

Familienpolitische Herausforderungen in der 12. Legislaturperiode

– aus der Sicht der Sozialwissenschaften

Prof. Dr. Franz-Xaver Kaufmann

I. Schwerpunkte

Die Sozialwissenschaften tun sich schwer mit politischen Empfehlungen. Das gilt in besonderem Maße für die Soziologie, deren Hauptaufgabe es ist, Zusammenhänge aufzuzeigen und präziser zu formulieren, die zwar dem Bewußtsein der Zeitgenossen nicht ganz unbekannt sind, aber von ihnen überwiegend undeutlich wahrgenommen und häufig – weil problematisch und verunsichernd – weggeschoben, um nicht zu sagen verdrängt werden. Im praktischen Leben – und zumal in der Politik – kommt es auf Entscheidungen an, und für Entscheidungen muß man die Dinge vereinfachen. Die Soziologie tendiert aber dazu, die Dinge komplexer zu sehen und sie damit für die Entscheider komplizierter zu machen. Sie interessiert sich für soziale Probleme oder auch für Nebenwirkungen oder sogenannte latente Funktionen sozialer Zusammenhänge bzw. bestimmter politischer Maßnahmen weit mehr als für das, was die Handelnden selbst über ihr Handeln wissen und aussagen. So wird sie mit einer gewissen Zwangsläufigkeit als kritische Wissenschaft verstanden, und ich meine auch, daß solche Kritik eine wesentliche, wenngleich nicht die einzige Aufgabe der Soziologie ist. Eine unbequeme Wissenschaft also.

Im Titel ist von »familienpolitischen Herausforderungen« und nicht etwa von familienpolitischen Aufgaben in der laufenden Legislaturperiode die Rede. Es geht darum zu formulieren, was im Bereich der Familienpolitik ansteht, was dringlicher ist als anderes, wo aus sozialwissenschaftlicher Sicht Prioritäten zu setzen wären. Solches Abwägen fällt nicht leicht, und vor allem läßt es sich nicht vollumfänglich wissenschaftlich absichern. Mein akademischer Lehrer, *Walter Adolf Jöhr*, der wesentliche Beiträge zu einer Theorie der wirtschaftspolitischen Beratung geleistet hat, sprach in solchem Zusammenhang von Schätzurteilen, die er mit den Werturteilen verglich, ohne sie gleichzusetzen¹. Schätzurteile beziehen sich im Unterschied zu Werturteilen nicht primär auf Überzeugungen, sondern auf Einschätzungen von Sachverhalten bei unvollständiger Information. Wenn allerdings Prioritäten formuliert werden sollen, so sind sowohl Werturteile wie Schätzurteile im Spiel. Es geht also darum, besonders dringliche Probleme zu benennen. Ein solches Urteil hat zwei Dimensionen: Probleme beinhalten zum einen Defizite mit Bezug auf bestimmte Ziele oder Wertvorstellungen und zum anderen Annahmen darüber, daß solche Defizite unerwünschte, schwerwiegende Folgen haben. Beide Dimensionen lassen sich nicht voll objektivieren, die Urteile lassen sich also von der Person des Urteilenden nicht voll trennen.

Auf die Fragen, was die dringendsten Probleme sind, die wir als familienpolitische Herausforderungen dieser Legislatur-

periode zu begreifen haben, möchte ich zwei Antworten geben: Es handelt sich zum einen um die Probleme der Familie in den neuen Bundesländern, zum anderen um die Umsetzung des Urteils des *BVerfG* zur Anerkennung der Steuerfreiheit des Existenzminimums für Familien. Es ist aber noch ein dritter, sehr dringlicher Problembereich zu erwähnen, der zwar unmittelbar wenig mit den Problemen der Familie, aber dafür um so mehr mit den Herausforderungen der Familienpolitik zu tun hat: Ich meine die Aufspaltung des früheren *Bundesministeriums für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit* in drei voneinander unabhängige Ressorts, das *Bundesministerium für Familie und Senioren*, das *Bundesministerium für Frauen und Jugend* und das *Bundesministerium für Gesundheit*.

