

Christiane Kuller

Soziale Sicherung von Frauen – ein ungelöstes Strukturproblem im männlichen Wohlfahrtsstaat

Die Bundesrepublik im europäischen Vergleich

I. EINLEITUNG

»Die armen Frauen« – so lautete der Titel einer der ersten Veröffentlichungen, die sich mit der Frage nach geschlechtsspezifischer Ungleichbehandlung im deutschen Sozialstaat beschäftigten. Der Titel war Programm für die frühe feministische Kritik am Sozialstaat: Im Land der Pioniere der sozialen Sicherung, so stellten die Autorinnen fest, würden Frauen systematisch ins soziale Abseits gedrängt. »Auf Kosten der Frauen« werde in der Bundesrepublik eine geschlechtsspezifische Rollenverteilung zwischen Männern und Frauen durchgesetzt und fortgeschrieben, die Ehefrauen und Mütter in die persönliche Abhängigkeit vom männlichen »Familienernährer« bringe und sie finanziell gegenüber den Ehemännern und Vätern benachteilige.¹ Gefangen in der »Familienfalle«, die in Deutschland besonders wirkungsvoll aufgestellt zu sein schien, hatten Ehefrauen und Mütter anstelle einer individuellen sozialen Sicherung in der Regel nur eine vom Ehemann und Vater abgeleitete, die zudem, insbesondere in der Rente³, deutlich geringer ausfiel als die des Mannes. Hierfür schrieben die Autorinnen dem bundesdeutschen Wohlfahrtsstaat eine erhebliche Mitverantwortung zu.⁴ Auch heute noch sind die Probleme sichtbar, auf die sich diese Sozialstaatskritik bezog: Im Jahr 2004 konnte in der Bundesrepublik jede siebte erwerbstätige Frau ihren Lebensunterhalt nicht aus ihrer Erwerbstätigkeit bestreiten, alleinerziehende Mütter und allein lebende Frauen bildeten die größte Gruppe der Sozialhilfeempfänger in Deutschland, und die Rentenansprüche von Frauen waren deutlich niedriger als die von Männern.⁵

In den vergangenen über 20 Jahren haben sich die Koordinaten der Forschung allerdings erheblich differenziert und verschoben.⁶ Nach wie vor ist die empirisch feststellbare ungleiche Verteilung von sozialer Sicherheit und Sozialstaatspartizipation zwischen den Geschlechtern unbestritten. Dies interpretiert die geschlechtersensible Forschung nicht

1 Ilona Kickbusch/Barbara Riedmüller (Hrsg.), *Die armen Frauen. Frauen und Sozialpolitik*, Frankfurt/Main 1984 und Ute Gerhard/Alice Schwarzer/Vera Slupik (Hrsg.), *Auf Kosten der Frauen. Frauenrechte im Sozialstaat*, Weinheim etc. 1988.

2 So der Titel eines Films von Gudrun Thoma und Sebastian Schütz aus Anlass der Einführung eines demografischen Faktors in der Beitragshöhe der Pflegeversicherung (Südwestfernsehen 2005).

3 Allerdings wurde auch für die Krankenversicherung diagnostiziert, dass die charakteristischen Risikolagen von Frauen weniger autonom und finanziell schlechter abgesichert waren als die von Männern. Vgl. Vera Slupik, *Frauenrechte in der gesetzlichen Krankenversicherung*, in: Gerhard/Schwarzer/dies., *Auf Kosten der Frauen*, S. 213–230.

4 Im Folgenden werden die Begriffe Sozialstaat und Wohlfahrtsstaat synonym verwendet.

5 Allerdings spiegeln die Rentenansprüche nur zum Teil die Versorgungssituation, weil weitere Einkommen hinzukommen. So lagen die Witwenrenten von Frauen deutlich über denen von Männern. Vgl. dazu *Statistisches Bundesamt* (Hrsg.), *Frauen in Deutschland*, Wiesbaden 2006, S. 48, 54, 58 ff.

6 Vgl. zum Forschungsüberblick Teresa Kulawik, *Wohlfahrtsstaaten und Geschlechterregime im internationalen Vergleich*, URL: <<http://web.fu-berlin.de/gpo/pdf/kulawik/kulawik.pdf>> [20.4.2007].

als Ergebnis individueller Lebenslagen, sondern als Resultat des Zusammenspiels von sozialpolitischen Institutionen und geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung. Der normative Ansatz, der die Frauen in einer Opferrolle sah und den Sozialstaat als ein Institut zur Reproduktion patriarchalischer Herrschaft deutete, ist aber mittlerweile einer erweiterten Perspektive gewichen: In den Mittelpunkt gerückt ist die Frage, wie der Sozialstaat mit der Pflege- und Versorgungsleistung, die in Familien unentgeltlich und ganz überwiegend von Frauen erbracht wird, umgeht. Obwohl moderne Gesellschaften existenziell darauf angewiesen sind, dass diese Familienarbeit geleistet wird, honorieren sie sie in der Regel in sehr viel geringerem Ausmaß als Erwerbsarbeit. Die *gender*-bezogene Sozialstaatsforschung sieht in Art und Umfang der Integration der familiären Fürsorgearbeit, für die sich international der Begriff *care* eingebürgert hat, eine zentrale Kategorie staatlicher Wohlfahrtsorganisation. Trudie Knijn und Monique Kremer haben diesen Aspekt prägnant auf den Punkt zugespitzt, ob Wohlfahrtsregimes das Recht und die zeitlichen Möglichkeiten schaffen, unter sozial abgesicherten Rahmenbedingungen zu pflegen, und ob sie bedürftigen Personen ermöglichen, angemessen gepflegt zu werden.⁷

Um diesen Fragen nachzugehen, nimmt der Beitrag zunächst europäische Sozialstaats-typologien in den Blick (II.) und entwickelt Indikatoren für die Geschlechterordnung im Wohlfahrtsstaat, die für die Interpretation der bundesdeutschen Entwicklung und einen internationalen Vergleich herangezogen werden können. Im zweiten Abschnitt wird untersucht, wie die bundesdeutsche Entwicklung verlief und welche Trends und Zäsuren festzustellen sind (III.). Drittens werden mögliche Erklärungsfaktoren für die Entwicklung analysiert (IV.). Mit vergleichendem Blick auf andere europäische Länder soll diskutiert werden, inwiefern der bundesdeutsche Sozialstaat nach 1945 einen spezifischen Entwicklungsweg genommen hat und wie dieser im internationalen Vergleich erklärt werden kann. In dem Zusammenhang werden sechs Komplexe näher betrachtet: (1) Inwiefern war der Sozialstaat aufgrund sozialer und wirtschaftlicher Veränderungen zum Wandel gedrängt oder gar gezwungen? (2) Welche Bedeutung hatten politische Akteure: Spielte es für die Entwicklung des Sozialstaats eine Rolle, welche Partei an der Macht war? Kann man spezifische parteipolitische Leitbilder oder Politikstile ausmachen? Und welche Rolle spielten Frauen und Frauenverbände als Interessenvertreter? (3) Inwiefern waren die institutionellen Strukturen des bundesdeutschen Sozialstaats – als treibende oder als hemmende Faktoren – von Bedeutung? (4) Welche anderen Kontexte der Sozialpolitik standen in Wechselbeziehung zu geschlechterpolitischen Aspekten und in welchem Maße überformten oder verdrängten sie diese? (5) Welche geschlechterpolitischen Leitbilder lassen sich ausmachen und welche Bedeutung hatten sie für die sozialstaatlichen Richtungsentscheidungen? (6) Welche Rolle spielte schließlich die historische Erfahrung der NS-Zeit und das Konkurrenzverhältnis zur DDR, die bei Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie einen »Gleichstellungsvorsprung«⁸ beanspruchte? Abschließend werden in einem letzten Abschnitt (V.) die Entwicklungen unterschiedlicher Sozialstaatstypen noch einmal zusammenfassend im Hinblick auf die Kategorie Geschlecht gegenübergestellt. In der Rückschau auf die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts zeigt sich, dass die Veränderungsprozesse wohlfahrtsstaatlicher Geschlechterregimes kaum in einer integrierten Typologie zu fassen sind, vielmehr verweist der geschlechter-sensible Ansatz auf die große Variationsbreite und die Vielfalt der Entwicklungsfaktoren innerhalb der traditionellen Sozialstaatskategorien.

7 Trudie Knijn/Monique Kremer, Gender and the Caring Dimension of Welfare States. Towards Inclusive Citizenship, in: Social Politics 4, 1997, S. 328–361, hier: S. 354 f.

8 Günther Schulz, Soziale Sicherung von Frauen und Familien, in: Hans Günter Hockerts (Hrsg.), Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich, München 1998, S. 117–149, hier: S. 149.

