

VIOLA VON BETHUSY-HUC

Familienpolitik



Mohr Siebeck

Familienpolitik

Aktuelle Bestandsaufnahme der
familienpolitischen Leistungen und Reformvorschläge

von

Viola Gräfin von Bethusy-Huc



J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Bethusy-Huc, Viola Gräfin von:

Familienpolitik: aktuelle Bestandsaufnahme d. familienpolit. Leistungen
u. Reformvorschläge / von Viola Gräfin von Bethusy-Huc. –

Tübingen: Mohr, 1987.

ISBN 3-16-345225-6 / eISBN 978-3-16-162848-1 unveränderte eBook-Ausgabe 2024

© 1987 I. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigung, Übersetzung, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Satz und Druck von Gulde-Druck GmbH in Tübingen; Einband von Großbuchbinderei H. Koch KG in Tübingen.

Printed in Germany.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde in den Jahren 1985/86 geschrieben. Ich danke meinem wissenschaftlichen Mitarbeiter, Herrn Iron Werther, Münster, für seine Mitarbeit und Frau Maria Hett, Münster, für die Abfassung des Manuskriptes. Auch Frau Dr. Walburga Fischer-Gottlob, Bonn, danke ich für ihre kritische Durchsicht.

Besonderen Dank schulde ich dem Minister für Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen in Düsseldorf, der mir die Arbeit finanziell ermöglichte.

Münster, im Mai 1987

Viola Gräfin Bethusy-Huc

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	III
Einleitung	XI

Teil A

Gegenstand und allgemeine Bemerkungen zur Familienpolitik

1. Der Familienbegriff	1
2. Die allgemeinen Auffassungen der Parteien über die Familienpolitik	4
3. Die Funktionen der Familie	8
a) Die generative Funktion	9
b) Die Haushaltsfunktion	10
c) Die Erziehungsfunktion	10
d) Die Plazierungsfunktion	11
e) Die Erholungsfunktion	12
4. Die Maßnahmen der Familienpolitik	13

Teil B

Die Rahmenbedingungen der Familie

1. Allgemeine Rahmenbedingungen für die Familie	16
a) Die wirtschaftliche Situation	16
b) Die Beteiligung der Familie am Arbeitsleben	24
c) Die Wohnversorgung der Bevölkerung	33
2. Grundlegende Rechtsfragen	39
a) Das Familienrecht	40
aa) Das allgemeine Ehe- und Familienrecht	40
ab) Das Scheidungsrecht	41
ac) Das elterliche Sorgerecht	43
b) Der § 218 im Strafgesetzbuch	45
c) Das Adoptionsrecht	49
d) Das Jugendhilferecht	52

Teil C

Einzelne Leistungen für die Familie

1. Die ökonomischen Leistungen zugunsten der Familie	56
a) direkte Leistungen	57
aa) Leistungen für die Familie	57
ab) Ausbildungsleistungen	70
ac) Wohngeld	79
ad) Die Leistungen der öffentlichen Versicherungen für die Familie	84
b) indirekte Leistungen für die Familie	86
ba) Wohnungsbaupolitik	87
bb) Steuerliche Vergünstigungen	94
2. Die ökologische Situation der Familie	97
a) Wohnumwelt der Familie	98
b) Familienfreundliche Maßnahmen auf dem Arbeitsmarkt	103
3. Pädagogische Angebote zugunsten der Familie	106

Teil D

Die Politik für die Familie

1. Die Familienfunktionen als Kriterien der Familienpolitik	115
a) Die Haushaltsfunktion	115
b) Die generative Funktion	118
c) Die Erziehungsfunktion	125
d) Die Plazierungsfunktion	130
e) Die Erholungsfunktion	135
f) Bewertung der Familienfunktionen in der heutigen Familienpolitik und ihre Konsequenzen	137
2. Familien- und Bevölkerungspolitik	140
3. Langfristige Aufgaben der Bevölkerungspolitik	144
4. Aufgaben der Familienpolitik	147
5. Die Übereinstimmung der familienpolitischen Ziele mit dem „neuen“ Modell der Familienpolitik	152

Teil E

Rahmenbedingungen familienpolitischen Handelns

1. Die organisatorischen Rahmenbedingungen	158
2. Die politischen Rahmenbedingungen	169
3. Der Einfluß der Wissenschaft auf die Familienpolitik	172
Schlußbemerkungen	176
Literaturverzeichnis	179
Register	193

Tabellenverzeichnis

1	Die Ermittlung der Adressaten von familienpolitischen Maßnahmen	2
2	Familien mit ledigen Kindern	3
3	Verheiratete oder zusammenlebende Paare ohne ledige Kinder 1982 nach ihrem Alter	5
4	Privathaushalte im April 1982 nach monatlichem Haushaltseinkommen und Zahl der Einkommensbezieher in 1000 und in %	19
5	Haushaltsmitglieder nach Haushaltsgrößen 1982	20
6	Durchschnittliche monatliche Pro-Kopf-Einkommen der Haushalte von Ehepaaren nach der Zahl der Kinder 1969 und 1973	21
7	Familiale Leistungen in Mio. der öffentlichen Haushalte . .	22/23
8	Erwerbstätige nach der Stellung in ihrem Beruf im Jahre 1984	24
9	Familien im April 1982 nach Beteiligung am Erwerbsleben	25
10	Vergleich der von Männern und Frauen normalerweise geleisteten Wochenarbeitsstunden im Jahre 1984 in 1000	26
10a	Vergleich der Beteiligung am Erwerbsleben von Männern und Frauen in Arbeitsstunden im Jahre 1984	27
11	Erwerbstätige Frauen nach Altersgruppen der ledigen Kinder 1972–1980 in 1000 und in % aller erwerbstätigen Frauen	27
12	Voll- und teilzeiterwerbstätige Mütter in vollständigen Familien nach der Kinderzahl in 1000	28
13	Erwerbsbeteiligung der alleinerziehenden Mütter mit ledigen Kindern unter 18 Jahren 1981	29
14	Wöchentliche Arbeitszeiten alleinerziehender Mütter mit ledigen Kindern unter 18 Jahren im Haushalte 1981	31
15	Bewohnte Wohneinheiten 1982 nach der Wohnfläche	36
16	Wohnungsbestand	37
17	Bewohnte reine Mietwohnungen in Wohngebäuden 1982 nach der Miete je m ² Wohnfläche	38

