

2 Familie und Familienpolitik in Deutschland

Solange die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und die gesellschaftlichen Erwartungen mit den individuellen Vorstellungen darüber übereinstimmten, wann Familien gegründet und wie diese gelebt werden (sollten), wurde über Familienpolitik nur selten kontrovers diskutiert – trotz erheblicher in diesem Politikbereich eingesetzter Finanzmittel. Verändert hat sich dies mit den gewandelten individuellen Vorstellungen bzgl. der Gründung und der Alltagsgestaltung von Familien und der Folge, dass diese Vorstellungen nicht mehr mit den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in Einklang gebracht werden konnten. Als wesentlichste Konsequenz dieser Entwicklung wurde der Mangel an (ausreichend für das Leben in der Gesellschaft vorbereiteten) Kindern ausgemacht. Als Reaktion hat die Politik lange Zeit (eher erfolglos) versucht, dem Geburtenrückgang durch finanzielle Anreize entgegenzuwirken. Erst in den beiden letzten Jahrzehnten gerieten auch die für die rückläufigen Geburtenzahlen mitverantwortlichen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in den Blick. Allerdings wurde, obwohl diese gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ebenfalls im Wandel sind, hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung von Familienpolitik lange Zeit weiterhin versucht, mit den alten (finanziellen) Anreizen auf Familiengründungen hinzuwirken. Erst in den letzten Jahren hat sich hier ein Umdenken ergeben und Familienpolitik wurde stärker an den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen orientiert.

Wie eine sich an den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen orientierende Familienpolitik konkret aussehen muss, wird im vorliegenden Kapitel herausgearbeitet. Dafür wird zunächst der Frage nachgegangen, *worüber* genau diskutiert wird, wenn von Familie bzw. vom Wandel der Familie die Rede ist (Kapitel 2.1). In Kapitel 2.1.1 werden dazu die angedeuteten Veränderungen im Familiensektor nachvollzogen. Anschließend wird diskutiert, inwiefern diese mit den ebenfalls veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zusammenhängen (Kapitel 2.1.2). Auf diese Weise werden wichtige Ansatzpunkte für eine moderne Familienpolitik identifiziert. Bevor die Grundzüge einer solchen Familienpolitik dargestellt werden, wird in Kapitel 2.2 erörtert, *warum* über die Veränderungen im Familiensektor überhaupt so ausführlich diskutiert wird. Zu diesem Zweck werden erstens die Leistungen der Familie für ihre Mitglieder (Kapitel 2.2.1) und zweitens die Funktionen von Familie für die Gesellschaft beschrieben (Kapitel

2.2.2). Hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Gesellschaft und Familie wird zudem herausgearbeitet, dass die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen Familien bei der Erfüllung dieser Funktionen eher behindern als unterstützen. Ausgehend davon werden in Kapitel 2.2.3 familienpolitische Motive und Zielsetzungen formuliert. Diese dienen als Basis für die Formulierung einer entsprechenden Familienpolitik in Kapitel 2.3. Dort werden Eckpunkte einer modernen Familienpolitik entwickelt, die den veränderten Vorstellungen bzgl. Familie und den veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen Rechnung tragen. Als ein wesentliches und für diese Arbeit grundlegendes Merkmal wird dabei die große Bedeutung der kommunalen Ebene identifiziert.

2.1 Sozialer Wandel und Wandel der Familie

Hinsichtlich des Verhältnisses zwischen der Familie und der Gesellschaft hat König davon gesprochen, dass die Familie mit der Gesellschaft geht (König 1974: 61). Diese Beschreibung impliziert zwei Aspekte: Die Formulierung verweist erstens darauf, dass die Familie in Bewegung ist (denn sie „geht“). Häufig ist in diesem Zusammenhang vom *Wandel der Familie* die Rede. Dieser Wandel, und das ist der zweite Aspekt, hängt mit *gesellschaftlichen Entwicklungen* zusammen. Beide Aspekte sind Inhalt von Kapitel 2.1.

