

E. Der Zusammenhang Familie – Familienpolitik – Fertilität in der soziologischen Diskussion (Exkurs)

I. Einleitung

Der Begriff *Familienpolitik* bezeichnet zunächst ganz allgemein den Bereich politischen Handelns zugunsten der Familie. Solch zielgerichtetes Handeln – denn als das müssen politische Interventionen gedeutet werden³⁷⁵ – hat die Familienforschung schon seit ihren Anfängen als einen ihrer Untersuchungsgegenstände erachtet. Eine derart abstrakte und formale Bestimmung des *soziologischen* Forschungsgegenstandes Familienpolitik ist indes wenig hilfreich. Denn einerseits läßt sich die Institution, auf welche sich dieser Politikbereich bezieht, die Familie, zu wenig präzise definieren, ferner haben sich die familialen Lebensformen, die mit den Mitteln der Politik gefördert, gesteuert oder legitimiert werden sollen, im historischen Prozeß gewandelt. Weiter werden derzeit unter dem Term Familie eine Vielzahl unterschiedlicher Lebensformen verstanden, so daß häufig unklar bleibt, wer genau der Adressat familienpolitischer Anstrengungen ist. Selbst innerhalb des positiven Rechts werden divergente Familienbegriffe angewendet.³⁷⁶ Andererseits steht die Institution Familie im Zentrum unterschiedlicher Politikfelder, was dazu führt, daß der Titel Familienpolitik zum inhaltsarmen Oberbegriff verkommt.³⁷⁷

Wenn nachfolgend die sozialwissenschaftliche Thematisierung der Familienpolitik im Überblick dargestellt werden soll, gilt es vorzuschicken, daß ihr in modernen Industrienationen eine besondere rechtliche und politische Beachtung geschenkt wird. In den meisten Verfassungen wird die Familie nämlich explizit als schützens- und förderungswürdig erkannt. Sämtliche staatlichen Interventionen (Leistungen, Maßnahmen, Einrichtungen etc.) zugunsten der Familie werden in der Regel mit der grundgesetzlichen Verankerung dieser Institution legitimiert.

Wenn die Familie im Vergleich zu anderen Lebensformen als eine rechtlich und politisch besondere Institution gewürdigt wird, bedeutet das auch, daß sie bestimmte Funktionen in herausragender Weise zu erfüllen vermag. Zwischen dem Staat als politischem Akteur und der Familie herrschen somit Wechselwirkungen, die zu untersuchen der eigentliche Gegenstand soziologischer Familienpolitik-Forschung

³⁷⁵ Talcott Parsons: *The Social System*, 1951, passim.

³⁷⁶ Willi Albers: Familienlastenausgleich, in: Bernd v. Maydell & Walter Kannengiesser (Hrsg.): *Handbuch Sozialpolitik*, Neske, Weinsberg 1988, S. 353ff.

³⁷⁷ Viola G. v. Bethusy-Huc: *Familienpolitik. Aktuelle Bestandsaufnahme der familienpolitischen Leistungen und Reformvorschläge*, J. C. B. Mohr, Tübingen 1987, Einleitung.

ist. Der Rechtstheoretiker Peter Häberle beschreibt diese fundamentale Interdependenz wie folgt:

„Von der 'Gemeinschaft' oder 'Gesellschaft' her betrachtet ist Familie – 'naiv' formuliert – die vielzitierte 'Keimzelle' des Staates und der Gesellschaft. Dogmatisch gesprochen wird hier ihre 'Doppelnatur' sichtbar: Familie ist etwas Höchstpersönliches, aber sie hat zugleich eine 'soziale Funktion'; sie ist ein Stück – erfüllter – persönlicher Freiheit und zugleich ein kulturelles Strukturelement des politischen Gemeinwesens, d. h. der freiheitlichen Demokratie. Im Wort von der Familie als '(Ur)Verband' klingt dies ebenso an wie in ihrer Charakterisierung als 'sozialer Lebensgemeinschaft'. Die Familie ist von der Verfassung des politischen Gemeinwesens her gesehen wie dieses selbst geschichtlich und insofern dem kulturellen Wandel unterworfen. Was ihr Verhältnis zum Verfassungsstaat angeht, so ist Familie für diesen 'unverfügbar', ihm 'vorgegeben': weniger naturrechtlich – dies vielleicht auch – als vielmehr *kulturell-historisch*; sie bildet in dieser Kraft einen konstitutiven Teil des Verfassungsganzen. Die jeweilige 'Familienverfassung' eines Verfassungsstaates reicht an die Wurzeln seines Selbstverständnisses und ist 'inneres' Strukturelement seiner 'Organisation'.“³⁷⁸

Wir versuchen die komplexen Wechselwirkung zwischen Staat und Familie, wie sie in der aktuellen soziologischen Diskussion behandelt werden, überblicksartig darzustellen. Dabei gehen wir von der Leitvorstellung aus, daß familienpolitische Themen dann in den Brennpunkt des öffentlichen Interesses rücken, wenn die Familie die von ihr gleichsam selbstverständlich erwarteten Funktionen nicht mehr zu erfüllen scheint. Solange dies nicht der Fall ist, besteht meist wenig Anlaß, daß der Staat oder andere politische Akteure die Rahmenbedingungen, unter denen die Familie funktioniert, zu überprüfen und allenfalls mit den Mitteln der Familienpolitik korrigierend einzugreifen. Mit anderen Worten: solange Staat und Familie „symbiotisch“ koexistieren – während normalen Prozessverläufen also (vgl. Kapitel B) – verliert das Thema Familienpolitik an politischer Aktualität. Erst drastische familiäre und demographische Veränderungen führen zu dessen Diskursivierung in Wissenschaft und Politik.

So ließ sich auch die Familiensoziologie zyklisch dazu motivieren, den Wirkungszusammenhängen der Familienpolitik Beachtung zu schenken. Diesen wiederkehrenden Versuchen, den Ertrag staatlichen Engagements zugunsten der Familie zu deuten, werden wir uns im zweiten Abschnitt dieses Exkurses zuwenden (2). Vorausgehend gilt es indes die zentralen Begriffe: Familienpolitik, Bevölkerungspolitik oder Sozialpolitik näher zu definieren, um diese Termini als analytische Konzepte verwenden zu können. Dies soll auch dazu beitragen, daß die vorliegende Untersuchung des familienpolitischen Diskurses als wertneutrale Policy-Forschung verstanden werden kann (1). In einem dritten Abschnitt werden sodann einige der am stärksten beachteten neueren soziologischen Theorieansätze diskutiert (3). Abschließend gilt es jene analytischen Konzepte zu ordnen, auf die wir uns in den folgenden Kapiteln beziehen werden (4).

³⁷⁸ Peter Häberle: *Verfassungsschutz der Familie – Familienpolitik im Verfassungsstaat*. Heidelberg Forum, Bd. 27, Decker & Müller, Heidelberg 1984, S. 1f.

II. Familienpolitik im Spannungsfeld zwischen Familiensoziologie und Politikberatung

1. Familienpolitik, Bevölkerungspolitik, Sozialpolitik (einige Begriffsbestimmungen)

Wir unterteilen diesen Abschnitt in zwei Teile. Zunächst werden die Begriffe Familien-, Bevölkerungs- und Sozialpolitik näher bestimmt. Sodann wird der Versuch unternommen, die Zusammenhänge einerseits zwischen diesen drei sich teilweise überlagernden Politikfeldern und andererseits der Institution Familie analytisch zu klären.

Beginnen wir mit jenem Begriff, der im Zentrum unserer Untersuchung steht: mit *Familienpolitik*. Er wird in Deutschland erst während der 2. Dekade des 20. Jahrhunderts gebräuchlich.³⁷⁹ Vor dem Hintergrund des damaligen Geburtenrückgangs und der durch den Ersten Weltkrieg verschärften bevölkerungspolitischen Frage subsumierten Autoren wie *F. Burgdörfer*³⁸⁰ oder *F. Zahn*³⁸¹ darunter in erster Linie alle Anstrengungen des Staates, mit politischen Mitteln das reproduktive Verhalten zu steuern. Erst „nach dem Zweiten Weltkrieg wurde unter Familienpolitik das bewußte und planvoll-ordnende, zielgerichtete öffentliche Einwirken auf Struktur und Funktionen der Familien“³⁸² verstanden. In Frankreich findet man den Begriff *Politique Familiale* bereits in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Er wurde von Seiten sozialkatholisch orientierter Arbeitgeber geprägt und diente der Bezeichnung „familienpolitischen Anstrengungen“ im Rahmen der „unternehmerischen Sozialpolitik“.³⁸³ Politisch vermochte sich die französische *Politique Familiale* aber erst während der zweiten Dekade dieses Jahrhunderts durchzusetzen. Etwas später folgt auch Belgien dem französischen Muster. In der Schweiz beginnen die Diskussionen um politische Anstrengungen zugunsten der Familie in der zweiten Hälfte der 20er Jahre. Zumeist wurde indes der Ausdruck *Familien-schutz* präferiert.³⁸⁴ Später als in anderen europäischen Staaten taucht der Titel

³⁷⁹ *Kurt Lüscher & Franz Schultheis*: Familienpolitische Maßnahmen und Einrichtungen im Südwesten Baden-Württembergs. BIB (Hrsg.): Materialien zur Bevölkerungswissenschaft, Konstanz und Wiesbaden 1985, S. 1-1ff.

³⁸⁰ *F. Burgdörfer*: Das Bevölkerungsproblem, seine Erfassung durch die Familienstatistik und Familienpolitik mit besonderer Berücksichtigung der deutschen Reformpläne und der französischen Leistungen, München 1917; sowie: *ders.*: Volk ohne Jugend, Berlin 1932.

³⁸¹ *Friedrich Zahn*: Die familienpolitische Enquete der Internationalen Vereinigung für Sozialen Fortschritt, in: Allgemeines Statistisches Archiv, Bd. 19, 1927, S.145-165.

³⁸² *Max Wingen*: Artikel: Familienpolitik, in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.): Staatslexikon, Herder, Freiburg, Basel, Wien, Bd. 2, 1986, S. 531. Von Bedeutung sind die Schriften von: *Gertrud Blümer*: Familienpolitik, Berlin 1933 oder *Ferdinand Oeter*: Familienpolitik, Stuttgart 1954.

³⁸³ *Kurt Lüscher & Franz Schultheis*: Familienpolitische Maßnahmen und Einrichtungen im Südwesten Baden-Württembergs, 1985, S. 1-1.

³⁸⁴ *Margarita Gagg-Schwarz*: Gesetzliche Maßnahmen zum wirtschaftlichen Schutz der Familie in der Schweiz, Zürich 1931; *Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft (Hrsg.)*: Der wirtschaftliche Schutz der Familie, Zürich 1931; *Paul Gyax*: Sozialpolitik und Familienschutz, in: Der Schutz der Familie, Festgabe für August Egger, Zürich 1945.

Familienpolitik in Verwaltung, privater Familienfürsorge wie auch im politischen Diskurs explizit auf.³⁸⁵

Weil der Begriff Familienpolitik keineswegs univok verwendet wird, wollen wir die ihm zugrundeliegenden Konzepte anhand neuerer Definitionen zu umreißen versuchen.

Die *Arbeitsgruppe Familienbericht* bestimmt in der Publikation „Familienpolitik in der Schweiz“ den Gegenstand ihrer Untersuchung wie folgt:

„In einem weiten Sinn des Wortes können unter *Familienpolitik* alle öffentlich anerkannten Maßnahmen und Einrichtungen zur Beeinflussung familiärer Leistungen verstanden werden. Träger solcher Maßnahmen sind staatliche Organe auf allen Stufen der politischen Organisationen, öffentliche Körperschaften, Kirchen, Sozialversicherungen, sowie Verbände, Organisationen und Vereine aller Art, eingeschlossen solche der Selbsthilfe. Zusätzlich zu dieser Umschreibung kommt dem Begriff noch eine zweite Bedeutung zu, indem Familienpolitik dazu beiträgt, Ordnungsvorstellungen des gesellschaftlichen Lebens zu verbreiten und in die Wirklichkeit umzusetzen, da Familie als grundlegende Institution der Gesellschaft aufgefaßt wird. Familienpolitik seitens des Staates ist eine Aufgabe, die nicht in den Zuständigkeitsbereich eines einzelnen Ressorts fällt. Der materielle Familienlastenausgleich betrifft beispielsweise sowohl das Steuerwesen als auch die Sozialpolitik. In den Bereich der Familienpolitik in einem etwas weiteren Sinne gehören überdies Abklärungen, ob oder gegebenenfalls in welcher Weise Maßnahmen, die primär auf andere Ziele ausgerichtet sind, sich auf die Familie oder bestimmte Gruppen von Familien auswirken“³⁸⁶.

Friedhelm Neidhardt versteht unter dem gleichen Terminus:

„Familienpolitik kann definiert werden als die Gesamtheit aller Maßnahmen, die sich in einer objektiv entscheidbaren Weise auf die Familie als Familie und auf die Familienmitglieder als Familienmitglieder beziehen.“³⁸⁷

Der *wissenschaftliche Beirat* für Familienfragen beim BMJFG schreibt:

„Familienpolitik ist eine Politik zur Förderung der Handlungsfähigkeit von Familien in ihrer gesellschaftlichen Umwelt. Sie ist nicht nur auf eine Stärkung der Lebensbedingungen innerhalb der Familie ausgerichtet, sondern zugleich auf die Gestaltung der sozialen und räumlichen Umwelt von Familie. Familienpolitik ist somit ein Musterfall einer ökologisch orientierten Politik: sie beachtet nachdrücklich die Bedeutung unterschiedlicher Handlungs- und Entscheidungsträger für die konkrete Lebenslage von Familien als eigentlichen Zielbereich ihrer Politik.“³⁸⁸

Und *Heinz Lampert* schreibt:

„Die Familienpolitik umfaßt die Gesamtheit der Einrichtungen und Maßnahmen, mit denen die Träger der staatlichen Sozial- und Gesellschaftspolitik das Ziel verfolgen, die Familie als Institution zu schützen und zu fördern, die für die Gesellschaft unentbehrliche Funktionen erfüllt.“³⁸⁹

Max Wingen ergänzt seine eingangs erwähnte Begriffsbestimmung dahingehend, daß er sagt:

„F(amilienpolitik, B. F.) kann im übrigen nicht nur das tatsächliche familienpolitische Handeln meinen, sei es als interessengeleitete Auseinandersetzung um die Gestaltung der einzelnen Maß-

³⁸⁵ *Arbeitsgruppe Familienbericht (Hrsg.): Familienpolitik in der Schweiz*, Bern 1982, S. 35.

³⁸⁶ *Arbeitsgruppe Familienbericht (Hrsg.): Familienpolitik in der Schweiz*, 1982, S. 25.

³⁸⁷ *Friedhelm Neidhardt: Entwicklungen und Probleme der westdeutschen Familienpolitik*, in: *Gegenwartskunde* 2/1978, S. 149.

³⁸⁸ *Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim BMJFG: Leistungen für die nachwachsende Generation in der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (Hrsg.): Zweiter Familienbericht*, Stuttgart 1979, S. 17/18.

³⁸⁹ *Heinz Lampert: Sozialpolitik*, Heidelberg 1980, S. 358.

nahmen („politics“), sei es als das tatsächlich verwirklichte System von Zielen, Maßnahmen und Einrichtungen („policy“), sondern auch dessen gedankliche Durchdringung in wissenschaftlicher Absicht.“³⁹⁰

Eine knappe Erörterung dieser Definitionen will die Vielfalt der Begriffsverwendungen wie auch die Komplexität des Handlungsfeldes aufzeigen.