Zweifellos könnten noch viele andere familienpolitische Probleme angesprochen werden; beispielsweise die Probleme, die der Forderung nach der Einführung einer Pflegeversicherung für alte Menschen zugrunde liegen, die Probleme, die sich aus der schwierigen Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbstätigkeit für Frauen und Männer ergeben, die Herausforderungen an die Familienpolitik, die aus der Pluralisierung familialer Lebensformen und der andauernd weit unter dem für die Reproduktion der Bevölkerung liegenden Geburtenniveau sich ergeben, und anderes mehr.² Aber die drei erwähnten sind politisch besonders vordringlich. Die beiden ersten Punkte, nämlich der Beschluß des *BVerfG* vom 29.5.1990 betreffend die Steuerfreiheit des Existenzminimums und die Entflechtung des alten *BMJFG*, seien nur kurz angesprochen, um etwas ausführlicher auf den schwierigsten dritten Punkt, nämlich die Situation der Familien in den neuen Bundesländern, einzugehen.

1 Vgl. *Jöhr*, Schätzurteil und Werturteil, in: *Systeme und Methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, Hrsg. *Kloten* u.a., 1964, S. 155–168.

2 Einen guten Überblick über das Panorama aktueller familienpolitischer Probleme gibt *Wingen*, Familien im gesellschaftlichen Wandel: Herausforderungen an eine künftige Familienpolitik im geeinten Deutschland, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage 14 bis 15/91 zur Wochenzeitung *Das Parlament* vom 29.3.1991, S. 3–12. – Vgl. auch *F.-X. Kaufmann*, Zukunft der Familie. Stabilität, Stabilitätsrisiken und Wandel der familialen Lebensformen sowie ihre gesellschaftlichen und politischen Bedingungen, 1990, S. 149ff.

II. Die Entscheidung des BVerfG zum Familienlastenausgleich

Bei diesem Beschluß des BVerfG³ handelt es sich um einen Markstein der Familienpolitik, insofern als der Familienlastenausgleich damit endlich aus dem verfassungspolitischen Schatten herausgeholt worden ist, in den er durch die Rechtsprechung des BVerfG über die Gewährleistung sozialrechtlicher Ansprüche dadurch geraten war, daß die Gewährleistungspflicht des Staates im wesentlichen an Art. 14 GG und damit an der Eigentumsähnlichkeit der Leistungsansprüche festgemacht wird. Diese Eigentumsähnlichkeit wird nach der Rechtsprechung des BVerfG wie auch des BSG danach bemessen, »ob die Rechtsposition als Äquivalent eigener Leistungen eines Einzelnen erworben wurde oder ob sie auf staatlicher Gewährung beruht.«⁴ Zum mindesten bislang werden »eigene Leistungen« jedoch nur in der Form von Beitragszahlungen und nicht z. B. als Erziehungs- oder Unterhaltsleistung für Kinder anerkannt.

Auch in seinem Beschluß vom 29. 5. 1990 betont das BVerfG die grundsätzliche Kürzbarkeit der familienbestimmten Sozialleistungen, die jedoch an der »allgemeinen Pflicht des Staates zu einem Familienlastenausgleich« ihre Grenze findet. Dabei stellt das BVerfG insbesondere den Grundsatz auf, »daß bei der Besteuerung einer Familie das Existenzminimum sämtlicher Familienmitglieder steuerfrei bleiben muß« und »der Gesetzgeber darf auch nur das darüber hinaus gehende Einkommen der Besteuerung unterwerfen.«⁵ Dieser Beschluß dürfte über seinen unmittelbaren Inhalt hinaus die Diskussion über den Familienlastenausgleich und die Formen der Gewährleistung des Existenzminimums neu beleben. Der Beschluß impliziert insbesondere den Grundsatz einer Dynamisierung des Familienlastenausgleichs. Es gehörte ja zu den großen Ärgernissen der bisherigen Familienpolitik, daß der Familienlastenausgleich zur Manövriermasse der Sozialpolitik gehörte und sich im Zeitablauf in höchst erratischer Weise zur Entwicklung der Lebenshaltungskosten verhielt.⁶ Es ist eine Aufgabe des Gesetzgebers, den Familienlastenausgleich – und d. h. die Verbindung von Kindergeld und Steuerfreibeträgen – so zu gestalten, daß er sich ohne fortgesetzte Eingriffe des Gesetzgebers im Sinne einer Dynamisierung an die Steigerung zum mindesten der Lebenshaltungskosten anpaßt. Darüber hinaus ist jedoch auch das Existenzminimum keine fixe, am bloßen Überleben orientierte, sondern eine von den sozioökonomischen und sozio-kulturellen Entwicklungen abhängige Größe. Wenn die Realeinkommen in einer Gesellschaft auf breiter Front steigen, so wächst auch der Umfang dessen, was nach allgemeiner Auffassung zu einer menschenwürdigen Existenz notwendig ist. Es wäre daher naheliegend, das für den Familienlastenausgleich gültige Existenzminimum in ähnlicher Weise zu dynamisieren wie die Altersrente, um ein weiteres Absinken des Lebensstandards der bedürftigen Familien dauerhaft zu unterbinden. Dies gilt in gleicher Weise für das Niveau der Sozialhilfe, das – wie statistische Zeitreihen zeigen – hinter der allgemeinen Einkommensentwicklung stark zurückgeblieben ist und infolge des Einflusses der Kommunen auf die Regelsätze weiter zurückbleiben wird.⁷ Diese Forderung verdient insbesondere deshalb Beachtung, weil eine der wenigen Möglichkeiten des Staates, zur Stabilisierung der Familien und zur Bereitschaft der Übernahme von Elternverantwortung beizutragen, darin besteht, die