18	Schwangerschaftsabbrüche nach Indikationen in den Jahren von 1980–1984	50
19	Höhe der monatlichen Kindergeldzahlungen von 1955 bis 1986	60
20	Monatliche Entlastung der Familien durch Kindergeld, Kinderzuschlag und Steuerfreibetrag für Kinder	62
21	„Stiftung Mutter und Kind“, Mittel der Stiftung nach Ländern verteilt	68
22	Durch Stiftungsmittel geförderte Personen in den Ländern in den Jahren 1984 und 1985	69
24	Geförderte Schüler und Studenten sowie finanzieller Aufwand	75
25	Höchstbeträge für die zuschußfähige Miete oder Belastung	80/81
26	Höchstbeträge des berücksichtigungsfähigen Familieneinkommens nach Anzahl der Familienmitglieder 1986	83
27	Höhe des durchschnittlichen Wohngeldanspruchs in den Jahren 1970–1983	83
28	Wohngeld: Ausgaben und Empfänger	85
29	Bewilligung im öffentlich geförderten Wohnungsbau 1966–1983	91
30	Die Leistungen der öffentlichen Hand im Wohnungsbereich in der Bundesrepublik Deutschland 1974	93
31	Ehen aus den Jahren 1900 bis 1972 nach der Zahl der lebendgeborenen Kinder	143
32	Modell eines bedarfsorientierten und einkommensabhängigen Kindergeldes	149
33	Modell eines bedarfsorientierten und einkommensabhängigen Kindergeldes	150
35	Verfügbares Familien-„Einkommen“ in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen dargestellt am Beispiel einer vierköpfigen Familie	162/163

Schaubilder

1	Zuordnung der familienpolitischen Maßnahmen zu den Familienfunktionen	15
2	Die Familien in der Umverteilung – Steuern –	17
2a	Aufgliederung der Haushaltsnettoeinkommen nach sozialer Stellung 1983	25
3	Unterbringung nach Mindestprogramm der Kölner Empfehlungen 1971	35

Tabellenverzeichnis

IX

4	Schüler nach Schularten in 1000 und Anwendungsbereich des Bundesausbildungs- und Arbeitsförderungsgesetzes in der Bundesrepublik 1976	71
5	Entwicklung der Kinderzahl	142

Übersichten

I	Die vier Modelle zur Reform des Paragraphen 218	47/48
II	Beteiligung der familienpolitischen Ausschüsse im Bundestag und Bundesrat	161

Einleitung

Der Begriff Familienpolitik legt nahe, daß es eine geschlossene Politik zugunsten der Familien gibt. Da sich die Familien im Schnittpunkt sehr unterschiedlicher Bereiche des Lebens finden, leuchtet ein, daß die Familienpolitik nur als Zusammenfassung sehr verschiedener politischer Teilbereiche zu verstehen ist, wobei allerdings jeweils die Familie im Mittelpunkt der Überlegungen steht. Das erklärte Ziel der Familienpolitik in der 10. Wahlperiode war es, Bedingungen zu schaffen, die eine Entscheidung für das Leben in der Familie, für Kinder und für eine Tätigkeit im Haus und in der Familie nicht länger gegenüber anderen Entscheidungen benachteiligen und zwar in allen Fällen unter Beachtung des Solidaritäts- und Subsidiaritätsprinzips. Es ist Aufgabe dieser Arbeit, zu untersuchen, ob dieses Ziel im wesentlichen erreicht wurde. Dazu war es notwendig, zunächst einmal den Begriff der Familie, so wie er heute im allgemeinen verstanden wird, abzuklären und ihren Lebensraum sowie ihre rechtlichen Rahmenbedingungen zu umschreiben, und die Fülle familienpolitischer Maßnahmen aufzuzeigen. Die Bedeutung, die Familien heute haben, ergibt sich aus ihren Funktionen, die ausführlich dargestellt wurden, weil durch familienpolitische Maßnahmen hauptsächlich erreicht werden soll, daß Familien ihre Funktionen auch tatsächlich wahrnehmen können. Die Gegenüberstellung der familienpolitischen Maßnahmen einerseits und der Familienfunktionen andererseits zeigt dann die Lücken, die heute von der Familienpolitik noch nicht geschlossen sind. Der Schließung dieser Lücken dienen die einzelnen Vorschläge, die in diesem Buch einmal zu einer allgemeinen Bevölkerungspolitik, zum anderen zu einer konsequent subsidiär ausgestalteten Familienpolitik im engeren Sinne gemacht worden sind. Schließlich wurde noch die Frage gestellt, warum es bis heute nicht geglückt ist, eine Familienpolitik zu entwickeln, die den Zielen, die ich bereits genannt habe, Rechnung trägt. Hier wird nach denjenigen Rahmenbedingungen gefragt, die erfüllt sein müssen, um eine Familienpolitik zu ermöglichen, die die ihr gesetzten Anforderungen erfüllt. Sowohl organisatorische wie auch politische Gründe scheinen hier eine erhebliche Rolle zu spielen, abgesehen davon, daß es sich gezeigt hat, daß sich wissenschaftliche Überlegungen auch dann nicht durchsetzen können, wenn sie den offiziellen Zielsetzungen entsprechen.