Als eine der ersten Autor/-innen nach dem zweiten Weltkrieg beschreibt Mayntz in ihrem Werk „Die Moderne Familie“ schon 1955 die Auswirkungen der gesellschaftlichen Entwicklung auf die Familie. Demzufolge schlagen sich die Änderung der Produktionsverhältnisse (also die Entwicklung von einer Agrar- zu einer Industriegesellschaft) und die damit einhergehende Veränderung der Sozialstruktur und der politischen Ordnung in einer veränderten Lebensweise der Bevölkerung nieder, abzulesen unter anderem am Geburtenrückgang (Mayntz 1955: 9ff.). Darüber hinaus sind weitere Arbeiten veröffentlicht worden, die bereits im Titel die *Krise*⁴ oder den *Umbruch*⁵ der Familie benennen und in denen die dieser Situationszuschreibung zu Grunde liegenden Faktoren und die (möglichen) Folgen dieser Entwicklung für den Einzelnen und die Gesellschaft diskutiert werden. Hinzu kommt eine unübersehbare Anzahl entsprechender Aufsätze in Sammelbänden und Zeitschriften.

Im weiteren Verlauf der Diskussion sind Abhandlungen hinzugekommen, in denen die lange Zeit vorherrschende Krisenbegrifflichkeit etwas relativiert wird. Nave-Herz beispielsweise verortet Familie *zwischen Kontinuität und Wandel* (Nave-Herz 2002). In die gleiche Richtung weist auch Beck-Gernsheim, indem

⁴ Bspw. Frühauf 1951; Hermann 1966; Perrez 1979; Menne/Alter 1988; Mühlfeld/Viethen 2009.

⁵ Bspw. Oeter 1960; Leclercq 1965; Beckel 1969; Lempp 1986; Träger 2009.

sie auf die Frage, was nach der Familie kommt, mit „die Familie“ (Beck-Gernsheim 2000: 18) antwortet. Ebenso wie andere Autoren (bspw. Meyer 2002) distanziert sie sich damit von einer ausschließlich krisenhaften Interpretation und stellt den Aspekt des Wandels in den Mittelpunkt. Als Kernbestandteil dieses Wandels wird dabei der Bedeutungsverlust der (in den 1950er- und 1960er-Jahren dominanten) Normalfamilie bzw. Versorgerehe identifiziert. Als Versorgerehe wird dabei ein Familientyp bezeichnet, in dem

„der ökonomisch abhängig beschäftigte Ehemann durch sein Haushaltseinkommen die ökonomische Sicherheit schaffen kann, die erforderlich ist, um die von ihm ökonomisch abhängige Ehefrau und ihre heranwachsenden Kinder nicht nur zu ernähren, sondern die Ehefrau auch in den Stand zu setzen, die Kinder zu sozialisieren und die notwendige Regeneration des Ehemanns sicherzustellen“ (Bertram 2000a: 19).

Während diese „Normalfamilie“ an Dominanz verliert, gewinnen andere Familienformen an Bedeutung. Dementsprechend wird die Frage von Herlth et al. (1994), ob von der Normalfamilie Abschied genommen werden müsse, am Schluss dieses Kapitels dahingehend beantwortet, dass nicht *die* Familie verschwindet, sondern lediglich „eine ganz bestimmte Variante des Zusammenhangs familiärer Lebensformen und ökonomischer Reproduktion in modernen Gesellschaften gegenwärtig zur Disposition“ steht (Bertram 2000a: 20). Vielmehr haben andere, immer schon existierende, Familientypen anstelle der „Normalfamilie“ an Bedeutung gewonnen.

Für die konkrete Gestaltung von Familienpolitik ist das Nachvollziehen dieser Entwicklung im folgenden Kapitel 2.1.1 deshalb wichtig, weil sich die Struktur ihrer Adressaten deutlich verändert hat. Während die Familie in den 1950er- und 1960er-Jahren über Ehe und leibliche Elternschaft definiert wurde, wird heute als „angemessenes Fundament für moderne Vorstellungen von Familie“ (BMFSFJ 2010c: 16) ein Familienbegriff betrachtet, der sich über Solidarität, Exklusivität und relative Dauerhaftigkeit konstituiert (ebd.). Die zu beobachtenden konkreten Familienformen sind dabei das Resultat der unterschiedlichen Verknüpfungen von Konstruktionsmerkmalen wie Generationenzahl, Rollenbesetzung in der Kernfamilie, Wohnsitz, Erwerbstätigkeit der Eltern und/oder Rollen-/Statusverteilung innerhalb der Familie (ebd.: 14f.). Da sich aus der Verknüpfung dieser Merkmale unterschiedliche „Diskontinuitäten, Widersprüchlichkeiten, Ambivalenzen und Unvereinbarkeiten“ (ebd.: 15) ergeben können, verändern sich mit der Struktur der Zielgruppe auch deren Unterstützungsbedarfe.

