kindergarten wegen seines engen Zusammenhangs mit den übrigen Erziehungshilfen zum Bereich der Jugendhilfe gehöre. Um die sozialen Interessen der Jugendhilfe im Kindergartenbereich zu verankern, sollte im Bundesfamilienministerium ein Ausschuß für Fragen der vorschulischen Erziehung gebildet werden, dem es oblag, die Bund-Länder-Kommission für Bildungsfragen zu beraten.¹⁵³ In diesem Gremium sollte es nicht um die Entwicklung pädagogischer Modelle zur frühkindlichen Erziehung gehen, sondern um eine Vorabklärung von praktischen Finanzierungs- und Bedarfsfragen, der Elternmitbestimmung und der baulichen Ausstattung der Kindergärten.¹⁵⁴

Zur Bildung dieses Ausschusses kam es aber nicht. Fast alle Länder, darunter auch Bayern, hatten sich entschieden dagegen ausgesprochen, weil sie den Kindergarten im Bildungsbereich ansiedeln wollten. Auch andere Bundesministerien – allen voran das 1969 neu geschaffene Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft – waren dagegen, neben der Bund-Länder-Kommission ein neues, zusätzliches Gremium zu schaffen. Für die Einigung in Fragen der Elementarerziehung sahen sie ihr Forum in der Bund-Länder-Kommission.¹⁵⁵ Angesichts dieser Widerstände gab das Bundesfamilienministerium nach und konstatierte, daß es „nach Lage der Dinge sinnvoller“ sei, eine Arbeitsgruppe bei der Bund-Länder-Kommission zu bilden.¹⁵⁶ In der nächsten Sitzung im Juni 1972 änderte die Jugendministerkonferenz ihren Beschluß. Statt eines Ausschusses beim Bundesfamilienministerium forderte sie nun die Errichtung einer „Arbeitsgruppe für Fragen des Elementarbereichs“ bei der Bund-Länder-Kommission. Dort sollten die Vertreter der Jugendhilfe ihre Fachkompetenz einbringen und „die Berücksichtigung der Besonderheiten des Elementarbereichs“ gewährleisten.¹⁵⁷

Damit war die Entstehung eines rein sozialpolitischen Gremiums für Kindergartenfragen erst einmal vom Tisch, und die Vertretung der Jugendhilfe-Interessen wurde im bildungspolitischen Gremium verankert. Das Bundesfamilienministerium dagegen hatte seinen Einfluß auf diesen Bereich auf doppelte Weise verloren: Zum einen war es aus dem Kompetenzbereich der Kindergartenplanung abgedrängt worden – verhandelt wurde auf einer Länderkommissionsebene –, zum anderen war auch inhaltlich der fürsorgerische und sozialpolitische Aspekt des Kindergartens fast völlig verschwunden und der Elementarbereich in den

¹⁵² Deutscher Bildungsrat, Strukturplan, S. 45 f.

¹⁵³ Ergebnisniederschrift der Jugendministerkonferenz am 22. 11. 1971 in Stuttgart, BayHStA, MArb VI/510.

¹⁵⁴ Vgl. Schreiben des Bundesfamilienministeriums an das bayerische Arbeitsministerium vom 2. 2. 1972, BayHStA, MArb VI/317.

¹⁵⁵ Vgl. Schreiben des bayerischen Kultusministeriums an das Bundesfamilienministerium vom 16. 3. 1972, BayHStA, MArb VI/317.

¹⁵⁶ Schreiben des Bundesfamilienministeriums an die Länder vom 5. 6. 1972, BayHStA, MArb VI/317.

¹⁵⁷ Niederschrift über die Sitzung der Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesjugendbehörden am 22.–23. 6. 1972, BayHStA, MArb VI/317.

Bildungsplan eingebunden worden. Formal (Kulturhoheit) und sachtechnisch (Elementarstufe des Bildungssystems) war das Bundesfamilienministerium also aus dem Entscheidungsprozeß hinausgedrängt worden. Diese Entwicklung erkannte auch der Leiter der Familienabteilung im Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit, Arno Kosmale: „Wenn wir zu dem Grundsatz stehen, der jetzt quer durch alle Parteien geht, daß die Kindergärten ein Teil des Bildungswesen werden“, erklärte er, „dann kann man schon absehen, wann diese sachliche Zuordnung organisatorische Konsequenzen hat. Die Kindergärten wandern dann nach meiner Auffassung ab aus der Jugendhilfe, sowohl aus der öffentlichen als auch aus der freien. Sie wollen dann zum Bildungswesen.“¹⁵⁸ Kosmale ging noch einen Schritt weiter. Die in seinen Augen zwangsläufige Konsequenz der Zuordnung zum Bildungswesen war am Ende eine Verstaatlichung der Vorschulernziehung, analog zum Schulbereich.

Der Streit um die Ressortzuordnung wurde in Bayern im März 1972 von Ministerpräsident Alfons Goppel im Kabinett beigelegt.¹⁵⁹ Demnach erhielt das Kultusministerium die alleinige Kompetenz für den Elementarbereich in Bayern, mußte sich allerdings laut Ministerratsbeschluß über Durchführungsvorschriften mit dem Sozialministerium „ins Benehmen“ setzen. Was in Bayern letztlich als „Kompromißregelung“ gewertet wurde, war faktisch allerdings weitgehend ein Sieg des Kultusministers. Das Kindergartengesetz konnte aufgrund seines Gesetzescharakters nur im Bildungsbereich angesiedelt sein. Dennoch wurde der Jugendwohlfahrtsbereich aus dem Gesetzentwurf nicht völlig ausgeklammert: Aufsichtsbehörde für die Kindergärten waren nicht die Schulämter, sondern wie bisher die Jugendämter.¹⁶⁰ Das „Hü und Hott dieses Kompetenzstreites“, meinte Bertold Kamm, einer der Initiatoren des Gesetzentwurfs der SPD, habe zu einer Gesetzesvorlage geführt, die dem Namen nach im Bildungsbereich angesiedelt, der Prägung nach aber nur ein Ausführungsgesetz des Jugendwohlfahrtsgesetzes sei.¹⁶¹

Der ambivalente Charakter des Kindergartengesetzes kann aber auch als Erfolgsgeschichte interpretiert werden, wie das die CSU aus ihrer Perspektive tat.

¹⁵⁸ Bestrebungen des bayerischen Landesgesetzgebers im Bereich der Vorschulernziehung, in: Bayerischer Wohlfahrtsdienst, Mitteilungsblatt der Arbeitsgemeinschaft der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege, Juli 1971, S. 1–9, hier S. 6, dort zit. nach einer Stellungnahme Arno Kosmales in DPWV-Nachrichten Nr. 1/2, 1971, S. 4.

¹⁵⁹ Bericht von Prümmers vor der Diözesanversammlung über den Stand der Kindergartengesetzgebung in Bayern, Protokoll über die Diözesanversammlung des Familienbundes der deutschen Katholiken in der Diözese Würzburg am 22.–23. 4. 1972, ACSP, NL Prümmer, 5.10.2.

¹⁶⁰ Letzte Klärung auf der Ministerratssitzung am 7. 3. 1972. Vermerk bayerisches Arbeitsministerium ohne Datum, BayHStA, MArb VI/510. Der Antrag der SPD-Fraktion auf ein Landesgesetz über die vorschulische Erziehung vom 19. 5. 1971, LT-Drs. 7/700, hatte die Kindergärten unter Aufsicht des Schulamtes stellen wollen, wurde aber nicht realisiert. Zweite Lesung des bayerischen Kindergartengesetzes, Stenographischer Bericht über die 44. Sitzung des Bayerischen Landtags am 11. 7. 1972, S. 2298–2304, hier Bericht des kulturpolitischen Ausschusses des Bayerischen Landtags, S. 2299.

¹⁶¹ Vgl. zweite Lesung des bayerischen Kindergartengesetzes, Stenographischer Bericht über die 45. Sitzung des Bayerischen Landtags am 12. 7. 1972, S. 2312.

Durch den Schachzug eines Landesgesetzes erweiterte das bayerische Kindergartengesetz den Kompetenzbereich Bayerns um den wichtigen Sektor der vor-schulischen Erziehung. Der christlich-soziale Gesetzentwurf zielte darauf ab, die Verstaatlichungs-Bestrebungen der Bundesregierung und der Bund-Länder-Kommission quasi mit den eigenen Mitteln auszumanövrieren. Das Kalkül lautete dabei: Je stärker die Bindung an den Bildungssektor, um so größer die Landes-autonomie bei der Ausgestaltung des Kindergartenbereichs, was wieder Frei-räume bei der gewünschten Abgrenzung gegen Verschulungstendenzen schuf.

Nachdem der Streit im bayerischen Kabinett beigelegt war, begannen die Landtagsausschüsse mit ihren Beratungen. Bezeichnend für den inzwischen geringen Stellenwert sozialer Aspekte im Kindergartengesetz ist hierbei, daß sich der kulturpolitische Ausschuß drei Monate lang für die Beratungen über das neue Kindergartengesetz Zeit nahm.¹⁶² Dadurch geriet der sozialpolitische Ausschuß, der im Anschluß daran über die Ergebnisse des Kulturausschusses beriet, unter erheblichen Zeitdruck, denn das neue Kindergartengesetz sollte noch vor der Sommerpause verabschiedet werden. In nur eineinhalb Tagen im Juni 1972 mußten die Sozialexperten ihre beiden Lesungen über das neue Kindergartengesetz „durchpeitschen“.¹⁶³ Diese unausgewogene Aufteilung war auch Ausdruck des guten Kooperationsverhältnisses zwischen kulturpolitischem Ausschuß, vor allem seinem stellvertretenden Vorsitzenden Otto Meyer, der als einer der geistigen Väter des CSU-Gesetzentwurfs gilt, und dem Kultusminister, der bei Sitzungen des kulturpolitischen Ausschusses zusammen mit seinem Staatssekretär anwesend war. Letztlich war der Entwurf der CSU ein Produkt des Kultusministeriums, das aus taktischen Gründen „über die Fraktion lief“.¹⁶⁴ Im sozialpolitischen Ausschuß waren dagegen weder Minister noch Staatssekretär während der Verhandlungen anwesend, die Unterlagen wurden auch unvollständig und zu spät ver-sandt, so daß eine konstruktive Arbeit kaum mehr möglich war.¹⁶⁵

In seinen Beratungen diskutierte der kulturpolitische Ausschuß die Einwände der SPD-Abgeordneten in bezug auf die Aufsicht, die Finanzierung und die Aus-bildung der Erzieher. Die drei Fragen bildeten, wie oben bereits dargestellt, die Hauptkonfliktpunkte unter den streitenden Parteien. Der Ausschuß folgte am Ende in allen Punkten mehrheitlich dem Entwurf der CSU. Auch der sozialpoli-tische Ausschuß nahm die Einwände der Sozialdemokraten nicht in seine Stellungnahme auf. Gegen die Stimmen der SPD-Mitglieder wurde der CSU-Vor-

¹⁶² Stenographischer Bericht über die 44. Sitzung des Bayerischen Landtags am 11. 7. 1972, S. 2298–2304, hier Bericht des kulturpolitischen Ausschusses des Bayerischen Landtags, S. 2299. Der kulturpolitische Ausschuß befaßte sich in der Zeit vom 2. 3. bis 6. 6. 1972 in seiner 54. bis 56. Sitzung mit den Kindergartengesetzentwürfen. Die Ergebnisse wurden als LT-Drs. 7/2645 vorgelegt.

¹⁶³ Stenographischer Bericht über die 44. Sitzung des Bayerischen Landtags am 11. 7. 1972, S. 2298–2304, Bericht des sozialpolitischen Ausschusses, S. 2300f.

¹⁶⁴ Persönliche Auskunft von Hermann Beham, der als wissenschaftlicher Mitarbeiter in der CSU-Fraktion an der Arbeit für das Kindergartengesetz maßgeblich beteiligt war. Ge-spräch am 20. 9. 2000.

¹⁶⁵ Vgl. handschriftliche Notiz von v. Prümmer vom 18. 3. 1972, ACSP, NL Prümmer, 5.10.1.

schlag mit nur geringfügigen Änderungen dem Landtag zur Abstimmung vorgelegt.¹⁶⁶ Der Haushaltsausschuß berechnete die Kosten des CSU-Modells auf rund 106 Mio. DM pro Jahr, dreieinhalbmal soviel wie der Haushalt 1971 unter Einrechnung des Sozialprogramms hierfür bereitgestellt hatte. Der SPD-Vorschlag hätte den Fiskus dagegen 735 Mio. DM jährlich gekostet, wovon allein 600 Mio. DM auf Personal- und Sachkosten entfallen wären. Daß diese enorme Summe nicht aus dem laufenden Etat des Kultusministeriums genommen werden konnte, darüber waren sich auch die Sozialdemokraten im klaren. Um die hohe Summe aufzubringen, schlug die SPD eine Bildungsanleihe vor.¹⁶⁷ Dieser Vorschlag fand aber weder in den Ausschüssen noch im Landtag eine Mehrheit. Der Haushaltsausschuß schloß sich im wesentlichen dem CSU-Entwurf an.¹⁶⁸ Am 11. Juli 1972 stand der Kindergartengesetzentwurf wieder im Landtag zur zweiten und dritten Lesung an.¹⁶⁹ In der Debatte brachte die SPD noch einmal alle Einwände zur Sprache. Zusammenfassend erklärte Bertold Kamm: „Wir lehnen deshalb dieses Gesetz ab, 1. wegen der Festschreibung der Subsidiarität [...]; 2. wegen des Fehlens einer zeitlichen Zielvorstellung; 3. wegen des Eingriffs in die wissenschaftliche Weiterentwicklung durch staatlichen Dirigismus; 4. wegen der Gebührenpflicht einer Bildungsaufgabe, wieder Kostenpflicht, die übrigens die sozial Schwachen am härtesten trifft; 5. wegen der Gemeindefeindlichkeit dieses Gesetzes [...]“¹⁷⁰ Für die FDP erklärte Ursel Redepenning: „Es ist unverkennbar, daß mit dem Gesetz in der jetzt vorliegenden und von Ihnen beschlossenen Form einige finanzielle Verbesserungen der Lage sowohl der Träger als auch der Kommunen erreicht worden sind. Es ist aber ebenso unbestreitbar, daß das Gesetz in allen Bereichen, auf die einzugehen es sich zur Aufgabe gemacht hatte, weit hinter den gesetzten Zielen zurückbleibt. Die Freien Demokraten werden daher trotz Anerkennung einiger finanzieller Verbesserungen sowohl aus juristischen als auch aus finanziellen Gründen dieses Gesetz ablehnen.“¹⁷¹ So wurde das bayerische Kindergartengesetz nur mit den Stimmen der CSU, die seit der Wahl 1970 die absolute Mehrheit im Landtag besaß, gegen die SPD und die FDP bei zwei Enthaltungen am 12. Juli 1972 in dritter Lesung verabschiedet und am 25. Juli 1972 verkündet.¹⁷²

Das Kindergartengesetz forderte zunächst die Erstellung eines Bedarfsplanes. Aufsichtsbehörden, Jugend- und Schulämter, Träger und Kommunen sollten ge-

¹⁶⁶ Bericht des Ausschusses für Sozial- und Gesundheitspolitik zum Kindergartengesetz vom 15. 6. 1972, LT-Drs. 7/2739.

¹⁶⁷ Antrag der Abgeordneten Meyer, Sommer, Kamm (SPD) betr. Auflegung einer bayerischen Bildungsanleihe für den Ausbau des Kindergartenwesens vom 26. 4. 1971, LT-Drs. 7/544.

¹⁶⁸ Bericht des Ausschusses für den Staatshaushalt und Finanzfragen vom 28. 6. 1972, LT-Drs. 7/2804.

¹⁶⁹ Stenographischer Bericht über die 44. Sitzung des Bayerischen Landtags am 11. 7. 1972, S. 2298–2304, und Fortsetzung der zweiten Lesung in der 45. Sitzung am 12. 7. 1972, S. 2307–2350.

¹⁷⁰ Stenographischer Bericht über die 45. Sitzung des Bayerischen Landtags am 12. 7. 1972, dritte Lesung des bayerischen Kindergartengesetzes, S. 2349.

¹⁷¹ Ebenda, S. 2350.

¹⁷² Bayerisches Kindergartengesetz vom 25. 7. 1972, BayGVBl. (1972), S. 297.

meinsam ermitteln, an welchem Ort und in welcher Zahl und Größe Kindergärten geschaffen werden müßten (Art. 4). Gemäß dem „Gesamtbedarfsplan“ hatten dann die Gemeinden für die notwendige Errichtung von Kindergärten zu sorgen. Dabei hatten die freien Träger Priorität. Erst wenn sich kein freigemeinnütziger Träger fand, durften die Gemeinden die Kindergärten selbst errichten und betreiben (Art. 5). Fixiert wurde in dem Kindergartengesetz auch die wissenschaftliche Betreuung der Vorschulerziehung (Art. 6). Das Kultusministerium hatte Rahmenpläne zu entwickeln, die die Erziehungs- und Bildungsziele, die personelle Ausstattung, den organisatorischen Aufbau und die Gesundheitsvorsorge der Kindergärten festlegten. Diese Rahmenpläne mußten mit den Spitzenverbänden der freien Träger, mit den kommunalen Spitzenverbänden und mit den Berufsverbänden der Erzieher und Sozialpädagogen abgestimmt werden (Art. 9). Das Kindergartengesetz forderte auch die Einrichtung von Elternbeiräten (Art. 11 und 12). Außerdem bestimmte es in einem weiteren Abschnitt die Qualifikationsanforderungen an das Personal. Im letzten Abschnitt legte das Kindergartengesetz Richtlinien für die staatliche Förderung im Bereich der Bau- und der Personalkosten fest (Art. 23 und 24).

Zusammenfassend bilanzierte Kultusminister Hans Maier im Vorwort zum Kindergartengesetz: „Der moderne Kindergarten hat einen bemerkenswerten Wandel in seiner Aufgabenstellung erfahren. Bisher vorwiegend dem fürsorglich-sozialpolitischen Bereich zugeordnet, war es unter den gegebenen Verhältnissen lange Zeit seine Hauptaufgabe, überlastete Familien durch familienergänzende Pflege und Erziehung von Kleinkindern Hilfe zu bieten, vor allem wo es Berufstätigkeit und Überbeanspruchung der Mutter nicht mehr ermöglichten, die Erziehung des Kleinkindes in vollem Maße selbst wahrzunehmen. Diesem Bild des Kindergartens als einer Wohlfahrtseinrichtung wurde in der öffentlichen Diskussion der letzten Jahre mehr und mehr das Bild des Kindergartens als Bildungseinrichtung, einer ersten Stufe im Gesamtsystem des Bildungswesens fordernd gegenübergestellt. Zugrunde lag dabei die zunehmende Erkenntnis, daß bereits der frühen Kindheit mit ihrer Aufnahmefähigkeit entscheidende Bedeutung für das spätere Bildungsschicksal des Kindes zukommt, daß wahre frühpädagogische Bildungsangebote im Kindergarten möglichst allen Kindern des betreffenden Alters zugänglich zu machen sind und daß durch eine gute pädagogische Anleitung im Kindergarten soziale und persönlichkeitsbedingte Startnachteile gerade noch rechtzeitig ausgeglichen oder gemildert werden können.“¹⁷³

Am Ende kann man festhalten: Mit dem bayerischen Kindergartengesetz sollte ein gesellschaftspolitischer Bereich gesetzlich geregelt werden, der weder der Schule noch der Jugendwohlfahrt ganz zugeordnet werden konnte. Was die CSU anstrebte, war eine Art Gelenkelement zwischen Schulbereich und Jugendwohlfahrtsgesetz. In der Frage der Kindergärten eröffnete die bayerische Politik damit einen „dritten Weg“, der zwischen den beiden Polen – Jugendhilfe unter dem Vorzeichen der Fürsorge und Bildungsbereich unter staatlicher Schulaufsicht – eine Alternative im Sinne einer wörtlich verstandenen „Sozial-Pädagogik“ suchte. Die

¹⁷³ Kommentar des bayerischen Kultusministeriums zum Kindergartengesetz (ohne Datum), BayHStA, MArb VI/510.

für dieses Experiment notwendige Gestaltungsfreiheit sah der bayerische Kultusminister Hans Maier nur in einer ausschließlichen Landesgesetzgebung gegeben.¹⁷⁴

Institutionell schlug sich der „dritte Weg“ im bayerischen Vorschulwesen in der Einrichtung einer eigenen Abteilung für außerschulische Bildung im Kultusministerium nieder. Es kam also nicht zu einer vollständigen Eingliederung in das Schulwesen. Im Gegenteil: Durch die landespolitische Autonomie konnten die CSU-Politiker ihr Ziel, die freie Trägerschaft in der Vorschulerziehung zu erhalten, durchsetzen und sich von dem großen bildungspolitischen Trend, dessen letzte Konsequenz sie in einer Verstaatlichung des Vorschulwesens sahen, abgrenzen. Beruhigt konnten die Wohlfahrtsverbände in einer Besprechung mit der CSU-Landtagsfraktion daher nach zwei Jahren Kindergartengesetz Bilanz ziehen: „Eine Eingliederung in das Schulwesen ist damit nicht erfolgt.“¹⁷⁵

Letztlich stellte das bayerische Kindergartengesetz hauptsächlich die Zuschuß- und Finanzierungsfragen auf eine gesicherte Basis. Die Träger hatten nun, wenn sie die Mindestanforderungen erfüllten, einen gesetzlichen Anspruch auf Förderung. Das mußte allerdings nicht automatisch eine Verbesserung bedeuten. Die staatlichen Personalzuschüsse wurden beispielsweise erst schrittweise auf ein Niveau von einem Drittel der Kosten gesteigert. Gleichzeitig reduzierten jedoch manche Kommunen schlagartig ihre finanzielle Unterstützung, die bis dahin teilweise höher gelegen hatte, auf das gesetzlich vorgeschriebene Drittel.¹⁷⁶ Insgesamt kam es aber bis 1974 beinahe zu einer Verachtfachung des Volumens der staatlichen Personalzuschüsse, so daß man im ganzen gesehen doch von einer Verbesserung der Lage ausgehen kann.

Zwei Jahre nach der Verabschiedung des Kindergartengesetzes zog das bayerische Kultusministerium eine erste Bilanz. Als Bezugspunkt wurden die Ergebnisse der ersten allgemeinen Kindergartenstatistik Bayerns von 1969 herangezogen. Im Vergleich zu 1969 hatte sich die Zahl der Plätze um knapp ein Viertel erhöht (von 170593 auf 210039).¹⁷⁷ 1969 hatte etwa jedes dritte Kind in Bayern die Chance auf einen Kindergartenplatz gehabt (Versorgungsgrad 34 Prozent). 1974 besuchte die Hälfte aller Drei- bis Sechsjährigen einen Kindergarten.¹⁷⁸ Auch in den Kindergärten selbst hatte sich die Situation etwas verbessert. Fast 90 Prozent

¹⁷⁴ Bericht über den Vortrag Hans Maiers auf dem Landesparteitag der CSU 1972, ACSP, NL Prümmer, 5.10.2/3.

¹⁷⁵ Protokoll einer Besprechung der CSU-Fraktion mit Vertretern der freien Kindergarten-träger am 13. 2. 1974, ACSP, NL Prümmer, 5.10.2/3.

¹⁷⁶ Vgl. dazu die Diskussion über die Vorwürfe des Caritasdirektors Müller, Stenographischer Bericht über die 91. Sitzung des Bayerischen Landtags am 8. 5. 1974, S. 4689.

¹⁷⁷ Erfahrungsbericht über die Auswirkungen des bayerischen Kindergartengesetzes vom 25. 9. 1974, LT-Drs. 7/7327. Nach dem Bericht des Statistischen Landesamtes entsprach dem Anfang 1974 eine Teilnahme von 238394 Kindern. Die Diskrepanz der Zahlen erklärt sich wohl daraus, daß Plätze häufig für Vor- und Nachmittage an verschiedene Kinder vergeben wurden. Schulz, Kindergartenbesuch, S. 401.

¹⁷⁸ Bis 1980 stieg der durchschnittliche Versorgungsgrad in Bayern auf 68%. Damit hatten die Bayern das Ziel des „Bildungsgesamtplanes“, das für 1980 eine Deckung des Bedarfs für die 3–4jährigen von 70% und für die 5jährigen von 85% anvisiert hatte, nicht erreicht. Vgl. die Daten in Tabelle 9; Erning, Entwicklung, S. 37.

der Gruppen in allgemeinen Kindergärten bestanden aus weniger als 35 Kindern, ein Drittel hatte sogar weniger als 25 Kinder. Das Ziel, alle Gruppen auf eine Größe unter 25 Kinder zu reduzieren, war allerdings noch nicht erreicht. Die Verbesserungen waren nicht allein auf einen Ausbau der Kapazitäten zurückzuführen, sondern hingen auch damit zusammen, daß es weniger Kinder gab, weil die Jahrgänge des „Pillenknicke“ ins Kindergartenalter kamen.¹⁷⁹

Der Ausbau der Kindergärten verteilte sich nicht auf alle Gebiete Bayerns in gleicher Weise, im Gegenteil, 1974 bot sich ein regional sehr inhomogenes Bild:¹⁸⁰ Während Unterfranken eine weit überdurchschnittliche Kindergartenversorgung aufwies – hier besuchten 72 Prozent aller Drei- bis Sechsjährigen einen Kindergarten –, war die Versorgung in Niederbayern nicht einmal halb so hoch (34 Prozent). Oberbayern befand sich etwa im Landesdurchschnitt (51 Prozent), Mittelfranken lag etwas darüber (57 Prozent) und Oberfranken und Schwaben etwas darunter (46 Prozent). Ähnlich niedrig wie in Niederbayern war auch der Wert in der Oberpfalz (37 Prozent). Das gute Abschneiden Unterfrankens setzte hinter eine Grundannahme der Kindergartenpolitik ein großes Fragezeichen. Im allgemeinen wurde ein Zusammenhang zwischen Bevölkerungsdichte und Kindergartenversorgung unterstellt. War die Bevölkerungsdichte gering, so nahm man an, dann gingen weniger Kinder in den Kindergarten, in Ballungsräumen war die Teilnahme höher.¹⁸¹ Eine solche Argumentation war an sich auch naheliegend, denn bei verstreuter Wohnweise wohnten weniger Kinder im Einzugsbereich eines Kindergartens, und der Besuch erforderte aufwendige Zubringerdienste. Unterfranken war jedoch relativ locker besiedelt. Die Situation war hier ähnlich wie in Niederbayern und Oberfranken. Diese beiden Regierungsbezirke hatten eine deutlich schlechtere Versorgung als Unterfranken. Offenbar waren für die Versorgung auch historische Prägungen ausschlaggebend.¹⁸² Im Vergleich zu 1969 hatten sich die Unterschiede zwischen den Regierungsbezirken allerdings verringert. Oberbayern hatte im Verhältnis zu den anderen Regionen stark aufgeholt, der Ausbau in Unterfranken verlief unterdurchschnittlich, ähnlich wie auch in Ober- und Mittelfranken.¹⁸³

Was nur zögerlich in Gang kam, war die im Gesetz geforderte Bedarfsplanung. Die von den Regierungsbezirken zu erstellenden Bedarfspläne sollten für jede Gemeinde genau festlegen, wo, wann und in welchem Umfang Kindergärten geschaffen werden sollten. Das Kultusministerium wies die Regierungen an, nur kurzfristige Pläne auszuarbeiten, weil die „Verhältnisse und weitere Entwicklungstendenzen (Geburtenentwicklung, Baupreisentwicklung) nur über wenige

¹⁷⁹ Vgl. Erfahrungsbericht über die Auswirkungen des bayerischen Kindergartengesetzes vom 25. 9. 1974, S. 3, LT-Drs. 7/7327.

¹⁸⁰ Schulz, Kindergartenbesuch, S. 401.

¹⁸¹ Diese Theorie schien sich auch darin zu bestätigen, daß in den kreisfreien Städten Bayerns rund 60% der Kinder einen Kindergarten besuchten, in den Landkreisen dagegen nur 45%. Vgl. Schulz, Kindergartenbesuch, S. 401.

¹⁸² Vgl. dazu Erfahrungsbericht über die Auswirkungen des bayerischen Kindergartengesetzes vom 25. 9. 1974, S. 3, LT-Drs. 7/7327.

¹⁸³ Berechnet nach: Arnold, Kindertagesstätten; Schulz, Kindergartenbesuch, S. 400–402.

Jahre (bis zum Stichjahr 1976) überschaubar“ seien.¹⁸⁴ Bis 1974 war überhaupt nur der Bedarfsplan für Niederbayern formuliert, wo auch der Handlungsdruck am größten war. Aber erst wenn alle Regierungen diesem Beispiel gefolgt waren, sollte daraus ein „Gesamtbedarfsplan“ erstellt werden. Seine Aufgabe, eine flächendeckende Versorgung mit Kindergärten zu gewährleisten, erfüllte das Kindergartengesetz also nur mit Anlaufschwierigkeiten.

Alles in allem konnte man aber in Bayern quantitativ durchaus auf eine positive Gesamtbilanz des Kindergartengesetzes zurückblicken, auch wenn einige andere Bundesländer noch größere Erfolge verzeichneten.¹⁸⁵ Wie auch bei anderen Kindergartengesetzen und -verordnungen der frühen siebziger Jahre bestand allerdings das Hauptdefizit der bayerischen Regelung darin, daß die Frage der qualitativen Reformen kaum geregelt war. Unklar blieb, wie die Ergebnisse der Modellversuche für alle Kindergärten fruchtbar gemacht, wie und in welchem Umfang die pädagogischen Konzepte in der Praxis eingeführt und wie die Kindergärtnerinnen auf ihre neuen Aufgaben vorbereitet werden sollten. 1975 startete die Bund-Länder-Kommission ein „Erprobungsprogramm“. Es wurde aus den bisher durchgeführten Modellversuchen ein Katalog von zwölf Curricula zusammengestellt, der vor allem auf nordrhein-westfälischen und bayerischen Materialien basierte.¹⁸⁶ Die Länder sollten nun die Lehrpläne in einem dreijährigen Erprobungsprogramm unter wissenschaftlicher Begleitung durch das Deutsche Jugendinstitut testen. Auch das Erprobungsprogramm entfaltete aber in der Praxis der Kindergärten keinen großen Einfluß, denn als es 1978 auslief, hatten sich die Rahmenbedingungen im Zeichen knapper Kassen verändert. Das Reforminteresse der Politiker war deutlich gesunken. Die Sondermittel wurden wieder gestrichen, die beteiligten Erzieherinnen resignierten häufig, und die erarbeiteten Materialien gerieten rasch in Vergessenheit. Sowohl finanzielle Engpässe als auch ein gewisser Reformüberdruß führten dazu, daß viele der pädagogischen Impulse, die in der Reformphase der Kindergärten Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre angestoßen worden waren, letztlich im Sande verliefen.¹⁸⁷ Am Ende fiel die Bilanz des Reformprozesses aber doch positiv für die Kindergärten aus. Es war ihnen gelungen, sich gegen die Idee der Vorschule für Fünfjährige zu behaupten. Im Rahmen der Modellversuche bildete sich ein neues Selbstverständnis des Kindergartens in Abgrenzung zur Schule heraus, was sich auch formal darin äußerte, daß nun eigenständige Lehrpläne für den Kindergarten entwickelt wurden. Die Anerkennung des ganzen Kindergartens als erste Stufe des Bildungswesens war insgesamt mit einem Prestigegewinn verbunden.

¹⁸⁴ Vgl. dazu Erfahrungsbericht über die Auswirkungen des bayerischen Kindergartengesetzes vom 25. 9. 1974, S. 3 f., LT-Drs. 7/7327.

¹⁸⁵ Bayern blieb zwar hinter anderen Ländern wie Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz, dem Saarland und Nordrhein-Westfalen zurück. Vor allem die Stadtstaaten Berlin, Bremen, Hamburg sowie Schleswig-Holstein und Niedersachsen wiesen aber noch schlechtere Ergebnisse auf. Vgl. die Daten in Tabelle 9; Erning, *Entwicklung*, S. 37.

¹⁸⁶ Vgl. dazu Projektgruppe Erprobungsprogramm des dji München, *Erprobungsprogramm*.

¹⁸⁷ Vgl. Netz, *Erzieherinnen*, S. 109–112.

Zusammenfassung

Im Lichte der Statistiken erscheinen die fünfziger und frühen sechziger Jahre auf den ersten Blick als eine Phase der Stabilisierung traditioneller Familienformen. Die Eheschließungszahlen waren gestiegen, die Scheidungszahlen nach einem kurzen Anstieg nach Kriegsende wieder auf ein niedriges Niveau gesunken, die Geburten nahmen zu. Diese Tendenzen und die gleichzeitige Renaissance des bürgerlichen Familienideals fanden vor dem Hintergrund enormer demographischer Verschiebungen im Gefolge des Zweiten Weltkriegs statt. Millionen gefallener und vermißter Soldaten hatten Frauen und Kinder zurückgelassen. Heimgekehrte Kriegsgefangene konnten oft nur schwer wieder in den zivilen Alltag zurückfinden. Nicht wenige Familien zerbrachen an den Kriegsfolgen. Der „Heiratsmarkt“ wurde durch den Krieg für Jahrzehnte aus dem Gleichgewicht gebracht, schätzungsweise zwei Millionen Frauen blieben aufgrund des „Männer Mangels“ gegen ihren Willen unverheiratet. Auch mit einem daraus resultierenden Geburtenausfall von rund zweieinhalb Millionen Kindern war zu rechnen. „Rumpffamilien“, „Onkel-Ehen“ und eine Scheidungswelle deuteten in den ersten Jahren nach Kriegsende zunächst auf ein Ende der traditionellen Familie als gesellschaftstragende Institution hin. Im Laufe der fünfziger Jahre aber zeigte sich, daß die Familie in der „Zusammenbruchsgesellschaft“ (Kleßmann) letztlich doch einer der letzten „Stabilitätsreste“ (Schelsky) geblieben war. Angesichts der Notlage erlebten traditionelle Familienwerte eine Renaissance. So waren die fünfziger Jahre trotz der Kriegsfolgen in der Bundesrepublik eine Phase der Rekonstruktion der traditionellen Familienstrukturen und der dahinterstehenden christlich geprägten Leitvorstellungen.

Mitte der sechziger Jahre setzte jedoch ein tiefgreifender Strukturwandel ein. Weniger Ehen wurden geschlossen, dafür immer mehr geschieden. Parallel dazu ging die Zahl der Geburten massiv zurück. Der „zweite demographische Übergang“ in Deutschland erschien den Zeitgenossen Ende der sechziger Jahre als Krise der Familie. Der „Pillenknicke“ ab 1968 ließ die Geburtenzahlen noch einmal stärker und weit unter einen Wert von 2,1 Geburten pro Frau sinken, bei dem sich eine Generation reproduziert. Viele Elemente dieser Krise können als ein Wiedereinschwenken auf einen langfristigen demographischen Trend seit der Jahrhundertwende interpretiert werden, der durch geburtenstarke Jahrgänge, Frühhehen und „vorgezogene“ Geburten auf der einen Seite sowie Spätgeburten von „Wirtschaftswunderkindern“ in den fünfziger und frühen sechziger Jahren andererseits in der Bundesrepublik unterbrochen worden war. Ganz kann diese Deutung aber die Krise der Familie in den späten sechziger Jahren nicht erklären. Auch der Wertewandel in bezug auf Familienfragen zeigte hier Auswirkungen.

Zudem entstanden innerhalb der Familien große Probleme dadurch, daß sich Ehefrauen und Mütter nicht mehr allein mit der ihnen zugedachten Rolle abfinden wollten, die sie auf den häuslichen Handlungskreis beschränkte. Bis heute gilt die Erwerbstätigkeit von Müttern als eine der größten Herausforderungen der

Familienpolitik. Nach 1945 setzte hier ein tiefgreifender Wandel ein, indem sich die Zahl der erwerbstätigen Frauen mit „Familienpflichten“ erheblich erhöhte. Die zunehmende Berufstätigkeit der Mütter hatte weitreichende Konsequenzen, denn sie stellte das traditionelle „Ernährer-Hausfrau-Modell“ in Frage. Gegenüber berufstätigen Müttern waren die „Nur-Hausfrauen“ insofern benachteiligt, als sie finanziell in jeder Lebensphase vom Ehemann abhängig waren.

Einen vorläufigen gesellschaftlichen Kompromiß bildete in dieser Frage die Teilzeitarbeit, die im Laufe der sechziger Jahre als sozialversicherungsrechtlich geregeltes Arbeitsverhältnis etabliert wurde und der Frau neben der Berufstätigkeit eine Erfüllung ihrer „Familienpflichten“ erlaubte.