Verglichen mit anderen Ländern Europas nimmt der deutsche Sozialstaat heute eine Sonderposition ein. Das »strong male breadwinner-model« mit einem männlichen Vollzeit-Erwerbstätigen und einer weiblichen Familienarbeiterin gilt hier als besonders ausgeprägt. Ein Blick in die europäische Sozialstaatsgeschichte zeigt, dass bis in die 1960er-Jahre fast überall das »strong male breadwinner-model« dominierte, wenn auch mit gewissen nationalen Unterschieden.⁹ Erst im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts haben sich die verschiedenen Geschlechterregimes, die heute sichtbar sind, deutlich differenziert.¹⁰ In der Bundesrepublik blieb das Leitbild des »Ernährer-Hausfrauen-Modells« – lediglich graduell modifiziert zum »Ernährer-Zuverdienerin-Modell« – über verschiedene sozialstaatliche Reform- und Krisenphasen hinweg in seiner Substanz wirksam. Der Sozialstaat Bismarck'scher Prägung zielte im Kern auf den Ausgleich von Risiken der Erwerbsarbeit. Die Absicherung der Familienarbeit stieß daher auf spezifische strukturelle Hindernisse. Deutschland wurde in vielen Untersuchungen als Musterland für den Typus des »konservativen Wohlfahrtsstaats« mit einer signifikanten geschlechtsspezifischen Rollenbeschreibung eingestuft.¹¹ So stellt sich die Frage, wie es zu der spezifischen Entwicklung in Deutschland kam, welche Faktoren dafür eine Rolle spielten und wie der deutsche Fall im internationalen Vergleich eingeordnet werden kann.

II. GESCHLECHTERREGIMES IM WOHLFAHRTSSTAAT. THEORETISCHE ANSÄTZE UND UNTERSUCHUNGSMETHODEN

Die Sozialstaatsforschung hat unterschiedliche Ansätze zur Typologisierung der europäischen Wohlfahrtsstaaten entwickelt. Nach Organisationsprinzip und Zielsetzung unterschied beispielsweise Richard Titmuss das »residual-model«, das im Notfall befristete Hilfen zur Verfügung stellt und damit Armut vermeiden soll, das »industrial achievement performance-model«, das auf einer beitragsfinanzierten Versicherung basiert und dadurch auf den Erhalt des sozialen Status zielt, und das »institutional redistributive-model«, das seine Bürger versorgt und, orientiert an den jeweiligen Gerechtigkeitsvorstellungen, dabei auch umverteilt.¹² Ausgehend von den letzten beiden Formen, kann man in Europa seit dem Ende des 19. Jahrhunderts die Entstehung von vier Varianten sozialer Sicherung feststellen: Die klassische beitragsfinanzierte Sozialversicherung nach dem Bismarck-Modell, für die Deutschland als Musterfall gilt, die steuerfinanzierte Staatsbürgerversorgung, die sich vor allem in Dänemark und Großbritannien etablierte, die Vollversicherung als eine Art Mischform zwischen Sozialversicherung und Staatsbürgerversorgung, wie man sie ab 1913 in Schweden findet, und schließlich die freiwillige Versicherung mit staatlicher Subventionierung, die in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts in Frankreich und Belgien, um die Jahrhundertwende auch in Italien und Spanien eingeführt wurde.¹³

9 So der Befund von Diane Sainsbury für die Länder Großbritannien, die Niederlande, die USA und Schweden. *Diane Sainsbury*, Gender, Equality and Welfare States, Cambridge 1996, S. 68.

10 *Wiebke Kolbe*, Elternschaft im Wohlfahrtsstaat. Schweden und die Bundesrepublik im Vergleich 1945–2000, Frankfurt/Main 2002, S. 31.

11 Beispielsweise *Jane Lewis/Ilona Ostner*, Gender and the Evolution of European Social Policies, Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen, Arbeitspapier Nr. 4 [1994].

12 *Richard M. Titmuss*, Social Policy. An Introduction, London 1974, S. 30–32, 47–59.

13 Zur Entstehungsphase und den vier europäischen Modellen im internationalen Vergleich siehe neuerdings mit Schwerpunkt auf dem »internationalen Synchronismus« und zwischenstaatlichen Spielregeln als Einflussfaktoren: *Tanja Anette Grootz*, Alterssicherung im europäischen Wohlfahrtsstaat. Etappen ihrer Entwicklung im 20. Jahrhundert, Frankfurt/Main 2005, S. 46–61.

Die Modelle sind in unterschiedlich starkem Maße an Erwerbstätigkeit gebunden, und je ausgeprägter die Rückbindung an die Erwerbssphäre ist, umso höher scheinen theoretisch die Hindernisse, marktferne Arbeit, wie sie Frauen in Familien leisten, in das System der sozialen Sicherung zu integrieren. Betrachtet man jedoch die weitere historische Entwicklung, dann zeigt sich, dass auch Länder mit starker Erwerbsorientierung in der Sozialversicherung durchaus eigenständige Sicherungselemente für Frauen entwickelt haben – das zeigt das Beispiel Frankreich –, während es Länder mit dem Ursprungsmodell der Staatsbürgerversorgung gibt, in denen die Familienarbeit sozialstaatlich vergleichsweise wenig honoriert wird – hierfür steht exemplarisch der britische Sozialstaat. Das Konstruktionsprinzip bildet also offenbar nur einen unter vielen Entwicklungsaspekten. In welchem Grad es dazu kommt, dass care-Arbeit in das System der sozialen Sicherung eingebunden wird, hängt von einer ganzen Reihe weiterer Faktoren ab.

Aufbauend auf der Typologisierung von Titmuss, entwickelte Gøsta Esping-Andersen 1990 »drei Welten des Wohlfahrtsstaats«, die eine größere Zahl von Wirkungsfaktoren integrierten.¹⁴ Esping-Andersens Wohlfahrtsstaatstypologie basierte auf drei Kategorien: dem Verhältnis von Staat, Markt und Privatsphäre, der Wirkung von Sozialpolitik auf soziale Schichten (Stratifizierung) sowie dem Grad, in dem die Sozialpolitik die Arbeitnehmer vom Markt unabhängig macht (Dekommodifizierung). Nach diesen Kriterien differenzierte Esping-Andersen zwischen einem »konservativen«, einem »sozialdemokratischen« und einem »liberalen« Modell. Die Bundesrepublik gehörte nach Esping-Andersens Kategorien ebenso wie Frankreich zu den »konservativen« Sozialstaaten, England entsprach dem »liberalen« Modell, und die skandinavischen Länder – insbesondere Schweden – waren seiner Ansicht nach dem »sozialdemokratischen« Typus zuzurechnen.

In der feministischen Sozialstaatsforschung sind Esping-Andersens »drei Welten des Wohlfahrtsstaats« auf Kritik gestoßen. Den Fokus auf die Ungleichbehandlung und ungleiche Lage der Geschlechter gerichtet, stellte die geschlechtersensible Sozialstaatsbetrachtung den Ansatz vor allem in zwei Punkten in Frage.¹⁵ Zum einen erweist sich dessen zentrales Kriterium der »Dekommodifizierung«, d. h. der sozial abgesicherten Freistellung vom Arbeitsmarkt, als ambivalent. Im Falle von Krankheit, Unfall und Alter bedeutet die Möglichkeit, wirtschaftlich abgesichert aus der Erwerbsarbeit ausscheiden zu können, einen wohlfahrtsstaatlichen Fortschritt. Für Personen, die privat Pflege- und Versorgungsdienste leisten, führt die »Freistellung« von Erwerbsarbeit jedoch nicht selten zum Zwang zur unbezahlten Haus- und Familienarbeit, verbunden mit persönlicher wirtschaftlicher Abhängigkeit vom »Ernährer« der Familie. »Dekommodifizierung«, in Esping-Andersens Konzept ein Gradmesser für sozialstaatliche Verbesserung, markiert in dieser Situation einen Übergang in ein Abhängigkeitsverhältnis. Hingegen gewinnt die »Kommodifizierung« als Eingliederung in den Arbeitsmarkt den Charakter einer Optionserweiterung und Befreiung von persönlicher Abhängigkeit, wird mithin zu einem Wohlfahrtsindikator. Feministische Sozialstaatsforscherinnen betonten daher das entscheidende weitere Kriterium der Autonomie: Esping-Andersens Ansatz sei um die Frage zu erweitern, ob das Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt mit neuen privaten oder öffentlichen Abhängigkeiten verbunden ist, und die Begriffe »Kommodifizierung« bzw. »Dekommodifizierung« müssten in diesem Sinne ambivalent gedeutet werden. Zudem wurde die Konzentration auf monetäre Sozialstaatsleistungen in Esping-Andersens Modell kri-