Während die Definitionen von Neidhardt und Lampert Familienpolitik im wesentlichen auf den policy-Aspekt (Interventionen, Massnahmen, Einrichtungen) einschränken und sich an einem einfachen *Ursache-Wirkungs-Verhältnis* zwischen staatlichem und/oder privatem Agieren³⁹¹ und dessen Folgen für die Institution Familie (bei Neidhardt auch der Auswirkungen auf die einzelnen Familienmitglieder) orientieren, verstehen der wissenschaftliche Beirat des BMJFG, aber auch Wingen, unter Familienpolitik ein weit komplexeres, interdependentes System mannigfacher Relationen zwischen a) den vom sozialen und/oder dem politischen System vorgegebenen Zielvorgaben, b) den *Wirkungen* (intendierte Wirkungen, Nebenwirkungen und kontraintuitive Wirkungen) sowie c) *Handlungsträgern* (Staat, parastaatliche Organisationen), welche ihrerseits wiederum ein System bilden und d) der *Familie*. Im zweiten Familienbericht des wissenschaftlichen Beirates für Familienfragen wird insbesondere die sozialökologische Dimension der Familienpolitik hervorgehoben. Die Begriffsbestimmung, wie sie von der Arbeitsgruppe Familienbericht vorgeschlagen wird, nimmt eine Mittelposition ein. Familienpolitisch motivierte Maßnahmen und Leistungen bilden zwar den eigentlichen Kernbereich der Familienpolitik, gleichwohl wird auch deren gesellschaftspolitische Bedeutung (Verbreitung von sozialen Ordnungsvorstellungen) unterstrichen.

Weitgehende Einigkeit herrscht darüber, daß als *Trägerschaft* familienpolitischer Interventionen sowohl staatliche, parastaatliche (intermediäre Institutionen) als auch private Akteure in Erscheinung treten können.

Wichtige Differenzen bestehen indes bei der Bestimmung des *Adressaten*. In allen Definitionen wird übereinstimmend die *Institution Familie* als Empfänger von Leistungen bezeichnet. Darüber hinausgehend erwähnen Neidhardt und Wingen auch die einzelnen Familienmitglieder (Frauen, Kinder) als Nutznießer von Leistungen. Diese Komponente findet sich implizit auch in der Definition des Beirates des BMJFG. Die beiden anderen Zitate beschränken den Adressatenkreis weitgehend auf die Institution Familie.³⁹²

Ohne hier detaillierter auf die erwähnten Definitionen einzugehen, nehmen wir eine terminologische Differenzierung vor. Wir unterscheiden einerseits zwischen

³⁹⁰ Max Wingen: Artikel: Familienpolitik, in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.): Staatslexikon, 7. Auflage, Bd. 2, Freiburg, Basel, Wien 1986 S. 532.

³⁹¹ Dabei muß die *hierarchische Ausgangslage* im Auge behalten werden, können doch politische Maßnahmen und ihre Wirkungen nicht auf ein symmetrisches Verhältnis zwischen politischem System und den potentiellen Nutznießern derselben reduziert werden.

³⁹² Zu ergänzen ist, daß Kurt Lüscher, Mitarbeiter in der Arbeitsgruppe Familienbericht, mit seinem Begriff der „Sozialpolitik für das Kind“ diese Erweiterung der Adressatenschaft auf Einzelindividuen keineswegs in Abrede stellt.

Familienpolitik im Sinne eines komplexen Interaktions-Systems, welches sich aus dem Staat, privaten Organisationen, der Institution Familie sowie den einzelnen Familienmitgliedern zusammensetzt und andererseits den *familienpolitischen Maßnahmen und Einrichtungen*, d. h. all jenen policies, die sich an die Adresse der Familie richten. Unter dem erstgenannten Terminus gelangen somit die vielfältigen Interdependenzen zwischen Staat, intermediären Institutionen und Familie ins Blickfeld. Der letztgenannte Begriff hingegen faßt die konkreten familienpolitischen Leistungen (d. h. rechtliche, ökonomische, ökologische oder pädagogische Interventionen³⁹³) zugunsten der Institution Familie und der Mitglieder familialer Lebensformen, sowie deren Folgen und Auswirkungen ins Auge. Während der zweite Begriff eine einseitige Wirkungsrichtung von (staatlichem) politischem Handeln auf bestimmte familiäre Funktionen (z. B.: Reproduktion, Heiratsverhalten) betont, interessieren unter dem Terminus Familienpolitik gerade die Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Systemen.

Traditionellerweise kommt dem Aspekt der biologischen Reproduktion – und damit auch die natalistischen Auswirkungen familienpolitischer Einrichtungen – auch in familienpolitischen Diskussionszusammenhängen zentrale Bedeutung zu. Betrachten wir daher im folgenden einige Definitionen des Begriffs *Bevölkerungspolitik*.

Max Wingen versteht unter Bevölkerungspolitik:

„die Gesamtheit der zielgerichteten Einwirkungen auf die Entwicklung einer Bevölkerung. Dabei läßt sich zwischen einem quantitativen und einem qualitativen Aspekt unterscheiden: Die Maßnahmen der *quantitativen* Bevölkerungspolitik (...) suchen Zahl und Altersaufbau der Bevölkerung zu beeinflussen, während die *qualitative* Bevölkerungspolitik auf deren Zusammensetzung einwirkt (durch besondere Förderung einzelner Bevölkerungsgruppen). Bisher existieren in unserem Sprachgebrauch keine unterschiedlichen Begriffe für die Erfassung des praktisch-politischen Handelns selbst, sowie andererseits für die wissenschaftliche Befassung mit diesem gesellschaftspolitischen Aktionsfeld. Infolgedessen kann B(evölkerungspolitik B. F.) – ähnlich wie ‚Sozialpolitik‘ – sowohl die B(evölkerungspolitik B. F.) als wissenschaftliche Disziplin (B(evölkerungspolitik B. F.)-Lehre) als auch die tatsächlichen bevölkerungspolitischen Maßnahmen meinen.“³⁹⁴

Charlotte Höhn und *Hermann Schubnell* umschreiben den Terminus als:

„zielgerichtetes, begründetes Handeln zum Zwecke der planmäßigen Beeinflussung demographischer Tatbestände wie Größe, Altersaufbau, regionale Verteilung und Wachstumsintensität der Bevölkerung. Die strategischen Zielkomponenten für bevölkerungspolitische Maßnahmen sind Geburtenhäufigkeit, Sterblichkeit und Wanderungen. Auch Maßnahmen, die die Eheschließung beeinflussen, können Teil bevölkerungspolitischen Handelns sein.“³⁹⁵

³⁹³ Mit dieser Typologie familienpolitischer Leistungen beziehen wir uns auf: *Franz-Xaver Kaufmann*: Elemente einer soziologischen Theorie sozialpolitischer Intervention, in: Franz-Xaver Kaufmann (Hrsg.): Staatliche Sozialpolitik und Familie, München, 1982, S. 85.

³⁹⁴ *Max Wingen*: Die Notwendigkeit von bevölkerungspolitischen Zielvorstellungen für eine rationale Gesellschaftspolitik, in: Franz-Xaver Kaufmann (Hrsg.): Bevölkerungsbewegung zwischen Quantität und Qualität. Beiträge zum Problem einer Bevölkerungspolitik in industriellen Gesellschaften, Enke, Stuttgart 1975, S. 133.

³⁹⁵ *Charlotte Höhn & Hermann Schubnell*: Bevölkerungspolitische Maßnahmen und ihre Wirksamkeit in ausgewählten europäischen Industrieländern, I/II, Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, Bd. 12, 1(1986), S. 3-51 und 2(1986), S. 185-219.

Jürgen Cromm umschreibt den Terminus wie folgt:

„Bevölkerungspolitik umfaßt alle zielgerichteten politischen Maßnahmen, durch welche die Bevölkerung mit Hilfe eines bestimmten (umfangreichen) Instrumentariums im Hinblick auf ihre Größe (quantitative Bevölkerungspolitik) und ihre Zusammensetzung (qualitative Bevölkerungspolitik) planmäßig zu beeinflussen versucht wird. Bevölkerungspolitik ist also gewolltes Einwirken auf Größe, Wachstum und Altersaufbau der Bevölkerung sowie ihre Verteilung im Raum. Die Zielgegenstände sind Fruchtbarkeit, Sterblichkeit und Wanderung.“³⁹⁶

Hermann-Michel Hagmann unterscheidet zwei Bedeutungen:

„Nach der eng gefaßten Definition beinhaltet Bevölkerungspolitik alle Maßnahmen, die ausdrücklich die Beeinflussung der demographischen Entwicklung zum Ziel haben, und die gegenseitig abgestimmt sein sollten. Nach unserer Meinung ist diese Interpretation zu einschränkend, denn erstens ist es selten, daß die politischen Maßnahmen in irgend einem Bereich unserer heutigen Gesellschaft wirklich aufeinander abgestimmt sind, zweitens schließt eine solche Definition zahlreiche Maßnahmen aus, die zwar nicht direkt demographische Ziele verfolgen, die aber zweifellos einen Einfluß auf die Bevölkerungsentwicklung haben. Zur Bevölkerungspolitik im weiteren Sinne gehören alle politischen Maßnahmen eines Staates, die Auswirkungen auf die Bevölkerungsentwicklung haben oder die ihrerseits, vor allem quantitativ betrachtet, durch Bevölkerungsprozesse beeinflußt werden.“ Er erwähnt: Bevölkerungsbestand, Bevölkerungsstruktur, Krankheitshäufigkeit und Sterblichkeit, Fruchtbarkeit, internationale Wanderungen, Binnenwanderungen, Sub-Bevölkerungen, das Informations- und Unterrichtswesen und die Forschung.³⁹⁷

In erster Näherung unterscheiden sich diese Begriffsbestimmungen kaum. Dennoch scheinen einige Anmerkungen am Platze zu sein. Mit dem letzten Satz, in welchem Höhn und Schubnell auf die Beeinflussung der Eheschließungen hinweisen, weiten sie Bevölkerungspolitik über den Bereich rein natalistischer Interessen auf jenes Feld aus, das sinnvollerweise mit dem Terminus Familienpolitik bedacht würde. Damit handeln sie sich terminologische Abgrenzungsprobleme ein zwischen bevölkerungs- respektive familienbezogenem politischen Intervenieren im eigentlichen Sinn des Wortes. Dies hat zweifellos auch historische Ursachen. Die Tatsache, daß in Deutschland Maßnahmen zur politischen Beeinflussung der Quantität wie auch der Qualität der Bevölkerung wegen der rassistischen Bevölkerungspolitik der Nationalsozialisten bis in die Gegenwart in hohem Maße tabuisiert werden, wie verschiedene Autoren nachgewiesen haben, führt zu *semantischen Verlagerungen* und zu einer *Aufladung* des Terminus Familienpolitik. Im Unterschied zu Bevölkerungspolitik wird der Begriff Familienpolitik mehrheitlich positiv konnotiert und in ideologischer Hinsicht als relativ unbedenklich eingestuft. Karl Schwarz bezeichnet entsprechende sprachpolitisch motivierten Substitutionen des Begriffs Bevölkerungspolitik durch Termini wie Familien-, Gesundheits-, Ausländer- oder Raumordnungspolitik indes für einen „Etikettenschwindel“ und bezeichnet ihn als „Selbstbetrug“.³⁹⁸ Eine reine ideologie- oder sprachpolitische Erklärung für die Vermischung von Bevölkerungs- und Familienpolitik würde aber zu kurz greifen. Bestimmte politische Maßnahmen können

³⁹⁶ Jürgen Cromm: Bevölkerung – Individuum – Gesellschaft, 1988, S. 107.

³⁹⁷ Hermann-Michel Hagmann: Bevölkerungspolitik, in: Kommission „Bevölkerungspolitik“ (Hrsg.): Sterben die Schweizer aus? Die Bevölkerung der Schweiz: Probleme, Perspektiven, Politik, Haupt, Bern & Stuttgart 1985, S. 167f.

³⁹⁸ Karl Schwarz: Familienpolitik und demographische Entwicklung in den Bundesländern nach dem Zweiten Weltkrieg – ein Beitrag zur Abschätzung der demographischen Wirkungen familienpolitischer Maßnahmen, in: BIB (Hrsg.): Materialien zur Bevölkerungswissenschaft, Heft 57, Bd. 1, S. 5.

durchaus sowohl die Absicht verfolgen, das Sozialsystem Familie zu stützen – also *familienpolitisch* motiviert sein – wie auch aus *staatspolitischen* Motiven heraus veranlaßt werden (z. B.: zwecks Erhalt des kulturellen Erbes, aus Machtinteressen, zum Erhalt des inneren Friedens, der Verteidigungsbereitschaft, der Erfüllung des Generationenvertrages, der Erneuerung des Humankapitals oder des Erhalts der Umwelt). Die staatspolitisch motivierte Beeinflussung des reproduktiven Verhaltens respektive der Bevölkerungsziffer kennzeichnet demzufolge den eigentlichen Begriffsinhalt von Bevölkerungspolitik. Diesem Sachverhalt trägt die Definition Max Wingens insofern Rechnung, als sie den Terminus strikt auf die Dimension der gesellschaftspolitischen Rahmensteuerung einschränkt.³⁹⁹

Aufgrund des Gesagten lassen sich die beiden Begriffe wie folgt voneinander abgrenzen. Familienpolitik meint politisches Handeln, welches sich an den Bedürfnissen der Institution *Familie*, also jenes Sozialsystems, in welchem fundamentale soziale Normen wie Solidarität, Autorität, Gemeinschaft u. a. sozialisiert, erprobt und tradiert werden, orientiert. Demgegenüber verfolgt die Bevölkerungspolitik vorrangig die Interessen des *Staates*. Die Familie ist in diesem Fall nur indirekt und von instrumentellem Belang; nämlich insofern, als die Reproduktion des Staates und seiner Bevölkerung mehrheitlich innerhalb familialer Lebensformen realisiert wird.

Diese analytische Unterscheidung ruft nun nach der Erörterung des Begriffes *Sozialpolitik*. Dabei handelt es sich um ein Politikfeld, in welchem das Erreichen wirtschaftlicher und sozialer Gleichheit, wie auch sozialer Sicherheit der *Einzelindividuen* den Zielhorizont darstellt. Mit anderen Worten: auch beim Gegenstand Sozialpolitik kann eine Überlagerung von staats- oder gesellschaftspolitischen Interessen (z. B.: Nivellierung von sozialstrukturellen Disparitäten) und individuumsorientierten Absichten festgestellt werden. Außerdem spielt beim Vollzug sozialpolitischer Maßnahmen die Institution Familie häufig eine Rolle. Um diese Interdependenzen auszuleuchten, rekurren wir erneut auf drei Definitionen.

Otto von Zwiedineck-Südenhorst prägte die folgende, griffige Formel:

„Sozialpolitik ist die auf Sicherung fortdauernder Erreichung des Gesellschaftszweckes gerichtete Politik.“⁴⁰⁰

Rainer Prätorius umschreibt den Terminus inhaltlich:

„S(ozialpolitik, B. F.) ist das zielgerichtete Einwirken auf – als problematisch perzipierte gesellschaftsstrukturelle Gegebenheiten, bei dem vor allem staatliche Instanzen und verbandliche Organisationen als Akteure auftreten. Wichtige Ziele der S(ozialpolitik, B. F.) sind u.a. die *Kompensation* in eingetretenen Schadensfällen; *Unterstützung* und *Beratung* bei der Bewältigung von Lebenslagen, die das Individuum überfordern (Soziale Dienste); *Fürsorge* bei der Unfähigkeit, eigenständig das Existenzminimum zu sichern; *Umverteilung* sowohl hinsichtlich materiellen Einkommens wie

³⁹⁹ Wir beziehen uns im folgenden auf diese Sprachregelung. Im Aufsatz: *Beat Fux: Evaluation bevölkerungspolitischer Strategien im Lichte der Frage nach der Zukunft des Staates*, in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft, Bern 1990, S. 209-234, haben wir die Untergliederung des Oberbegriffes Bevölkerungspolitik in weitere Politiken, wie etwa Migrations-, Gesundheits- oder Entwicklungspolitik detaillierter ausgeführt.

