

Nicole Kramer

Neue soziale Bewegungen, Sozialwissenschaften und die Erweiterung des Sozialstaats

Familien- und Altenpolitik in den 1970er und 1980er Jahren *

In den 1970er und 1980er Jahren wuchs die Kritik am normierenden, gar bevormundenden Staat, der zu viele Lebensbereiche reguliere und seine Machtsphäre dadurch ausdehne. Zivilgesellschaftliche Strukturen gewannen dafür an Bedeutung, was sich in der steigenden Zahl von Bürgerinitiativen, Stadtteilgruppen und Selbsthilfevereinigungen ausdrückte. Auch das Prinzip des Sozialstaats blieb von dieser Kritik nicht ausgenommen. Das zunehmende Protestpotenzial innerhalb der Gesellschaft, schrieb der Soziologe Ralf Dahrendorf in einem Zeitungsartikel 1980, zeige sich nicht nur in der Mobilisierung für Anti-Atomkraft-Proteste, der Friedensbewegung oder im Aufstieg der Grünen, sondern führe auch zu einer wachsenden Ablehnung des »bürokratisierten Sozialstaats«. Der liberale Denker prognostizierte eine Neuorientierung der Sozialpolitik, die »Teilhabe und Selbstbestimmung« charakterisiere.¹

Im Zentrum dieses Beitrags stehen die sozialpolitischen Reformen der 1980er Jahre. Ziel ist es, diese in die gesellschaftlichen Wandlungsprozesse einzuordnen, die unter anderem die Voraussetzung für die Entstehung der mit dem Sammelbegriff »Neue soziale Bewegungen« bezeichneten Gruppen schufen. Die Geschichte der bundesrepublikanischen Sozialpolitik und Sozialstaatlichkeit² soll auf diese Weise mit dem gesellschaftlichen Wandel der 1970er und 1980er Jahre in Bezug gesetzt werden.

Der Beitrag konzentriert sich auf zwei sozialpolitische Bereiche: Erstens geht es um die Gleichberechtigung der Frauen im Rahmen der Familienpolitik. Zweitens werden die Auseinandersetzungen um die Situation der betagten Bevölkerung und der Ausbau der Altenpolitik näher betrachtet. Beide Bereiche wiesen im Zeitraum der 1980er Jahre im

* Der Beitrag basiert auf Ergebnissen, zu denen ich im Rahmen des Projekts »Wohlfahrtsstaatlichkeit im Wandel: Alter, Pflege, Wohlfahrtsstaat. Gesellschaftliche Herausforderung und sozialpolitische Bearbeitung in der Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien und Italien, 1960–1990« gekommen bin, das von der DFG finanziert und zwischen August 2010 und Juli 2012 am Zentrum für Zeithistorische Forschung in Potsdam durchgeführt wurde.

1 Ralf Dahrendorf, »Ein Klassenkampf ohne Klassen«. Viele wollen die Wohltaten der Modernität erhalten, aber dafür nicht zahlen, in: Die ZEIT, 12.9.1980. Solche Aussichten stimmten den liberalen Denker freilich sehr positiv, kamen sie doch seiner Vorstellung von einer Beschränkung des Sozialstaats entgegen.

2 Zur historischen Forschung über Sozialpolitik und Sozialstaatlichkeit in der Bundesrepublik der 1970er und 1980er Jahre vgl. die Reihe »Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945«, insb. Martin H. Geyer (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 6: 1974–1982 Bundesrepublik Deutschland. Neue Herausforderungen, wachsende Unsicherheiten, Baden-Baden 2008; Manfred G. Schmidt (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 7: 1982–1989 Bundesrepublik Deutschland. Finanzielle Konsolidierung und institutionelle Reform, Baden-Baden 2005. Weitere wichtige Bücher zu diesem Forschungsfeld sind: Friedhelm Boll/Anja Kruke (Hrsg.), Der Sozialstaat in der Krise. Deutschland im internationalen Vergleich, Bonn 2008 (entspricht dem Rahmenthema-Teil des AfS 47, 2007); Hans Günter Hockerts/Winfried Süß (Hrsg.), Soziale Ungleichheit im Sozialstaat. Die Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien im Vergleich, München 2010. Demnächst erscheint auch die Habilitationsschrift von Winfried Süß, Von der Reform in die Krise. Der westdeutsche Wohlfahrtsstaat 1966–1982.

Vergleich zu anderen sozialpolitischen Feldern eine eher hohe Reformdynamik auf.³ Zudem eignen sie sich, um – und das ist hier zentral – den Blick über die Ebene der Partei- und Bundespolitik hinaus auf bisher wenig beachtete gesellschaftliche Akteure (Frauenbewegung, Seniorenverbände wie die »Grauen Panther«) zu erweitern⁴, die sich, in ihrem Bestreben, die Gesellschaft zu verändern, häufig mit sozialpolitischen Fragen auseinandersetzen.⁵ Traditionelle Kräfte sozialpolitischer Reformen wie die Wohlfahrtsverbände, deren durch sozialpolitische Praxis und die Nähe zur Sozialstaatsklientel geprägte Position bereits gut erforscht ist, werden hingegen für die folgende Untersuchung ausgeblendet.⁶

Schließlich wird ein weiteres Feld in die Betrachtung einbezogen: die Sozialwissenschaften. Mit der Expansion des Wohlfahrtsstaats hatten sie immens an Bedeutung gewonnen. Ihre Expertise war durch vermehrte staatliche Planungs-, Steuerungs- und Koordinierungsaufgaben sehr gefragt.⁷ Die sich nach 1945 stark empirisch ausrichtenden Sozialwissenschaften lieferten Instrumente zur Evaluierung des Sozialstaats sowie zur Beobachtung gesellschaftlicher Zusammenhänge.⁸

Im Folgenden soll dem Wandel von Sozialpolitik nachgespürt werden, wobei es darum geht, Bewegungskräfte und Richtung zu bestimmen. Welche sozialpolitischen Vorstellungen entstanden im Umfeld der Neuen sozialen Bewegungen? Inwieweit konnten die Sozialwissenschaften Veränderungspotenzial entfalten? Welche neuen sozialpolitischen Handlungsfelder etablierten sich und welche Aufgaben übernahm der Sozialstaat damit? Wie veränderten sich sozialpolitische Logiken und Prinzipien?

Zeitlich liegt der Fokus des Beitrags auf den 1980er Jahren, die jedoch nicht als abgeschlossene Dekade behandelt werden. In der Retrospektive zeichnet sich der Regierungswechsel 1982/83 kaum als politische Zäsur ab, vielmehr gehen die ersten zeitgeschichtlichen Deutungen jenes Jahrzehnts davon aus, dass sich bereits in den 1970er Jahren ent-

3 *Andreas Wirsching*, Abschied vom Provisorium. Die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland 1982–1990, München 2006, S. 340 und 349.

4 Ein solches Interesse für gesellschaftliche Akteure außerhalb der traditionellen Institutionen wie Regierung, Parlament und Parteien ist Kennzeichen einer neuen Politikgeschichte, die für diese Erweiterung den Begriff des »Politischen« eingeführt hat. Vgl. *Willibald Steinmetz*, Neue Wege einer historischen Semantik des Politischen, in: *ders.* (Hrsg.), »Politik«. Situationen eines Wortgebrauchs im Europa der Neuzeit, Frankfurt am Main 2007, S. 9–40. Ausführungen zur Neuen Politikgeschichte oder Kulturgeschichte der Politik finden sich bei *Ute Frevert*, Neue Politikgeschichte. Konzepte und Herausforderungen, in: *dies./Heinz-Gerhard Haupt* (Hrsg.), Neue Politikgeschichte. Perspektiven einer historischen Politikforschung, Frankfurt am Main 2005, S. 7–26; *Thomas Mergel*, Überlegungen zu einer Kulturgeschichte der Politik, in: GG 28, 2002, S. 574–606.

5 Allgemein ist hierzu anzumerken: Das Ziel, gesellschaftlichen Wandel herbeizuführen, das sozialen Bewegungen eigen ist, rührte immer wieder an sozialpolitischen Strukturen. Vgl. dazu *Dieter Rucht*, Das alternative Milieu in der Bundesrepublik. Ursprünge, Infrastruktur und Nachwirkungen, in: *Sven Reichardt/Detlef Siegfried* (Hrsg.), Das Alternative Milieu. Antibürgerliche und linke Politik in der Bundesrepublik Deutschland und Europa 1968–1983, Göttingen 2010, S. 61–86, hier: S. 64–67.

6 Einen Überblick über die Rolle der Wohlfahrtsverbände in der Familien- und Altenpolitik findet sich in den Abschnitten zur Familien-, Jugend- und Altenpolitik der Bände des Reihenwerks »Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945«. Vgl. auch *Josef Schmid*, Wohlfahrtsverbände in modernen Wohlfahrtsstaaten. Soziale Dienste in historisch-vergleichender Perspektive, Opladen 1996.

7 Zum Zusammenhang von Verwissenschaftlichung und Expansion des Wohlfahrtsstaats vgl. *Martin Lengwiler*, Konjunkturen und Krisen in der Verwissenschaftlichung der Sozialpolitik im 20. Jahrhundert, in: AfS 50, 2010, S. 47–68, hier: S. 63f.

8 Vgl. *Lutz Raphael*, Die Verwissenschaftlichung des Sozialen als methodische und konzeptionelle Herausforderung einer Sozialgeschichte des 20. Jahrhunderts, in: GG 22, 1996, S. 165–193, hier: S. 166 und 192.

scheidende Umbrüche von Ordnungsmustern, die Politik, Wirtschaft und Gesellschaft leiteten, vollzogen hatten und sich nun fortsetzten. Mit Blick auf das gesamte letzte Drittel des 20. Jahrhunderts können die 1970er und 1980er Jahre auch als »formative Phase des Übergangs«⁹ in eine »neue« Bundesrepublik gesehen werden.

I. GESCHLECHT, FAMILIE, WOHLFAHRTSSTAAT

Innerhalb der Neuen Frauenbewegung sammelte sich eine Vielzahl von Gruppierungen, deren Kampf um die Rechte von Frauen zu einer Auseinandersetzung mit dem Sozialstaat führte. Als Teil des alternativen Milieus waren die Vertreterinnen der Frauenbewegung sensibilisiert für die Defizite bestehender staatlicher Strukturen und bewiesen besondere Fähigkeiten, neue – bisweilen auch utopische – Wege, die bisherige Pfadabhängigkeiten verließen, aufzuzeigen. Insbesondere die Debatte um den Lohn für Hausarbeit stach ins Herz des deutschen Sozialstaats. Gerade an dieser Diskussion zeigt sich aber auch, wie vielfältig und teils gespalten die Neue Frauenbewegung war, was die monolithische Begrifflichkeit häufig überdeckt.¹⁰

Bereits Anfang der 1970er Jahre übernahmen lokale Frauengruppen- und Initiativen die Forderung nach »Lohn für Hausarbeit« und hofften, mit einer solchen Kampagne weit über ihre bisher eher begrenzten Zirkel hinaus die weibliche Bevölkerung für ihre Ziele aktivieren zu können.¹¹ Impulse gaben Schwesterorganisationen in den USA, Kanada, Großbritannien und Italien, wo bereits Demonstrationen stattgefunden und Abhandlungen wie »The Power of Women and the Subversion of the Community« von Selma James und Mariarosa Dalla Costa die dazugehörige Programmatik formuliert hatten.¹² In Deutschland unterstützten Aktivistinnen wie die Historikerin Gisela Bock die Kampagne, beispielsweise durch Artikel in der Berliner Frauenzeitschrift »Courage«, die dem Thema oberste frauenpolitische Priorität beimaß.¹³ Zentrales Ziel war, die Hausarbeit nicht mehr als selbstverständliche Pflicht der Frauen zu betrachten, sondern der Erwerbsarbeit gleichzustellen und sie damit auch zu entlohnen. Diese Forderung war dabei die feministische Wendung einer viel breiter angelegten Debatte um die Neubewertung der Arbeit. Diskutiert wurden die Flexibilisierung von Arbeitszeiten, die Entgrenzung von Arbeit und Freizeit ebenso wie die Bedeutung von Bürgerengagement, Eigen- und Reproduktionsarbeit als Mittel zur sozialen Inklusion und Identitätsstiftung. Die zunehmende Arbeitslosigkeit und der damit verbundene Abschied vom Konzept der Normalbiografie förderten die kritische Auseinandersetzung mit der Einengung des Arbeitsbegriffs auf entlohnte Tätigkeiten.¹⁴

9 Martin H. Geyer, Rahmenbedingungen: Unsicherheit als Normalität, in: *ders.*, Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, Bd. 6, S. 4–109, hier: S. 5.