ökonomischen Folgen des Kinderhabens überschaubar zu halten, den jungen Menschen die Sicherheit zu geben, daß sie mit einem zwar nicht vollständigen, aber angemessenen Ausgleich der ihnen durch Kinder entstehenden wirtschaftlichen Belastungen rechnen können. Gegen diesen Grundsatz hat die Familienpolitik der Vergangenheit immer wieder verstoßen. Es geht aber darum, durch staatliche Politik einen überschaubaren Rahmen für die Folgen der Familiengründung zu schaffen. Der Beschluß des BVerfG zum Familienausgleich bedeutet eine Konkretisierung des Sozialstaatsgebots im Hinblick auf die Familie und damit einen Richtpunkt für die weitere sozialstaatliche Entwicklung. Die bisher in der Koalitionsvereinbarung vorgesehenen Modifikationen des Steuerrechts und der Kindergeldgesetzgebung können keinesfalls als ausreichende Reaktion auf die Entscheidung des BVerfG gelten, wie allein schon der Vergleich der vorgesehenen Erhöhung des Familienlastenausgleichs mit den von den vom BVerfG in seinem Beschluß zwar nicht verbindlich vorgeschriebenen, aber doch deutlich in Betracht gezogenen Richtwerten zeigt.⁸

III. Folgen der Entflechtung des bisherigen BMJFFG

Seit der Gründung des *Bundesministeriums für Familie* im Jahre 1953 als zweitem Sozialministerium neben dem *Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung* wurden diesem Ministerium laufend neue Aufgabenbereiche zugewiesen, so die Jugendfragen, die Sozialhilfefragen, die Frauenfragen und die Altersfragen. Außerdem wurde dem Ministerium derjenige Bereich der Gesundheitspolitik angegliedert, der nicht mit den Fragen der Krankenversicherung verbunden ist, also beispielsweise die Prävention, die Zulassung von Arzneimitteln und anderes mehr. Es sind so vor allem die neueren sozialpolitischen Aufgaben, die in diesem Ministerium versammelt wurden, und zwar diejenigen, die nicht in einem historischen Bezug zur Arbeiterfrage stehen wie das Arbeitsrecht und die soziale Sicherung. Eine ähnliche systematische Gemeinsamkeit läßt sich für die Aufgaben des bisherigen *BMJFFG* nur schwer formulieren: Wir können einmal eine Reihe von Zielgruppen erkennen, die sich im wesentlichen nach bestimmten Lebensphasen abgrenzen lassen, andererseits scheint es sich um Aufgaben zu handeln, für die auf verbandlicher Ebene überwiegend die Kommunen und die freie Wohlfahrtspflege zuständig sind. Geht man

3 BVerfG, Beschl. v. 29. 5. 1990, FuR 1990, 218 ff. m. Anm. Niemeyer, ebda. S. 230 = NJW 1990, 2869–2876. – Vgl. hierzu ausführlicher Ruland, Verfassungsrechtliche Vorgaben des Familienlastenausgleichs, FuR 1991, 307 ff. sowie in: Familienpolitische Herausforderungen in der 12. Legislaturperiode, hrsg. v. Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung, 1991, S. 17–43.

4 Stöber, Verfassungsrechtlicher Eigentumsschutz sozialer Rechtspositionen. Grundlinien der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, des Bundessozialgerichts und der anderen obersten Gerichte, in: Verfassungsrechtlicher Eigentumsschutz sozialer Rechtspositionen. 2. Sozialrechtslehrtagung, Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes/Bd. XXIII, 1982, S. 32.

5 BVerfG, a. a. O. Fn. 3, S. 2871.

6 Vgl. F.-X. Kaufmann, a. a. O. Fn. 2, S. 114.

7 Vgl. zu dieser Problematik Bieback/Stahmann, Existenzminimum und Grundgesetz, in: Sozialer Fortschritt 36 (1987), S. 1–15.