Teil A: Gegenstand und allgemeine Bemerkungen zur Familienpolitik

1. Der Familienbegriff

Der Familienbegriff ist keineswegs eindeutig, weil er einmal Familie als Verwandtschaft, ein andermal Familie als kleinste Lebensgemeinschaft von Erwachsenen und Kindern meint. Die Vokabel „Familie“ ist erst im 17. Jahrhundert in der deutschen Sprache nachzuweisen¹. Allerdings gab es bereits im Altertum den Begriff „familia“. Damit war aber nicht nur die Familie (nach heutigem Verständnis) gemeint, sondern das gesamte Haus, das nicht nur aus Eltern und Kindern, sondern auch aus Gesinde und Seitenverwandten wie z.B. Brüdern, Schwestern etc. bestand. Freilich ist der deutsche Familienbegriff auch mannigfachen Wandlungen unterworfen, weil die Familie als Teil der Gesellschaft allen Wandlungen unterliegt, die auch die Gesellschaft treffen. So war z.B. die vorindustrielle Familie eine Totalität von Produktion, Konsumtion und Normvermittlung². Mit Heimindustrie und Manufaktur entstanden neue Haushaltsformen, die zunehmend vom Markt abhängig wurden. Damit lösten sich die traditionellen Haushaltsstrukturen auf, und die bis dahin übliche Großfamilie tendierte zunehmend zur Kleinfamilie hin, die nur noch aus Eltern, Kindern und Seitenverwandten etc. bestand. Mit zunehmender Industrialisierung und – damit verbunden – mit der Veränderung der Produktion aus den Haushalten, verkleinerten sich die Familien zu den nicht mehr reduzierbaren Kernfamilien im Sinne der 2-Generationen-Familie³. Diese 2-Generationen-

¹ *Geschichtliche Grundbegriffe*, Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland. Hrsg. v. OTTO BRUNNER, WERNER CONZE und REINHARD KOSELECK. Stuttgart 1975, S. 267f.

² ALFONS CRAMER: *Familie und Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1982, S. 12ff.

³ Ebenda.

Familie hat sich als relativ stabil bis hinein in die sechziger Jahre dieses Jahrhunderts erwiesen⁴. Das zeigt sich im übrigen auch noch im ersten Familienbericht, der als Familie eine Kleingruppe bezeichnet, in der die Eltern miteinander verheiratet sind⁵. Ende der 60er Jahre/Anfang der 70er Jahre wurden allerdings einige neue Probleme der Familie deutlich. Sie zeigten sich z. B. an steigenden Ziffern unehelicher Kinder, steigenden Scheidungszahlen, der Kommune-Bewegung und alternativen Lebensformen, der Problematisierung der Frauen- und Kinderrolle und der sogenannten Bildungskatastrophe⁶. Das alles führte zu einer Ausweitung des Familienbegriffes und damit zu einer Ausdehnung des familienpolitischen Objektbereiches, weil von nun an nicht nur die vollständige, sondern auch die unvollständige Familie als solche anerkannt wurde. Dementsprechend sind verschiedene gesetzgebende Maßnahmen zu verzeichnen, wie z. B. die Reform des Ehe- und Familienrechts vom 15. 6. 76⁷, nach der nun die Verantwortung für die Familie beiden Eltern – und nicht nur dem Familienvater – übertragen, und gleichzeitig das Recht der Frau auf eigene Erwerbstätigkeit ausdrücklich anerkannt wird.

Diesen Veränderungen in Bezug auf die Vorstellung über die Familie trägt der 3. Familienbericht ausdrücklich Rechnung. Danach wird Familie als eine durch Geburt oder Adoption von Kindern entstehende biologische

Tabelle 1
Die Ermittlung der Adressaten von familienpolitischen Maßnahmen 1982

Familien	absolute Zahlen (in 1000)	Prozent
insgesamt	22 882	100,0
Ehepaare ohne Kinder	5 924	25,0
Ehepaare mit Kindern	9 193	40,0
Alleinstehende Männer ohne Kinder ¹	1 476	6,4
Alleinstehende Männer mit Kindern	270	1,2
Alleinstehende Frauen ohne Kinder ¹	4 546	20,2
Alleinstehende Frauen mit Kindern	1 388	6,1

¹ Alleinstehende Männer und Frauen ohne Kinder sind Familien im Sinne dieser Statistik, wenn sie verwitwet oder geschieden sind.

Quelle: STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 1, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 3: Haushalte und Familien 1982, Stuttgart, Mainz 1983 (eigene Zusammenstellung).

⁴ EBEL/EIKELPASCH/KÜHNE: Familie in der Gesellschaft, Gestalt-Standort-Funktion, Opladen 1984, S. 53f.

⁵ 1. Familienbericht der Bundesregierung vom 25. 1. 1968 *BT Drs. V/2532*, S. 7f.

⁶ ALFONS CRAMER: Familienpolitik als Sozialpolitik, in: *Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Gegenwartskunde SH 4 Jg. 32*, Opladen 1983, S. 178 ff.

⁷ Erstes Gesetz zur Reform des Ehe- und Familienrechts, *BGBI I 1976*, S. 1421.

oder soziale Kleingruppe zusammenlebender Menschen definiert, wobei solche Kleingruppen als „Normalfamilien“ bezeichnet werden. Von ihnen gibt es natürlich Abweichungen verschiedener Art, z. B. die Familie, die aus alleinerziehenden Müttern bzw. Vätern und ihren Kindern besteht⁸. Dazu kommen noch Lebensgemeinschaften unverheirateter Paare, die allerdings nach einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes⁹ in einer Wohn- und Wirtschaftsgemeinschaft leben müssen, um in den Genuß von familienpolitischen Maßnahmen zu kommen¹⁰.