10 Zu verschiedenen Strömungen innerhalb der Frauenbewegung vgl. *Ilse Lenz* (Hrsg.), Die Neue Frauenbewegung in Deutschland. Abschied vom kleinen Unterschied. Eine Quellensammlung, Wiesbaden 2008, S. 31.

11 Vgl. dazu ausführlich *Elisabeth Zellmer*, Töchter der Revolte? Frauenbewegung und Feminismus in den 1970er Jahren in München, München 2011, S. 215–218. Zellmer zeigt für München, dass Frauengruppen wie das »Frauenforum München« oder die »Siemens-Frauengruppe« mit großem Engagement die Kampagne »Lohn für Hausarbeit« aufgriffen.

12 *Selma James/Mariarosa Dalla Costa*, The Power of Women and the Subversion of the Community, Bristol 1972. Ein Jahr später erschien das Buch in deutscher Übersetzung.

13 Hier und im Folgenden: *Gisela Bock*, Lohn für Hausarbeit und die Macht der Frauen: oder Feminismus und Geld, in: *Courage* 1976, H. 1, S. 27–28; *dies./Pieke Biermann*, Lohn für Hausarbeit vom Staat für alle Frauen, in: *Courage* 1977, H. 3, S. 16–21.

14 Vgl. *Volker Teichert* (Hrsg.), Alternativen zur Erwerbsarbeit? Entwicklungstendenzen informeller und alternativer Ökonomie, Opladen 1988.

Für die Autorin und ihre Mitstreiterinnen stellte »Lohn für Hausarbeit« den Hebel dar, die wichtigsten Interessen der Frauenbewegung zu verwirklichen – denn Geld bedeutete Macht und sollte Frauen aus der privaten wie gesamtgesellschaftlichen ökonomischen Abhängigkeit herausführen. Die finanzielle Aufwertung häuslicher Tätigkeiten schien der Weg zur Befreiung von Frauen zu sein. Erst die Bezahlung von Hausarbeit, so Bock, würde zu einer Beteiligung der Männer und damit zur Gleichberechtigung der Geschlechter führen. Adressat der feministischen Ansprüche war der Staat, der sich die dafür notwendigen finanziellen Mittel durch höhere Besteuerung der Unternehmen sichern sollte. Das Sozialsystem, das – nach Meinung Bocks – die Frauen erst zu vom männlichen Alleinernährer abhängigen Hausfrauen gemacht hatte, sollte nun die Grundlagen für ihre Selbstständigkeit schaffen.

Die Kampagne hatte längst nicht die einigende Wirkung, die sich viele erhofft hatten. Aus der Frauenbewegung selbst kamen die schärfsten Kritikerinnen, allen voran Alice Schwarzer. Gegen den Aufruf des Londoner »Kollektiv Frauenmacht«, der »Lohn für Hausarbeit« forderte und 1977 in deutscher Sprache in der »Courage« veröffentlicht wurde¹⁵, zog sie in ihrer Zeitschrift »Emma« zu Felde. Sie sah den »Hausfrauenlohn« nur als ein Mittel zur Verfestigung des »Hausfrauen-Ghettos« und sprach denjenigen, die ihn forderten, ab, Feministinnen zu sein.¹⁶ Verkürzt stellte sie die Kampagne den Erziehungsgeld-Ideen der zwei großen Volksparteien gleich. Der Plan Schwarzers und ihrer Gleichgesinnten zielte darauf, dass außerfamiliäre Institutionen Aufgaben wie die Kinderbetreuung übernehmen sollten und dass die Männer zu gleichen Teilen in die Hausarbeit eingebunden würden.¹⁷

Beide Positionen forderten das sozialstaatliche Arrangement, das auf der Trennung von außerhäuslicher Lohn- und privater Familienarbeit basierte, heraus. Gerade die interne Konfliktlinie erklärte den mobilisierenden Effekt der Debatte »Lohn für Hausarbeit« innerhalb der Neuen Frauenbewegung.¹⁸ Anders als bei Themenfeldern wie der Quotierungs- und Gleichstellungspolitik fand keine Annäherung an die institutionelle Politik statt.¹⁹ Bei der Implementierung des Erziehungsgelds meldeten sich die Feministinnen kaum zu Wort.

Allerdings setzten sich feministische Sichtweisen in den Reihen der Wissenschaft durch und deren Vertreter wandte sich direkt an staatliche Akteure. Der enge Kontakt der Sozialwissenschaften zur Politik basierte auf Einrichtungen der regierungsnahen Politikberatung, die sich im Zuge des Verwissenschaftlichungsprozesses, der das 20. Jahrhundert prägte, herausgebildet hatten.²⁰

15 *Biermann/Bock*, Lohn für Hausarbeit vom Staat für alle Frauen, S. 17.

16 *Alice Schwarzer*, Hausfrauenlohn?, in: *Emma* 1977, H. 5, S. 3. Eine heftige Erwiderung dazu findet sich wiederum in der »Courage«: Lohn für Hausarbeit. Offener Brief an Alice, in: *Courage* 1977, H. 8, S. 38–40, abgedr. in: *Lenz*, Die Neue Frauenbewegung, S. 158–160. Vgl. auch den dazugehörigen Kommentar der Herausgeberin.

17 Diese Forderungen stehen im Artikel Schwarzers von 1977. Vgl. auch »Man ist nicht automatisch Mutter«. Interview Alice Schwarzers mit Angelika Kreutter-Hogl und Günther Hogl, in: *Emma* 1979, H. 4, S. 56–59; *Susanne von Paczensky*, »Auch ich will Mutterschaftsurlaub!«, in: *Emma* 1979, H. 5, S. 11–14. In beiden Artikeln werden Paare vorgestellt, die sich die Familienarbeit teilen. Im letzten Fall geht es um einen Mann, der beim Bundesverfassungsgericht für die Gewährung von Mutterschaftsurlaub klagte.

18 *Zellmer*, Töchter der Revolte, S. 227.

19 Zum Einfluss der Frauenbewegung auf die Anfänge der Gleichstellungspolitik in den 1980er Jahren: vgl. *Stefanie Ehmsen*, Der Marsch der Frauenbewegung durch die Institutionen. Die Vereinigten Staaten und die Bundesrepublik im Vergleich, Münster 2008, S. 121 f.

20 *Wilfried Rudloff*, Verwissenschaftlichung der Politik? Wissenschaftliche Politikberatung in den sechziger Jahren, in: *Peter Collin/Thomas Horstmann* (Hrsg.), Das Wissen des Staates. Geschichte, Theorie und Praxis, Bonn 2004, S. 216–257, insb. S. 221–225.

Das Familienministerium institutionalisierte den Austausch mit der Wissenschaft bereits 1954, kurz nach Einrichtung des Ressorts, mit der Berufung eines zwölfköpfigen Beirats. In diesem saßen fast ebenso viele Wissenschaftler wie Vertreter der Familienverbände sowie Personen aus der familienpolitischen Praxis. 1959 verschoben sich mit der Erweiterung des Gremiums die Gewichte sogar noch zugunsten von Ersteren.²¹ Ein weiteres Beispiel wissenschaftlicher Politikberatung, das hier besonders interessiert, sind die Familienberichte, die seit 1965 in regelmäßigen Abständen erarbeitet wurden. Vor allem der zweite Familienbericht aus dem Jahr 1975, der sich auf die Frage der Sozialisationsleistung der Familie konzentrierte, demonstrierte das kritische Potenzial der Wissenschaft, die gesellschaftliche und politische Gewissheiten hinterfragte.²² Die Sachverständigenkommission wies Grenzen und Mängel der Familie in ihrer Funktion als Erziehungsinstanz nach, was mit idealisierten Familienvorstellungen der Nachkriegszeit radikal brach.²³ Im Abschnitt über »Rollenprobleme der Mutter« ging es erst in zweiter Linie um die Schwierigkeiten der Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Die Kommissionsmitglieder sahen das Hauptproblem darin, dass Frauen auf ihre Mutterrolle reduziert seien, was dazu führe, dass sie einen »Rollenverfall« erlebten, sobald Kinder nicht mehr auf Pflege und Erziehung angewiesen seien. Die Wissenschaftler glaubten zu beobachten, dass viele Mütter daher versuchten, ihre Kinder möglichst lange »im Kindstatus zu fixieren« und ihnen somit die Selbstständigkeit verweigerten.²⁴ Dies war eine provozierende These, denn sie bescheinigte dem sonst als Ideal anerkannten männlichen Ernährer-Modell erhebliche Mängel, wenn nicht sogar nachteilige Wirkungen für die Sozialisation von Kindern. Für den deutschen Sozialstaat, der mit dem Aufbau seines Sicherungssystems dieses Modell favorisierte²⁵, bedeutete diese Kritik ein Rütteln an seinen Grundstrukturen.

Der dritte Familienbericht von 1979 kehrte zwar zu einer traditionell positiven Bewertung der Sozialisationskompetenzen der Familie zurück, doch auch darin formulierten die Sachverständigen Forderungen, welche die gewandelten gesellschaftlichen Diskurse zum Ausdruck brachten und diese gleichsam verstärkten. Erwerbsarbeit gehörte nach Meinung der Kommission fest zum Leben von Frauen, auch von solchen mit Kindern. Der Staat sollte ermöglichen, dass es nach Zeiten der Familienaufgaben einen erleichterten Übergang ins Erwerbsleben gab oder aber die Bedingungen für diejenigen mit Doppelfunktion verbessert würden. Zwar schlugen die Wissenschaftler konkret die Einführung des Erzie-

21 Vgl. ausführlich zur Zusammensetzung und Aufgabe des Beirats: *Christiane Kuller*, Familienpolitik im föderativen Sozialstaat. Die Formierung eines Politikfeldes in der Bundesrepublik 1949–1975, München 2004, S. 98–112.

22 Zu den Mitgliedern der unabhängigen Sachverständigenkommission gehörte unter anderem die spätere Bundesfamilienministerin Ursula Lehr, die seinerzeit Professorin für Pädagogik und Pädagogische Psychologie an der Universität Köln war. Sie hatte bereits zuvor in einem für das Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit erstellten Gutachten über »Die Bedeutung der Familie im Sozialisationsprozeß« Mängel der Kleinfamilie thematisiert. Vgl. die publizierte Fassung: *Ursula Lehr*, Die Bedeutung der Familie im Sozialisationsprozeß unter der besonderen Berücksichtigung psychologischer Aspekte familiärer Grenzsituationen (Ein Gutachten erstattet im Juli 1970), Stuttgart 1973.

23 Zur Idealisierung traditioneller Familienmodelle in der Nachkriegszeit: *Merith Niehuss*, Familien- und Geschlechterbeziehungen von der Zwischenkriegszeit bis in die Nachkriegszeit, in: *Anselm Doering-Manteuffel* (Hrsg.), Strukturmerkmale der deutschen Geschichte des 20. Jahrhunderts, München 2006, S. 147–165.

24 Bericht der Sachverständigenkommission »Familie und Sozialisation – Leistungen und Leistungsgrenzen der Familie hinsichtlich der Erziehungs- und Bildungsprozesse der jungen Generation«, Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode, Drucksache 7/3502, S. 65f.