⁴⁰⁰ *Otto v. Zwiedineck-Südenhorst: Sozialpolitik*, Leipzig, Berlin 1911, S. 38.

auch sozialer Machtposition; Bewirtschaftung der Zukunftsperspektive durch Solidargemeinschaften (Versicherungen). Wichtige Instrumente bei der Erreichung dieser Ziele sind Transfer-Zahlungen und -abgaben als Mittel der finanziellen Verteilung, gesetzliche Regulierungen als Beeinflussung des gesellschaftlichen Machtgefälles, Betreuungs- und Hilfeleistungen durch Professionen (wie auch durch organisierte Freiwilligkeit) und das Angebot allgemein zugänglicher Einrichtungen.“⁴⁰¹

Franz-Xaver Kaufmann sodann spitzt den Begriff auf das staatspolitische Grobziel der sozialen Sicherheit zu:

„Dennoch ist die Frage nicht von der Hand zu weisen, mit welchem Recht als Ziel der sozialpolitischen Maßnahmen ein Sicherheitsgefühl postuliert werde, ob nicht als Ziel dieser Maßnahmen der objektive Schutz, sei es eines Existenzminimums, sei es des Einkommens bzw. des Arbeitsplatzes oder zum mindesten der Arbeitsmöglichkeit, sei es der Gesundheit, der Kindererziehung usw. anzusehen sei. Hierfür könnte auch angeführt werden, daß die Sozialpolitik historisch zunächst vor allem die Form des Arbeitsschutzes annahm, und daß die Sozialversicherung eine Ausdehnung dieses Schutzes auf diejenigen Personen bedeutete, die nicht mehr erwerbsfähig waren. Sofern man geneigt ist, von ‚Sicherheit‘ als Ziel der Sozialpolitik zu sprechen, so muß auf den sachlichen Erfolg der Maßnahmen im Sinne des Schutzes und der Einkommenssicherung abgehoben werden.“⁴⁰²

Diese Definitionen stammen aus drei sehr unterschiedlichen historischen Epochen. Von daher rühren wohl auch die divergenten Zugangsweisen. Sie unterscheiden sich insbesondere darin, daß entweder eine *individualistische* (Betonung der materiellen und strukturellen Lebenslage einzelner Personen oder Personengruppen) oder aber eine *etatistische* Perspektive (Betonung von Aspekten wie der Gefährdung des Staates (Soziale Frage), der materiellen Umverteilung von Gütern respektive der Herstellung von sozialer Sicherheit und Chancengleichheit) vorherrscht. Das *etatistische* Moment der Sozialpolitik dominiert in der Formel von Zwiedineck-Südenhorst, die zudem genährt wird von einer Hegelianischen Staatsauffassung. Die Definitionen von Prätorius und Kaufmann hingegen bekräftigen die individualistische Dimension. Mittels sozialpolitischen Einrichtungen sollen individuelle Schadensfälle kompensiert, materielle oder machtmäßige Umverteilungen vorgenommen und soziale Sicherheit garantiert werden.

Während der Zweck der Familienpolitik im Wohl der Institution Familie zu finden ist, jener der Bevölkerungspolitik im Interesse des Staates an einer harmonischen Bevölkerungsentwicklung liegt, darf der Zweck sozialpolitischer Anstrengungen heute in der Optimierung der legitimen Bedürfnisse der Individuen erkannt werden. Wenn Sozialpolitik prioritär der Befreiung des einzelnen Menschen aus wirtschaftlichen Zwängen und sozialen Notlagen dienen soll, eignet ihr ein *emanzipatorisches* Moment.

Die Analyse der Zusammenhänge zwischen den drei diskutierten Politikfeldern wird dadurch erschwert, daß sozialpolitische Maßnahmen ebenso wie bevölkerungspolitische Einrichtungen durchaus bei der Familie ansetzen können. Der *Familienlastenausgleich* mag als Beleg dafür genügen.

Unsere These läuft darauf hinaus, daß *Familienpolitik* im eigentlichen Sinne die Stützung des Sozialsystems Familie – verstanden als eine in besonderer Weise

⁴⁰¹ Rainer Prätorius: Artikel: Sozialpolitik, in: Günter Endruweit & Gisela Trommsdorff (Hrsg.): Wörterbuch der Soziologie, dtv/Enke, Stuttgart 1989, Bd. 3, S. 634.

⁴⁰² Franz-Xaver Kaufmann: Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem, Enke, Stuttgart 1973², S. 117.

qualifizierten sozialen Institution – im Visier hat. Die *bevölkerungspolitische* Komponente der Familienpolitik besteht darin, daß der Staat bestimmte Funktionen dieser Institution instrumentalisiert (der Staat utiliziert insbesondere die Funktionen der Reproduktion). Die *sozialpolitische* Komponente der Familienpolitik läßt sich darin erkennen, daß Schutz und Sicherheit der Individuen vielfach effizienter und effektiver realisiert werden können, wenn sozialpolitische Maßnahmen vermittelt über die Institution Familie abgewickelt werden, da diese als ein weitestgehend autonom agierendes Sozialsystem funktioniert. Auch in diesem Fall kann man von einer sozialpolitischen Instrumentalisierung der Familie sprechen.

Wir können Familienpolitik im umfassenden Sinne des Wortes bestimmen als eine im historischen Prozeß ebenso wie im Vergleich zwischen Ländern jeweils variierende Mixtur aus sozial-, familien- und bevölkerungspolitischen Maßnahmen und Einrichtungen. Die komplexen Interdependenzen zwischen den drei Politikfeldern einerseits und der Familie andererseits sollen nun aus einer theoretischen Perspektive erörtert werden, welche die funktionalen Beziehungen ins Zentrum stellt.

Wir haben eingangs erwähnt, daß sich die Entwicklungen von Familie, Fertilität – verstanden als das Aggregat reproduktiver Handlungen – und die staatliche Unter-Schutz-Stellung der Familie – also der Familienpolitik – als komplexer *interdependenter Prozeß* auslegen lassen. Die makrostrukturellen und -kulturellen Situationen von Individuum, Familie und Staat beeinflussen deren mikrostrukturelle und -kulturelle Situationen wechselseitig. Daraus resultiert ein interdependentes und gleichzeitig hierarchisches Gefüge der Institutionen Staat, Familie und Individuum, welches sich als *Spannungsverhältnis* deuten läßt.⁴⁰³ Eine Theorie des Wandels dieses Spannungsgefüges werden wir im folgenden Kapitel entwickeln.

Unsere Leitvorstellung läuft darauf hinaus, daß sowohl Modifikationen familialer *Leitvorstellungen* (Fiktionen, Normen, Denkstile) – Aspekt der Kommunikation – wie auch der Wandel von *Familienformen* (generative Regimes, Bevölkerungsweisen) oder *familialer Funktionen* (generative Handlungen, Fertilität) – Aspekt der Produktion – das gesamtgesellschaftliche Spannungsgefüge verändern. *Familienpolitische Anstrengungen* – Aspekt der Politik – dienen der Reduktion solcher zeit- und länderspezifischer Spannungslagen. Mit anderen Worten: die Familienpolitik verfolgt das Ziel, ein optimales Gleichgewicht zwischen den Bedürfnissen und legitimen Interessen von Individuen, Familien und dem Staat herzustellen.

Bezüglich der Genese von Spannungen kann wie folgt differenziert werden: Spannungen entstehen entweder *intrasystemisch* (sowohl beim Individuum, wie in der Familie oder im Staat) durch strukturelle und/oder kulturelle Disparitäten

⁴⁰³ Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny: Soziologie des Fremdarbeiterproblems, 1973; ders.: Ein theoretisches Modell gesellschaftlichen und familialen Wandels, 1980; ders.: Gesamtgesellschaftliche Aspekte der Entwicklung von Ehe, Familie und Fertilität, in: Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny et al.: Planspiel Familie. Familie, Kinderwunsch und Familienplanung in der Schweiz, Rügger, Diessenhofen 1984.

sowie durch Disparitäten zwischen Struktur und Kultur. Spannungen entstehen aber auch *intersystemisch*, indem sich die funktionalen Beziehungen zwischen den drei Systemen laufend verändern. Der permanente Wandel dieses Spannungsgewebes ist Ursache dafür, daß Staat, Familie und Individuum in dauerndem Wandel begriffen sind und daß sie in diesen Wandlungsprozeß handelnd eingreifen. Makrosoziologisch läßt sich dies im Sinne eines *Spannungsmanagements* rekonstruieren.

Die u. E. wichtigsten funktionalen Beziehungen sollen nun in Form eines *funktionalen Modells* ausgeführt werden. Als zentrale Funktionen der Familie lassen sich die folgenden bestimmen:

Erstens: die *kulturelle Modellfunktion der Familie*: „Die Familie ist die 'natürliche Lernstätte' für Verantwortungsbewußtsein, Solidarität, Gemeinsinn, Gemeinschaftsbezogenheit, Partnerschaft, Persönlichkeitsentwicklung“⁴⁰⁴, also sowohl für zentrale Kulturwerte wie auch für wichtige individuelle Eigenschaften. Dies führte bereits Montesquieu zur Einsicht, daß Familie und Staat in einem „Entsprechungsverhältnis“ zueinander stehen,⁴⁰⁵ ein Theorem, welches sich bis in die aktuellen familiensoziologischen Diskussionen gehalten hat. Man vergleiche dazu beispielsweise das Historische Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland,⁴⁰⁶ wo Schwab im Artikel „Familie“ von der Strukturanalogie von Staat und Familie“ handelt. Die „gemeinschaftlichen“ Muster der familialen Sozialintegration⁴⁰⁷ dienen dem Staat als Richtmaß für die Sozialintegration, insofern kann das Diktum von der „Familie als Keimzelle des Staates“ keineswegs als obsolet erachtet werden.

Aus dieser kulturellen Modellfunktion der Familie für den Staat leiten sich drei *Teilfunktionen* ab, die für den Staat ebenso wie für die Individuen relevant erscheinen: a) die Sozialisation von Interaktionskompetenzen (kurz: *Sozialisationsfunktion*), b) die Tradierung von Werten, Normen und Einstellungen (kurz: *Tradierungsfunktion*) und c) die kreative Modifikation von Organisationsformen (kurz: *institutionelle Anpassungsfunktion*).

Gerade die letztgenannte Teilfunktion verweist auf die Bedeutung des *Privaten* in der Familie. Die Familie als Ort wo die Familienmitglieder frei und verantwortlich ihre „höchstpersönlichen“ Lebensformen pflegen und entwickeln können, ist Grundlage für sozialen Wandel im allgemeinen und für eine demokratisch-pluralistische Vielfalt an Lebens- und Familienformen im besonderen.

Der Bedarf des Staates an solchen Leistungen der Familie scheint ebenso ausgewiesen zu sein wie der Bedarf der Familie respektive der einzelnen Indivi-

⁴⁰⁴ Peter Häberle: *Verfassungsschutz der Familie - Familienpolitik im Verfassungsstaat*, 1984.

⁴⁰⁵ Charles-Louis de Montesquieu: *Vom Geist der Gesetze*, Reclam, Stuttgart 1976.

⁴⁰⁶ Dieter Schwab: Artikel: Familie, in: Otto Brunner; Werner Conze & Reinhart Koselleck: *Geschichtliche Grundbegriffe, Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Bd. 2 (E-G), Klett, Stuttgart 1975, S. 253 und 280.

⁴⁰⁷ Ferdinand Tönnies: *Gemeinschaft und Gesellschaft; Grundbegriffe der reinen Soziologie*, Darmstadt 1979²; Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny: *Gesamtgesellschaftliche Aspekte der Entwicklung von Ehe, Familie und Fertilität*, 1984.

duen an Leistungen, welche den Schutz dieser Privatheit garantieren. Die Interdependenz von Staat, Familie und Individuum hat hierin einen ersten Pfeiler.

Voraussetzung dafür, daß Familien diese kulturellen Leistungen erbringen können, ist, daß nicht nur die Familie als Institution gefördert und geschützt wird, sondern ebenso, daß die einzelnen Familienmitglieder, insbesondere die (Ehe)frau und die Kinder, über einen entsprechenden individuellen Handlungsspielraum verfügen.⁴⁰⁸ Mit anderen Worten: der Familienpolitik eignet insofern eine *sozialpolitische* Dimension, als sie dazu beiträgt, intrafamiliale Disparitäten und Herrschaftsverhältnisse abzubauen.⁴⁰⁹ Das Bestreben, die Familienmitglieder zu eigenständigen und gleichberechtigten „Persönlichkeiten“ heranzubilden, kann als die *emanzipatorisch-sozialpolitische* Dimension der Familienpolitik bezeichnet werden.

Zweitens: Eine weitere Grundfunktion der Familie erkennen wir in ihrer *wirtschaftlichen Produktions- und Tauschfunktion*. Familien können zum einen als *bedarfswirtschaftlich* orientierte Unternehmen beschrieben werden (Haushaltökonomie). Darüber hinaus werden in Familien aber auch viele nicht marktmäßig abgebotene Produkte und Dienstleistungen erzielt. Zu dieser „nonmarket economy“ gehören neben der Hausarbeit auch die Betreuungstätigkeiten (z. B.: Kinder, alte Menschen) oder die unbezahlte Freiwilligenarbeit. Ferner werden in der Familie ökonomische *Anpassungsleistungen* entwickelt und erprobt. Sowohl der Staat wie auch die einzelnen Individuen ziehen daraus Nutzen.

Auch diese Funktion der Familie ist in der einschlägigen Literatur weitgehend anerkannt. Diese zweite familiäre Grundfunktion läßt sich mit der *sozial- und umverteilungspolitisch* motivierten *Familienpolitik* verknüpfen. Das sozialpolitische Interesse des Staates gründet namentlich im Bestreben, durch die Verringerung des ökonomischen Gefälles zwischen Familien und Einzelpersonen soziale Sicherheit und soziale Gleichheit herzustellen (letztere sowohl im Sinne von Chancengleichheit wie im Sinne von materieller Gleichheit). Dieses Prinzip manifestiert sich beispielsweise beim Lastenausgleich.

Drittens: Eine weitere grundlegende Funktion der Familie erkennen wir in der biologischen Reproduktion der Familie und damit auch in der Rolle, welcher ihr zur materialen Bestandserhaltung der Bevölkerung zukommt. Diese Funktion kann als *generative oder reproduktive Funktion* der Familie bezeichnet werden. Im Aggregat ergibt die Summe generativer Einzelhandlungen die Geburtenziffer eines Landes. Veränderungen des generativen Handelns können als Indikatoren für Veränderungen des intrafamilialen Spannungsgefüges (z. B.: als Ausdruck der familialen Überlastung) ausgelegt werden. Sie können aber auch auf Ebene des Staatswesens Spannungen induzieren (z. B.: Bevölkerungsrückgang, Alterung). Aus dem Bestreben staatlicher Akteure, die Entwicklung der Bevölkerung über

⁴⁰⁸ Kurt Lüscher (Hrsg.): *Sozialpolitik für das Kind*, Klett-Cotta, Frankfurt, Berlin, Wien 1984.

⁴⁰⁹ Thomas Held & René Levy: *Die Stellung der Frau in Familie und Gesellschaft*, 1974; Bettina Heintz & Werner Obrecht: *Die sanfte Gewalt der Familie. Mechanismen und Folgen der Reproduktion der traditionellen Familie*, 1980, S. 447-472.

eine der drei demographischen Variablen Fertilität, Mortalität oder Migration⁴¹⁰ zu beeinflussen, leitet sich das *bevölkerungspolitische* Motiv der Familienpolitik ab. In Deutschland erlangte diese während langer Zeit tabuisierte Thematik erst in den späten 70er Jahren (z. B.: in den „familienpolitischen Grundsätzen der Bundesregierung“)⁴¹¹ vermehrte wissenschaftliche Beachtung.⁴¹²

Die drei erörterten Grundfunktionen der Familie müssen als *Wechselwirkungen* gedeutet werden. Familiäre Leistungen können ebenso staatliche wie individuelle „response“-Funktionen begründen, wie umgekehrt auch Leistungen der Individuen oder des Staates zum Wandel familialer Funktionen beitragen können. Für den jetzigen Stand der Untersuchung ist zunächst von Bedeutung, dass wir den drei erwähnten familialen Funktionen jene Motive entnehmen, welche die zentralen Dimensionen der (staatlichen) Familienpolitik legitimieren. Der Staat kann den Schutz der Familie indes nur solange garantieren, als er selber als soziales System existiert und als solches akzeptiert wird. Dieser *Selbstschutz* des Staates ergibt eine weitere, indirekte Begründung für familienpolitisches Intervenieren.