14 Gøsta Esping-Andersen, *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge 1990.

15 Zur Kritik an Esping-Andersens Welten des Wohlfahrtsstaats vgl. Mary Langan/Ilona Ostner, Geschlechterpolitik im Wohlfahrtsstaat. Aspekte im internationalen Vergleich, in: Kritische Justiz 24, 1991, S. 302–317; Ann Shola Orloff, Gender and the Social Rights of Citizenship. The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare State, in: AmSocRev 58, 1993, S. 303–328; Julia O'Connor, Gender, Class and Citizenship in the Comparative Analysis of Welfare State Regimes, in: British Journal of Sociology 44, 1993, S. 501–518.

tisiert. Der Bereich der Dienstleistungen, der für die Frage nach der sozialstaatlichen Organisation von *care* von zentraler Bedeutung ist, bildete eine Schwachstelle in seinem Konzept. Beide Kritikpunkte kreisen um die Frage nach der sozialen Sicherung von *care*-Arbeit. Stellt man diesen Aspekt in den Mittelpunkt, dann zeigt sich beispielsweise, dass Sozialstaaten wie Frankreich und Deutschland, die nach Esping-Andersens Kriterien demselben Typus zuzuordnen wären, im Hinblick auf die Organisation von Familien- und Fürsorgearbeit ganz unterschiedliche Modelle repräsentieren.¹⁶

Eine Typologie, die die Frage nach der sozialen Sicherung von *care*-Arbeit in den Mittelpunkt stellte, haben Jane Lewis und Ilona Ostner in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre entwickelt.¹⁷ In ihrer ersten Fassung sah sie die Differenzierung zwischen »starkem«, »moderatem« und »schwachem Ernährermodell« vor, je nachdem, wie hoch die Abhängigkeit der Hausfrau und Mutter von einem männlichen Familienernährer war. Nach dieser Typologisierung galten Deutschland und die Niederlande, aber auch Irland und Großbritannien als Länder mit einem »starken Ernährermodell«. In diesen Ländern ist ein Elternteil – in der Regel der Vater – in Vollzeit berufstätig, während der andere Elternteil – meist die Mutter – nur wenige Stunden am Tag oder gar nicht berufstätig ist. Die Rolle des Familienernährers wird als »stark« bezeichnet, weil die anderen Familienmitglieder von ihm wirtschaftlich abhängig sind. In den skandinavischen Ländern Schweden, Finnland und Dänemark herrschte nach dieser Typologie das Modell des »schwachen Ernährers« vor. Dort war die wirtschaftliche Abhängigkeit der nicht berufstätigen Frauen von einem »Familienernährer« vergleichsweise gering. Frankreich und Belgien wurden einem mittleren, »moderaten« Modell zugerechnet.

Im Laufe der Zeit hat Lewis das Modell weiter differenziert. Nach Ausmaß der Erwerbstätigkeit und Abhängigkeit der Frauen vom Mann durch abgeleitete soziale Sicherung unterschied sie sechs Typen:¹⁸ 1. das »male breadwinner-model« (Mann vollzeiterwerbstätig, Frau leistet die Familienarbeit und ist nicht erwerbstätig); 2. das »dual breadwinner-model I« (Mann ist vollzeiterwerbstätig, Frau in kurzer Teilzeit erwerbstätig, Familienarbeit wird von der Frau und Verwandten geleistet); 3. das »dual breadwinner-model II« (Mann ist vollzeiterwerbstätig, Frau in langer Teilzeit erwerbstätig, Familienarbeit leisten Verwandte und öffentliche Einrichtungen); 4. das »dual breadwinner-model III« (Mann in Teilzeit erwerbstätig, Frau in Teilzeit erwerbstätig, Familienarbeit wird geteilt); 5. das »dual career-model« (Mann vollzeiterwerbstätig, Frau vollzeiterwerbstätig, Familienarbeit wird auf dem Markt organisiert, Verwandte und öffentliche Einrichtungen sind beteiligt); 6. das »single earner-model« (Ein-Eltern-Familie, in der ein Elternteil in Voll- oder Teilzeit erwerbstätig ist, Familienarbeit wird geleistet entweder

16 *Stephan Lessenich/Ilona Ostner*, Die institutionelle Dynamik »dritter Wege« – zur Entwicklung der Familienpolitik in »katholischen« Wohlfahrtsstaaten am Beispiel Deutschlands und Frankreichs, in: *Franz-Xaver Kaufmann* (Hrsg.), Sozialpolitik im deutsch-französischen Vergleich. Eine Publikation der Forschungsabteilung des Ministeriums für Arbeit und soziale Angelegenheiten der Republik Frankreich (MIRE), Wiesbaden 1996, S. 780–803; *Franz Schultheis*, Die Familie: eine Kategorie des Sozialrechts? Ein deutsch-französischer Vergleich, in: *Kaufmann*, Sozialpolitik im deutsch-französischen Vergleich, S. 764–779. Esping-Andersen hat mittlerweile auch Vorschläge für eine geschlechtersensible Typologisierung gemacht: *Gøsta Esping-Andersen* unter Mitarbeit von *Duncan Gallie/Anton Hemerijk/John Myles*, *Why we need a New Welfare State*, Cambridge 2002.

17 *Jane Lewis*, Gender and the Development of Welfare Regimes, in: *Journal of European Social Policy* 2, 1992, H. 3, S. 159–173; *Jane Lewis/Ilona Ostner*, Gender and the Evolution of European Social Policies, Berlin 1994; *Ilona Ostner*, Arm ohne Ehemann? Sozialpolitische Regulierung von Lebenschancen für Frauen im internationalen Vergleich, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 36/37, 1995, S. 3–12.

18 *Jane Lewis*, The Decline of the Male Breadwinner Model. Implications for Work and Care, in: *Social Politics* 2, 2001, S. 152–169, hier: S. 157.

durch öffentliche Einrichtungen und Verwandte oder durch den Elternteil). Die Typologien von Lewis bilden eine Art Verbindungsbrücke zwischen den auf die Erwerbsarbeit zentrierten Analyseansätzen und solchen Theoriemodellen, die *care* in den Mittelpunkt der Untersuchung stellen. Sie kombinieren die Fragen nach Erwerbsbeteiligung und nach *care*. Implizit jedoch – und das wurde dem Modell auch zum Vorwurf gemacht – schwingt hier die normative Annahme mit, dass eine hohe Erwerbsbeteiligung von Müttern der beste Weg zu gleicher Teilhabe am Sozialstaat sei. Kostenlos und marktfern erbrachte Familien- und Pflegearbeit sei, so merkte Lewis später selbst kritisch an, nicht als gleichwertige Leistung in die Modelle integriert. In der Typologie hätten sich Väter und Mütter lediglich auf verschiedene Weise in einem als starr angenommenen Sozialsystem, das auf Erwerbsarbeit aufbaute, arrangiert.¹⁹

Ein weiteres Defizit der Typologie machten die Studien von Diane Sainsbury deutlich, die den Blick auf die Basis des Anspruchs von Müttern auf Sozialleistungen richtete und danach fragte, ob alle Mütter an den sozialen Leistungen partizipierten oder der eheliche Familienstand eine zusätzliche Rolle spielte. Dabei stellte sie erhebliche Differenzen fest, die weitgehend unabhängig vom jeweiligen »Ernährer-Modell« auftraten. In den Niederlanden beispielsweise waren Mütter sozialstaatlich in einer stärkeren Abhängigkeit vom Ehemann als in England oder in den USA, obwohl alle drei Staaten nach Lewis' Kategorien dem »strong male breadwinner«-Typus zuzuordnen wären. Der entscheidende Punkt für den Unterschied war nach Sainsburys Ansicht, dass Frauen in den Niederlanden ihre Ansprüche nur als Ehefrauen, also durch eine persönliche Bindung an den Ehemann, geltend machen konnten, während in England und den USA die Mütter unabhängig von einer Ehe als Individuen am Sozialstaat partizipierten. Auf der anderen Seite war Schweden ein Beispiel dafür, dass solche individuellen Anspruchsgrundlagen nicht zwingend mit einem »starken Ernährer-Modell« korrelieren mussten, denn Schweden gehört nach Lewis' Typologie zu den Ländern mit »schwachem Ernährer-Modell«. Sainsbury sprach sich daher dafür aus, die Frage, ob die sozialen Leistungen den Frauen individuell aufgrund ihrer Staatsbürgerschaft und Mutterschaft oder in Verbindung mit dem Ehegattenstatus gewährt wurden, als weitere grundlegende Kategorie einzuführen.²⁰ Im deutschen Sozialstaat mit seinem Bismarck'schen Sozialversicherungssystem war die soziale Sicherung für *care*-Arbeit traditionell vergleichsweise gering ausgeprägt. Personen, die familiäre Pflegearbeit erbrachten, waren daher relativ wenig autonom, sondern wirtschaftlich abhängig von einem »starken Ernährer«. Im Hinblick auf die Anspruchsgrundlage zeigt sich, dass sozialstaatliche Leistungen traditionell stark an den ehelichen Status gebunden waren.