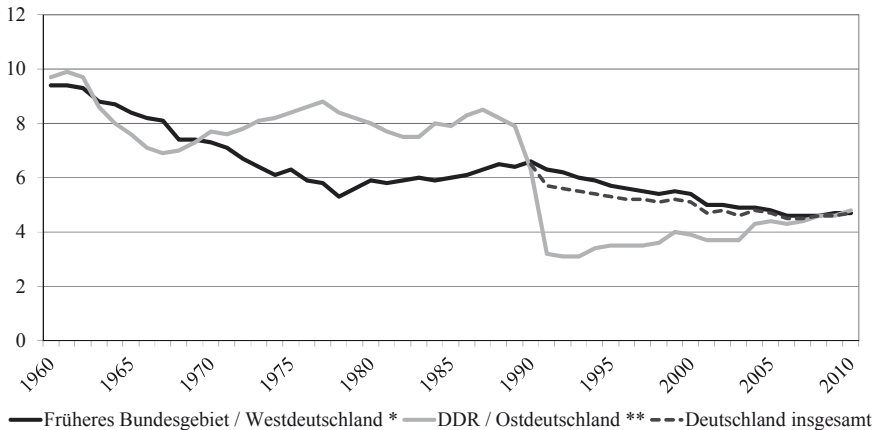
Wie sich die Bedarfe von Familien verändert haben, wird anhand der in Kapitel 2.1.2 skizzierten theoretischen Zugänge deutlich, mit denen diese struktu-

rellen Veränderungen zumindest teilweise erklärt werden. Sowohl die Individualisierungs- (vgl. Kapitel 2.1.2.1) als auch die Differenzierungstheorie (vgl. Kapitel 2.1.2.2) nehmen bei ihren Erklärungen auf den Zusammenhang zwischen dem Wandel der Familie und dem gesellschaftlichen Wandel Bezug und bilden (aufgrund dieses Zusammenhangs) einen der Ausgangspunkte für die Darstellung einer modernen Familienpolitik in Kapitel 2.3.

2.1.1 Familie im Spiegel der Statistik

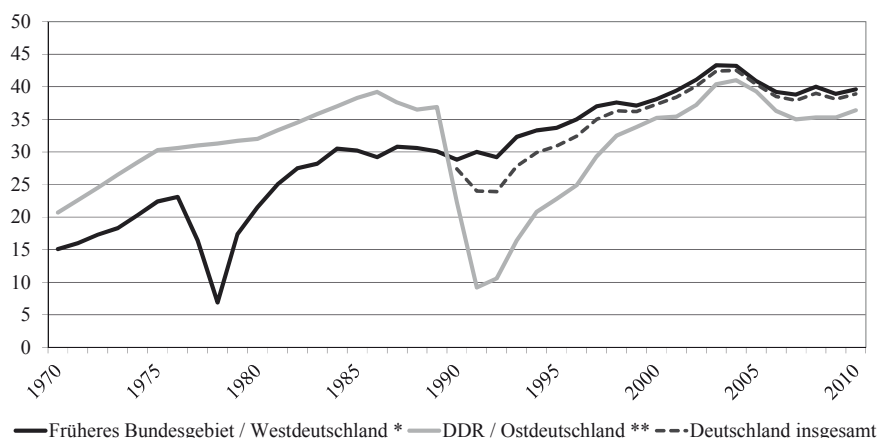
Wird über den Wandel der Familie gesprochen oder geschrieben, erfolgt dies in den allermeisten Fällen unter Rückgriff auf die Entwicklung der Geburten-, Eheschließungs- und/oder Ehescheidungszahlen. Bei sozialpolitisch geprägten Diskussionen entlang der Formel „zu wenige Beitragszahler für zu viele Leistungsempfänger“ wird üblicherweise der Geburtenrückgang angeführt. Steht der Bedeutungsverlust der „Institution“ Ehe im Vordergrund, wird in der Regel auf sinkende Heirats- und steigende Scheidungszahlen verwiesen.