25 Zur sozialstaatlichen Förderung des männlichen Ernährer-Modells in der Bundesrepublik Deutschland vgl. *Christiane Kuller*, Soziale Sicherung von Frauen – ein ungelöstes Strukturproblem im männlichen Wohlfahrtsstaat. Die Bundesrepublik im europäischen Vergleich, in: AfS 47, 2007, S. 199–236, hier: S. 204–207.

hungsgelds vor, allerdings zum Zweck, Familien materiell besserzustellen, nicht aber um bei Frauen »den Wunsch nach beruflicher Integration zurückzudrängen und einseitig jenen der Mutterschaft gesellschaftlich aufzuwerten.«²⁶ Die Ausführungen über Maßnahmen zur verstärkten Anerkennung von Aufgaben innerhalb der Familie sowie zur Integration von Hausfrauen in das gesellschaftliche Leben deuteten darauf hin, dass die Meinung bestand, einem »Nur-Hausfrauen-Dasein« fehle es an Prestige und Bestätigung, führe zu mangelndem Selbstwertgefühl.

Freilich waren die Familienberichte keine Handlungsanweisung, die die Politik Punkt für Punkt befolgte. Die Regierung entschied, was sie aus den Ergebnissen und Empfehlungen machte, und brachte in ihrer Stellungnahme, die zu jedem Familienbericht dazugehörte, ihre Position zum Ausdruck. Bisweilen distanzierte sie sich dabei auch letztlich vom Votum der Wissenschaftler.²⁷ Diese Dokumente routinierter Politikberatung belegen jedoch, dass die Wissenschaftler sich nicht nur als Datenlieferanten verstanden, sondern Grundannahmen der Politik hinterfragten und deren Denkhorizonte erweiterten.²⁸ Mit ihren oft verdichteten und thesenartig überspitzten Deutungen zeichneten sie ein derart pluralistisch-heterogenes Bild der Gesellschaft, wie es sie noch gar nicht gab, wie sie sich aber – unter anderem auch unter Einfluss der Wissenschaft – irgendwann entwickeln konnte. Die Familienberichte richteten sich nicht nur an die Regierung, auch Bundestag und Bundesrat verfassten eigene Stellungnahmen, zudem verfolgten die Medien die Berichterstattung aufmerksam.²⁹ Sie waren also ein wichtiges Instrument, um veränderte Geschlechterrollen und Wandlungen im Familienleben zum politischen Thema zu machen.

Die statistischen Daten, die Kampagnen der Neuen Frauenbewegung und die Expertisen der Wissenschaftler signalisierten, dass Grundlagen und Funktionen der bundesdeutschen Sozialstaatlichkeit einer Überprüfung und Neujustierung bedürften. Der Sozialstaat schien ein Geschlechterrollenverhältnis und Familienmodell zu favorisieren, das an den Erwartungen und Bedürfnissen vieler Bürgerinnen und Bürger vorbeiging. Die familienrelevanten Reformen und Neuerungen der späten 1970er und 1980er Jahre müssen als Versuch der Politik verstanden werden, darauf zu reagieren.

Ende der 1970er beziehungsweise Anfang der 1980er Jahre erreichte die Debatte um veränderte Geschlechterrollen auch die CDU/CSU und forderte die traditionellen Positionen, die Frauen in den ersten Lebensjahren ihrer Kinder die Aufgabe ihres Berufs nahelegten, heraus. Es waren aber weniger die Initiativen von feministisch argumentierenden Unionsfrauen wie Renate Hellwig³⁰, die häufig parteiintern auf große Ablehnung stießen, als Impulse von Sozialpolitikern wie Heiner Geißler, die fruchteten. Er hatte die Frauen

26 Bericht der Sachverständigenkommission der Bundesregierung »Die Lage der Familien in der Bundesrepublik Deutschland« (Dritter Familienbericht), Deutscher Bundestag, 8. Wahlperiode, Drucksache 8/3120.

27 Ein Beispiel hierfür ist die Stellungnahme der Bundesregierung zum Zweiten Familienbericht, Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode, Drucksache 7/3502, S. VI.

28 *Mark Jakob*, Gesellschaftsbilder und Konzepte sozialer Steuerung über öffentliche Erziehung in der Familienpolitik und familienwissenschaftlichen Politikberatung Westdeutschlands, ca. 1950–1980, in: *Jutta Ecarius/Carola Groppe/Hans Malmede* (Hrsg.), *Familie und öffentliche Erziehung. Theoretische Konzeptionen, historische und aktuelle Analysen*, Wiesbaden 2009, S. 291–312, hier: S. 309f.

29 *Johannes Hüning*, *Das Erziehungsgeschehen in der Familie aus der Perspektive der Familienberichte*, Münster 2010, S. 33–35.

30 Renate Hellwig war zwischen 1975 und 1989 unter anderem Mitglied im Bundesausschuss der Frauenunion. Sie repräsentierte eine neue Generation emanzipierter berufstätiger Frauen in der CDU. Sie trat für stärkere Einbeziehung von Männern in die Familienarbeit ein und forderte die Bedingungen für die Erwerbsarbeit von Frauen, insbesondere der Mütter, zu verbessern. Wichtige Eckpunkte ihrer frauenpolitischen Agitation finden sich in: *Renate Hellwig*, *Frauen verändern die Politik. Eine gesellschaftspolitische Streitschrift*, Bonn 1975.

bereits in seiner viel beachteten Schrift »Neue Armut in Deutschland« entdeckt³¹, erhöhte die Kategorie »Geschlecht« das Armutsrisiko doch erheblich. Als Familienminister setzte er das umstrittene Bundeserziehungsgeldgesetz durch, das 1986 in Kraft trat. Nach den anfänglichen Sozialkürzungen der Regierung Kohl, die besonders auch die Familien zu spüren bekommen hatten, veränderte Geißler den Kurs. Das Erziehungsgeld erhielt seine Bedeutung aber nicht aufgrund der erhöhten Transferleistungen (Eltern erhielten zunächst zehn und seit 1988 zwölf Monate lang 600 DM monatlich).³² Innovatives Potenzial kam vielmehr der Einführung des damit verbundenen Erziehungsurlaubs zu, der den Anspruchsberechtigten eine Arbeitsplatzgarantie gab. Diese Regelung stieß bei Arbeitgebern und wirtschaftspolitischen Kreisen auf große Kritik, die darin eine Zumutung insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen sahen.³³ Ein weiterer Aspekt war bemerkenswert: Anders als beim Mutterschaftsgeld konnten – wie bereits die geschlechtsneutrale Bezeichnung der Gesetze verriet – auch Väter Leistungen beantragen. Auch wenn dies nur wenige taten (1986 waren es 1,5 % der Väter), lag darin doch eine grundlegende Veränderung, die die Verantwortlichkeit beider Elternteile für die Kindererziehung zumindest prinzipiell unterstrich.³⁴

Die Einführung des Bundeserziehungsgeldgesetzes war wahltaktisch motiviert, aber dennoch kein selbstverständlicher Schritt für die Regierungskoalition. Noch auf dem Bundesparteitag der CDU im März 1985, wo Leitsätze für »eine neue Partnerschaft zwischen Mann und Frau« verhandelt wurden, äußerten einige Delegierte scharfe Kritik. Die Ablehnung des Kündigungsschutzes im Erziehungsurlaub durch den Wirtschaftsflügel überraschte wenig³⁵, ein Großteil der Skepsis bezog sich jedoch auf vermeintlich negative Folgen für die Rolle der Frau als Mutter und die Bewahrung der Familie. Darunter fanden sich Stimmen, die die Lehre von der Unterschiedlichkeit der Geschlechter verbreiteten und in einem Fall sogar so weit gingen zu behaupten, Frauen würde oftmals die Berufstätigkeit als Rolle aufgezwungen, »die häufig nicht ihrem Wesen entspricht«.³⁶ Die Befürworter des Erziehungsgelds führten hingegen normative Argumente ins Feld wie das Recht auf Wahlfreiheit, verwiesen aber auch auf das Potenzial gut ausgebildeter Frauen oder ließen sich von demografischen Gesichtspunkten leiten. Einige – unter anderem Heiner Geißler – fielen dadurch auf, dass sie konsequent von Männern und Frauen sprachen und damit Gleichberechtigung auf der rhetorischen Ebene umsetzten.³⁷

Das Bundeserziehungsgeldgesetz war nur ein Teil der neuen sozialpolitischen Gleichberechtigungsoffensive. Eine ähnliche Stoßrichtung hatte die Einführung des sogenannten Babyjahrs in der gesetzlichen Rentenversicherung im Jahr 1986. Für jedes Kind wurde fortan ein Jahr Rentenanwartschaft gutgeschrieben und die Familienarbeit damit erstmals in der Geschichte des deutschen Sozialstaats mit der Erwerbsarbeit gleichge-

31 Heiner Geißler, *Die Neue Soziale Frage. Analysen und Dokumente*, Freiburg im Breisgau/Basel etc. 1976. Zu Heiner Geißlers »Neuen Sozialen Frage« vgl. Winfried Süß, *Umbau am »Modell Deutschland«*. Sozialer Wandel, ökonomische Krise und wohlfahrtsstaatliche Reformpolitik in der Bundesrepublik »nach dem Boom«, in: *Journal of Modern European History* 9, 2011, S. 215–240, hier: S. 225f.

32 Ursula Münch, *Gebremste Innovationen und demographische Zwänge – Familien- und Frauenpolitik auf der Suche nach der Balance zwischen Familien- und Erwerbsarbeit*, in: *Historisch-Politische Mitteilungen* 11, 2004, S. 277–308, hier: S. 291ff.

33 Zur Bewertung des Bundeserziehungsgeldgesetzes vgl. Wirsching, *Abschied vom Provisorium*, S. 344.

34 Wiebke Kolbe, *Elternschaft im Wohlfahrtsstaat. Schweden und die Bundesrepublik im Vergleich 1945–2000*, Frankfurt am Main/New York 2002, S. 196ff.

35 Protokoll des 33. Parteitages der CDU in Essen am 19. – 22.3.1985, hrsg. von der Bundesgeschäftsstelle der CDU, Mönchshaus-Immenbroich 1985, S. 193.

36 Ebd., S. 167.

37 Ebd., S. 134 und 137.

setzt.³⁸ Die kritischen Stimmen gegen dieses Gesetz galten nicht den Geschlechterrollen und der Familienarbeit. Empörung rief allerdings die Regelung hervor, dass die Anrechnung nicht für die vor 1920 geborenen Frauen galt. Der Ausschluss der über 65-Jährigen rief Kritik innerhalb der Politik, der Medien und nicht zuletzt vonseiten der Betroffenen – etwa viereinhalb Millionen Bundesbürgerinnen fielen unter diese Regelung – hervor. Die Nichtberücksichtigung erschien umso skandalöser, als sie Frauen benachteiligte, die altersmäßig zur Wiederaufbaugeneration gerechnet wurden. Im Juni 1987 beschloss der Bundestag schließlich gegen wenige Gegenstimmen die stufenweise Einbeziehung der Mütter, die vor 1920 geboren worden waren, in die neu geregelte Rentenversicherung.³⁹ Zuvor hatte eine breite parlamentarische und auch darüber hinaus öffentliche Debatte um die Einbeziehung der zunächst ausgeschlossenen Jahrgänge stattgefunden, in der es nicht nur um das Argument der Bedürftigkeit und den Kampf gegen die Altersarmut von Frauen ging. Bereits der Gesetzesentwurf der SPD vom Juni 1986, der die Einbeziehung der älteren Frauen zum Gegenstand hatte, betonte in der Begründung die Verdienste dieser Generation. »Keine andere Müttergeneration hat ihre Kinder unter ähnlich schwierigen Bedingungen einer Kriegs- und Nachkriegssituation großgezogen. Viele dieser Mütter haben im Zweiten Weltkrieg ihren Partner oder Ehemann verloren und mußten daher in Zeiten großer wirtschaftlicher Not ihre Kinder alleine großziehen, darüber hinaus haben sie den Wiederaufbau eines weithin zerstörten Landes maßgeblich mitgetragen.«⁴⁰ Die Bezeichnung »Trümmerfrauen«, die sich für diesen Teil der weiblichen Bevölkerung sogar in parlamentarischen Dokumenten einbürgerte, unterstrich dieses Leistungsmotiv. Die Debatte beschränkte sich nicht auf den Bundestag, sondern fand auch in der Presse Resonanz.⁴¹ Trude Unruh und der von ihr gegründete Senioren-Schutz-Bund »Graue Panther« protestierten gegen diese Bestimmung und machten sich die »Trümmerfrauen«-Erinnerungen zunutze.⁴² Ähnlich agierte der Deutsche Frauenrat, der Erinnerungsberichte von Frauen über die Kriegs- und Nachkriegszeit sammelte, um zu dokumentieren, was die ältere Generation, die von den neuen Rentenregelungen ausgeschlossen war, geleistet hatte.⁴³

38 Zur Bedeutung dieser Gesetzesreform vgl. *Kuller*, Soziale Sicherung von Frauen, S. 217.

39 Gesetz über Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung für Kindererziehung an Mütter der Geburtsjahrgänge vor 1921 (Kindererziehungsleistungs-Gesetz) vom 12. Juli 1987, in: BGBl. I, 1987, S. 1585–1591.