Das Verhältnis von Geschlechterrollen und Wohlfahrtsstaatssystem im bundesdeutschen Sozialstaat wird vor allem im Hinblick auf den Arbeitsmarkt und auf die Erziehungs- und Pflegearbeit in Familien deutlich.²¹ Beide Lebensbereiche sind eng miteinander verknüpft, und vielfach spielen Sozialstaatsregelungen bei der geschlechtsspezifischen Strukturierung des Verhältnisses von Männern und Frauen zur Arbeitswelt oder zur Familienwelt eine maßgebliche Rolle. Einer der wichtigsten Bereiche, in denen für Männer und Frauen eine ungleiche Absicherung besteht, ist die Sozialversicherung gegen Risiken der Erwerbsarbeit. Obwohl ihre Leistungen nicht explizit geschlechtsspezifisch formuliert sind, sondern prinzipiell allen Erwerbstätigen offen stehen, bleiben in Deutschland die Sozialversicherungsansprüche von Frauen in der Regel hinter denen von Männern mit vergleichbarem Ausbildungsniveau weit zurück. Da die Sozialversicherung auf

19 Dies., Erwerbstätigkeit versus Betreuungsarbeit, in: Ute Gerhard/Trudie Knijn/Ana Weckwart (Hrsg.), Erwerbstätige Mütter. Ein europäischer Vergleich, München 2003, S. 29–52.

20 Sainsbury, Gender, Equality and Welfare State, S. 71 f.

21 Vgl. zu diesem Ansatz Mary Daly/Katherine Rake, Gender and the Welfare State. Care, Work and Welfare in Europe and the USA, Cambridge 2003, S. 41 f.

außerhäuslicher Berufstätigkeit basiert, spiegeln sich hier Ungleichheiten des Arbeitsmarktes: Frauen und Männer sind am Erwerbsleben qualitativ und quantitativ ungleich beteiligt. Hierbei kann man zwischen dem »family gap« und dem »gender gap« unterscheiden. Der »family gap« bezieht sich auf die Unterschiede zwischen Frauen mit und ohne familiäre Pflegeaufgaben, der »gender gap« bezeichnet die ungleiche Situation von Frauen und Männern unabhängig von Familienstand und Elternschaft.²²

Viele Frauen haben im Unterschied zu Männern keine kontinuierliche Vollzeit-Erwerbsbiografie, weil sie phasenweise ganz oder teilweise aus dem Erwerbsleben ausscheiden, um Familienarbeit zu leisten. Sie erwerben in diesen Lebensabschnitten keine oder nur geringe eigene Ansprüche in der Sozialversicherung, und der Karriererückstand gegenüber durchgehend Berufstätigen kann in der Regel kaum mehr aufgeholt werden. Für Frauen, die Familienarbeit leisten, sah die Sozialversicherung lange Zeit nur eine vom erwerbstätigen Ehemann abgeleitete Sicherung in Form einer Witwenrente und der Mitversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung vor. Die Altersrente war geringer als die Rente für ehemalige Erwerbstätige, und sie bedeutete einen Verlust an Autonomie für die Frauen, denn wenn sie als Mütter und Hausfrauen zu Hause blieben, also nicht mit eigenen Beiträgen eine eigene Anwartschaft aufbauten, waren sie im Blick auf die Witwenrente vom Bestand der Ehe und insofern von ihren Ehemännern persönlich abhängig.

Auf dem Arbeitsmarkt wirkt aber nicht nur der »family gap«, er ist generell geschlechtsspezifisch segregiert. Frauen sind bis heute erheblich weniger in den Arbeitsmarkt integriert als Männer. Deutschland lag 2004 mit einer Beschäftigtenquote von Frauen in Höhe von 59 Prozent im europäischen Vergleich im Mittelfeld.²³ Weit mehr Frauen gingen in Schweden (71 Prozent) und Dänemark (72 Prozent) einer Beschäftigung nach, während in Italien und Griechenland nur knapp 45 Prozent der Frauen im erwerbsfähigen Alter berufstätig waren. Die Quote allein sagt aber noch nicht viel über den Zugang von Frauen zum Sozialversicherungssystem aus. Man muss außerdem berücksichtigen, wie viele der beschäftigten Frauen in Teilzeitarbeitsverhältnissen tätig sind und damit nur geringe eigene Versicherungsansprüche erwerben. Vollzeiterwerbstätig waren in Deutschland 2004 lediglich 58 Prozent aller abhängig beschäftigten Frauen – unter den Männern betrug dieser Anteil zum gleichen Zeitpunkt 94 Prozent. Frauen arbeiten außerdem in schlechter bezahlten Berufssparten und steigen seltener in hohe Karrierepositionen auf als Männer. Es gibt also auch auf dem Arbeitsmarkt einen »gender gap«. Zum Teil ist dieser mit dem »family gap« verbunden, weil Frauen wegen des Risikos, nach der Geburt von Kindern nicht mehr voll erwerbstätig sein zu können, von Arbeitgebern weniger gefördert werden und auch selbst geringere Karriereambitionen zeigen als Männer. Auch über die Gestaltung der Lohn- und Einkommenssteuer nimmt der deutsche Sozialstaat erheblichen Einfluss auf die Geschlechterrollen. Art und Umfang der steuerrechtlichen Umverteilung sind maßgeblich von den geschlechterbezogenen Leitbildern geprägt und geben kurzfristig finanzielle Impulse, damit Mütter aus dem Erwerbsleben ganz oder teilweise ausscheiden. Dies spiegelt sich in der Bundesrepublik beispielsweise in der besonderen Behandlung der Ehegemeinschaft durch das Ehegattensplitting und in der speziellen Steuerklasse für Teilzeitarbeit wider.

Der zweite große Bereich, in dem der Wohlfahrtsstaat Bezug auf die Geschlechterrollen nimmt, ist die Versorgung und Erziehung von minderjährigen Kindern sowie die Pflege

22 Zu dieser Differenzierung vgl. *Sigrid Leitner/Ilona Ostner/Margit Schratzenstaller*, Was kommt nach dem Ernährermodell? Sozialpolitik zwischen Re-Kommodifizierung und Re-Familialisierung, in: *dies.* (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaat und Geschlechterverhältnis im Umbruch. Was kommt nach dem Ernährermodell?* (Jahrbuch für Europa- und Nordamerika-Studien, Bd. 7), Opladen 2003, S. 9–27.

23 Statistisches Bundesamt, S. 28.

von erwachsenen bedürftigen Personen. Diese Pflege- und Versorgungsleistung wird zum großen Teil von Frauen unentgeltlich in den Familien erbracht. Weil die Familienarbeit kostenlos und jenseits des Marktes geleistet wird, hatte sie im Bismarck'schen Sozialversicherungskonzept in seiner ursprünglichen Form keinen autonomen Platz. Frauen, die diese Arbeit leisteten, partizipierten von der Versicherungsgemeinschaft nur über vom erwerbstätigen Ehemann abgeleitete Ansprüche. Die Folgen finden sich in den Statistiken aus der Zeit des Kaiserreichs: Frauen waren zu einem weitaus geringeren Anteil versichert als Männer, und sie hatten äußerst selten eine kontinuierliche Erwerbsbiografie, so dass ihre Rentenansprüche fast nie für den Lebensunterhalt im Alter ausreichten.²⁴

Dieses Problem, das letztlich darauf beruht, dass die Sozialversicherung ursprünglich einen allein auf Erwerbsarbeit bezogenen Arbeitsbegriff hatte, lässt sich grundsätzlich in zwei Richtungen auflösen: Ein Lösungsansatz besteht darin, Menschen, die zuvor private Pflegearbeit geleistet haben, vollständig in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Frauen und Männer, Mütter und Väter hätten dann die gleichen Zugangsmöglichkeiten zur Erwerbstätigkeit und damit auch die gleiche Teilhabe an der Sozialversicherung. Dazu ist es nötig, eine institutionelle Infrastruktur zur Verfügung zu stellen, die zumindest teilweise Pflegearbeit übernehmen kann. Hierzu gehören vor allem Kindergärten und Alten- und Pflegeheime sowie mobile Pflegedienste. Zum anderen kann das Sozialsystem Familienarbeit in die Sozialversicherung integrieren. Kindererziehung und Haushaltsführung werden dann Teil eines erweiterten Arbeitsbegriffs und generieren ebenfalls Ansprüche auf soziale Sicherung. Maßnahmen des Sozialstaats in diesem Bereich sind beispielsweise Mutterschafts-, Eltern- und Erziehungsurlaub, Erziehungs- und Kindergeld sowie berufliche Wiedereinstiegsmaßnahmen für erziehende Eltern, aber auch die Anrechnung von Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung.