8 Vgl. BVerfG, a. a. O. Fn. 3, S. 2874.

von den sozialen Problemen aus, so zeigt sich, daß es zahlreiche Berührungspunkte gibt, so insbesondere zwischen Familien- und Frauenfragen, Familien- und Jugendfragen, Familien- und Altersfragen, Frauen- und Altersfragen. Die Sozialhilfe spielt insbesondere mit Bezug auf Familien- und Altersfragen eine Rolle, und so scheint es auch konsequent, daß sie bei dem neugebildeten *Ministerium für Familie und Senioren* geblieben ist. Die Gesundheitsabteilung führte schon immer ein gewisses Eigenleben im Rahmen des Ministeriums, und ihre Zusammenfassung mit der Abteilung für Krankenversicherung in einem Ministerium stellt zweifellos einen organisatorischen Fortschritt in Richtung auf eine Verselbständigung des gesundheitspolitischen Feldes dar. Die Herauslösung eines besonderen *Ministeriums für Jugend und Frauen* dagegen wirkt wenig zwingend, eine Gemeinsamkeit läßt sich allenfalls darin erkennen, daß beide Zielgruppen eher unter emanzipatorischen Gesichtspunkten zu politischen Themen geworden sind. Die Verknüpfung von Familie und Alter dagegen könnte so gedeutet werden, als ob hier eher konservative Themen zu verwalten wären, eine eher unglückliche Polarisierung.

Inwieweit die Aufteilung der Familien-, Frauen-, Jugend- und Altersfragen auf zwei Ministerien das Gewicht der entsprechenden Politikbereiche steigert, muß abgewartet werden. Sie haben nun zwei statt einen Anwalt in der Kabinettsrunde, und wenn es gelingen sollte, zwischen diesen beiden Ressorts weiterhin eine enge Abstimmung zu gewährleisten, könnte das durchaus zu einer Einflußsteigerung führen. Aber die Erfahrung zeigt, daß die Verselbständigung organisatorischer Einheiten sehr schnell zu Ressortegoismen führt, so daß eher Skepsis geboten ist, ob hier auf Dauer eine engere interministerielle Koordination aufrechterhalten werden kann oder ob es auch hier bei jenen schwerfälligen Abstimmungsprozessen bleibt, welche die interministerielle Koordination im deutschen Regierungssystem generell kennzeichnen. Dies könnte vor allem zu Lasten derjenigen Themen gehen, die im Schnittbereich der Aufgaben beider Ministerien stehen, und das gilt insbesondere für das Verhältnis von Familien- und Frauenpolitik. Wir müssen nüchtern festhalten, daß nahezu alle Familienprobleme auch Frauenprobleme sind: Das gilt sowohl für die Haushaltsführung als auch für die Erziehung und insbesondere auch für die Hilfen zwischen den Generationen. Die Männer stehen nach wie vor am Rande des familialen Geschehens, ihre überwiegende Absorption durch das Arbeitsleben (und die damit gegebene Bevorzugung auf dem Arbeitsmarkt) wird nicht als soziales Problem gesehen. Wir haben aber allen Grund zur Annahme, daß eine Restabilisierung der familialen Verhältnisse, die in der Bundesrepublik ja offensichtlich durch eine sinkende Attraktivität gekennzeichnet ist, nur gelingen kann, wenn diese nahezu ausschließliche Konzentration familialer Aufgaben auf die Frauen zu Gunsten einer stärkeren Einbeziehung der Männer gelockert wird. Hierzu scheint der Weg in den neuen Bundesländern nicht weniger weit als in den alten.

IV. Die Folgen der Einigung für Frauen und Familien in den neuen Bundesländern

Die Inkorporierung der ehemaligen DDR und ihre Transformation in die neuen Bundesländer geschieht, wie wir wissen,

nach der Methode einer möglichst schnellen institutionellen Angleichung der Verhältnisse in den neuen Bundesländern an diejenigen der bisherigen Bundesrepublik. Was sich hier bewährt hat, soll sich auch dort bewähren. Das war von Anfang an eine Gleichung mit vielen Unbekannten, denn natürlich ist es etwas anderes, wenn sich eine Ordnung im Laufe von vier Jahrzehnten entwickelt und konsolidiert, als wenn diese auf eine andere, zerfallende Ordnung übergestülpt wird. Wahrscheinlich stand uns kein erfolgversprechenderer Weg zur Verfügung, denn die alte Ordnung zerbröckelte so schnell, und ihre tragenden Elemente waren von den unsrigen so sehr verschieden, daß weder die Schaffung von übergangsweisen Mischformen noch der Entwurf neuer, vielleicht zukunftsweisender Formen unter dem gegebenen Zeit- und Problemdruck als realistische Alternative erscheint. Wenn man dies ausspricht, so muß man allerdings gleichzeitig sagen, daß bei den Verantwortlichen in der alten Bundesrepublik – und hier sind mindestens so sehr die Verbände wie die Politik gemeint – auch nicht der Wille bestand, die neue Situation als eine Chance zur Umstrukturierung zu verstehen.