Abbildung 1: Eheschließungsziffer in Deutschland 1990-2010, West- und Ostdeutschland 1960-2010



Datenquelle: Statistisches Bundesamt 2012b; Anmerkung: * ab 2001 ohne Berlin-West ** ab 2001 ohne Berlin-Ost; eigene Darstellung.

Abbildung 2: Ehescheidungsnummer in Deutschland 1990-2010, West- und Ostdeutschland 1970-2010



Datenquelle: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung 2012a; Anmerkung: * ab 1990 ohne Berlin
 ** ab 1990 inkl. Berlin; eigene Darstellung.

Die Verläufe der Eheschließungs- und Ehescheidungsdaten in Abb. 1 und Abb. 2 belegen einen deutlichen Rückgang der allgemeinen Eheschließungsziffer⁶ von 1960 bis heute (2010) und einen ebenso deutlichen Anstieg der zusammengefassten Ehescheidungsnummer⁷ zwischen 1970 und heute (2010). Dabei liegen sowohl die Eheschließungs- als auch die Ehescheidungsdaten bis 1990 in der DDR (zum Teil deutlich) über den Werten für Westdeutschland. Zur Zeit des gesellschaftlichen Umbruchs 1990 wurden in Ostdeutschland aufgrund der sich ändernden Rahmenbedingungen und der damit verbundenen Unsicherheit hinsichtlich biografischer Entscheidungen kaum Ehen geschlossen oder geschieden (Strohmeier 2002a: 351ff.). Anschließend nähern sich die Zahlen den westdeutschen Werten an.

Weder die Abnahme von Eheschließungen noch der Anstieg von Ehescheidungen müssen jedoch zwangsläufig als Bedeutungsverlust der Ehe interpretiert werden. Huinink und Konietzka verweisen in diesem Zusammenhang darauf,

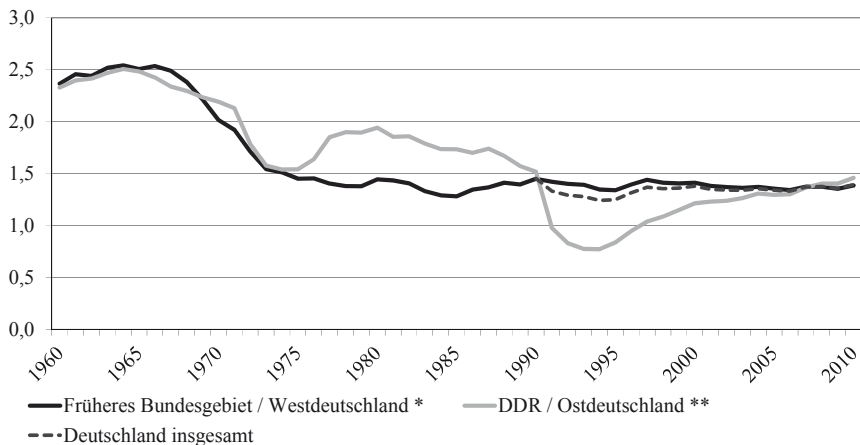
⁶ Die allgemeine Eheschließungsziffer gibt an, wie viele Ehen pro Kalenderjahr je 1.000 Einwohner (Jahresdurchschnitt) geschlossen werden.