Beide Ansätze tragen gewisse Schwierigkeiten in sich: Versucht man, die Erwerbstätigkeit von Müttern und Vätern gleichermaßen als Norm zu etablieren, kann das dazu führen, dass Frauen und Männer nicht nur die Möglichkeit, sondern auch die Pflicht zur Erwerbstätigkeit haben. Kritiker sehen deshalb in der Betonung der individuellen »workability« für beide Geschlechter, die zur Zeit in der *gender*-Debatte in der Europäischen Union eine wichtige Rolle spielt, die Gefahr, dass die ohnehin schon unterbewertete *care*-Arbeit noch weiter herabgestuft und sozialstaatlich unsichtbar wird.²⁵ Das Sozialversicherungssystem, das wie gehabt an die Erwerbsarbeit geknüpft bliebe, böte auch wenig Ansätze für eine Umverteilung von Haus- und Pflegearbeit zwischen den Geschlechtern. Zudem ist die Person, die die Pflege- und Versorgungsleistung erbringt, nicht in jedem Fall beliebig austauschbar. Eltern, die ihr Kind versorgen, oder Erwachsene, die die eigenen alten Eltern pflegen, sind beispielsweise häufig nicht ganz durch professionelles Versorgungspersonal zu ersetzen. Abgesehen von den immensen Kosten, die eine vollständige »Defamilialisierung« der Pflegearbeit für die Gesellschaft mit sich brächte, hat dieser Bereich daher eine persönliche Komponente, die dazu führt, dass die Leistungen nur begrenzt externalisiert werden können.²⁶ Die zweite Möglichkeit, Familienarbeit sozial-

24 Zur Situation von Frauen in der Rentenversicherung und in der Sozialrechtspraxis während des Kaiserreichs vgl. *Ulrike Haerendel*, *Geschlechterpolitik und Alterssicherung. Frauen in der gesetzlichen Rentenversicherung von den Anfängen bis zur Reform von 1957*, in: *Deutsche Rentenversicherung* 2–3, 2007, S. 99–124, insb. S. 100–110.

25 *Jane Lewis*, *Gender and Welfare in Modern Europe*, in: *Past and Present*, 2006, Bd. 1, Suppl. 1, S. 39–54.

26 Gegenüber diesem Ansatz wird auch kritisch angemerkt, dass die neu entstehenden Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor, die in der Regel von Frauen besetzt werden, schlecht bezahlt sind. Während *Gøsta Esping-Andersen* diesen »Kommodifizierungs«-Effekt positiv hervorgehoben hat, besteht gleichzeitig die Gefahr, dass hier ein neuer, weiblich konnotierter Niedriglohnssektor entsteht, der für Frauen die Integration in den Arbeitsmarkt lediglich auf sehr schlechtem Niveau ermöglicht.

staatlich unmittelbar zu honorieren, würde einen grundlegenden Prinzipienwandel erfordern. Produktion und Reproduktion müssten gleichgestellt werden, was ebenfalls zu enormen Kosten führen würde.²⁷

Bemerkenswerterweise hat die Bundesrepublik, die traditionell ein Sozialstaat mit besonders ausgeprägtem Erwerbsbezug war, zunehmend den zuletzt genannten Weg eingeschlagen. In einem Sozialsystem, das vorwiegend auf der Erwerbssphäre aufbaute, wurden Maßnahmen zur Anerkennung der häuslichen Arbeit in der Sozialversicherung geschaffen. Auf der einen Seite hielt man am erwerbszentrierten Versicherungsprinzip fest, auf der anderen Seite sollte Familienarbeit als gleichwertig anerkannt und in das Sozialleistungssystem integriert werden. Die sich daraus ergebenden spezifischen Spannungen waren kennzeichnend für die bundesdeutsche Entwicklung und trugen erheblich dazu bei, dass sich hier das »starke Ernährer-Modell« über alle Reformphasen hinweg erhalten hat.

III. DIE DISKUSSION UM »CARE« IM WESTDEUTSCHEN WOHLFAHRTSSTAAT

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs deutete einiges darauf hin, dass die bisher traditionell starke Ausrichtung des deutschen Sozialstaats auf männlich konnotierte Erwerbsarbeit aufgebrochen werden würde. Nicht wenige Akteure und Beobachter rechneten mit einem Traditionsbruch, denn die Sozialpolitik der ersten Jahre nach dem Ende des NS-Regimes war politisch, organisatorisch und im Hinblick auf die Dimension der zu lösenden Probleme durch eine tiefgreifende Gründungskrise gekennzeichnet.²⁸ Die zentralen Institutionen des Sozialversicherungssystems waren 1945 in weiten Teilen zusammengebrochen. Die Sozialversicherung hatte nach der Auflösung der Reichs- und teilweise auch der Länderverwaltungsebene kurzfristig keine funktionsfähigen Behörden mehr. Da das »Dritte Reich« zur Kriegsfinanzierung massiv auf Rücklagen der Sozialversicherung zurückgegriffen hatte, war deren finanzielle Grundlage erschüttert.²⁹ Dies alles schwächte die Bedeutung der klassischen Sozialversicherung.

Zudem waren die Probleme, mit denen die Sozialpolitik nach Kriegsende konfrontiert war, in ihrer Art und in ihrem Ausmaß neu. Ernährungsnot, Wohnungsnot und die Probleme des Schwarzmarktes trafen große Teile der deutschen Bevölkerung. Millionen von Menschen waren als Flüchtlinge und Vertriebene, ehemalige Opfer der NS-Verfolgung, Luftkriegsgeschädigte und andere Kriegsoffer verarmt. Solche Massennotstände ließen sich mit dem traditionellen Zuschnitt der Sozialversicherung nicht auffangen. In der Nachkriegsnot waren es weniger die Erwerbstätigen, die durch ihren Lohn den Unterhalt und die tägliche Versorgung der Familie sicherten, sondern diejenigen Mitglieder der Familie, die Nahrung beschaffen und zubereiten, den Haushalt organisieren und die Wohnung warm halten konnten. Diese Aufgaben lagen maßgeblich in der Hand von Frauen, deren zentrale Rolle sich teilweise daraus ergab, dass diese Tätigkeiten traditionell in ihren

27 Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit. Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik. Siebter Familienbericht, Bundestagsdrucksache (BTDRs.) 16/1360 vom 26.4.2006, S. 268. Vgl. dazu auch die Schätzungen in: Fünfter Familienbericht, BTDRs. 12/7560 vom 15.6.1994, S. 139–145.

28 Hans Günter Hockerts, Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945–1957, Stuttgart 1980, S. 13.

29 Ders., Integration der Gesellschaft. Gründungskrise und Sozialpolitik in der frühen Bundesrepublik, in: Zeitschrift für Sozialreform 32, 1986, S. 25–41; Udo Wengst, Sozialpolitische Denk- und Handlungsfelder, in: ders. (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 2/1: Die Zeit der Besatzungszonen 1945–1949. Sozialpolitik zwischen Kriegsende und der Gründung zweier deutscher Staaten, Baden-Baden 2001, S. 77–150, hier: S. 79.

Arbeitsbereich fielen. Hinzu kam, dass ein erheblicher Teil der Männer entweder im Krieg gefallen, in Kriegsgefangenschaft oder vermisst war. In der oft jahrelangen Abwesenheit der Männer mussten die Frauen die Versorgung der Familie übernehmen. Die Nachkriegsjahre sind daher als eine »Stunde der Frauen« bezeichnet worden. Auch politisch schien das Feld offen für eine Neuausrichtung.³⁰ Ein Wechsel von dem bisher vielfach gegliederten und in der Versicherungspflicht begrenzten System zu einer Einheits- und Volksversicherung stand ernsthaft zur Debatte und hätte auch für die geschlechtsspezifische Verteilung von Sozialleistungen Konsequenzen gehabt, denn es wäre zum einen ein weitaus größerer Teil der Bevölkerung erfasst worden, zum anderen hätte eine solche Reform wohl zu einer gewissen Nivellierung von Ungleichheiten im Sozialstaat geführt.