Welches sind Folgen dieser Umstrukturierung der Wirtschaft, des Verwaltungsaufbaus und der sozialen Dienste der ehemaligen DDR nach dem Muster der alten Bundesrepublik für die Familien und insbesondere die weiblichen Lebenszusammenhänge? Unter dem Gesichtspunkt der Lebensverhältnisse war der zentrale Unterschied zwischen den beiden Gesellschaftsordnungen die Zentralisierung der Entscheidungskompetenzen und die Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse in der ehemaligen DDR. Die Absicht, das Gesellschaftsganze von einer zentralen Stelle aus zu kontrollieren, führte mit einer gewissen Zwangsläufigkeit zu einer primitiven Gesellschaftsstruktur und hatte in der früheren DDR gleichzeitig eine in schreiendem Gegensatz zu den hehren sozialistischen Idealen stehende ökonomistische Betrachtungsweise der Wohlfahrtsproduktion zur Folge. Das bedeutete insbesondere, daß die sozialen Dienstleistungen darauf gerichtet waren, den produktiven Einsatz der Bevölkerung zu maximieren. Bezogen auf die Familie bedeutete dies, daß die staatliche Politik darauf ausgerichtet war, auch die Frauen möglichst umfassend in den Produktionsprozeß zu integrieren und ihnen daher die Sorge für die Kinderbetreuung weitestgehend abzunehmen. Dies verband sich mit einer weiteren Intention, nämlich derjenigen der sozialistischen Erziehung, für die man Kinderkrippen, Kindergärten, Schulen und soziale Dienste als geeigneter ansah als die Eltern. Wie auch immer man dazu stehen mag, dies alles bedeutete für diejenigen, die unter diesen Verhältnissen zu leben hatten, eine vergleichsweise überschaubare Ordnung, die darauf aufgebaut war, daß in Familien beide Elternteile erwerbstätig waren und auch auf Dauer mit einer Erwerbstätigkeit rechnen konnten, wo für die Kinder grundsätzlich gesorgt war und selbst das schulische Fortkommen der Kinder weit weniger von den Eltern abhing als bei uns. Die Lebensentwürfe der Frauen waren somit auf eine kontinuierliche Vollzeitberufstätigkeit ausgerichtet, und die Eltern wurden von seiten der herrschenden Normen und angesichts des Angebots an sozialen Diensten für Kinder mit einem wesentlich geringeren Maß an Erziehungsverantwortung konfrontiert als dies bei uns der Fall ist.

Die in Gang gekommenen Umstrukturierungen treffen die Frauen besonders hart und in mehrfacher Weise:

(1.) Von Sozialwissenschaftlern und insbesondere Sozialwis-

senschaftlerinnen aus der ehemaligen DDR wird heute betont, daß trotz der scheinbar emanzipativen Vollzeitberufstätigkeit der Frauen von einer weiblichen Emanzipation in der DDR-Gesellschaft nicht die Rede sein konnte, daß vielmehr die Frauen nach wie vor ganz überwiegend auf den weniger attraktiven und weniger qualifizierten Arbeitsplätzen beschäftigt wurden, die im Falle einer Rationalisierung der Produktionsweise besonders gefährdet sind.⁹ Schon jetzt zeigt sich, daß die Beschäftigungsnot in stärkerem Maße Frauen als Männer betrifft (bereits 55 Prozent der Arbeitslosen sind junge Frauen), und angesichts des geringeren Stellenwerts der Frauenerwerbstätigkeit in der alten Bundesrepublik ist auch nicht damit zu rechnen, daß die Nachfrage der neu entstehenden Betriebe und Unternehmungen sich vor allem auf weibliche Arbeitskräfte richtet. Etwas vergrößert gesagt geht also die Umstrukturierung der Produktionsbedingungen vor allem zu Lasten der Beschäftigung von Frauen.