Dieser weite Familienbegriff ist auch rechtlich vertretbar. Das 4. Buch des BGB über das Familienrecht enthält nämlich keine Begriffsbestimmung der Familie. Außerdem wird die Familie hier nicht als eine nach außen hin in Erscheinung tretende rechtliche Einheit vorausgesetzt. Weiterhin ergibt sich auch aus der Wortverknüpfung „Ehe und Familie“ im Artikel 6 des Grundgesetzes (GG) keine einheitliche Begriffsbestimmung der Familie im verfassungsrechtlichen Sinn¹¹.

Der hier referierte Familienbegriff ist eine pragmatische Definition, die man letzten Endes auf den Nenner bringen kann, daß als Familie alle die Kleingruppen bezeichnet werden, in denen Kinder leben. Diese Kleingruppen sind auch die Adressaten der Familienpolitik. Allerdings wenden sich

Tabelle 2
Familien¹ mit ledigen Kindern

Familien	absolute Zahlen (in 1000)	Prozent
Insgesamt	10 852	100,0
Ehepaare mit Kindern	9 193	84,71
Alleinstehende Männer mit Kindern	270	2,49
Alleinstehende Frauen mit Kindern	1 388	12,79

¹ In dieser Statistik sind 961 000 Familien mit ausländischen Bezugspersonen enthalten.

Quelle: STATISTISCHES BUNDESAMT, a.a.O.

⁸ 3. Familienbericht der Bundesregierung vom 20. 8. 1979 BT Drs. 8/3121, S. 13.

⁹ Bundesverwaltungsgerichtsurteil vom 20. 1. 1977 VC 62/75.

¹⁰ Vgl.

- CLAUDIA BORN, CHRISTINE VOLLMER: Familienfreundliche Gestaltung des Arbeitslebens, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1983.
- DIETER CLAESSNER, ARNO KLÖNNE, ARMIN TSCHOEPE: *Sozialkunde der Bundesrepublik Deutschland*, Hamburg 1985.
- Familien in der Bundesrepublik Deutschland, *Information zur Politischen Bildung*, Heft 206, Bonn 1985.

¹¹ ECKHARD ASSMANN: *Formen und rechtliche Komponenten der Familienpolitik*, Bielefeld 1984, S. 202f.

bestimmte familienpolitische Maßnahmen auch an kinderlose Partner und zwar mit dem Ziel der Erleichterung der Familiengründung¹².

Da alleinstehende Männer und Frauen ohne Kinder im allgemeinen nicht Adressaten der Familienpolitik sind, kann man insgesamt 6022000 „Familien“ Alleinstehender ohne Kinder von der Gesamtanzahl der in Tabelle 1 genannten „Familien“ abziehen. Somit verbleibt ein Rest von 16860000 vollständigen und unvollständigen Familien; darin sind insgesamt 1501000 Familien mit ausländischen Bezugspersonen enthalten.

Familienpolitische Maßnahmen für verheiratete kinderlose Paare zum Zwecke der Erfüllung der Generationsfunktion beziehen sich im allgemeinen nur auf Ehepaare jüngeren, höchstensfalls mittleren Alters. Wenn man also davon ausgeht, daß die Adressaten der Familienpolitik maximal 45 Jahre alt sein dürften, ergibt sich eine Anzahl von 1328000 Ehepaaren ohne ledige Kinder, für die diese spezifischen Maßnahmen in Betracht kämen¹³. Zu der so ermittelten Zahl der Adressaten für die allgemeinen familienpolitischen Maßnahmen ist noch die Zahl jener Familien hinzuzurechnen, deren verheiratete Kinder familienpolitische Maßnahmen erhalten (z. B. BAföG). Über die Anzahl dieser Familien gibt es keine statistischen Unterlagen.

2. Die allgemeinen Auffassungen der Parteien zur Familienpolitik

Überblickt man die verschiedenen Äußerungen der Parteien zur Familie bzw. zur Familienpolitik, so zeigt sich, daß sie im allgemeinen ziemlich einhellige Auffassungen vertreten:

- Alle Parteien betonen die Bedeutung der Familie als der kleinsten sozialen Einheit, die bestimmte Aufgaben in Bezug auf die Kinder zu erfüllen hat.
- Alle Parteien betonen die Gleichstellung von Mann und Frau in der Familie/Beruf und
- alle Parteien erkennen das Selbstbestimmungsrecht der Familie an.

Natürlich gibt es bei genauem Hinsehen Nuancen zwischen den einzelnen Parteien, wobei allerdings fraglich ist, ob man deren Äußerungen in den

¹² *Familie und Arbeitswelt*, Gutachten des wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim BMJFG. Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1984, S. 26.

¹³ INGRID LANGER-EL SAYED: a.a.O., S. 141 ff.

verschiedenen Programmen und sonstigen Publikationen wörtlich nehmen sollte¹⁴.

Was die Definition der Familie angeht, sind sich CDU/CSU einerseits und SPD bzw. FDP und „Die Grünen“ andererseits ziemlich einig. So schreibt z. B. die CDU:

„Ehe und Familie haben sich als die beständigsten Formen menschlichen

Tabelle 3
Verheiratete oder zusammenlebende Paare ohne ledige Kinder 1982
nach ihrem Alter

Insgesamt	absolute Zahlen (in 1000)	Prozent
Unter 25 Jahren	166	2,8
25–35 Jahre	696	11,3
35–45 Jahre	466	7,9
45–55 Jahre	893	15,1
55–65 Jahre	1 447	24,4
65 Jahre und älter	2 282	38,5

Quelle: STATISTISCHES BUNDESAMT a.a.O.