Eine ganze Reihe zentraler Rahmenbedingungen für die traditionelle deutsche Sozialpolitik war also in der unmittelbaren Nachkriegszeit ins Wanken geraten. Politische Argumente sowie die neuen sozialen Probleme in der »Zusammenbruchsgesellschaft« schienen eine Umgewichtung und Umorientierung zu ermöglichen und sogar zu erzwingen. Dazu ist es jedoch nicht gekommen. Die grundlegende Reform des Sozialversicherungssystems wurde von den Alliierten zunächst zurückgestellt, und letztlich gab es auf deutscher Seite und bei den Besatzungsmächten keine Mehrheit für eine Einheits- und Volksversicherung. Man knüpfte stattdessen an das alte, gegliederte System an.³¹ Eine systematische Integration von Familienarbeit in das Sozialversicherungskonzept fand ebenfalls nicht statt. Die sozialpolitischen Entscheidungsträger der westdeutschen Länderregierungen und der frühen Bundesrepublik sahen die Massennotstände der Nachkriegszeit vielmehr als vorübergehende Kriegsfolge an, auf die sich der Sozialstaat nicht dauerhaft einstellen müsse und die durch befristete Sonderregelungen aufgefangen werden könnten. Sozial- und Familienpolitik der ersten Jahre der Bundesrepublik war daher langfristig darauf ausgerichtet, »normale« soziale Verhältnisse zu behandeln bzw. diese herzustellen. In diesen Ansatz fügte sich auch die Stabilisierung vermeintlich »normaler« Geschlechterrollen nach bürgerlichem Leitbild. Alleinerziehende und erwerbstätige Mütter beispielsweise galten als Sonderfall, der in Randbereiche der Sozialpolitik verbannt wurde.³² Die NS-Erfahrung sowie die Abgrenzung gegenüber der DDR waren weitere Gründe, warum nach 1945 in Westdeutschland bei der staatlichen Intervention in den Privatbereich der Familie Zurückhaltung geübt wurde.³³ Auch für die Alliierten, die nach Kriegsende die frühen sozialpolitischen Entscheidungen kontrollierten, spielte dieser Aspekt eine wichtige Rolle.

Noch in einem weiteren Punkt waren die Richtungsentscheidungen in den Besatzungsjahren von herausragender Bedeutung für die weitere Entwicklung des deutschen Sozialstaats. Neben den Kommunen trugen freie – zumeist christlich geprägte – Wohlfahrtsverbände die Anfänge der sozialen Nothilfe. Ihre Aktivitäten entfalteten sie vor allem im Bereich der sozialen Dienste, und ihr erster Anknüpfungspunkt war – insbesondere gilt das für die kirchlichen Verbände – die Familie nach christlichem Leitbild mit klarer Rollen-

30 Vgl. dazu allgemein *Hockerts*, Entscheidungen.

31 *Wengst*, Sozialpolitische Denk- und Handlungsfelder, S. 105.

32 *Sybille Buske*, Fräulein Mutter und ihr Bastard. Eine Geschichte der Unehelichkeit in Deutschland 1900–1970, Göttingen, 2004, S. 195–229. Vgl. dazu auch *Elisabeth D. Heineman*, What Difference Does a Husband Make? Women and Marital Status in Nazi and Postwar Germany, Berkeley etc. 1999.

33 *Lukas Rölli-Alkemper*, Familie im Wiederaufbau. Katholizismus und bürgerliches Familienideal in der Bundesrepublik Deutschland 1945–1965, Paderborn etc. 2000, S. 491; *Ursula Münch/Gisela Helwig/Barbara Hille*, Familien-, Jugend- und Altenpolitik, in: *Wengst*, Geschichte der Sozialpolitik, S. 643–696, hier: S. 652; Die Bedeutung der eigenen Erfahrungen der Alliierten für das von ihnen nach 1945 in den Westzonen eingeführte System der steuerlichen Kinderfreibeträge betont *Merith Niehuss*, Familie, Frau und Gesellschaft. Studien zur Strukturgeschichte der Familie in Westdeutschland 1945–1960, Göttingen 2001, S. 193.

verteilung zwischen Vätern und Müttern. Dies hat beispielsweise das Angebot an Kinderbetreuungseinrichtungen in der Bundesrepublik für Jahrzehnte mit geprägt.³⁴ Als die staatliche Sozialpolitik einsetzte, traf sie hier auf ein bereits vorstrukturiertes Handlungsfeld. Wichtige Bereiche waren durch die freien Verbände besetzt – eine Konstellation, die von den Sozialpolitikern der Bundesrepublik wohlwollend aufgenommen und beibehalten wurde. Die gemischte Wohlfahrtsproduktion³⁵, in der die freien Träger eine Schlüsselrolle spielten und in die der Staat erst eingriff, wenn Familie und gesellschaftliche Kräfte die Probleme nicht mehr bewältigen konnten, entsprach dem Subsidiaritätsprinzip der katholischen Soziallehre, das in der Nachkriegszeit zu einem Leitprinzip der Sozialpolitik erhoben wurde.

Die frühen Entscheidungen nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs waren in mehrfacher Hinsicht weichenstellend: Betrachtet man die Entwicklung der Nachkriegszeit aus geschlechterpolitischer Perspektive, dann stand kurzzeitig aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen die Möglichkeit im Raum, die alten sozialpolitischen Pfade ein Stück weit zu verlassen. Politiker und maßgebliche gesellschaftliche Kräfte – allen voran die Kirchen – setzten sich aber nicht für eine grundlegende Reform der sozialen Ordnung ein. Stattdessen wurde das erwerbsarbeitszentrierte Sozialversicherungssystem als Rückgrat des Sozialstaats wieder in seiner alten Form etabliert. Dadurch konnten Frauen jenseits von Fürsorgeangeboten sozialstaatliche Ansprüche für Familienarbeit zunächst ganz überwiegend nur indirekt – als Ehefrau von einem »Familienernährer« – geltend machen. Das sozialstaatliche Leistungssystem orientierte sich weiterhin an der Norm des männlichen Vollzeit-Erwerbstätigen. Und schließlich lag das Angebot von Betreuungseinrichtungen, die Familienarbeit übernehmen konnten, zu weiten Teilen in der Hand von Kirchen und freien Wohlfahrtsverbänden, die überwiegend die traditionelle Rollenverteilung in der Familie propagierten und ihr Leistungsangebot dementsprechend gestalteten. Die Politik zog sich aus dem Aktionsfeld der Familienarbeit zurück. Durch die Kombination von Subsidiaritätsprinzip und traditionellem Familienleitbild war der Gedanke, den Sozialstaat von der Orientierung auf die Erwerbstätigkeit zu lösen und in Richtung Familienarbeit zu erweitern, in kürzester Zeit wieder ins sozialpolitische Abseits geraten.

War die Gründungskrise des deutschen Sozialstaats nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs auch eine geschlechterpolitische Krise? Auf den ersten Blick mag das so erscheinen, denn gesellschaftlich gerieten männliche und weibliche Rollenbilder zumindest zeitweise in Bewegung. Einige Argumente sprechen jedoch gegen eine solche Interpretation. So resultierten die Probleme des Sozialstaats in der Nachkriegszeit nicht aus inneren Funktionsmängeln, sondern aus einer grundstürzenden Veränderung der äußeren Rahmenbedingungen. Daher lag es nahe, dass sich bei Sozialpolitikern mehrheitlich die Meinung durchsetzte, dass man zwar die Ausnahmesituation nur mit außergewöhnlichen Maßnahmen in den Griff bekommen könne, dass aber nach der Wiederherstellung der »Normalität« das bisherige Sozialstaatssystem wieder funktionieren würde. Auch die gesellschaftliche Rolle der Frauen hatte sich nicht so grundlegend gewandelt, wie es zunächst erscheint. Sie hatten für einen gewissen Zeitraum die Verantwortung für das Überleben der Familien verstärkt übernehmen und vielfach den Unterhalt der Familie allein verdienen müssen. Aber das war zumeist keine freiwillige Entscheidung, sondern eine

34 Vgl. dazu *Dieter Grunow/Thomas Olk*, Soziale Infrastruktur und soziale Dienste, in: *Wengst*, Geschichte der Sozialpolitik, S. 829–872, hier: S. 854 f.; *Ewald Frie*, Brot und Sinn. Katholizismus und Caritasarbeit in der Zusammenbruchgesellschaft 1945, in: *Historisches Jahrbuch der Görres-Gesellschaft* 117, 1997, S. 129–146.