Familiale Funktionen	(Staatliche) familienpolitische Motive
<p><i>Kulturelle Modellfunktion</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Sozialisationsfunktion • Tradierungsfunktion • Institutionelle Anpassungsfunktion 	<p><i>Emanzipatorische Sozialpolitik</i> (individuumorientiert)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Soziale Sicherheit • Autonomie • Chancengleichheit <p><i>Familienpolitik i. e. S.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Schutz der Familie als sozialer Institution
<p><i>Produktions- und Tauschfunktion</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Haushaltökonomie • Nonmarket economy 	<p><i>Etatistische Sozialpolitik</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Umverteilung • Materielle Gleichheit • Lastenausgleich
<p><i>Reproduktive Funktion</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Realisierung des Kinderwunsches 	<p><i>Bevölkerungspolitik</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Steuerung von Fertilität, Mortalität (z. B.: Kindersterblichkeit) und Migration

Abb. 13: Modell der funktionalen Zusammenhänge zwischen familialen Funktionen und familienpolitischen Motiven⁴¹³

⁴¹⁰ Gerhard Mackenroth: *Bevölkerungslehre*, 1953.

⁴¹¹ *BMJFFG (Hrsg.): Dritter Familienbericht*. BTDRs. 8/3121 vom 20. 8. 1979.

⁴¹² Ferdinand Oeter (Hrsg.): *Familie und Gesellschaft*, 1966, S. 360, 370; Franz-Xaver Kaufmann: *Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem*, 1973, *passim*; Peter Häberle: *Verfassungsschutz der Familie – Familienpolitik im Verfassungsstaat*, 1984, S. 57.

⁴¹³ Dargestellt werden die Zusammenhänge zw. familialen Funktionen und staatlicher Familienpolitik.

Die Prozeßlogik dieses interdependenten Spannungsgefüges zwischen Individuen, Familie und Staat werden wir im Fortgang dieser Untersuchung diskurstheoretisch zu erklären und empirisch evident zu machen versuchen.

2. Das Thema Familienpolitik in den „klassischen“ Familiensoziologien

Das Verhältnis von Familie und Staat, respektive Familie und Gesellschaft, hat bekanntlich in den verschiedenen Traditionen der Staatsphilosophie breiten Raum eingenommen. Lediglich einige Querverweise sollen im folgenden in Erinnerung gerufen werden.

In der englischen Geistesgeschichte haben sich insbesondere Thomas Hobbes und John Locke dazu geäußert. Bei beiden wird eine Isomorphie d. h. ein Entsprechungsverhältnis zwischen den beiden sozialen Systemen herausgearbeitet. *Hobbes* analogisiert einerseits die Entstehung des Staates mit jener der Familie.⁴⁴ Andererseits vergleicht er – was äußerst traditionswirksam werden sollte – die väterliche mit der monarchischen Gewalt.⁴⁵ „Hieraus folgt, daß jede große Familie, solange sie zu einem bestimmten Staat gehört, hinsichtlich ihrer Rechte ein kleiner Staat ist.“⁴⁶ Im „Second Treatise of Government“ betont *John Locke* zwar die Unterschiede zwischen der Gemeinschaft von Eltern und Kindern und der politischen Gesellschaft, gleichwohl beurteilt er den familialen Kreis als eine Vorstufe der Gesellschaft.⁴⁷

In der französischen Tradition nimmt die gleiche Thematik in den Werken *Jean-Jacques Rousseaus* und vor allem bei *Charles-Louis de Montesquieu* breiten Raum ein. Letzterer thematisiert insbesondere den Aspekt der Sozialisation. Er schreibt zu Beginn seines Buches „Vom Geist der Gesetze“:

„Die Gesetze der Erziehung wirken als erste auf uns ein. Sie bereiten uns auf unser Leben als Bürger vor. Daher muß jede einzelne Familie nach dem Leitbild der großen Familie, die sie alle in sich begreift, regiert werden. – Wenn dem Volk im ganzen ein Prinzip innewohnt, werden auch die Teile, aus denen es sich zusammensetzt, d.h. die Familien, es enthalten.“⁴⁸

Im deutschen Kulturraum hat sich *Hegel* – wie wir oben detaillierter ausgeführt haben – in seiner Rechtsphilosophie eingehend mit der Familie beschäftigt. Dieses Werk hat später *Marx* zu seiner Kritik am deutschen Idealismus herausgefordert („Die Bourgeoisie hat dem Familienverhältnis seinen rührend-sentimentalen Schleier abgerissen und es auf ein reines Geldverhältnis zurückgeführt.“⁴⁹ Und bei *Engels* finden wir den Satz: „So haben wir in der Einzelfamilie, in den Fällen,

⁴⁴ *Thomas Hobbes: Leviathan*, 1970, Kap. 17, S. 152.

⁴⁵ Ebd., S. 182.

⁴⁶ Ebd., S. 182.

⁴⁷ *John Locke: The Second Treatise of Government* (1690). Über die Regierung, Reclam, Stuttgart 1974, S. 41f und S. 57f.

⁴⁸ *Charles-Louis de Montesquieu: Vom Geist der Gesetze*, 1976, S. 136.

⁴⁹ *Karl Marx & Friedrich Engels: Manifest der Kommunistischen Partei*, in: *Karl Marx & Friedrich Engels: Ausgewählte Schriften*, Dietz, Berlin, Bd. 1, S. 29.

die ihrer geschichtlichen Entstehung treu bleiben (...) ein Bild im kleinen derselben Grundsätze und Widersprüche, in denen sich die seit der Zivilisation in Klassen gespaltene Gesellschaft bewegt“.⁴²⁰ Der gleiche fundamentale Zusammenhang von Familie und Staat findet sich aber auch in anderen Traditionszweigen, etwa bei *W. v. Humboldt*⁴²¹ oder *F. C. v. Savigny*.

Es ist hier aber nicht der geeignete Ort, diese sozialphilosophischen Entwicklungen weiterzuverfolgen. Stattdessen wenden wir uns der Thematisierung der Familienpolitik und des Zusammenhanges von Familie und Staat in den „klassischen“ *Familiensoziologien* zu.

Das soziologische Interesse orientiert sich weniger an den deduktiv gewonnenen analytischen Bestimmungen des Zusammenhanges zwischen unterschiedlichen sozialen Systemen, als vielmehr daran, daß bestimmte Gestalten und Funktionen, beispielsweise die Familie oder das reproduktive Handeln, als „*faits-sociaux*“ ausgelegt werden können. Diese gilt es einerseits aus ihrer Einbettung in historisch gewachsene *kulturelle Zusammenhänge* und andererseits aus *sozialstrukturellen Netzwerken* heraus zu erklären.

Bereits in seiner „Einführung in die Familiensoziologie“⁴²² deutet *Emile Durkheim* dem Grundsatz nach an, daß politisches Engagement zugunsten der Familie Auswirkungen zeitigen kann. Dabei stehen indes weniger direkte und kurzfristige Wirkungszusammenhänge zwischen politischen Programmen und beispielsweise der Entwicklung der Fertilität im Brennpunkt seiner Überlegungen.

„Hingegen spricht einiges dafür, daß politisches Handeln im Kontext langfristiger gesellschaftlicher Entwicklungsprozesse durchaus zu einem 'Faktor' (Durkheim) des Familienlebens werden kann, insofern es die alltäglichen Lebensbedingungen von Familien durch materielle Maßnahmen und öffentliche Dienstleistungen zu verbessern, wie auch die Einstellungen zu Familie und Elternschaft mittels der gesellschaftlichen Anerkennung familialer Lebensformen und Wertvorstellungen zu beeinflussen imstande ist.“⁴²³

Dieser Beleg für rudimentäre familienpolitische Erwägungen Durkheims darf aber nicht dahingehend interpretiert werden, als fände man bei diesem Ahnvater der Familienforschung den Ansatz für eine eigentliche Theorie der Familienpolitik. Im Gegenteil, wie wir dies oben eingehender ausgeführt haben, zeichnet sich seine Familiensoziologie gerade dadurch aus, daß sie sich explizit von den pragmatischen sozial- und familienpolitischen Intentionen, welche *F. Le Play* oder *W. H. Riehl* verfolgten, lossagte. Die Kritik an den Tendenzen der Desinstitutionalisierung, die Durkheim in den Familien seiner Zeit beobachtete, impliziert aber, so sie Zeitdiagnose sein will, ein Interesse an familienpolitischen Themen, kann

⁴²⁰ *Friedrich Engels*: Der Ursprung der Familie, des Privateigentums und des Staates, in: *Karl Marx & Friedrich Engels*: Ausgewählte Schriften, Bd. 2, S. 207.

⁴²¹ *Wilhelm v. Humboldt*: Ideen zu einem Versuch, die Grenze der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen, Reclam, Stuttgart 1967, passim.

⁴²² *Emile Durkheim*: Introduction à la sociologie de la famille, 1988.

⁴²³ Wir folgen dieser Auslegung Durkheims, wie sie von Lüscher und Schultheis resümierend dargestellt wird. Vgl. *Kurt Lüscher & Franz Schultheis*: Die Entwicklung von Familienpolitik – Soziologische Überlegungen anhand eines regionalen Beispiels, in: *Rosemarie Nave-Herz* (Hrsg.): Wandel und Kontinuität der Familie in der Bundesrepublik, 1988, S. 252.

vielleicht sogar als soziologische Familienpolitik-Forschung „avant la lettre“ ausgelegt werden.

„Selbst dort, wo die Familie nicht ausdrücklich eine Familienpolitik formuliert und gestalten will (so bei Durkheim beispielsweise im Unterschied zu Le Play oder Riehl, B. F.) wirkt sie im Endergebnis familienpolitisch.“⁴²⁴

Im folgenden wollen wir uns aber auf jene Familiensoziologien beziehen, die explizit im Kontext familienpolitischer Auseinandersetzungen entstanden sind, auf R. König und H. Schelsky.

René Königs Forschungsarbeiten zur Familiensoziologie sind aus dem Zusammenhang praktischer Politikberatung erwachsen. Die „Materialien zur Soziologie der Familie“⁴²⁵ sind das Ergebnis der Aufgabe, welche an König hergetragen wurde, den bundesrätlichen Gegenvorschlag zur Familienschutzinitiative in der Schweiz (1943/44) soziologisch zu untermauern. Aber nicht nur aufgrund solch konkreter Gutachter-Tätigkeiten erweist sich seine Familiensoziologie als „Helfer der Familienpolitik“⁴²⁶. Er mißt dieser Thematik fundamentalere Bedeutung zu. Diese gelangt in Königs Abhandlung: „Rationale Familienpolitik in einem demokratischen Lande“⁴²⁷ mit besonderer Deutlichkeit zum Ausdruck. Er bekennt sich in diesem Aufsatz zur „Freiheit der Elternschaft“ und vertritt die Ansicht, daß eine Vergrößerung der Familie nicht zwingend eine Erniedrigung des Lebensstandards nach sich ziehen müsse. Dazu sei indes ein familienpolitisches Engagement des Staates legitim und vonnöten. Die Familien- und Bevölkerungspolitik muß aber nach der Auffassung Königs auf dem Boden einer freiheitlichen Demokratie erwachsen. Er schließt sich in seinen Erörterungen den Theorien *Alva Myrdals*⁴²⁸ an und will jene Bevölkerungspolitik ausgeschaltet wissen, der ein „nationaler Mystizismus“ zugrundeliegt. Rationale Familien- und Bevölkerungspolitik habe von den „herrschenden Wertvorstellungen“ auszugehen, „die in einem demokratischen Lande andere seien als in der Diktatur“. Weiter führt König aus, daß es durchaus der „demokratischen Tradition“ entspreche, wenn die hierzu ausersehenen Mittel nicht in bloßer Propaganda, sondern auch in der durchdachten und weitläufig verzweigten Erziehungsaktion gesucht würden. Ferner betont König das „weibliche Recht auf Arbeit“, das in modernen Gesellschaften nicht mehr aus der Welt geschafft werden könne. Folglich müßten der arbeitenden Frau alle Möglichkeiten zur Heirat und zur Begründung einer Familie mit Kindern gegeben werden. Er spricht sich konkret für die Konzeption des Lastenausgleichs aus.

Auf einer abstrakteren Ebene kann letztlich auch seine oben ausgeführte Familiensoziologie, welche auf der Idee des zunehmenden Eindringens des Staates in die ursprünglich ausschließlich familiale Sphäre beruht, respektive auf

⁴²⁴ *Peter Häberle*: Verfassungsschutz der Familie – Familienpolitik im Verfassungsstaat, 1984, S. 44.

⁴²⁵ *René König*: Materialien zur Soziologie der Familie, Bern 1946, S. 1.

⁴²⁶ *Peter Häberle*: Verfassungsschutz der Familie – Familienpolitik im Verfassungsstaat, 1984, S. 45.

⁴²⁷ *René König*: Materialien zur Soziologie der Familie, 1946, S. 165ff.

⁴²⁸ *Alva Myrdal*: Nation and Family. The Swedish Experiment in Democratic Family and Population Policy, London 1945.

der Vorstellung der tendentiellen staatlichen Übernahme familialer Funktionen (Schul-, Erziehungs- und Berufsbildungsfunktion, aber auch die Unterstützungsfunktion im Alter, bei Arbeitslosigkeit, Invalidität oder Unfall), als Umriß einer Theorie der Familienpolitik ausgelegt werden.

Auch *Helmut Schelsky* widmet in seinem Buch: „Wandlungen der deutschen Familie in der Gegenwart“ Fragen der Familien- und Bevölkerungspolitik besondere Beachtung.⁴²⁹ Er diskutiert die familienpolitischen Praktiken in der Sowjetunion und in Deutschland während der Zeit der nationalsozialistischen Diktatur. Diese abschreckenden Beispiele vergleicht er sodann, ähnlich wie König, mit dem schwedischen Modell und sagt: „einer demokratischen Haltung der Familie entspricht es, daß die Ehepartner das Selbstbestimmungsrecht über die Anzahl der Geburten haben“⁴³⁰. Schelsky postuliert ein „wertendes Eintreten“ für die Familie als Institution, die darauf beruht, daß „der Bestand unserer Kultur von der Dauerhaftigkeit abhängt, mit der sich das Menschentum immer erneut institutionell in Form zu bringen versteht“⁴³¹. Sein Humanismus wurzelt darin, daß die Familie in seinen Augen einen *Kulturwert* per se darstellt.⁴³²

Im Anhang des zitierten Buches finden sich ferner zwei Aufsätze, mit denen Schelsky direkt in die Tagespolitik eingegriffen hat.⁴³³ Dort begründet er folgende These: „Übt der Staat seine Familienlastenausgleichspolitik in der Weise aus, daß er diese familienautonome Anpassung des Fortpflanzungsverhaltens (d. h. die Beschränkung der Geburtenzahl) hindert oder nicht anerkennen will, so treibt er keine Familienpolitik, sondern in Wirklichkeit Bevölkerungspolitik.“⁴³⁴ Die verfassungsrechtliche Aufgabe, Ehe und Familie unter den besonderen Schutz der Familie zu stellen, erläutert Schelsky wie folgt:

Diese Aufgabe umfaßt folgende Komponenten: „a) Schutz und Förderung der Freiheit der Person in ihrer Privatsphäre und Intimität; Garantierung, ja Stärkung des organisationsfreien Lebensbereiches des Menschen im Schoß der Familie. In dieser Hinsicht obliegt dem Staat geradezu die Abschirmung der Familie gegenüber dem immer stärkeren Eindringen von Organisations- und Verwaltungsakten in das innere Leben der Familie; b) Schutz und Förderung der Familie in ihren überfamiliären rechtlichen und materiellen Grundlagen, soweit diese vom Bereich der öffentlichen Ordnung, d.h. durch Gesetz und seine Ausführungen gestaltet werden (familiengerechte Sozialpolitik, Wirtschaftspolitik, Wohnungspolitik, Regelung des Familienrechts usw.).“⁴³⁵

Er erwähnt daselbst weitere, in seinen Augen legitime Politiken, die indes nicht aus der Verfassung oder aus dem Grundgesetz abgeleitet werden. Der Staat tritt bei ihm somit auf als „Sachwalter des Schicksals des gesamten Volkskörpers“, der auch Ansprüche des ganzen Gemeinwesens gegenüber der Familie zu vertreten hat. Solche staatlichen Ansprüche an die Familie legitimieren die Bevölkerungs-

⁴²⁹ *Helmut Schelsky*: Wandlungen der deutschen Familie in der Gegenwart, 1960, S. 32ff.

⁴³⁰ Ebd., S. 36.

⁴³¹ Ebd., S. 42.