40 Entwurf eines Gesetzes zur Anerkennung eines Kindererziehungsjahres in der gesetzlichen Rentenversicherung für ältere Frauen (Trümmerfrauen-Babyjahrgesetz) vom 3. Juni 1986, Deutscher Bundestag, 10. Wahlperiode, Drucksache 10/5571. In den Debatten des Bundestags hatte sich die Bezeichnung »Trümmerfrauen« durchgesetzt. Vgl. zum Beispiel den Entschließungsantrag der SPD-Fraktion zum Entwurf eines Gesetzes zur Anerkennung eines Kindererziehungsjahres in der gesetzlichen Rentenversicherung für ältere Frauen (Trümmerfrauen-Babyjahrgesetz), Deutscher Bundestag, 10. Wahlperiode, Drucksache 10/6433.

41 *Walter Kannengießer*, Ein politischer Fehler und sein Preis. Das »Babyjahr«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3.6.1986; *Eva-Marie Münch*, Vergessene Mütter, Babyjahr: Keinen Pfennig für die Trümmerfrauen, Die ZEIT, 23.5.1986.

42 *Trude Unruh*, Trümmerfrauen. Biografien einer betrogenen Generation, Essen 1987, S. 6f. Gertrud (Trude) Unruh war von 1968 bis 1973 Mitglied der SPD, 1973 bis 1978 Mitglied der FDP, 1979 Mitglied der Grünen Alternativen Liste und 1979 bis 1980 Mitglied der Bürgerpartei. 1973 gründete sie den Senioren-Schutz-Bund »Graue Panther«, 1989 rief sie die Partei »Die Grauen« ins Leben.

43 Frauenschicksale aus der Kriegs- und Nachkriegszeit, in: Informationen für die Frau 2, 1989, Beilage 1, S. 1–3. Bis einschließlich Dezember 1990 erschienen die Berichte auszugsweise mit Kommentierungen in Beilagen der Zeitschrift »Informationen für die Frau«. Vgl. dazu ausführlich *Nicole Kramer*, Ikone des Wiederaufbaus. Die »Trümmerfrau« in der bundesdeutschen Erinnerungskultur, in: *Jörg Arnold/Dietmar Süß/Malte Thießen* (Hrsg.), Luftkrieg. Erinnerungen in Deutschland und Europa, Göttingen 2009, S. 259–276, hier: S. 267ff.

Inwieweit aber veränderten die familienpolitischen Debatten und Gesetze das Gepräge des Wohlfahrtsstaats? Zum einen wurde Frauenförderung als eigenständige Aufgabe des Sozialstaats definiert, zugleich aber in ein enges Verhältnis zur Familienpolitik gestellt.⁴⁴ Diese Entwicklung fand 1986 in der Ausweitung des Ministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit um den Bereich Frauen Ausdruck. Fortan agierte Rita Süßmuth auch als Frauenministerin. Die CDU-Politikerin, die nicht aus den Reihen der christdemokratischen Frauenvereinigung stammte, sich aber dort durch ihr Wirken Anerkennung verschaffte, setzte sich sehr dafür ein, dass damit mehr als nur ein Titel verbunden war.⁴⁵

Frauenpolitik hieß in diesem Zusammenhang sowohl die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu verbessern als auch die *Care*-Arbeit mehr anzuerkennen. Ersteres konnte mit dem Bundeserziehungsgeld nur bedingt erreicht werden, vor allem weil notwendige Rahmenbedingungen wie der Ausbau von Kinderbetreuungsplätzen fehlten, was nicht auf der politischen Agenda stand. Die Maßnahme änderte nur wenig daran, dass Frauen nach der Geburt eines Kindes ihren Beruf zumindest zeitweise aufgaben.⁴⁶ Hingegen stellte das Gesetz einen wichtigen Schritt zur Aufwertung der *Care*- beziehungsweise Familienarbeit dar, die durch die Einführung von Babyjahren in die Rente noch verstärkt wurde. Damit veränderte sich ein Grundprinzip des bundesdeutschen Sozialstaats: die Bindung von Sozialleistungen an Erwerbsarbeit.⁴⁷

II. SOZIALPOLITIK IN DER »ALTERNDEN GESELLSCHAFT«⁴⁸

Auch innerhalb der betagten Bevölkerung veränderte sich die Haltung gegenüber dem Staat. Allzu oft bleiben ältere Menschen außen vor, wenn es um gesellschaftliche Veränderungen und die Kultur bürgerschaftlichen Engagements und Protests geht. Doch spätestens in den 1980er Jahre gab es Anzeichen dafür, dass sie nicht mehr nur Objekte von Politik, Medien und Wissenschaft waren, sondern sich von den Experten emanzipiert hatten und selbst zu Wort meldeten. Kommunen richteten Seniorenbeiräte ein und in Parteien (zum Beispiel die Senioren-Union der CDU) und Gewerkschaften gründeten sich Untergruppen, die älteren Mitgliedern ein eigenes Forum geben sollten.⁴⁹ Doch auch der Selbst-

44 Ursula Münch weist auf die frauenpolitische Stoßrichtung der Familienpolitik hin, deren Wirkung sie jedoch negativ sieht. Vgl. *Münch*, Gebremste Innovation und demographische Zwänge, S. 308.

45 *Günter Bannas*, Zuständig für alles Weibliche. Die Frauen-Ministerin Süßmuth ist ein Stück vorangekommen, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 11.7.1987, S. 10; Frau Süßmuth erhält neue Zuständigkeiten in der Frauenpolitik, in: ebd., 8.7.1987, S. 1. Rita Süßmuth übernahm 1986 den Vorsitz der Frauenvereinigung, wobei sie sich als Wunschkandidatin Helmut Kohls gegen die frauenpolitisch profilierte Renate Hellwig durchsetzte. Vgl. *Birgit Meyer*, Frauen im Männerbund. Politikerinnen in Führungspositionen von der Nachkriegszeit bis heute, Frankfurt am Main/New York 1997, S. 100f.

46 *Ursula Münch*, Familien-, Jugend- und Altenpolitik, in: *Schmidt*, Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, Bd. 7, S. 518–562, hier: S. 532.

47 *Kuller*, Soziale Sicherung von Frauen, S. 217.

48 Der Begriff »aging society« kommt bereits in den 1970er Jahren zunächst bei Sozialwissenschaftlern in den USA vor. Vgl. zum Beispiel *Bernice L. Neugarten/Robert Havighurst* (Hrsg.), *Social Policy, Social Ethics, and the Aging Society*. Conference Papers, Chicago 1976. Doch erst das 1982 gestartete »The Aging Society Project«, das von der »Carnegie Corporation of New York« gefördert wurde, prägte den Begriff nachhaltig. Seit den 1980er Jahren fand er auch bei britischen Gerontologen Verwendung und taucht in deutscher Übersetzung auf.

49 Vgl. *Sighard Neckel*, Altenpolitischer Aktivismus. Entstehung und Variation eines Politikmusters, in: *Leviathan* 21, 1993, S. 540–563, hier: S. 554–557; *Heike Reggentin/Jürgen Dettbarn-Reggentin*, Tendenzen der Institutionalisierung in der Altenbewegung, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* 2, 1989, H. 3/4, S. 92–99, hier: S. 95ff.

hilfe- und Bürgerinitiativgeist der Zeit erfasste die betagte Bevölkerung, was sich in der Existenz einer Organisation wie die »Grauen Panther« besonders ausdrückte.⁵⁰ Von einer Altenbewegung lässt sich nur bedingt sprechen, auch wenn dieser Begriff als Schlagwort in Zeitungen auftauchte und der Selbstbeschreibung mancher Protagonisten diente.⁵¹ Allerdings gab es mit den »Grauen Panther« ein Netzwerk von Individuen und Gruppen, die versuchten, die Gesellschaft zu verändern, um das Leben im Alter zu verbessern.⁵²

Die Anfänge der »Grauen Panther« liegen in Wuppertal, wo sich unter der Leitung der damals erst 50-jährigen Gertrud Unruh der »Senioren-Schutz-Bund« als Verein gründete. Ende der 1980er Jahre gehörten ihm 180 Gruppen mit 20.000 bis 30.000 Mitgliedern an, die sich auf das gesamte Bundesgebiet verteilten.⁵³ Den Beinamen »Graue Panther« gab sich der Verein erst im Nachhinein, wobei sich dieser deutlich an die damals bereits sehr starke amerikanische Altenbewegung der »Gray Panthers« anlehnte⁵⁴, zu der aber keine organisatorischen Verbindungen bestanden. Der »Senioren-Schutz-Bund« erweiterte seine Ausrichtung rasch weg von einer reinen Selbsthilfegruppe hin zu einer Interessenvertretung alter Menschen. Anfang der 1980er Jahre kooperierten die »Grauen Panther« mit den Grünen, die nach Beschluss eines sogenannten Sprachrohr-Vertrags ihre Anliegen auf Parlamentsebene vertraten.⁵⁵ Über ein gemeinsames Listenbündnis eröffnete sich einigen ihrer Mitglieder sogar der Weg in Länderparlamente sowie in den Bundestag, in den Trude Unruh 1987 einzog. Im Juli 1989 lösten sich die »Grauen Panther« jedoch von den Grünen und betrieben die Gründung der ersten bundesdeutschen Altenpartei, was organisationsintern umstritten war und nicht die gewünschten Wahlerfolge brachte.⁵⁶

Die »Grauen Panther« nutzten die neuen Formen des Protests, die sie von anderen Gruppen übernahmen. Ob sie mit einem Go-in den Weltkongress der Gerontologen 1981 in Hamburg störten oder aber als »Trümmerfrauen« verkleidet 1985 vor den Bundestag marschierten, ihre Aktionen stießen in den Medien auf großes Interesse⁵⁷, zumal diese bereits für die Altenthematik, insbesondere durch Pflegeheimskandale und demografische Debatten, sensibilisiert waren. Einer Umfrage zufolge wusste die Hälfte der deutschen Bevölkerung (bei den Älteren waren es mehr) über den »Senioren-Schutz-Bund« Be-

50 In den meisten historisch argumentierenden Darstellungen ist die Frage nach Alter nur für den Jugendprotest berücksichtigt. Vgl. *Roland Roth/Dieter Rucht* (Hrsg.), *Die sozialen Bewegungen in Deutschland seit 1945. Ein Handbuch*, Frankfurt am Main/New York 2008; *Siegfried/Reichardt*, *Das Alternative Milieu*.

51 *Bernd Müllender*, Nach der Rente an die Uni. Auf der Suche nach einer Rolle im Alter, in: *Die ZEIT*, 7.9.1984; *Trude Unruh*, Die Grauen Panther als Altenbewegung, in: *Oliver Schmidhals* (Hrsg.), *Die Grauen kommen. Chancen eines anderen Alters*, Bamberg 1990, S. 111–120. Vgl. auch *Reggentin/Dettbarn-Reggentin*, *Tendenzen der Institutionalisierung*, S. 93–99.

52 Angelehnt an die Definition bei *Rucht*, *Das alternative Milieu in der Bundesrepublik*, S. 64.

53 *Trude Unruh*, *Grau kommt – das ist die Zukunft. Ein politisches Bekenntnis*, München 1990, S. 13–28; *Reggentin/Dettbarn-Reggentin*, *Tendenzen der Institutionalisierung*, S. 93–95.