35 Vgl. zur Definition der gemischten Wohlfahrtsproduktion bzw. des Wohlfahrtspluralismus *Adalbert Evers/Thomas Olk*, Wohlfahrtspluralismus – Analytische und normativ-politische Dimensionen eines Leitbegriffs, in: *dies.* (Hrsg.), *Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft*, Opladen 1996, S. 9–62, hier: S. 14–27.

durch die Not erzwungene³⁶, verbunden mit der Grunderfahrung einer mühsamen Alltagsbewältigung, die oft als erschöpfende Überlastung erlebt wurde. Daraus musste kein dauerhafter Emanzipationsimpuls folgen: Die Rückkehr in die traditionellen Rollenmuster konnte auch als eine Entlastung empfunden werden. Genau besehen kam es in der unmittelbaren Nachkriegszeit auch nicht zur Angleichung der Geschlechterrollen, sondern vor allem zu einer Aufwertung des traditionellen Arbeitsbereichs der Hausfrau.³⁷ Mit der Versorgung der Familienmitglieder mit Lebensmitteln und Wohnraum sowie der emotionalen Stabilisierung gewann die Familienarbeit an Bedeutung gegenüber der außerhäuslichen Erwerbstätigkeit. Dies verstärkte zwar den Prozess der Gleichberechtigung, aber nicht durch ein Aufbrechen der traditionellen Rollenverteilung, sondern im Gegenteil durch eine Retraditionalisierung der Rolle der Frau. Angesichts dessen war der Weg in traditionelle Rollenmuster in den 1950er-Jahren nicht weit, wenngleich für die Frauen meist mit einem Verlust an innerfamiliärer Autorität und Autonomie verbunden.

In der frühen Bundesrepublik trug ein ganzer Kranz aus Regelungen in verschiedenen Politikbereichen dazu bei, die ungleichen Geschlechterrollen zu verfestigen, indem er Ehemänner als Familienernährer und Frauen als Verantwortliche für Kindererziehung und Haushalt definierte. Vor allem das Ehe- und Familienrecht sowie das Steuerrecht schrieben die Geschlechterrollen fest:³⁸ Die Ehefrau war laut Ehe- und Familiengesetz zur Führung des Haushaltes verpflichtet. Berufstätig durfte sie nur mit Zustimmung des Mannes sein, wenn sie außerdem ihre hausfraulichen Pflichten erfüllte. Diese Regelung, die noch aus dem Bürgerlichen Gesetzbuch von 1900 stammte, blieb auch nach einer vom Bundesverfassungsgericht erzwungenen Reform 1957 weiterhin in Kraft, allerdings wurde die Familienarbeit nun als Unterhaltsbeitrag eingestuft, der der Erwerbstätigkeit des Mannes in seiner Bedeutung gleichgestellt war.³⁹ Außer Haus berufstätig durfte eine Frau aber weiterhin nur sein, soweit es ihre Ehe- und Familienpflichten zuließen. Erst die Ehe- und Familienrechtsreform von 1976 beseitigte alle geschlechtsspezifischen Formulierungen im Gesetz.⁴⁰ Bis zu diesem Zeitpunkt waren alle sozialpolitischen Regelungen, die die eheliche Haushaltsführung und häusliche Pflegearbeit betrafen, in der Regel auf Frauen bezogen, da diese Aufgaben im Ehe- und Familiengesetz ihnen und nur ihnen zugeordnet waren. Gleichzeitig war für Ehefrauen und Mütter der autonome Zugang zu

36 Zeitgenössisch wurde auch betont, dass die Frauen für die Familie außer Haus erwerbstätig seien. Für Soziologen wie Helmut Schelsky lag die Müttererwerbstätigkeit damit auf einer Linie mit anderen Formen der familiären Fürsorge. *Helmut Schelsky*, Die Gleichberechtigung der Frau und die Gesellschaftsordnung, in: *Sozialer Fortschritt* 1, 1952, H. 6, S. 129–132. Vgl. dazu kritisch *Niehuss*, Familie, S. 250–256; *Yvonne Schütze*, Mütterliche Erwerbstätigkeit und wissenschaftliche Forschung, in: *Ute Gerhardt/dies.* (Hrsg.), *Frauensituationen. Veränderungen in den letzten 20 Jahren*, Frankfurt/Main 1988, S. 114–140; *Ingrid Sommerkorn*, Die erwerbstätige Mutter in der Bundesrepublik, in: *Rosemarie Nave-Herz* (Hrsg.), *Wandel und Kontinuität in der Familie in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 1988, S. 115–144; *Elisabeth Beck-Gernsheim*, Vom »Dasein für andere« zum Anspruch auf ein Stück »eigenes Leben«. Individualisierungsprozesse im weiblichen Lebenszusammenhang, in: *Soziale Welt* 34, 1983, S. 307–340; *Christiane Kuller*, Familienpolitik im föderativen Sozialstaat. Die Formierung eines Politikfeldes in der Bundesrepublik 1949–1975, München 2004, S. 62; *Kolbe*, S. 149–151.

37 *Barbara Willenbacher*, Zerrüttung und Bewährung der Nachkriegsfamilie, in: *Martin Broszat/Klaus-Dietmar Henke/Hans Woller* (Hrsg.), *Von Stalingrad zur Währungsreform. Zur Sozialgeschichte des Umbruchs in Deutschland*, München 1988, S. 595–618, hier: S. 606 f.

38 Vgl. zeitgenössisch *Dieter Schwab*, Zur Geschichte des verfassungsrechtlichen Schutzes von Ehe und Familie, in: *Walter J. Habscheid* (Hrsg.), *Festschrift für Friedrich Wilhelm Bosch zum 65. Geburtstag*, Bielefeld 1976, S. 893–908.

39 Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 18.12.1953; Gesetz über die Gleichberechtigung von Mann und Frau auf dem Gebiete des bürgerlichen Rechts vom 18.6.1957, Bundesgesetzblatt (BGBl.) I (1957), S. 609.

40 Erstes Gesetz zur Reform des Ehe- und Familienrechts vom 14.6.1976, BGBl. I (1976), S. 1421.

den Sozialleistungen, die an eine Erwerbstätigkeit gebunden waren, erheblich eingeschränkt.

Hinzu kam, dass der westdeutsche Sozialstaat stets monetäre Ausgleichsleistungen in den Vordergrund stellte. Die zweite Säule zum sozialstaatlichen Ausgleich des »family gaps«, der Ausbau eines institutionellen Betreuungsnetzes, blieb in der Bundesrepublik ein Fragment.⁴¹ Nach den ersten Jahren der Nachkriegsnot, in denen die Kinderbetreuungseinrichtungen als Nothilfe für Kinder in problematischen Familiensituationen sozialpolitisch akzeptiert gewesen waren, bestand in der Bundesrepublik ein parteiübergreifender Konsens darüber, dass ein weiterer Ausbau von Krippen und Kindergärten einen ersten Schritt zum totalitären Zugriff auf das Erziehungsrecht der Familie bedeuten würde. Unionspolitiker wie Sozialdemokraten lehnten daher eine Erweiterung der sozialen Dienste in diesem Bereich ab. So war es vor allem für Mütter kleiner Kinder nur schwer möglich, Haushalt und Kinderbetreuung so zu organisieren, dass dies mit einer Erwerbstätigkeit zu vereinbaren war. Erst die Bildungsdebatte der 1960er-Jahre hat diese Konstellation aufgebrochen und unter dem Vorzeichen der Bildungspolitik zu einem gewissen Ausbau von Kindergärten geführt. Krippenplätze für Kinder unter drei Jahren aber waren weiterhin kaum vorhanden, ebenso wenig Hortplätze für Schulkinder – in einem Land, in dem Ganztagschulen die Ausnahme sind, eine zentrale Voraussetzung für eine Integration beider Eltern in den Arbeitsmarkt. Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip wurden die Kindergärten überwiegend von freien Trägern betrieben, in der Regel von den kirchlichen Wohlfahrtsverbänden. Diese waren ebenso wie die Grundschule auf Halbtagsbetrieb eingestellt, der ganz bewusst die familiäre Erziehung nur ergänzen, nicht ersetzen sollte.

In diesen Kontext fügte sich das explizite Ziel der frühen bundesdeutschen Sozialpolitik, die Ehefrauen und Mütter vom ökonomischen Zwang zur Erwerbstätigkeit zu befreien. Mütter kleiner Kinder sollten nicht aus wirtschaftlichen Gründen außer Haus arbeiten müssen. In einem parteiübergreifenden Konsens führten die bundesdeutschen Sozialpolitiker daher monetäre Transfers ein, wie es sie bereits in der Weimarer Republik gegeben hatte.⁴² Diese sollten das Einkommen des erwerbstätigen Familienvaters so weit aufstocken, dass es als »Familienlohn« für den Unterhalt von Ehefrau und Kindern ausreichte. 1954 wurde in der Bundesrepublik ein Kindergeld ab dem dritten Kind eingeführt. Ähnlich wie für die Sozialversicherung zahlten Arbeitnehmer und Arbeitgeber lohnbezogene Beiträge an sogenannte Familienkassen, die als Selbstverwaltungseinrichtungen die Auszahlung an Familien organisierten. Der »Familienlohn« war damit nach französischem Vorbild ein Element der lohnorientierten Sozialpolitik. Neben dem Kindergeld bildeten Einkommensteuerfreibeträge, die bereits ab dem ersten Kind geltend gemacht werden konnten, die zweite und finanziell meist wichtigere Säule des »Familienlohns«.⁴³ Über den berufstätigen Vater waren Ehefrau und Kinder auch in der gesetzlichen Krankenversicherung kostenlos mitversichert.