⁴³² *Peter Häberle*: Verfassungsschutz der Familie – Familienpolitik im Verfassungsstaat, 1984, S. 45.

⁴³³ *Helmut Schelsky*: Wandlungen der deutschen Familie in der Gegenwart, 1960: Der Irrtum eines Familienministers, S. 376ff. sowie: Die staatliche Förderung des Familiengedankens in der Öffentlichkeit – Diskussionsthese, S. 390ff.

⁴³⁴ Ebd., S. 388.

⁴³⁵ Ebd.

Erziehungs- oder Wirtschaftspolitik usw. eines Staates. Schelsky hat diesen Ansatz in späteren Arbeiten zu einer umfassenden Rechtssoziologie ausgebaut und darin das wechselseitige Verhältnis von Staat und Familie mit der griffigen Formel der „System-“ und der „Personenfunktionalität“ des Rechts erklärt.⁴³⁶

Diese rudimentären Ausführungen zu König und Schelsky wollen zeigen, daß in den „klassischen“ Familiensoziologien der sozialwissenschaftlichen Thematisierung von familienpolitischen Anstrengungen durchaus ein großer Stellenwert eingeräumt wurde. Es würde nun aber zu weit führen, wollten wir die familienpolitische Theoriebildung bis in die feinsten Verästelungen der Familiensoziologien hinein verfolgen. Stattdessen begnügen wir uns mit diesen Belegen. Als Quintessenz möchten wir den Befund herausstreichen, daß in den meisten Untersuchungen im Feld der Familienforschung die Ansicht geteilt wird, es gelte zwischen den legitimen Interessen des Staates und jenen der Familie mit den Mitteln der Familien-, Sozial- und Bevölkerungspolitik eine Balance oder eine Symmetrie zu erwirken. Weitgehender Konsens besteht darin, daß Veränderungen von Familienstrukturen oder bestimmter familialer Handlungsmuster den Staat zu einer legitimen gesellschaftspolitischen Gegensteuerung veranlassen. Aufgrund dieses Sachverhaltes wird evident, daß sich neuere Ansätze der familienpolitischen Forschung insbesondere auf das Studium der *Auswirkungen* familienpolitischer Maßnahmen und Einrichtungen, respektive auf die konkreten *Wirkungsmechanismen* konzentrieren.

Die sozialwissenschaftliche Erforschung der Familienpolitik, welche sich explizit als *gesellschaftspolitisch* motivierte *Rahmensteuerung* familialer Struktur- und Kulturveränderungen einerseits und von Bevölkerungsprozessen andererseits versteht,

„muß sich in ihren Zielen an übergeordneten Leitvorstellungen orientieren, die – verknüpft mit übergreifenden sozialkulturellen Strukturveränderungen und vorherrschenden wertbesetzten Bewußtseinslagen – zentrale gesellschaftliche Wertvorstellungen beinhalten, so über die Person, über die Gesellschaft und über die Stellung der Person in der Gesellschaft.“⁴³⁷

In den obigen Ausführungen zum terminologischen und analytischen Zusammenhang von Familien-, Bevölkerungs- und (emanzipatorischer) Sozialpolitik haben wir die u. E. zentralen Dimensionen dieses „überkomplexen Interdependenzverhältnisses“ von Familie und Staat darzustellen versucht. Die neueren Ansätze der soziologischen Familienpolitik-Forschung, denen wir uns im folgenden Abschnitt zuwenden wollen, haben – was kaum erstaunen dürfte – ganz unterschiedliche Zielsetzungen verfolgt. Mit Max Wingen lassen sich bezüglich des Wandels familialer Lebensformen auf der einen Seite und des Wandels familienpolitischer Anstrengungen auf der anderen Seite drei Grundrichtungen bewußten familienpolitischen Handelns unterscheiden: a) Familienpolitik als

⁴³⁶ Helmut Schelsky: Systemfunktionaler, anthropologischer und personfunktionaler Ansatz der Rechtssoziologie, in: Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Bd. 1, 1970, S. 39-89. Vgl. dazu auch: Christian v. Ferber: Soziologie und Sozialpolitik, in: Christian v. Ferber & Franz-Xaver Kaufmann (Hrsg.): Soziologie und Sozialpolitik, Sonderheft 19/1977 der KZfSS, Westdeutscher Verlag, Opladen, S. 11-34, insbesondere S. 16f.

⁴³⁷ Max Wingen: Artikel: Familienpolitik, in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.): Staatslexikon, 1986, S. 533.

Förderung des Strukturwandels (z. B.: Förderung partnerschaftlicher Strukturen oder günstiger gesellschaftlicher Rahmenbedingungen); b) Familienpolitik als Gegensteuerung zu Strukturveränderungen (z. B.: Wahrnehmung und Steuerung der Konsequenzen suboptimaler Bevölkerungsentwicklungen); c) Familienpolitik als Begleitung von Strukturwandel (z. B.: Beratung, Infrastrukturentwicklung).⁴³⁸

Diesen divergenten Intentionen politischen Interventions gilt es auch in der wissenschaftlichen Analyse Rechnung zu tragen. Im folgenden wollen wir uns daher neueren Ansätzen zuwenden, welche die konkreten Auswirkungen respektive die Wirkungszusammenhänge familienpolitischen Agierens in den Blick nehmen.

3. Neuere Ansätze in der soziologischen Familienpolitik-Forschung

Wir erörtern insbesondere vier Ansätze, welche die Auswirkungen familienpolitischen Interventions aus unterschiedlichen Fachrichtungen und aufgrund unterschiedlicher Konzepte und Prämissen analysieren. Aus einer *demographischen* Perspektive erörtern Charlotte Höhn & Hermann Schubnell sowie Karl Schwarz vor allem kurzfristige und quantitativ nachweisbare Effekte einzelner familien- und bevölkerungspolitischer Maßnahmen, wobei den natalistischen Auswirkungen besondere Beachtung geschenkt wird. Sie argumentieren gleichsam als Anwälte des Staates, der seine bevölkerungsmäßige Zukunft gesichert haben möchte. Ihre Prämisse bildet ein kausales Modell das wie folgt illustriert werden kann:

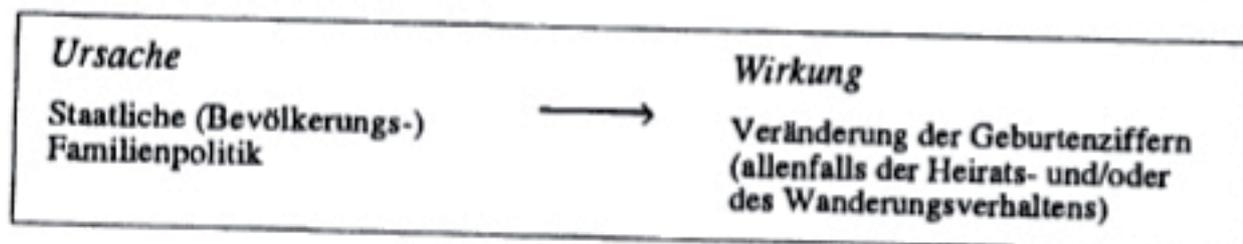


Abb. 14: Kausalmodell des Effekts staatlicher Familienpolitik

Kurt Lüscher und Franz Schultheis thematisieren dagegen in ihren Arbeiten aufgrund einer explizit *soziologischen* Ausrichtung eine „dynamische Interdependenz“⁴³⁹ zwischen familienpolitischem Interventions und der Familie, respektive der vorherrschenden kollektiven Definition von Familie.

⁴³⁸ Max Wingen: Familiäre Lebensformen im Wandel – Perspektiven und Herausforderungen an die Familienpolitik, in: Gert Wagner; Notburga Ott & Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny (Hrsg.): Familienbildung und Erwerbstätigkeit im demographischen Wandel. Proceedings der 23. Arbeitstagung der DGBW am 28. Februar - 3. März 1989 in Bad-Homburg, Springer, Berlin u. a. 1989, S. 41.

⁴³⁹ Kurt Lüscher & Franz Schultheis: Die Entwicklung der Familienpolitik – Soziologische Überlegungen anhand eines regionalen Beispiels, 1988, S. 248.

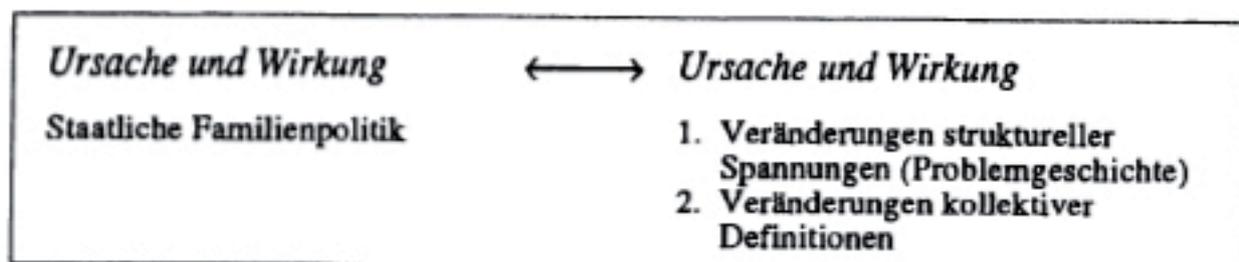


Abb. 15: Modell der dynamischen Interdependenz von Familienpolitik und Familie

Sie argumentieren weit eher als Anwälte der Familie oder der Einzelindividuen denn als solche des Staates. Dieser funktioniert in diesem Ansatz gleichsam als „*ancilla familiae*“. Ihr Versuch, politisches Handeln aus den wechselseitigen Bezügen zur Sozialstruktur wie auch zur kulturellen Deutung familialer Lebensformen zu verstehen, bildet die Grundlage für das Studium komplexerer Wirkungszusammenhänge. Franz-Xaver Kaufmann und seinen Mitarbeitern haben wir so dann eine sowohl *ökonomisch* wie *soziologisch* fundierte wie auch historisch argumentierende Zugangsweise zu verdanken, welche überdies mittels Mikrosimulationen auch die empirische Identifikation und Quantifizierung der Auswirkungen familienpolitischen Handelns möglich macht.

Ausgangspunkt der Überlegungen von *Charlotte Höhn* und *Hermann Schubnell*⁴⁴⁰ ist der Befund, „daß die meisten demographischen Verhaltensänderungen von Individuen ohne bevölkerungspolitisches Handeln, ja häufig gegen dezidierte staatliche Zielvorstellungen, eingetreten sind“⁴⁴¹. Das gilt insbesondere auch für den jüngeren Geburtenrückgang. Anhand dieses Bevölkerungsprozesses studieren die beiden Autoren die *Wirkungen* politischer Gegensteuerung.

Die Tatsache, daß ein Phänomen von solcher Tragweite und Allgemeingültigkeit in sämtlichen Staaten Westeuropas mit geringen zeitlichen Unterschieden auftritt, wird als Argument dafür beigezogen, daß kein spezifisch nationaler Faktor, somit auch keine (nationale) Familienpolitik, eine hinreichende Erklärung für demographische Prozesse zu liefern vermöge. Folglich gilt es nach Faktoren zu forschen, welche die individuellen Entscheidungen, die Kinderzahl zu begrenzen, erklären. Schubnell postuliert, daß die außerhäusliche Erwerbstätigkeit verheirateter Frauen (die mit den verbesserten Bildungschancen für Mädchen, mit dem Bildungsniveau, dem Zugang zur Erwerbstätigkeit aber auch mit den rechtlichen Regelungen des Schwangerschaftsabbruches oder dem Gebrauch von Kontrazeptiva zusammenhängt), die Wohnraumsituation, die Infrastruktur an sozialen Diensten, sowie die steigenden Kosten und Zeitaufwendungen für Kinder oder die

⁴⁴⁰ *Charlotte Höhn & Hermann Schubnell: Bevölkerungspolitische Maßnahmen und ihre Wirksamkeit in ausgewählten europäischen Industrieländern*, in: *Zeitschrift für Bevölkerungsforschung*, V/II 1986; *Hermann Schubnell: Bevölkerungs- und Familienpolitik – Definitionen, Bezug zur Gesamtpolitik und Probleme der Wirkungsanalyse*, in: Herwig Birg & Rainer Mackensen (Hrsg.): *Demographische Wirkungen politischen Handelns*, 1990, S. 33-54.

⁴⁴¹ *Hermann Schubnell: Bevölkerungs- und Familienpolitik – Definitionen, Bezug zur Gesamtpolitik und Probleme der Wirkungsanalyse*, 1990, S. 38.

Steigerung des Anspruchsniveaus reproduktive Entscheidungen am nachhaltigsten beeinflussen. Im Vergleich zu diesen sind die Auswirkungen staatlicher Maßnahmen, mit denen die Kosten-Nutzen-Relation von Kindern ins Gleichgewicht gebracht werden sollen, von untergeordneter Bedeutung.

Höhn und Schubnell diskutieren in der Folge eine Anzahl Untersuchungen, welche quantitative Effekte familienpolitischer *Einzelmaßnahmen* oder ganzer Maßnahmenbündel auf die Fertilität analysierten, und die allesamt die natalistischen Auswirkungen für sehr gering erachten.⁴⁴² Diesem Befund wird heute weder von demographischer noch von sozialwissenschaftlicher Seite grundsätzlich widersprochen.

Die beiden Verfasser weisen im Fortgang ihrer Analysen auf eine Anzahl methodischer Schwierigkeiten hin, die es im Hinblick auf solche Evaluationen politischer Interventionen zu berücksichtigen gilt. So etwa darauf, daß entsprechende Effekte erst auf der Grundlage der *vollendeten Fertilität* bestimmter Kohorten quantifiziert werden können, daß spezifische Maßnahmen auf *unterschiedlichen Systemebenen* ansetzen und folglich unterschiedliche potentielle Reichweiten haben, ferner, daß Maßnahmen *einander beeinflussen*, abschwächen, neutralisieren oder verstärken können, daß *interregionale Unterschiede* in Rechnung zu stellen sind, aber auch, daß zwischen *kurz- und langfristigen Auswirkungen* politischen Agierens zu differenzieren wäre. All diese methodischen Schwierigkeiten machen den empirische Nachweis kausaler Wirkungen zu einem äußerst komplexen Unterfangen.

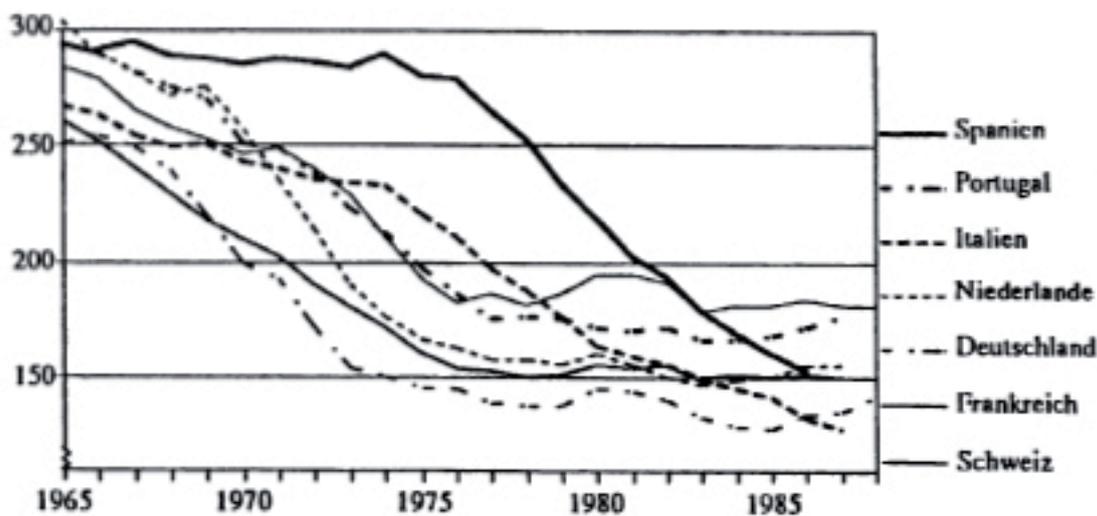
Werden von Höhn und Schubnell kurzfristige Effekte nicht in Abrede gestellt (drei besonders markante Beispiele finden sich in *Abbildung 16*), so melden sie doch erhebliche Bedenken an, daß mit den Mitteln der Familienpolitik das generative Verhalten langfristig beeinflußt werden kann.