54 *Brigitte Donicht-Fluck*, Runzlige Radikale. Graue Panther in den USA und in der Bundesrepublik Deutschland, Hannover 1984, S. 19; *Gerhard Pfannendörfer*, Graue Panther in der Bundesrepublik. Die Selbsthilfeorganisation alter Menschen besteht seit mehr als zwölf Jahren, in: *Heim + Anstalt* 2, 1989, S. 35.

55 *Unruh*, *Grau kommt*, S. 42–45.

56 Zur internen Kritik an der Parteigründung, insbesondere an Trude Unruh, vgl. *Cathrin Kahlweit*, »Du hast sie wohl nicht alle«. Bei den Grauen hat nur eine das sagen: Trude Unruh, in: *Die ZEIT*, 21.7.1989; Gewisser Trudismus, in: *Der SPIEGEL*, 17.7.1989, S. 30–31. Vgl. auch die Analyse von *Mechthild Veil*, Die Graue Partei – Sprachrohr einer Altenbewegung?, in: *Schmidhals*, *Die Grauen kommen*, S. 121–134.

57 *Christoph Schmidt*, Senioren luden sich zum Gerontologen-Kongress ein: »Graue Panther« stören die Kreise der Wissenschaft, in: *Sozialmagazin* 1981, September, S. 22; *Matthias Horx*, Kontroversen zum Kaffee. Die Grauen Panther haben das Bild der Alten verändert, in: *Die ZEIT*, 24.8.1984. Vgl. auch *Neckel*, *Altenpolitischer Aktivismus*, S. 553.

scheid.⁵⁸ Die Tatsache, dass ältere Menschen unkonventionelle Protestformen wählten, erregte Aufmerksamkeit. Eine Gestalt wie Trude Unruh – die »rastlose Rebellin«, wie sie die ZEIT einmal positiv betitelte –, tat ihr Übriges dazu, mit ihren markigen Sprüchen und ihrem autoritären Stil als Vorsitzende des »Senioren-Schutz-Bundes« sowie der Partei von sich und ihren Mitstreitern reden zu machen.⁵⁹

Auf inhaltlicher Ebene gaben sie sich nicht weniger radikal und pflegten eindeutige Feindbilder. Der bundesdeutsche Sozialstaat, den sie als »Almosen- und Sozialamtsstaat« verunglimpften, kam hierbei an erster Stelle.⁶⁰ Obwohl die Mitglieder zumeist den jungen Alten zuzurechnen waren und sich aus der Mittelschicht rekrutierten, gehörten die Forderungen nach einer Mindestrente gegen die Altersarmut und die Verbesserung der Situation von Pflegebedürftigen durch eine Novellierung des Heimgesetzes sowie die Förderung ambulanter und alternativer Pflegemodelle zu ihren Hauptthemen.⁶¹ Hingegen traten sie nicht explizit für die Aufwertung des Alters im kulturellen Bereich, beispielsweise durch die Einrichtung eines Seniorenstudiums, und den Kampf gegen gesellschaftliche Altersdiskriminierung ein, womit sie sich deutlich von ihrer amerikanischen Schwesterorganisation unterschieden.⁶²

Die »Grauen Panther« kämpften weniger für die Veränderung politischer Strukturen, sondern eher für die Verwirklichung neuer Lebensstile im Alter. Vorhaben wie selbstverwaltete Alten- und Pflegeheime oder der Aufbau neuer alternativer Wohnformen, die Vorläufer der heutigen Mehrgenerationen-Wohngemeinschaften darstellen⁶³, drückten den Willen zur Selbstverwirklichung und die Kritik am vermeintlich entmachtenden (Sozial-)Staat aus, wie sie auch dem linksalternativen Milieu zu eigen waren. Damit fügten sich die »Grauen Panther« in die Reihen der Sozialstaatskritiker ein, wobei es ihnen allerdings nicht um Kürzungen, sondern um altenpolitischen Ausbau und Umbau ging, der einen »bürgernahen Wohlfahrtsstaat« hervorbringen sollte.⁶⁴ Für ihr Programm orientierten sich die »Grauen Panther« an Theorien und Erkenntnissen der zeitgenössischen Gerontologie.

Umgekehrt studierten Gerontologen Formen des bürgerschaftlichen Engagements von alten Menschen. Die »neuen Alten«, die auch im Ruhestand aktive und produktive Teile der Gesellschaft blieben, avancierten rasch zu einem beliebten Forschungsfeld.⁶⁵ Die Gerontologie bedurfte aber kaum der protestierenden Alten, um ihre Erkenntnisse und Theorien über das Altern an die Politik zu vermitteln. Ihr standen direktere Wege offen. In den 1980er Jahren war die Gerontologie als eigenständige Disziplin in der universitären und

58 Vgl. *Reggentin/Dettbarn-Reggentin*, Tendenzen der Institutionalisierung, S. 95.

59 *Cornelie Sonntag*, Die rastlose Rebellin. Mit den Grauen Panther für die Sache der Alten, in: Die ZEIT, 23.8.1985. Vgl. auch *Esther Knorr-Anders*, Im Haus der Panther. Der Seniorenschutzbund zwischen Politik und Polonaise Blankenese, in: Die ZEIT, 9.9.1988.

60 *Unruh*, Die Grauen Panther als Altenbewegung, S. 111.

61 Seniorenschutzbund Graue Panther (Hrsg.), Schluß mit dem Terror gegen Alte. Fallbeispiele und Gegenaktionen, Essen 1991; *Trude Unruh*, Aufruf zur Rebellion. Graue Panther machen Geschichte, Essen 1984.

62 *Donicht-Fluck*, Runzlige Radikale, S. 39–46.

63 Zu den neuen Wohnformen, die mit dem Slogan »Familienähnlich bis in den Tod« verbunden waren, vgl. zum Beispiel *Unruh*, Aufruf zur Rebellion, S. 124–127.

64 Zur Sozialstaatskritik linker und alternativer Kreise vgl. *Martin H. Geyer*, Sozialpolitische Denk- und Handlungsfelder – der Umgang mit Sicherheit und Unsicherheit, in: *ders.*, Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, Bd. 6, S. 111–231, hier: S. 198–201; *Hans Günter Hockerts*, Vom Problemlöser zum Problemerzeuger? Der Sozialstaat im 20. Jahrhundert, in: AfS 47, 2007, S. 3–29, hier: S. 23.

65 In der Bundesrepublik hat insbesondere die Gerontologin Ursula Lehr die Forschung zu den sogenannten »neuen Alten« vorangebracht. Vgl. *Ursula Lehr*, Alte Menschen in unserer Gesellschaft. Das neue Altersbild, in: *Helmut Scheidgen* (Hrsg.), Die allerbesten Jahre, Weinheim 1988, S. 9–18.

außeruniversitären Forschungslandschaft etabliert. 20 Jahre zuvor hatten Sachverständige, die zu einer Anhörung des Ausschusses für Sozialpolitik des Deutschen Bundestags eingeladen worden waren, angemahnt, dass es in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern eher wenig Forschung über das Alter(n) gebe.⁶⁶ Insbesondere Großbritannien, wo Peter Townsend mit seinen Pionierstudien über die Familienverhältnisse alter Menschen und die Unterbringung in Heimen den Grundstock für die britische Gerontologie legte, nahm dahingegen eine Vorreiterposition ein.⁶⁷

In der Bundesrepublik lagen die Anfänge der gerontologischen Forschung zunächst in einer Einrichtung, deren Fokus eigentlich die praktische Hilfe für alte Menschen bildete: das »Kuratorium Deutsche Altershilfe«. 1962 hatten der damalige Bundespräsident Heinrich Lübke und seine Ehefrau Wilhelmine die Gründung des Vereins befördert, der sich aus Mitteln der Fernsehlotterie finanzierte und Projekte initiierte, die auf eine Verbesserung der Situation von alten Menschen zielten. Eine vergleichbare Organisation, die Spezialwissen über den Prozess der Alterung und die ältere Bevölkerung bereithielt, hatte es bis dahin in der Bundesrepublik nicht gegeben, und daher war das »Kuratorium Deutsche Altershilfe« eine der ersten Anlaufstellen für Sozialpolitiker. Allerdings war die Einrichtung kein genuines Forschungsinstitut, wohl aber stieß sie erste Studien zur Althematik an. 1970 richtete sie das »Institut für Altenwohnbau« ein, das seinen Sitz in Köln hatte.

Ein entscheidender Schritt zur Etablierung der Gerontologie in der Bundesrepublik erfolgte in den 1970er Jahren: Das »Deutsche Zentrum für Altersfragen« in Berlin (DZA) nahm seine Arbeit auf. Das DZA gehörte zu den Einrichtungen, die gegründet wurden, um Wissen bereitzustellen, welches innerhalb der Ministerialverwaltung nicht zur Verfügung stand, weil es um ein neues politisches Handlungsfeld ging. Bei der Gründung verfügte es über 16 Planstellen.⁶⁸ 70 % des Etats übernahm der Bund und etwa 30 % Westberlin. Hinzu kam die Einwerbung von Drittmitteln, die jedoch meist auch aus Fördertöpfen der Bundesministerien stammten.⁶⁹ Auch wenn der Bund und das Land Berlin – das Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit sowie die Senatsverwaltung für Arbeit und Soziales – das DZA finanzierten, hatte es mit der Rechtsform des Vereins eine unabhängigere Position als andere Neugründungen der Ressortforschung, wie zum Beispiel das »Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung« (1967) oder das »Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung« (1973).⁷⁰

Das DZA erfüllte viele der Erwartungen, die die Planer mit einer solchen Einrichtung verbunden hatten. Bereits bei der Ausgestaltung des Heimgesetzes 1974, das bundesein-

66 Protokoll der Sitzung des Sozialausschusses des Deutschen Bundestags vom 8. Oktober 1964, betr. Bericht über die Lebensverhältnisse älterer Mitbürger, Bundesarchiv (BArch), Koblenz, B 189/2397, Bd. 1. Bei dieser Anhörung gab Hanna Behrends vom »Kuratorium Deutsche Altershilfe« einen ausführlichen Überblick über die gerontologische Forschung in den USA und Westeuropa. Angestoßen wurde diese Anhörung durch einen Antrag der SPD-Fraktion, der die Bundesregierung zur Vorlage eines Berichts über die Lebensverhältnisse älterer Mitbürger aufforderte. Vgl. Ursula Münch, Familien-, Jugend- und Altenpolitik, in: Marcel Boldorf/Michael Ruck (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 4: 1957–1966 Bundesrepublik Deutschland. Sozialpolitik im Zeichen des erreichten Wohlstandes, Baden-Baden 2007, S. 547–609, hier: S. 601f.

67 Peter Townsend, *The Family Life of Old People*, London 1957; *ders.*, *The Last Refuge. A Survey of Residential Institutions and Homes for the Aged in England and Wales*, London 1962.

68 Bis 1990 kamen noch weitere vier Planstellen hinzu.

69 Zusammenfassender Bericht über die Tätigkeit des DZA 1974–1991, hrsg. vom Deutschen Zentrum für Altersfragen e. V., Berlin 1991, S. 7.

70 Auch das »Deutsche Jugendinstitut« (1961) ist als Verein organisiert. Einen Überblick über die aktuellen Einrichtungen der Ressortforschung in Deutschland gibt die »Arbeitsgemeinschaft der Ressortforschungseinrichtungen«, URL: <<http://www.ressortforschung.de/de/home/index.htm>> [1.2.2012].

heitliche Mindestnormen für Heime festlegte sowie unter anderem Mitwirkungsmöglichkeiten der Bewohner festschrieb, was eine wichtige pflegepolitische Wegmarke in Deutschland setzte, wirkte das DZA maßgeblich mit.⁷¹ Allerdings waren und sind es die verstetigten, institutionalisierten Formen der Beratung und Information, die das DZA besonders auszeichnen. Hierzu gehört insbesondere die Altenberichterstattung, die 1989 nach dem Vorbild anderer Formate der Sozialberichterstattung von der Bundesregierung in Auftrag gegeben wurde. Bedingt durch die deutsch-deutsche Vereinigung erschien der erste Altenbericht erst 1993.⁷² Seither beruft das Bundesministerium für Familien, Frauen, Senioren und Jugend in jeder Legislaturperiode eine Sachverständigenkommission ein, deren Geschäftsführung das »Deutsche Zentrum für Altersfragen« innehat und welcher der jeweilige Leiter des Instituts als Experte angehört. Das DZA entwickelte sich zu einem Knotenpunkt gerontologischer Forschung und Politikberatung in der Bundesrepublik. In der Rückschau erwies es sich als Motor für den Aufbau der Alter(n)swissenschaft in Westdeutschland. Allerdings büßte es sein Alleinstellungsmerkmal mehr und mehr ein, als die Gerontologie sich zunehmend an der Universität etablierte.⁷³ Die Gründungsgeschichte und die formalen Strukturen des DZA förderten eine starke Ausrichtung dieser Disziplin auf die Politik.