(2.) Gleichzeitig entfallen tendenziell die bisherigen infrastrukturellen Möglichkeiten der Kleinkindbetreuung. Kinderkrippen und zum Teil auch Kindergärten wurden überwiegend von den Betrieben angeboten, die sich solche Sozialleistungen im Zuge des schärfer werdenden Konkurrenzkampfes nicht mehr leisten können. Inwieweit es zum Aufbau eines entsprechenden kommunalen oder freigemeinnützigen Angebotes sozialer Einrichtungen für Kinder kommt, ist im Augenblick noch sehr offen. Der große Bedarf, der in anderen Bereichen sozialer Dienste, wie insbesondere derjenigen für alte Menschen herrscht, läßt es als wenig wahrscheinlich erscheinen, daß hier kurz- und mittelfristig ein ausreichendes Angebot von Seiten der Wohlfahrtsverbände entsteht.

(3.) Der Zerfall der alten Ordnung ist keineswegs nur ein ökonomischer und administrativer, sondern vor allem auch ein kulturell-moralischer. Wir würden es uns sicher zu einfach machen, wollten wir annehmen, die bisherige Ordnung in der DDR sei nur das Werk einer kleinen politischen Elite gewesen, der der große Teil der Bevölkerung mit innerer Ablehnung gegenüber gestanden habe. Auch wenn die Unzufriedenheit seit Mitte der 80er Jahre stark zugenommen hat, so waren es eben doch nur Minderheiten, die – häufig aus religiösen Motiven – zu einer inhaltlich anderen normativen Orientierung in der Lage waren, als sie die herrschenden Ideologien vorgaben. Diesen wurden zwar immer weniger geglaubt, aber es trat nur schwer ein anderer Glaube an ihre Stelle. In diesem Zusammenhang muß auch daran erinnert werden, daß die Abkehr von den christlichen und aufklärerischen Grundwerten, auf die wir uns im Westen stützen, im Gebiet der damaligen DDR nicht nur eine Frage der letzten vierzig, sondern von nahezu sechzig Jahren gewesen ist, denn auch das Dritte Reich hatte damit nicht viel im Sinn. Neben der Verunsicherung durch die rechtlichen und ökonomischen Veränderungen ist aus soziologischer Sicht daher im Gebiet der neuen Bundesländer heute ein hoher Grad an Orientierungslosigkeit, oder technischer, gesellschaftlicher Anomie zu vermuten, deren Folgen sich vor allem in einer Zunahme der verschiedensten Formen abweichenden Verhaltens manifestieren dürften. Solches abweichendes Verhalten ist im günstigsten Falle kreativ, es kann sich beispielsweise in neuen Formen der Selbsthilfe oder besonderen, auch unternehmerischen Initiativen manifestieren. Aber häufiger dürften doch die unerwünschten Formen eines bloß konformistischen Ritualismus, der Resignation anzeigenden

Süchte, der Kriminalität und der Vernachlässigung von Familienpflichten sein. Der sich bereits deutlich abzeichnende Geburtenausfall ist nicht bloßer Ausdruck der gegenwärtigen ökonomischen Krise, sondern Symptom tieferliegender Verunsicherungen. Man muß insbesondere mit einem Vakuum an Erziehungsvorstellungen und vielleicht auch mit einem Mangel an erzieherischen Motivationen rechnen, und dies vor allem im städtischen Milieu, wo traditionelle Orientierungen geringere Überlebenschancen besaßen.

(4.) Gleichzeitig müssen wir uns vergegenwärtigen, wie sehr unsere eigene Gesellschaftsordnung auf den selbstverständlichen Erziehungsleistungen der Eltern und den Hilfen zwischen den Generationen aufbaut. Wir gehen davon aus, daß es nicht Sache des Staates, sondern der Familien ist, den nachwachsenden Generationen bestimmte Wertorientierungen zu vermitteln, für ihre Lernmotivation zu sorgen und die vielfältigen Frustrationen, die mit dem Hereinwachsen in die anonymen Strukturen unserer Großgesellschaft verbunden sind, emotional abzufedern. Aus eigenen Forschungen ist zu berichten, daß dieses Emotionsmanagement bei uns nach wie vor überwiegend von den Müttern wahrgenommen wird, von deren Leistung die familiäre Kohäsion entscheidend abhängt.¹⁰ Dies sind zwar keine offiziellen Verpflichtungen, aber doch selbstverständliche Erwartungen, die bei uns mit dem Familienleben verbunden werden und nicht zuletzt seinen Wert bestimmen. Familien stehen in den meisten westlichen Ländern unter einem erheblichen Erwartungsdruck, was die Erziehungsverantwortung und den Erziehungserfolg angeht, d. h., Eltern rechnen sich Erfolge und Mißerfolge ihrer Kinder zu, und eben darauf beruht die Stabilität der Erziehungsintentionen.