Als Kritik am Ansatz von Höhn und Schubnell darf unseres Erachtens angeführt werden, daß einerseits die Fokussierung auf einzelne Maßnahmen oder allenfalls Maßnahmenbündel und andererseits die Beschränkung auf natalistische Effekte die Evaluation nationaler Familienpolitiken in einem doppelten Sinne einschränkt. Ein solcher Ansatz unterstellt nämlich eine klar definierte staatliche Zielsetzung

⁴⁴² *United Nations: The Determinants and Consequences of Population Trends*, Bd. 1, Kapitel 17, *Population Policies*, New York 1973. Die Studie gelangt zum Schluss: „There do not appear to have been any studies that have established conclusively the relationship between fertility and various measures that Governments have implemented which may conceivably influence it“, 1973, S. 644. C. F. Hohm: *An international analysis of the effects of family allowance program on fertility levels*, in: *International Journal of Sociology of Family*, Bd. 6, 1976, S. 45-56. Es handelt sich hierbei um eine der umfassendsten Analysen, die für 67 Länder und mithilfe von regressionsanalytischen Verfahren durchgeführt wurde. Hohm kommt zur Überzeugung, daß zwischen dem in dieser Untersuchung entwickelten Familienbeihilfenindex und der Kinderzahl kein statistischer Zusammenhang besteht. Hohm hat aber die *historischen Verdüfse* nicht respektiert. Gérard Calot: *Der französische Weg zum Geburtenüberschuß*, in: Lutz Franke & Hans W. Jürgens (Hrsg.): *Keine Jugend, keine Zukunft*, Boldt, Boppard 1978. Calot quantifiziert den maximalen Effekt familienpolitischer Maßnahmen auf 0,5 Kinder je Frau. Zu ähnlichen Ergebnissen gelangen auch andere Autoren. Etwa: *Hubert Gérard: Theory of intervention available to a demographic policy: A Theoretical Approach*, in: *Population Bulletin of the United Nations*, 1984, Nr. 16, S. 16ff; oder: *Ute Fritsche: Die quantitative Analyse der Fruchtbarkeit als Methode zur Beurteilung der Veränderung des Reproduktionsverhaltens*; Grünheide, 1983, (Ms.).

(z. B.: eine stabile Bevölkerung) sowie ein bestimmtes generatives Regime, die beide mit bevölkerungspolitischen Mitteln realisiert werden sollen. Die Gültigkeit dieser Voraussetzungen müßten zumindest einer Prüfung unterzogen werden. Weiter handelt es sich bei diesem Ansatz um den Versuch, den Erfolg einer Dimension der Familienpolitik – nämlich der bevölkerungspolitischen, die über die Institution Familie abgewickelt wird – zu evaluieren. Diese *etatistische Perspektive* müßte dahingehend ergänzt werden, daß neben den staatlichen Interessen auch jene der Familien und der Individuen mitberücksichtigt würden. Der Ansatz von Höhn und Schubnell blendet ferner die *kulturelle Dimension* weitgehend aus. Auswirkungen von familienpolitischen Interventionen auf den Wandel familialer Normen, Werthaltungen, Orientierungen oder Intentionen werden nicht in Rechnung gestellt. Somit fallen potentielle Wirkungsbereiche, etwa die Reduktion familialer Verunsicherung oder die Verminderung individueller Spannungen, außer Betracht oder werden als zweitrangig gewertet.

Ähnlich wie Höhn und Schubnell argumentiert auch *Karl Schwarz*.⁴³ Er erweitert den Ansatz der beiden erstgenannten Autoren, indem er *regionale Unter-*

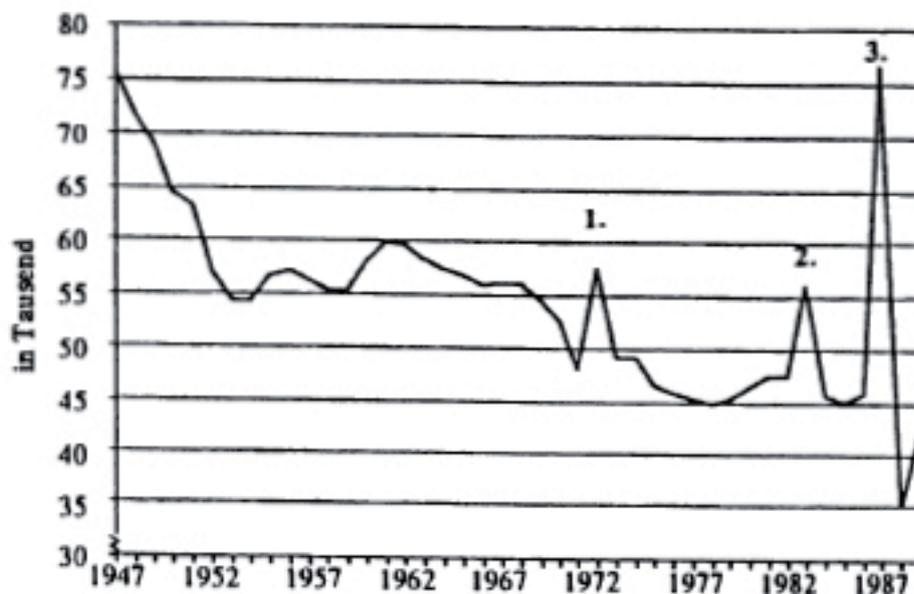


Legende: Die Geburtenziffern osteuropäischer Staaten zwischen 1950 und 1988 zeigen, daß in Rumänien, wo im November 1966, gleichsam über Nacht, ein Abtreibungsverbot erlassen, die Scheidung erschwert, Geldprämien bei der Geburt eines Kindes gewährt sowie steuerliche Begünstigungen der Familie eingeführt wurden, die Fertilität drastisch ansteigt, sich aber bereits nach wenigen Jahren dem vormaligen Zustand wieder annäherte.

Quelle Jean-Paul Sardon: *Mariage et divorce en Europe de l'Est*, in: *Population* 3(1991), S. 487.

Abb. 16 a: Familienpolitische Kurzfristeffekte am Beispiel Rumäniens
(zusammengefaßte Geburtenziffern)

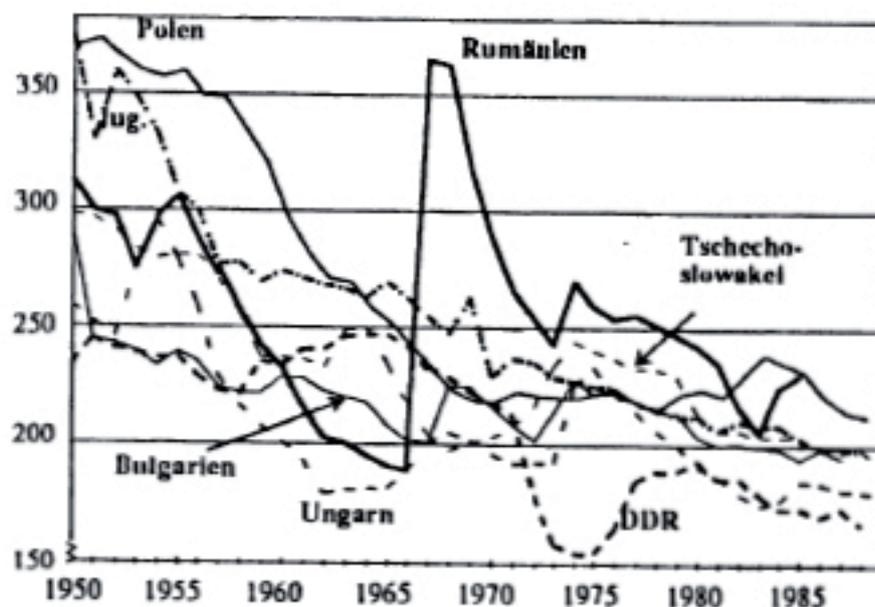
⁴³ Karl Schwarz: Demographische Wirkungen der Familienpolitik in Bund und Ländern nach dem Zweiten Weltkrieg, in: *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft*, Bd. 13, 4(1987), S. 409-450. *ders.*: Familienpolitik und demographische Entwicklung in den Bundesländern nach dem Zweiten Weltkrieg - Ein Beitrag zur Abschätzung der demographischen Wirkungen familienpolitischer Maßnahmen. *Materialien zur Bevölkerungsforschung*, Heft 57, Bd. 1 und 2, Wiesbaden 1988.



- Legende: 1. Einführung der Heiratsbeihilfe für Erstvermählte (1. 1. 1972). Umwandlung der vormaligen Steuererleichterung bei Hausstandsgründung.
 2. Wegfall der steuerlichen Absetzmöglichkeit der Mitgift und Gerüchte über die Abschaffung der Heiratsbeihilfe per 1. 1. 1984. Tatsächlich wurde die Heiratsbeihilfe unverändert beibehalten.
 3. Endgültige Abschaffung der Heiratsbeihilfe (1. 1. 1988).

Quelle: Österreichisches Statistisches Zentralamt.

Abb. 16 b: Familienpolitik und Heiratsverhalten in Österreich (Eheschließungen in Tausend)



Quelle: Jean-Paul Sardon: Cohort fertility in member states of the Council of Europe, Strasbourg 1990, S. 67.

Abb. 16 c: Spanien und sein „politisch verzögerter“ Geburtenrückgang (zusammengefaßte Geburtenziffern) ⁴⁴⁴

⁴⁴⁴ Jean-Paul Sardon vergleicht die mittlere Kinderzahl in europäischen Staaten und gelangt zum Schluss, daß in Spanien die während des Franco-Regimes praktizierte Bevölkerungs- und Familienpolitik das Eintreten in die Phase des jüngeren Geburtenrückganges zeitlich hinauszögerte. Die Auswirkungen politischer Makrostrukturen auf das reproduktive Handeln lassen sich mit großer Deutlichkeit auch in den neuen deutschen Bundesländern seit der Wende beobachten.

schiede zwischen den deutschen Bundesländern sowohl hinsichtlich der Entwicklungen der Heiratshäufigkeit und der Fertilität wie auch, was die Etablierung familienpolitischer Maßnahmen angeht, berücksichtigt. Schwarz gelangt zur Überzeugung, daß für die Nachkriegzeit in der Bundesrepublik kaum natalistische Effekte zu verzeichnen waren. Er schließt daraus aber nicht, daß die entsprechenden Einrichtungen zwecklos seien, kämen diese doch in jedem Fall den Kindern zugute. Selbst der Ausbau des Familienlastenausgleichs in den Jahren 1975-1982 habe keine Spuren in den demographischen Trends hinterlassen.

Schwarz geht hingegen davon aus, daß die deutsche Familienpolitik dann natalistische Effekte hatte, wenn die Maßnahmen des Bundes durch Maßnahmen der Länder ergänzt wurden. Dieser Befund stützt sich auf Beobachtungen für Westberlin und Baden-Württemberg ab, wo sehr früh und besonders ausgeprägt zusätzliche Maßnahmen etabliert wurden. Ohne Berücksichtigung derselben wäre es nicht einzusehen, warum die Berliner Familien – dies gilt auch, wenn der Effekt der relativ größeren ausländischen Bevölkerung kontrolliert wird – durchschnittlich mehr Kinder zur Welt bringen, als dies in Hamburg der Fall ist. Schwarz führt dieses Ergebnis auf die wesentlich besseren Betreuungseinrichtungen für Kinder aller Altersklassen zurück. Im Unterschied dazu wurden den Familien im Saarland nach 1960 Vergünstigungen entzogen. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte das Bundesland überdurchschnittliche Geburtenziffern, nachher sinken sie indes rapide ab.

Die bislang erörterten Ansätze argumentieren aus einer etatistischen Perspektive und beschränken sich auf die kausale Analyse des natalistischen Erfolges spezifischer Maßnahmen sowie auf deren Auswirkungen auf die Heiratshäufigkeit. Daß Familienpolitik aber auch die soziale Bewertung und kollektive Definition der Familie beeinflussen kann, ist ein Aspekt, dem vor allem Kurt Lüscher⁴⁴⁵ und Franz Schultheis⁴⁴⁶ nachgegangen sind. Mit diesem Ansatz wenden wir uns im eigentlichen Sinne soziologischen Konzeptionen zu.

Lüscher und Schultheis gehen von der Prämisse aus, daß familienpolitische Maßnahmen nicht isoliert betrachtet werden können. Sie müssen vielmehr in ihren (zusammen mit anderen familienbezogenen Leistungen erzielten) *kumulativen Wirkung* auf die materiellen Lebensbedingungen der Familie erörtert werden. Sie können somit als Produkte langfristiger *gesellschaftlicher Definitionsprozesse* „sozialer“ oder „familialer“ Probleme bestimmt werden und verweisen auf bestimmte „Problemgeschichten“.

⁴⁴⁵ Kurt Lüscher (Hrsg.): Sozialpolitik für das Kind. Klett Cotta im Ullstein Verlag, Frankfurt u. a. 1979. Lüscher, Kurt: Familienpolitik – Realität oder Utopie. Fünfzig Jahre schweizerische Familienpolitik. Referat anlässlich der „Schweizerischen Familienkonferenz“ 1981 in Bern, (Ms.). Ders.: Familie und Familienpolitik im Übergang zur Postmoderne, in: Kurt Lüscher; Franz Schultheis & Michael Wehrspaun (Hrsg.): Die „postmoderne“ Familie, 1988, S. 15-38. ders.: Familienpolitik im liberalen Kleinstaat: Das Beispiel der Schweiz, in: Charlotte Höhn; Wilfried Linke & Rainer Mackensen (Hrsg.): Demographie in der Bundesrepublik Deutschland – Vier Jahrzehnte Statistik, Forschung und Politikberatung – Festschrift für Karl Schwarz. Boldt, Wiesbaden 1988, S. 207-218. Kurt Lüscher & Franz Schultheis: Die Entwicklung von Familienpolitik – Soziologische Überlegungen anhand eines regionalen Beispiels, in: Rosemarie Nave-Herz (Hrsg.), 1988, S.235-258.

⁴⁴⁶ Franz Schultheis: Sozialgeschichte der französischen Familienpolitik, 1988; ders.: Familien- und Bevölkerungspolitik in europäischen Ländern, in: Bruno Heck (Hrsg.): Sterben wir aus? Die Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland. Herder, Freiburg u. a. 1988, S. 113-128.

Anhand verschiedener Fallstudien (Baden-Württemberg, Frankreich, internationale Vergleiche) unternehmen die beiden Autoren den aufwendigen Versuch, nicht nur direkte und kurzfristige Effekte, sondern gerade indirekte gesellschaftspolitische Auswirkungen familienpolitischer Steuerung herauszudestillieren. Ihr Unterfangen gründet in der wissenssoziologischen Absicht, den Einfluß staatlicher Familienpolitik auf sozio-kulturelle Einstellungsmuster und Werthaltungen zu thematisieren. Schultheis schreibt:

„Generative Einstellungen zu Familie und Elternschaft sind stets in kollektiven Sinngewebungen und kollektiven Mentalitäten eingebettet, die über historischen Eigensinn verfügen und sich nicht mit der Geschwindigkeit von Legislaturperioden wandeln.“⁴⁴⁷

Gerade weil die maßnahmenorientierte, kausale Evaluation familienpolitischer Einrichtungen, wie sie oft von Demographen oder Mikroökonomern praktiziert wird, kaum Rückschlüsse auf die kompensatorischen Wirkungen familienpolitischer Transfer-Leistungen bezüglich der faktischen Familienlasten erlaubt, deutet dieser Ansatz eine vielversprechende Umorientierung der sozialwissenschaftlichen Familienpolitik-Forschung an.