Welche Bedeutung hatte die expandierende gerontologische Forschung und Politikberatung für die Ausbildung der Altenpolitik auf Bundesebene? Wie die Errichtung des DZA 1973 zeigt, war die Ausweitung der Alter(n)swissenschaft eng mit dem Prozess der Verwissenschaftlichung von Politik verknüpft. Mit der Finanzierung des Instituts in Berlin erfolgte eine langfristige Hinwendung der Sozialpolitik auf das Themenfeld des Alter(n)s, das fortan weniger von tagespolitischen Aufmerksamkeitsschwankungen betroffen war. Die Institutsgründung verstetigte einerseits die Förderung gerontologischer Forschung durch den Staat, andererseits routinierte sich der Informationsfluss von der Wissenschaft in die Politik.⁷⁴ Neben den in der Regel vom Bundesfamilienministerium finanzierten Projekten betrieb das Institut eine Reihe eigenständiger Projekte, für die es Mittel von Drittmittelgebern wie der Deutschen Forschungsgemeinschaft einwarb.⁷⁵ Damit schuf es die Basis, um auch neue thematische Impulse an die Sozialpolitik zu geben und Themen zu lancieren, die bisher auf dieser Ebene keine Beachtung gefunden hatten. Welche inhaltlichen Rückkopplungen von der Gerontologie in die Sozialpolitik stattfanden, ist weit schwerer zu ermitteln als die Herausbildung von Strukturen zu beschreiben. Von den vielen Argumenten der Alter(n)swissenschaft sei nur eines herausgegriffen: die Neubewertung von Familienbeziehungen in der letzten Lebensphase. Diese Fragestellung hatte einen wichtigen Stellenwert in der Forschung, galt die Familie doch als wichtigster Bezugsbereich für die Mehrheit der betagten Bevölkerung. Ein Indiz hierfür war, dass nicht mehr als 260.000 der Pflegebedürftigen in Heimen lebten und mehr als 90 % der Pflegebedürftigen primär von Angehörigen versorgt wurden.⁷⁶

71 Zum Heimgesetz vgl. *Ursula Münch*, Familien-, Jugend- und Altenpolitik, in: *Hans Günter Hockerts* (Hrsg.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, Bd. 5: 1966–1974 Bundesrepublik Deutschland. Eine Zeit vielfältigen Aufbruchs, Bonn 2006, S. 634–707, hier: S. 702–706.

72 Erster Altenbericht der Bundesregierung, September 1993, Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/5897.

73 Einen Überblick über die Gerontologie an den Universitäten gibt *Walter Tokarski*, *Zur gerontologischen Ausbildung an Hochschulen in der Bundesrepublik*. Ergebnisse einer Umfrage, Kassel 1989, S. 34–41.

74 Allgemein zur Institutionalisierung von Beziehungen zwischen Wissenschaft und Politik in der Bundesrepublik vgl. *Rudloff*, *Verwissenschaftlichung der Politik*, S. 222–225.

75 Zusammenfassender Bericht über die Tätigkeit des DZA 1974–1991, S. 7.

76 Bericht der Bundesregierung »Altenhilfepolitik in der Bundesrepublik Deutschland« vom 30. Oktober 1985, Deutscher Bundestag, 10. Wahlperiode, Drucksache 10/4108, S. 6. Der Bericht

Die Sachverständigenkommission des vierten Familienberichts widmete sich ausführlich dem Thema der Familienverhältnisse im Alter und bündelte die Ergebnisse der damaligen Forschungen. Dies hat ein wesentlich komplexeres Verständnis hervorgebracht, als es in weiten Teilen von Gesellschaft und Politik vorherrschte. Drei Punkte sind besonders bemerkenswert:

Erstens betonten die Experten, dass alte Menschen in den Familien sehr viel häufiger die Rolle des Hilfegebers als des Empfangenden übernahmen. Sie unterstützten eigene Kinder und Enkelkinder nicht nur in Form finanzieller Transferleistungen⁷⁷, sondern stellten sich als Betreuungspersonen zur Verfügung oder halfen im Haushalt sowie bei Heimwerkertätigkeiten. Die derart aktiven Senioren entsprachen dabei ganz dem damals entstehenden Leitbild der »jungen Alten«, die zwar aus dem Erwerbsleben ausgeschieden, aber dennoch produktiv waren.⁷⁸ Zweitens vertraten die Mitglieder der Familienberichts-kommission die Meinung: »Alleinsein ist nicht gleich Isolation.« Sie lehnten die frühere Lesart strikt ab, wonach der Rückgang von Mehrgenerationenhaushalten auf einen gesellschaftlichen Ausschluss alter Menschen hindeute. Vielmehr verwiesen sie auf empirische Erkenntnisse, die belegten, dass räumliche Distanz mit regem Kontakt der Familienmitglieder einhergehen konnte. Zudem seien es auch die alten Menschen selbst, so die Kommission, die auf einen eigenen Haushalt Wert legen würden.⁷⁹ Drittens machte der Bericht aber auch die Grenzen der Familie als Pflegeeinrichtung klar. Die Altenhilfe für betagte Menschen, deren psychische und physische Fähigkeiten schwanden, hatte sich enorm professionalisiert, woran die Gerontologie ebenso wie die Geriatrie großen Anteil hatte. Vor dem Hintergrund dieses Professionalisierungsprozesses schien die Pflege durch Angehörige defizitär. Die Kommission betrachtete die Familie zwar weiterhin als zentral für die Betreuung gebrechlicher Seniorinnen und Senioren, aber sah die Ergänzung durch ausgebildete Fachkräfte als notwendig an.⁸⁰ Das Wissen der gerontologischen Forschung, das sich im vierten Familienbericht niederschlug, forderte die Bundesregierung heraus, bisherige altenpolitische Prämissen wie die Selbstverständlichkeit familiärer Solidarität im Alter zu überdenken.

Wie verhielten sich bundespolitische Debatten und Maßnahmen der 1980er Jahre, in denen es um die Situation der älteren Bevölkerung ging, zu dem, was Sozialwissenschaften und die »Grauen Panther« forderten? Zwar hatte sich in der Bundesrepublik, ähnlich wie in anderen westeuropäischen Ländern nach dem Zweiten Weltkrieg, ein Wohlfahrtsstaat für das Alter herausgebildet, der die letzte Lebensphase besser denn je materiell absicherte.⁸¹ Mit der zunehmenden Alterung der Bevölkerung erschöpfte sich Sozialpolitik für die alten Menschen jedoch nicht mehr hauptsächlich in Rentenpolitik.

macht auch Angaben über Alte in stationären Einrichtungen und kommt auf eine Zahl von unter 500.000 Personen in Alten- und Pflegeheimen.

77 Im Bericht wird auf regionale und nationale Studien verwiesen, die ermittelten, dass 3 % aller Haushaltsvorstände regelmäßig Unterhaltsleistungen für Enkelkinder, die außerhalb des Haushalts lebten, leisteten. Etwa 30 % unverheirateter oder geschiedener Mütter von Kleinkindern konnten mit finanzieller Hilfe durch die Eltern für die Dauer von drei bis fünf Jahren rechnen. Vgl. Vierter Familienbericht, Deutscher Bundestag, 10. Wahlperiode, Drucksache 10/6145, S. 84.

78 Zu den »jungen Alten« beziehungsweise zum »dritten Alter« vgl. *Peter Laslett, A Fresh Map of Life. The Emergence of the Third Age*, London 1989.

79 Vierter Familienbericht, S. 81f.

80 Ebd., S. 28.

81 Zum Begriff »Wohlfahrtsstaat« für das »Alter« vgl.: *Hans-Joachim von Kondratowitz, Sozialgerontologie in Europa. Gemeinsame Entwicklungslinien und unterschiedliche Perspektiven*, in: *Fred Karl* (Hrsg.), *Sozial- und verhaltenswissenschaftliche Gerontologie. Altern und Alter als gesellschaftliches Problem und individuelles Thema*, Weinheim/München 2003, S. 111–128, insb. S. 114.

Die Alterung der Bevölkerung, ein Prozess, der sich bereits seit dem 19. Jahrhundert erkennen lässt, zeichnete sich deutlich in den statistischen Daten ab. Während für die erste Hälfte des 20. Jahrhunderts der Anstieg der Lebenserwartung bei der Geburt prägend war⁸², dominierte in der zweiten Hälfte ein anderer Trend: der Zugewinn an Lebensjahren im hohen Alter. Die Veränderungsdynamik in den späteren Jahrzehnten war vor allem auf die sinkende Mortalität im Alter zurückzuführen. In Westdeutschland konnten Menschen, die 1990 65 Jahre alt waren, damit rechnen, durchschnittlich noch gut 16 weitere Jahre zu leben, während sie 1950 nur etwa 13 Jahre vor sich gehabt hatten. In absoluten Zahlen mag dies wenig beeindruckend klingen, doch es entsprach einer signifikanten Erhöhung von etwa 25%.⁸³ Das Alter stellte immer weniger einen Ausklang des Lebens dar als eine Lebensphase mit eigenen Normen und Leitbildern. Dies galt umso mehr, als sich seit den 1970er Jahren der Eintritt in den sogenannten Ruhestand durch den Frühverrentungstrend immer weiter nach vorne verschob.⁸⁴

Die Zahl derjenigen, die diese Lebensphase erreichten, stieg ebenso deutlich. 1950 betrug der Anteil der Personen im Alter über 65 Jahren etwas mehr als 9% der Gesamtbevölkerung, zehn Jahre später waren es 11% und 1985 15%.⁸⁵ Die zeitgenössischen Beobachter alarmierten diese Daten nicht für sich betrachtet, sondern vor allem in Kombination mit der sinkenden Zahl der Bevölkerung unter 20 Jahren. Besonders aufmerksam betrachteten sie auch das Anwachsen der Alterskohorte der über 75-Jährigen, die nach chronologischen Altersdefinitionen als »hochaltrig« galten, was mit zunehmender Gebrechlichkeit und Hinfälligkeit gleichgesetzt wurde.⁸⁶ Tatsächlich verdoppelte sich ihr Anteil zwischen 1960 und 1985 sogar: von 3,4% auf 6,8%.⁸⁷ Je höher die Altersgrenze, desto höher lag der Anteil der Frauen.⁸⁸

82 Die im Folgenden aufgeführten Daten über die Lebenserwartung bei Geburt sowie die fernere Lebenserwartung finden sich in: The Human Mortality Database der University of Berkeley und dem Max-Planck-Institut für Demographie in Rostock, URL: <<http://www.mortality.org/>> [20.12.2011]. In Westdeutschland nahm die Lebenserwartung bei der Geburt zwischen 1910 und 1950 um 17,8 Jahre beziehungsweise 36% zu (zwischen 1950 und 1990 hingegen um nur 10,4 Jahre beziehungsweise 15%).

83 Für 80-Jährige stieg die Lebenserwartung zwischen 1950 und 1990 um etwa 30%.

84 Das Phänomen der Frühverrentung erforschte Martin Kohli als einer der ersten. Vgl. *Martin Kohli/Martin Rein, The Changing Balance of Work and Retirement*, in: *dies./Anne-Marie Guillemard u. a. (Hrsg.), Time for Retirement. Comparative Studies of Early Exit from Labor Force*, Cambridge/New York etc. 1991, S. 1–35, hier: S. 1.

85 Vgl. dazu Statistisches Jahrbuch 1988, S. 62. Diese Zahlenentwicklung überstieg sogar noch die Schätzungen des Statistischen Bundesamts von 1965, das für 1985 einen Anteil der Personen über 65 Jahren von 13,2% prognostiziert hatte. Vgl. Statistisches Jahrbuch 1965, S. 41.