Bei der Unterbringung ihrer Kinder während der Arbeitszeit stützten sich die Mütter vor allem auf private Netze, denn Kindergartenplätze und Horte standen in den fünfziger, sechziger und siebziger Jahren – anders als etwa in Frankreich – nicht in ausreichendem Maß zur Verfügung. Das Problem der „Schlüsselkinder“, also von Kindern, die während der Arbeitszeit der Mutter unbeaufsichtigt waren, wurde allerdings zeitgenössisch stark überschätzt.

Inwieweit setzte sich die Familienpolitik mit solchen Problemen auseinander? Als 1953 das Bundesfamilienministerium eingerichtet wurde, schien ein Durchbruch für eine Institutionalisierung des neuen Politikfeldes erreicht, das zuvor auf zahlreiche Ressorts verteilt gewesen war. Allerdings erhielt das neue Ministerium kaum eigene Kompetenzen. Der Gründungskontext zeigt, daß Adenauer das neue Ressort weniger aus sachlichen Gründen, sondern vielmehr aufgrund machtpolitischer Erwägungen schuf, um den klerikalen Flügel der Unionsparteien in die Regierungskoalition mit der FDP einzubinden. Der erste Bundesfamilienminister, Franz-Josef Wuermeling, vertraute – sowohl aus Überzeugung, als auch aufgrund der politischen Schwäche seines Ressorts – in den fünfziger Jahren vor allem auf die Selbstheilungskräfte der Familie. Der von ihm forcierte wirtschaftliche Familienlastenausgleich zielte nicht auf die Korrektur krisenhafter Symptome innerhalb der Familienstruktur, sondern sollte Lohngerechtigkeit für Familien herstellen. Von selbst würden dann die erwerbstätigen Mütter ins Heim zurückkehren, um sich ganz der Familienarbeit zu widmen, so meinte Wuermeling. Nach dem transzendental begründeten Leitbild des ersten Familienministers war die Familie eine vorgegebene Gesellschaftsstruktur, die sich nach Beseitigung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Hemmfaktoren ohne weitere staatliche Eingriffe entfalten würde. Soziologische Untersuchungen über Ursachen und Hintergründe von Familienproblemen spielten für den ersten Familienminister keine große Rolle. Eine systematische oder gar institutionelle Einbindung von Wissenschaftlern in seine politische Arbeit findet man nicht. Der von Wuermeling eingerichtete Beirat für Familienfragen war auch kein wissenschaftliches Gremium, sondern bestand überwiegend aus Vertretern der sozialen Praxis. Der Beirat diente weniger der wissenschaftlichen Beratung der Politik als einer Abklärung politischer Vorhaben mit Interessengruppen im vorparlamentarischen Raum.

Für die Frage nach dem Verhältnis von Wissenschaft und Politik bildet das Jahr 1959 eine Zäsur. Der familienpolitische Beirat wurde in diesem Jahr in ein reines Wissenschaftlergremium umgestaltet, und damit rückte die wissenschaftliche Beratung stärker in den Vordergrund. Im Zuge dieser Reform trachtete eine be-

stimmte Gruppierung von Wissenschaftlern nach verstärktem Einfluß auf die Familienpolitik. Es waren dies Mitglieder und Nahestehende der privaten „Deutschen Akademie für Bevölkerungswissenschaft“, die gemeinsam mit der „Deutschen Gesellschaft für Bevölkerungswissenschaft“ eine Art Sammelbecken für Statistiker, Soziologen und Rassenhygieniker des untergegangenen NS-Regimes und deren Schüler bildete. Auch im Ministerium spiegelte sich diese Schwerpunktverschiebung wider, denn auch der 1959 ins Ministerium gerufene Referent Max Wingen, der bald das Grundsatzreferat und den Kontakt zur bevölkerungstatistischen Forschung übernahm, war Mitglied der „Deutschen Gesellschaft“. Die Planungen für ein Bundesforschungsinstitut für Familienfragen, die diese Beiratsmitglieder in der folgenden Zeit vorantrieben, zielten letztlich darauf, die privaten Einrichtungen der „Deutschen Akademie“ und der „Deutschen Gesellschaft“ in eine staatliche Institution zu überführen. Das Interesse an wissenschaftlicher Forschung scheint zwar Ende der fünfziger Jahre auch vom Bundesfamilienministerium selbst ausgegangen zu sein, gleichzeitig drängten aber die bevölkerungspolitischen Experten ihrerseits auf eine Kooperation. Letztlich wurde das neue Forschungsinstitut nicht vom Familien-, sondern vom Innenministerium als Ausgliederung aus dem Statistischen Bundesamt gegründet. Das Bundesfamilienministerium blieb aber in Kontakt und gab dort Gutachten und Forschungsprojekte in Auftrag.

Die Schwerpunktverschiebung zugunsten der Wissenschaftler im Beirat löste Anfang der sechziger Jahre auch eine Welle von Aktivitäten innerhalb des Beirats aus. Zu mehreren Themen wurden Sonderkommissionen gebildet, die politische Konzepte ausarbeiten sollten. Am Beispiel der Kommission für den Familienlastenausgleich und anhand der Kommission für Mütter unehelicher Kinder läßt sich allerdings zeigen, daß es in der ersten Hälfte der sechziger Jahre nicht gelang, Forschungsergebnisse unmittelbar in die Arbeit des Ministeriums einzubringen. Empirische Daten, wie die von Helga Schmucker Ende der fünfziger Jahre in ihrer spektakulären Studie zusammengestellten Ergebnisse über die schlechte wirtschaftliche Situation der Zweikinderfamilie in der Bundesrepublik, konnten letztlich nur über den Umweg der Öffentlichkeit einen Reformimpuls auslösen. Während die Kommission für den Familienlastenausgleich also mit erheblichem öffentlichem Druck schließlich doch einen Prozeß des Umdenkens in Gang setzen konnte, fanden die Vorschläge, die Hans Harmsen, Beiratsmitglied und Vorsitzender von Pro Familia, in Bezug auf alleinerziehende Mütter entwickelte, beim Familienminister kaum Widerhall.

Diese beiden Ergebnisse zeigen, daß in der ersten Hälfte der sechziger Jahre noch keine Kooperationsform gefunden war, die den Status der Wissenschaftler im politischen Prozeß geklärt hätte. Diese These bestätigt auch der Blick auf die Entstehung des ersten Bundesfamilienberichts. Den Bericht, der 1965 in Auftrag gegeben und 1968 veröffentlicht wurde, verfaßten Verwaltungsbeamte und Wissenschaftler gemeinsam. Das konfliktträchtige Verfahren verlegte den Prozeß der wissenschaftlichen Einflußnahme in einen völlig unkontrollierbaren und im nachhinein undurchschaubaren Bereich. Wissenschaftliche Beiträge und die Stellungnahme des Ministeriums waren im Bericht selbst nicht zu unterscheiden. Erst beim sogenannten Familienzwiseberichts, der 1972 in mehreren Bänden ver-

öffentlicht wurde, sind die wissenschaftlichen Untersuchungen als eigenständige Texte zu identifizieren. Ab dem zweiten regulären Bundesfamilienbericht 1975 waren die wissenschaftliche Untersuchung und die Stellungnahme des Bundesfamilienministeriums klar getrennt.

Schon als der parlamentarische Auftrag für den ersten Familienbericht im Bundesfamilienministerium eintraf, plante Bundesfamilienminister Bruno Heck nach der ersten umfassenden Bestandsaufnahme einen weiteren Familienbericht zur Frage der Sozialisationsaufgabe der Familie. Die thematische Festlegung für den zweiten Familienbericht stammte also nicht erst aus der Zeit der sozialdemokratischen Ära im Bundesfamilienministerium, in der er verfaßt worden ist, sondern korrespondiert zeitlich mit der Einrichtung des neuen familienpolitischen Handlungsfeldes „Stärkung der Erziehungskraft der Familie“ durch Bruno Heck 1965, und zeigt, daß dieser den wissenschaftlichen Sachverstand für seine Politik zu nutzen plante.

Neben der Tätigkeit des wissenschaftlichen Beirats bestand im Bundesfamilienministerium nach der Initiierung des neuen Handlungsfeldes aber auch Bedarf an Beratungen mit Vertretern der sozialen Praxis. Zwischen 1967 und 1972 gab es daher im Bundesfamilienministerium de facto einen zweiten Beirat, der sich aus Trägerverbänden familienpädagogischer Einrichtungen und familienbezogener Sozialeinrichtungen zusammensetzte, und an dem sich später auch die Familienverbände beteiligten. Die Arbeit der beiden Beiräte in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre ist Zeichen dafür, daß der gesellschaftliche Gestaltungsanspruch der Familienpolitik gestiegen war. Um diesem Anspruch genügen zu können, zogen die Bundesfamilienminister sowohl den Rat von Wissenschaftlern als auch die Meinung von Vertretern der sozialen Praxis hinzu.

Das Herzstück der westdeutschen Familienpolitik der fünfziger Jahre war der wirtschaftliche Familienlastenausgleich. Er ruhte in der Bundesrepublik hauptsächlich auf zwei Säulen: zum einen auf den steuerlichen Freibeträgen für Kinder in der Lohn- und Einkommensteuer und zum anderen auf dem Kindergeld. Diese beiden Elemente hatten ganz unterschiedliche Wirkungsweisen und standen anfangs weitgehend unkoordiniert nebeneinander, was die weitere Entwicklung des Familienlastenausgleichs maßgeblich prägte.

In der Diskussion um die Steuerfreibeträge, die nach einem kurzzeitigen Verbot durch die Besatzungsmächte 1946 wieder eingeführt wurden, ging es im Kern um die Frage des „schichtinternen“ Familienlastenausgleichs. Naturgemäß wirkten sich die steuerlichen Freibeträge entsprechend der Steuerprogression für höhere Einkommen stärker aus als für niedrigere Einkommen. Dieser Effekt war durchaus beabsichtigt: Es sollte ein Einkommensausgleich zwischen Familien mit Kindern und Alleinstehenden innerhalb einer Einkommenschicht geschaffen werden. Bis Mitte der sechziger Jahre hielten Teile des Unionslagers und konservative Steuergutachter an dem Prinzip des „schichtinternen“ Familienlastenausgleichs fest. Neben der familienpolitischen Wirkung sprachen auch zwei steuersystematische Argumente für die Kinderfreibeträge: Erstens wurde damit das Existenzminimum des Kindes steuerfrei gestellt; zweitens entsprach der höhere Ausgleich der höheren Steuerpflicht der Besserverdienenden. Diese steuerrechtlichen Begründungen, die nur wenig mit dem familienpolitischen Leitbild zu tun hatten,

trugen erheblich dazu bei, daß eine Vereinheitlichung des Familienlastenausgleichs in den sechziger Jahren kaum vorankam. Hätte man eine Reform zugunsten eines einheitlichen Kindergeldes durchgeführt, so wären die steuersystematischen Aspekte verlorengegangen, und die Einkommensteuer wäre in eine verfassungsrechtlich bedenkliche Schieflage geraten. Hätte man die Steuerlösung bevorzugt, so wären neben familienpolitischen Effekten auch die steuerrechtlichen zur Geltung gekommen, die in ihrer Progressionswirkung ab Mitte der sechziger Jahre familienpolitisch mehrheitlich nicht mehr erwünscht waren.

Die Entwicklung des Kindergeldes in der Bundesrepublik, das ab 1954 gesetzlich geregelt war, spiegelt die Debatte um den „Familienlohn“. Dieses Modell, das ursprünglich aus der katholischen Soziallehre stammte, wurde in unterschiedlicher Weise als „absoluter“ bzw. „relativer“ Familienlohn interpretiert. Das Finanzministerium vertrat bis Anfang der sechziger Jahre die Vorstellung, der Marktlohn bilde einen sogenannten „absoluten“ Familienlohn, der für den Unterhalt einer vierköpfigen Familie ausreiche – dieser Familientyp bildete gleichzeitig die durchschnittliche Familiengröße in der Bundesrepublik. Nur für kinderreiche Familien mit mindestens drei Kindern bestehe sozialpolitischer Korrekturbedarf. Der Familienminister dagegen favorisierte das Modell des „relativen“ Familienlohns, in dem das Markteinkommen entsprechend der Größe der Familie mindestens ab dem zweiten Kind um das Kindergeld ergänzt werden sollte. Erst mit der Einführung des staatlichen Kindergeldes für das zweite Kind 1961 verschwand der Gedanke eines „absoluten“ Familienlohns aus der Diskussion. Dadurch verlor aber auch der Gedanke, die Arbeitgeber in die Verantwortung für den Familienlohn zu nehmen, zunehmend an Gewicht. Zuvor hatte der Marktlohn nach offizieller Lesart den Unterhalt einer vierköpfigen Familie gedeckt, und für die relativ geringe Zahl größerer Familien mußten die Arbeitgeber eine Umlage zugunsten der Kinderreichen organisieren. Nun wurde der Marktlohn nicht mehr als ausreichend für die „Normalfamilie“ angesehen. Eine Umlage auch für Familien mit zwei Kindern erklärten die Arbeitgeber jedoch als unzumutbar, da sich das Umlagevolumen aufgrund der großen Zahl der betroffenen Familien enorm erhöht und damit die kritische Grenze von einem Prozent der Lohnsumme überschritten hätte. Auch wäre durch eine so dimensionierte Umverteilung der Gedanke des marktwirtschaftlich bestimmten Leistungslohns verwässert worden. Daher sollte ab dem zweiten Kind der Marktlohn durch sozialstaatliche Leistungen ergänzt werden. Nachdem aber das neue Zweitkindergeld, das einen erheblichen Teil der Kindergeldleistungen bildete, vom Bund gezahlt wurde, war es nur noch eine Frage der Zeit, wann auch das restliche Kindergeld in den Bundesetat aufgenommen werden würde. Denn warum sollten die Arbeitgeber eine Umlage für kinderreiche Familien finanzieren, wenn der Staat schon den Lohn für Familien mit zwei Kindern aufstockte? Die Einführung des Kindergeldes für das zweite Kind stellte aufgrund des großen Volumens und der finanzierungstechnischen Veränderung, aber auch vom familienpolitischen Leitbild her einen Wendepunkt in der Entwicklung des Kindergeldes dar.

Daß zwischen der Einführung des Zweitkindergeldes und der Übernahme aller Kindergeldzahlungen in den Bundshaushalt schließlich weitere drei Jahre vergingen, lag vor allem daran, daß Arbeitsminister Theodor Blank die Reform des Kin-

dergeldes mit einer Gesundheitsreform zu einem „Sozialpaket“ zusammenband. Im Schlepptau der letzten Endes erfolglosen Diskussionen um das „Sozialpaket“, das den Arbeitgebern im Prinzip die Entlastung vom Kindergeld bei einer Übernahme der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall anbot, wartete der weitgehend unumstrittene neue Kindergeldgesetzentwurf auf seine Verabschiedung. Erst als die Gesundheitsreform gescheitert und das Sozialpaket wieder aufgeschnürt worden war, beschloß der Bundestag 1964 die Übernahme aller Kindergeldkosten durch den Bund.

Die Verankerung des Prinzips des „relativen Familienlohns“ als Sozialleistung war eine grundlegende Richtungsentscheidung für die weitere Entwicklung des Familienlastenausgleichs. Die schwierigen Aushandlungsprozesse im Vorfeld der Kindergeldreform von 1961 markieren hier die entscheidende Zäsur. Mit den Reformen von 1961 und 1964 verabschiedete sich die Bundesregierung schrittweise von der sozialversicherungsnahen Regelung durch eine Umlage der Arbeitgeber. Das bedeutete den Übergang des Familienlastenausgleichs in den Bereich der staatlichen Sozialleistungen, eine Regelung, die nach 1945 zunächst nicht zuletzt in Abgrenzung gegenüber dem Zulagensystem der NS-Zeit bewußt vermieden worden war. Im Gegensatz zur Rentenversicherung, die 1957 durch eine grundlegende Reform so umgestellt wurde, daß sie sich – im Prinzip – selbst finanzierte und dem jeweiligen Einkommensniveau anpaßte, ging man beim Familienlastenausgleich den umgekehrten Weg: Das Kindergeld erhielt durch die Reformen 1961 und 1964 den Charakter einer klassischen staatlichen Sozialleistung. So gelang es den Familienpolitikern zwar, wirtschaftliche Hilfen für die Familie als Teilbereich der sozialen Förderung fest zu etablieren, jedoch lediglich in Form einer finanziellen Unterstützung und nicht nach dem Vorbild der Sozialversicherung mit erworbenen Ansprüchen, der dauerhaften Legitimation durch einen Generationenvertrag und der diesem Prinzip innewohnenden automatischen Anpassung an das Lohnniveau.

Nach der endgültigen Übernahme der Kindergeldleistungen durch den Bundeshaushalt 1964 und vor allem im Zusammenhang mit der Sozialenquete 1966 stellte sich zunehmend die Frage nach einer Vereinheitlichung der beiden Säulen des Familienlastenausgleichs. Ausschlaggebend hierfür war vor allem, daß viele Familien die Steuerfreibeträge nicht ausschöpfen konnten, da ihr Einkommen im steuerfreien Bereich lag. Drei Modelle zur Vereinheitlichung waren denkbar: 1. ein reines Kindergeld, 2. eine reine steuerliche Lösung, die durch eine „Negativsteuer“ ergänzt würde, und 3. ein Abzug von der Steuerschuld. Bei der dritten Lösung wäre der Abzug von der Steuerschuld für alle Kinder in Familien, die steuerpflichtig waren, gleich hoch gewesen – also ohne Progressionswirkung. Es handelte sich quasi um eine Art Kindergeld, das vom Finanzamt ausgezahlt werden sollte. Die zweite Lösung spiegelte dagegen noch die progressive Wirkung der unterschiedlichen Steuerklassen. Familienpolitische Argumente sprachen schon länger für eine Abschaffung der Steuerfreibeträge. Familienminister Bruno Heck hatte bereits während der Verhandlungen über das „Sozialpaket“ Anfang der sechziger Jahre ihre Streichung erwogen. 1967 stellte er diesen Teil des Familienlastenausgleichs im sogenannten „Heck-Plan“ zur Vereinheitlichung des Familienlastenausgleichs erneut zur Disposition. Damit hatte er sich vom Prinzip des

„schichtinternen“ Ausgleichs, das ursprünglich das familienpolitische Hauptargument der Unionsparteien für die Kinderfreibeträge gewesen war, gelöst. Von sozialdemokratischer Seite waren die Freibeträge schon länger kritisiert worden.

Gegen eine Reform sprachen aber schwerwiegende finanzpolitische Probleme: Einmal wurden die Steuerfreibeträge zu einem erheblichen Teil von den Ländern finanziert. Alle drei Lösungen tangierten daher die Länderfinanzen. Das Kindergeldmodell hätte die Länderhaushalte stark entlastet, eine Steuerlösung – sei es als Freibetrag oder als Abzug von der Steuerschuld – hätte dagegen die Belastung der Länder erhöht. Diese finanztechnische Verflechtung zwischen Bund und Ländern machte die Verhandlungen über eine Reform des Familienlastenausgleichs kompliziert. Hinzu kam die steuerrechtliche Verpflichtung, das Existenzminimum des Kindes steuerfrei zu halten. Die Gründe für die lange Phase des Stillstands vor der Reform 1974 lagen weniger in der Familienpolitik als vielmehr darin, daß der wirtschaftliche Familienlastenausgleich in sachfremde Zusammenhänge eingebunden war.

Im Laufe der zehnjährigen Diskussionen wurden auch völlig andersartige Modelle, darunter der schon 1955 für die Rentenreform entwickelte „Schreiber-Plan“, in die Diskussion eingebracht. Keiner der grundsätzlich neuen Ansätze konnte sich aber durchsetzen. Die politischen Überlegungen spitzten sich am Ende auf die Alternativen Kindergeld oder Steuerlösung zu. Der Widerstand der Länder führte letztlich dazu, daß sich in der Reform 1974 nicht die Steuerlösung, sondern das Kindergeldkonzept durchsetzte.

Die Abschaffung der Steuerfreibeträge im Zuge der vereinheitlichenden Familienlastenausgleichsreform von 1974 war allerdings nicht von Dauer. Schon 1982 setzte die Unionsregierung die Steuerfreibeträge zunächst auf niedrigem Niveau wieder in Kraft. 1985 wurden sie kräftig erhöht und bilden seither wieder einen wichtigen Teil des bundesdeutschen Familienlastenausgleichs. Ausschlaggebend für die Wiedereinführung waren weniger die familienpolitischen Aspekte als vielmehr die mit den Freibeträgen verbundenen steuersystematischen Gründe. Diese Argumente überwogen letztlich auch entgegenstehende familienpolitische Erwägungen.

Betrieben die Familienminister in der Bundesrepublik mit dem Familienlastenausgleich eine Politik zugunsten kinderreicher Familien – oder waren sie eher „Kleinfamilienminister“?¹ Betrachtet man, was letzten Endes in den Geldbeuteln der Familien ankam, dann bildeten die steuerlichen Freibeträge den wirkungsvolleren Teil der Maßnahmen, der vor allem dem Mittelstand und Beziehern höherer Einkommen zugute kam. Da die Steuerfreibeträge bereits ab dem ersten Kind wirksam wurden, zielten sie nicht nur auf die kinderreiche Familie. Im Gegenteil: Die wenigsten Familien hatten ein so hohes Einkommen, daß sie die Freibeträge

¹ So „Die Welt“ vom 23. 9. 1970. Hintergrund des Titels war die Diskussion um eine Kindergelderhöhung. Im zweiten Bundeskindergeld-Änderungsgesetz vom 16. 12. 1970 wurde nur das Kindergeld für das dritte Kind erhöht (von 50 auf 60 DM monatlich). Für das Zweitkindergeld wurde zwar die Einkommensgrenze erhöht, aber der Betrag von nur 25 DM pro Monat blieb erhalten. Vgl. 2. BKGG-ÄndG vom 16. 12. 1970, BGBl. I (1970), S. 1725.

für viele Kinder geltend machen konnten. Kinderreichtum „lohnte“ sich steuerlich daher nur in Ausnahmefällen. Die familienpolitische Zielgruppe der Steuerfreibeträge war breiter als die des Kindergeldes, denn dieser Teil des Familienlastenausgleichs förderte nicht nur kinderreiche Familien, sondern auch solche mit nur einem oder zwei Kindern. Anspruch auf Kindergeld konnte dagegen zunächst erst ab dem dritten Kind angemeldet werden. Anders betrachtet: Die steuerlichen Freibeträge erreichten die Familien auch in einem frühen Stadium der Familienbildung und förderten daher auch die junge Familie in der Aufbauphase.

Durch das Kindergeld wurden dagegen bis zur Reform 1974 hauptsächlich kinderreiche Familien mit mindestens drei Kindern unterstützt. Zwar gab es seit 1961 auch für das zweite Kind Kindergeld, jedoch nur für Familien, deren Einkommen unter einer bestimmten Grenze lag. Ähnlich wie die Steuerfreibeträge nach 1962 nicht mehr erhöht wurden, stagnierte auch das als Komplementärleistung dazu konzipierte sogenannte Zweitkindergeld während der sechziger Jahre bei 25 DM pro Kind, während die Kindergeldbeträge für weitere Kinder wesentlich höher lagen und auch mehrfach erhöht wurden.

Betrachtet man beide Elemente des Familienlastenausgleichs zusammen, dann war die Förderung um so besser, je höher das Einkommen der Familie war. Nur für Besserverdienende bot der Familienlastenausgleich wirksame Anreize für Kinderreichtum, denn sie konnten zusätzlich zum Kindergeld hohe Steuerfreibeträge anmelden. Je geringer das Einkommen einer Familie war, um so niedriger war auch die Zahl der Kinder, für die die Familie beide Elemente des Familienlastenausgleichs geltend machen konnte.

In der öffentlichen Wahrnehmung sah das jedoch ganz anders aus. In der Regel ging es in Diskussionen um den Familienlastenausgleich hauptsächlich um das Kindergeld. Die komplizierten Auswirkungen der Steuerfreibeträge wurden dagegen seltener thematisiert. Auch setzten die Familienväter die Kosten für ein Kind genauso von der Steuer ab wie für ein Auto oder einen Bürostuhl. Diese Freibeträge für Kinder wurden kaum als staatliche „Leistung“ wahrgenommen, sondern als steuerrechtliche Selbstverständlichkeit. Das Kindergeld, das als Barzahlung oder Überweisung direkt ausgehändigt wurde, hatte in den Augen der Empfänger dagegen eher den Charakter einer Sozialleistung. Diese etwas einseitige Wahrnehmung trug erheblich dazu bei, daß in der öffentlichen Diskussion um den Familienlastenausgleich der Eindruck entstand, es ginge hauptsächlich um die Förderung der kinderreichen Familien mit mindestens drei Kindern, die auch der erste Bundesfamilienminister Franz-Josef Wuermeling propagierte.

Bisher wurde die Dekade zwischen 1965 und 1975 als eine Phase familienpolitischer Stagnation angesehen, in der die wirtschaftlichen Leistungen für die Familie im Schatten anderer sozialpolitischer Reformvorhaben standen. Tatsächlich entwickelten sich in dieser Zeit aber neue Instrumente, die heute zu den Hauptelementen einer integrierten Familienpolitik zählen, wie beispielsweise die Familienberatungseinrichtungen oder die Kindergärten. Wechselt man die Perspektive und betrachtet nicht mehr nur die Bundesebene allein, lassen sich die sechziger Jahre als Transformationsphase der Familienpolitik beschreiben, in der wirtschaftliche Hilfen zugunsten von Infrastrukturmaßnahmen bzw. sozialen Dien-

sten in der öffentlichen Diskussion zunehmend in den Hintergrund traten und die Länder als Akteure der Familienpolitik aufgewertet wurden.

Mitte der sechziger Jahre eröffnete Bruno Heck, der 1962 den ersten Bundesfamilienminister Franz-Josef Wuermeling im Amt abgelöst hatte, einen neuen familienpolitischen Schwerpunkt: die „Stärkung der Erziehungskraft der Familie“. Dieser neue Bereich war das erste große familienpolitische Handlungsfeld, für welches das Familienministerium selbst verantwortlich zeichnete. Bis dahin hatte es nur koordinierende Aufgaben gehabt. In der Schlüsselrolle für sein neues Ziel sah der Familienminister die Familienbildung und -beratung. In den sechziger Jahren wurden Probleme der Familien virulent, denen man mit Geldleistungen nicht wirksam begegnen konnte und die ganz andere, qualitative Maßnahmen erforderten als den Familienlastenausgleich, der nur ein sehr unscharfes politisches Instrument darstellte.

Schon in den fünfziger Jahren hatten sich drei unterschiedliche Ansätze zur Familienberatung in der Bundesrepublik herausgebildet: die der paritätischen Träger, die der konfessionellen Träger und die der „Deutschen Gesellschaft für Ehe und Familie“, später Pro Familia. Pro Familia unterschied sich in zwei zentralen Punkten von den anderen Trägerverbänden: Sie propagierte erstens Geburtenkontrolle und Familienplanung und arbeitete zweitens fast ausschließlich mit Ärzten als Beratern. Insbesondere die konfessionellen Träger wandten sich indes zunächst gegen die offensive Aufklärung über Verhütungsmethoden. Auch versuchten sie, gemäß ihrem umfassenderen Ansatz das Berufsbild des professionellen Ehe- und Familienberaters jenseits der medizinischen Ausbildung zu etablieren. Diese beiden Punkte erwiesen sich vor allem im Zusammenhang mit der Einführung des ersten hormonellen Verhütungsmittels „Anovlar“ 1961 auf dem deutschen Markt als entscheidend für die weitere Entwicklung. Da die „Anti-Baby-Pille“ verschreibungspflichtig war, mußte jede Frau, die mit diesem Mittel verhüten wollte, zwangsläufig einen Arzt aufsuchen. Mit steigender Popularität dieser Verhütungsmethode in der Bevölkerung drohte den konfessionellen und paritätischen Familienberatungsstellen, die gerade eine professionelle Ehe- und Familienberatung, die nicht auf den biologisch-medizinischen Blickwinkel beschränkt blieb, etablieren wollten, und die auch keinen Beratungsschwerpunkt in Verhütungsfragen hatten, die Klientel abzuwandern. Für Pro Familia, die bis Anfang der sechziger Jahre in der Beratungslandschaft Westdeutschlands eine eher untergeordnete Rolle spielte, bedeutete die Einführung der „Anti-Baby-Pille“ dagegen einen enormen Aufschwung.

Die konfessionellen und paritätischen Trägerverbände antworteten auf diese Herausforderung zum einen mit einem Professionalisierungsschub, wodurch die Ausbildung der Ehe- und Familienberater vereinheitlicht werden sollte. Außerdem bauten sie ihr Einrichtungsnetz stark aus. Gleichzeitig forderten sie vom Bundesfamilienministerium Unterstützung in ihrem Kampf gegen das sich abzeichnende Beratungsmonopol der Ärzte. Daß die gestiegene Nachfrage nach Familienbildungs- und -beratungseinrichtungen ganz in den Gesundheitssektor abzudriften drohte, hatte den Bundesfamilienminister allerdings schon früher auf den Plan gerufen. Die Initiative zu einem politischen Engagement in diesem Bereich war wohl zumindest anfangs hauptsächlich vom Bundesfamilienministe-

rium ausgegangen. Jedenfalls scheinen weder die Trägerverbände der Familienbildungsstätten noch die Familienverbände zu dem Zeitpunkt, als Heck die ersten Kontakte zu Familienbildungsträgern suchte, von sich aus Forderungen angemeldet zu haben. Die Familienverbände nahmen Bildungsfragen erst ab Ende der sechziger Jahre als einen zentralen Teil der Familienpolitik wahr. Zuvor fanden sich Forderungen zur Familienbildung und -beratung nur in marginalen Positionen ihrer Forderungskataloge.

Das neue familienpolitische Handlungsfeld der Beratung war geprägt von einer charakteristischen Konfliktlinie der sechziger Jahre: Familienbildung und -beratung war traditionell im Grenzbereich zwischen Familien- und Gesundheitspolitik angesiedelt. Die Konkurrenz zwischen Familien- und Gesundheitsressort wurde auch durch die Zusammenlegung beider Bereiche bei der Regierungsbildung 1969 nur oberflächlich beigelegt.

Es war für den Bundesfamilienminister schwierig, jenseits einer rein finanziellen Unterstützung der bundesweiten Trägerverbände auch Einfluß auf ihre inhaltliche Arbeit zu nehmen, denn Einrichtungen der Familienbildung und -beratung waren in der Regel nicht zentralstaatlich organisiert, sondern befanden sich zu meist in kommunaler oder freier Trägerschaft. Als Teilbereich des Bildungswesens unterlag die Kompetenz für diese Einrichtungen im allgemeinen der Kulturhoheit der Länder. Die Systematisierung und Steuerung dieses Bereichs stieß aufgrund der komplizierten Verflechtung der verschiedenen Ebenen schnell auf Probleme, die aus der traditionell gemischten Organisation dieser Einrichtungen im föderativen System Westdeutschlands erwuchsen. Nicht nur konzeptionell, sondern auch institutionell mußten daher neue Wege beschritten werden.

Finanziell förderte das Bundesfamilienministerium schon seit 1957 die Trägerverbände der Familienbildungsstellen. Die Zuschüsse trugen maßgeblich dazu bei, daß diese erste eigene Ausbildungslehrgänge für ihre Mitarbeiter einrichten konnten. Seit Mitte der sechziger Jahre wollte Bundesfamilienminister Heck aber darüber hinaus steuernden Einfluß nehmen. Zu diesem Zweck mußte erst einmal das Feld der Familienbildungsmaßnahmen genauer definiert werden, denn hinter dem Stichwort der Familienbildung verbargen sich ganz unterschiedliche Maßnahmen und Ansätze. Daher lud Heck 1967 die Träger der Familienbildung zu Gesprächen in sein Ministerium ein. Der Verdienst dieser Gesprächsrunden bestand vor allem in der begrifflichen und organisatorischen Trennung der Begriffe Geschlechtererziehung, Gesundheitserziehung, Familienberatung und Familienplanung. Geschlechtererziehung galt dabei, soweit sie die Aufklärung in der Schule betraf, als Aufgabe im Bereich der Kulturhoheit der Länder, die Gesundheitserziehung ressortierte im Gesundheitsministerium. Für die beiden anderen Bereiche war das Bundesfamilienministerium zuständig. Die Gesprächsrunde befaßte sich allerdings dann doch vor allem mit der Geschlechtererziehung. Diese umfaßte zum einen die sexuelle Aufklärung von Kindern und Jugendlichen und zum zweiten die Vorbereitung von Erwachsenen, sowohl Eltern als auch Lehrern, für ihre Aufklärungsaufgabe gegenüber den Kindern. Insbesondere im zweiten Bereich sahen die Familienbildungseinrichtungen ihr angestammtes Handlungsfeld.

Um in dem sich neu formierenden Feld der Geschlechtererziehung einen festen Ort für die eigene Arbeit zu verankern, hatte der Gesprächskreis jedoch im Bun-

desfamilienministerium keinen idealen Ansatzpunkt gewählt. In den folgenden zwei Jahren wurde die Gesprächsrunde im Bundesfamilienministerium zweimal von Ländergremien in entscheidenden Fragen übergangen: Bei den Richtlinien zur Sexualerziehung in den Schulen, die die Kultusministerkonferenz 1968 verabschiedete, und bei der Abfassung des „Sexualkunde-Atlas“, den die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung 1969 als Aufklärungsmaterial für den Schulunterricht kurz vor der Bundestagswahl herausgab. Bereits 1968 bildeten sich daher auch in einigen Ländern familienpädagogische Arbeitskreise, um mit den Landesregierungen direkt in Kontakt zu treten.

Nachdem der Weg der Gesprächsrunden nicht sehr erfolgreich gewesen war, wählten die sozialdemokratischen Familienministerinnen Käte Strobel und Katharina Focke nach 1969 zusätzlich andere Verfahren, um die Entwicklung der Familienberatung in ihrem Sinne zu beeinflussen. Zum einen sind hier die Aufklärungskampagnen zu nennen, in denen sich die Ministerinnen direkt, ohne den Umweg über die Familienbildungsstätten, an die Bevölkerung wandten. Aber auch die Förderung der Familienbildungsstellen hatte man weiterhin im Blick. Hier umging Katharina Focke ab 1974 die Kompetenz der Länder durch vom Bund geförderte Modellprojekte. Solche Modellprojekte waren auf drei Jahre angelegt. Danach mußte entweder das Land die Förderung übernehmen oder das Projekt lief aus. Hintergrund der Modellmaßnahmen war die Anfang der siebziger Jahre erneut aufgeflamnte Diskussion um eine Reform des Abtreibungsrechts. Sowohl die Schwangerschaftskonfliktberatung als auch das Tagesmuttermodell waren als „flankierende“ Maßnahmen zur Liberalisierung des Abtreibungsrechts konzipiert.

Traditionelle Ansätze der Familienbildung waren bereits in der Weimarer Zeit im Kontext der Mädchen- und Frauenbildung entstanden. In sogenannten „Mütterschulen“ sollte den jungen Frauen das Wissen vermittelt werden, das sie für ihre Rolle als Hausfrau und Mutter brauchten. Den Ansatz der geschlechtsspezifischen Mädchen- und Frauenbildung als eigenen Bildungssektor verfolgten vor allem die katholischen Träger von Mütterschulen. Erst in den sechziger Jahren veränderten die Mütterschulen ihr Angebot in zweifacher Weise: Zum einen wurden die praktischen Näh-, Koch- und Krankenpflegekurse zunehmend zugunsten von sozialpsychologischen Analysen von Partnerschafts- und Erziehungsproblemen eingeschränkt. Zum zweiten richteten sich die Seminare nicht mehr ausschließlich an Frauen, sondern auch an Männer bzw. an die ganze Familie. Symbolisch spiegelt sich dieser Wandel in der Umbenennung fast aller Mütterschulen in „Familienbildungsstätten“. Durch die Intellektualisierung hofften die Mütterschulen auch, den Anschluß an das Bildungswesen zu behalten und als Einrichtungen der Erwachsenenbildung staatlich gefördert zu werden. Allerdings war diese Tendenz nicht unumstritten. Es wurde auch Kritik laut, die sich gegen die zunehmende Akademisierung des Angebotes richtete. Vor allem die katholischen Mütterschulen taten sich mit dem Wandel schwer. Sie stellten in diesem Zusammenhang ein bremsendes Moment für die gesamte Entwicklung dar, denn ein Großteil aller Mütterschulen in der Bundesrepublik befand sich in katholischer Trägerschaft.