In ihren Studien gelingt es Lüscher und Schultheis, bestimmte Wirkungszusammenhänge evident zu machen. In seiner Dissertation beispielsweise zeigt Schultheis auf, daß die französischen Arbeitnehmer zwar im internationalen Vergleich über das kleinste Bruttoeinkommen verfügen. Gemessen am Nettoeinkommen, unter Einschluß des Kindergeldes, rangieren sie aber an der Spitze. Er stellt aber nicht nur *einkommenspolitische* Auswirkungen fest. Nicht minder bedeutsam ist der Befund, daß die umfassende Ausgestaltung der französischen „Politique Familiale“ einen bedeutenden *sozialisatorischen* Einfluß auf die *Sedimentierung familialer Werte* im gesellschaftlichen Bewußtsein hat. Außerdem gelingt ihm der Nachweis, daß Französinnen die *Harmonisierung von Erwerbstätigkeit und Familientätigkeit* dank der geltenden Regelungen leichter fällt. Des weiteren konnte er auch *schichtspezifische* und *familientypus-spezifische* Effekte eruieren.

Trotz des partiellen Erfolgs ihrer Untersuchungen konzedieren auch Lüscher und Schultheis, daß sich im binnengesellschaftlichen Rahmen demographische Effekte familienpolitischer Interventionen kaum überzeugend nachweisen lassen, handle es sich hierbei doch um „überkomplexe Interdependenzen“⁴⁴⁸. Im Sinne negativer Evidenzen müßte gleichwohl geprüft werden, ob die Fluktuationen demographischer Zeitreihen nicht noch deutlicher ausgefallen wären, wenn familienpolitische Maßnahmen gefehlt hätten. Hier deutet sich insofern eine Problematik des Ansatzes von Lüscher und Schultheis an, als sie ihre Wirkungshypothesen nur in einem sehr beschränkten Ausmaß zu quantifizieren vermochten. Die Bescheidung auf eine eher qualitativ-analytische Analyse familienpolitischer Effekte wird von *Franz-Xaver Kaufmann* und seinen Mitarbeitern überwunden.

⁴⁴⁷ Franz Schultheis: Familien- und Bevölkerungspolitik in europäischen Ländern, 1988, S. 116.

⁴⁴⁸ Franz-Xaver Kaufmann: Sozialpolitik und Bevölkerungsprozeß, 1990.

Diesem u. E. fortgeschrittensten Versuch der Familienpolitik-Forschung gilt es nunmehr Beachtung zu schenken.⁴⁴⁹

Im Band „Sozialpolitik und familiale Sozialisation“ formuliert Kaufmann eine sozialpolitische Perspektive, welche den Ansatz Lüschers weitertreibt. Sie ist vornehmlich am Wohl der einzelnen Familienmitglieder („Sozialpolitik für das Kind“) orientiert. Seine Sichtweise basiert auf der systemtheoretischen Uminterpretation des sozialökologischen Ansatzes, wie das von *Urie Bronfenbrenner* vorgeschlagen wurde. Daraus resultiert ein Ansatz, welcher im Sinne einer Analyse von Sozialisationsprozessen den Auswirkungen sozialpolitischer Maßnahmen auf die familiale Umwelt besondere Aufmerksamkeit schenkt. In den empirischen Studien wird deutlich, daß politischen Maßnahmen zwar kaum ein direkter Effekt auf die Entwicklung demographischer Zeitreihen zuerkannt werden kann. Gleichwohl dürfen aber deren Auswirkungen auf die Gestaltung des familialen Alltags und die Organisation der *sozialen Umwelt* von Familien nicht unterschlagen werden.

„Damit machen sie deutlich, daß die qualitative und quantitative Nachwuchssicherung als Erfordernis der Fortsetzung jeglicher Gesellschaft zwar in erheblichem Maße durch politische Maßnahmen beeinflußt wird, aber selbst in modernen Gesellschaften der unmittelbare Einfluß dieser Maßnahmen auf die Lösung der Probleme verhältnismäßig gering ist und daher der familialen Sozialisation eine zentrale Bedeutung zukommt.“⁴⁵⁰

Das Bestreben von Kaufmann und seinen Mitarbeitern, die soziale Umwelt von Familien empirisch zu erfassen, darf als innovativer Schritt in der neueren Familienpolitik-Forschung gewertet werden.

In ihren komparativen Analysen verschiedener *Kindergeldmodelle* gelang ihnen der quantitative Nachweis von Auswirkungen auf die ökonomische Situation von Familien. Ebenso konnten Erfolge der familienpolitisch motivierten *Wohnraumpolitik* evident gemacht werden. Trotzdem gelang es den Verfassern nicht, die handlungsmäßige Relevanz der familienpolitisch motivierten *Einkom-*

⁴⁴⁹ Franz-Xaver Kaufmann: Warum nicht Bevölkerungspolitik?, in: Sabine Rupp & Karl Schwarz (Hrsg.): Beiträge zur bevölkerungswissenschaftlichen Forschung. Festschrift für Hermann Schubnell. Boldt, Wiesbaden 1975; Christian v. Ferber & Franz-Xaver Kaufmann (Hrsg.): Soziologie und Sozialpolitik. Sonderheft 19/1977 der KZfSS, Westdeutscher Verlag, Opladen 1977; Franz-Xaver Kaufmann; Alois Herlth & Klaus Peter Strohmeier (Hrsg.): Sozialpolitik und familiale Sozialisation. Kohlhammer, Stuttgart 1980; Franz-Xaver Kaufmann & Alois Herlth: Elemente einer soziologischen Theorie sozialpolitischer Intervention. in: Franz-Xaver Kaufmann (Hrsg.): Staatliche Sozialpolitik und Familie, München Wien 1982; Franz-Xaver Kaufmann: Sozialpolitik und Bevölkerungsprozeß. Vortrag anlässlich der Jahrestagung der DGBW und der EAPS, Bielefeld 1986; Franz-Xaver Kaufmann; Giandomenico Majone & Vincent Ostrom (Hrsg.): Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector. The Bielefeld Interdisciplinary Project, De Gruyter, Berlin & New York 1986; Franz-Xaver Kaufmann: Nicht zu Lasten der Frau. Ein Plädoyer für ordnungspolitisches Denken, in: Die Zeit, Nr. 27, 26.7.1987; Franz-Xaver Kaufmann: Zukunft der Familie. Stabilität, Stabilitätsrisiken und Wandel der familialen Lebensformen sowie ihre gesellschaftlichen und politischen Bedingungen, Beck, München 1990. Franz-Xaver Kaufmann: Ursachen des Geburtenrückgangs in der Bundesrepublik Deutschland und Möglichkeiten staatlicher Gegenmassnahmen. Hermann Schubnell zum 80. Geburtstag, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, Vol. 16, 3/4(1990), S. 383-396; ders.: Grundfragen der Bevölkerungspolitik, in: Sozialpolitisches Forum, Vol. März 1991, S. 5-11; Franz-Xaver Kaufmann et al.: Wirkungen politischen Handelns auf den Bevölkerungsprozess, BIB (Hrsg.): Materialien zur Bevölkerungsforschung, Boldt, Wiesbaden 1992.

⁴⁵⁰ Hans Bertram: Rezension: Sozialpolitik und familiale Sozialisation, in: Soziologische Revue, Bd. 5, 1982, S. 88.

mensaufbesserung bei Eltern abzuschätzen. In neueren Arbeiten hat Kaufmann diesen Ansatz weiterentwickelt. Er vertritt heute die Ansicht, daß familienpolitische Maßnahmen insbesondere die *institutionellen Voraussetzungen* und die *Opportunitätsstrukturen* von Familien berücksichtigen sollten.

„Die in fortgesetzter Entwicklung befindlichen Familien, welche sich auf der Basis ihrer Solidarität und in fortgesetzter Auseinandersetzung mit ihrer Umwelt entwickeln, sind das *Wirkungsfeld politischer Maßnahmen*. Was familienförderliche Politik bewirkt, muß sich letztlich auf dieser Ebene zeigen. Aber diese Wirkungen sind nicht *unmittelbares Ergebnis* der politischen Maßnahmen, sondern individueller und familialer Entscheidungen, die in Wahrnehmung und Auseinandersetzung mit der erfahrbaren Umwelt und in Antizipation bestimmter Folgen getroffen werden. Politisches Einwirken kann im günstigsten Falle die familialen Umwelten und die Folgenerwartungen beeinflussen.“⁴⁵¹

Als wichtigstes Resultat seiner Bemühungen in der familienpolitischen Wirkungsforschung bezeichnet Kaufmann die Tatsache, daß politisches Intervenieren *keine deterministischen Wirkungen* im strengen Sinne hat. Die Nutznießer bestimmter Maßnahmen können nämlich äußerst unterschiedlich auf Maßnahmen und Einrichtungen reagieren. Ferner können Auswirkungen umso weniger *prognostiziert* werden, je größer die individuellen Freiheitsgrade und Handlungsspielräume der einzelnen Familienmitglieder sind (selektive Wahrnehmung und Nutzung staatlicher Maßnahmen). Mit diesem Sachverhalt bietet Kaufmann eine Erklärung für die insgesamt bescheidenen demographischen Effekte der Familienpolitik an.

Im Unterschied zu kausalanalytischen Ansätzen (z. B.: Höhn, Schubnell, Schwarz) begnügt sich Kaufmann aber nicht mit der Feststellung der Wirkungslosigkeit politischen Intervenierens. Vielmehr ist er bestrebt entsprechende Wirkungszusammenhänge vor dem Hintergrund *langfristiger* demographischer Prozesse genauer zu prüfen. Er bezieht sich dabei auf die Theorien von Hans Linde und John C. Caldwell.

F.-X. Kaufmanns Konzeption läßt sich wie folgt resümieren. Im Zuge des Modernisierungsprozesses haben sich die individuellen Handlungsspielräume und Lebensalternativen generell erweitert. Steigender Wohlstand, die Bildungs- und Erwerbsbeteiligung der Frauen relativieren zwangsläufig die Bedeutung, welche der Familie zugestanden wird. Das begünstigt die *gesamtgesellschaftliche Tendenz zur Kinderarmut* ebenso wie die Tatsache, daß die direkten Kinderkosten wie auch die Opportunitätskosten des Kinderhabens stark gestiegen sind. Kaufmann erwähnt aber noch zwei weitere Faktoren, nämlich den *Umbruch der Geschlechterrollen* (und damit auch die Gefährdung von Solidarpotentialen) sowie die *ökonomische Benachteiligung der Familien*.

„Nur wenn es gelingt, auch die Männer (wie schon in vorindustrieller Zeit) in höherem Maße an der familialen Wohlfahrtsproduktion zu beteiligen und diese Erwartung auch im Geschlechterverhältnis zu stabilisieren, darf gehofft werden, daß die gegenwärtige Verunsicherung der Frauen und die damit zusammenhängende Infragestellung wesentlicher Elemente der Familienkultur einer neuen kulturellen Stabilisierung der Familie Platz macht.“⁴⁵²

Bezüglich der wirtschaftlichen Benachteiligung der Familien erwägt Kaufmann, daß erst ein beträchtlich verstärkter Familienlastenausgleich die sich ab-

⁴⁵¹ Franz-Xaver Kaufmann: *Zukunft der Familie*, 1990, S. 151.

⁴⁵² Ebd., S. 155f.

zeichnende *Polarisierung generativer Handlungsmuster* verhindern könnte. Insbesondere bei jüngeren Frauen mit weiterführender Schulbildung zeichnet sich nämlich eine Polarisierung ab in eine Gruppe von Frauen, die ganz auf Kinder verzichten und in eine solche, die zwei und mehr Kinder zur Welt bringen.

Im Fortgang unserer Analyse werden wir uns auf den Ansatz von Kaufmann abstützen. Doch bevor wir im folgenden Kapitel die bislang erörterten theoretischen Elemente zu integrieren versuchen, gilt es die unsere Analyse leitenden Grundkonzepte einer soziologischen Theorie familienpolitischer Intervention zusammenzustellen.

4. Grundkonzepte für eine Theorie familienpolitischer Interventionen

Wir gliedern den folgenden Abschnitt dahingehend, daß wir zunächst die *Ausgangssituation* der Familienpolitik-Forschung umreißen. An diese schließen familienpolitische Diskurse mit unterschiedlichen *Zielformulierungen* an, welche die familialen Lebenslagen berücksichtigen und die Selektion adäquater *policies* begründen. Die Maßnahmen und Einrichtungen lassen sich typologisieren. Eine präzisierende Umschreibung der *Adressaten*, denen solche Maßnahmen zugeordnet sind, ermöglicht sodann Aussagen über deren *Wirkungsweisen* und *Wirkungsmechanismen*. Erst vor diesem Hintergrund kann die eigentliche Frage nach den *Auswirkungen der Familienpolitik* zu beantworten versucht werden.

Die Erforschung des Gegenstandes Familienpolitik bezweckt eine Antwort auf die Frage: „Wie, wozu, unter welchen Bedingungen und wodurch kann staatliche Politik in Bezug auf diejenigen sozialen Zusammenhänge, die wir gemeinhin als „Familie“ ansprechen, überhaupt effektiv werden?“⁴⁵³ In Erinnerung zu rufen ist, daß der Begriff „Familie“ nicht auf einen bestimmten Typus eingengt werden darf, weswegen der Ausdruck „familiale Lebensformen“ angebrachter erscheint.

Ausgangssituation: Der Forschungsgegenstand Familienpolitik bezeichnet zunächst eine *hierarchische* Relation zwischen dem *politischen* Subsystem (Organisation, Verwaltung, Recht), dem System *Familie* (wobei das Moment der Privatheit oder der Gemeinschaft im Vordergrund steht) sowie den einzelnen *Familienmitgliedern* (Personen, Individuen).

Weil diese drei Systeme auf einer unterschiedlichen Abstraktionsebene anzusiedeln sind, liegt in der Regel ein vertikales Spannungsverhältnis vor. D. h.: im wesentlichen orientiert sich das politische System in seinem Agieren an den Bedürfnissen der Familie respektive der einzelnen Familienmitglieder mit dem Ziel, Wirkungen zu intendieren. Das schließt indes Rückkoppelungen nicht aus.

Zielvorstellungen (objektive, thematische) Interessen oder Motive, respektive methodische Orientierungen: Familienpolitische Diskurse setzen üblicherweise

⁴⁵³ Franz-Xaver Kaufmann & Alois Herlth: Elemente einer soziologischen Theorie sozialpolitischer Intervention, 1982, S. 2.

ein mit der Formulierung bestimmter *Zielvorstellungen*. Wie oben ausgeführt, lassen sich drei grundverschiedene *Interessenlagen* oder *Motive* unterscheiden, aus denen heraus die an den Diskursen beteiligten Akteure ihre Problemanalysen ableiten und ihre Zielvorgaben formulieren. Je nachdem prioritär bevölkerungs-, familien- oder sozialpolitische Ziele verfolgt werden, verstehen sich die politischen Akteure in erster Linie als Anwälte des Staates, der Familie oder der einzelnen Individuen. D. h.: sie intendieren eine etatistische, familialistische oder individualistische Ausrichtung der Familienpolitik.

In methodischer Hinsicht lassen sich vier divergente Orientierungen unterscheiden. Die *maßnahmenorientierte* Sichtweise begnügt sich mit der Typologisierung bestehender familienpolitischer Einrichtungen. Die *ziel- oder wertorientierte Sichtweise* fokussiert demgegenüber die Relationen zwischen bestimmten einzelnen Zielen und einzelnen Maßnahmen. In der *normativen Orientierung* wird Familienpolitik aus der gesellschaftlichen und ideologischen Funktion der Familie abgeleitet. Ferner kann der gleiche Gegenstand von seinem *Wirkungsfeld* her angegangen werden. Gefragt wird in diesem Fall, auf welche Sachverhalte die Familienpolitik realiter einwirkt oder zumindest einzuwirken beabsichtigt. Verfolgen Autoren wie Höhn, Schubnell oder Schwarz eine ziel- oder wertorientierte Sichtweise, so kann diese gegenüber der normativen Ausrichtung von Riehl oder Le Play abgegrenzt werden. Lüscher, Schultheis, oder Kaufmann verfolgen hingegen die letztgenannte Sichtweise.

Blenden wir noch einmal zurück zu den Zielsetzungen. Insbesondere drei Problemlagen bestimmen die familienpolitischen Zielvorstellungen. Eine erste besteht in der relativen Benachteiligung der nachwachsenden Generation (Verteilungsproblem zwischen den Generationen). Eine zweite erkennen wir in der fehlenden oder unzureichenden Anerkennung der ökonomischen Funktionen der Familientätigkeit im Rahmen der staatlichen Politik (Berücksichtigung der wirtschaftlich nicht abgegoltenen Haus-, Erziehungs- und Betreuungsarbeit, Lastenausgleich zwischen kinderreichen und kinderlosen Familie) und eine dritte ergibt sich aus der Benachteiligung der Frau gegenüber dem Manne hinsichtlich ihrer individuellen Erwerbs- und Sicherungschancen (Verteilungsproblem zwischen den Geschlechtern).