⁷ Die zusammengefasste Ehescheidungsnummer weist die Anzahl der geschiedenen Ehen aus, hier bezogen auf 100 Ehen. Da bei der Berechnung der Kennziffer von den ehedauerspezifischen Scheidungsziffern des jeweiligen Kalenderjahres ausgegangen und eine Veränderung der durchschnittlichen Ehedauer nicht berücksichtigt wird, handelt es sich lediglich um eine Schätzung (vgl. Huinink/Konietzka 2007: 81).

dass „zum einen der subjektive Sinngehalt von Ehe und Scheidung bei dieser Betrachtung außen vor bleibt und zum anderen auf Scheidungen häufig – mit abnehmender Tendenz – eine Wiederverheiratung folgt“ (Huinink/Konietzka 2007: 80). Burkart argumentiert ähnlich und fügt hinzu, dass auch das gestiegene Erstheiratsalter dahingehend interpretiert werden kann, dass einfach nur „länger gewartet und der Partner sorgfältiger ausgewählt“ (Burkart 2008a: 27) wird. Ebenso wie sinkende Eheschließungs- und steigende Ehescheidungszahlen kann auch das gestiegene Erstheiratsalter als Folge eines gestiegenen Anspruchs an die Qualität der Ehe ausgelegt werden.

Häufiger noch als die rückläufige Eheschließungs- und die steigende Ehescheidungsnummer steht die rückläufige Geburtennummer im Mittelpunkt der krisenhaften Beschreibungen von Familie. Der Beginn dieser eher sozialpolitisch initiierten Diskussionen kann in der Diskussion um die Rentenreform 1957 gesehen werden. Die formulierten Bedenken von Kritikern, sich mit den Änderungen durch die Rentenreform von der Geburtenentwicklung abhängig zu machen, soll Adenauer mit dem häufig zitierten Satz „Kinder kriegen die Leute immer“ beantwortet haben. Ein Blick auf Abb. 3 zeigt, dass es sich hierbei um eine Fehleinschätzung gehandelt hat.

Abbildung 3: Zusammengefasste Geburtennummer in Deutschland 1990-2010, West- und Ostdeutschland 1960-2010

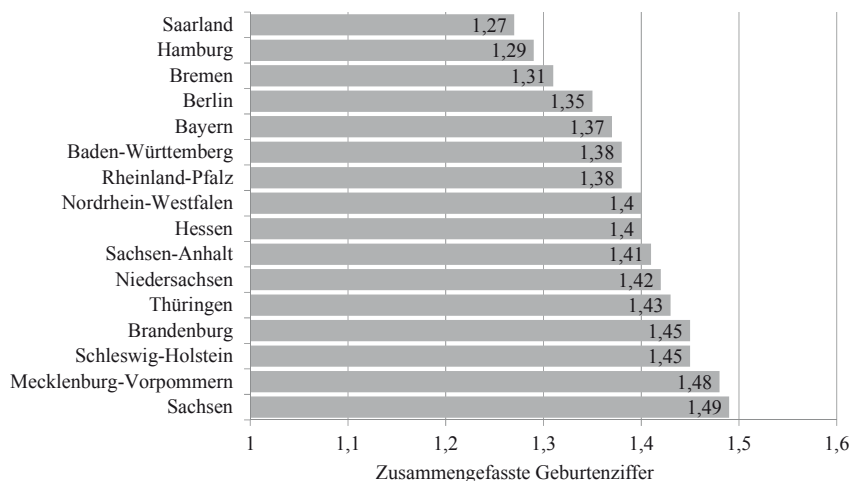


Datenquelle: Statistisches Bundesamt 2012b; Anmerkung: * ab 2001 ohne Berlin-West ** ab 2001 ohne Berlin-Ost; eigene Darstellung.

Während westdeutsche Frauen Anfang der 1960er-Jahre durchschnittlich 2,5 Kinder zur Welt brachten, hat sich der Wert für die zusammengefasste Geburtenziffer⁸ bis 1975 auf unter 1,5 Kinder reduziert und beträgt seitdem zwischen 1,3 und 1,4 Kinder. Der zur Reproduktion des Bevölkerungsbestandes notwendige Wert von 2,1 wurde in (West-)Deutschland zuletzt 1969 erreicht.

Bei einer Differenzierung nach Ost- und Westdeutschland liegt der Wert für Ostdeutschland im Jahr 2010 mit 1,46 etwas höher als für Westdeutschland mit 1,39. Dabei weisen die Bundesländer Sachsen (1,49) und Mecklenburg-Vorpommern (1,48) die höchsten Werte und der Stadtstaat Hamburg (1,29) und das Saarland (1,27) die niedrigsten Werte auf (vgl. Abb. 4).