- ¹⁴ – Arbeitsgruppe „Familienpolitik der SPD-Fraktion: Verbesserung der Familienförderung und des Kinderlastenausgleichs“. Oktober 1984.
- Beschlüsse zur Familienpolitik, SPD Parteitag Hamburg 15.–19. 11. 1977.
 - SPD Grundsatzprogramm, Bad Godesberg, 13.–15. 11. 1959.
 - Grundsatzprogramm der CDU, 26. Bundestagsparteitag, 23.–25. 10. 1978 Ludwigs-hafen.
 - Essener Leitsätze der CDU, Bundesparteitag Essen 1985.
 - Leitsätze zur Familienpolitik, Bonn, Mai 1976.
 - „Wir lieben Kinder“: Die neue Familienpolitik der CDU und der Bundesregierung, Bonn 1985.
 - „Die sanfte Macht der Familie“, Leitsätze der CDA, 19. Bundestagung CDA, 9.–11. 10. 1981, Mannheim/Rosengarten.
 - „Familienpolitik im Wandel“. Bericht der Kommission Familienlastenausgleich der CDU–CSU Bundestagsfraktion, 10. 4. 1985.
 - CSU Dokumentation: „Familie, Lebensform mit Zukunft“, München, 1984.
 - „Familie im gesellschaftlichen Wandel“, Familienpolitischer Kongress der CSU, Nürnberg 27. 7. 1985.
 - „Freiheit braucht Mut“, Wahlaussage der FDP, Bundesparteitag 29./30. 1. 1983 in Freiburg.
 - „Versprochen – Gehalten“, Arbeitsbericht der FDP-Fraktion im deutschen Bundestag, Bonn, Juli 1984.
 - Programm zur Gleichberechtigung. 29. Bundesparteitag der FDP in Mainz 12.–14. 11. 1978.
 - GAL Kurzprogramm zur Landtagswahl. Düsseldorf, 1985.
 - GAL (Grüne alternative Liste) Kommunalpolitisches Programm, Münster, 1984.

Zusammenlebens erwiesen. Sie sind das Fundament unserer Gesellschaft und unseres Staates. Sie stehen unter dem besonderen Schutz unserer Verfassungsordnung. Weder der Staat noch andere gesellschaftliche Lebensformen können sie ersetzen. Die Familie ist als Lebens- und Erziehungsgemeinschaft der erste und wichtigste Ort individueller Geborgenheit und Sinnvermittlung.“¹⁵

Sie verstehen also die „Familie als Ort, wo der Mensch Schutz und Hilfe erfährt und Gemeinschaft erlebt. Familie ermöglicht besser als jede andere Form menschlichen Zusammenlebens die Freiheit des Einzelnen“¹⁶.

Damit ist die Familie für die CDU/CSU „die erste und wichtigste Erziehungsgemeinschaft für das Kind“¹⁷.

Demgegenüber sehen die SPD, die FDP und „Die Grünen“ Familien als auf Dauer angelegte Lebensgemeinschaften eines oder mehrerer Erwachsener mit einem oder mehreren Kindern¹⁸. Die Grünen betonen allerdings, daß nicht nur die formell abgeschlossene Ehe rechtlich und sozial abgesicherte Lebensform sein soll, sondern auch die nicht ehelichen Lebensgemeinschaften und andere familienähnliche Beziehungen¹⁹.

Dennoch halten die hier genannten Parteien (die SPD, die FDP und Die Grünen) – die Familie im Sinne der Lebensgemeinschaften von Erwachsenen und Kindern – „trotz aller Einschränkungen und Ausnahmen für die intimste und stabilste Gemeinschaft mitmenschlicher Beziehungen“²⁰.

Hier zieht sich also ein gravierender Unterschied zwischen den beiden Parteiblöcken: Während die christlichen Parteien nur dann von Familie sprechen, wenn es sich um Verheiratete oder Alleinstehende mit Kindern handelt, zeigen alle anderen Parteien eine wesentlich offenere Auffassung. Für sie bestehen „Familien“ bereits dann, wenn Erwachsene mit Kindern zusammenleben, gleichgültig, ob die Erwachsenen nun verheiratet sind oder nicht. Diese Einstellung widerspricht nicht der Forderung des Art. 6 GG, nach dem Ehe und Familie unter dem besonderen Schutz des Staates stehen, weil aus dem Art. 6 GG andererseits kein Diskriminierungsgebot gegenüber persönlichen Entscheidungen für andere Lebensformen abzuleiten ist²¹.

Außerdem gehen alle Parteien von einer partnerschaftlichen Beziehung

¹⁵ Grundsatzprogramm der CDU, a. a. O., S. 132.

¹⁶ CDU – Leitsätze zur Familienpolitik, a. a. O., S. 2.

¹⁷ Grundsatzprogramm der CDU, a. a. O., S. 132.

¹⁸ Beschlüsse zur Familienpolitik (SPD), a. a. O., S. 10.

¹⁹ DIE GRÜNEN: *Kurzprogramm*, a. a. O., S. 75.

²⁰ F. FOCKE: Bilanz und Perspektiven sozialdemokratischer Familienpolitik, in: *Familie – Sozialdemokratische Fachkonferenz 14.–15. 5. 1976 in Darmstadt*. Der Vorstand der SPD, (Hg.), Bonn 1976, S. 38.