Diese objektiven Problemlagen und damit auch die auf sie reflektierenden Zielsetzungen verändern sich im historischen Verlauf. Diesen Wandel gilt es zu berücksichtigen, will man die Interdependenzen zwischen familialen Leitvorstellungen, generativem Handeln und familienpolitischem Intervenieren erklären.

Adressaten: Die Familienpolitik kann unter dem Titel Familie unterschiedliche Adressaten ins Visier nehmen und sie mit adäquaten Maßnahmen zu fördern versuchen. Sie kann einerseits die Unterstützung der *Institution* Familie bezwecken. Eine so geartete Familienpolitik legitimiert sich letztlich daraus, daß die Familie als „Kulturwert per se“ (vgl. Schelsky) unterstellt wird. Familienpolitik kann andererseits aber auch das Ziel verfolgen, die Familie als wirtschaftliche *Organisation* so zu begünstigen, daß sie im Vergleich zu Einzelpersonen nicht benachteiligt wird. Drittens können auch *einzelne Familienmitglieder* (Eltern, Vater, Mutter, Kinder) als explizite Adressaten von Interventionen auftreten. In

diesem Fall stellen familienpolitische Aktivitäten die unterschiedlichen Belastungsstrukturen von familialen Lebensformen oder Einzelindividuen ins Zentrum des Interesses.

Maßnahmen: Mit Kaufmann lassen sich die familien- und/oder sozialpolitischen Interventionen „unter dem Gesichtspunkt der Möglichkeit staatlicher Träger, die Lebenslagen bzw. die sozialen Teilhabechancen unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen zu beeinflussen“⁴⁵⁴, wie folgt systematisieren: die Teilhabe an familienpolitischen Einrichtungen wird aufgefächert in vier Dimensionen, denen unterschiedliche sozialpolitische Güter, aber auch unterschiedlich strukturierte Maßnahmen entsprechen. Abb. 17 und 18 resümieren diese Interventionsformen und die ihnen zugeordneten Dimensionen.⁴⁵⁵

Rechtliche Interventionen beabsichtigen in erster Linie die Absicherung von Rechtsansprüchen von Familien und Personen und damit die formelle Anerkennung des individuellen oder familialen *Status*. Einschlägige familienpolitische Postulate sind beispielsweise die eigenständige Alterssicherung der Frau im Sozialversicherungsrecht, die steuerrechtliche Absicherung des Splittings oder die arbeitsrechtliche Regelung der besseren Harmonisierung von Familien- und außerhäuslicher Erwerbstätigkeit.⁴⁵⁶

Ökonomische Interventionen setzen bei den *Ressourcen* an, die den Individuen oder der Familie zur Verfügung stehen. Die Verbesserung des Familienlastenausgleichs, die Finanzierung des Erziehungsurlaubes für Vater oder Mutter, die Dynamisierung des Kindergeldes (ähnlich der Dynamisierung des Renteneinkommens) oder die Einführung einer mit wachsender Kinderzahl überproportional ansteigenden Anrechnung von Kindererziehungszeiten oder die Gewährung von Betreuungsgutschriften wären dieser Kategorie von Interventionen zuzurechnen.

Ökologische Interventionen bezwecken die Schaffung respektive Optimierung von *Opportunitätsstrukturen*. Die Bereitstellung von hinreichendem und erschwinglichem Wohnraum, die Begünstigung von Wohneigentum für kinderreiche Familien aber auch eine Vielfalt familienbezogener (kommunaler) Infrastruktureinrichtungen wären zu nennen.

Weiter erwähnt Kaufmann *pädagogische* Interventionen. Sie intendieren die Steuerung von *Kompetenzen*. Berücksichtigt man, daß in modernen Gesellschaften Kleinkinder aus der Erfahrungswelt der heranwachsenden Generation weitgehend verschwunden sind, dürfte beispielsweise die Schaffung von Begegnungsstätten einen gewissen sozialisatorischen Effekt haben. Aber auch die Einführung eines breiten Beratungs- und Elternbildungsangebotes gehören zu dieser Kategorie von Maßnahmen. Ziel ist dabei die Bereitstellung von Orientierungswissen, dessen ein zunehmender Anteil der Bevölkerung verlustig gegangen ist.

⁴⁵⁴ Franz-Xaver Kaufmann: *Zukunft der Familie*, 1990, S. 163.

⁴⁵⁵ Franz-Xaver Kaufmann: *Elemente einer soziologischen Theorie sozialpolitischer Intervention*, 1982, S. 65 und *ders.*: *Zukunft der Familie*, 1990, S. 163.

⁴⁵⁶ Franz-Xaver Kaufmann: *Zukunft der Familie*, 1990, S. 164-171.

Wie im folgenden Kapitel zu erläutern sein wird, beabsichtigen wir die Überprüfung der *Hypothese*, wonach sich im langfristigen Verlauf des familienpolitischen Diskurses der Fokus des Interesses systematisch verschoben hat und zwar von rechtlichen über ökonomische hin zu ökologisch/pädagogischen Interventionsformen.

Wirkungsmechanismen: Auf einige der u. E. zentralen Wirkungsmechanismen sind wir im Verlauf der bisherigen Ausführungen bereits zu sprechen gekommen. Eine erste Unterscheidung betrifft die zeitliche Dauer familienpolitisch verursachter Effekte. Wir differenzieren in dieser Hinsicht zwischen *kurz-* und *langfristigen* Auswirkungen. Von Bedeutung sind weniger die kurzfristigen, wurden doch solche immer wieder empirisch nachgewiesen und quantifiziert. Kein Konsens besteht in der sozialwissenschaftlichen Diskussion indes bezüglich der langfristigen Auswirkungen.

Im Hinblick auf die mögliche Eruiierung langfristiger Auswirkungen der Familienpolitik muß eine weitere Differenz eingeführt werden. Weitgehende Einigkeit besteht darüber, daß sich *direkte* Effekte kaum nachweisen lassen. Damit ist aber keineswegs ausgeschlossen, daß familienpolitisches Engagement, vermittelt über kollektive Definitionen von Familie oder infolge der Kumulation familienpolitischer Leistungen durchaus *indirekte* Effekte zeitigen kann.

Dabei gilt es die Veränderungen individueller und familialer *Handlungsspielräume* im Auge zu behalten. Eine besondere Problematik bildet ferner die Tatsache, daß familienpolitische Einrichtungen *selektiv genutzt* werden können.

Dimension sozialer Teilhabe	Soziale Teilhabe			
	Status	Ressourcen	Gelegenheiten	Kompetenzen
sozialpolitische Güter	Rechtsansprüche	Geldleistungen	Infrastruktur-Einrichtungen	personenbezogene Dienstleistungen
Interventionsform	rechtliche	ökonomische	ökologische	pädagogische

Abb. 17: Soziale Teilhabe und familienpolitische Intervention
(nach Kaufmann)⁴⁵⁷

⁴⁵⁷ Ebd., S. 163.

Interventionsform Dimensionen	rechtliche	ökonomische	ökologische	pädagogische
1. Wirkungsweise	Wirkt auf die rechtlichen Grundlagen sozialer Beziehungen durch die Ordnung und den Schutz von Rechtsverhältnissen	Wirkt auf die Struktur der verfügbaren Haushalteinkommen durch interpersonelle Umverteilung von Primäreinkommen	Wirkt auf Verteilung räumlich gebundener Teilhabemöglichkeiten durch Planung von Raumnutzung und Schaffung von Infrastruktur	Wirkt auf die Vermittlung sozio-kultureller Bestände an Personen, inhaltliche Beeinflussung von Lernprozessen
2. Typische Maßnahmen	Einräumung v. Schutz-, Beteiligungs-, Inanspruchnahme-, Beschwerderechten sowie Beteiligungsverpflichtungen Verfahrensregelungen, Gerichtsbarkeit, Aufsichtsorgane	Steuern und Abgaben, Transferzahlungen, Steuererleichterungen	Landes- und Stadtentwicklungsplanung, Sozialplanung, Wohnungsbau, Finanzierung von Einrichtungen	Professionalisierung, Curricula, Angebot von Bildung, Beratung, Rehabilitation und Information, Unterstützung von Selbsthilfeaktivitäten
3. sozialpolitisch intendierte Hauptwirkung	Stärkung der Rechtsstellung sozial schwacher Personengruppen im Hinblick auf Teilhabemöglichkeiten	Erhöhung der verfügbaren Einkommen von Personengruppen mit ungenügendem Primäreinkommen	Verbesserung der Zugangschancen und der Qualität von lebenslagerrelevanten Umweltsegmenten	Erhöhung der Handlungsfähigkeit von Personen mit Bezug auf legitime Teilhabemöglichkeiten
4. Trägerschaft	notwendigerweise staatlich	(para)staatlich, z. T. verbandliche Selbstverwaltung	Zusammenwirken staatlicher und intermediärer Instanzen	Staat, intermediäre Instanzen, kollektive Selbsthilfe
5. Zentralproblem der Realisierung	Rechtswahrnehmung, Normkonformität	Finanzierung	inter-organisatorische Koordination, Inanspruchnahme	interpersonelle Kommunikation als Wirksamkeitsbedingung
6. Generalisierbarkeit von Regelungen	hoch	hoch	niedrig	niedrig
7. öffentliche Kosten	niedrig	hoch	hoch	verteilungsabhängig
8. Implementierbarkeit	zentral-dezentral, mittel-schwer	zentral, leicht	zentral-dezentral, mittel-schwer	dezentral, schwierig
9. Akzeptanz	interessen- und kompetenzabhängig	i. d. R. unproblematisch, bei Zweckbindung selektiv	selektiv/variabel	unkontrollierbar/umstritten

Abb. 18: Dimensionen sozialpolitischer Interventionsformen

III. Rekapitulation

Die Familie ist einerseits eine universale Form der Vergemeinschaftung. Andererseits erschien sie immer auch als eine gefährdete und prekäre Institution. Beide Aspekte erklären, daß sie in den Grundgesetzen und Verfassungen vieler Staaten in besonderer Weise als schutzwürdig erachtet wird. Dieser Sachverhalt begründet und legitimiert staatliches Engagement zugunsten der Familie, im engeren Sinn also familienpolitische Interventionen. Weil sich beim Forschungsgegenstand Familienpolitik mitunter unterschiedliche Motive (z. B.: bevölkerungspolitische Interessen, ideologisches Interesse an der Förderung bestimmter Familienformen) vermischen, haben wir im Rahmen dieses Exkurses zunächst die Termini Familien-, Bevölkerungs- und Sozialpolitik zu definieren, sowie die drei Politikfelder mittels eines funktionalen Modells gegeneinander zu profilieren versucht. Dies bildet u. E. eine unabdingbare Voraussetzung für den Fortgang unserer Argumentation.

Ausgehend von einer Anzahl Definitionen des äquivok verwendeten Terminus *Familienpolitik*, versuchten wir zwei verschiedene Konzeptionen herauszuarbeiten. Eine erste benutzt den Terminus als Oberbegriff für die Summe aller Maßnahmen an die Adresse der Familie, mit denen vor allem natalistische Interessen verfolgt werden. Die zweite Konzeption versteht unter Familienpolitik ein überkomplexes und interdependentes Wirkungsgefüge zwischen den drei Systemen Staat, Familie und Individuum.

Auch der Begriff *Bevölkerungspolitik* wird keineswegs eindeutig verwendet. Grundsätzlich gilt es zwischen einer engen und einer weiten Definition sowie zwischen qualitativer und quantitativer Bevölkerungspolitik zu unterscheiden.

Ebenso erklärungsbedürftig scheint der Begriff *Sozialpolitik* zu sein. Dieser Terminus ist insofern von Belang, als mit Maßnahmen an die Adresse der Familie oder einzelner Familienmitglieder auch sozialpolitische Motive (z. B.: wirtschaftliche Gleichstellung, Chancengleichheit oder soziale Sicherheit) im Blicke stehen.

Familienpolitik im umfassenden Sinne des Wortes beinhaltet sowohl bevölkerungs-, wie auch sozial- und familienpolitische (i. e. S.) Komponenten. Den Zusammenhang zwischen diesen versuchten wir anhand eines Modells der funktionalen Beziehungen zwischen Staat und Familie respektive Individuum darzustellen. Drei familiale Grundfunktionen wurden dabei unterschieden. Es handelt sich zunächst um die kulturelle Modellfunktion der Familie. Unter diesem Aspekt erweist sich die Institution Familie als Lernstätte für Verantwortungsbewußtsein, Solidarität, Autorität u. a.. Das Interesse des Staates am Erhalt einer solchen Sozialisationsinstanz begründet die Dimension der emanzipatorisch-individuumsbezogenen Familienpolitik. Eine zweite Funktion der Familie kann in ihren wirtschaftlichen Funktionen erkannt werden. Hieraus gewinnen wir eine Begründung für die sozial- und umverteilungspolitisch motivierte Dimension der Familienpolitik. Die dritte Funktion, an der insbesondere der Staat ein fundamentales Interesse bekundet, ist die reproduktive Funktion der Familie. Die bevölkerungspolitische Komponente der Familienpolitik findet hier ihren Grund. Resümierend

kann also gesagt werden, daß die drei erwähnten familialen Grundfunktionen drei unterschiedliche Motive staatlicher Familienpolitik begründen, nämlich das (individuumsorientierte emanzipatorische) *sozialpolitische*, das *institutionell-familienpolitische* und das *bevölkerungspolitische* Motiv. Diese funktionalen Zusammenhänge sind keineswegs als einseitige Relationen sondern als komplexe Interdependenzen zu verstehen.

In einem weiteren Abschnitt versuchten wir zu illustrieren, daß bereits die „Klassiker“ der Familiensoziologie dem Thema Familienpolitik Beachtung geschenkt haben. In der englischen, der französischen wie auch in der deutschen Kulturgeschichte wurde der strukturellen Analogie zwischen den Institutionen Staat und Familie Beachtung geschenkt. Von näherem Interesse sind aber die „klassischen“ Familiensoziologien Durkheims, Königs und Schelskys, in denen die Familienpolitik als wesentliches Thema diskutiert wird. Als Quintessenz findet sich bei den drei Autoren das Postulat, daß zwischen den legitimen Interessen des Staates, und den nicht minder legitimen Interessen der Familie eine Balance zu erwirken sei. Dieses Ziel einer *gesellschaftspolitischen Rahmensteuerung* kann mit den Mitteln der Familienpolitik auf drei unterschiedliche Weisen erstrebt werden, Familienpolitik kann strukturellen und kulturellen Wandel der Familie und ihrer Funktionen *fördern*, ihm *gegensteuern* oder ihn *begleiten* (Wingen). Hieraus erklärt sich, weshalb sich neuere Ansätze der sozialwissenschaftlichen Familienpolitik-Forschung insbesondere der *Analyse von Wirkungen* verschrieben haben.

Im Fortgang des Exkurses versuchten wir einen Überblick über die wichtigsten Ansätze und Resultate der familienpolitischen Wirkungsforschung zu gewinnen. Dabei unterschieden wir zwischen streng *kausal* argumentierenden Ansätzen, wie sie sich häufig in der demographischen Literatur finden und soziologischen Ansätzen, die meist einen wechselseitigen Wirkungszusammenhang postulieren. Erstere beschränken sich in der Regel auf die direkten Auswirkungen familienpolitischer Maßnahmen auf das generative Handeln (z. B.: Höhn, Schubnell, Schwarz). Letztere erwägen auch negative Evidenzen oder indirekte (sozialisatorische) Effekte und vermögen diese zumindest teilweise auch empirisch nachzuweisen (Lüscher, Schultheis, Kaufmann).

Auf der Basis des Ansatzes von Kaufmann, der u. E. die fortgeschrittenste Konzeption vorgelegt hat, haben wir abschließend jene *analytischen Grundkonzepte* diskutiert, auf die wir uns im Fortgang unserer Untersuchung beziehen werden (Zielvorstellungen, Adressaten, Maßnahmen und Wirkungsweisen).