Einen zweiten Kontext bildet die Gesundheitsfürsorge. Der Zusammenhang erscheint auf den ersten Blick nicht zwingend, aber die Einrichtungen des Mütter-

genesungswerkes sahen sich trotz ihres gesundheitsfürsorgischen Grundauftrags auch als Familienbildungsstätten. Wieder war der Ansatzpunkt die Frau. Die Geschichte des Müttergenesungswerks ist in zweifacher Hinsicht besonders bemerkenswert: Erstens wurde hier in der ersten Hälfte der sechziger Jahre der Versuch unternommen, eine Hilfseinrichtung speziell für die Probleme der „Nur-Hausfrau“ einzurichten. Zweitens wandte sich diese Einrichtung auch an Frauen in einer späten Familienphase, in der die Kinder schon älter, häufig auch schon aus dem Haus waren. Letztlich konnte dieser Ansatz aber das Odium der Fürsorgeeinrichtung für soziale Randgruppen nicht abschütteln und sich daher auch nicht breitenwirksam durchsetzen.

Ein dritter Kontext ist der der Schwangerschaftskonfliktberatung. Hier zeigt sich exemplarisch am Beispiel Bayerns, welche Dynamik die Konkurrenz zwischen Bund und Land entfalten konnte, wenn ein Bundesland wie Bayern sich gegen eine Einmischung durch den Bund wehren wollte. Innerhalb weniger Jahre baute Bayern auf eigene Kosten ein relativ dichtes Netz an Familienbildungsstätten auf und förderte diese Einrichtungen mit einem massiv aufgestockten Etat. Die Aktivität erklärt sich maßgeblich daraus, daß Bayern dem Bundesfamilienministerium und seinem Modellprojekt zur Schwangerschaftskonfliktberatung zuvorkommen wollte. Ziel der bayerischen Staatsregierung war es, die Modellmaßnahmen des Bundes in der Schwangerschaftskonfliktberatung zu unterlaufen. Seine Motivation zog Bayern aus den Differenzen um das Ziel der Beratungen. Während die Bundesfamilienministerin eine gezielte Beratung im Hinblick auf die Abtreibung favorisierte, wollte die bayerische Staatsregierung eine umfassende Beratung, die die gesamte Familiensituation erfaßte, und lehnte die „Unterbrechungsberatungsstellen“ ab.

Betrachtet man die Familienpolitik aus der Sicht des Bundesfamilienministers, dann spielte die Kindergartenfrage keine große Rolle. Zunächst war sie Aufgabe der freien Träger und Kommunen sowie der aufsichtführenden Landesbehörden. In den fünfziger Jahren entwickelte sich der Kindergartensektor dezentral und weitgehend unkoordiniert. Als 1961 mit der Novelle des Jugendwohlfahrtsgesetzes ein Reformimpuls für die Kindergärten von der Bundesebene ausging, begann gleichzeitig der Bildungsaspekt zunehmend die sozialen Aufgaben des Kindergartens zu überlagern. Damit geriet die Kindergartenfrage in den Kompetenzbereich der Länder, die in Bildungsfragen ihre Kulturhoheit behaupteten. Seit Mitte der sechziger Jahre erfuhr der Kindergartensektor eine tiefgreifende Veränderung und einen erheblichen Ausbau. Ein Hauptgravitationszentrum der Veränderungen bildeten die Landesregierungen, in deren Kultur- und Sozialressorts die grundlegenden Entscheidungen über die Kindergartenfrage gefällt wurden.

Die Nachkriegsphase, in der die Kindergärten vor allem chronisch überfüllte Nothilfeeinrichtungen gewesen waren, endete erst mit der Novelle des Jugendwohlfahrtsgesetzes von 1961. Infolge dieser Novelle erließen die Bundesländer allgemeine Richtlinien für den Betrieb von Kindergärten. Deren Umsetzung stürzte die Kindergartenträger, vor allem die konfessionellen Wohlfahrtsverbände, die drei Viertel der Kindergärten unterhielten, in eine Krise. Die Begrenzung der Gruppengröße, die Professionalisierungsansprüche an das Personal – in einer Zeit, in der ohnehin Nachwuchsprobleme bestanden – und nicht zuletzt die

Vorgaben für die räumliche Ausstattung der Kindergärten waren ohne massive staatliche Unterstützung nicht zu erfüllen.

Nicht allein die durch die neuen Richtlinien verschärfte Krise der Kindergärten war jedoch der Grund für das staatliche Engagement in diesem Bereich. Hinzu kam, daß der Kindergarten zunehmend einen bildungspolitischen Auftrag als Elementarstufe des Bildungssystems erhielt. In Fragen der Bildungspolitik bestand aber traditionell ein stärkerer Gestaltungs- und Förderungsanspruch des Staates als bei sozialen Infrastruktureinrichtungen. Die bayerische Regierung hatte Anfang der siebziger Jahre allerdings ganz andere Vorstellungen von der Ausgestaltung dieses neu hinzugekommenen Teils des Bildungssektors als die sozialliberale Bundesregierung. Statt einer zunehmenden Leistungsorientierung und Verschulung und der damit drohenden Verstaatlichung wollte man im Freistaat den familiennahen Charakter und die kleinkindgemäße Pädagogik sowie organisatorisch den Vorrang der freien Trägerschaft erhalten. Um die Gestaltungsfreiheit für die eigenen Vorstellungen zu bewahren, wählte man in Bayern im parteiübergreifenden Konsens eine föderative Strategie: Unter Berufung auf die Kulturhoheit des Landes erließ Bayern 1972 ein Kindergartengesetz, das formal nur im schulnahen Bereich erlassen werden konnte. Inhaltlich legte das Gesetz jedoch gerade Regelungen gegen eine Verschulung des Kindergartensektors fest. Durch den Schachzug eines Landesgesetzes erweiterte das bayerische Kindergartengesetz den Kompetenzbereich Bayerns um den wichtigen Sektor der vorschulischen Erziehung. Das Gesetz zielte darauf, die Verstaatlichungsbestrebungen der Bundesregierung und der Bund-Länder-Kommission quasi mit deren eigenen Mitteln auszuhebeln. Das Kalkül lautete dabei: Je stärker die Bindung an den Bildungssektor, um so größer die Landesautonomie bei der Ausgestaltung des Kindergartenbereichs, was wieder Freiräume bei der gewünschten Abgrenzung gegen Verschulungstendenzen schuf.

Durch die bildungspolitische Diskussion um den Kindergarten geriet beinahe in Vergessenheit, daß die Kindergärten auch familienpolitische Bezüge hatten: Zum einen waren sie für die Kinder „familienergänzende“ Einrichtungen, die vor allem in den Kleinfamilien den fehlenden Kontakt zu anderen gleichaltrigen Kindern ersetzen sollten. Wenn Erziehungsprobleme auftauchten, sollte der Kindergarten die Mütter beraten und ihnen helfen. Hinzu kam zweitens, daß die Kinder tagsüber „versorgt“ waren und damit der Kindergarten die Mütter von einem Teil der Betreuungsarbeit entlastete. Vor allem berufstätige Mütter waren häufig darauf angewiesen, ihre Kinder zumindest zeitweise in eine solche Einrichtung geben zu können. Gerade dieser Aspekt war es, der den Zeitgenossen in Bayern in der ersten Hälfte der sechziger Jahre einen an der Nachfrage orientierten Ausbau der Kindergarteneinrichtungen politisch fragwürdig erscheinen ließ. Der Versuch der Familienpolitiker, auf die Veränderungen gestaltend Einfluß zu nehmen, scheiterte letztlich sowohl in Bayern als auch auf Bundesebene. Der Ausbau des Kindergartensektors in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre geschah unter bildungspolitischem Vorzeichen.

Zusammenfassend läßt sich in den ersten zwei Jahrzehnten bundesrepublikanischer Familienpolitik ein Leitbildwandel in zweifacher Weise konstatieren: Erstens wurde das Leitbild der Hausfrauenehe zugunsten der partnerschaftlichen

Ehevorstellung, in der die Rollen der Geschlechter nicht festgelegt waren, mit weitreichenden Folgen für die innere Struktur der Familie abgelöst. Tendenzen dieses Wandels kann man bereits in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre unter den Unionsministern Heck und Brauksiepe ausmachen; zum Durchbruch kam das neue Leitbild aber verstärkt, nachdem die sozialdemokratischen Familienministerinnen das Amt übernommen hatten.

In der Folge dieses Wandels veränderte sich auch die Haltung zur Frage der Müttererwerbstätigkeit. Der markanteste Leitbildwandel in diesem Punkt fand mit dem parteipolitischen Wechsel im Familienministerium 1969 statt. Die Sozialdemokraten hatten in ihr familienpolitisches Leitbild zunehmend ein Emanzipationsmodell integriert, das von einer Erwerbstätigkeit der Frau als Grundlage der Selbstverwirklichung ausging. Während die Unionsfamilienminister das Phasenmodell, das nur eine zeitweise Erwerbstätigkeit der Frau vorsah, zum Leitbild erhoben hatten, zielte die sozialdemokratische Familienpolitik schwerpunktmäßig auf eine gleichzeitige Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit für die Frauen. Der Abschied vom Leitbild der Hausfrauenehe mündete aber im Gegensatz zur Entwicklung in der DDR nicht in die entgegengesetzte Norm der voll-erwerbstätigen Familienmutter. In der Bundesrepublik entwickelten sich statt dessen je nach parteipolitischer Couleur verschiedene Mischformen zwischen der zeitweiligen reinen Familien-Hausfrau, der teilzeiterwerbstätigen und der voll-erwerbstätigen Mutter, deren jeweilige Probleme durch familienpolitische Infrastrukturmaßnahmen ausgeglichen werden sollten. Diese Maßnahmen konnten zwar die „Doppelbelastung“ der Frauen erleichtern, aber ihre schlechtere Position auf dem Arbeitsmarkt nicht ganz nivellieren, was vor allem in der Wirtschafts- und Arbeitsmarktkrise nach dem Ölschock Mitte der siebziger Jahre spürbar wurde.

Entscheidend für die Gestaltung der familienpolitischen Maßnahmen war, auf welche Weise und in welchem Ausmaß wissenschaftliche Erkenntnisse über die soziale Situation Eingang in den politischen Prozeß fanden. Im Vergleich zu anderen Politikfeldern herrschten in der Familienpolitik große Blockaden gegen eine „Verwissenschaftlichung“, weil hier wertgeleitete Urteile eine maßgebliche Rolle spielten. Vor allem beim ersten Familienminister Wüermeling standen politische Maßnahmen stets unter dem Vorzeichen eines starken transzendentalen Leitbildes. Wüermeling kam als prononciert katholischer Minister ins Amt. Sein Programm hatte eine überkonfessionell integrierende Wirkung. Dies erklärt auch den Befund, daß man auf seiten der evangelischen Kirche keinen grundsätzlichen Widerstand gegen das Ministerium findet. Bei der Besetzung von Posten im Ministerium und im Beirat für Familienfragen wurde die konfessionelle Parität gewahrt. Diese Betonung der konfessionellen Ausgewogenheit war Ausdruck der hohen Bedeutung, die die christlichen Kirchen diesem Politikfeld zumaßen. Führende Positionen waren in den ersten Jahren mit Vertretern eines christlichen Familienleitbildes besetzt.

Anfang der sechziger Jahre kam Unruhe in die christlich geprägte bundesdeutsche Familienpolitik. Drei Faktoren trafen dabei zusammen. Erstens schied Wüermeling als ein vehementer Verfechter des leitbildgebundenen Nicht-Einmischungs-Prinzips aus dem Amt. Sein Nachfolger Bruno Heck vertrat einen

funktionalen Ansatz, der familienpolitische Maßnahmen zur Stabilisierung vermeintlicher „Funktionsstörungen“ der Familie erlaubte. Außerdem kam es in der ersten Hälfte der sechziger Jahre zu einer konfessionellen Polarisierung. Auf protestantischer Seite entspann sich eine intensive Diskussion über das geschlechterpolitische Leitbild. In dieser Zeit fungierte zunehmend nicht mehr das Bundesfamilienministerium als Hauptansprechpartner für evangelische Kreise, sondern die familienpolitisch engagierte Gesundheitsministerin Elisabeth Schwarzhaupt, die unter anderem auch in der Eherechtskommission der evangelischen Kirche mitarbeitete. Dadurch verlor das Bundesfamilienministerium an konfessionsübergreifender Integrationskraft. Zwischen Familien- und Gesundheitsressort bildete sich eine konfessionell geprägte Rivalität, und die Konkurrenzsituation förderte die Bereitschaft zu aktivem Handeln. Schließlich waren in den sechziger Jahren, vor allem seit der Einführung der hormonellen Verhütung, neue grundlegende familienpolitische Fragen entstanden, die einen neuen Politikstil erforderten. 1966, mit der Übernahme des Gesundheitsressorts durch die Sozialdemokratin Käthe Strobel, wurden im Bundesfamilienministerium die christlichen Ansätze wieder stärker integriert, um der neuen Gesundheitsministerin entgegenzutreten, denn im Gesundheitsressort versuchte die bekennende Atheistin Strobel eine Entchristlichung derjenigen familienpolitischen Bereiche durchzusetzen, auf die ihr Ressort Zugriff hatte. Mit der Zusammenlegung des Familien- und des Gesundheitsressorts 1969 griff diese Tendenz auch auf die gesamte Familienpolitik über.

Vor diesem Hintergrund läßt sich bilanzieren, daß sich im Jahrzehnt zwischen 1960 und 1970 das Verhältnis zwischen Wissenschaft und Familienpolitik grundlegend wandelte. Die Umformung des Beirats in ein Wissenschaftlergremium 1959 leitete diesen Umbruch ein. In der ersten Hälfte der sechziger Jahre beherrschten aber noch Blockaden und Reibungsverluste die Zusammenarbeit, da die Art und Weise der Kooperation theoretisch unklar und in der Praxis auch noch nicht erprobt war. Einige Versuche von Mitgliedern des wissenschaftlichen Beirats, kritisch auf die Gestaltung der Familienpolitik Einfluß zu nehmen, scheiterten in dieser Zeit. Noch bei der Abfassung des ersten Bundesfamilienberichtes zwischen 1965 und 1968 gab es keine geregelten Verfahren für die Zusammenarbeit zwischen wissenschaftlichen Experten, Politikern und Verwaltungsbeamten. Erst in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre etablierte sich parallel zur Ausweitung des familienpolitischen Handlungsfeldes die Praxis wissenschaftlicher Expertisen. In diese Zeit fallen auch die – letztlich gescheiterten – Verhandlungen über die Gründung eines eigenen familienwissenschaftlichen Forschungsinstituts. Der Familienzwischenbericht von 1972 war schließlich Ausdruck der neuen Praxis, die wissenschaftliche Untersuchungen von politischen Aussagen trennte und unter dem Vorzeichen einer „rationalen“ Familienpolitik Verfahren entwickelte, um die Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Politik transparenter zu gestalten.

Betrachtet man den Ausbau der familienpolitischen Maßnahmen in den sechziger Jahren, dann kann man im Vergleich zur vorherigen Dekade zwei Leitlinien der Differenzierung erkennen: Zum ersten spezialisierten sich die Angebote mit dem Ausbau des Bildungs- und Beratungsangebots auf lebensphasenspezifische Probleme. Im Gegensatz zu den wirtschaftlichen Hilfen, die nach dem Gießkan-

nenprinzip alle Familien mit Kindern unterhalb einer bestimmten Altersgrenze erreichen, gingen die Beratungsangebote auf individuelle Probleme in einzelnen Phasen des Familienzyklus ein, angefangen von Aufklärungs- und Verhütungsfragen über die Erziehungsberatung für junge Eltern bis hin zu Hilfen für die Mütter am Ende der Familienphase, wie sie beispielsweise das Müttergenesungswerk anbot. Familienberatung war ein sehr zielgenau dosierbares familienpolitisches Instrument. Zudem war die Lenkungskraft einer Familienbildungsmaßnahme zugunsten eines bestimmten Familienleitbildes wesentlich größer als die einer finanziellen Unterstützung.

Zum zweiten waren die sechziger Jahre eine Phase der geschlechtsspezifischen Ausdifferenzierung des familienpolitischen Handlungsfeldes mit einem Schwerpunkt auf den Frauen. Während sich der Familienlastenausgleich wie auch alle anderen Punkte des familienpolitischen Programms des ersten Familienministers Wuermeling an die Familie als Ganzes gerichtet hatten, bildeten zunächst nahezu ausschließlich Frauen die Zielgruppe der Bildungs- und Beratungseinrichtungen, die Mitte der sechziger Jahre in den Fokus der Familienpolitik rückten. Mit den Beratungs- und Bildungseinrichtungen kamen die Frauen als Verantwortungsträger in der Familie zunehmend in den Blick der Familienpolitik. Ihre spezifischen Probleme und ihre Kritik an der bisherigen Entwicklung fanden zunehmend auch in der Bundes- und in den Landesregierungen Gehör. Diese Hinwendung zur Situation der Frauen wurzelte zum einen in der traditionellen Ausrichtung der meisten familienpädagogischen Einrichtungen auf Hausfrauen und Mütter. Zudem trug sie aber in nicht geringem Maße auch der Erkenntnis Rechnung, daß es vor allem die neue Auffassung der Frau von ihrer Rolle als Hausfrau und Mutter war, die krisenhafte Veränderungsprozesse heraufbeschworen hatte. Die gewandelte intergenerationelle Wertevermittlung, die schwindenden Kenntnisse vieler Frauen in praktischen Fragen der Haushaltsführung und Kindererziehung und die Probleme durch neue Fragen in diesem Bereich sollten durch Bildungs- und Beratungsangebote kompensiert werden.

Zwei Faktoren dynamisierten die Entwicklung der Familienpolitik: die Bildungsdebatte und das verfassungsrechtliche Gleichberechtigungsgebot. Der Ausbau des Bildungswesens wirkte sich dabei in dreifacher Weise aus: Im Untersuchungszeitraum erhöhte sich erstens das allgemeine Ausbildungsniveau der Frauen signifikant. Das hatte unter anderem zur Folge, daß die „Opportunitätskosten“ der Frauen bei Aufgabe ihrer Erwerbsarbeit stark anstiegen. Dadurch wurde Haus- und Familienarbeit indirekt mehr wert: Gab eine Frau die Berufstätigkeit zugunsten der Haus- und Familienarbeit auf, dann verlor sie damit ihr aktuelles Einkommen, häufig auch die Karriereoptionen und schließlich ihren Anspruch auf eigene Altersversorgung. Wollte man einen (wirtschaftlichen) Ausgleich für die Familienarbeit schaffen, dann mußte man nun mit viel höheren Summen rechnen, als zu Zeiten, in denen eine Berufstätigkeit von Ehefrauen und Müttern nicht zur Debatte gestanden hatte. Bildung schien zweitens auch ein „Allheilmittel“ für gesellschaftliche Probleme zu sein. Angesteckt durch die Euphorie der sechziger Jahre, wollten auch Familienpolitiker durch Bildungsmaßnahmen die inneren Konflikte der Familie lösen. Drittens stellte die Aufwertung des Kindergartens zum Elementarbereich des Bildungswesens und der aufgrund

dessen vielfach obligatorisch geforderte Kindergartenbesuch das familienpolitische Leitbild des vorausgegangenen Jahrzehnts in Frage.

Der im Sozialstaat umzusetzende Gleichberechtigungsanspruch bezog sich vor allem auf eine eigenständige soziale Sicherung für Mütter. Familienpolitisch relevant war dabei weniger die Diskrepanz zwischen Männern und Frauen, als vielmehr die zwischen Müttern und kinderlosen Frauen (und Männern). Das Sozialversicherungssystem der Bundesrepublik, das auf Erwerbstätigkeit beruht, konnte hier nicht greifen, da es für Familienangehörige nur einen aus der Ehe abgeleiteten Sicherungsanspruch vorsah. Eine unabhängige soziale Sicherung für Mütter schien daher im Rahmen der bestehenden Regelungen zunächst nur möglich, wenn die Frauen selbst erwerbstätig und damit über ihre Berufstätigkeit sozialversichert wären. Dieser Ansatz setzte kompensatorische Leistungen der Gesellschaft, wie beispielsweise die Bereitstellung von Kinderkrippen und -gärten, voraus und wurde vor allem ab Ende der sechziger Jahre von der SPD gefördert. Die Alternative bestand darin, möglichst alle Mütter während einer Familienphase für „Familienarbeit“ freizustellen, indem man Anreize dafür gab, daß eine Frau bei der Geburt eines Kindes ihre Erwerbstätigkeit aufgab. Diese Lösung wurde von den Unionsparteien favorisiert. Schon seit Mitte der siebziger Jahre forderten CDU/CSU daher die Einführung eines pauschalen Erziehungsgeldes für alle Mütter. Eine der Berufstätigkeit adäquate soziale Sicherung und ein angemessener Ausgleich der „Opportunitätskosten“ während der Zeit der „Familienarbeit“ war dies allerdings nicht. Das Modell ging vielmehr davon aus, daß keine Mutter berufstätig sein sollte und daher die Alternative der Erwerbstätigkeit nicht der finanzielle Maßstab für die Höhe des Erziehungsgeldes sein müsse.

Obwohl die Müttererwerbstätigkeit bereits in den fünfziger Jahren sehr stark zunahm, wurden bis Mitte der achtziger Jahre vorwiegend repressive Maßnahmen ergriffen, um die Mütter dazu zu veranlassen, sich gegen die Berufstätigkeit zu entscheiden. Die Frage der sozialen Gerechtigkeit zwischen Frauen (und prinzipiell auch Männern), die Kinder versorgten, und berufstätigen Personen wurde in den ersten 25 Jahren der bundesdeutschen Familienpolitik nicht hinreichend gelöst. Der Gedanke eines allgemeinen staatlichen „Erziehungs-“ oder „Muttergeldes“, der schon seit den fünfziger Jahren als theoretisches Konzept vorlag und von Unionsseite seit Mitte der siebziger Jahre konkretisiert und in die politische Diskussion geworfen wurde,² scheiterte zunächst an der Finanzierung.

Erst 1979 wurde durch eine Erweiterung der arbeitsrechtlichen Mutterschutzregelungen eine Möglichkeit geschaffen, den Mutterschaftsurlaub auf ein halbes Jahr auszuweiten und in dieser Zeit ein staatlich finanziertes Mutterschaftsgeld zu erhalten. Diese Reform galt jedoch nur für Frauen, die vor der Geburt berufstätig gewesen waren, andere Mütter (und Väter) gingen, auch wenn sie dieselbe Arbeit in ihren Familien leisteten, leer aus. Erst 1985 wurde diese Regelung im Zuge der Einführung eines Erziehungsgeldes ausgeweitet und die Leistungen noch einmal erheblich verbessert. Nun hatten alle Eltern, nicht nur berufstätige, einen Anspruch auf Erziehungsgeld, und der Erziehungsurlaub konnte auch von Vätern

² Vgl. Münch, Familienpolitik, S. 53–55.

genommen werden.³ Seit dem 1. Januar 1986 rechnete schließlich auch die Rentenversicherung Müttern ein „Baby-Jahr“ pro Kind an. Erst damit war der grundlegende Schritt vollzogen, die Kindererziehung als eine sozialversicherungsrelevante Leistung anzuerkennen.⁴

Seit dem Jahr 2000 können alle Familien auch Betreuungskosten für ihre Kinder steuerlich geltend machen. Damit erkannte man an, daß die Betreuungskosten zum Existenzminimum eines Kindes gehören. Die Reform vom Jahr 2000 geht wie viele Verbesserungen des Familienlastenausgleichs auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts zurück, das in seinem „Kinderbetreuungsurteil“ 1998 das Existenzminimum für Kinder um den Erziehungs- und Betreuungsaufwand erweiterte.⁵

Die Frage nach dem Wechselverhältnis zwischen Föderalismus und Familienpolitik kann in zweifacher Richtung gestellt werden: Beeinflusste erstens die föderative Struktur der Bundesrepublik die Entwicklung der Familienpolitik und wirkte sich zweitens die Entwicklung der Familienpolitik auf den bundesdeutschen Föderalismus aus? Die erste Frage ist mit einem klaren Ja zu beantworten. Viele Konfliktfelder, mit denen sich die Familienpolitik in den sechziger Jahren auseinandersetzen mußte, entstanden überhaupt erst aus dem föderativen Aufbau der Bundesrepublik oder entwickelten aufgrund dessen eine spezifische Zuspitzung.

Die föderative Ordnung gab bestimmte Prämissen vor. Dies betraf die Kompetenzverteilung, die Finanzordnung und die institutionelle Ordnung zwischen Bund und Ländern. In fast allen familienpolitischen Handlungsfeldern – vom Kindergeld über familienpädagogische Infrastruktureinrichtungen bis hin zum Kindergarten – war zeitweise umstritten, welche staatliche Ebene zuständig war, wer die Regelungskompetenz innehatte und wo die finanzielle Förderpflicht lag. Die Aushandlungsprozesse zwischen Bund und Ländern wurden durch die institutionelle Ordnung in bestimmten Verfahren geregelt. Typische föderative Verhandlungsgremien waren die Bund-Länder-Konferenzen, die Gespräche im Vorfeld der Bundesratsdebatten führten. Eine solche Konferenz gab es auch im Familienbereich, allerdings kam es hier kaum zu einer regelmäßigen, konstruktiven Diskussion zwischen Bund und Ländervertretern. Die Fülle der familienpolitischen Handlungsfelder und die großen Unterschiede im familienpolitischen Ansatz ließen in der Regel keine zielgerichteten Gespräche aufkommen.

Das föderative Kompetenzgefüge der Bundesrepublik war kein statisches Gebilde, sondern durchlief Ende der sechziger Jahre eine Transformationsphase, die 1969 in einer Neuordnung der Finanzordnung zwischen Bund und Ländern und der Einfügung von Gemeinschaftsaufgaben in die Verfassungsordnung gipfelte.

³ Bethusy-Huc, Familienpolitik, S. 63–68.

⁴ Inzwischen werden pro Kind 3 Beitragsjahre angerechnet, vgl. Hermann, Zeit, S. 137f.; Wolff, Personenkreis, S. 538f. Die Regelung von 1986 galt nur für Mütter bzw. Väter, die nach 1921 geboren waren. Für ältere Mütter wurde 1987 als eine Art Rentenersatz eine „Kindererziehungsleistung“ eingeführt, die an die Stelle der Anrechnung von Kindererziehungszeiten tritt, vgl. Schmidt, Kindererziehungsleistung.

⁵ Vgl. dazu Lampert, Rechtsprechung; Lüdeke, Familienbesteuerung.

Auch zentrale familienpolitische Fragen waren davon berührt: Nach jahrelangem Tauziehen konnte beispielsweise nach der Finanzreform von 1969 das Bundesausbildungsförderungsgesetz, das einen Teil des Familienlastenausgleichs bildete, verabschiedet werden. Dieser Umbau der föderativen Ordnung traf die Familienpolitik zu einem Zeitpunkt, als sie sich selbst in einer Profilierungsphase befand. Die Unwägbarkeit der Situation beeinträchtigte auch die Versuche des Bundesfamilienministeriums, in seinem Ressort neue Handlungsfelder wie die Familienbildung oder die Vorschulerziehung zu verankern. In beiden Fällen konnten sich die Familienminister gegenüber den Ländern nicht durchsetzen. Daß man in der konzeptionellen Umbruchsituation nicht mit festen föderativen Kompetenzzuteilungen rechnen konnte, trug wohl nicht wenig dazu bei, daß es der Familienpolitik schwerfiel, sich als Politikfeld eigenen Rechts gegenüber anderen sozialpolitischen Bereichen und dem Gesundheitsressort zu etablieren.

Im Bereich der Familienpolitik entwickelte sich zudem eine spezifische Dynamik, weil diese im Zuge ihrer Profilierung nach 1945 auf verschiedene andere Politikbereiche übergriff, wo sie mit traditionell gewachsenen, föderativen Strukturen konfrontiert war. Überschneidungen mit anderen sozialpolitischen Handlungsfeldern sind bis heute für die bundesdeutsche Familienpolitik charakteristisch. Am Anfang betraf dies vor allem die Lohn- und Arbeitsmarktpolitik, die für den Familienlastenausgleich, den familienpolitischen Kernbereich der fünfziger Jahre, bestimmend war. Familienbildung und -beratung, die sich Mitte der sechziger Jahre zu einem zweiten Schwerpunkt entwickelten, befanden sich an der Schnittfläche zur Gesundheitspolitik. Seit der zweiten Hälfte der sechziger Jahre waren es vor allem bildungspolitische Debatten, welche die familienpolitischen Anliegen durchdrangen.

Nicht nur inhaltlich bedeutete der Querschnittscharakter eine Herausforderung. Damit verbunden waren organisatorische Konsequenzen, die den Bundesfamilienministern in mehr oder weniger großem Umfang das Zepter aus der Hand nahmen. Das Kindergeld beispielsweise sollte als Lohnumlage ursprünglich ganz in der Verfügungsmacht der Tarifpartner verbleiben. Die Federführung für politische Interventionen in diesem Bereich, die schließlich doch erfolgten, lag dann diesem Ansatz entsprechend bis 1966 beim Bundesarbeitsministerium. Im Gesundheitssektor bestanden vielfältige, oft blockierende Verflechtungen zwischen Bund und Ländern. Gegenüber den freien Trägern, in deren Hand die sexualpädagogischen Beratungsstellen traditionell lagen, waren zudem die Möglichkeiten des Bundes zur Einflußnahme aufgrund des Subsidiaritätsprinzips begrenzt. In Bildungsfragen hatten wiederum die Länder das Sagen. Gerade den Bereich der Familienbildung verteidigten vor allem konservativ regierte Länder wie Bayern gegenüber dem Zugriff des Bundesfamilienministeriums.

Dort reagierte man mit verschiedenen Strategien auf solche Hindernisse, die der Etablierung einer Familienpolitik als Politikfeld eigenen Rechts entgegenstanden. Dazu zählten beispielsweise die Konferenzen der familienpolitischen Ländervertreter und die Gesprächsrunden mit Trägerverbänden der Familienbildung im Bundesfamilienministerium. Versuchten die Unionsminister Heck und Brauk siepe hauptsächlich durch die Einberufung von Aushandlungsgremien, in denen die verschiedenen beteiligten Akteure an einem Tisch saßen, die Definitionsmacht

über familienpolitische Handlungsfelder zu erringen, so setzten die Familienministerinnen der sozialliberalen Ära auch auf direkte Interventionen, die an den Länder- und Trägerkompetenzen vorbei bundesfamilienpolitische Maßnahmen ermöglichen sollten. Dies umfaßte vor allem die plakativen Aufklärungskampagnen sowie die sogenannten Modellprojekte, in denen das Bundesministerium zeitlich befristet Maßnahmen anregen und fördern konnte, die eigentlich nicht in seiner Verfügungsmacht standen, ohne dabei Kooperationszwängen mit den Ländern unterworfen zu sein.

Eine Antwort auf die Frage, ob die Familienpolitik den Föderalismus auf eine bestimmte Weise prägte, ist schwierig. Die Einordnung der Familienpolitik in die allgemeine Dynamik der Sozialpolitik stößt auf ein grundsätzliches Problem: Es gab und gibt bis heute kein allgemein akzeptiertes Konzept, das alle familienpolitischen Aktivitäten integriert. Die Familienpolitik zerfällt in zahlreiche Einzelmaßnahmen von Bund, Ländern und Kommunen. In diesem Bereich scheiterte der Versuch der Bundesregierung weitgehend, Kompetenzen, die traditionell bei den Ländern lagen, an sich zu ziehen. Mit der steckengebliebenen Reform, die Bruno Heck Mitte der sechziger Jahre einleitete, wurden die Weichen für eine künftige Föderalisierung der Familienpolitik gestellt. Es wäre jedoch nicht zutreffend, darin nur eine Blockade der Länder zu sehen. Sie führten ihre Landesfamilienpolitik weiter und die drohende Einflußnahme durch den Bund setzte nicht selten neue Energien frei. So war die zunehmende familienpolitische Dynamik in Bayern seit Ende der sechziger Jahre zum großen Teil darin begründet, daß in der Frage der außerhäuslichen Kinderbetreuung und der Pflichtberatung im Vorfeld einer Abtreibung die parteipolitischen Leitbilder zwischen der bayerischen CSU-geführten Regierung und der Großen Koalition und der sozialliberalen Koalition im Bund wesentlich stärker differierten als in der Frage des Familienlastenausgleichs. Infolgedessen hatte ein konservativ regiertes Land wie Bayern in Zeiten der sozialliberalen Koalition nicht nur die Kompetenz, sondern auch ein gesteigertes Interesse an einer eigenständigen Familienpolitik. Sowohl im Kindergartenbereich als auch in den beratenden Infrastruktureinrichtungen entwickelte Bayern beispielsweise in der Folge ein eigenes Profil.

Der erfolglose Versuch, neue familienpolitische Handlungsfelder in ihrer Reformphase an das Bundesfamilienministerium zu binden, stellt einen Wendepunkt für die westdeutsche Familienpolitik dar. Es gelang letztlich keinem Bundesfamilienminister in der Dekade zwischen 1965 und 1975, eine familienpolitische Leitkompetenz zu etablieren. Auch bundesweite Koordinierungsversuche scheiterten weitgehend. Die Familienpolitik bildet seither einen sozialpolitischen Themenbereich, der aufgrund seiner dezentralen Organisation der sozialstaatlichen Unitarisierungstendenz entgegenwirkt. Dies trägt nicht unerheblich zu dem Eindruck der Unübersichtlichkeit und Widersprüchlichkeit bei, der die Familienpolitik bis heute kennzeichnet.