Fassen wir diese vier Punkte im Hinblick auf die Analyse der Lebensverhältnisse von Frauen und Müttern zusammen – und in der früheren DDR sind die meisten Frauen Mütter, Kinderlosigkeit war bisher kaum verbreitet – so ergibt sich somit eine vierfache Belastung: Der Verlust der bisherigen Beschäftigungsperspektiven, der Verlust der bisherigen Unterstützungs- und Betreuungsmöglichkeiten, die normative Orientierungslosigkeit und schließlich die neuen Anforderungen an die erzieherische Rolle. Hier kommt auf die Frauen eine weit gravierendere Umorientierung zu, als der gesellschaftliche Umbruch sie im Schnitt den Männern zumutet.¹¹ Und natürlich gilt dasselbe auch in abgeschwächtem Maße für die Kinder und Jugendlichen, über deren Erziehungssituation und tieferen Lebensmotive wir noch so gut wie nichts wissen.¹² Überhaupt lassen sich im Augenblick

9 Einen informativen Überblick, der zu einer etwas günstigeren Einschätzung der Gleichstellung der Frauen in der DDR als in den alten Bundesländern gelangt, gibt Geissler, Soziale Ungleichheit zwischen Frauen und Männern im geteilten und vereinigten Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, a. a. O. Fn. 2, S. 13–24.

10 Vgl. Herth/F.-X. Kaufmann, Problembewältigung in Familien: Leistung der Mütter?, in: Forschung an der Universität Bielefeld Nr. 4/1991, S. 15–19.

11 Anlässlich von Umfragen bezeichnen sich auch wesentlich mehr Frauen als Männer aus den Neuen Bundesländern als niedergeschlagen und mutlos bzw. haben Angst vor der Zukunft, vgl. SPIEGEL-Spezial Nr. 1/1991: Das Profil der Deutschen, S. 66.

12 In der Ära Modrow konnten bislang unterdrückte Untersuchungsergebnisse sozialwissenschaftlicher Forschung in der früheren DDR veröffentlicht werden, vgl. in unserem Zusammenhang insbes.: Winkler (Hrsg.), Frauenreport '90, Berlin 1990; Burkart (Hrsg.), Sozialisation im Sozialismus, Lebensbedingungen in der DDR im Umbruch, Beiheft 1 der Zeitschrift für Sozialisationsforschung und Erziehungssoziologie, 1990. – Erste repräsentative Ergebnisse über die sozio-ökonomische Lage der Haushalte unmittelbar vor der Währungsumstellung bei Wagner u. a. (Hrsg.), An der Schwelle zur sozialen Marktwirtschaft, Beitr. IAB 143, 1991.

nur einigermaßen gesicherte Aussagen über die Herausforderungen machen, die heute an die Menschen in den neuen Bundesländern gestellt werden, aber wir wissen noch kaum etwas über deren Fähigkeit, mit diesen Herausforderungen umzugehen und über die Bedingungen, unter denen eher schöpferische oder eher resignative Reaktionen zu erwarten sind. Für einen Großteil der Bevölkerung ist zu vermuten, daß sie von der Neigung beseelt sind, ihr bisheriges Leben soweit als möglich weiterzuführen, auf die Umstrukturierungen also eher defensiv zu reagieren. Das mag unter erzieherischen Gesichtspunkten nicht die schlechteste Lösung sein, aber gleichzeitig eine Lösung, von der wir annehmen müssen, daß sie nicht auf Dauer trägt.

Aber welche *familienpolitischen* Herausforderungen ergeben sich aus dieser diffusen sozialen Problematik, so müssen wir abschließend fragen. Zweifellos wäre das Ressort überfordert, wollte man von ihm direkte Maßnahmen zur Lösung dieses Knäuels von Problemen innerhalb kurzer Frist erwarten. Immerhin im Bereich der Dienstleistungsangebote für Kinder und alte Menschen ergeben sich bestimmte, wenn gleich nur indirekte Handlungsmöglichkeiten. Hierzu gehört insbesondere der hartnäckige Kampf um die gesetzliche Verankerung eines *Rechtsanspruchs auf Kindergartenbetreuung*, gegen den der Widerstand der Länder schwächer zu werden scheint.¹³ Zu fordern ist weiterhin, daß die Familienpolitik sich stärker an der Perspektive der weiblichen Lebensentwürfe orientiert. Das bedeutet konkret insbesondere eine bessere Abstimmung zwischen der Dauer des Erziehungsurlaubs und dem Angebot öffentlicher Betreuungseinrichtungen. Man kann darüber streiten, ob der Erziehungsurlaub und damit die volle Disponibilität der Väter oder Mütter für ihre Kinder zwei oder drei Jahre dauern sollte, aber in jedem Fall müßte sich das Zulassungsalter für Kinderbetreuungseinrichtungen an dieser Dauer orientieren.