²¹ 2. Familienbericht des Landes NRW, Düsseldorf 1980, S. 7.

zwischen Männern und Frauen aus, wenn dieses Ziel der Familienpolitik auch noch in keiner Weise erreicht worden ist. Zwar gibt es auch in diesem Punkt Unterschiede. So liest man in den Veröffentlichungen der CDU/CSU immer wieder die Formel von der „natürlichen Ordnung“ innerhalb der Familie²², wobei allerdings offen bleiben muß, was die CDU/CSU mit diesem Schlagwort eigentlich meint. Nimmt man die Ideologisierung der Mutterrolle in Veröffentlichungen der CDA²³ hinzu²⁴, so läßt sich die Interpretation vertreten, daß die CDU/CSU unter der „natürlichen Ordnung“ innerhalb der Familie die Festlegung der „(Ehe)Frauen auf die Mutterrolle meint. Dem entspricht im übrigen das allgemeine christliche Menschenbild, nach dem der Mann das Haupt, die Frau das Herz der Familien und die Kinder der Segen Gottes sind²⁵. Im übrigen ist das christliche Menschenbild, das allein CDU/CSU-Veröffentlichungen zugrunde liegt, ein feststehender – also indisponibler – Begriff. Die CDU/CSU erkennt Familien nur dann an, wenn sie auf einer Ehe basieren, die grundsätzlich auf Lebenszeit geschlossen wird. Sie übernimmt damit auch die christlichen Werte, beispielsweise die lebenslange Treue der Ehepartner, und erkennt damit also alle nichtehelichen Lebensgemeinschaften nicht als Familien und Ehen an, die vom Grundgesetz geschützt sind. Dies wird von der CDU–CSU auch damit begründet, daß nichteheliche Lebensgemeinschaften keinerlei Rechtsbindungen eingehen, auch wenn sie dadurch auf Rechtsschutz verzichten²⁶. Alle anderen Parteien sehen die Familien als Strukturelement der Gesellschaft an, das sich immer dann verändern wird, wenn sich auch die Gesellschaft verändert²⁷.

Auch in Bezug auf die wünschbare – und teilweise praktizierte – Familienpolitik sind sich die verschiedenen Parteien im Grundsatz ziemlich einig. Aus den Verlautbarungen der „Grünen“ läßt sich aber herauslesen, daß sie besonderen Wert darauf legen, daß – durch welche politischen Maßnahmen auch immer (Herrschaftsstrukturen der heutigen Gesellschaft und damit auch der Familie) abzubauen sind²⁸. Für die beiden großen Parteien und auch für die FDP erscheint die Familienpolitik dagegen als „Bestandteil der

²² Vgl. INGRID LANGER-EL SAYED, a. a. O., S. 132 ff.

²³ Christlich-Demokratische Arbeitnehmerschaft.

²⁴ „Die sanfte Macht der Familie“ Leitsätze der CDA. 19. Bundestagung der CDA 9.–11. 10. 1981, Mannheim-Rosengarten.

²⁵ ALFONS CRAMER, a. a. O., S. 100.

²⁶ „Das Familienbild der CDU/CSU“ in: *Familienpolitik im Wandel*, Hrsg. von der CDU/CSU BUNDESTAGSFRAKTION Bonn, 1986.

²⁷ Beschlüsse zur Familienpolitik (SPD), a. a. O., S. 10.

²⁸ Die Grünen, Kurzprogramm, a. a. O., S. 75.

Gesellschaftspolitik aus einem Guß“²⁹ bzw. als „entscheidender Bestandteil einer umfassenden Gesellschaftspolitik“³⁰. Dies bedeutet für die großen Parteien, daß ihnen ein geschlossenes familienpolitisches Konzept vorschwebt, während „Die Grünen“ glauben, daß Kinder- und Jugendpolitik einerseits und Frauenpolitik andererseits dazu ausreichen, um ihr Ziel – die gewaltfreie Gesellschaft – zu erreichen. Im Gegensatz zu „Den Grünen“, die letztendlich nur die Gesellschaft als Ganzes im Auge haben, sehen die beiden großen Parteien auch die Situation der Familien innerhalb der Gesellschaft. Allerdings gibt es auch hier Unterschiede. Die CDU–CSU hat im wesentlichen einen wirtschaftlichen Ausgleich zwischen Familien mit zu versorgenden Kindern und den übrigen Personen im Auge. Sie will durch die verschiedensten Maßnahmen die Lasten ausgeglichen wissen, die Menschen durch die Erziehung von Kindern auf sich nehmen. Einen weiteren Schritt geht hier freilich die SPD, wenngleich auch für sie der Ausgleich zwischen „Familien“ und anderen Personen notwendig ist. Darüber hinaus strebt sie das Ziel an, auch innerhalb der Gruppe der Familien einen Ausgleich zwischen denen, die relativ viel verdienen, und denen, deren Einkommen gering ist, zu bewirken. Dies umschreibt die SPD mit dem familienpolitischen Ziel „Ausgleich für ungerechte Verteilung der Lebenschancen der Kinder“³¹. Dieses Ziel schlägt sich in vielen einzelnen Initiativen der SPD nieder, wie z.B. in der Forderung nach einem degressiven Kindergeld oder dem Prinzip des BAföG.

3. Die Funktionen der Familie

Faßt man die Aufgaben der Familien zusammen, so ergeben sich folgende Funktionen:

- die generative Funktion, d. h. die Funktion der Familie für die Erhaltung der Gesellschaft zu sorgen.
- die Haushaltsfunktion, d. h. die Bereitstellung eines Rahmens für die Familie, innerhalb dessen sämtliche andere Funktionen überhaupt erst erfüllt werden können. Dabei handelt es sich um Kleidung, Ernährung und Wohnung.
- die Erziehungsfunktion, die vor allen Dingen die Normübermittlung der Gesellschaft an die Kinder meint.

²⁹ H. KOHL: Familie, Chancen zur Gestaltung des Fortschritts, in: *Die Familie – Unsere Zukunft* 1974, S. 8.

³⁰ Beschlüsse zur Familienpolitik (SPD), a. a. O., S. 10.

³¹ „SPD: Abbau schichtspezifischer Benachteiligungen“, in: INGRID LANGER-EL SAYED: a. a. O., S. 145 ff.

- die Platzierungsfunktion. Hierbei ist in erster Linie die Verantwortung der Eltern für die schulische und berufliche Entwicklung der Kinder gemeint.
- die Erholungsfunktion. Hiermit sind alle die Aktivitäten der Familie gemeint, die dafür Sorge tragen sollen, daß die Familienmitglieder Erholung von ihrem Alltag finden.