Tabellenverzeichnis

- Tabelle 1: Eheschließungen und Ehescheidungen im Bundesgebiet
Tabelle 2: Lebendgeborene in der Bundesrepublik
Tabelle 3: Zusammengefaßte Geburtenziffer (TFR) je 1000 Frauen bis zum
Alter von 49 Jahren 1951–1985 nach Bundesländern
Tabelle 4: Betreuung der Kinder erwerbstätiger Mütter in Bayern 1954/55–1969
Tabelle 5: Entwicklung der Steuerfreibeträge für Kinder 1946–1975
Tabelle 6: Entwicklung der Kindergeldzahlungen 1955–1975
Tabelle 7: Kindergeld 1955–1975 (ausgezählte Summe)
Tabelle 8: Gesundheitliche Situation der Mütter vor einer Genesungskur
Tabelle 9: Versorgungsgrad mit Kindergartenplätzen für Kinder zwischen drei
und sechs Jahren in den einzelnen Bundesländern 1950–1980
Tabelle 10: Kindergärten in Bayern 1946–1980

Abkürzungsverzeichnis

ACDP	Archiv für Christlich-Demokratische Politik, St. Augustin
ACSP	Archiv für Christlich-Soziale Politik, München
AdbL	Archiv des bayerischen Landtags, München
AdsD	Archiv der sozialen Demokratie, Bonn
AfS	Archiv für Sozialgeschichte
AG	Arbeitsgemeinschaft
AGF	Arbeitsgemeinschaft der Familienorganisationen
AGJJ	Arbeitsgemeinschaft für Jugendpflege und Jugendfürsorge
AK	Arbeitskreis
AKF	Arbeitsgemeinschaft für katholische Familienbildung
ALR	Allgemeines Landrecht
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“
Art.	Artikel
ASF	Arbeitsgemeinschaft Sozialdemokratischer Frauen
BAB	Bundesarchiv, Berlin
BAFöG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAK	Bundesarchiv, Koblenz
BayGVBl.	Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt
BayHStA	Bayerisches Hauptstaatsarchiv, München
BDA	Bund der deutschen Arbeitgeber
Bd./Bde.	Band/Bände
BFV	Bezirksfürsorgeverband
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHE	Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten
BJA	Bundeskanzleramt
BKGG	Bundeskindergeldgesetz
BKD	Bund der Kinderreichen Deutschlands
BMA	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
BMELF	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMFam	Bundesfamilienministerium
BMGes	Bundesministerium für Gesundheit
BMI	Bundesministerium des Innern
BMVt	Bundesministerium für Verteidigung
BMW	Bundesministerium für Wirtschaft
BMWo	Bundesministerium für Wohnungsbau
BR	Bundesrat
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache

BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BT	Bundestag
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
Bulletin	Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
CDA	Christlich-Demokratische Arbeitnehmerschaft
CDU	Christlich-Demokratische Union
CSA	Christlich-Soziale Arbeitnehmerschaft
CSU	Christlich-Soziale Union
CVJM	Christlicher Verein junger Menschen
DAG	Deutsche Angestelltengewerkschaft
DAJEB	Deutsche Arbeitsgemeinschaft für Jugend- und Eheberatung
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
DFV	Deutscher Familienverband
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DJI/dji	Deutsches Jugendinstitut, München
DM	Deutsche Mark
DP	Displaced Person
DPWV	Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband
DV	Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge
EAF	Evangelische Aktionsgemeinschaft für Familienfragen
EG	Europäische Gemeinschaft
EHE	Zentralblatt für Ehe- und Familienkunde
EKD	Evangelische Kirche Deutschlands
EMNID	Institut für Marktforschung und Marktermittlung
EPD	Evangelischer Pressedienst
EUG	Erziehungs- und Unterrichtsgesetz
EStG	Einkommenssteuergesetz
EStRG	Einkommenssteuerreformgesetz
EWG	Europäische Währungsgemeinschaft
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
Fam RZ	Ehe und Familie im privaten und öffentlichen Recht. Zeitschrift für das gesamte Familienrecht
FDK	Familienbund der deutschen Katholiken
FLA	Familienlastenausgleich
GG	Grundgesetz
GTZ	Gesellschaft für technische Zusammenarbeit
GuG	Geschichte und Gesellschaft
GVP	Geschäftsverteilungsplan
GVPe	Geschäftsverteilungspläne
GWU	Geschichte in Wissenschaft und Unterricht
H.	Heft
HIGOG	High Commissioner for Germany

JWG	Jugendwohlfahrtsgesetz
KAB	Katholische Arbeitnehmerbewegung
KGAG	Kindergeldanpassungsgesetz
KGErgG	Kindergeldergänzungsgesetz
KGg	Kindergeldgesetz
KGKG	Kindergeldkassengesetz
KNA	Katholische Nachrichten-Agentur
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
KVNG	Krankenversicherungsneuregelungsgesetz
KZSS	Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie
LT	Landtag
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
MArb	Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung
MdB	Mitglied des Bundestages
MdL	Mitglied des Landtages
MFin	Bayerisches Staatsministerium der Finanzen
Mindir	Ministerialdirektor
MInn	Bayerisches Staatsministerium des Innern
MK	Bayerisches Staatsministerium für Kultus
ND	Nachrichtendienst (Publikationsorgan des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge)
N.F.	Neue Folge
NL	Nachlaß
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
NSV	Nationalsozialistische Volkswohlfahrt
OLG	Oberlandesgericht
OMGUS	Office of Military Government of Germany, United States
o.J.	ohne Jahr
o.O.	ohne Ort
o.V.	ohne Verfasser
PA	Parlamentsarchiv, Bonn
PFV	Pestalozzi-Fröbel-Verband
PSK	Politisch-soziale Korrespondenz
Ref.	Referat
RM	Reichsmark
SBZ	Sowjetische Besatzungszone
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StGB	Strafgesetzbuch
StK	Bayerische Staatskanzlei
StK-GuV	Bayerische Staatskanzlei, Bereich Gesetze und Verordnungen
StS	Staatssekretär
TFR	Total Fertility Rate
UIOF	Union Internationale des Organismes Familiaux
u.k.	Unabkömmlich

UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNICEF	United Nations Children's Fund
VSWG	Vierteljahrsschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte
WDR	Westdeutscher Rundfunk
WHO	World Health Organization
WP	Wahlperiode
ZBLG	Zeitschrift für Bayerische Landesgeschichte
ZBSL	Zeitschrift des Bayerischen Statistischen Landesamtes
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen

Quellen und Literatur

Ungedruckte Quellen

1. Bundesarchiv, Koblenz (BAK)

B 106	Bundesministerium des Innern
B 136	Bundeskanzleramt
B 149	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
B 153	Bundesministerium für Familie und Jugend
B 189	Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit
B 191	Evangelische Aktionsgemeinschaft für Familienfragen
B 195	Deutscher Familienverband
Nachlässe	Probst, Maria Schwarzhaupt, Elisabeth

2. Bundesarchiv, Berlin (BAB)

R 43-II/722	Reichskanzlei
15.01/26237-V	Reichsministerium des Innern

3. Parlamentsarchiv, Bonn (PA)

II/67	Kindergeldgesetz, Kindergeldkassengesetz 1954
II/99	Kindergeldanpassungsgesetz 1955
II/201	Kindergeldergänzungsgesetz 1955
II/457	Kindergeldänderungsgesetz 1957
III/74	2. Gesetz zur Reform des Kindergeldes 1959
III/363	Gesetz über die Gewährung von Kindergeld für zweite Kinder und Kindergeldkassengesetz 1961
IV/183	Bundeskindergeldgesetz 1964
IV/290	Ausbildungszulagen nach Kindergeldrecht 1965
VII/174	Familienlastenausgleich im Rahmen des Einkommensteuerreformgesetzes 1974

4. Bayerisches Hauptstaatsarchiv, München (BayHStA)

MArb	Arbeitsministerium
MIInn	Innenministerium
MK	Kultusministerium
StK	Staatskanzlei
StK-GuV	Staatskanzlei, Gesetze und Verordnungen
Nachlässe:	Meyer, Otto

5. *Archiv des bayerischen Landtags, München (AddL)*

Ausschußprotokolle und Dokumentationen des Bayerischen Landtags (kulturpolitischer Ausschuß, sozialpolitischer Ausschuß)

6. *Archiv für Christlich-Demokratische Politik, St. Augustin (ACDP)*

- VII-004 Bundesgeschäftsstelle B (Vereinigungen und CDU-nahe Interessen-
- gruppierungen)
- VII-005 Materialsammlung (Partei)
- VIII-005 CDU/CSU-Bundestagsfraktion, AK IV (Arbeit und Soziales)
- Nachlässe Burger, Albert
- Engländer, Margarethe
- Heck, Bruno
- Kalinke, Margot
- Kemmer, Emil
- Osterloh, Edo
- Pitz-Savelsberg, Elisabeth
- Schwarzhaupt, Elisabeth, Teilnachlaß
- Winkelheide, Bernhard
- Wuermeling, Franz-Josef

7. *Archiv für Christlich-Soziale Politik, München (ACSP)*

CSU-Parteigremien: Arbeitsgemeinschaften und Arbeitskreise, CSA

- Nachlässe Pirkel, Fritz
- Prümmer, Franz v.
- Schütz, Hans
- Stützel, Hans

8. *Archiv der sozialen Demokratie, Bonn (AdsD)*

SPD-Bundestagsfraktion: Fraktionssitzungen

SPD-Bundestagsfraktion: AK IV

SPD-Landesverband Bayern

- Nachlässe Focke, Katharina
- Schellenberg, Ernst
- Westphal, Heinz

9. *Archiv des Familienbunds der deutschen Katholiken, Berlin (FDK/Berlin)*

- Ordner Baier, Fritz, Vorsitz (1965–1973)
- Ordner Bönig, Alfons, Präsidium (1960–1980)
- Ordner Hutter, Hans, Präsidium (1960–1973)
- Ordner Stommel, Maria (1959–1979)
- Ordner Wüst, Georg (1960–1981)
- Ordner AGF, 2 Bde., (1954–1959 und 1967–1975)
- Ordner AGF Länder (1967–1977)
- Ordner AKF (1966–1973)
- Ordner Aktionsprogramm Familie '73 (1973)

Ordner Bundesministerium für Familie und Jugend (1970–1975)
 Ordner Bundesregierung (1968–1973)
 Ordner Bundestagsfraktionen, Korrespondenz (1954–1975)
 Ordner DFV (1966–1978)
 Ordner EAF (1966–1986)
 Ordner Familienbildungsstätten und das Gesetz Erwachsenenbildung (1973)
 Ordner Familienferien, Korrespondenz (1966–1974)
 Ordner Familienlastenausgleichsreform (FLA), 2 Bde., (1970–1974)
 Ordner Familienministerium (1965–1973)
 Ordner Kindergeld (1970–1977)
 Ordner Situationsberichte (1968–1979)
 Ordner Stellungnahmen des FDK (1959–1973)
 Ordner Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesfamilienministerium (1968–1973)

*10. Archiv der Evangelischen Aktionsgemeinschaft für Familienfragen,
 Bonn (EAF-Archiv)*

Gertrud Grohmann: Evangelische Aktionsgemeinschaft für Familienfragen 1953–1966,
 mit einer Anlage über die Entwicklung der Landesverbände und den familienpolitischen
 Programmen der EAF von 1958 und 1961
 Aufgaben der Familienpolitik. Familienpolitisches Programm der EAF 1969
 Aufgaben der Familienpolitik. Familienpolitisches Programm der EAF 1972
 Aufgaben der Familienpolitik. Familienpolitisches Programm der EAF 1976

Amtliche Drucksachen, Gutachten und Empfehlungen

Bayerische Staatsregierung: Familienprogramm, München 1974.
 Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Die Familie in Bayern,
 Bestandsaufnahme der familienpolitischen Situation, München 1971.
 Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Bayerische Sozialpoli-
 tik 1976, München 1976.
 Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Sozialbericht 1972, Bonn 1972.
 Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.): Bildungsbericht '70. Bericht der
 Bundesregierung zur Bildungspolitik, Bonn 1970.
 Bundesministerium für Familie und Senioren (Hrsg.): 40 Jahre Familienpolitik in der BRD.
 Rückblick, Ausblick, Festschrift, Neuwied 1993.
 Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit (Hrsg.): Familienpolitik im Ge-
 spräch. Ergebnisse aus Gesprächskreisen über Familienpolitik und Familienbildungsarbeit
 mit Umrissen eines familienpolitischen Programms, Bonn u. a. 1972.
 Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit (Hrsg.): Zweiter Familienbericht.
 Familie und Sozialisation – Leistungen und Leistungsgrenzen der Familie hinsichtlich des
 Erziehungs- und Bildungsprozesses der jungen Generation, Bonn u. a. 1975.
 Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen (Hrsg.): Gutachten der Steuerreformkom-
 mission 1971, Bonn 1971.
 Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung im Auftrag des Bundesministers für Jugend,
 Familie und Gesundheit (Hrsg.): Jedes Kind hat ein Recht erwünscht zu sein – Informa-
 tion über Empfängnisverhütung und Möglichkeiten, den Zeitpunkt für ein Kind selbst zu
 bestimmen, Köln 1973.
 Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung: Bildungsgesamtplan, Stuttgart 1973.

- Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung: Fünfjährige in Kindergärten, Vorklassen und Eingangsstufen, Stuttgart 1976.
- Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung: Vorschläge für die Durchführung vordringlicher Maßnahmen, Stuttgart 1972.
- Deutscher Bildungsrat, Empfehlungen der Bildungskommission: Strukturplan für das Bildungswesen, Stuttgart 1970.
- Empfehlungen zur Sexualerziehung in den Schulen. Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 3. 10. 1968, in: Informationsrundschriften der DAJEB, Nr. 98/99 vom August 1969, S. 20–24.
- Finanzwissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen: Alterssicherung und Familienlastenausgleich. Gutachten zur Neugestaltung und Finanzierung von Alterssicherung und Familienlastenausgleich, Bonn 1971.
- Flankierende Maßnahmen zum § 218: Unsere Kinder sollen Wunschkinder sein. Was können wir tun? in: Informationen des Bundesfamilienministeriums vom 12. 5. 1972.
- Kultusministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Modellversuche in Nordrhein-Westfalen. Abschlußbericht, Köln 1978.
- Organisationserlaß des Bundeskanzlers über Zuständigkeitsübertragung vom 15. 12. 1972, Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 169 vom 19. 12. 1972, S. 1990.
- Pläne zur Steuerreform. Die Vorschläge der Eberhard-Kommission des Bundesfinanzministers und das Minderheitsgutachten. Verantwortlich für den Inhalt: Hans-Hermann Lutzke u. Egon Sziwek, Bonn 1971.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Deutschland im Wiederaufbau (1958), Bonn 1959.
- Probleme der Kinderbeihilfen (Familienausgleichskassen). Denkschrift des Bundesministers für Arbeit, Sonderdruck aus dem Bundesarbeitsblatt Nr. 4/52, Stuttgart 1952.
- Richtlinien für Heime und andere Einrichtungen nach § 78 des Gesetzes für Jugendwohlfahrt, in: Ministerialamtsblatt der Bayerischen Inneren Verwaltung, hrsg. vom Bayerischen Staatsministerium des Innern, 18 (1966), Nr. 22, S. 305–312.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Erwerbstätigkeit von Frauen und Müttern und die Betreuung ihrer Kinder, Stuttgart u. a. 1965.
- Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, hrsg. vom Statistischen Bundesamt Wiesbaden, Stuttgart 1952–1975.
- Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Bayerischen Landtags, 1.–7. Wahlperiode, München 1946–1974.
- Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Deutschen Bundesrates, Bonn 1949–1976.
- Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 1.–7. Wahlperiode, Bonn 1949–1976.
- Strobel, Käte: Abschied von der Familienideologie – für eine rationale Familienpolitik, in: Informationen des Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit vom 25. 8. 1970.
- Überlegungen zur Verbesserung des steuerlichen Familienlastenausgleichs, in: Informationen des Bundesministeriums für Familie und Jugend vom 9. 9. 1968.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen an den Herrn Bundesminister der Finanzen: Organische Steuerreform, Bonn 1953.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zur Reform der direkten Steuern, Bonn 1967.
- Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim Bundesministerium für Familie und Jugend: Empfehlungen zur Reform des Familienlastenausgleichs, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 69 vom 1. 6. 1968, S. 590.
- Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit: Vorschläge zur sozialen Sicherung der Frau, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 20 vom 13. 2. 1970, S. 194–195.

- Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit: Gutachten zur Reform des Familienlastenausgleichs, Bonn 1971.
- Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit: Gutachten zur Neugestaltung des Familienlastenausgleichs. Studie des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 82 vom 28. 5. 1971, S. 874–876.

Gedruckte nichtamtliche Quellen und Literatur

1. Bibliographien

- Deutscher Städtetag: Bibliographie zur Finanz-/Steuerreform, Stand: Mai 1967. Bibliothek des Deutschen Städtetages, Köln ²1967.
- Hoffmann, Traute: Ausgleich der Familienlasten. Auswahlbibliographie mit Annotationen, Bonn 1983.

2. Gedruckte nichtamtliche Quellen und Literatur

- 25 Mark Kindergeld für Zweitkinder, in: Stimme der Familie, 8 (1961), Nr. 3, S. 9.
- Absage an die Familienpolitik?, in: Stimme der Familie, 9 (1962), Nr. 5, S. 35–36.
- Achinger Hans: Soziologie und Sozialreform, in: Soziologie und moderne Gesellschaft. Verhandlungen des 14. Deutschen Soziologentages vom 20.–24. 5. 1959 in Berlin, Stuttgart ²1966, S. 39–52.
- Achinger, Hans/Archinal, Sigrid/Bangert, Wilhelm: Reicht der Lohn für Kinder? Eine Untersuchung des Instituts zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten, Frankfurt/M. 1952.
- Achinger, Hans/Höffner, Joseph/Muthesius, Hans/Neundörfer, Ludwig: Neuordnung der sozialen Leistungen. Denkschrift auf Anregung des Bundeskanzlers, Köln 1955.
- Akrami-Göhren, Jutta: Die Familienpolitik im Rahmen der Sozialpolitik mit besonderer Berücksichtigung der Vorstellungen und der praktischen Tätigkeit der CDU, Bonn 1974.
- Alber, Jens: Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950–1983, Frankfurt/M. 1989.
- Albers, Helene: Hin zur „weiblichen Berufung“, in: Gunilla-Friederike Budde (Hrsg.): Frauen arbeiten. Weibliche Erwerbstätigkeit in Ost- und Westdeutschland nach 1945, Göttingen 1997, S. 157–170.
- Albers, Willi: Der Familienlohn. Bemerkungen zu einer Neuerscheinung, in: Sozialer Fortschritt, 6 (1957), H. 3, S. 67–68.
- Albers, Willi: Die Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit in der deutschen Einkommensteuer. Eine Auseinandersetzung mit dem Beschluß des Bundesverfassungsgerichts zur Ehegattenbesteuerung, in: Finanzarchiv (N.F.), 18 (1958), H. 3, S. 423–446.
- Albers, Willi: Standort, Zielsetzung und Ausgestaltung von Ausbildungsbeihilfen, in: Politische Akademie Eichholz (Hrsg.): Familienpolitik in der Industriegesellschaft, Bonn 1964, S. 142–184.
- Albers, Willi: Probleme eines Familienlastenausgleichs, in: Sozialer Fortschritt, 16 (1967), H. 7, S. 158–162.
- Albers, Willi: Zur Reform des Familienlastenausgleichs in der BRD, in: Sozialer Fortschritt, 16 (1967), H. 9, S. 199–204.
- Albers, Willi/Felderer, Bernhard (Hrsg.): Familienlastenausgleich und demographische Entwicklung, Berlin 1988.
- Allmendinger, Jutta: Lebensverlauf und Sozialpolitik. Die Ungleichheit von Mann und Frau und ihr öffentlicher Ertrag, Frankfurt/M. u. a. 1994.

- Althaus, Jutta u. a. (Hrsg.): Kindergarten. Zur Entwicklung der Vorschulerziehung, Frankfurt/M. 1987.
- Anderson, Bonnie S./Zinsser, Judith P.: Eine eigene Geschichte. Frauen in Europa, Bd. 2: Aufbruch. Vom Absolutismus zur Gegenwart, Frankfurt/M. 1995.
- [Die] Arbeitsausschüsse der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt berichten, in: Sozialer Fortschritt, 9 (1960), H. 2, S. 40–43.
- Arbeitsgruppe Tagesmütter: Das Modell „Tagesmütter“ – Abschlußbericht der wissenschaftlichen Begleitung, Stuttgart u. a. 1980.
- Aretz, Jürgen: Franz-Josef Wuermeling (1900–1986), in: ders./Rudolf Morsey/Anton Rauscher (Hrsg.): Zeitgeschichte in Lebensbildern, Münster 2001, S. 245–259.
- Arnold, Christian: Die Kindertagesstätten in Bayern, Stand Oktober 1969, Heft 289 der Beiträge zur Statistik Bayerns, hrsg. v. Statistischen Landesamt Bayern, 1970.
- Attenberger, Gerhard/Eiden-Jaegers, Helmut: Das Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit, Bonn 1970.
- Auerbach, Walter: Überlegungspause für das Kindergeld, in: Sozialer Fortschritt, 3 (1954), H. 8/9, S. 192–193.
- Auerbach, Walter: Das „Sozialpaket“ im Bundesrat, in: Sozialer Fortschritt, 12 (1963), H. 1, S. 2–8.
- Baer, Wolfram: 25 Jahre bayerische Verfassung, in: ZBLG, 37 (1974), S. 144–161.
- Bahle, Thomas: Familienpolitik in Westeuropa. Ursprünge und Wandel im internationalen Vergleich, Frankfurt/M. u. a. 1995.
- Bahrdt, Hans-Paul: Wandlungen in der Familie, in: ders.: Wege zur Soziologie, München 1966, S. 80–96.
- Barow-Bernstorff, Edith (Hrsg.): Beiträge zur Geschichte der Vorschulerziehung, Berlin 1977.
- Barth, Heinrich: Aktivierung der Familienbildung. Ein dringliches familienpolitisches Gebot, in: Stimme der Familie, 14 (1967), Nr. 2, S. 14–15.
- Bartholomäi, Reinhart u. a. (Hrsg.): Sozialpolitik nach 1945. Geschichte und Analysen, Bonn u. a. 1977.
- Bast, Kerstin/Ostner, Ilona: Ehe und Familie in der Sozialpolitik der DDR und BRD – ein Vergleich, in: Winfried Schmähl (Hrsg.): Sozialpolitik im Prozeß der deutschen Vereinigung, Frankfurt/M. u. a. 1992, S. 228–270.
- Bauer, Rudolph/Diessenbacher, Hartmut (Hrsg.): Organisierte Nächstenliebe. Wohlfahrtsverbände und Selbsthilfe in der Krise des Sozialstaats, Opladen 1984.
- Bauer, Rudolph: Wohlfahrtsverbände in der Bundesrepublik. Materialien und Analysen zu Organisation, Programmatik und Praxis. Ein Handbuch, Weinheim u. a. 1978.
- Bäumer, Gertrud: Die Frau in Volkswirtschaft und Staatsleben der Gegenwart, Stuttgart 1914.
- Bäumer, Gertrud: Familienpolitik, Berlin 1933.
- Baumert, Gerhard: Deutsche Familien nach dem Kriege, Darmstadt 1954.
- Bayerischer Verband der katholischen Kindertagesstätten: Der Kindergarten in der Diskussion, o. O. 1969.
- Becher, Paul: Steuerreform und Familienlastenausgleich, in: Hermann Boverter (Hrsg.): Familie und Familienpolitik in den gegenwärtigen Reformvorhaben der deutschen Politik, Bensberg 1971, S. 63–75.
- Becher, Ursula A. J.: Geschichte des modernen Lebensstils. Essen, Wohnen, Freizeit, Reisen, München 1990.
- Beck, Nikolaus/Hartmann, Josef: Die Wechselwirkung zwischen Erwerbstätigkeit der Ehefrau und Ehestabilität unter Berücksichtigung des sozialen Wandels, in: KZSS, 51 (1999), S. 655–680.
- Becker, Anneliese: Ist der Beruf der Kindergärtnerin ein Lebensberuf? Ein Wort für die ältere Kindergärtnerin, in: Evangelische Kinderpflege, 5 (1953), H. 1/2, S. 12–15.

- Becker, Walter: Eröffnung der Jahrestagung der DAJEB vom 29.–31. 10. 1959, in: Informationsrundschriften der DAJEB, Nr. 34 vom Februar 1960, S. 2–3.
- Becker, Walter: Wie schützt der Gesetzgeber die Frau? Gesundheitliche Hilfe und Vorsorge – Müttergenesung, in: Evangelische Kinderpflege, 16 (1965), H. 2, S. 72–75.
- Beck-Gernsheim, Elisabeth: Vom „Dasein für andere“ zum Anspruch auf ein Stück „eigenes Leben“. Individualisierungsprozesse im weiblichen Lebenszusammenhang, in: Soziale Welt, 34 (1983), S. 307–340.
- Beck-Gernsheim, Elisabeth: Die Kinderfrage. Frauen zwischen Kinderwunsch und Unabhängigkeit, München 1988.
- Behnen, Heinz: Familienpolitik contra Frauenpolitik? Die Angst vor Veränderungen, Rehbürg-Loecum 1986.
- Beirat für Familienfragen, in: Politisch-soziale Korrespondenz, 3 (1954), Nr. 22, S. 22–23.
- Berger, Franz Severin/Haller, Christiane: Trümmerfrauen. Alltag zwischen Hamstern und Hoffen, Wien 1994.
- Berger, Manfred: Vorschulerziehung im Nationalsozialismus. Recherchen zur Situation des Kindergartenwesens 1933–1945, Weinheim u. a. 1986.
- Berger, Manfred: Frauen in der Geschichte des Kindergartens. Ein Handbuch, Frankfurt/M. 1995.
- Berghahn, Sabine/Fritzschke, Andrea: Frauenrecht in Ost und West (Deutschland). Bilanz, Ausblick, Berlin 1991.
- Bericht über die Jahrestagung mit Mitgliederversammlung am 24.–25. 5. 1963 in Detmold, Gesamtthema: Der Mann, in: Informationsrundschriften der DAJEB, Nr. 60/61 vom Januar 1964, S. 1–40.
- Bericht über die Mitgliederversammlung der DAJEB auf der Jahrestagung am 17. 5. 1969 in Detmold, in: Informationsrundschriften der DAJEB, Nr. 100/101/102 vom Dezember 1969, S. 65–72.
- Bericht über drei Kontaktgespräche der DAJEB mit Vertretern der Presse, in: Informationsrundschriften der DAJEB, Nr. 75/76 vom April 1966, S. 1–40.
- Bericht über die Tagung des Zentralen Familienrates in Berlin im November 1970, in: Stimme der Familie, 17 (1970), Nr. 11, S. 82.
- Bericht über eine Feierstunde des Familienbundes der deutschen Katholiken in Bamberg, in: Stimme der Familie, 6 (1959), Nr. 4.
- Berlepsch, Hans-Jörg von: „Sozialistische Sozialpolitik“? Zur sozialpolitischen Strategie der SPD in den Jahren 1949 bis 1966, in: Klaus Tenfelde (Hrsg.): Arbeiter im 20. Jahrhundert, Stuttgart 1991, S. 461–482.
- Bernöster, Thomas: Grundlagen zur aktuellen Familienpolitik in Deutschland. Ein Plädoyer für eine ordnungspolitische Ausrichtung der Familienpolitik, Grafschaft 2000.
- Bertram, Hans (Hrsg.): Die Familie in Westdeutschland. Stabilität und Wandel familialer Lebensformen, Opladen 1991.
- Bestrebungen des bayerischen Landesgesetzgebers im Bereich der Vorschulerziehung, in: Bayerischer Wohlfahrtsdienst. Mitteilungsblatt der Arbeitsgemeinschaft der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege, Juli 1971, S. 1–9.
- Bethusy-Huc, Viola Gräfin von: Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1965.
- Bethusy-Huc, Viola Gräfin von: Familienpolitik. Aktuelle Bestandsaufnahme der familienpolitischen Leistungen und Reformvorschläge, Tübingen 1987.
- Bickerich, Wolfram: Reformen rückwärts. Die Gesellschaftspolitik der sozialliberalen Koalition, in: ders. (Hrsg.): Die 13 Jahre. Bilanz der sozialliberalen Koalition, Reinbek b. Hamburg 1982, S. 45–64.
- Birg, Herwig/Koch, Helmut: Der Bevölkerungsrückgang in der Bundesrepublik Deutschland. Langfristige Bevölkerungsvorausschätzungen auf der Grundlage des demographischen Kohortenmodells und der biographischen Theorie der Fertilität, Frankfurt/M. u. a. 1987.
- Birg, Herwig u. a. (Hrsg.): Demographische Wirkungen politischen Handelns. Dokumenta-

- tion der Internationalen Konferenz 1986 der Deutschen Gesellschaft für Bevölkerungswissenschaft in Zusammenarbeit mit der European Association for Population Studies, Frankfurt/M. u. a. 1990.
- Birg, Herwig u. a. (Hrsg.): Paritätsspezifische Kohortenanalyse des generativen Verhaltens in der Bundesrepublik Deutschland nach dem 2. Weltkrieg, Bielefeld 1990.
- Blanke, Bernhard/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel, Opladen 1991.
- Bleses, Peter/Rose, Edgar: Deutungswandel der Sozialpolitik. Die Arbeitsmarkt- und Familienpolitik im parlamentarischen Diskurs, Frankfurt/M. u. a. 1998.
- Bloom, Benjamin S.: Stability and Change in Human Characteristics, New York 1964.
- Blossfeld, Hans-Peter: Der Wandel von Ausbildung und Berufseinstieg bei Frauen, in: Karl Ulrich Mayer/Jutta Allmendinger/Johannes Huinink: Vom Regen in die Traufe. Frauen zwischen Beruf und Familie, Frankfurt/M. 1991, S. 1–22.
- Bock, Gisela/Duden, Barbara: Arbeit aus Liebe – Liebe als Arbeit. Zur Entstehung der Hausarbeit im Kapitalismus, in: Frauen und Wissenschaft. Beiträge zur Berliner Sommeruniversität für Frauen 1976, Berlin 1976, S. 118–200.
- Bock, Gisela/Thane, Pat (Hrsg.): Maternity and Gender Policies: Women and the Rise of European Welfare States 1880s–1950s, London 1991.
- Bogs, Walter u. a.: Soziale Sicherung in der BRD. Bericht der Sozialenquete-Kommission, Stuttgart o. J. (1966).
- Bohley, Peter: Über die Voraussetzungen von Föderalismus und die Bedeutung kollektiver Identität. Zur Klärung häufiger Mißverständnisse, in: Paul Kirchhof/Klaus Offerhaus/Horst Schäferle (Hrsg.): Steuerrecht, Verfassungsrecht, Finanzpolitik. Festschrift für Franz Klein, Köln 1994, S. 541–559.
- Böhm, Walter: Die Sozialausschüsse vor großen Aufgaben. Betrachtungen zur Bundestagung der Sozialausschüsse, in: Sozialer Fortschritt, 12 (1963), H. 9, S. 203–205.
- Böke, Karin/Stötzel, Georg: „Doppelverdiener ist immer“ die Frau. Sprach- und kommunikationsgeschichtlich orientierte Analyse der Doppelverdiener-Diskussion in den 40er und 50er Jahren, in: Volker Ackermann u. a. (Hrsg.): Anknüpfungen. Kulturgeschichte, Landesgeschichte, Zeitgeschichte. Gedenkschrift für Peter Hüttenberger, Essen 1995, S. 382–393.
- Bolte, Karl Martin/Kappe, Dieter/Schmid, Josef: Bevölkerung, Statistik, Theorie. Geschichte und Politik des Bevölkerungsprozesses, Opladen 1980.
- Bonnekamp, Rosemarie: Vorschulerziehung als Schrittmacher einer Kindergartenreform, in: Evangelische Kinderpflege, 21 (1970), H. 3, S. 124–135.
- Borchert, Jürgen: Renten vor dem Absturz. Ist der Sozialstaat am Ende?, Frankfurt/M. 1993.
- Born, Claudia: Zur Bedeutung der beruflichen Erstausbildung bei der Verbindung von Familien- und Erwerbsarbeit in weiblichen Lebensläufen, in: Claudia Gather u. a. (Hrsg.): Frauen-Alterssicherung. Lebensläufe von Frauen und ihre Benachteiligung im Alter, Berlin 1991, S. 19–31.
- Born, Claudia: Das Ei vor Kolumbus. Frauen und Beruf in der Bundesrepublik Deutschland, in: Gunilla-Friederike Budde (Hrsg.): Frauen arbeiten. Weibliche Erwerbstätigkeit in Ost- und Westdeutschland nach 1945, Göttingen 1997, S. 46–61.
- Born, Claudia u. a. (Hrsg.): Der unentdeckte Wandel. Annäherung an das Verhältnis von Struktur und Norm im weiblichen Lebensverlauf, Berlin 1996.
- Bott, Gerhard (Hrsg.): Erziehung zum Ungehorsam. Kinderläden berichten aus der Praxis der antiautoritären Erziehung, Frankfurt/M. 1971.
- Bracher, Karl Dietrich/Jäger, Wolfgang/Link, Werner: Republik im Wandel: 1969–1974. Die Ära Brandt, Stuttgart u. a. 1986.
- Bracher, Karl Dietrich u. a. (Hrsg.): Staat und Parteien. Festschrift für Rudolph Morsey zum 65. Geburtstag, Berlin 1992.
- Brathuhn, Ralf: Bundesanträge der bayerischen Landesregierung: Profilierungsanträge oder erstgemeinte Gesetzgebungsakte?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 20 (1989), H. 3, S. 322–331.

- Brauksiepe, Aenne: Grundsatzfragen künftiger Familienpolitik. Neue Akzente der Familienförderung in einer offenen Leistungsgesellschaft, in: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung* Nr. 41 vom 29. 3. 1969, S. 345–350.
- Braun, Hans: Das Streben nach „Sicherheit“ in den 50er Jahren, in: *Afs*, 6 (1976), S. 279–306.
- Braun, Michael: Die gerichtlichen Ehelösungen im Jahre 1970, in: *Bayern in Zahlen*, 25 (1971), H. 11, S. 386–389.
- Brinker-Gabler, Gisela (Hrsg.): *Frauenarbeit und Beruf*, Frankfurt/M. 1979.
- Britt-Thomsen, Inge: Müttererholung. Weder Tourismus noch Krankenbehandlung, in: *Die Familie fordert uns*, 6 (1967), Nr. 5, S. 34.
- Bronfenbrenner, Urie: *Wie wirksam ist kompensatorische Erziehung?*, Stuttgart 1974.
- Broszat, Martin u. a. (Hrsg.): *Zäsuren nach 1945. Essays zur Periodisierung der deutschen Nachkriegsgeschichte*, München 1990.
- Buchheit, Roland: *Soziale Wohnungspolitik? Sozialstaat und Wohnungsversorgung in der Bundesrepublik*, Diss. Darmstadt 1984.
- Buchstab, Günter (Bearb.): „... um den Frieden zu gewinnen“. Die Protokolle des CDU-Bundesvorstands 1957–1961, Düsseldorf 1994.
- Buchstab, Günter (Bearb.): *Adenauer: „Stetigkeit in der Politik“*. Die Protokolle des CDU-Bundesvorstands 1961–1965, Düsseldorf 1998.
- Budde, Gunilla-Friederike (Hrsg.): *Frauen arbeiten. Weibliche Erwerbstätigkeit in Ost- und Westdeutschland nach 1945*, Göttingen 1997.
- Bude, Heinz: *The German Kriegskinder. Origins and Impact of the Generation of 1968*, in: Mark Roseman (Hrsg.): *Generations in Conflict. Youth Revolt and Generation Formation in Germany 1770–1968*, Cambridge 1995, S. 290–305.
- Bühler, Hans Harro: *Familienpolitik als Einkommens- und Eigentumspolitik. Diskussion und staatliche Maßnahmen in der Bundesrepublik*, Berlin 1961.
- Büniger, Fritz Emil: *Familienpolitik in Deutschland. Neue Erkenntnisse über den Einfluß des sogenannten „Gießkannenprinzips“ auf die Wirksamkeit sozialpolitischer Maßnahmen*, Berlin 1970.
- Buske, Sybille: Die Debatte über „Unehelichkeit“, in: Ulrich Herbert (Hrsg.): *Wandlungsprozesse in Westdeutschland. Belastung, Integration, Liberalisierung 1945–1980*, Göttingen 2002, S. 315–347.
- Büttner, Christian (Hrsg.): *Leistungsfunktion und Lebensgeschichte. Frauen und Männer in Kindertageseinrichtungen*, Berlin 1994.
- Campenhaußen, Axel Freiherr von u. a. (Hrsg.): *Verfassungsgarantie und sozialer Wandel. Das Beispiel von Ehe und Familie*, Berlin u. a. 1987.
- Carter, Erica: *How German is She? Postwar West German Reconstruction and the Consuming Woman*, Ann Arbor 1997.
- Castell, Adelheid zu: Die demographischen Konsequenzen des Ersten und Zweiten Weltkriegs für das Deutsche Reich, die Deutsche Demokratische Republik und die Bundesrepublik Deutschland, in: Waclaw Długoborski (Hrsg.): *Zweiter Weltkrieg und sozialer Wandel. Achsenmächte und besetzte Länder*, Göttingen 1981, S. 117–137.
- Chiemlorz, Erwin/Heinke, Horst/Rohwer-Kahlmann, Harry: *Sozialenquete und Sozialrecht. Festschrift für Walter Bogs*, Wiesbaden 1967.
- Conrad, Christoph: Alterssicherung, in: Hans Günter Hockerts (Hrsg.): *Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich*, München 1998, S. 101–116.
- Conze, Werner: *Der Strukturwandel der Familie im industriellen Modernisierungsprozeß. Historische Begründung einer aktuellen Frage*, Dortmund 1979.
- Cornelius, Ivar: Von der Pyramide zum Pilz. Die Bevölkerungsentwicklung in der BRD, in: Hans-Georg Wehling (Red.): *Bevölkerungsentwicklung und Bevölkerungspolitik in der BRD*, Stuttgart u. a. 1988, S. 11–37.
- Cramer, Alfons: *Zur Lage der Familie und der Familienpolitik in der BRD*, Opladen 1982.