86 Verschiedene Möglichkeiten, das sogenannte vierte Alter zu definieren, finden sich in: *Vierter Bericht zur Lage der älteren Generation (Altenbericht). Risiken, Lebensqualität und Versorgung Hochaltriger unter besonderer Berücksichtigung demenzieller Erkrankungen*, 2002, Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/8822, S. 53.

87 Statistisches Jahrbuch 1967, S. 37; Statistisches Jahrbuch 1987, S. 61. Bestimmte Faktoren beeinflussten die Möglichkeit, ein hohes Alter zu erreichen. Während der Anteil der Frauen an der Gesamtbevölkerung rund 52% betrug, stieg er in der Alterskohorte der 60- bis 75-Jährigen auf fast 62%, bei den über 75-Jährigen sogar auf 68%.

88 Diese als Feminisierung des Alters bezeichnete Entwicklung ließ sich auf biologische Bedingungen zurückführen, die eine erhöhte Lebenserwartung von Frauen bewirkten. Der Begriff »Feminisierung des Alters« wurde eingeführt von *Hans Peter Tews*, *Neue und alte Aspekte des Strukturwandels des Alters*, in: *Gerhard Naegele/Hans Peter Tews (Hrsg.), Lebenslagen im Strukturwandel des Alters*, Opladen 1993, S. 15–42, hier: S. 28f. Bericht der Bundesregierung über »Lebensumstände älterer und hochbetagter Frauen in der Bundesrepublik Deutschland«, Deutscher Bundestag, 10. Wahlperiode, Drucksache 10/1807, S. 5.

Nicht allein durch die statistischen Entwicklungen kündigte sich in den 1980er Jahren eine neue Konjunktur politischer Aufmerksamkeit für Seniorinnen und Senioren an, die zur Errichtung einer zweiten Säule der Altenpolitik⁸⁹ – neben der Rentensicherung – führte. Dieses Handlungsfeld zeigt, wie stark soziodemografische Entwicklungen, sozialwissenschaftlicher Diskurs, die Aktivität sozialer Bewegungen und sozialpolitische Bearbeitung aufeinander bezogen waren und sich gegenseitig bedingten.

Zwar gab es bereits seit den 1960er Jahren Aktivitäten wie zum Beispiel die Gründung des Bundesaltenbeirats⁹⁰ (dieser führte aber eher ein Schattendasein) und die Einrichtung des DZA. Beide Initiativen beschränkten sich jedoch auf die Generierung von Wissen. Ordnungspolitisch betätigte sich der Bund erst mit dem Heimgesetz von 1974, während Kommunen und Länder die Altenpolitik dominierten.⁹¹ Die Schwerpunkte sollten sich in den 1980er Jahren verlagern. In die erste Hälfte der Dekade fällt eine Häufung von Kleinen und Großen Anfragen im Deutschen Bundestag bezüglich der Altersproblematiken, die ein Indiz dafür sind, dass sich die Parteien verstärkt der Situation der älteren Bevölkerung zuwandten. Den Anfang machte die SPD, die am 13. Juli 1984 die Regierung aufforderte, über die »Lebensumstände älterer und hochbetagter Frauen in der Bundesrepublik Deutschland« Auskunft zu geben. Diese Kleine Anfrage argumentierte einerseits auf der Höhe wissenschaftlicher Erkenntnisse zur Geschlechterproblematik des Alters und des Wohlfahrtsstaats, andererseits orientierte sie sich an herkömmlichen Positionen, in denen die materielle Absicherung durch die Renten und Sozialhilfe sowie wohnungspolitische Forderungen im Vordergrund standen.⁹²

In eine ganz andere Richtung zielte die Große Anfrage der Fraktion der Grünen, deren Zweck darin bestand, die Haltung der Bundesregierung zur Situation alter Menschen scharf zu kritisieren und den eigenen Plänen für eine weitgehende Reform der Altenhilfe ein Publikum zu verschaffen. Die noch junge Bundestagspartei profilierte sich als sozialpolitischer Akteur mit radikalen Veränderungsvorstellungen: Stationäre Altenpflege galt es abzuschaffen, weil alte Menschen auf diese Weise »in ghettoartigen Einrichtungen ausgegrenzt werden«.⁹³ Stattdessen setzten die Grünen auf die ambulante Pflege, die Pflegebedürftigen ein selbstbestimmtes Leben ermöglichen sollte, sowie auf alternative Modelle der »Wohngruppenpflege«. Besonderes Augenmerk legten sie auch auf die fachlich spezialisierte Versorgung psychisch beeinträchtigter alter Menschen, eine Gruppe, der sich auch Gerontologie und Geriatrie erst verstärkt zugewandt hatten und deren Bedürfnissen die Altenpflege jener Zeit kaum gerecht wurde.⁹⁴ Als Replik auf die Antwort der Bundesregierung veranstalteten die Grünen ein Hearing, für das sie neben Wissenschaftlern auch

89 Zur Altenpolitik als politisches Handlungsfeld: *Harald Wilkoszewski*, Die verdrängte Generation. Politische Parteien und die alternde Gesellschaft in Deutschland, Marburg 2003, S. 22–25. Vgl. auch *Münch*, Familien-, Jugend- und Altenpolitik, in: *Schmidt*, Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, Bd. 7, S. 554.

90 Der »Beirat für Fragen der älteren Generation« (kurz: Bundesaltenbeirat) wurde 1969 gegründet und arbeitete als Sachverständigenrat in erster Linie dem Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit zu. Er trat jedoch nur selten zusammen und wurde 1980 aufgelöst. Vgl. Ministerialrat Otto Dahlem an die Bundesministerin für Jugend, Familie und Gesundheit, Antje Huber, 26.9.1979 und 9.1.1980, BArch Koblenz, B 189/11108.

91 *Martin Schölkopf*, Seniorenpolitik und soziale Lage älterer Menschen. Entwicklungen in den letzten 30 Jahren, in: *Frank Schultz-Nieswandt/Gisela Schewe* (Hrsg.), Sozialpolitische Trends in Deutschland in den letzten drei Dekaden. Eva-Elisabeth Schewe zum 70. Geburtstag, Berlin 2000, S. 87–123.

92 Kleine Anfrage »Lebensumstände älterer und hochbetagter Frauen in der Bundesrepublik Deutschland«, Deutscher Bundestag, 10. Wahlperiode, Drucksache 10/1738.

93 Große Anfrage »Altenhilfepolitik in der Bundesrepublik Deutschland«, Deutscher Bundestag, 10. Wahlperiode, Drucksache 10/2957, insb. S. 3.

94 Ebd.

Vertreter der Pflegepraxis sowie – und das war ungewöhnlich – Betroffene einluden, die vor dem Hintergrund ihrer Erfahrungen den Bericht kritisch kommentierten.⁹⁵

Vieles von dem, was die Grünen forderten, erinnerte an die Programmatik der »Grauen Panther«. Doch hatten sie auch einen ganz eigenen Zugang zur Reformierung der Altenhilfe. Ganz im Sinne der Alternativbewegung, die mehr Autonomie und Unmittelbarkeit anstrebte, wandten sich die Grünen gegen den bürokratischen Wohlfahrtsstaat, dessen negative Seiten in den »totalen Institutionen« der Heime einen besonderen Niederschlag fanden.⁹⁶ Die Aufwertung von Selbsthilfe und Sozialkontakten im kleinen Rahmen führte sie in ihren Schlussfolgerungen dabei einerseits recht nahe an das, was die bürgerlich-konservativen Parteien annahmten. Andererseits hätten ihre Pläne, die sie bereits im Dezember 1984 als Bundespflegegesetz eingereicht hatten – mit Elementen wie der Auflösung der Heime bis 1995 und einem steuerfinanzierten Leistungsgesetz ohne Anrechnung von Einkommen – einen tiefgreifenden sozialstaatlichen Umbau verlangt.⁹⁷ Der rigorosen Ablehnung der stationären Pflege und der uneingeschränkten Unterstützung für ambulante Strukturen begegneten die Fachleute durchaus mit Skepsis. Sie warfen den Grünen vor, die Reformfähigkeit von Heimen zu übersehen und das Selbsthilfepotenzial in der Gesellschaft zu überschätzen.⁹⁸

Die Reformvorschläge der grün-alternativen Sozialstaatsdenker hatten nur wenig Aussicht auf Realisierung, fehlte es ihnen doch an einem Finanzierungskonzept und lösten sie sich zu sehr von sozialstaatlichen Pfadabhängigkeiten. Sie erzeugten aber eine fundierte Auseinandersetzung mit dem Thema der gesellschaftlichen Alterung. Die Große Anfrage der Grünen konnte so das altenpolitische Programm der Regierungsparteien gründlich durchleuchten und Schwachpunkte ausmachen.

Im September 1984 hatte sich die Bundesregierung im Bericht zu Fragen der Pflegebedürftigkeit erstmals ausführlicher über Teile ihrer altenpolitischen Pläne geäußert.⁹⁹ Nur wenige Monate später gab ihr die Anfrage der eigenen Fraktionen die Möglichkeit, das Programm zu erweitern. In ihrer Antwort zu »Lebenssituation und Zukunftsperspektiven älterer Menschen« ging es nicht nur um Pflegebedürftige, sondern auch um die

95 Dokumentation des Hearings der Grünen im Bundestag vom 5. Dezember 1985, erstellt von Margherita Zander, Bibliothek des Deutschen Zentrums für Altersfragen, Berlin. Zu den Geladenen gehörten unter anderem Vertreter von Vereinen der ambulanten Pflege, Ärzte und Wissenschaftler wie Gerhard Igl, der einen Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Sozialrecht innehatte. Bei denjenigen, die als Betroffene sprachen, handelte es sich um ein 73-jähriges Mitglied der »Grauen Panther«, das dem Bundesbeirat dieser Vereinigung angehörte, sowie um eine 72-jährige Frau aus Bonn, die durch einen Zeitschriftenartikel über das Altwerden aufgefallen war.

96 Zum sozialstaatlichen Denken der Grünen allgemein vgl. *Michael Opielka*, Von der Krise zur Zukunft des Sozialstaats. Ansatzpunkte einer ökologischen Sozialpolitik, in: *ders./Martin Schmollinger/Angelika Fohmann-Ritter* (Hrsg.), *Die Zukunft des Sozialstaats*, Stuttgart 1983, S. 9–40. Zum Denken, insb. zum alternativen Staatsverständnis bei den Grünen, vgl. *Silke Mende*, »Nicht rechts, nicht links, sondern vorn«. Eine Geschichte der Gründungsgrünen, München 2011, insb. S. 179–184.

97 Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung einer besseren Pflege vom 12. Dezember 1984, Deutscher Bundestag, 10. Wahlperiode, Drucksache 10/2609. In Italien beispielsweise gab es eine Politik der stark forcierten Reduzierung stationärer Pflege. Dies zeigt für die psychiatrischen Einrichtungen *Malte König*, *Franco Basaglia* und das Gesetz 180. Die Auflösung der psychiatrischen Anstalten in Italien, 1978, in: *Petra Terhoeven* (Hrsg.), *Italien, Blicke. Neue Perspektiven der italienischen Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts*, Göttingen 2010, S. 209–233.

98 Zum Beispiel *Doris Wagner*, Grüne Pflegekostenreform – oder: Müssen die Pflegeheime schließen?, in: *Theorie und Praxis der sozialen Arbeit* 36, 1985, S. 60–62, hier: S. 61f.

99 Bericht der Bundesregierung zu Fragen der Pflegebedürftigkeit vom 5. September 1984, Deutscher Bundestag, 10. Wahlperiode, Drucksache 10/1943. Der Bericht basierte auf den Arbeiten einer Bund/Länder-Arbeitsgruppe, die die Bundesfamilienministerin Antje Huber 1977 einberufen hatte.