Die Herausarbeitung dieser Funktionen der Familie erscheint einerseits etwas künstlich, weil hier systematisiert wird, was in der Realität zusammenfällt. Andererseits ist eine solche Systematisierung aber auch recht nützlich. Sieht man sich nämlich die familienpolitischen Maßnahmen im einzelnen an, so kann man feststellen, daß sie entweder an der einen oder an der anderen oder schließlich auch an mehreren Funktionen gleichzeitig anknüpfen.

a) Die generative Funktion der Familie

Es ist unumstritten, daß die Erhaltung und Vergrößerung einer Gesellschaft durch die Geburt von Kindern gesichert wird, die in ihrer überwiegenden Zahl in Ehen und festen Partnerschaften zur Welt kommen. Im allgemeinen wird in der Literatur davon ausgegangen, daß die gesamtgesellschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge für das generative Verhalten der Menschen verantwortlich zu machen sind. Die Geburt von Kindern wird aber darüber hinaus im wesentlichen von den Verhältnissen in den einzelnen Familien bestimmt, vor allem von der Entwicklung ihrer Lebens- und Leistungszusammenhänge. Wenn z. B. der oder die Einkommensträger einer Familie arbeitslos sind, wird wahrscheinlich die Geburt eines Kindes zurückgestellt, bis die Einkommenslage der Familie sich geklärt bzw. verbessert hat. Zwar kann man sich durchaus Möglichkeiten vorstellen, wie der Staat hier helfend eingreifen könnte, indem er nämlich auf die wirtschaftlichen Verhältnisse der Familie direkt Einfluß nimmt. Allerdings besteht heute eine grundsätzliche Zurückhaltung in Bezug auf die Stärkung der generativen Funktion der Familie, da während des Dritten Reiches gerade auf diese Funktion ein besonderes Gewicht gelegt wurde. Allerdings ist in einem demokratischen Staat eine unmittelbare Beeinflussung der generativen Funktion der Familie auch gar nicht möglich, weil es dem demokratischen Verständnis nicht entspricht, in die Privatsphäre der Familien einzugreifen. In Anbetracht dessen, daß das generative Verhalten von Menschen an die ökonomischen Bedingungen der Familie geknüpft ist, können Maßnahmen, die auch generatives Verhalten beeinflussen, nur an den ökonomi-

schen Verhältnissen der Familie ansetzen. Dabei kann es sich dann um sehr unterschiedliche Leistungen des Staates oder gesellschaftlicher Gruppen handeln, die – insgesamt gesehen – die wirtschaftliche Kraft, das Wohnumfeld und/oder die soziale Stellung der Familien verbessern.

b) Die Haushaltsfunktion der Familie

Eine der wichtigsten Funktionen, die Familien leisten, ist die sogenannte Haushaltsfunktion, weil der Haushalt nicht nur die ökonomische Sicherung der Familie darstellt, sondern darüber hinaus einen Ausgleich für die Belastung des modernen Arbeitslebens in der häuslichen Sphäre schafft. Im Haushalt werden im übrigen die wichtigsten Grundbedürfnisse des Lebens wie z. B. Ernährung, Kleidung und Wohnung befriedigt. Wie dies allerdings geschieht, hängt nicht zuletzt von dem Lebensstandard der Gesellschaft ab. So geht es beispielsweise im Falle der Ernährung nicht etwa darum, den Hunger als solchen zu stillen; was jeweils gegessen wird, hängt nicht zuletzt von dem Ernährungsniveau ab, das in der jeweiligen Gesellschaft besteht. Ähnliches ist über die Versorgung mit Kleidung zu sagen. Sie entspricht einmal der jeweiligen Lebenssituation, folgt andererseits aber auch bestimmten modischen Erfordernissen. Auch die Versorgung mit Wohnraum ist für Familien und deren einzelne Mitglieder von großer Bedeutung, kann man doch Wohnraum – jedenfalls von einem bestimmten Umfang an – auch als einen Freiraum der Familie bezeichnen.

Die Bedeutung des Haushalts – dessen Einzelaufgaben hier nur sehr kurz skizziert wurden – wird von den Politikern in den meisten Fällen unterschätzt, zumal der Haushalt den Rahmen abgibt, innerhalb dessen die Familien alle übrigen gesellschaftlich relevanten Funktionen wie z. B. die Erziehungs- und Platzierungsfunktionen wahrnehmen. Dies alles zeigt bereits die Wichtigkeit des Haushaltes für die Gesellschaft. Dadurch sind auch alle finanziellen und materiellen Hilfen gerechtfertigt, die der Staat gegenüber den Familien leistet.

c) Die Erziehungsfunktion der Familie

Die Erziehungsfunktion der Familie besteht hauptsächlich aus zwei Aufgabenbereichen. Zunächst ist die Übermittlung der gesellschaftlichen Normen und Werte an die nachfolgende Generation zu nennen. Zwar sind Normen und Werte in den einzelnen Gesellschaftsordnungen und auch für die ver-