- Croll, Martin: Familienlohn oder Leistungslohn?, in: Sozialer Fortschritt, 7 (1958), H. 5, S. 112–114.
- CSA-Arbeitnehmergruppen für neue familienpolitische Leistungen, in: Stimme der Familie, 15 (1968), Nr. 5, S. 38–39.
- Czada, Roland/Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehmbruch, Opladen 1993.
- Dahrendorf, Ralf: Homo Sociologicus, Köln u.a. 1961.
- Dammann, Elisabeth/Prüser, Helga: Namen und Formen in der Geschichte des Kindergartens, in: Günter Erning/Karl Neumann/Jürgen Reyer (Hrsg.): Geschichte des Kindergartens, Bd. 2, Freiburg/Br. 1987, S. 18–28.
- Delille, Angela/Grohn, Andrea: Blick zurück aufs Glück. Frauenleben und Familienpolitik in den fünfziger Jahren, Berlin 1985.
- Delille, Angela (Red.): PerlonZeit. Wie die Frauen ihr Wirtschaftswunder erlebten, Berlin 1986.
- Denkschrift der katholischen Bischöfe Deutschlands zu den Fragen der „Rentenkonkubinate“ vom 25. 2. 1955, abgedruckt in: Fam RZ, 3 (1953), H. 2, S. 33.
- Derschau, Dietrich von: Entwicklung der Ausbildung und der Personalstruktur im Kindergarten, in: Günter Erning/Karl Neumann/Jürgen Reyer (Hrsg.): Geschichte des Kindergartens, Bd. 2, Freiburg/Br. 1987, S. 67–81.
- Deutscher Ausschuß für das Erziehungs- und Bildungswesen: Gutachten zur Erziehung im frühen Kindesalter (1957), in: Wilma Grossmann (Hrsg.): Kindergarten und Pädagogik. Grundlagentexte zur deutsch-deutschen Bestandsaufnahme, Weinheim u.a. 1992, S. 48–56.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB): Stellungnahme zum Entwurf des Bundeskindergeldgesetzes, Düsseldorf 1963.
- Dexheimer, Wolfgang F.: Koalitionsverhandlungen in Bonn 1961–1965–1969. Zur Willensbildung in Parteien und Fraktionen, Bonn 1973.
- Dexheimer, Wolfgang F./Hartmann, Max: Zur Geschichte und Struktur der Arbeitskreise und -gruppen in der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 2 (1970), S. 232–236.
- Diehl, Peter: Umverteilungswirkungen im Familienlastenausgleich. Ein Vergleich des bestehenden Systems mit zwei Vorschlägen zu seiner Reform, Meisenheim/Glan 1971.
- Diekmann, Andreas/Klein, Thomas: Bestimmungsgründe des Ehescheidungsrisikos, in: KZSS, 42 (1990), S. 265–277.
- Diekmeyer, Ulrich: Pädagogische Konzepte im Elementarbereich. Die Entwicklung der Frühpädagogik nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus (Hrsg.): 150 Jahre Kindergartenwesen in Bayern. Festschrift anlässlich der 150-Jahrfeier der von König Ludwig I. genehmigten „Bestimmungen, die die Einrichtung von Kinderbewahranstalten betreffen“, München u.a. 1989, S. 45–59.
- Dienel, Christiane: Familienpolitik und Armutsbekämpfung in den 12 Ländern der EG, in: APuZ (1994), B 7/8, S. 22–31.
- Diestel, Gudrun: Antonie Nopitsch (1901–1975). Die Fürsprecherin der Frauen und Mütter, in: Karl Leipziger (Hrsg.): Helfen in Gottes Namen. Lebensbilder aus der Geschichte der bayerischen Diakonie, München 1986, S. 257–311.
- Dinkel, Reiner H./Milenovic, Ina: Kohortenfertilität von Männern und Frauen in der BRD. Eine Messung mit Daten der empirischen Sozialforschung, in: KZSS, 44 (1992), S. 55–75.
- Döhler, Marian/Manow, Philip: Strukturbildung von Politikfeldern. Das Beispiel bundesdeutscher Gesundheitspolitik seit den fünfziger Jahren, Opladen 1997.
- Dolezal, Ulrike: Erziehverhalten in Kinderläden. Erprobung eines empirischen Ansatzes zur Erfassung des Verhaltens von nichtautoritär orientierten Kindergärtnerinnen und Eltern, Wiesbaden 1975.
- Dölker, Hans: Die Vereinigung evangelischer Kinderpflegeverbände e.V. in den letzten 25 Jahren, in: Evangelische Kinderpflege, 5 (1953), H. 5–6, S. 101–105.

- Doman, Glenn J.: *How to Teach Your Baby to Read*, New York 1964. (deutsch: *Wie kleine Kinder lesen lernen*, Freiburg/Br. 1966.)
- Domscheit, Stefan/Kühn, Marion: *Die Kindergartenreform. Eine Fallstudie bundesdeutscher Sozialpolitik*, Frankfurt/M. u. a. 1984.
- Donath, Martin: *Evangelische Eheseminare*, in: *Die Familie fordert uns*, 2 (1963), H. 7/8, S. 7.
- Donzelot, Jacques: *Die Ordnung der Familie*, Frankfurt/M. 1980.
- Doormann, Lottemi: *Mit Zuckerbrot und Peitsche: Das Gleichberechtigungskonzept*, in: *dies.: Wartet nicht auf bess're Zeiten. Frauenpolitik aus Bonn und Alternativen der Frauenbewegung*, Köln 1980, S. 26–36.
- Dörner, Heinrich: *Industrialisierung und Familienrecht. Die Auswirkungen des sozialen Wandels, dargestellt an den Familienmodellen des ALR, BGB und des französischen Code Civil*, Berlin 1974.
- Dörr, Gisela: *Die geschlechtsspezifische Aneignung der Haushaltstechnik. Ergebnisse einer Untersuchung*, in: Wolfgang Glatzer u. a. (Hrsg.): *Haushaltstechnisierung und gesellschaftliche Arbeitsteilung*, Frankfurt/M. 1991, S. 233–296.
- Dörr, Gisela: *Frauen, Technik und Haushaltsproduktion. Zur weiblichen Aneignung der Haushaltstechnik*, in: Sibylle Meyer/Eva Schulze (Hrsg.): *Technisiertes Familienleben – Blick zurück und nach vorn*, Berlin 1993, S. 159–176.
- Dose, Ralf: *Die Durchsetzung der chemisch-hormonalen Kontrazeption in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1989.
- Dose, Ralf: *Die Implantation der Antibabypille in den sechziger und siebziger Jahren*, in: *Zeitschrift für Sexualforschung*, 3 (1990), H. 1, S. 25–39.
- Dreier, Wilhelm: *Das Familienprinzip. Ein Strukturelement der modernen Wirtschaftsgesellschaft. Familienlastenausgleich, die sozialpolitische Großaufgabe des 20. Jahrhunderts*, Münster 1960.
- Dreier, Wilhelm: *Wirtschaftliche und soziale Sicherung von Ehe und Familie*, Münster 1965.
- Dreitzel, Doris/Friedrich, Hannes: *Das Institut des Wissenschaftlichen Beirats auf Bundesebene*, in: *Der Sachverständige in der Politik*, Loccum 1967, S. 53–65.
- Dritte Länderkonferenz über Familienpolitik, in: *Stimme der Familie*, 11 (1964), Nr. 12, S. 91.
- Duß-v.Werth, Josef: *Schwerpunkte der Ehe- und Familienbildung*, in: *Stimme der Familie*, 16 (1969), Nr. 1, S. 5–6.
- Edding, Friedrich: *Ökonomie des Bildungswesens. Lehren und Lernen als Haushalt und Investition*, Freiburg/Br. 1963.
- Eichmüller, Andreas: *Landwirtschaft und bäuerliche Bevölkerung in Bayern. Ökonomischer und sozialer Wandel 1945–1970. Eine vergleichende Untersuchung der Landkreise Erding, Kötzing und Obernburg*, München 1997.
- Eilers, Elfriede: *Im Brennpunkt: Frauenpolitik*, in: Renate Lepsius: *Frauenpolitik als Beruf. Gespräche mit SPD-Parlamentarierinnen*, Hamburg 1987, S. 76–99.
- Eilers, Elfriede/Schanzenbach, Marta: *Zur Nachkriegsgeschichte der Familienpolitik aus sozialdemokratischer Sicht*, in: Reinhard Bartholomäi u. a. (Hrsg.): *Sozialpolitik nach 1945. Geschichte und Analyse*, Bonn 1977, S. 233–273.
- [Die] *Einheit des Parlaments*, in: *Sozialer Fortschritt*, 3 (1954), H. 11, S. 233–234.
- [Die] *Einkommensgrenze ist gefallen*, in: *Stimme der Familie*, 14 (1967), Nr. 11, S. 82–83.
- Einrichtungen der Jugendhilfe in Bayern*, in: *Bayern in Zahlen*, 6 (1952), H. 11, S. 408.
- Einsetzung des Arbeitskreises „Familie und Sozialpolitik“* in: *Sozialer Fortschritt*, 4 (1955), H. 1, S. 24.
- Ellwein, Thomas: *Krisen und Reformen. Die Bundesrepublik seit den 60er Jahren*, München 1989.
- Engel, Fritz: *Die erwerbstätigen Frauen und Mütter und die Betreuung ihrer Kinder. Ergebnisse aus dem Mikrozensus Oktober 1962*, in: *Bayern in Zahlen*, 19 (1965), H. 4, S. 112–117.

- Engelhardt, Gunther: Verhaltenslenkende Wirkungen der Einkommensteuer. Ein Beitrag zum Problem der wirtschaftspolitischen Beratung, Berlin 1968.
- Engelhardt, Werner W.: Über Leitbilder in der Sozialpolitik und zur Utopienproblematik in der Sozialpolitiklehre, in: Philipp Herder-Dorneich/Werner W. Engelhardt (Hrsg.): Sozialpolitiklehre als Prozeß, Baden-Baden 1992, S. 55–77.
- Engelsmann, Robert: Der Reichsbund der Kinderreichen Deutschlands zum Schutze der Familie e.V., in: Archiv für Bevölkerungspolitik, Sexualethik und Familienkunde, 2 (1932), S. 107–114.
- Entschließung der EAF, in: Die Familie fordert uns, Informationsdienst der EAF, 1 (1962), Nr. 1–2, S. 3.
- Entschließung des Vorstandes des Deutschen Familienverbandes, in: Die Familie fordert uns, Informationsdienst der EAF, 1 (1962), Nr. 1–2, S. 3.
- Entschließung des Zentralen Familienrates des Familienbundes der Deutschen Katholiken auf seiner 18. Tagung vom 18.–20. Mai 1962 in Würzburg, in: Stimme der Familie, 9 (1962), Nr. 5, S. 33.
- Entschließung des Zentralen Familienrates auf seiner 26. Tagung in Düsseldorf, in: Stimme der Familie, 13 (1966), Nr. 6, S. 41.
- Erfahrungen der Eheberatung im Jahre 1952. Zusammengestellt aus Tätigkeitsberichten von Eheberatungsstellen im Auftrag der DAJEB, in: Der öffentliche Gesundheitsdienst, 15 (1953), H. 9, S. 360–365.
- Erfahrungen in der Familienbildungsarbeit. Familienministerium für regelmäßige Kontakte, in: Stimme der Familie, 17 (1970), Nr. 2, S. 11.
- [Die] Erholung der Mutter, in: Die Familie fordert uns, 2 (1963), H. 5, S. 6.
- Erker, Paul: Solidarität und Selbsthilfe. Die Arbeiterschaft in der Ernährungskrise, in: Wolfgang Benz (Hrsg.): Neuanfang in Bayern 1945–1949. Politik und Gesellschaft in der Nachkriegszeit, München 1988, S. 82–102.
- Erker, Paul: Vom Heimatvertriebenen zum Neubürger. Sozialgeschichte der Flüchtlinge in einer agrarischen Region Mittelfrankens 1945–1955, Stuttgart 1988.
- Erker, Paul: Ernährungskrise und Nachkriegsgesellschaft. Bauern und Arbeiterschaft in Bayern 1943–1953, Stuttgart 1990.
- Erker, Paul: Keine Sehnsucht nach der Ruhr. Grundzüge der Industrialisierung in Bayern 1900–1970, in: GuG, 17 (1991), H. 4, S. 480–511.
- Erker, Paul: Der lange Abschied vom Agrarland. Zur Sozialgeschichte der Bauern im Industrialisierungsprozeß 1920–1960, in: Matthias Frese/Michael Prinz (Hrsg.): Gesellschaftlicher Wandel und politische Zäsuren im 20. Jahrhundert. Regionale und vergleichende Perspektiven, Paderborn 1996, S. 327–360.
- Erklärung der deutschen Familienorganisationen zur Finanzplanung des Bundes bis 1971, in: Stimme der Familie, 14 (1967), Nr. 8/9, S. 57.
- Erklärung des Präsidiums der Evangelischen Aktionsgemeinschaft für Familienfragen auf Grund des Eckwertebeschlusses der Bundesregierung vom Oktober 1971, in: Familienpolitische Informationen der EAF, 11 (1972), Nr. 1, S. 1.
- Erl, Michael: Vorschulerziehung im Sozialstaat. Eine soziologische Untersuchung der ökonomischen und politischen Bedingungen der Reform der Vorschulerziehung unter dem Aspekt sich wandelnder gesellschaftlicher Verkehrsformen, Frankfurt/M. 1982.
- Erning, Günter: Quellen zur Geschichte der öffentlichen Kleinkindererziehung, Kastellaun 1976.
- Erning, Günter: Quantitative Entwicklung der Angebote öffentlicher Kleinkindererziehung, in: Günter Erning/Karl Neumann/Jürgen Reyer (Hrsg.): Geschichte des Kindergartens, Bd. 2, Freiburg/Br. 1987, S. 29–39.
- Erning, Günter: Geschichte der öffentlichen Kleinkindererziehung – von der Bewahranstalt zur Bildungsanstalt, in: Max Liedtke (Hrsg.): Handbuch der Geschichte des bayerischen Bildungswesens, Bd. IV/2: Geschichte der Universitäten, der Hochschulen, der vorschulischen Einrichtungen und der Erwachsenenbildung in Bayern, Bad Heilbrunn 1997, S. 718–745.

- Erning, Günter/Neumann, Karl/Reyer, Jürgen (Hrsg.): *Geschichte des Kindergartens*, 2 Bde., Freiburg/Br. 1987.
- Esping-Andersen, Gösta: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge 1990.
- Esping-Andersen, Gösta: *Welfare States without Work: the Impasse of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Policy*, in: Gösta Esping-Andersen (Hrsg.): *Welfare states in Transition. National Adaptions in Global Economies*, London u.a. 1996, S. 66–87.
- Evangelische Aktionsgemeinschaft für Familienfragen: *Leitsätze für familiengerechte Politik*, in: *Fam RZ*, 1 (1954), H. 1, S. 9–10.
- Evers, Adalbert/Olk, Thomas: *Wohlfahrtspluralismus – Analytische und normativ-politische Dimensionen eines Leitbegriffs*, in: dies. (Hrsg.): *Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft*, Opladen 1996, S. 9–62.
- Evers, Adalbert/Olk, Thomas (Hrsg.): *Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft*, Opladen 1996.
- Eyferth, Hans: *Die Gesellschaft und das Kind*, in: *Sozialer Fortschritt*, 6 (1957), H. 10, S. 222–224.
- Fait, Barbara: *Demokratische Erneuerung unter dem Sternenbanner. Amerikanische Kontrolle und Verfassungsgebung in Bayern*, Düsseldorf 1998.
- Familie '72. Berliner Aktionsprogramm des DFV, in: *Die Familie. 50 Jahre deutsche Familienbewegung*, Jahresschrift des DFV 1971, S. 39–44.
- [Die] Familie – kein Reservat für Ideologen und Romantiker. Familienpolitische Leitsätze der SPD, in: *Bildung und Politik*, 9 (1973), H. 3, S. 53–58.
- [Die] Familie darf nicht weiterhin so überrollt werden!, in: *Stimme der Familie*, 9 (1962), Nr. 11, S. 81–82.
- [Der vergessene] Familienbericht. Familienbund fordert Aktivierung der Familienpolitik, in: *Stimme der Familie*, 17 (1970), Nr. 3, S. 18.
- Familienbildungsplan, hrsg. von der Arbeitsgemeinschaft für katholische Familienbildung, Bonn 1967.
- [Der] Familienlastenausgleich, in: *Wirtschafts- und Sozialpolitik. Informationsdienst der deutschen Wirtschaft*, Sonderbeilage zum 13. Jg., Nr. 3/61 vom 23. 1. 1961.
- Familienlastenausgleich auf der langen Bank, in: *Familienpolitische Informationen der EAF*, 11 (1972), Nr. 4, S. 34–36.
- Familienorganisationen beim „Steuer-Hearing“, in: *Familienpolitische Informationen der EAF*, 11 (1972), Nr. 3, S. 17.
- Familienpolitik im Bayerischen Landtag, in: *Stimme der Familie*, 14 (1967), Nr. 3, S. 19.
- Familienpolitische Kommission beim Bundesvorstand Arbeitsgemeinschaft Sozialdemokratischer Frauen (ASF): *Forderungen zur Familienpolitik: Diskussionsvorlage für die Gliederungen der Arbeitsgemeinschaft Sozialdemokratischer Frauen*, o. O. 1972.
- Familienzulagen durch Familienausgleichskassen, hrsg. von der Katholischen Sozialen Woche, Präsident Heinrich Krehle, Staatssekretär im Bayerischen Staatsministerium für Arbeit und soziale Fürsorge, München 1951.
- Feldmann-Neubert, Christine: *Frauenleitbild im Wandel: 1948–1988. Von der Familienorientierung zur Doppelrolle*, Weinheim 1991.
- Fischbach, Rainer: *Betreuung und Beaufsichtigung der Kinder unter 15 Jahren: Ergebnisse des Mikrozensus Juli 1969*, in: *Bayern in Zahlen*, 25 (1971), H. 1, S. 25–26.
- Fischer, Jochen: *Neue Formen der Eheberatung*, in: *Ärztliche Mitteilungen*, 38 (1953), H. 13, S. 362–364.
- Fischer-Kowalski, Marina: *Halbstarke 1958, Studenten 1968: Eine Generation und zwei Rebellionen*, in: Ulf Preuss-Lausitz u. a. (Hrsg.): *Kriegskinder, Konsumkinder, Krisenkinder. Zur Sozialisationsgeschichte seit dem Zweiten Weltkrieg*, Weinheim 1989, S. 53–79.
- Fix, Birgit: *Religion und Familienpolitik. Deutschland, Belgien, Österreich und die Niederlande im Vergleich*, Wiesbaden 2001.
- Fleige, Walburga/Hochheuser, Gertrud: *Von der Mütterbildung zur Familienbildung*,

- Praxisfolgen einer konzeptionellen Entwicklung, in: Materialien zur Politischen Bildung, 11 (1984), H. 3, S. 27–30.
- Flierl, Hans: Freie und öffentliche Wohlfahrtspflege. Aufbau, Finanzierung, Geschichte, Verbände, München 1982.
- Focke, Katharina: Privilegien verpflichten, in: Renate Lepsius: Frauenpolitik als Beruf. Gespräche mit SPD-Parlamentarierinnen, Hamburg 1987, S. 118–140.
- Fredersdorf, Hermann: Minderheitsgutachten zum Gutachten der Steuerreformkommission, hrsg. v. Bund der Steuerbeamten, München 1971.
- Freiwillige Hilfe – den Müttern gewährt, in: Sozialer Fortschritt, 10 (1964), H. 4, S. 98.
- Frerich, Johannes/Frey, Martin: Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, Bd. 3: Sozialpolitik in der BRD bis zur Herstellung der Deutschen Einheit, München u. a. 1993.
- Frerichs, Petra/Steinrücke, Margaretha (Hrsg.): Soziale Ungleichheit und Geschlechterverhältnisse, Opladen 1993.
- Frevort, Ute: Frauen-Geschichte. Zwischen bürgerlicher Verbesserung und Neuer Weiblichkeit, Frankfurt/M. 1986.
- Frevort, Ute: Frauen auf dem Weg zur Gleichberechtigung – Hindernisse, Umleitungen, Einbahnstraßen, in: Martin Broszat (Hrsg.): Zäsuren nach 1945. Essays zur Periodisierung der deutschen Nachkriegsgeschichte, München 1990, S. 113–130.
- Frevort, Ute: Umbbruch der Geschlechterverhältnisse? Die sechziger Jahre als geschlechterpolitischer Experimentierraum, in: Axel Schildt/Detlef Siegfried/Karl-Christian Lammers (Hrsg.): Dynamische Zeiten. Die 60er Jahre in den beiden deutschen Gesellschaften, Hamburg 2000, S. 642–660.
- Frie, Ewald: Brot und Sinn. Katholizismus und Caritasarbeit in der Zusammenbruchsgesellschaft 1945, in: Historisches Jahrbuch, 117 (1997), S. 129–146.
- Friedrich, Hannes: Staatliche Verwaltung und Wissenschaft, Frankfurt/M. 1970.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Ehe und Familie in beiden deutschen Staaten, Bonn u. a. 1972.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Familienpolitik und Familienplanung in beiden deutschen Staaten, Bonn 1977.
- Fröbel, Friedrich: Die Menschenerziehung. Die Erziehungs-, Unterrichts- und Lehrkunst, in: Friedrich Seidel (Hrsg.): Friedrich Fröbel's pädagogische Schriften, Bd. 1, Wien u. a. 1883.
- Fröchling, Helmut: Der Bundesrat in der Koordinierungspraxis von Bund und Ländern. Zur Rolle des Bundesrates im kooperativen Föderalismus, Freiburg 1972.
- Fromme, Friedrich Karl: Gesetzgebung im Widerstreit: Wer beherrscht den Bundesrat? Die Kontroverse 1969–1976, Stuttgart 1976.
- Führ, Christoph: Zur Koordination der Bildungspolitik durch Bund und Länder, in: Christoph Führ/Carl-Ludwig Furck (Hrsg.): Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte, Bd. VI: 1945 bis zur Gegenwart, 1. Teilbd.: Bundesrepublik Deutschland, München 1998, S. 68–86.
- Führ, Christoph/Furck, Carl-Ludwig: Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte, Bd. VI: 1945 bis zur Gegenwart, 1. Teilbd.: Bundesrepublik Deutschland, München 1998.
- [Den] Fuß in der Tür, in: Stimme der Familie, 9 (1962), Nr. 6, S. 41–42.
- Fux, Beat: Der familienpolitische Diskurs. Eine theoretische und empirische Untersuchung über das Zusammenwirken und den Wandel von Familienpolitik, Fertilität und Familie, Berlin 1994.
- Gante, Michael: § 218 in der Diskussion. Meinungs- und Willensbildung 1945–1976, Düsseldorf 1991.
- Gante, Michael: Das 20. Jahrhundert (II). Rechtspolitik und Rechtswirklichkeit 1927–1976, in: Robert Jütte (Hrsg.): Geschichte der Abtreibung. Von der Antike bis zur Gegenwart, München 1993, S. 169–207.
- Garhammer, Manfred: Mehr Zeitsouveränität im Alltag durch neue Techniken? in: Sibylle

- Meyer/Eva Schulze (Hrsg.): *Technisiertes Familienleben – Blick zurück und nach vorn*, Berlin 1993, S. 177–201.
- Gather, Claudia u. a. (Hrsg.): *Frauen-Alterssicherung. Lebensläufe von Frauen und ihre Benachteiligung im Alter*, Berlin 1991.
- Gebauer, Siegfried: *Familie und Staat. Handbuch zur Familienpolitik in Europa*, Heidelberg u. a. 1961.
- Geißler, Rainer: *Die Sozialstruktur Deutschlands*, Hagen 1998.
- Geppert, Lotte: Bericht über die Arbeitsgruppe „Mütterschule“ von der Leiterin Lotte Geppert, in: *Blätter des PFV, Neue Folge der Zeitschrift „Kindergarten“*, 1 (1950/51), S. 22 f.
- Geppert, Lotte: Das neue Münchner Mütterheim, in: *Blätter des PFV, Neue Folge der Zeitschrift „Kindergarten“*, 5 (1954), S. 46–49.
- Geppert, Lotte: Mütterschularbeit im Lager und im Frauenwohnheim, in: *Blätter des PFV, Neue Folge der Zeitschrift „Kindergarten“*, 7 (1956), S. 89–91.
- Gerhard, Ute: *Verhältnisse und Verhinderungen. Frauenarbeit, Familie und Rechte der Frauen im 19. Jhd.*, Frankfurt/M. 1978.
- Gerhard, Ute: *Gleichheit ohne Angleichung. Frauen im Recht*, München 1990.
- Gerhard, Ute: Die staatlich institutionalisierte Lösung der Frauenfrage. Zur Geschichte der Geschlechterverhältnisse in der DDR, in: Hartmut Kaelble/Jürgen Kocka/Hartmut Zwahr (Hrsg.): *Sozialgeschichte der DDR*, Stuttgart 1994, S. 383–403.
- Gerhard, Ute/Schwarzer, Alice/Slupik, Vera: *Auf Kosten der Frauen. Frauenrechte im Sozialstaat*, Weinheim u. a. 1988.
- Gerhard, Ute (Hrsg.): *Frauen in der Geschichte des Rechts. Von der frühen Neuzeit bis zur Gegenwart*, München 1997.
- Gespräche mit den großen Fraktionen. Familienorganisationen sprachen mit CDU/CSU- und SPD-Fraktion, in: *Stimme der Familie*, 18 (1971), Nr. 7, S. 51–52.
- Gestrich, Andreas: *Geschichte der Familie im 19. und 20. Jahrhundert*, München 1999.
- Gillis, John R.: *Mythos Familie. Auf der Suche nach der eigenen Lebensform*, Weinheim 1997.
- Gillis, John R./Tilly, Louise A./Levine, David: *The European Experience of Declining Fertility: 1850–1970. The Quiet Revolution*, Cambridge 1992.
- Goodin, Robert E.: *Reasons for Welfare. The Political Theory of the Welfare State*, Princeton 1988.
- Granzow, Charlotte: Der Entwurf des Familiengesetzbuches der „DDR“ vom April 1965, in: *Fam RZ*, 12 (1965), H. 10, S. 465–470.
- Greeven, Heinrich (Hrsg.): *Die Frau im Beruf. Tatbestände, Erfahrungen und Vorschläge zu drängenden Fragen in der weiblichen Berufsarbeit und in der Lebensgestaltung der berufstätigen Frau*, Hamburg 1954.
- Gross, Peter: Selbstbestimmung oder Fremdsteuerung der Familie? in: Franz-Xaver Kaufmann (Hrsg.): *Staatliche Sozialpolitik und Familie*, München u. a. 1982, S. 285–312.
- Gross, Peter/Badura, Peter: Sozialpolitik und soziale Dienste. Entwurf einer Theorie personenbezogener Dienstleistungen, in: Christian Ferber/Franz-Xaver Kaufmann (Hrsg.): *Soziologie und Sozialpolitik*, Opladen 1977, S. 361–385.
- Grossmann, Wilma: *KinderGarten. Eine historisch-systematische Einführung in seine Entwicklung und Pädagogik*, Weinheim u. a. 21994.
- Grossmann, Wilma (Hrsg.): *Kindergarten und Pädagogik. Grundagentexte zur deutsch-deutschen Bestandsaufnahme*, Weinheim u. a. 1992.
- Groth, Sepp (Bearb.): *Kinder ohne Familie. Das Schicksal der unehelichen Kinder in unserer Gesellschaft*, München 1961.
- [Die ökonomischen] Grundlagen der Familie in ihrer gesellschaftlichen Bedeutung. Gutachten des Ausschusses für Familienfragen der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt mit Vorschlägen zur Neuordnung des Familienlastenausgleichs in der BRD, Berlin 1960.
- Grundmann, Konrad: Familienpolitische Fragen aus der Sicht der Gemeinden, in: *Stimme der Familie*, 11 (1964), Nr. 10, S. 76–77.

- Grundsätze zur Durchführung der Sozialenquete, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 89 vom 5. 6. 1964, S. 817–818.
- Häberle, Peter: Verfassungsschutz der Familie – Familienpolitik im Verfassungsstaat, Heidelberg 1984.
- Haerendel, Ulrike: Berufliche Mobilität von Flüchtlingen im Nachkriegsbayern, Frankfurt/M. u. a. 1994.
- Hampel, Gustav: Gerhard Mackenroth und die Reform der deutschen Sozialpolitik nach 1945, in: Zeitschrift für Sozialreform, 14 (1968), H. 1, S. 1–15.
- Hände weg vom Familienministerium!, in: Stimme der Familie, 8 (1961), Nr. 9, S. 65–66.
- Hänsch, Dietrich: Repressive Familienpolitik. Sexualunterdrückung als Mittel der Politik, Reinbek b. Hamburg 1969.
- Hansen, Eckhard: Wohlfahrtspolitik im NS-Staat. Motivationen, Konflikte und Machtstrukturen im „Sozialismus der Tat“ des Dritten Reiches, Augsburg 1991.
- Hara, Toshihiko: Bevölkerungsentwicklung und Geburtenrückgang in der Bundesrepublik Deutschland 1950–1979. Analyse durch statistische Daten sowie Computersimulation, Freiburg/Br. 1982.
- Harmsen, Hans: Gutachten zur Frage eines wirksamen Lastenausgleichs, Hamburg 1954.
- Hausen, Karin: Die Polarisierung der „Geschlechtscharaktere“ – Eine Spiegelung der Dissoziation von Erwerbs- und Familienleben, in: Werner Conze (Hrsg.): Sozialgeschichte der Familie in der Neuzeit Europas. Neue Forschungen, Stuttgart 1976, S. 363–393.
- Hausen, Karin: Zur Sozialgeschichte der Nähmaschine, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, (1980), H. 11, S. 741–757.
- Hausen, Karin: Große Wäsche. Technischer Fortschritt und sozialer Wandel in Deutschland vom 18. bis ins 20. Jahrhundert, in: GuG, 13 (1987), Nr. 3, S. 273–303.
- Hausen, Karin: Frauenerwerbstätigkeit und erwerbstätige Frauen, in: Gunilla-Friederike Budde (Hrsg.): Frauen arbeiten. Weibliche Erwerbstätigkeit in Ost- und Westdeutschland nach 1945, Göttingen 1997, S. 19–45.
- Hausen, Karin/Wunder, Heide (Hrsg.): Frauengeschichte – Geschlechtergeschichte, Frankfurt/M. u. a. 1992.
- Hausen, Karin/Krell, Gertraude (Hrsg.): Frauenerwerbsarbeit. Forschungen zu Geschichte und Gegenwart, München 1993.
- Hausen, Karin (Hrsg.): Geschlechterhierarchie und Arbeitsteilung. Zur Geschichte ungleicher Erwerbschancen von Männern und Frauen, Göttingen 1993.
- Hearing zum ersten Familienbericht. Dr. Hutter vor dem Bundestagsausschuß für Familien- und Jugendfragen, in: Stimme der Familie, 15 (1968), Nr. 11, S. 84.
- Heck, Bruno: Familienpolitik ist Flickwerk geblieben. Bundesfamilienminister Dr. Heck fordert laufende Anpassung aller Familienzulagen an die Lebenshaltungskosten, in: Stimme der Familie, 10 (1963), Nr. 3, S. 18.
- Heck, Bruno: Sinn und Aufgaben der Familienpolitik. Unsere Jugendpolitik beruht auf dem Grundsatz der Freiheit und der Freiwilligkeit, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 5 vom 9. 1. 1963, S. 39–40.
- Heck, Bruno: Um die Zukunft unseres Volkes. Der Standort der Familienpolitik in unserer künftigen Gesellschaftspolitik, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 194 vom 31. 10. 1963, S. 1703–1705.
- Heck, Bruno: Werden die Familien wirklich immer hilfsbedürftiger? Familienpolitik ist soziale Strukturpolitik. Eine notwendige Antwort an die Kritiker, in: Zeitschrift für Sozialreform, 9 (1963), H. 12, S. 707–715.
- Heck, Bruno (Hrsg.): Sterben wir aus? Die Bevölkerungsentwicklung in der BRD, Freiburg/Br. u. a. 1988.
- Hederer, Josef: Ausbildung von Erziehern und Sozialpädagogen, in: Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus (Hrsg.): 150 Jahre Kindergartenwesen in Bayern. Festschrift anlässlich der 150-Jahrfeier der von König Ludwig I. genehmigten „Bestimmungen,

- die die Einrichtung von Kinderbewahranstalten betreffen“, München u. a. 1989, S. 210–225.
- Heiland, Helmut: Erziehungskonzepte der Klassiker der Frühpädagogik, in: Günter Erning/Karl Neumann/Jürgen Reyer (Hrsg.): *Geschichte des Kindergartens*, Bd. 2, Freiburg/Br. 1987, S. 148–185.
- Heim, Susanne: Human Betterment, Zwangssterilisation und Retortenbabies, in: Heidrun Kaupen-Haas (Hrsg.): *Der Griff nach der Bevölkerung. Aktualität und Kontinuität nazistischer Bevölkerungspolitik*, Nördlingen 1986, S. 146–165.
- Heineman, Elizabeth: „Standing Alone“. *Single Women from Nazi Germany to the Federal Republic*, Ann Arbor 1993.
- Heineman, Elizabeth: *Complete Families, Half Families and no Families at all: Female-Headed Households and the Reconstruction of the Family in the Early Federal Republic*, in: *Central European History*, 29 (1996), Nr. 1, S. 19–60.
- Heineman, Elizabeth: *What Difference does a Husband make? Women and Marital Status in Nazi and Postwar Germany*, Berkeley 1999.
- Heinemann, Manfred: *Evangelische Kindergärten im Nationalsozialismus. Von der Illusion zum Abwehrkampf*, in: ders. (Hrsg.): *Erziehung und Schulung im Dritten Reich*, Teil 1, Stuttgart 1980, S. 49–89.
- Heinemann, Manfred (Hrsg.): *Erziehung und Schulung im Dritten Reich*, Teil 1: Kindergarten, Schule, Jugend, Berufserziehung, Stuttgart 1980.
- Heinsohn, Gunnar: *Vorschulerziehung in der bürgerlichen Gesellschaft. Geschichte, Funktion, aktuelle Lage*, Frankfurt/M. 1971.
- Heinze, Rolf G./Olk, Thomas: *Die Wohlfahrtsverbände im System sozialer Dienstleistungsproduktion. Zur Entstehung und Struktur der bundesrepublikanischen Verbändewohlfahrt*, in: *KZSS*, 33 (1981), S. 94–114.
- Helfferrich, Cornelia: Mehr als nur eine Pille. Zur subjektiven Bedeutung der Pille für Mädchen und junge Frauen, in: Gisela Staupe/Lisa Vieth (Hrsg.): *Die Pille. Von der Lust und von der Liebe*, Berlin 1996, S. 215–227.
- Hellmann, Ullrich: *Den Keller in die Küche. Zur Geschichte der Kühltechnik im Haushalt*, in: Sibylle Meyer/Eva Schulze (Hrsg.): *Technisiertes Familienleben – Blick zurück und nach vorn*, Berlin 1993, S. 41–58.
- Helwig, Gisela: *Ehe- und familienrechtliche Aspekte der Gleichberechtigung von Mann und Frau. Ein Vergleich der Situation in beiden deutschen Staaten*, in: *Deutschland-Archiv* 7 (1974), S. 914–929.
- Helwig, Gisela: *Zwischen Familie und Beruf. Die Stellung der Frau in beiden deutschen Staaten*, Köln 1974.
- Helwig, Gisela: *Frau und Familie: Bundesrepublik Deutschland – DDR*, Köln 1987.
- Helwig, Gisela/Nickel, Hildegard M. (Hrsg.): *Frauen in Deutschland 1945–1992*, Bonn 1993.
- Hemmer, Klaus Peter/Obereisenbuchner, Matthias: *Die Reform der vorschulischen Erziehung. Eine Zwischenbilanz*, München 1979.
- Herlth, Alois/Kaufmann, Franz-Xaver: *Familiale Probleme und sozialpolitische Intervention*, in: Franz-Xaver Kaufmann (Hrsg.): *Staatliche Sozialpolitik und Familie*, München u. a. 1982, S. 1–22.
- Herlth, Alois/Strohmeier, Klaus Peter: *Sozialpolitik und der Alltag von Kindern*, in: Laszlo A. Vaskovics (Hrsg.): *Umweltbedingungen familialer Sozialisation. Beiträge zur sozialökologischen Sozialisationsforschung*, Stuttgart 1982, S. 307–329.
- Hermann, Christopher: *Die Zeit von 1957–1991*, in: Franz Ruland (Hrsg.): *Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung*, Neuwied u. a. 1990, S. 105–140.
- Hermanns, Manfred/Hille, Barbara: *Familienleitbilder im Wandel. Normative Vorgaben und Selbstkonzepte von Eltern und Jugendlichen*, München 1987.
- Hermanutz, Leo: *Vorschulische Erziehung in katholischer Trägerschaft. Studie über die Entstehung und Entwicklung des katholischen Kindergartenwesens in Deutschland*, Bamberg 1977.