Abbildung 4: Zusammengefasste Geburtenziffer nach Bundesländern 2010

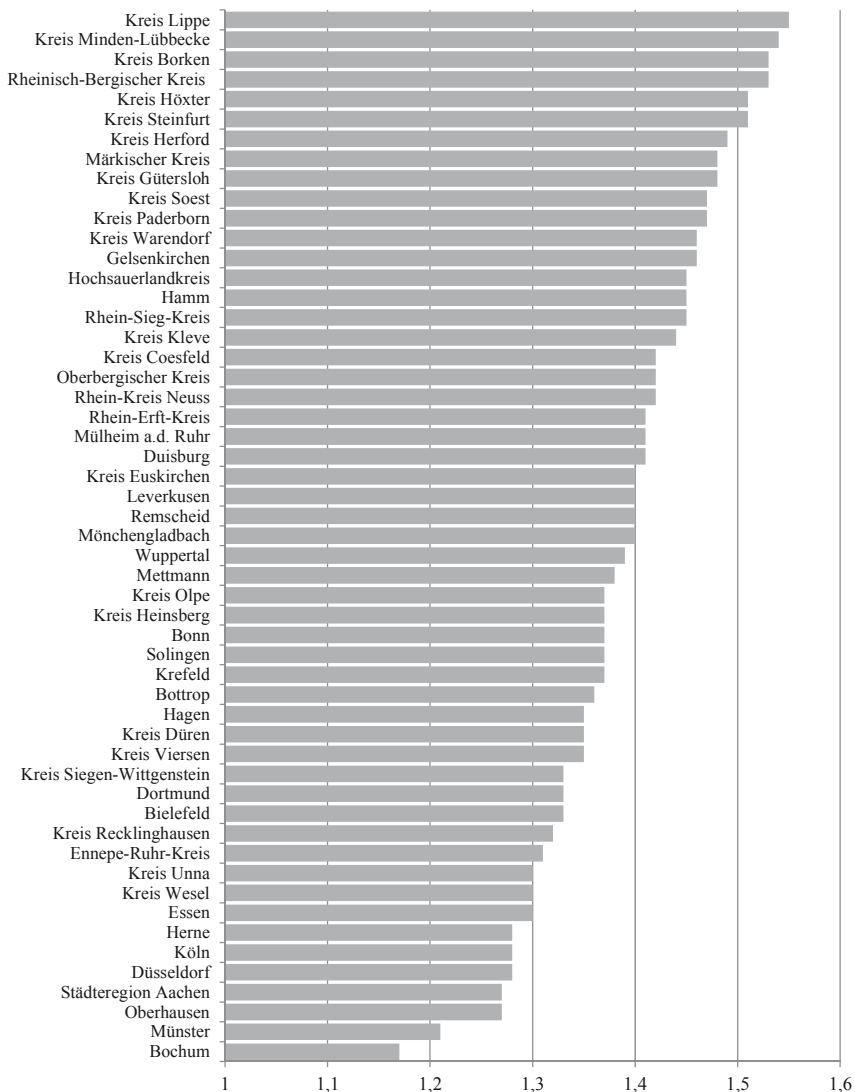


Datenquelle: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung 2012b; eigene Darstellung.

⁸ „Die zusammengefasste Geburtenziffer eines Kalenderjahres gibt die durchschnittliche Kinderzahl an, die eine Frau im Laufe ihres Lebens hätte, wenn die altersspezifischen Geburtenziffern, die im betrachteten Kalenderjahr nachgewiesen wurden, von ihrem 16. bis zu ihrem 50. Lebensjahr gelten würden. Sie wird berechnet, indem die altersspezifischen Geburtenziffern des beobachteten Jahres für die Frauen im Alter von 15 bis 49 Jahren addiert werden“ (Statistisches Bundesamt 2012a: 46). Sobald sich das Geburtenalter verändert, wird die Kinderzahl mit dieser Kennziffer nur verzerrt wiedergegeben (Huinink/Konietzka 2007: 84). Steigt es, „so geht die zusammengefasste Geburtenziffer zurück, obwohl damit kein Rückgang der tatsächlichen Kinderzahl pro Frau einhergehen muss. Da das Alter bei Geburt in Westdeutschland seit den 1970er-Jahren und in Ostdeutschland seit 1990 kontinuierlich gestiegen ist, muss man davon ausgehen, dass die jährliche Geburtenziffer als Indikator für die tatsächliche Kinderzahl pro Frau verzerrt ist“ (Max-Planck-Institut für demografische Forschung 2010: 7).