»jungen Alten«, an die sich die Sozialpolitik ebenso wenden sollte.¹⁰⁰ In diesen beiden Stellungnahmen bezog die CDU/CSU klare Positionen: Zwar bestätigte sie die Familie wie bisher als wichtigste Sicherungsinstanz, dennoch räumte sie – anders als die Grünen – der stationären Pflege neben der häuslichen einen festen Platz ein. Außerdem sollten ambulante Dienste einen Teil der Betreuung übernehmen und so Angehörige entlasten. Eine eindeutige Absage erteilte die Regierung einer eigenen Pflegeversicherung.

Bereits in den frühen 1980er Jahren hatte also eine verstärkte Hinwendung der CDU/CSU zur Altenpolitik stattgefunden und war nicht erst ein Verdienst Ursula Lehrs, die als führende bundesdeutsche Gerontologin 1988 als Bundesfamilienministerin ins Kabinett eintrat.¹⁰¹ Gleichwohl setzte ihre Ernennung ein wichtiges Zeichen für die Stärkung der Altenpolitik auf Bundesebene. Sie widmete sich zwei drängenden Fragen der Altenhilfe: Zum einen wirkte sie auf die bundeseinheitliche Ausrichtung der Altenpflegeausbildung hin (allerdings scheiterte das Vorhaben zunächst und wurde erst 2003 verwirklicht), zum anderen setzte sie mit der Novellierung des 1974 erlassenen Heimgesetzes Akzente.¹⁰² Beide legislativen Projekte zeigten, inwieweit sich die Anforderungen an den Sozialstaat verändert hatten. Sie definierten keine Leistungsansprüche, sondern vertraten die ordnungsrechtliche Seite des Sozialstaats. Das Heimgesetz beispielsweise formulierte Mindestanforderungen für Heime, schuf ein Mitwirkungsrecht der Heimbewohner und installierte eine Heimaufsicht. Die Novelle von 1990 stärkte das Prinzip der Selbstständigkeit und Selbstverantwortung alter Menschen in solchen Einrichtungen.¹⁰³ Die Forderung nach Autonomie und Teilhabe Hochbetagter fand hier Niederschlag im sozialstaatlichen Regelwerk.

Neben den Einkommens- und Lohnersatzzahlungen wuchsen die sozialen Dienste zu einem wichtigen Posten im sozialpolitischen Leistungskatalog heran. Der Wohlfahrtsstaat trug zur Transformation in eine Dienstleistungsgesellschaft erheblich bei.¹⁰⁴ Die demografische Alterung war ein Faktor, der die Nachfrage nach sozialen Diensten steigerte. Allein wenn man die Altenpflege betrachtet, lässt sich von einer wahren Explosion sprechen. 1970, die Altenpflege hatte sich gerade erst von der Krankenpflege abgespalten, zählte die Bundesrepublik 8.000 Altenpfleger. 1987 waren es bereits 81.000 und 1993 sogar 177.000.¹⁰⁵

Was die Absicherung des Pflegerisikos betraf, entfernte sich die Bundesregierung Ende der 1980er Jahre in kleinen, aber entscheidenden Schritten von ihrer ursprünglichen Haltung. Das Paket des Gesundheitsstrukturgesetzes enthielt Leistungen für die häusliche Pflege von Schwerpflegebedürftigen. Die Kernpunkte des Regelwerks umfassten die Finanzierung von Grundpflege und hauswirtschaftlichen Tätigkeiten (allerdings gedeckelt bis zu einem Betrag von 750 DM pro Monat), Geldleistungen für Angehörige und die Bezahlung einer Ersatzpflegekraft, um Familienmitgliedern einen Urlaub von bis zu vier Wochen im Jahr zu ermöglichen. Freilich war der Kreis derjenigen, die Ansprüche erheben konnten, recht klein, und waren die Leistungen eng begrenzt. Aus der Retrospektive

100 Antwort der Bundesregierung über »Lebenssituation und Zukunftsperspektiven älterer Menschen« vom 23. Januar 1985, Deutscher Bundestag, 10. Wahlperiode, Drucksache 10/2784.

101 Zur Wahrnehmung Lehrs als Altenpolitikerin vgl. Mein Lieblingskind, in: Der SPIEGEL, 31.7.1989, S. 42.

102 Münch, Familien-, Jugend- und Altenpolitik, in: Schmidt, Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, Bd. 7, S. 561f.

103 Heimgesetz-Novellierung, in: Altenhilfe 17, 1990, S. 18–19; Otto Dahlem, Die Würde des Menschen und das Heimgesetz, in: Altenheim 29, 1990, S. 308–311.

104 Zum Zusammenhang von Tertiarisierung und Wohlfahrtsstaat vgl. Hockerts, Vom Problemlöser zum Problemerzeuger?, S. 12.

105 Diese Zahlen nennt Martin Schölkopf, Die Altenpflege und die Daten. Zur quantitativen Entwicklung der Versorgung pflegebedürftiger älterer Menschen, in: Sozialer Fortschritt 47, 1998, H. 1, S. 1–9, hier: S. 5f.

scheint dieser Teil des Gesundheitsstrukturgesetzes »als Türöffner einer dann wesentlich breiter angelegten Pflegeversicherung« gedient zu haben.¹⁰⁶ Hier lag die Basis für den Aufbau einer vierten Säule der deutschen Sozialversicherung, die 1995 verwirklicht werden sollte.

III. FAZIT

Ziel des Beitrags war es, die sozialpolitischen Reformen der 1980er Jahre stärker als bisher in den Kontext soziostruktureller und soziokultureller Pluralisierungsprozesse zu stellen und damit die gern gewählte Perspektive auf die krisenhafte Veränderung wirtschaftlicher und finanzpolitischer Rahmenbedingungen zu erweitern.¹⁰⁷ Denn nicht nur Sparzwänge brachten große Herausforderungen für die Sozialpolitik mit sich, sondern auch der Wandel von sozialen Lagen, Lebensstilen und Wertorientierungen. Wie das Beispiel der Familien- und Altenpolitik zeigt, war damit nicht allein die Frage nach mehr oder weniger sozialen Leistungen verbunden. Die Forderung nach der Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Frauen und die Herausbildung des »vierten Alters« als eigene Lebensphase, die Gebrechlichkeit und damit die Abhängigkeit von Dritten kennzeichnete, verlangte nach einer Veränderung bisheriger sozialpolitischer Prinzipien und Strukturen.

Kritische Beobachter, die auf immanente oder erst durch gesellschaftlichen Wandel entstandene Defizite des Sozialstaats hinwiesen, gab es in den 1970er und 1980er Jahren viele. Insbesondere die Positionen der Neuen sozialen Bewegungen waren – in verdichteter Form – Ausdruck gesellschaftlicher Pluralisierungsprozesse und bildeten daher einen Untersuchungsschwerpunkt des Beitrags. Anders als sozialen Bewegungen der Frühzeit des Sozialstaats ging es ihnen weniger darum, auf die Vernachlässigung von gesellschaftlichen Gruppen hinzuweisen als die negativen Auswirkungen sozialstaatlicher Regulierung anzuprangern. Als wichtiges Ergebnis bleibt festzuhalten, dass sie, wenngleich sie um radikale Rhetorik bemüht waren und die Frontstellung zum bundesrepublikanischen Sozialstaat betonten, meist weiterhin systemimmanent dachten. Ihre Vorstellungen von einer »besseren Gesellschaft« kündigten keinen radikalen Richtungswechsel an, sondern verlangten, sobald es an die konkrete Umsetzung ging, nach sozialpolitischer Steuerung.

Insbesondere für die Altenpolitik zeigt sich zudem, dass die Herausforderung der Pflegebedürftigkeit bei den Vertretern der Neuen sozialen Bewegungen zu ähnlichen Lösungsansätzen führte wie bei den Regierungsparteien, ohne dass von einer direkten Einflussnahme ausgegangen werden kann. Der Argumentationszusammenhang unterschied sich auch deutlich: Während Erstere die Förderung ambulanter Dienste als Mittel, den »bürokratisierten Sozialstaat« zu verändern und eine Sozialpolitik der »Nähe« zu fördern, die die Individualität der Klienten unterstützte, sahen, verfolgten Zweitere das Ziel, die Familie als Hauptpflegeinstitution zu stärken und Kosten zu reduzieren.

Den Sozialwissenschaften kam eine Art Mittlerposition zu. Ihre Verbindung zur Politik – Parteien oder Regierung – ist hinlänglich bekannt und verdeutlichte sich in der Familien- und Altenpolitik in den jeweiligen Sozialberichterstattungen sowie Einrichtungen der Resortforschung (DZA). Doch auch die Vertreter der Neuen sozialen Bewegungen standen im engen Austausch mit den Sozialwissenschaften, auf deren Erkenntnisse sie gern zurückgriffen. Interessanter jedoch ist die Beobachtung, dass dieses Verhältnis keine Ein-

106 *Gerhard Igl*, Sicherung im Pflegefall, in: *Schmidt*, Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, Bd. 7, S. 428–440, hier: S. 440. Vgl. auch *Heinz Rothe*, Die Pflegeversicherung. Kernstück der Altenpflegepolitik der letzten drei Dekaden, in: *Schulz-Nieswandt/Schewe*, Sozialpolitische Trends in Deutschland, S. 61–86.

107 Für diese Erweiterung plädiert vor allem *Winfried Stöß*, Umbau am »Modell Deutschland«, S. 222f.

bahnstraße war. Umgekehrt prägten nämlich alternative Sichtweisen auf die Gesellschaft die Sozialforschung. Die Neue Frauenbewegung mag in Deutschland – wie konstatiert wurde – zwar kaum direkt auf die Politik eingewirkt haben.¹⁰⁸ Allerdings veränderte sie insbesondere die Humanwissenschaften, in denen sich zunehmend geschlechtersensible Ansätze verbreiteten. Ähnliches lässt sich mit Blick auf die Altenbewegung feststellen, wo das gerontologische Konzept vom »aktiven Altern« eng mit der Emanzipation der betagten Bevölkerung zusammenhing. Die Neuen sozialen Bewegungen konnten also über einen Umweg Einfluss auf die Politik nehmen.

Neben der Frage nach den Akteuren bleibt die nach der Richtung des Wandels: Inwieweit führten die Neuerungen in der Familien- und Altenpolitik der 1980er Jahre zu einer Erweiterung sozialstaatlicher Prinzipien? Nicht nur das Erziehungsgeld und die Rentenregelung werteten die Familienarbeit auf und bewirkten, dass die den deutschen Sozialstaat kennzeichnende, auf Erwerbsarbeit zentrierte Sicherung aufgebrochen wurde. Die Regelungen für Angehörige von Schwerstpflegebedürftigen und das Gesundheitsstrukturgesetz zeigten, dass diese Zäsur tiefer ging, als bisher gedacht. Auch hier stellte sich der Sozialstaat auf unregelmäßige Erwerbsstrukturen ein.

In der Familien- und Altenpolitik zeichnete sich eine Entwicklung vom Sozial- zum Wohlfahrtsstaat ab, der Sicherheit versprach, die mehr als Schutz in akuten Notlagen und Daseinsvorsorge war, sondern vielmehr die Verlässlichkeit von Lebensplanungen gewährleistete.¹⁰⁹ Auch wenn die wirtschaftlichen und fiskalischen Rahmenbedingungen jener Zeit eine Tendenz zum Rückbau der sozialen Sicherung stärkten, weisen die hier vorgestellten Entwicklungen in eine andere Richtung: Sozialpolitik wurde im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts immer mehr zur Gesellschaftspolitik. Diese kennzeichnete weniger die Frage nach Kürzungen oder Aufstockungen sozialpolitischer Leistungen als das Bemühen, die Lebenswelten der Bevölkerung zu regulieren. Diese Regulierung erfolgte teils nach neuen Normen, was zum Beispiel die Geschlechtergleichberechtigung oder die Aufwertung des Alters, auch des gebrechlichen Alters, betraf. Der Grad der Normierung durch den Sozialstaat war jedoch kaum eingedämmt, sondern eher vergrößert worden.

108 Kuller, Soziale Sicherung von Frauen, S. 224.

109 Vgl. dazu Geyer, Sozialpolitische Denk- und Handlungsfelder, S. 190. Geyer beruft sich hier auf Franz-Xaver Kaufmann, Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem. Untersuchungen zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften, Stuttgart 1973.