- Hernes, Helga Maria: Wohlfahrtsstaat und Frauenmacht. Essays über die Feminisierung des Staates, Baden-Baden 1989.
- Herrmann, A. Hedwig: Die außerhäusliche Erwerbstätigkeit verheirateter Frauen. Eine sozialpolitische Studie, Stuttgart 1957.
- Herrmann, Ulrich: Familienpolitik, Stuttgart u. a. 1989.
- Herzer, Manfred: Möglichkeiten der Familienpolitikanalyse. Der politische Akteur und das Wissen über Familie, Münster 1988.
- Herzer, Manfred: Ehescheidung als sozialer Prozeß, Opladen 1998.
- Hesse, Konrad: Der unitarische Bundesstaat, in: ders.: Ausgewählte Schriften, Heidelberg 1984 (Erstdruck 1962), S. 116–147.
- Hettlage, Robert/Wagner, Sabine (Mitarb.): Familienreport. Eine Lebensform im Umbruch, München 21998.
- Hielscher, Hans: Früherziehung, in: Christoph Führ/Carl-Ludwig Furck (Hrsg.): Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte, Bd. VI: 1945 bis zur Gegenwart, 1. Teilbd.: Bundesrepublik Deutschland, München 1998, S. 276–282.
- Hildebrand, Klaus: Von Erhard zur großen Koalition: 1963–1969, Stuttgart 1984.
- Hockerts, Hans Günter: Adenauer als Sozialpolitiker, in: Dieter Blumenwitz u. a. (Hrsg.): Konrad Adenauer und seine Zeit. Politik und Persönlichkeit des ersten Bundeskanzlers, Stuttgart 1976, S. 466–487.
- Hockerts, Hans Günter: Konrad Adenauer und die Rentenreform von 1957, in: Konrad Repgen (Hrsg.): Die dynamische Rente in der Ära Adenauer und heute, Stuttgart 1978, S. 11–29.
- Hockerts, Hans Günter: Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland: Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945–1957, Stuttgart 1980.
- Hockerts, Hans Günter: Integration der Gesellschaft: Gründungskrise und Sozialpolitik in der frühen Bundesrepublik, in: Zeitschrift für Sozialreform, 32 (1986), S. 25–41.
- Hockerts, Hans Günter: Metamorphosen des Wohlfahrtsstaates, in: Martin Broszat (Hrsg.): Zäsuren nach 1945. Essays zur Periodisierung der deutschen Nachkriegsgeschichte, München 1990, S. 35–46.
- Hockerts, Hans Günter: Vom Nutzen und Nachteil der Parteienkonkurrenz. Die Rentenreform 1972 – ein Lehrstück, in: Karl Dietrich Bracher u. a. (Hrsg.): Staat und Parteien. Festschrift für Rudolf Morsey zum 65. Geburtstag, Berlin 1992, S. 903–934.
- Hockerts, Hans Günter: Grundlinien und soziale Folgen der Sozialpolitik in der DDR, in: Hartmut Kaelble/Jürgen Kocka/Hartmut Zwahr (Hrsg.): Sozialgeschichte der DDR, Stuttgart 1994, S. 510–544.
- Hockerts, Hans Günter: Soziale Errungenschaften? Zum sozialpolitischen Legitimitätsanspruch der zweiten deutschen Diktatur, in: Jürgen Kocka/Hans-Jürgen Puhl/Klaus Tenfelde (Hrsg.): Von der Arbeiterbewegung zum modernen Sozialstaat. Festschrift für Gerhard A. Ritter zum 65. Geburtstag, München u. a. 1994, S. 790–804.
- Hockerts, Hans Günter (Hrsg.): Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich, München 1998.
- Hoffmann, Erika: Das Problem der Bildung des Kleinkindes. Vortrag auf der Sitzung des Deutschen Nationalkomitees und der AGJJ-Kommission Erziehung im frühen Kindesalter am 28. 4. 1967 in Stuttgart, in: Evangelische Kinderpflege, 18 (1967), H. 5, S. 238–265.
- Hoffmann, Erika: Vorschulerziehung in Deutschland. Historische Entwicklung im Abriß, Witten 1971.
- Hoffmann, Hilmar: Sozialdemokratische Kindergartenpolitik und -pädagogik in Deutschland. Eine historische Untersuchung zur Theorie und Realpolitik der KPD, SED und SPD im Bereich institutionalisierter Früherziehung, Bochum 1994.
- Höffner, Joseph: Ausgleich der Familienlasten, Paderborn 1955.
- Hofmann, Beate: Gute Mütter – starke Frauen. Geschichte und Arbeitsweise des Bayerischen Mütterdienstes, Stuttgart 2000.
- Hofstaetter, Ilse: Aus dem Leben eines Mütter-Genesungsheimes, in: Blätter des PFV, Neue Folge der Zeitschrift „Kindergarten“, 7 (1956), S. 49–50.

- Höhn, Charlotte: Erwerbstätigkeit und Rollenwandel der Frau, in: *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft*, 8 (1982), S. 297–317.
- Höhn, Charlotte: Familienpolitische Implikationen des Familienzyklus-Konzepts, in: Kurt Lüscher/Franz Schultheis/Michael Wehrspaun (Hrsg.): *Die „postmoderne“ Familie. Familiäre Strategien und Familienpolitik in einer Übergangszeit*, Konstanz 1988, S. 55–72.
- Holler, Albert: Das finanzielle Desaster des Sozialpakets, in: *Sozialer Fortschritt*, 12 (1963), H. 9, S. 198–201.
- Holler, Albert: Die Entwicklung der sozialen Krankenversicherung in den Jahren 1945–1975, in: Reinhart Bartholomäi u. a. (Hrsg.): *Sozialpolitik nach 1945. Geschichte und Analysen*, Bonn u. a. 1977, S. 303–314.
- Hölters, Maria: Familienbildung. Ein Schwerpunkt der Erwachsenenbildung, in: *Stimme der Familie*, 18 (1971), Nr. 4, S. 30.
- Höltershinken, Dieter (Hrsg.): *Vorschulerziehung. Dokumentation zur Elementarerziehung in einer sich wandelnden Gesellschaft*, Freiburg/Br. u. a. 1971.
- Horvath, Dora: *Bitte recht weiblich! Frauenleitbilder in der deutschen Zeitschrift „BRIGITTE“ 1949–1982*, Zürich 2000.
- Hubbard, William H.: *Familiengeschichte. Materialien zur deutschen Familie seit dem Ende des 18. Jahrhunderts*, München 1983.
- Hurrelmann, Klaus (Hrsg.): *Sozialisation und Lebenslauf. Empirie und Methodik sozialwissenschaftlicher Persönlichkeitsforschung*, Reinbek b. Hamburg 1976.
- Hutter, Hans: Bisherige Entwicklung der Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Hermann Boverter (Hrsg.): *Familie und Familienpolitik in den gegenwärtigen Reformvorhaben der deutschen Politik*, Bensberg 1971, S. 27–38.
- Im fünften Jahr, in: *Sozialer Fortschritt*, 3 (1954), H. 5, S. 99–100.
- Imhof, Arthur E.: *Einführung in die Historische Demographie*, München 1977.
- In Bayern fehlt ein „Familienplan“, in: *Stimme der Familie*, 12 (1965), Nr. 2, S. 14.
- In Bayern tut sich was!, in: *Stimme der Familie*, 18 (1971), Nr. 2, S. 14.
- Inglehart, Robert: *Kultureller Umbruch. Wertewandel in der westlichen Welt*, Frankfurt/M. u. a. 1989.
- Ismayr, Wolfgang: Berichte der Bundesregierung im Prozeß parlamentarischer Willensbildung, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 21 (1990), S. 553–559.
- Ismayr, Wolfgang: *Der Deutsche Bundestag. Funktionen, Willensbildung, Reformansätze*, Opladen 1992.
- Janensch, Erika: Kindertagesstätten als Abstellgleise der modernen Gesellschaft, in: *Evangelische Kinderpflege*, 6 (1954), H. 1–2, S. 25–29.
- Jans, Bernhard/Habisch, André/Stutzer, Erich (Hrsg.): *Familienwissenschaftliche und familienpolitische Signale. Max Wingen zum 70. Geburtstag*, Graftschaff 2000.
- Jentzsch, Klaus: Sterben wir aus? Der Geburtenrückgang in der BRD, Freiburg/Br. u. a. 1979.
- Jessen, Arnd: Der Aufwand für Kinder in der Bundesrepublik im Jahre 1954 (Gutachten), in: *Familie und Sozialreform. Jahresversammlung der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt e.V.*, Berlin 1955, S. 83–155.
- Jetzt handeln. Länder gegen Reform des Familienlastenausgleichs, in: *Familienpolitische Informationen der EAF*, 13 (1974), Nr. 2, S. 10–12.
- Joosten, Astrid: Die Frau, das „segenspendende Herz der Familie“. Familienpolitik als Frauenpolitik in der „Ära Adenauer“, Pfaffenweiler 1990.
- Junker, Reinhold: Die Lage der Mütter in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Forschungsbericht, Teil 1: Mütter in Vollfamilien, 2 Bde., Frankfurt/M. 1965/1966.
- Junker, Reinhold: Die Lage der Mütter in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Forschungsbericht, Teil 2: Mütter in Halbfamilien – Mütter in Vollfamilien, Frankfurt/M. 1967.
- Junker, Reinhold: Die Lage der Mütter in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Forschungsbericht, Teil 3: Ergebnisse und praktische Konsequenzen, Frankfurt/M. 1968.

- Jurczyk, Karin: Frauenarbeit und Frauenrolle. Zum Zusammenhang von Familienpolitik und Frauenerwerbstätigkeit in Deutschland von 1918–1975, Frankfurt/M. u. a. 21977.
- Jurczyk, Karin: Familienpolitik als andere Arbeitspolitik. Wie die Arbeitskraft der Frauen verfügbar gehalten wird und was die Männer davon haben, Bremen 1990.
- Jürgens, Hans Wilhelm/Pohl, Katharina: Kinderzahl, Wunsch und Wirklichkeit, Stuttgart 1975.
- Jürgens, Hans Wilhelm: Bevölkerungspolitik, in: Rainer Mackensen/Heinz Wewer (Hrsg.): Dynamik der Bevölkerungsentwicklung, München 1973.
- Jütte, Robert (Hrsg.): Geschichte der Abtreibung. Von der Antike bis zur Gegenwart, München 1993.
- Jütte, Robert: Lust ohne Last. Geschichte der Empfängnisverhütung, München 2003.
- Kaelble, Hartmut/Kocka, Jürgen/Zwahr, Hartmut (Hrsg.): Sozialgeschichte der DDR, Stuttgart 1994.
- Kaff, Brigitte: Aenne Brauksiepe (1912–1997), in: Jürgen Aretz/Rudolf Morsey/Anton Raucher (Hrsg.): Zeitgeschichte in Lebensbildern, Bd. 9, Münster 1999, S. 277–289.
- Kannengießer, Christoph: Familienlastenausgleich. Ein Verfassungsgebot, in: Bernhard Felderer (Hrsg.): Familienlastenausgleich und demographische Entwicklung, Berlin 1995, S. 41–47.
- Kanz, Heinrich: Deutsche Erziehungsgeschichte 1945–1985 in Quellen und Dokumenten. Pädagogische Chancen der pluralen Demokratie, Frankfurt/M. 1987.
- Kaufmann, Franz-Xaver: Familiäre Konflikte und gesellschaftliche Spannungsfelder, in: Landeszentrale für politische Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Der Mensch in den Konfliktfeldern der Gegenwart, Köln 1975, S. 165–188.
- Kaufmann, Franz-Xaver: Zum Verhältnis von Soziologie und Politik. Das Beispiel des 2. Familienberichts, in: Zeitschrift für Soziologie, 5 (1976), H. 3, S. 301–306.
- Kaufmann, Franz-Xaver: Elemente einer soziologischen Theorie sozialpolitischer Intervention, in: ders. (Hrsg.): Staatliche Sozialpolitik und Familie, München u. a. 1982, S. 49–86.
- Kaufmann, Franz-Xaver: Familie – Modernität, in: Kurt Lüscher u. a. (Hrsg.): Die „postmoderne“ Familie, Konstanz 1988, S. 391–417.
- Kaufmann, Franz-Xaver: Familie, in: Norbert Blüm/Hans F. Zacher (Hrsg.): 40 Jahre Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1989, S. 547–560.
- Kaufmann, Franz-Xaver: Sozialpolitik und Bevölkerungsprozeß, in: Herwig Birg u. a. (Hrsg.): Demographische Wirkungen politischen Handelns. Dokumentation der Internationalen Konferenz 1986 der Deutschen Gesellschaft für Bevölkerungswissenschaft in Zusammenarbeit mit der European Association for Population Studies, Frankfurt/M. u. a. 1990, S. 103–124.
- Kaufmann, Franz-Xaver: Zukunft der Familie. Stabilität, Stabilitätsrisiken und Wandel der familialen Lebensformen sowie ihre gesellschaftlichen und politischen Bedingungen, München 1990.
- Kaufmann, Franz-Xaver: Risiko, Verantwortung und gesellschaftliche Komplexität, in: Kurt Bayertz (Hrsg.): Verantwortung. Prinzip oder Problem?, Darmstadt 1995, S. 72–97.
- Kaufmann, Franz-Xaver: Herausforderungen des Sozialstaates, Frankfurt/M. 1997.
- Kaufmann, Franz-Xaver: Der Sozialstaat als Prozeß – für eine Sozialpolitik zweiter Ordnung, in: Franz Ruland (Hrsg.): Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats. Festschrift für Hans F. Zacher, Heidelberg 1998, S. 307–322.
- Kaufmann, Franz-Xaver: Der Begriff der Sozialpolitik und seine wissenschaftliche Deutung, in: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, hrsg. v. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Bundesarchiv, Bd. 1: Grundlagen der Sozialpolitik, Baden-Baden 2001, S. 3–102.
- Kaufmann, Franz-Xaver u. a.: Wirkungen öffentlicher Sozialleistungen auf den familialen Sozialisationsprozeß, in: Kurt Lüscher (Hrsg.): Sozialpolitik für das Kind, Stuttgart 1979, S. 181–211.

- Kaufmann, Franz-Xaver/Herlth, Alois/Strohmeier, Klaus Peter: Sozialpolitik und familiäre Sozialisation. Zur Wirkungsweise öffentlicher Sozialleistungen, Stuttgart 1980.
- Kaufmann, Franz-Xaver (Hrsg.): Staatliche Sozialpolitik und Familie, München u.a. 1982.
- Kaufmann, Franz-Xaver (Hrsg.): Sozialpolitik im deutsch-französischen Vergleich. Eine Publikation der Forschungsabteilung des Ministeriums für Arbeit und soziale Angelegenheiten der Republik Frankreich (MIRE), Wiesbaden 1996.
- Kaupen-Haas, Heidrun (Hrsg.): Der Griff nach der Bevölkerung. Aktualität und Kontinuität nazistischer Bevölkerungspolitik, Nördlingen 1986.
- Keil, Siegfried: Sachlich – menschlich – christlich. Gedanken zur Situation der familien- und gesellschaftsbezogenen Dienste an der Kirche, in: Familienpolitische Informationen der EAF, 13 (1974), Nr. 12, S. 89–90.
- Kein sozialwirtschaftliches Koalitionsprogramm ohne die Familie, in: Stimme der Familie, 9 (1962), Nr. 2, S. 11–12.
- Kern, Artur: Sitzenbleiberehend und Schulreife, Freiburg 1951.
- Kettner, Barbara: Der Pestalozzi-Fröbel-Verband und die Vorschulpädagogik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Pestalozzi-Fröbel-Verband (Hrsg.): Die Geschichte des Pestalozzi-Fröbel-Verbandes. Ein Beitrag zur Entwicklung der Kleinkind- und Sozialpädagogik in Deutschland, Freiburg/Br. 1998, S. 129–186.
- Kettschau, Irmhild: Wieviel Arbeit macht ein Familienhaushalt? Eine Analyse von Inhalt, Umfang und Verteilung der Hausarbeit heute, Dortmund 1980.
- Kickbusch, Ilona/Riedmüller, Barbara (Hrsg.): Die armen Frauen. Frauen und Sozialpolitik, Frankfurt/M. 1984.
- Kindergärten und Kinderhorte in Bayern, in: Bayern in Zahlen, 9 (1955), H. 1, S. 16.
- Kirchensteuer und Familienlastenausgleich. Kirchen wollen nicht an der Reform verdienen, in: Stimme der Familie, 19 (1972), Nr. 3, S. 20.
- Kirchhoff, Heinz: Die Belastung der berufstätigen Frau und die damit verbundenen gesundheitlichen Gefahren. Vortrag bei der Eröffnungskundgebung des 64. Deutschen Ärztetages am 29. 5. 1961 im Kurhaus Wiesbaden, in: Ärztliche Mitteilungen, 46 (1961), H. 23, S. 1304–1311.
- Klages, Helmut: Wertorientierungen im Wandel. Rückblick, Gegenwartsanalyse, Prognosen, Frankfurt/M. 1984.
- Klattenhoff, Klaus: Pädagogische Aufgaben und Ziele in der Geschichte der öffentlichen Kleinkindererziehung, in: Günter Erning/Karl Neumann/Jürgen Reyer (Hrsg.): Geschichte des Kindergartens, Bd. 2, Freiburg/Br. 1987, S. 96–105.
- Klee, Ernst: Was sie taten – Was sie wurden. Ärzte, Juristen und andere Beteiligte am Kranken- und Judenmord, Frankfurt/M. 1986.
- Klee, Katja: Im „Luftschutzkeller des Reiches“. Evakuierte in Bayern 1939–1953: Politik, soziale Lage, Erfahrungen, München 1999.
- Klein, Thomas: Heiratsmarkt und ‚Marriage Squeeze‘. Analysen zur Veränderung von Heiratsgelegenheiten in der Bundesrepublik, in: Bernhard Nauck/Corinna Onnen-Isemann (Hrsg.): Familie im Brennpunkt von Wissenschaft und Forschung. Festschrift für Rosemarie Nave-Herz, Neuwied 1995, S. 357–368.
- Kleinau, Elke/Opitz, Claudia (Hrsg.): Geschichte der Mädchen- und Frauenbildung, Bd. 2: Vom Vormärz bis zur Gegenwart, Frankfurt/M. u.a. 1996.
- Kleinmann, Hans-Otto: Theodor Blank (1905–1975), in: Jürgen Aretz u.a. (Hrsg.): Zeitgeschichte in Lebensbildern, Bd. 6, Münster 1984, S. 171–188.
- Kleist, Elisabeth von: Die „Mutterschule“ im Flüchtlingslager, in: Blätter des PFV, Neue Folge der Zeitschrift „Kindergarten“, 2 (1951), S. 40–41.
- Kleßmann, Christoph: Die doppelte Staatsgründung. Deutsche Geschichte 1945–1955, Bonn 1986.
- Kneffel, Magdola: Müttergenesung als Sozialtherapie. Zielsetzung und Methode der Kuren in Müttergenesungswerken, in: Innere Mission, (1973), H. 4, S. 175–181.
- Knorr, Heribert: Der parlamentarische Entscheidungsprozeß während der Großen Koali-

- tion 1966–1969. Struktur und Einfluß der Koalitionsfraktionen und ihr Verhältnis zur Regierung der Großen Koalition, Meisenheim/Glan 1975.
- Kock, Peter Jakob: Bayerns Weg in die Bundesrepublik, Stuttgart 1983.
- Kock, Peter Jakob: Der bayerische Landtag 1946–1986, Bd. 1: Chronik, Bd. 2: Protokolle, Bamberg 1986.
- Kohl, Jürgen: Der Wohlfahrtsstaat in vergleichender Perspektive, in: Zeitschrift für Sozialreform, 39 (1993), S. 67–82.
- Köllmann, Wolfgang: Die Bevölkerungsentwicklung der Bundesrepublik, in: Werner Conze/Rainer Lepsius (Hrsg.): Sozialgeschichte der BRD. Beiträge zum Kontinuitätsproblem, Stuttgart 1983, S. 66–114.
- König, René: Materialien zur Soziologie der Familie, Bern 1946.
- König, René: Die Familie der Gegenwart. Ein interkultureller Vergleich, München 1977.
- Kopp, Andreas: Scheidung in der Bundesrepublik. Zur Erklärung des langfristigen Anstiegs der Scheidungsraten, Wiesbaden 1994.
- Korte, Hermann: Eine Gesellschaft im Aufbruch. Die Bundesrepublik Deutschland in den sechziger Jahren, Baden-Baden 1987.
- Korte, Hermann: Bevölkerungsstruktur und -entwicklung, in: Wolfgang Benz (Hrsg.): Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 3, München 1988, S. 11–33.
- Krahe, Heinrich: Länderkonferenz über Familienpolitik. Bisherige und künftige Maßnahmen der Länder und organisatorische Fragen, in: Stimme der Familie, 11 (1964), Nr. 5, S. 40–41.
- Krevert, Peter: Funktionswandel der wissenschaftlichen Politikberatung in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklungslinien, Probleme und Perspektiven im Kooperationsfeld von Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit, Münster 1993.
- Krieger, K.: Alter, Herkunft und Arbeit der Bevölkerung. Vor-Auswertung der Volkszählung 1950 in Stichprobenverfahren, in: Bayern in Zahlen, 5 (1951), H. 2, S. 53–54.
- Kroll-Schlüter, Hermann: Die Familienpolitik der BRD, in: Martin R. Textor (Hrsg.): Die Familie. Beiträge aus verschiedenen Forschungsbereichen, Frankfurt/M. 1984, S. 142–163.
- Krone, Heinrich: Tagebücher, bearb. v. Hans-Otto Kleinmann, Bd. 1: 1945–1961, Düsseldorf 1995.
- Krupinski, Rainer M.: Kinder ohne Raum, in: Die kinderreiche Familie. Monatsschrift des BKD, (1954), Nr. 1, S. 3.
- Kuhn, Annette: Refamilialisierungsdiskurs nach '45, in: Beiträge zur Geschichte der Arbeiterbewegung, 33 (1991), S. 593–606.
- Kühne, Thomas (Hrsg.): Männergeschichte – Geschlechtergeschichte. Männlichkeit im Wandel der Moderne, Frankfurt/M. u. a. 1996.
- Kuller, Christiane: „Stiefkind der Gesellschaft“ oder „Trägerin der Erneuerung“? Familien und Familienpolitik in Bayern 1945–1974, in: Thomas Schlemmer/Hans Woller (Hrsg.): Bayern im Bund, Bd. 2: Gesellschaft im Wandel, München 2002, S. 269–345.
- Kundrus, Birthe: Kriegerfrauen. Familienpolitik und Geschlechterverhältnisse im Ersten und Zweiten Weltkrieg, Hamburg 1995.
- Kußleb, Erika: Aufgaben und Möglichkeiten des Erntekindergartens, in: Evangelische Kinderpflege, 4 (1952), H. 7–8, S. 149–151.
- Labisch, Alfons/Tennstedt, Florian: Der Weg zum „Gesetz über die Vereinheitlichung des Gesundheitswesens“ vom 3. Juli 1934, Düsseldorf 1985.
- [Die] Lage der Mütter in Westdeutschland. Alarmierende Zahlen beim Deutschen Fürsorgetag 1963, in: Die Familie fordert uns, 3 (1964), Nr. 5, S. 35.
- Lamm-Heß, Yvette: Familienberichte als Spiegelbild nationaler Familienpolitik – Frankreich und Deutschland im Vergleich, Konstanz 1993.
- Lampert, Heinz: Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Familienpolitik aus familienpolitischer Sicht, in: Wilfried Bottke u. a. (Hrsg.): Familie als zentraler Grundwert demokratischer Gesellschaften, St. Ottilien 1994, S. 34–64.

- Lampert, Heinz: Prioritäten für die Familie. Plädoyer für die rationale Familienpolitik, Berlin 1996.
- Landenberger, Margarete: Familienpolitische Maßnahmen und ihre Wirkungen auf Arbeitsmarktchancen und soziale Sicherung von Frauen, in: Claudia Gather u. a. (Hrsg.): Frauen-Alterssicherung. Lebensläufe von Frauen und ihre Benachteiligung im Alter, Berlin 1991, S. 83–105.
- Langan, Mary/Ostner, Ilona: Geschlechterpolitik im Wohlfahrtsstaat: Aspekte im internationalen Vergleich, in: Kritische Justiz, 24 (1991), S. 302–317.
- Langer-El Sayed, Ingrid: Familienpolitik. Tendenzen, Chancen, Notwendigkeiten. Ein Beitrag zur Entdämonisierung, Frankfurt/M. 1980.
- Laufer, Heinz: Der Bundesrat als Instrument der Opposition? – Eine Funktionsanalyse der Länderkammer unter den Bedingungen divergierender Mehrheitskonstellationen in Bundestag und Bundesrat, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 1 (1970), Nr. 3, S. 318–341.
- Laufer, Heinz: Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, überarbeitete Auflage, München 1985.
- Lee, Jin-Sook: Familie und staatliche Familienpolitik in Deutschland im Lichte der sozialwissenschaftlichen Diskussion. Rekapitulation und kritische Analyse, Würzburg 1999.
- Lehr, Astrid: Nachrichten aus der Welt der Frau. Die Nachkriegszeitsschriften in den drei westlichen Besatzungszonen Deutschlands, in: Geschichte in Köln, (1987), H. 22, S. 137–163.
- Lehr, Ursula: Die Bedeutung der Familie im Sozialisationsprozeß unter besonderer Berücksichtigung psychologischer Aspekte familiärer Grenzsituationen. Ein Gutachten erstattet im Juli 1970, Bonn u. a. 1970.
- Leisering, Lutz: Grenzen des Sozialversicherungsstaats? Sozialer Wandel als Herausforderung staatlicher Einkommenssicherung, in: Franz-Xaver Kaufmann (Hrsg.): Sozialpolitik im deutsch-französischen Vergleich, Wiesbaden 1996, S. 860–876.
- Leitsätze des Deutschen Arbeitskreises Jugend-, Ehe- und Familienberatung zur Verantwortung für Ehe und Familie vom 11. 9. 1965, in: Informationsrundschreiben der DAJEB Nr. 74 vom März 1966, S. 18–20.
- Lepsius, Renate: Frauenpolitik als Beruf. Gespräche mit SPD-Parlamentarierinnen, Hamburg 1987.
- Lessenich, Stephan/Ostner, Ilona: Die institutionelle Dynamik „dritter Wege“ – zur Entwicklung der Familienpolitik in „katholischen“ Wohlfahrtsstaaten am Beispiel Deutschlands und Frankreichs, in: Franz-Xaver Kaufmann (Hrsg.): Sozialpolitik im deutsch-französischen Vergleich. Eine Publikation der Forschungsabteilung des Ministeriums für Arbeit und soziale Angelegenheiten der Republik Frankreich (MIRE), Wiesbaden 1996, S. 780–803.
- Lessenich, Stephan/Ostner, Ilona (Hrsg.): Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive, Frankfurt/M. 1997.
- Limbach, Jutta: Die Entwicklung des Familienrechts seit 1949, in: Rosemarie Nave-Herz (Hrsg.): Wandel und Kontinuität der Familie in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1988, S. 11–35.
- Loeffler, Lothar: Rechenschaftsbericht der DAJEB am Schluß des 2. Jahrzehnts ihres Bestehens, in: Informationsrundschreiben der DAJEB, Nr. 100/101/102 vom Dezember 1969, S. 7–24.
- Lott, Sylvia: Die Frauenzeitschriften von Hans Huffzky und John Jahr. Zur Geschichte der deutschen Frauenzeitschriften zwischen 1933 und 1970, Berlin 1985.
- Lott-Almstadt, Sylvia: Brigitte 1886–1986. Die ersten hundert Jahre, Hamburg 1986.
- Lüdecke, Norbert: Eheschließung als Bund, Genese und Exegese der Ehelehre der Konzilskonstitution „Gaudium et spes“ in kanonistischer Auswertung, 2 Bde., Würzburg 1989.
- Lüdecke, Reinard: Familienbesteuerung in Deutschland. Der besondere grundgesetzliche Schutz der Ehe, das Ehegattensplitting und die Kinderfreibeträge, in: Bernhard Jans u. a. (Hrsg.): Familienwissenschaftliche und familienpolitische Signale. Max Wingen zum 70. Geburtstag, Grafschaft 2000, S. 155–172.

- Lüscher, Kurt: Familienpolitik und Wissenssysteme, in: Franz-Xaver Kaufmann (Hrsg.): Staatliche Sozialpolitik und Familie, München u. a. 1982, S. 191–212.
- Lüscher, Kurt: Familienrhetorik im ‚Internationalen Jahr der Familie‘, in: Siegfried Keil/Ingrid Langer (Hrsg.): Familie morgen? Ertrag und Perspektiven des Internationalen Jahres der Familie 1994, Marburg 1995, S. 24–37.
- Lüscher, Kurt: Soziologische Annäherungen an die Familie, Konstanz 2001.
- Lüscher, Kurt/Schultheis, Franz: Die Entwicklung von Familienpolitik – Soziologische Überlegungen anhand eines regionalen Beispiels, in: Rosemarie Nave-Herz (Hrsg.): Wandel und Kontinuität der Familie in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1988, S. 235–258.
- Lüscher, Kurt (Hrsg.): Sozialpolitik für das Kind, Stuttgart 1979.
- Lüscher, Kurt/Schultheis, Franz/Wehrspaun, Michael (Hrsg.): Die „postmoderne“ Familie. Familiäre Strategien und Familienpolitik in einer Übergangszeit, Konstanz 1988.
- Mackenroth, Gerhard: Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan. Verhandlungen auf der Sondertagung des Vereins für Sozialpolitik, in: Schriften des Vereins für Sozialpolitik (N.F.), Bd. 4, 1952, S. 40–76.
- Mackenroth, Gerhard: Bevölkerungslehre. Theorie, Soziologie und Statistik der Bevölkerung, Berlin u. a. 1953.
- Mahn, Annelise (Pestalozzi-Fröbel-Verband): Kindergarten in Not. Denkschrift über die gegenwärtigen Zustände in den Kindergärten (1950), in: Wilma Grossmann (Hrsg.): Kindergarten und Pädagogik. Grundlagentexte zur deutsch-deutschen Bestandsaufnahme, Weinheim u. a. 1992, S. 40–43.
- Maier, Friederike: Zwischen Arbeitsmarkt und Familie – Frauenarbeit in den alten Bundesländern, in: Gisela Helwig/Hildegard Maria Nickel (Hrsg.): Frauen in Deutschland 1945–1992, Bonn 1993, S. 257–279.
- Mannheim, Karl: Das Problem der Generationen, in: ders.: Wissenssoziologie. Auswahl aus dem Werk, eingel. u. hrsg. v. Kurt H. Wolff, Berlin u. a. 1964, S. 509–565, urspr. in: Kölner Vierteljahrshefte für Soziologie, 7 (1928), Nr. 2, S. 157–185.
- Männle, Ursula: Maria Probst (1902–1967), in: Jürgen Aretz/Rudolf Morsey/Anton Rauscher (Hrsg.): Zeitgeschichte in Lebensbildern, Bd. 7, Mainz 1994, S. 113–127.
- May, Elaine Tyler: Homeward Bound. American Families in the Cold War Era, New York 1988.
- Mayer, Karl Ulrich u. a. (Hrsg.): Vom Regen in die Traufe. Frauen zwischen Beruf und Familie, Frankfurt/M. u. a. 1991.
- Mayer, Klaus/Görgen, Roswitha: Die wissenschaftliche Beratung der Bundesministerien, in: APuZ (1979), B 38, S. 31–38.
- Mayer, Tilman: Die demographische Krise. Eine integrative Theorie der Bevölkerungsentwicklung, Frankfurt/M. u. a. 1999.
- Mayntz, Renate: Problemverarbeitung durch das politisch-administrative System: Zum Stand der Forschung, in: Joachim Jens Hesse (Hrsg.): Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft, Opladen 1982, S. 74–89.
- Mayntz, Renate: Funktionelle Teilsysteme in der Theorie sozialer Differenzierung, in: dies./Bernd Rosewitz/Uwe Schimank (Hrsg.): Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme, Frankfurt/M. 1988, S. 11–44.
- Mayntz, Renate: Politische Steuerbarkeit und Reformblockaden. Überlegungen am Beispiel des Gesundheitswesens, in: Staatswissenschaft und Staatspraxis, 1 (1990), S. 283–307.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.: Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, in: dies. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt/M. 1995, S. 9–38.
- McVicker Hunt, John: Intelligence and Experience, New York 1961.
- Mehlan, Karl-Heinz: Wunschkinder, Rudolstadt 1969.
- Menk, Karin: Familienpolitik contra Frauenpolitik, Gießen 1989.
- Merchel, Joachim: Durchsetzungschancen von Wohlfahrtsverbänden und selbstorganisierten

- Initiativen im Interessengeflecht kommunaler Sozialpolitik, in: Dietrich Thränhardt u.a. (Hrsg.): Wohlfahrtsverbände zwischen Selbsthilfe und Sozialstaat, Freiburg/Br. 1986, S. 239–263.
- Merkel, Ina: Leitbilder und Lebensweisen von Frauen in der DDR, in: Hartmut Kaelble u.a. (Hrsg.): Sozialgeschichte der DDR, Stuttgart 1994, S. 359–382.
- Methfessel, Birgit: ... entscheidend bleibt die Arbeitskraft der Frau. Zu den Grenzen der Rationalisierbarkeit und Technisierbarkeit der Hausarbeit, in: Gerda Tornieporth (Hrsg.): Arbeitsplatz Haushalt. Zur Theorie und Ökologie von Hausarbeit, Berlin 1988, S. 55–85.
- Metzinger, Adalbert: Zur Geschichte der Erzieherausbildung. Quellen – Konzeptionen – Impulse – Innovationen, Frankfurt/M. u.a. 1993.
- Meyer, Sibylle: „Als wir wieder zusammen waren, ging der Krieg im kleinen weiter.“ Frauen, Männer und Familien im Berlin der vierziger Jahre, in: Lutz Niethammer/Alexander von Plato (Hrsg.): „Wir kriegen jetzt andere Zeiten.“ Auf der Suche nach der Erfahrung des Volkes in nachfaschistischen Ländern, Bonn 1985, S. 305–325.
- Meyer, Sibylle/Schulze, Eva: „Alleine war's schwieriger und einfacher zugleich.“ Veränderungen gesellschaftlicher Bewertung und individueller Erfahrung alleinstehender Frauen in Berlin 1943–1955, in: Anna-Elisabeth Freier/Annette Kuhn (Hrsg.): „Das Schicksal Deutschlands liegt in der Hand seiner Frauen.“ Frauen in der deutschen Nachkriegsgeschichte, Düsseldorf 1984, S. 348–385.
- Meyer, Sibylle/Schulze, Eva: Von Liebe sprach damals keiner. Familienalltag in der Nachkriegszeit, München 1985.
- Meyer, Sibylle/Schulze, Eva: Auswirkungen des Zweiten Weltkriegs auf Familien. Zum Wandel der Familie in Deutschland, Berlin 1989.
- Meyer, Sibylle/Schulze, Eva: Frauen in der Modernisierungsfalle – Wandel von Ehe, Familie und Partnerschaft in der Bundesrepublik Deutschland, in: Gisela Helwig/Hildegard Maria Nickels (Hrsg.): Frauen in Deutschland 1945–1992, Bonn 1993, S. 166–190.
- Meyer, Sibylle/Schulze, Eva: Technikfolgen für Familien. Längsschnittanalyse und zukünftige Entwicklung, Düsseldorf 1993.
- Meyer, Sibylle/Schulze, Eva: Technisiertes Familienleben. Ergebnisse einer Längsschnittuntersuchung 1950–1990, in: dies. (Hrsg.): Technisiertes Familienleben. Blick zurück und nach vorn, Berlin 1993, S. 19–39.
- Meyer, Sibylle/Schulze, Eva (Hrsg.): Technisiertes Familienleben. Blick zurück und nach vorn, Berlin 1993.
- Miedaner, Lore: Die Stuttgarter Mütterschule 1916–1945, Stuttgart 1981.
- Mikat, Paul: Rechtsgeschichtliche und rechtspolitische Erwägungen zum Zerrüttungsprinzip, 4 Teile, in: Fam RZ, 9 (1962), H. 3, S. 81–89, H. 7, S. 273–281, H. 12, S. 497–504 sowie 10 (1963), H. 2, S. 65–76.
- Mintzel, Alf: Die Geschichte der CSU. Ein Überblick, Opladen 1977.
- Mitterauer, Michael: Vom Patriarchat zur Partnerschaft. Zum Strukturwandel der Familie, München 1980.
- Modellprogramm für 50 Beratungsstellen, in: Familienpolitische Informationen der EAF, 13 (1974), Nr. 4, S. 31.
- Möding, Nori: Die Stunde der Frauen? Frauen und Frauenorganisationen des bürgerlichen Lagers, in: Martin Broszat u.a. (Hrsg.): Von Stalingrad zur Währungsreform. Zur Sozialgeschichte des Umbruchs in Deutschland, München 1988, S. 619–647.
- Moeller, Robert G.: Protecting Mother's Work: From Production to Reproduction in Post-war West Germany, in: Journal of Social History, 22 (1988/89), Bd. 3, S. 413–437.
- Moeller, Robert G.: Reconstructing the Family in Reconstruction Germany: Women and Social Policy in the Federal Republic, 1949–1955, in: Feminist Studies, 15 (1989), S. 137–169.
- Moeller, Robert G.: Geschützte Mütter. Frauen und Familien in der westdeutschen Nachkriegspolitik, München 1997.
- Molitor, Bruno: Konzept einer rationalen Familienpolitik, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- u. Sozialpolitik, 13 (1968), S. 170–190.