Im Vergleich zu den Unterschieden auf der Ebene der Länder ist die Spannweite auf der kommunalen Ebene in NRW noch einmal größer (vgl. Abb. 5).

Abbildung 5: Zusammengefasste Geburtenziffer auf Kreisebene in NRW 2009



Datenquelle: Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen 2010; eigene Darstellung.

Bei einem über NRW hinausgehenden Blick auf die kommunale Ebene fällt auf, dass die noch Anfang der 1990er-Jahre zu beobachtenden großen Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland weitestgehend verschwunden sind: „Jene Zeiten, in denen vor allem ländliche Regionen Westdeutschlands hohe und die urbanen Zentren sowie ganz Ostdeutschland sehr niedrige Kinderzahlen aufwiesen, gehen offenbar zu Ende“ (Kröhnert et al. 2011: 15). Während als Begründung für die sinkenden Geburtenzahlen in den ländlichen West-Regionen eine möglicherweise stattfindende Ablösung konservativer durch moderne Geschlechterarrangements genannt wird, wird für die steigenden Geburtenzahlen im Osten unter anderem auf ein (auch durch das Elterngeld befördertes) Nachholen dort aufgeschobener Geburten verwiesen (ebd.: 15f.).

Mit dem Verweis auf den Aufschub von Geburten im Osten wird ein Problem der bisher beschriebenen Geburten-, Eheschließungs- und Ehescheidungsziffern angesprochen. Durchgängig handelt es sich bei diesen Kennziffern um *Periodenbetrachtungen*, bei denen die Werte auf der Basis eines bestimmten Kalenderjahres geschätzt werden (vgl. Fußnote 8). Während dabei altersspezifische Verhaltensänderungen nicht berücksichtigt werden (können), wird bei *Kohortenanalysen* das Geburten-, Eheschließungs- und Ehescheidungsverhalten rückblickend betrachtet und das tatsächliche Verhalten abgebildet. Die Gefahr von Fehlinterpretationen kann damit deutlich reduziert werden.

Burkart verweist anhand der langfristigen Betrachtung von Geburtskohorten beispielsweise darauf, dass der heute diskutierte Geburtenrückgang kein neues Phänomen, sondern vielmehr Bestandteil eines langfristigen Geburtenrückgangs ist, der „durch den Baby-Boom der 1950er-/1960er-Jahre nur unterbrochen wurde“ (Burkart 2008a: 25, Hervorh. i. O.). Kohortenspezifische Betrachtungen der endgültigen Kinderzahl je Frau der Geburtsjahrgänge von 1865 bis 1965 in Deutschland zeigen, dass zuletzt die Frauen des Geburtenjahrgangs 1881 das Bestanderhaltungsniveau erreicht haben. Die endgültige Kinderzahl späterer Geburtsjahrgänge liegt deutlich darunter. Eine Ausnahme bilden die Frauen der Geburtenjahrgänge um 1935, also die Frauen, die für die hohen Geburtenzahlen in den 1960er-Jahren verantwortlich sind (vgl. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung 2010). Im Anschluss an diese Geburtskohorte ist die endgültige Kinderzahl bis zum Geburtenjahrgang 1965 auf 1,52 in Westdeutschland und auf 1,6 in Ostdeutschland gesunken (Max-Planck-Institut für demografische Forschung 2010: 7). Die These der Unterbrechung eines säkularen Geburtenrückgangs durch die 1950er-/1960er-Jahre von Burkart wird anhand dieser langfristigen Perspektive also bestätigt. Wird eine andere Bezugsgröße als die unmittelbare Zeit nach dem zweiten Weltkrieg gewählt, „erscheinen [...] die Fünfzigerjahre als eine historisch ungewöhnliche Blütezeit der Familie“ (Burkart 2008a: 25) und die heutigen Kriseninterpretationen in einem anderen Licht.