Von größter Dringlichkeit erscheint schließlich der Aufbau von Formen familialer Dauerbeobachtung, um zu erforschen, wie sich die familiäre und insbesondere die erzieherische Situation in den neuen Bundesländern darstellt und verändert.¹⁴ Die großen institutionellen Änderungen dürften sich nach aller soziologischer Erfahrung erst sehr allmählich in den Lebensverhältnissen und Motivationen der Menschen niederschlagen, und es darf nicht damit gerechnet werden, daß die Wirkungen der institutionellen Reformen mit einer gewissen Zwangsläufigkeit dieselben Verhaltensweisen hervorbringen, die uns aus den alten Bundesländern geläufig und vertraut sind, und auf die unsere Institutionen mehr oder weniger abgestimmt sind. Die Wirtschaft und die Administration lassen sich leichter ändern als das, was in den Köpfen und den Herzen der Menschen vor sich geht. Und unsere Gesellschaftsordnung gibt dem Staat auch kein Recht dazu, hierauf in direkter propagandistischer oder indoktrinierender Form Einfluß zu nehmen, ganz abgesehen davon, daß die Wirkungen solcher Aktionen kaum vorhersehbar sind. Aber wir müssen wissen, was geschieht, und wir müssen mit der Möglichkeit rechnen, daß die familialen Verhältnisse in den neuen Bundesländern von den allgemeinen Desorganisationstendenzen nachhaltig in Mitleidenschaft gezogen werden. Dies rechtzeitig ins Auge zu fassen und zur Sprache zu bringen scheint mir eine der wesentlichsten familienpolitischen Herausforderungen in der 12. Legislaturperiode zu sein.

¹³ Vgl. z. B. nur Regierungsprogramm der rheinland-pfälzischen SPD-FDP-Landesregierung.

¹⁴ Erste Schritte in dieser Richtung hat das *Deutsche Jugendinstitut* mit seinem „Familienurvey“ unternommen, der zwischenzeitlich auf die Neuen Bundesländer ausgedehnt worden ist. vgl. *Bertram* u. a., *Stabilität und Wandel familiärer Lebensformen in Westdeutschland*, 2 Bde. (im Druck).

Zwischen Szylla der Erziehung und Charybdis des Kindesunterhalts

Prof. Dr. Rolf Knieper

An einer entlegenen Stelle, so als fiele es dort leichter, ein gewichtiges gesellschaftliches Problem klar an- und auszusprechen, heißt es im *Münchener Kommentar*, daß »im Unterhaltsrecht fiskalische Interessen (der Einsparung von Sozialhilfeleistungen) ganz hinter die familienpolitischen Erfordernisse zurückzutreten« haben, denn zu »weitgespannte und strenge Unterhaltspflichten könnten sich auf das Zusammenleben in der Kleinfamilie störend auswirken«¹.

Diese Einsicht in das störungsanfällige Zusammenleben der Kleinfamilie führt zum Appell an den Gesetzgeber, Unterhaltsansprüche zugunsten staatlicher Leistungen möglichst zurückzudrängen, um für Stiefkinder eine volle Integration in die Familie als Sozialisationsagentur zu erleichtern.

Einsicht und Appell beleuchten ein Dilemma, das sich keineswegs auf Stiefkinder beschränkt. Alle Geburten-, Erzie-

hungs-, Ausbildungs- und Familienpolitik wird mit dem konfrontiert und versucht, ihm mit wechselnden Strategien, wechselndem Geschick und wenig langfristigem Erfolg zu entgehen.

I. Geburtenpolitische Grundlagen

Immer geht es um die Schicksalsfrage nach den Bedingungen, die mindestens vorliegen müssen, damit Erwachsene bereit sind, Kinder nicht nur zu zeugen und gebären, sondern auch dauerhaft um sich haben und erziehen zu wollen. Ohne

¹ *Mutschler*, in: *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch*, Band 5, 2. Halbband, 2. Aufl. 1987, § 1590 Rdnr. 8.