- Molitor, Bruno: Überfällige Reform des Familienlastenausgleichs, in: Soziale Sicherheit, 8 (1969), H. 3, S. 66–68.
- Molitor, Bruno: Negative Einkommensteuer als sozialpolitisches Instrument, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, 24 (1973), H. 1, S. 38–54.
- Morkel, Arnd: Kabinettausschüsse als Instrument interministerieller Koordination. Gutachten für die Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform, Bonn 1973.
- Moser, Rudolf: Das europäische Ehescheidungs- und Ehetrennungsrecht in seiner neuesten Entwicklung, Zürich 1958.
- Mühlfeld, Claus/Schönweiss, Friedrich: Nationalsozialistische Familienpolitik. Familiensoziologische Analyse der nationalsozialistischen Familienpolitik, Stuttgart 1989.
- Müller, Walter: Frauenerwerbstätigkeit im Lebenslauf, in: ders. u. a. (Hrsg.): Strukturwandel der Frauenarbeit 1880–1980, Frankfurt/M. 1983, S. 55–106.
- Müller, Walter u. a. (Hrsg.): Strukturwandel der Frauenarbeit 1880–1980, Frankfurt/M. 1983.
- Müller-List, Gabriele (Bearb.): Gleichberechtigung als Verfassungsauftrag. Eine Dokumentation zur Entstehung des Gleichberechtigungsgesetzes vom 18. Juni 1957, Düsseldorf 1996.
- Münch, Ursula: Familienpolitik in der BRD. Maßnahmen, Defizite, Organisation familienpolitischer Staatstätigkeit, Freiburg/Br. 1990.
- Münch, Ursula: Sozialpolitik und Föderalismus. Zur Dynamik der Aufgabenverteilung im sozialen Bundesstaat, Opladen 1997.
- Münch, Ursula: Familien-, Jugend- und Altenpolitik (zus. mit Gisela Helwig und Barbara Hille), in: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, hrsg. v. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Bundesarchiv, Bd. 2/1: Die Zeit der Besatzungszonen 1945–1949. Sozialpolitik zwischen Kriegsende und der Gründung zweier deutscher Staaten, Bandverantwortlicher: Udo Wengst, Baden-Baden 2001, S. 646–696.
- Muthesius, Hans (Hrsg.): Die Mutter in der heutigen Gesellschaft. Gesamtbericht über den 63. Deutschen Fürsorgetag 1963 in München, Köln 1964.
- Müttererholung – jetzt immer noch? in: Evangelische Kinderpflege, 13 (1962), H. 3, S. 75–76.
- [Die] Mütterschule in unserer Zeit. Denkschrift, verabschiedet von der Arbeitstagung der Mütterschulen des Bundesgebietes vom 15.–18. 6. 1953, in: Blätter des PFV, Neue Folge der Zeitschrift „Kindergarten“, 4 (1953), S. 135–136.
- Myrdal, Alva/Klein, Viola: Die Doppelrolle der Frau in Familie und Beruf, Köln 1960.
- Nauck, Bernhard: Erwerbstätigkeit und Familienstruktur. Eine empirische Analyse des Einflusses außerfamiliärer Ressourcen auf die Familien und die Belastung von Vätern und Müttern, Weinheim u. a. 1987.
- Nauck, Bernhard/Onnen-Iseman, Corinna (Hrsg.): Familie im Brennpunkt von Wissenschaft und Forschung, Rosemarie Nave-Herz zum 60. Geburtstag gewidmet, Neuwied u. a. 1995.
- Nave-Herz, Rosemarie: Die Elternschule. Entwicklung und Stand im Rahmen der institutionalisierten Elternerziehung in Westdeutschland und Westberlin, Berlin-Spandau 1964.
- Nave-Herz, Rosemarie: Familiäre Veränderungen in der Bundesrepublik Deutschland seit 1950, in: Zeitschrift für Sozialisationsforschung und Erziehungssoziologie, (1984), H. 1, S. 45–63.
- Nave-Herz, Rosemarie: Frauen zwischen Tradition und Moderne, Bielefeld 1992.
- Nave-Herz, Rosemarie: Familie heute. Wandel der Familienstrukturen und Folgen für die Erziehung, Darmstadt 1997.
- Nave-Herz, Rosemarie u. a.: Scheidungsursachen im Wandel. Eine zeitgeschichtliche Analyse des Anstiegs der Ehescheidungen in der Bundesrepublik Deutschland, Bielefeld 1990.
- Nave-Herz, Rosemarie (Hrsg.): Familiäre Veränderungen seit 1950. Eine empirische Studie, Oldenburg 1984.
- Nave-Herz, Rosemarie (Hrsg.): Wandel und Kontinuität der Familie in der BRD, Stuttgart 1988.

- Neidhardt, Friedhelm: Strukturbedingungen und Probleme familialer Sozialisation, in: Günther Lüschen/Eugen Lupri (Hrsg.): *Soziologie der Familie*, Opladen 1970, S. 144–168.
- Neidhardt, Friedhelm: Entwicklungen und Probleme der westdeutschen Familienpolitik, in: *Gegenwartskunde*, 27 (1978), S. 141–156.
- Neidhardt, Friedhelm: *Die Familie in Deutschland. Gesellschaftliche Stellung, Struktur und Funktionen*, Opladen 1974.
- Neises, Gerd: Müttergenesung und Marktforschung, in: *Die Familie fordert uns*, 11 (1972), H. 3, S. 19–20.
- Nell-Breuning, Oswald von: Zur Sozialreform. Erwägungen zum Subsidiaritätsprinzip, in: *Stimmen der Zeit*, 81 (1955/56), S. 1–11.
- Nell-Breuning, Oswald von: Der Staat und die menschliche Fortpflanzung. Bevölkerungspolitik in institutioneller und ideologischer Sicht, in: *Stimmen der Zeit*, 97 (1972), S. 305–314.
- Netz, Tilmann: *Erzieherinnen auf dem Weg zur Professionalität. Studien zur Genese der beruflichen Identität*, Frankfurt/M. u. a. 1998.
- Netzler, Andreas: *Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbstätigkeit. Familienpolitische Perspektiven der Teilzeitarbeit und Arbeitszeitflexibilisierung. Ergebnisse einer Expertentagung der Hanns-Seidel-Stiftung*, München 1992.
- Neue Gefahren, in: *Stimme der Familie*, 9 (1962), Nr. 1, S. 1–2.
- Neue Sonderkuren im Rahmen des Müttergenesungswerkes, in: *Evangelische Kinderpflege*, 13 (1962), H. 3, S. 122–124.
- Neumann, Karl: Geschichte der öffentlichen Kleinkindererziehung von 1945 bis in die Gegenwart, in: Günter Erning/Karl Neumann/Jürgen Reyer (Hrsg.): *Geschichte des Kindergartens*, Bd. 1: Entstehung und Entwicklung der öffentlichen Kleinkindererziehung in Deutschland von den Anfängen bis zur Gegenwart, Freiburg/Br. 1987, S. 83–115.
- Nickel, Horst: Vorschulische Sozialisation im Wandel, in: ders. (Hrsg.): *Sozialisation im Vorschulalter. Trends und Ergebnisse institutioneller Erziehung*, Weinheim u. a. 1985.
- Niehuss, Merith: Zur Sozialgeschichte der Familie in Bayern 1945–1950, in: *ZBLG*, 51 (1988), S. 916–936.
- Niehuss, Merith: Kontinuität und Wandel der Familie in den 50er Jahren, in: Axel Schildt/Arnold Sywottek (Hrsg.): *Modernisierung im Wiederaufbau. Die westdeutsche Gesellschaft der 50er Jahre*, Bonn 1993, S. 316–334.
- Niehuss, Merith: Die Familie in der Bundesrepublik Deutschland im Spiegel der Demographie 1945–1960, in: *AfS*, 35 (1995), S. 211–226.
- Niehuss, Merith: French and German Family Policy 1945–1960, in: *Contemporary European History*, 4 (1995), Bd. 3, S. 293–313.
- Niehuss, Merith: *Familie, Frau und Gesellschaft. Studien zur Strukturgeschichte der Familie in Westdeutschland 1945–1960*, Göttingen 2001.
- Niesel, Wilhelm: *Kirche unter dem Wort. Der Kampf der Bekennenden Kirche der altpreußischen Union 1933–1945*, Göttingen 1978.
- Nochmals: Zur Neuordnung des Familienlastenausgleichs, in: Institut „Finanzen und Steuern“: *Grüne Briefe*, 1974, Nr. 145, S. 1–63.
- Nopitsch, Antonie: Das Deutsche Müttergenesungswerk, in: *Sozialer Fortschritt*, 1 (1952), H. 9, S. 218–219.
- Nufer, Heinrich G.: *Kindergarten im Wandel*, Frauenfeld 1978.
- Nullmeier, Frank/Rüb, Friedbert W.: *Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat*, Frankfurt/M. u. a. 1993.
- Oberhauser, Alois: Familienlastenausgleich und Familienbesteuerung, in: Gerhard Kleinhenz (Hrsg.): *Soziale Ausgestaltung der Marktwirtschaft*, Berlin 1995, S. 185–194.
- Obertreis, Gesine: *Familienpolitik in der DDR 1945–1980*, Opladen 1986.
- Oertzen, Christine von: Teilzeitarbeit und die Lust am Zuverdienenden. Geschlechterpolitik und gesellschaftlicher Wandel in Westdeutschland 1948–1969, Göttingen 1999.
- Oeter, Ferdinand: *Familienpolitik*, Stuttgart 1954.

- Oeter, Ferdinand: Familienlastenausgleich oder gerechte soziale Lastenverteilung? Zu den Ausführungen von Willi Albers in „Sozialer Fortschritt“ 7/1967, S. 158ff. und in dieser Ausgabe, in: Sozialer Fortschritt, 16 (1967), H. 9, S. 294–297.
- Oeter, Ferdinand: Zur Reform des Familienlastenausgleichs, in: Die Sozialversicherung, 23 (1968), H. 1, S. 2–5.
- Oeter, Ferdinand: Der Ausgleich der Familienlasten, in: Bernhard Külpe u. a. (Hrsg.): Soziale Sicherheit, Köln u. a. 1971, S. 359–381.
- Ogburn, William F.: Die Ursachen für die Veränderung der Familie, in: ders. (Hrsg.): Kultur und sozialer Wandel, Neuwied 1969, S. 238–252.
- Orland, Barbara: Wäsche waschen. Technik- und Sozialgeschichte der häuslichen Wäschepflege, Reinbek b. Hamburg 1991.
- Osterloh, Edo: Familienpolitik – materialistisch? in: Zeitwende – die neue Furche, 25 (1954), Nr. 10, S. 696–698.
- Osterloh, Edo: Arbeit, Freizeit und Familie, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 111 vom 21. 6. 1955, S. 923–924.
- Ostner, Ilona: Quadraturen im Wohlfahrtsdreieck. Die USA, Schweden und die Bundesrepublik im Vergleich, in: Stephan Lessenich/dies. (Hrsg.): Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive, Frankfurt/M. u. a. 1998, S. 225–254.
- Ostner, Ilona/Kessler, Christa (Mitarb.): Frauen. Soziologie der Geschlechterverhältnisse, München 1987.
- Paula, Herbert: Altersaufbau und Familienstandsgliederung der Bevölkerung Bayerns. Ergebnisse der Volkszählung 1961, in: Bayern in Zahlen, 17 (1963), H. 10, S. 377–380.
- Paulick, Heinz: Haushaltsbesteuerung und Bonner Grundgesetz, in: Fam RZ, 1 (1954), H. 2, S. 30–34.
- Paulick, Heinz: Die Neuregelung der Ehegattenbesteuerung auf Grund des Gesetzes vom 18. 7. 1958, in: Fam RZ, 5 (1958), H. 10, S. 361–363.
- Pausch, Wolfgang: Die Entwicklung der sozialdemokratischen Frauenorganisationen. Anspruch und Wirklichkeit innerparteilicher Gleichberechtigungsstrategien in der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, aufgezeigt am Beispiel der Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Frauen, Diss. Frankfurt/M. 1986.
- Pesch, Otto Hermann: Das Zweite Vatikanische Konzil (1962–1965). Vorgeschichte, Verlauf – Ergebnisse, Nachgeschichte, Würzburg 1994.
- Petersen, Hans-Christian/Zankel, Sönke: Werner Catel – ein Protagonist der NS-„Kinder-euthanasie“ und seine Nachkriegskarriere, in: Medizinhistorisches Journal. Medicine and the Life Sciences in History, 38 (2003), H. 2, S. 139–174.
- Peuckert, Rüdiger: Der soziale Wandel der Familienformen in der BRD seit der Nachkriegszeit, in: Gegenwartskunde, 38 (1989), S. 153–165.
- Pfeil, Elisabeth: Die Berufstätigkeit von Müttern. Eine empirisch-soziologische Erhebung an 900 Müttern aus vollständigen Familien, Tübingen 1961.
- Pfeil, Elisabeth: Die Frau in Beruf, Familie und Haushalt, in: Familie und Gesellschaft, Tübingen 1966, S. 141–175.
- Pflüger, Rosemarie: Entwicklungen in der Mütter-Genesung, in: Informationen für die Frau, (1969), H. 3, S. 7–10.
- Pflüger, Rosemarie: Widerstände gegen die Müttererholung, in: Caritas, 75 (1974), H. 6, S. 329–332.
- Pitz-Savelsberg, Elisabeth: Einheitliche Regelung der Ausbildungsförderung?, in: Politisch-soziale Korrespondenz, 15 (1966), Nr. 17, S. 11–14.
- Pitz-Savelsberg, Elisabeth: Zur Neuregelung der Ausbildungsförderung, in: Stimme der Familie, 15 (1968), Nr. 4, S. 32–33.
- Pitz-Savelsberg, Elisabeth: Das Erste Ausbildungsförderungsgesetz. Eine Handreichung zum Verständnis des Gesetzes, Frankfurt/M. 1970.
- Poley, Stefanie/Brenner, Andreas (Hrsg.): Rollenbilder im Nationalsozialismus – Umgang mit dem Erbe, Bad Honnef 1991.

- Pöttgens, Hans: Familienpolitik – kritische Analyse der Ordnungsvorstellungen, Leitlinien und Schwerpunkte in den Berichten der Sachverständigenkommissionen 1975, 1979, 1986, Bad Honnef 1987.
- Presting, Günter (Hrsg.): Erziehungs- und Familienberatung. Untersuchungen zu Entwicklung, Inanspruchnahme und Perspektiven, Weinheim u. a. 1991.
- Preuss-Lausitz, Ulf: Kriegskinder, Konsumkinder, Krisenkinder. Zur Sozialisationsgeschichte seit dem Zweiten Weltkrieg, Weinheim ²1989.
- Projektgruppe Erprobungsprogramm des Deutschen Jugendinstituts (dji) München: Das Erprobungsprogramm im Elementarbereich als bildungspolitische, forschungsstrategische und kindergartenpädagogische Herausforderung, in: Maria E. Karsten (Red.): Innovation im Elementarbereich. Modellversuche, Erprobungsprogramme und was dann?, Münster 1979, S. 87–96.
- Prokop, Ulrike: Weiblicher Lebenszusammenhang. Von der Beschränktheit der Strategien und der Unangemessenheit der Wünsche, Frankfurt/M. ³1980.
- Protestnote des Bundes der Kinderreichen Deutschlands, in: Die Familie fordert uns, Informationsdienst der EAF, 1 (1962), Nr. 1–2, S. 3.
- Psczolla, Erich: Wo steht der deutsche Kindergarten heute? Referat bei der Sitzung des Vorläufigen Deutschen Komitees für Erziehung im frühen Kindesalter am 11. 11. 1959, in: Evangelische Kinderpflege, 11 (1960), H. 4, S. 131–139.
- Pust, Carola u. a.: Frauen in der BRD. Beruf, Familie, Gewerkschaften, Frauenbewegung, Hamburg 1983.
- Raapke, Hans-Dietrich: Erwachsenenbildung, in: Christoph Führ/Carl-Ludwig Furck (Hrsg.): Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte, Bd. VI: 1945 bis zur Gegenwart, 1. Teilbd.: Bundesrepublik Deutschland, München 1998, S. 549–584.
- Rahmenordnung des Deutschen Arbeitskreises für die Ausbildung der Eheberater vom 4. 2. 1964 in der Fassung vom 2. 2. 1966, in: Informationsrundschriften der DAJEB, Nr. 74 vom März 1966, S. 14–17.
- Rausch, Heinz: Die wissenschaftliche Beratung des fünften Deutschen Bundestages, in: Hans Maier/Klaus Ritter/Ulrich Matz (Hrsg.): Politik und Wissenschaft, München 1971, S. 537–560.
- „Realistische Utopiequanten“. Gespräch mit Ministerialdirektor und Honorarprofessor Max Wingen, in: Einheit von Wissenschaft und Praxis in den Wissenschaften. Mitteilungsblatt des Vereins zur Förderung der sozialwissenschaftlichen Praxis (SOPRA) e.V. vom Juli 2000.
- Reform des Familienlastenausgleichs wieder gefährdet, in: Familienpolitische Informationen der EAF, 13 (1974), Nr. 1, S. 1.
- Reich-Hilweg, Ines: Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Art. 3, Abs. 2, GG, Frankfurt/M. 1979.
- Reif, Heinz (Hrsg.): Die Familie in der Geschichte, Göttingen 1982.
- Renzsch, Wolfgang: Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzung um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948–1990), Bonn 1991.
- Resolution der Versammlung des Familienbundes der deutschen Katholiken der Erzdiözese Bamberg an den Bayerischen Landtag vom 23./24. 4. 1966, in: Stimme der Familie, 13 (1966), Nr. 5, S. 39.
- Reucher, Ursula: Reformen und Reformversuche in der gesetzlichen Krankenversicherung (1956–1965). Ein Beitrag zur Geschichte bundesdeutscher Sozialpolitik, Düsseldorf 1999.
- Reyer, Jürgen: Wenn die Mütter arbeiten gingen ... : eine sozialhistorische Studie zur Entstehung der öffentlichen Kleinkindererziehung im 19. Jahrhundert in Deutschland, Köln 1983.
- Reyer, Jürgen: Entwicklung der Trägerstruktur in der öffentlichen Kleinkindererziehung, in: Günter Erning/Karl Neumann/Jürgen Reyher (Hrsg.): Geschichte des Kindergartens, Bd. 2, Freiburg/Br. 1987, S. 40–66.
- Reyer, Jürgen: Geschichte der öffentlichen Kleinkindererziehung im deutschen Kaiserreich,

- in der Weimarer Republik und in der Zeit des Nationalsozialismus, in: Günter Erning/Karl Neumann/Jürgen Reyer (Hrsg.): *Geschichte des Kindergartens*, Bd. 1, Freiburg/Br. 1987, S. 43–82.
- Richter, Horst-Eberhard: *Patient Familie. Entstehung, Struktur und Therapie von Konflikten in Ehe und Familie*, Reinbek b. Hamburg 1970.
- Riedmüller, Barbara: *Frauen haben keine Rechte. Zur Stellung der Frau im System sozialer Sicherheit*, in: Ilona Kickbusch/dies. (Hrsg.): *Die armen Frauen. Frauen und Sozialpolitik*, Frankfurt/M. 1984, S. 46–72.
- Rieger, Elmar: *Soziologische Theorie und Sozialpolitik im entwickelten Wohlfahrtsstaat. Zu Esping-Andersens „Drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus“*, Mannheim 1997.
- Ritter, Gerhard A.: *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, München 1991.
- Ritter, Gerhard A.: *Über Deutschland. Die Bundesrepublik in der deutschen Geschichte*, München 1998.
- Rölly-Alkemper, Lukas: 50 Jahre katholische Familienarbeit. Neubeginn im Zeichen des Wiederaufbaus 1945–1949, in: *Stimme der Familie*, 43 (1996), Nr. 5/6, S. 9–11.
- Rölly-Alkemper, Lukas: *Familie im Wiederaufbau. Katholizismus und bürgerliches Familienideal in der Bundesrepublik Deutschland 1945–1965*, Paderborn u. a. 2000.
- Rölly-Alkemper, Lukas: *Wissenschaftliche Forschung – politikrelevant? Max Wingen – ein Berufsleben an der Nahtstelle von Wissenschaft und Praxis der Familienpolitik. Ein Literaturbericht*, in: Bernhard Jans/Andre Habisch/Erich Stutzer (Hrsg.): *Familienwissenschaftliche und familienpolitische Signale. Max Wingen zum 70. Geburtstag*, Graftschaft 2000, S. 19–38.
- Roscher, Oskar: *Die Alters- und Familienstandsgliederung der Bevölkerung in Bayern. Ergebnisse der Volks- und Berufszählung am 29. 10. 1946*, in: ZBSL, 81 (1949), S. 21–36.
- Roscher, Oskar: *Der Frauenüberschuß in Bayern nach dem 2. Weltkrieg*, in: ZBSL, 83 (1951), S. 1–16.
- Rosenbaum, Heidi/Rosenbaum, Wolf: *Überlegungen zur Wirksamkeit staatlicher Eingriffe in die Familie*, in: Martin Baethge/Wolfgang Eßbach (Hrsg.): *Soziologie: Entdeckungen im Alltäglichen. Festschrift für Hans-Paul Bahrdt zu seinem 65. Geburtstag*, Frankfurt/M. u. a. 1983, S. 119–132.
- Rosenbaum, Heidi (Hrsg.): *Seminar: Familie und Gesellschaftsstruktur. Materialien zu den sozioökonomischen Bedingungen von Familienformen*, Frankfurt/M. 1978.
- Roth, Heinrich (Hrsg.): *Begabung und Lernen. Ergebnisse und Folgerungen neuer Forschungen*, Stuttgart 1968.
- Roth, Karl Heinz: *„Erbbiologische Bestandsaufnahme“ – ein Aspekt „ausmerzender“ Erfassung vor der Entfesselung des Zweiten Weltkrieges*, in: ders. (Hrsg.): *Erfassung zur Vernichtung. Von der Sozialhygiene zum „Gesetz über Sterbehilfe“*, Berlin 1984, S. 57–100.
- Rothenbacher, Franz: *Historische Haushalts- und Familienstatistik von Deutschland 1815–1990*, Frankfurt/M. 1997.
- Rother, Karl: *Die natürliche Bevölkerungsbewegung in Bayern von 1946–1950*, in: *Bayern in Zahlen*, 5 (1951), H. 6, S. 279–281.
- Rüberg, Rudolf: *Die Einheit der Familienbildung*, in: *Erwachsenenbildung*, 12 (1966), Nr. 1, S. 24–27.
- Rüberg, Rudolf: *Ehe- und Familienbildung*, in: *Informationsrundschriften der DAJEB*, Nr. 88/89 vom März 1968, S. 1–18.
- Rückert, Gerd-Rüdiger/Lengsfeld, Wolfgang/Henke, Winfried: *Partnerwahl*, Boppard 1979.
- Rudzio, Wolfgang: *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung*, Opladen 1987.
- Ruhl, Klaus-Jörg (Hrsg.): *Unsere verlorenen Jahre. Frauenalltag in Kriegs- und Nachkriegszeit 1939–1949*, Darmstadt 1985.
- Ruhl, Klaus Jörg (Hrsg.): *Frauen in der Nachkriegszeit 1945–1963*, München 1988.
- Ruhl, Klaus-Jörg: *Zwischen völkischer und konservativer Ideologie. Familienpolitik in*

- Deutschland 1913–1963, in: Jost Dülffer (Hrsg.): *Deutschland in Europa: Kontinuität und Bruch. Gedenkschrift für Andreas Hillgruber*, Frankfurt/M. u. a. 1990, S. 374–388.
- Ruhl, Klaus-Jörg: Die NS-Familienpolitik (1933–1945). Ideologie, Maßnahmen, Bilanz, in: *GWU*, 42 (1991), S. 497–488.
- Ruhl, Klaus-Jörg: Frauenerwerbstätigkeit und Gewerbeaufsicht in Nordrhein-Westfalen (1945–1950), in: *VSWG*, 79 (1992), S. 483–505.
- Ruhl, Klaus-Jörg: Hierarchie oder Anarchie? Der Streit um die Familienrechtsreform in den 50er Jahren, in: *APuZ* (1992), B 45, S. 31–42.
- Ruhl, Klaus-Jörg: Verordnete Unterordnung: Berufstätige Frauen zwischen Wirtschaftswachstum und konservativer Ideologie in der Nachkriegszeit (1945–1963), München 1994.
- Runge, Erika: *Frauen. Versuche zur Emanzipation*, Frankfurt/M. 1970.
- Sachße, Christoph/Tennstedt, Florian: Familienpolitik durch Gesetzgebung: Die juristische Regulierung der Familie, in: Franz-Xaver Kaufmann (Hrsg.): *Staatliche Sozialpolitik und Familie*, München u. a. 1982, S. 87–130.
- Sainsbury, Diane (Hrsg.): *Gendering Welfare States*, London 1994.
- Sainsbury, Diane: *Gender, Equality and Welfare States*, Cambridge 1997.
- Salentin, Ursula: Elisabeth Schwarzhaupt – erste Ministerin der Bundesrepublik. Ein demokratischer Lebensweg, Freiburg/Br. 1986.
- Sartory, Thomas/Sartory, Gertrude: *Strukturkrise einer Kirche. Vor und nach der Enzyklika „Humanae vitae“*, München 1969.
- Schäfers, Bernhard: *Gesellschaftlicher Wandel in Deutschland. Ein Studienbuch zur Sozialstruktur und Sozialgeschichte der Bundesrepublik*, München u. a. ⁵1990.
- Schäfers, Bernhard (Hrsg.): *Sozialpolitik in der Bundesrepublik*, Opladen 1983.
- Schanzenbach, Marta: Das Glück, helfen zu können, in: Renate Lepsius: *Frauenpolitik als Beruf. Gespräche mit SPD-Parlamentarierinnen*, Hamburg 1987, S. 13–32.
- Scharpf, Fritz W.: Der Bundesrat und die Kooperation auf der „dritten Ebene“, in: *Vierzig Jahre Bundesrat*, hrsg. vom Bundesrat, Baden-Baden 1989, S. 121–161.
- Scharpf, Fritz W.: Entwicklungslinien des bundesdeutschen Föderalismus, in: Bernhard Blanke/Hellmut Wollmann (Hrsg.): *Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel*, Opladen 1991, S. 146–159.
- Scharpf, Fritz W. u. a. (Hrsg.): *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg/Ts. 1976.
- [Das endlose] Schattenboxen, in: *Stimme der Familie*, 17 (1970), Nr. 4, S. 25.
- Scheller, Gitta: Wertewandel und Scheidungsrisiko, in: Rosemarie Nave-Herz: *Scheidungsursachen im Wandel. Eine zeitgeschichtliche Analyse des Anstiegs der Ehescheidungen in der Bundesrepublik Deutschland*, Bielefeld 1990, S. 66–74.
- Schelsky, Helmut: Die Gleichberechtigung der Frau und die Gesellschaftsordnung, in: *Sozialer Fortschritt*, 1(1952), H. 6, S. 129–132.
- Schelsky, Helmut: *Wandlungen der deutschen Familie in der Gegenwart. Darstellung und Deutung einer empirisch-soziologischen Tatbestandsaufnahme*, Stuttgart ⁴1960.
- Scheuner, Ulrich: Struktur und Aufgabe des Bundesstaates in der Gegenwart. Zur Lehre vom Bundesstaat, in: ders.: *Staatstheorie und Staatsrecht. Gesammelte Schriften*, Berlin 1978 (Erstdruck 1962), S. 415–434.
- Schieckel, Horst: Die Fehlkonstruktion der Kindergeldgesetzgebung, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 9 (1963), H. 10, S. 577–582.
- Schick, Dagmar: „Vereinbarkeit von Beruf und Familie“ – vereinbar mit der arbeitsmarktrechtlichen Gleichstellung von Frauen?, in: *Kritische Justiz*, 27 (1994), S. 511–531.
- Schildt, Axel: *Moderne Zeiten. Freizeit, Massenmedien und „Zeitgeist“ in der Bundesrepublik der 50er Jahre*, Hamburg 1995.
- Schildt, Axel: Wohnungspolitik, in: Hans Günter Hockerts (Hrsg.): *Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich*, München 1998, S. 151–190.

- Schildt, Axel/Sywottek, Arnold (Hrsg.): *Modernisierung im Wiederaufbau. Die westdeutsche Gesellschaft der 50er Jahre*, Bonn 1993.
- Schiller, Karl: Sozialgerechte Steuerreform. Beschlüsse der Bundesregierung vom 11.6. und 28./29. 10. 1971 über Eckwerte und Grundsätze zur Steuerreform 1974, in: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung* Nr. 177 vom 1. 12. 1971, S. 1897–1906.
- Schindler, Peter: *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949–1982*, Baden-Baden ³1984.
- Schissler, Hanna (Hrsg.): *Geschlechterverhältnisse im historischen Wandel*, Frankfurt/M. u. a. 1993.
- Schleiermacher, Sabine: Innere Mission und ihr bevölkerungspolitisches Programm, in: Heidrun Kaupen-Haas (Hrsg.): *Der Griff nach der Bevölkerung. Aktualität und Kontinuität nazistischer Bevölkerungspolitik*, Nördlingen 1986, S. 73–89.
- Schleiermacher, Sabine: *Sozialethik im Spannungsfeld von Sozial- und Rassenhygiene. Der Mediziner Hans Harmsen im Centralesschuß für die Innere Mission*, Husum 1998.
- Schmid, Josef: *Bevölkerungsveränderungen in der BRD. Eine Revolution auf leisen Sohlen*, Stuttgart u. a. 1984.
- Schmid, Josef: *Die CDU. Organisationsstrukturen, Politiken und Funktionsweisen einer Partei im Föderalismus*, Opladen 1990.
- Schmid, Josef: Die Verschiebung der Bevölkerungsstruktur und ihre Folgen, in: Robert Hettlage (Hrsg.): *Die Bundesrepublik. Eine historische Bilanz*, München 1990, S. 35–56.
- Schmid, Josef: *Wohlfahrtsverbände in modernen Wohlfahrtsstaaten. Soziale Dienste in historisch-vergleichender Perspektive*, Opladen 1996.
- Schmid, Josef (Hrsg.): *Bevölkerungswissenschaft. Die „Bevölkerungslehre“ von Gerhard Mackenroth – 30 Jahre danach. Mackenroth-Symposion*, Frankfurt/M. 1985.
- Schmidt, Manfred G.: *CDU und SPD an der Regierung. Ein Vergleich ihrer Politik in den Ländern*, Frankfurt/M. u. a. 1980.
- Schmidt, Manfred G.: *Machtwechsel in der Bundesrepublik (1949–1990)*, in: Bernhard Blanke/Hellmut Wollmann (Hrsg.): *Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel*, Opladen 1991, S. 179–203.
- Schmidt, Manfred G.: *Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*, Opladen ²1998.
- Schmidt, Renate: *Familienpolitik in Deutschland (West) – ein Rückblick und ein Urteil: mangelhaft*, in: Bernhard Jans/Andre Habisch/Erich Stutzer (Hrsg.): *Familienwissenschaftliche und familienpolitische Signale. Max Wingen zum 70. Geburtstag*, Graftschaft 2000, S. 469–478.
- Schmidt, Wolfgang: *Die Kindererziehungsleistung*, in: Franz Ruland (Hrsg.): *Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung*, Neuwied u. a. 1990, S. 907–914.
- Schmitt-Wenkebach, Rainer/Ulshoefer, Helgard: *Kindergartenrecht*, Neuwied u. a. 1974.
- Schmucker, Helga/Schubnell, Hermann/Nell-Breuning, Oswald von/Wurzbacher, Gerhard: *Die ökonomische Lage der Familie in der BRD. Tatbestände und Zusammenhänge*, Stuttgart 1961.
- Schönbohm, Wulf (Red.): *CDU Deutschland. Programm und Politik der Christlich Demokratischen Union Deutschlands seit 1945*, Bonn 1980.
- Schönbohm, Wulf: *Die CDU wird moderne Volkspartei. Selbstverständnis, Mitglieder, Organisation und Apparat; 1950–1980*, Stuttgart 1985.
- Familienlastenausgleich auf der langen Bank, in: *Familienpolitische Informationen der EAF*, 11 (1972), Nr. 4, S. 34–36.
- Schreiber, Wilfrid: *Existenzsicherung in der industriellen Gesellschaft. Vorschläge zur „Sozialreform“*, Köln 1955.
- Schreiber, Wilfrid: *Die sozioökonomische Funktion des Familienlasten-Ausgleichs in der freiheitlichen Gesellschaftsordnung. Forschungsbericht erstattet im Auftrag des Herrn Bundesministers für Familie und Jugend*, Köln 1964.
- Schreiber, Wilfrid: *Familienpolitische Einkommensumverteilung in der Sozialen Marktwirt-*

- schaft, in: Politische Akademie Eichholz (Hrsg.): Familienpolitik in der Industriegesellschaft, Bonn 1964, S. 124–141.
- Schreiber, Wilfrid: Kindergeld im sozio-ökonomischen Prozeß. Familienlastenausgleich als Prozeß zeitlicher Kaufkraftumschichtung im Individualbereich, Stuttgart 1964.
- Schreiber, Wilfrid: Zur „Reform der Rentenreform“. Vorschläge zur Verbesserung des heutigen Rentensystems. Die volldynamische Rente, in: Zeitschrift für Sozialreform, 12 (1966), H. 1, S. 1–27.
- Schreiber, Wilfrid: Konkrete Aufgaben der Sozialpolitik. Aspekte einer langfristigen Reform, in: Gesellschaftspolitische Kommentare, 14 (1967), Nr. 3, S. 25–30.
- Schreiber, Wilfrid: Soziale Ordnungspolitik heute und morgen. Betrachtungen nach Abschluß der Sozialenquete, Stuttgart 1968.
- Schubert, Doris: Frauen in der deutschen Nachkriegszeit, Bd. 1: Frauenarbeit 1945–1949. Quellen und Materialien, Düsseldorf 1984.
- Schubnell, Hermann: Der Geburtenrückgang in der BRD. Die Entwicklung der Erwerbstätigkeit von Frauen und Müttern, Bonn u. a. 1973.
- Schubnell, Hermann: Bevölkerungs- und Familienpolitik. Definitionen, Bezug zur Gesamtpolitik und Probleme der Wirkungsanalyse, in: Herwig Birg/Rainer Mackensen (Hrsg.): Demographische Wirkungen politischen Handelns. Dokumentation der Internationalen Konferenz 1986 der Deutschen Gesellschaft für Bevölkerungswissenschaft in Zusammenarbeit mit der European Association for Population Studies, Frankfurt/M. u. a. 1990, S. 33–54.
- Schulte Langforth, Marie: Muttergeld. Vorschlag einer Hilfe für Mütter mit kleinen Kindern, Stuttgart 1969.
- Schultheis, Franz: Sozialgeschichte der französischen Familienpolitik, Frankfurt/M. u. a. 1988.
- Schultheis, Franz: Die Familie: eine Kategorie des Sozialrechts? Ein deutsch-französischer Vergleich, in: Franz-Xaver Kaufmann (Hrsg.): Sozialpolitik im französisch-deutschen Vergleich. Eine Publikation der Forschungsabteilung des Ministeriums für Arbeit und Soziale Angelegenheiten der Republik Frankreich (MIRE), Wiesbaden 1996, S. 764–779.
- Schulz, Gerd: Der Kindergartenbesuch in Bayern am Jahresbeginn 1974, in: Bayern in Zahlen, 28 (1974), H. 11, S. 400–402.
- Schulz, Günther: Wiederaufbau in Deutschland. Die Wohnungsbaupolitik in den Westzonen und der Bundesrepublik von 1945–1957, Düsseldorf 1994.
- Schulz, Günther: Soziale Sicherung von Frauen und Familien, in: Hans Günter Hockerts (Hrsg.): Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich, München 1998, S. 117–149.
- Schulz, Kristina: „Bräute der Revolution“. Kollektive und individuelle Interventionen von Frauen in der 68er-Bewegung und ihre Bedeutung für die Formierung der neuen Frauenbewegung, in: Westfälische Forschungen, 48 (1998), S. 97–116.
- Schütze, Yvonne: Mütterliche Erwerbstätigkeit und wissenschaftliche Forschung, in: Ute Gerhardt/Yvonne Schütze (Hrsg.): Frauensituation – Veränderungen in den letzten 20 Jahren, Frankfurt/M. 1988, S. 114–140.
- Schütze, Yvonne/Geulen, Dieter: Die „Nachkriegskinder“ und die „Konsumkinder“. Kindheitsverläufe zweier Generationen, in: Ulf Preuss-Lausitz u. a. (Hrsg.): Kriegskinder, Konsumkinder, Krisenkinder. Zur Sozialisationsgeschichte seit dem Zweiten Weltkrieg, Weinheim 1989, S. 29–52.
- Schwab, Dieter: Zur Geschichte des verfassungsrechtlichen Schutzes von Ehe und Familie, in: Walter J. Habscheid (Hrsg.): Festschrift für Friedrich Wilhelm Bosch zum 65. Geburtstag, Bielefeld 1976, S. 893–908.
- Schwab, Dieter: Gleichberechtigung und Familienrecht im 20. Jahrhundert, in: Ute Gerhard (Hrsg.): Frauen in der Geschichte des Rechts. Von der Frühen Neuzeit bis zur Gegenwart, München 1997, S. 790–827.
- Schwarz, Gislinde: Von der Antibaby-Pille zur Wunschkindpille und zurück, in: Gisela