In die gleiche Richtung weisen die kohortenspezifischen Betrachtungen von Hill und Kopp (1997). Sie analysieren neben dem Fertilitäts- auch das Heiratsverhalten der Geburtenjahrgänge 1900, 1940, 1960 und 1965 und fassen ihre Analysen damit zusammen, „daß sich sowohl für die Heirats- wie die Geburtenentwicklung im Laufe dieses Jahrhunderts kein linearer Trend feststellen läßt“ (Hill/Kopp 1997: 4) und die „fast heraufbeschworene Krise der Familie [...] demografisch wohl eher der Regelfall“ (ebd.: 2) ist. Zwar beschreiben auch sie einen deutlichen Wandel des *Heirats*verhaltens, allerdings weisen sie ebenfalls nach, dass sich die grundsätzliche *Partnerbindung* (definiert anhand eines gemeinsamen Haushalts mit einem ehelichen oder nichtehelichen Partner) nicht verändert hat (vgl. hierzu auch Lengerer/Klein 2007). Im Gegenteil: „Die Kohorte der 1960 geborenen Frauen weist sogar eine raschere und höhere Bereitschaft auf, eheliche oder nichteheliche Lebensgemeinschaften einzugehen als die Frauen der Kohorte 1940“ (Hill/Kopp 1997: 3). Resümierend stellen sie fest, dass „die Akteure in der Weimarer Republik hinsichtlich Heiratsalter, Heiratsneigung und Fertilität größere Ähnlichkeit zu den ‚familialen Mustern der Postmoderne‘ als zu den Mustern in den sechziger Jahren“ (ebd.) aufwiesen.

Zusammenfassend kann mit Blick auf die angeführten lebenslaufbezogenen Kohortenanalysen festgestellt werden, dass „manches, was unter dem Eindruck von drastischen Veränderungen der jährlichen Raten als *Abkehr* von Heirat und Familiengründung interpretiert worden war, [...] sich im Licht von genaueren Analysen (z.B. Kohortenanalysen) [...] »lediglich« als biografischer *Aufschub*“ (Burkart 2008a: 26, Hervorh. i. O.) herausstellt. Wie genau sich dieser biografische Aufschub entwickelt hat, wird exemplarisch anhand des durchschnittlichen Alters der Mütter bei Geburt des ersten Kindes in der bestehenden Ehe in Abb. 6 deutlich. Insbesondere ab Ende der 1970er-Jahre ist das Alter der westdeutschen Mütter und ab den Umbruchjahren auch das Alter der ostdeutschen Mütter bei der Geburt des ersten Kindes deutlich angestiegen. Mit 30 Jahren liegt das durchschnittliche Alter bei der Geburt des ersten Kindes im Westen heute um sechs Jahre höher als zu Beginn der 1970er-Jahre. Im Osten lag das Alter kurz vor dem Umbruch 1990 noch bei 25 Jahren und ist bis heute auf ebenfalls fast 30 Jahre angestiegen.

Vor dem Hintergrund des gestiegenen Alters der Frauen bei der Geburt des ersten Kindes stellt sich die Frage nach den Folgen dieser Entwicklung im Hinblick auf die endgültige Kinderzahl und das Ausmaß der Kinderlosigkeit von Frauen.⁹ Auswertungen des Mikrozensus zeigen, dass die sinkende Kinderzahl zuerst durch rückläufige Kinderzahlen der Mütter (bei gleichbleibendem Anteil

⁹ Mittlerweile wird in der Diskussion auch das „vernachlässigte Geschlecht“ (Tölke 2005) berücksichtigt und dieser Zusammenhang auch für Männer untersucht (vgl. Helfferich/Klindworth/Wunderlich 2005).

Familienpolitik vor Ort
Strukturen, Akteure und Interaktionen auf kommunaler
Ebene

Wunderlich, H.

2014, X, 352 S. 100 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-03759-8