Stichwortverzeichnis

- Adoptionsrecht 49 ff., 52
Alleinerziehende 2, 27 f.
Anerkennung von Erziehungszeiten in der Rentenversicherung 69
Arbeitsbedingungen 28 ff., 103 ff., 144 f.
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen 32
Arbeitsförderung 29 ff., 71 ff., 105
Arbeitsmarkt 24 ff., 103 ff., 139, 144 f.
Arbeitsplatzsituation 103 ff.
Arbeitszeiten 103 f., 128
Ausbildung 70 ff., 103 ff.
Ausbildungsförderung 70 f., 133 f.
Ausbildungsfreibeträge 70, 77 f., 96, 133 f., 151
- „Baby-Jahr“ (Erziehungszeiten im Rentenrecht) 69, 124, 156
BAföG 8, 14, 70 ff., 116, 132, 151
Beratungsstellen 14, 111 f., 127
Berufsförderungen 291
Beschäftigungsförderung 30 f.
Besucherfreibetrag 96
Beurlaubung 104 f.
Bevölkerungspolitik 138, 140 ff., 144 ff.
Bildungseinrichtungen 14, 107 ff., 134
Bundesstiftung „Mutter und Kind“ 67 f., 124, 152, 155
- Ehegattensplitting 70, 95 f.
Ehegattensplitting 116 f.
Ehe- und Familienrecht 2, 39 ff.
Einkommen 16 ff.
Einkommensfreibeträge 60
elterliches Sorgerecht 43 f.
Emissionschutz 99 ff.
Erholungsanlagen 110, 135 f.
Erholungsmaßnahmen 112 f., 135 f.
Erster Familienbericht 2
Erwachsenenbildung 108
Erziehungsberatung 112, 127
- Erziehungsgeld 14, 65 ff., 121 f., 127 f., 148 ff., 154 f.
Erziehungsjahr (Erziehungszeiten in der Rentenversicherung) 69, 124
Erziehungsurlaub 65 f., 104, 121 f., 127 f.
- Familienberichte 173
Familieneinkommen (Haushaltsnettoeinkommen) 149 f.
Familienfreizeit 108 f.
Familiengründung 120
Familienlastenausgleich 57, 152, 155, 174
Familienmitversicherung 84 f.
Familienplanung 114
familienpolitisch relevante Gesetzgebung 158 ff.
familienpolitische Ziele 152 ff.
Familiensplitting 117, 174 f.
Familienverbände 171
Ferien- Erholungsmaßnahmen 14, 112 ff., 136
Fortbildung 70 ff.
Frauenpolitik 157
Freizeitanlagen (Sportanlagen) 14, 100, 108 ff., 135 f.
- Geburtenrate 141 f.
Gesetzliche Unfallversicherung 86
Gleichberechtigung der Frau 14, 39, 120
- Haushalt 16 f.
Haushaltsfreibetrag 70, 96, 117
Haushaltshilfe 85
Haus- und Familientätigkeit (Hausarbeit) 120, 139, 145 f.
Heime (Kinder- u. Jugendheime) 129
- Jobsharing 31
Jugendhilferecht 52 ff.
Jugendzentren 108, 121

- Kinderbetreuungsfreibetrag 62 f.
 Kinderbetreuungskosten 96
 Kinderfeindlichkeit 145
 Kinderfreibeträge 60 ff., 70, 95 f., 116 ff., 151
 Kindergarten 11, 14, 52, 107, 121, 125 f., 130
 Kindergeld 8, 14, 21, 57 ff., 72, 116, 122 ff., 148 ff., 154 f.
 Kindergeldzuschlag 58 f., 61, 70, 95, 156
 Kinderkrankengeld 85
 Kinder- u. Jugendheime 14, 52 f.
 Kinderumschlag 59
 Koordination familienpolitischer Maßnahmen 160 ff.
 Krankengeld 84
 Krankenversicherung 57
 Krankenversicherung 84 f.
 Kuren 14
 Kuren (Kinder- Mütterkuren) 85

 Lastenzuschuß für Wohneigentum 79 ff.
 Lernmittelfreiheit 134

 Müttergenesungswerk 113 f., 136
 Mutterschaftsgeld 65, 121 f.
 Mutterschaftshilfe 65
 Mutterschaftsurlaub 65, 121 f.
 Mutterschutz 57, 63 ff., 121 f.

 Ökologische Leistungen 97 ff.
 Organe der Familienpolitik 165 ff.

 Pädagogische Angebote 106 ff.
 § 218 StGB 45 ff., 67, 112
 Pflegeeltern 129 f.
 Pflegekinder 49 f., 52 f., 129 f.

 Solidaritäts- und Subsidiaritätsprinzip 152 ff.
 Sozialer Wohnungsbau 79, 87 ff., 121
 Sozialisation 98 f., 125
 Sozialisationsbedingungen 99
 Sozialwissenschaften und Familienpolitik 172 ff.

 Sozialwohnungen 89 f., 120 f.
 Spielplatz/Spielfläche 14, 99 f., 108 ff., 121, 126, 135 f.
 Sportanlagen 109 f., 121, 135
 Scheidungsrecht 41 f.
 Schule 11, 14, 72 ff., 107, 125 f., 130 ff.
 Schulpsychologischer Dienst 112, 127
 Schwangerschaft 121
 Schwangerschaftssozialfond 68
 Sterbegeld 84
 Steuerermäßigungen, Steuervorteile, Steuerfreibeträge 72, 96 f., 116 f., 148, 151, 154
 Steuerersparnisse 57, 60
 Steuerliche Vergünstigungen 14, 88, 93, 94 ff.

 Tagesmütter 129 f.
 Teilzeitarbeit 25, 31
 Teilzeitbeschäftigung 104 f., 128
 Transfereinkommen/Transferleistungen 18 ff., 116, 173
 Träger der Familienpolitik 166 ff.

 Umschulung 70 ff.
 Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen 32

 Volkshochschulen 107 f., 134
 Vorsorgeaufwendungen 96
 Vorsorgeuntersuchungen 85, 121
 Vermögensbildung (Sparförderung) 14

 Weiterbildung 14
 Wochenhilfe 84
 Wohlfahrtsverbände 111 ff., 166 ff., 171
 Wohnberechtigungsschein 89, 121
 Wohngeld 14, 79 ff., 116, 118
 Wohnqualität 99 f.
 Wohnung 32 ff., 98 ff., 139, 146
 Wohnungsbau 87 ff., 134
 Wohnumwelt 32 ff., 98 ff., 121, 126, 139, 147, 155
 Wohnumweltverbesserung 14, 98 ff.
 Wohnversorgung 79, 87 f.