- Staupe/Lisa Vieth (Hrsg.): Die Pille. Von der Lust und von der Liebe, Berlin 1996, S. 149–163.
- Schwarz, Hans-Peter: Die Ära Adenauer. Bd. 1: Gründerjahre der Republik 1949–1957, Stuttgart 1981.
- Schwarz, Hans-Peter: Die Ära Adenauer. Bd. 2: Epochenwechsel 1957–1963, Stuttgart 1983.
- Schwarz, Karl: Die Kinderzahlen in den Ehen nach Bevölkerungsgruppen, in: Wirtschaft und Statistik, 1964, Heft 2, S. 71 ff.
- Schwarz, Karl: Demographische Wirkungen der Familienpolitik in Bund und Ländern nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Zeitschrift für Bevölkerungsfragen, 13 (1987), S. 409–450.
- Schwarz, Karl: Familienpolitik und demographische Entwicklung in den Bundesländern nach dem Zweiten Weltkrieg. Ein Beitrag zur Abschätzung der demographischen Wirkungen familienpolitischer Maßnahmen, 2 Bde., Wiesbaden 1988.
- Schwarzhaupt, Elisabeth: Zu § 48 Abs. II EheG. Scheidung gegen den Willen des schuldlosen Ehegatten?, in: Fam RZ, 8 (1961), H. 11, S. 466–467.
- Schweitzer, Rosemarie von (Hrsg.): Leitbilder für Familie und Familienpolitik. Festgabe für Helga Schmucker zum 80. Geburtstag, Berlin 1981.
- Schymroch, Hildegard: Von der Mitterschule zur Familienbildungsstätte. Entstehung und Entwicklung in Deutschland, Freiburg/Br. 1989.
- Seegers, Lu: Hör zu! Eduard Rhein und die Rundfunkprogrammzeitschriften (1931–1965), Berlin 2001.
- Shorter, Edward: Die Geburt der modernen Familie, Reinbek b. Hamburg 1977.
- Sieg, Sabine: „Anovlar“ – die erste europäische Pille. Zur Geschichte eines Medikaments, in: Gisela Staupe/Lisa Vieth (Hrsg.): Die Pille. Von der Lust und von der Liebe, Berlin 1996, S. 131–148.
- Silberzahn-Jandt, Gudrun: Wasch-Maschine. Zum Wandel von Frauenarbeit im Haushalt, Marburg 1991.
- Simon, Dietrich V.: Die neuen Leitbilder im Ehe- und Familienrecht und ihre Konsequenzen für die Familie, in: Rosemarie von Schweitzer (Hrsg.): Leitbilder für Familie und Familienpolitik. Festgabe für Helga Schmucker zum 80. Geburtstag, Berlin 1981, S. 27–39.
- Soden, Kristine von: Die Sexualberatungsstellen der Weimarer Republik 1919–1933, Berlin 1988.
- Sommerkorn, Ingrid: Die erwerbstätige Mutter in der Bundesrepublik, in: Rosemarie Nave-Herz (Hrsg.): Wandel und Kontinuität der Familie in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1988, S. 115–144.
- Sozialenquete-Kommission übergab Bericht. Für weiteren Ausbau der sozialen Sicherheit, in: Stimme der Familie, 13 (1966), Nr. 8/9, S. 62–63.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands (Hrsg.): Steuer-Reform. Außerordentlicher Parteitag '71. Beschlüsse zur Steuerreform. Zahlen, Rechenbeispiele, Argumente, Bonn 1971.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands: Familienpolitik der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Entwurf, Materialien zum Parteitag vom 10.–14. 4. 1973 in Hannover, Bonn 1973.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands: Zweiter Entwurf Familienpolitik der SPD, vorgelegt vom familienpolitischen Ausschuß der SPD, Bonn 1978.
- Staupe, Gisela/Vieth, Lisa (Hrsg.): Die Pille. Von der Lust und von der Liebe, Berlin 1996.
- Steinberg, Heinz G.: Die Bevölkerungsentwicklung in Deutschland im Zweiten Weltkrieg – mit einem Überblick über die Entwicklung von 1945–1990, Bonn 1991.
- Steiner, Gilbert Y.: Politik, Öffentlichkeit und Wissenschaft. Der Fall des Projektes „Head-Start“, in: Kurt Lüscher (Hrsg.): Sozialpolitik für das Kind, Stuttgart 1979, S. 213–236.
- Stephan, Gesine: Zur Dynamik des Arbeitsangebotes von Frauen. Vollzeit-, Teilzeit- und Nichterwerbstätigkeit, Frankfurt/M. u. a. 1995.
- Stephenson, Jill: „Reichsbund der Kinderreichen“. The League of Large Families in the Population Policy of Nazi Germany, in: European Studies Review, 9 (1979), S. 351–375.
- Steuergeschenke auf Kosten der Familie mit Kindern, in: Sozialer Fortschritt, 7 (1958), H. 7, S. 153–155.

- Steuerreformpläne im Überblick, Köln 1968.
- Stoeck, Irene: Frauenerwerbsarbeit als Kriegsfall. Marie-Elisabeth Lüders: Variationen eines Lebensthemas, in: Gunilla-Friederike Budde (Hrsg.): Frauen arbeiten. Weibliche Erwerbstätigkeit in Ost- und Westdeutschland nach 1945, Göttingen 1997, S. 62–77.
- Strassberger, Gudrun/Schulke, Erich Heinz: Bayerisches Kindergartengesetz. Kommentar, Köln u. a. 1987.
- Straubhaar, Thomas: Leitbilder der Sozialpolitik, Hamburg 1993.
- Streckeisen, Ursula: Statusübergänge im weiblichen Lebenslauf. Über Beruf, Familie und Macht in der Ehe, Frankfurt/M. 1991.
- Strobel, Käte: Konzeption und Programm einer rationalen Familienpolitik, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 115 vom 28. 8. 1970, S. 1201–1203.
- Strobel, Käte: Tabubrecherin in Fragen der Sexualität, in: Renate Lepsius: Frauenpolitik als Beruf. Gespräche mit SPD-Parlamentarierinnen, Hamburg 1987, S. 33–51.
- Stützle, Hans: Familienpolitik – eine unpopuläre Aufgabe?, in: Stimme der Familie, 19 (1972), Nr. 2, S. 9 und 14.
- Suhr, Dieter: Transferrechtliche Ausbeutung und verfassungsrechtlicher Schutz von Familien, Müttern und Kindern, in: Der Staat, 29 (1990), S. 69–86.
- Sundquist, James L. (Hrsg.): On Fighting Poverty: Perspectives from Experience, New York 1969.
- Tallen, Hermann: Die Auseinandersetzung mit § 218 StGB: Zu einem Konflikt zwischen der SPD und der Katholischen Kirche, München u. a. 1975.
- Textor, Martin R.: Familienpolitik. Probleme, Maßnahmen, Forderungen, München 1991.
- Textor, Martin R. (Hrsg.): Die Familie. Beiträge aus verschiedenen Forschungsbereichen, Frankfurt/M. 1984.
- Thranhardt, Dietrich: Ideologie und Realität bundesdeutscher Familienpolitik, in: Rolf G. Heinze (Hrsg.): Neue Subsidiarität. Leitidee für eine zukünftige Sozialpolitik?, Opladen 1986, S. 202–224.
- Thranhardt, Dietrich u. a. (Hrsg.): Wohlfahrtsverbände zwischen Selbsthilfe und Sozialstaat, Freiburg/Br. 1986.
- Thurnwald, Hilde: Gegenwartsprobleme Berliner Familien. Eine Untersuchung an 498 Familien, Berlin 1948.
- Tiede, Günther: Familienlastenausgleich durch Familienlohn?, in: Sozialer Fortschritt, 7 (1958), H. 5, S. 110–112.
- Tiede, Günther/Bürger, Karlheinz/Wingen, Max: Das Kindergeldgesetz. Kommentar zur Kindergeldgesetzgebung mit Änderungsgesetzen, Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften und Rechtsprechung, Neuwied 1954–1964.
- Tölke, Angelika: Heirat und Geburt als Einschnitte in der weiblichen Erwerbsbiographie, in: Claudia Gather u. a. (Hrsg.): Frauen-Alterssicherung. Lebensläufe von Frauen und ihre Benachteiligung im Alter, Berlin 1991, S. 32–45.
- Trockel, Birgit: Mütter, zur Sonne, zur Freiheit? Das Deutsche Müttergenesungswerk, in: Angela Delille (Red.): Perlentzeit. Wie die Frauen ihr Wirtschaftswunder erlebten, Berlin 1986.
- Troeger, Heinrich (Hrsg.): Diskussionsbeiträge des Arbeitsausschusses für die große Steuerreform. Ein Beitrag an den Finanzausschuß des Bundesrats (erster Troegerbericht), Stuttgart 1954.
- Vaskovics, Lazlo A.: Soziologie familialer Lebenswelten, München 1995.
- Vaskovics, Lazlo A. (Hrsg.): Ehe und Familie im sozialen Wandel, 2 Bde., Opladen 1996.
- Vaskovics, Lazlo A. (Hrsg.): Familienleitbilder und Familienrealitäten. Europäische Fachtagung zur Familienforschung, Opladen 1997.
- Verworrene Lage in Bonn, in: Stimme der Familie, 10 (1963), Nr. 6, S. 44–45.

- Vogel, Angela: Familie, in: Wolfgang Benz (Hrsg.): Die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 3: Gesellschaft, Frankfurt/M. 21989, S. 35–86.
- Vogel, Angela: Frauen und Frauenbewegung, in: Wolfgang Benz (Hrsg.): Die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 3: Gesellschaft, Frankfurt/M. 21989, S. 162–206.
- Vollmer, Franziska: Das Ehegattensplitting. Eine verfassungsrechtliche Untersuchung der Einkommensbesteuerung von Eheleuten, Baden-Baden 1998.
- Wagner, Georg: Sozialstaat gegen Wohnungsnot. Wohnraumbewirtschaftung und Sozialer Wohnungsbau im Bund und in Nordrhein-Westfalen 1950–1970, Paderborn 1995.
- Wagner-Kyora, Georg: Föderalismus und Wohnungspolitik. Die Konferenzdiplomatie des Landes Niedersachsen in den wohnungspolitischen Auseinandersetzungen der fünfziger Jahre, in: Adelheid von Saldern (Hrsg.): Bauen und Wohnen in Niedersachsen während der fünfziger Jahre, Hannover 1999, S. 151–178.
- Wahl, Klaus: Familienbildung und -beratung in der BRD. Bestandsaufnahme zur Situation institutioneller Ehe- und Familienbildung u. -beratung in der BRD und Westberlin, Bonn u. a. 1973.
- Walter, Wolfgang: Vom Familienleitbild zur Familiendefinition. Familienberichte und die Entwicklung des familienpolitischen Diskurses, Konstanz 1993.
- Walter, Wolfgang: Familienberichterstattung und familienpolitischer Diskurs, in: Ute Gerhard u. a. (Hrsg.): Familie der Zukunft. Lebensbedingungen und Lebensformen, Opladen 1995, S. 81–97.
- Warum wurde das Familien- und Jugendministerium ausgeschaltet? Sonderbare Praktiken bei der Entstehung des Sexualkundeatlases, in: Stimme der Familie, 16 (1969), Nr. 7/8, S. 57.
- Weitere Ablehnung des Sexualkunde-Atlas, in: Stimme der Familie, 16 (1969), Nr. 10, S. 71.
- Welter, Emmy: Zum Muttertag, in: Die Familie fordert uns, 2 (1963), H. 5, S. 1–2.
- [Ein] Werk für Mütter. 10 Jahre Deutsches Müttergenesungswerk, in: Sozialer Fortschritt, 9 (1960), H. 4, S. 88.
- Weß, Ludger: Hans Wilhelm Jürgens, ein Repräsentant bundesdeutscher Bevölkerungswissenschaft, in: Heidrun Kaupen-Haas (Hrsg.): Der Griff nach der Bevölkerung. Aktualität und Kontinuität nazistischer Bevölkerungspolitik, Nördlingen 1986, S. 121–145.
- Wildt, Michael: Am Beginn der „Konsumgesellschaft“. Mangelserfahrung, Lebenshaltung, Wohlstandserfahrung in Westdeutschland in den fünfziger Jahren, Hamburg 1994.
- Willeke, Franz-Ulrich/Onken, Ralph: Allgemeiner Familienlastenausgleich in der Bundesrepublik Deutschland. Eine empirische Analyse zu drei Jahrzehnten monetärer Familienpolitik, Frankfurt/M. u. a. 1990.
- Willenbacher, Barbara: Zerrüttung und Bewährung der Nachkriegsfamilie, in: Martin Broszat u. a. (Hrsg.): Von Stalingrad zur Währungsreform. Zur Sozialgeschichte des Umbruchs in Deutschland, München 1988, S. 595–618.
- Willms, Angelika: Grundzüge der Entwicklung der Frauenarbeit zwischen 1880 und 1980, in: Walter Müller (Hrsg.): Strukturwandel der Frauenarbeit 1880–1980, Frankfurt/M. 1983, S. 25–46.
- Willms-Herget, Angelika: Frauenarbeit. Zur Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt, Frankfurt/M. u. a. 1985.
- Wingen, Max: Die wirtschaftliche Förderung der Familie, Paderborn 1958.
- Wingen, Max: Zur theoretischen Grundlegung der Familienpolitik, in: Die neue Ordnung in Kirche, Staat, Gesellschaft und Kultur, 13 (1959), H. 4, S. 249–263.
- Wingen, Max: Über Art und Möglichkeit einer Sozialpolitik in der Sicht der katholischen Soziallehre, unter besonderer Berücksichtigung der Familienlohnkonzeption, in: Neue Ordnung, 14 (1960), S. 3–23.
- Wingen, Max: Familienpolitik: Ziele, Wege und Wirkungen, Paderborn 1964.
- Wingen, Max: Der Familienlastenausgleich als Problem der zeitlichen Einkommensverteilung, in: Zeitschrift für Sozialreform, 11 (1965), H. 5, S. 257–265.
- Wingen, Max: Familienpolitik: Konzession oder Konzeption?, Köln 1966.

- Wingen, Max: Ein bedeutsamer Parlamentsbeschluß, in: *Stimme der Familie*, 17 (1970), Nr. 8/9, S. 62.
- Wingen, Max: Umriss einer rationalen Familienpolitik, in: *Sozialer Fortschritt*, 20 (1971), H. 8, S. 169–173.
- Wingen, Max: Grundfragen der Bevölkerungspolitik, Stuttgart u. a. 1975.
- Wingen, Max: Vorüberlegungen zu einer Typologie familienpolitischer „Grundmuster“, in: Rosemarie von Schweitzer (Hrsg.): *Leitbilder für Familie und Familienpolitik*. Festgabe für Helga Schmucker zum 80. Geburtstag, Berlin 1981, S. 27–39.
- Wingen, Max: Unterschiedliche Grundmuster von Familienpolitik und gesellschaftlichem Wandel, in: Kurt Lüscher u. a. (Hrsg.): *Die „postmoderne“ Familie. Familiäre Strategien und Familienpolitik in einer Übergangszeit*, Konstanz 1988, S. 353–363.
- Wingen, Max: *Perspektiven der demographischen Entwicklung und die Erfüllung sozialer Aufgaben*, Köln 1992.
- Wingen, Max: 40 Jahre Familienpolitik in Deutschland. Momentaufnahme und Entwicklungslinien; zugleich ein Beitrag zu 40 Jahren Bundesfamilienministerium, Grafschaft 1993.
- Wingen, Max: *Zur Theorie und Praxis der Familienpolitik*, Frankfurt/M. 1994.
- Wingen, Max: *Familienpolitik, Grundlagen und aktuelle Probleme*, Stuttgart 1997.
- Wirth, Dieter: Die Familie in der Nachkriegszeit. Desorganisation oder Stabilität?, in: Josef Becker/Theo Stammen/Peter Waldmann (Hrsg.): *Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Zwischen Kapitulation und Grundgesetz*, München 1987, S. 199–222.
- Witt, Kurt: Der Deutsche Familienverband, in: Alice und Robert Scherer/Julius Dorneich (Hrsg.): *Ehe und Familie. Grundsätze, Bestand und fördernde Maßnahmen*, Freiburg/Br. 1956, Sp. 193–199.
- Wolff, Gerhard: Der versicherte Personenkreis, in: Franz Ruland (Hrsg.): *Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung*, Neuwied u. a. 1990, S. 525–562.
- Wolfes, Matthias: Edo Osterloh, in: *Biographisch-bibliographisches Kirchenlexikon*, Bd. XVI, Herzberg 1999, Sp. 1179–1182.
- Wollasch, Andreas: Geschichte der Wohlfahrtspflege in Westfalen-Lippe nach 1945. Anmerkungen zu einem Forschungsprojekt des Westfälischen Instituts für Regionalgeschichte, in: *Westfälische Forschungen*, 44 (1994), S. 469–482.
- Wolters, Rita: Der Deutsche Fröbel-Verband im Nationalsozialismus, in: Pestalozzi-Fröbel-Verband (Hrsg.): *Die Geschichte des Pestalozzi-Fröbel-Verbandes. Ein Beitrag zur Entwicklung der Kleinkind- und Sozialpädagogik in Deutschland*, Freiburg/Br. 1998, S. 87–128.
- Wuermeling, Franz-Josef: Das muß geschehen! Die Familie fordert vom Bundestag, in: *Kirchenzeitung des Erzbistums Köln* vom 6. 12. 1953.
- Wuermeling, Franz-Josef: Ein Jahr Familienministerium, in: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung* Nr. 226 vom 2. 12. 1954, S. 2081–2082.
- Wuermeling, Franz-Josef: Hilfe für die Familie. Ein Programm des BMF, in: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung* Nr. 144 vom 5. 8. 1954, S. 1289–1291.
- Wuermeling, Franz-Josef: Keine Bevölkerungspolitik, sondern Familienpolitik, in: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung* Nr. 231 vom 9. 12. 1955, S. 1967–1968.
- Wuermeling, Franz-Josef: Familienlastenausgleich. Eine Denkschrift des Bundesministers für Familienfragen, in: *Herder Korrespondenz*, 10 (1955/56), H. 4, S. 156–160.
- Wuermeling, Franz-Josef: Erste familienpolitische Bilanz. Acht Kölner Forderungen und das Ausmaß ihrer bisherigen Verwirklichung, in: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung* Nr. 117 vom 28. 6. 1956, S. 1153–1155.
- Wuermeling, Franz-Josef: Familienpolitik oder staatliche Kinderfürsorge? in: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung* Nr. 2 vom 4. 1. 1956, S. 11–12.
- Wuermeling, Franz-Josef: Um den Familienlastenausgleich, in: *Die neue Ordnung in Kirche, Staat, Gesellschaft, Kultur*, (1956), H. 5, S. 257–267.

- Wuermeling, Franz-Josef: Grundfragen des Familienlastenausgleichs, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 162 vom 5. 12. 1962, S. 1907.
- Wuermeling, Franz-Josef: Kindergeld und Sozialreform. Die gesellschaftliche Bedeutung des Kindergeldes und die Probleme seiner Neuordnung, in: Zeitschrift für Sozialreform, 9 (1963), H. 1, S. 1–12.
- Wülker, Gabriele: Die vaterlose Familie, in: Sozialer Fortschritt, 6 (1957), H. 12, S. 278–279.
- Wurzbacher, Gerhard: Das Dorf im Spannungsfeld industrieller Entwicklung. Untersuchung an den 45 Dörfern und Weilern einer westdeutschen ländlichen Gemeinde; mit einem internationalen Vergleich von Conrad M. Arensberg, Stuttgart 1954.
- Wurzbacher, Gerhard: Leitbilder gegenwärtigen deutschen Familienlebens. Methode, Ergebnisse und sozialpädagogische Folgerungen einer soziologischen Analyse von 164 Familienmonographien, Stuttgart 1958.
- Wurzbacher, Gerhard/Cyprian, Gudrun: Probleme der Familie und der Familienpolitik in der BRD. Teil 1: Sozialisationsmängel der Kleinfamilie unter besonderer Berücksichtigung der BRD, Bonn u. a. 1973.
- Wüst, Georg: Die innere Stabilität der Familie stärken, in: Stimme der Familie, 13 (1966), Nr. 6, S. 42.
- Wüst, Georg: Die Erziehungskraft der Familie stärken, in: Stimme der Familie, 13 (1966), Nr. 5, S. 37.
- Wüst, Georg: Auftrag und Weg. Erläuterungen zum Bundesstatut des Familienbundes der Deutschen Katholiken. Hrsg. v. Bundesgeschäftsführung des Familienbundes der deutschen Katholiken, o. O. 1968.
- Wüst, Georg: Familienbund vor Bewährungsprobe, in: Stimme der Familie, 20 (1973), Nr. 5, S. 33–34.
- Zacher, Hans F.: Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung, Berlin 1979.
- Zacher, Hans F.: Das soziale Staatsziel, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1: Grundlagen von Staat und Verfassung, Heidelberg 1987, S. 1045–1111.
- Zacher, Hans F.: Grundtypen des Sozialrechts, in: Walther Fürst/Roman Herzog/Dieter C. Umbach (Hrsg.): Festschrift für Wolfgang Zeidler, Bd. 1, Berlin u. a. 1987, S. 571–595.
- Zacher, Hans F.: 40 Jahre Sozialstaat – Schwerpunkte der rechtlichen Ordnung, in: Norbert Blüm/Hans F. Zacher (Hrsg.): 40 Jahre Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1989, S. 19–132.
- Zacher, Hans F.: Grundlagen der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, hrsg. v. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Bundesarchiv, Bd. 1: Grundlagen der Sozialpolitik, Baden-Baden 2001, S. 333–684.
- Zahlen aus der Müttergenesung, in: Die Familie fordert uns, 11 (1972), H. 3, S. 20.
- Zeidler, Wolfgang: Zeitgeist und Rechtsprechung. Einige Beobachtungen zu fünf Jahrzehnten Rechtsentwicklung und Rechtsprechung zu Fragen von Sitte und Moral, in: ders. u. a. (Hrsg.): Festschrift für Hans Joachim Faller, München 1984, S. 145–164.
- Zeppernick, Ralf: Alternative Konzeptionen eines rationalen Systems des Familienlastenausgleichs, in: Sozialer Fortschritt, 20 (1971), H. 11, S. 247–253.
- Zeppernick, Ralf: Die Bedeutung der unterschiedlichen Motive für die Ausgestaltung eines Systems des Familienlastenausgleichs, in: Soziale Sicherheit, 21 (1972), H. 5, S. 130–134.
- Zeppernick, Ralf: Zur Problematik steuerfinanzierter staatlicher Transferausgaben. Dargestellt am Beispiel des Familienlastenausgleichs, in: Sozialer Fortschritt, 21 (1972), H. 7/8, S. 164–168.
- Zeppernick, Ralf: Untersuchungen zum Familienlastenausgleich, Köln 1974.
- Zimmer, Jürgen: Was können Modellversuche und Erprobungsprogramme zur Innovation im Elementarbereich beitragen? in: Maria E. Karsten (Red.): Innovation im Elementarbereich. Modellversuche, Erprobungsprogramme und was dann?, Münster 1979, S. 11–42.

- Zöllner, Detlev: ORDO und die soziale Wirklichkeit, in: Sozialer Fortschritt, 6 (1957), H. 4, S. 77–82.
- Zopf, Franz: Mehrfachverdiener und mitverdienende Ehefrauen, in: Bayern in Zahlen, 6 (1952), H. 6, S. 216–218.
- Zopf, Franz: Haushalts- und Familienstatistik. Sonderauswertung des Mikrozensus 1957, in: ZBSL, 91 (1959), H. 3/4, S. 144–156.
- Zorn, Wolfgang: Bayern unter der Regierung Goppel 1962–1978. Erste Skizze zu einem Kapitel neuester bayerischer Zeitgeschichte, in: Andreas Kraus (Hrsg.): Land und Reich, Stamm und Nation. Probleme und Perspektiven bayerischer Geschichte. Festgabe für Max Spindler zum 90. Geburtstag, Bd. 3: Vom Vormärz bis zur Gegenwart, München 1984, S. 531–546.
- Zur Neuordnung des Familienlastenausgleichs, in: Institut „Finanzen und Steuern“: Grüne Briefe, 1972, Nr. 127, S. 1–25.
- Zwanziger, Theo: Der Gleichheitssatz im Spannungsverhältnis zwischen Verteilungsgerechtigkeit, Besteuerung nach Leistungsfähigkeit und Gerechtigkeitsempfinden, dargestellt unter besonderer Berücksichtigung der Neuordnung des Familienlastenausgleichs, Mainz 1978.

Personenregister

- Achinger, Hans 99, 125, 130, 171f., 195
 Adenauer, Konrad 5, 84–86, 89f., 95, 99,
 129f., 156, 171f., 177, 187, 328
 Albers, Willi 101, 103, 115, 196, 198f.,
 207f.
 Alfken, Hans 257f.
 Andres, Karl 197, 201
 Aubel, Cilly von 98f.
 Auerbach, Walter 157, 162, 188

 Barth, Heinrich 95, 113f., 200, 202, 223f.,
 227, 248
 Barzel, Rainer 147, 285
 Basse, Elfriede 255
 Bauer, Wilhelm 101
 Becher, Paul 264
 Beham, Hermann 320
 Benjamin, Hilde 113
 Berghaus, Irmgard 101
 Bismarck, Klaus von 98, 129f.
 Blank, Theodor 28, 177, 179, 181, 183, 186,
 188f., 200, 331
 Bloom, Benjamin 295
 Bogs, Walter 195
 Böhm, Wilhelmine 286
 Bönig, Alfons 129, 139
 Börner, Helene 255
 Bowlby, John 67
 Brandt, Willy 91, 112, 210
 Brauksiepe, Aenne 17, 19, 31, 87, 90f., 123,
 152, 205, 249, 340, 345
 Burgdörfer, Friedrich 102
 Burger, Albert 147, 215, 285

 Catel, Werner 93f.
 Charlier, Rudolf 211
 Coerper, Carl 229
 Correll, Werner 295
 Craushaar, Harry von 127, 196

 David, Jakob 244
 Dibelius, Otto 300
 Dietzfelbinger, Hermann 210
 Doman, Glenn 294
 Donath, Martin 94, 101, 130, 196
 Döpfner, Julius Kardinal 129

 Engelsmann, Robert 126
 Enke, Willi 230
 Etzel, Franz 179, 182
 Even, Johannes 162

 Fendt, Georg 311
 Finckenstein, Eva Gräfin 127
 Fischer, Jochen 229–232, 237f.
 Fischer-Erling, Josepha 98–101, 232, 244,
 257
 Focke, Katharina 31, 88, 91, 337
 Frandsen, Dorothea 88
 Freudenberg, Karl 196
 Frick, Wilhelm 126
 Fröbel, Friedrich 253f., 287f., 290, 294–
 296, 310
 Funcke, Liselotte 214

 Genscher, Hans-Dietrich 104
 Gentner, Fritz 310
 Geppert, Lotte 254–256
 Gockeln, Josef 162
 Goppel, Alfons 136f., 141f., 144f., 147,
 311, 313f., 319
 Groebmair, Karlheinz 129, 141, 163, 219
 Groeger, Guido 130, 232
 Grohmann, Gertrud 30
 Große Schönepauck, Helene 111, 116, 242,
 247
 Groth, Sepp 109
 Grotjahn, Alfred 99
 Grundmann, Konrad 150f.
 Gütt, Arthur 126

 Halbfell, August 162
 Hall, Josef 98, 101, 128f.
 Hamm, Justin 95, 129, 219
 Hamm-Brücher, Hildegard 297, 313
 Hänsch, Dietrich 121f.
 Hansen-Blancke, Dora 196
 Harmsen, Hans 67, 99, 101f., 107, 109f.,
 237f., 329
 Harsch, Helmut 247
 Heck, Bruno 4, 18, 31, 87, 90, 95, 103f.,
 111f., 131, 134, 189, 199f., 202, 206, 209,
 219, 242–245, 248, 281, 330, 332, 335f.,
 340, 345f.
 Heiler, Anne Marie 241, 261, 265, 266

- Heix, Martin 162
 Hellbrügge, Theodor 68
 Herrmann, Hedwig A. 69
 Herrnbrodt, Alfred 306
 Heukelum, Gerhard van 156 f., 162, 169
 Heuss-Knapp, Elly 265
 Heyde, Ludwig 101
 Hinkens, Jakob 126
 Hitler, Adolf 287
 Hoegner, Wilhelm 291 f.
 Höffner, Joseph Kardinal 99, 101, 157, 171
 Hohagen, Selma 256
 Hölters, Maria 263
 Höpfinger, Stefan 144
 Horn, Peter 178
 Horstmann, Kurt 102
 Huber, Antje 91
 Huber, Ludwig 312
 Hunt, John McVicker 295
 Hutter, Hans 118, 219, 317

 Ipsen, Gunther 102

 Jaeger, Lorenz Kardinal 256
 Jungmann, Gerhard 246
 Junker, Heinrich 149
 Junker, Reinhold 272–277
 Jürgens, Hans Wilhelm 103 f., 106, 117

 Kalinke, Margot 167
 Kamm, Bertold 312, 315, 319, 321
 Kaufmann, Franz-Xaver 19 f., 53, 92, 122 f.
 Kiesinger, Kurt Georg 90, 199, 202
 Kipp, Hilde 115
 Kirchhoff, Heinz 67, 109
 Kirschner, Berna 128
 Klammt, Karl 127
 Kleber, Gertrud 256
 Klein, Viola 62, 67
 Kleist, Elisabeth von 254
 Kolle, Oswalt 226
 Koller, Siegfried 102
 König, René 42
 Korte, Bernhard 232
 Kosmale, Arno 206, 319
 Krone, Heinrich 177 f., 184
 Krupinski, Rainer M. 126
 Kühn, Friedrich 200, 246

 Laarmann, Maria 257
 Lampert, Luise 253 f.
 Laufer, Gerda 292
 Lauterbach, Herbert 190
 Leicht, Albert 200

 Lepiorz, Inge 128
 Loeffler, Lothar 229–231, 251
 Lübke, Wilhelmine 265
 Lücke, Paul 128
 Lückert, Heinz-Rolf 295

 Mackenroth, Gerhard 8 f., 102, 106, 157, 172, 177
 Maier, Hans 297, 313 f., 316 f., 322 f.
 Manger-König, Ludwig von 245
 Maunz, Theodor 303
 Meinhold, Helmut 195
 Mende, Erich 187
 Menzel, Walter 180
 Meyer, Helmut 321
 Meyer, Otto 32, 316, 320
 Müller, Heinz 103
 Müller, Karl Valentin 102
 Müller, Kurt 297
 Münchmeyer, Friedrich 98, 130
 Muthesius, Hans 99, 157, 162, 171
 Myrdal, Alva 62, 67

 Nachtsheim, Hans 102
 Nägelsbach, Elisabeth 137
 Naumann, Karl 101
 Neidhardt, Friedhelm 117
 Nell-Breuning, Oswald von 101
 Nerreter, Paul 135
 Neundorfer, Joseph 140
 Neundorfer, Ludwig 99, 101, 103, 108, 114 f., 125, 171, 195, 244
 Nold, Lieselotte 245, 260, 273
 Nopitsch, Antonie 98, 268 f., 273, 275
 Nuffel, G. J. van 125

 Oehlert, Hans Günter 105
 Oeter, Ferdinand 101, 102, 125, 130, 132, 196
 Osterloh, Edo 58, 85, 93 f., 126
 Ott, Anton 200

 Peinen, Elisabeth von 256
 Pfeil, Elisabeth 101 f., 110, 115
 Pirkel, Fritz 144, 264, 278, 283 f., 314, 316
 Pitz-Savelsberg, Elisabeth 128, 205
 Pöggeler, Franz 244
 Porzner, Konrad 208, 212
 Pöttgens, Hans 124
 Prümmer, Franz von 32, 309, 311, 313, 319 f.
 Psczolla, Erich 305

 Ranke, Hansjürg 130

- Rattenhuber, Hans 168
 Rauter, Konrad 140, 311
 Redepenning, Ursula 321
 Renner, Heinz 164
 Riedel-Martiny, Anke 283
 Rüberg, Rudolf 235
 Rüstow, Alexander 67

 Schade, Heinrich 102
 Schaeuble, Johann 106
 Scheffler, Erna 173
 Schelsky, Helmut 42 f., 45, 83 f., 99, 102,
 125, 130, 327
 Schiller, Karl 210
 Schlaich, Ludwig 230
 Schleicher, Marielies 313
 Schleicher, Ursula 278
 Schmelzer, Robert 129
 Schmidt, Helmut 91
 Schmucker, Helga 101 f., 107, 115, 136, 177,
 196, 329
 Schmücker, Kurt 200
 Schober, Theodor 230
 Schreiber, Wilfrid 9, 101, 103, 143, 171 f.,
 195, 198, 333
 Schroeder, Christa 246
 Schroer, Hans 133
 Schubnell, Hermann 56, 101–104, 106, 115
 Schulte Langforth, Marie 110
 Schüssler, Helmuth 196
 Schüttler, Josef 167
 Schwarz, Karl 102
 Schwarzhaupt, Elisabeth 96, 341
 Schwidetzky, Ilse 102
 Seeburg, Stella 115
 Simon, Heinz 104, 150, 175, 181 f.
 Sommer, Alfred 321
 Spiegelhalter, Franz 196
 Springe, Christa 196
 Starke, Heinz 187
 Stingl, Josef 200, 246

 Stöcker, Helene 228
 Stommel, Maria 128
 Storch, Anton 161
 Strätling-Tölle, Helga 262
 Strauß, Franz Josef 93, 199, 202, 207
 Strenkert, Paul 191
 Strobel, Käte 19, 31, 87 f., 90 f., 96 f., 111 f.,
 120 f., 123, 141, 147, 207 f., 245, 248–250,
 252, 317, 337, 341
 Stücklen, Richard 200
 Stümmer, Erich 301
 Stütze, Hans 24, 142, 284

 Thurnwald, Hilde 42 f.

 Umstaetter, Franz 98 f., 101, 125, 167, 177

 Verschuer, Otmar von 102, 230

 Wagner, Gerhard 229
 Wahl, Klaus 122, 250–252
 Weber, Helene 265, 272
 Weishäupl, Karl 143, 315
 Welter, Emmi 101, 130
 Wendel, Josef Kardinal 129
 Wertz, Hans 212
 Westphal, Hedwig 309
 Westphal, Heinz 97, 208
 Wingen, Max 9, 34, 91 f., 102, 105, 114,
 118–120, 124, 152, 180, 185, 196, 244, 329
 Winkelheide, Bernhard 158, 162, 167
 Wuermeling, Franz-Josef 4, 18, 31, 36, 54,
 83 f., 86 f., 89–91, 95, 98, 100, 103, 106–
 108, 112, 126, 137, 148, 156 f., 164, 166 f.,
 177–182, 188, 193, 200, 221, 223, 241, 245,
 281, 328, 334 f., 340, 342
 Wülker, Gabriele 94, 130, 241
 Wurzbacher, Gerhard 40, 101 f., 115, 117
 Wüst, Georg 128, 133 f.

 Zoller, Bernhard E. 248