Die frühe Familienpolitik der Bundesrepublik berief sich darauf, dass sie es den Frauen ermöglichte, zu Hause zu bleiben und Kinder zu erziehen. Dabei wird jedoch eine entscheidende Komponente des Modells, die es von anderen Ländern unterscheidet, verdeckt: Die bundesdeutsche Familienpolitik ermöglichte dies nicht aufgrund der Mutter-

41 Zur zeitgenössischen Debatte über die Bedeutung der Erziehung durch die Mütter für die Entwicklung der Kinder vgl. *Kolbe*, S. 147–156; zur Entwicklung der Kindergärten in den 1950er- und 1960er-Jahren vgl. *Kuller*, Familienpolitik, S. 285–311.

42 Vgl. *Dagmar Nelleßen-Strauch*, Der Kampf um das Kindergeld. Grundanschauungen, Konzeptionen und Gesetzgebung 1949–1964, Düsseldorf 2003; *Kuller*, Familienpolitik, S. 158–176.

43 *Max Wingen*, Über Art und Möglichkeit einer Sozialpolitik in der Sicht der katholischen Soziallehre, unter besonderer Berücksichtigung der Familienlohnkonzeption, in: *Neue Ordnung* 14, 1960, S. 3–23.

schaft, sondern schloss die Leistungen für die Familie an die Sozialversicherung eines (männlichen) Erwerbstätigen an. De facto ermöglichte sie nicht den Müttern, zu Hause zu bleiben – dies war erst der indirekte Effekt. Sie ermöglichte es berufstätigen Männern, eine Familie zu gründen und Frau und Kinder wirtschaftlich zu unterhalten. Mütter partizipierten davon nur dann, wenn sie mit einem »Ernährer« verheiratet waren. Das lässt sich in mehreren Punkten zeigen: Einmal war in den politischen Debatten über »Familienlohn« explizit vom »Recht des Mannes auf Gründung einer Familie« die Rede.⁴⁴ Die Lohnzulagen waren eine Ergänzung des Lohnes des »Familienernährers« und wurden auch an ihn und nicht an die Mutter gezahlt. Zudem reichten die monetären Leistungen, die der deutsche Sozialstaat für Mutterschaft bot, nicht für eine unabhängige Haushaltsführung aus. Auch orientierte sich ihre Höhe auch nicht an den Opportunitätskosten derjenigen Person, die die Pflegearbeit leistete – in der Regel die Mutter –, sondern am Bedarf der zu versorgenden Kinder, unabhängig davon, welche Berufstätigkeit und welche damit verbundenen eigenständigen Sozialversicherungsansprüche die Mutter für die Versorgung des Kindes aufgab.⁴⁵ Auch hierin spiegelt sich das Konzept wider, wonach das Kindergeld ursprünglich eine bedarfsbezogene Zulage für den »Ernährer der Familie« war und nicht eine Ausgleichsleistung für die Frau, die aus dem primären Sozialversicherungssystem ausschied. Damit gerieten die Mütter, wenn sie nicht erwerbstätig waren, in eine persönliche wirtschaftliche Abhängigkeit vom »Familienernährer«.

In das Leitbild des »starken Ernährer-Modells« passte auch die steuerliche Förderung der Hausfrauenehe durch das Ehegattensplitting, das in der Bundesrepublik 1958 nach amerikanischem Vorbild eingeführt wurde.⁴⁶ Durch das Ehegattensplitting und die unterschiedlichen Steuerklassen für hohe und niedrige Verdienste wurde es für eine Familie finanziell attraktiv, wenn die Gehälter der Ehepartner möglichst weit auseinander lagen. Prozentual am höchsten war der staatliche Ausgleich, wenn nur ein Ehepartner erwerbstätig war und möglichst viel verdiente. In Deutschland ist die steuerliche Transferleistung also nicht nur von der Zahl der im Haushalt lebenden Kinder und pflegebedürftigen Erwachsenen abhängig, sondern auch und vor allem davon, ob nur einer oder beide Elternteile erwerbstätig sind. Das zeigt zwar eine Anerkennung von familiärer Fürsorgearbeit im Steuerrecht, prämiiert aber gleichzeitig eine Familienstruktur, in der nur ein Erwachsener erwerbstätig ist.

Bereits in den 1950er-Jahren waren auch erste Ansätze zu erkennen, die in die Richtung einer eigenständigen sozialen Absicherung der Familienarbeit deuteten: Hierzu ist beispielsweise die Einführung von Müttergenesungskuren zu zählen. Die Kuren, die das 1950 gegründete Mütter-Genesungswerk anbot, waren sozialversicherungsrechtlich anerkannt.⁴⁷ Sowohl Kuren zur Wiederherstellung der Gesundheit als auch Präventivkuren wurden von Krankenkassen-, Rentenversicherungs- und Fürsorgeträgern unterstützt. Versicherungstechnisch wurde die Tätigkeit der Hausfrau und Mutter damit einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt. Hier war zumindest ansatzweise eine Form der Gleichberechtigung

44 So beispielsweise in einem Memorandum des Bundesfinanzministeriums vom 15.12.1950, das dafür plädierte, dass der Leistungslohn für die Ernährung einer Ehefrau und zweier Kinder ausreichen müsse; vgl. Kuller, Familienpolitik, S. 166.

45 Das Bundeselternzeit- und Elterngeldgesetz, das am 1.1.2007 in Kraft getreten ist, sieht erstmals einen Bezug auf das Einkommen des Elternteils vor, der für die Erziehungsarbeit aus dem Erwerbsleben ausscheidet.

46 Gesetz zur Änderung steuerlicher Vorschriften auf dem Gebiete der Steuern vom Einkommen und Ertrag und des Verfahrensrechts vom 18.7.1958, BGBl. I (1958), S. 473. Zur zeitgenössischen Kritik vgl. Kuller, Familienpolitik, S. 174 f.

47 Vgl. Beate Hofmann, Gute Mütter – starke Frauen. Geschichte und Arbeitsweise des Bayerischen Mütterdienstes, Stuttgart 2000, S. 185–197; Antonie Nopitsch, Das deutsche Müttergenesungswerk, in: Sozialer Fortschritt 1, 1952, H. 9, S. 218 f.

von Familienarbeit und Erwerbsarbeit in Gesetzestext gegossen: Die Arbeit der Frauen in Haushalt und Familie wurde als nicht gleichartig, aber gleichwertig anerkannt. Die Ambivalenz dieser politischen Maßnahme zeigt sich jedoch ebenfalls: Durch die Müttergenesungskuren verfestigten die Versicherungsträger die Rollenverteilung in den Familien, denn eine »Vätergenesungskur« war zu dieser Zeit undenkbar. Diese Regelung bildete jedoch eine seltene Ausnahme in der Sozialpolitik der frühen Bundesrepublik. Zwar gab es Ende der 1950er- und Anfang der 1960er-Jahre auch erste Anregungen zur Einführung eines »Muttergeldes«. ⁴⁸ Die Vorschläge zielten zu dieser Zeit allerdings noch auf einen Ausbau der bestehenden Mutterschutzregelungen, die ganz in der Erwerbssphäre verankert waren und sich nach dem Willen der Sozialpolitiker nur an eine kleine Minderheit der verheirateten Unterschichtfrauen und der ledigen Mütter richtete, deren Einkommen für den Unterhalt der Familien als notwendig angesehen wurde. ⁴⁹ Die Diskussion führte zu keinen konkreten Ergebnissen, und das Thema wurde erst knapp zehn Jahre später wieder aufgegriffen.

Mehrheitlich etablierte sich in der Bundesrepublik in den ersten Jahren ihres Bestehens eine sozialpolitische Zweiteilung entlang der Geschlechtergrenzen: Während die Lohn- und Einkommensdebatte sowie Arbeitsrechtsfragen – mithin die Sphäre der Erwerbsarbeit – um das Leitbild des männlichen Vollzeitbeschäftigten kreisten, befasste sich die Familien- und Fürsorgepolitik mit dem familiären Aufgabenbereich der Frauen. Für die männlichen Erwerbstätigen war die Sozialpolitik mit dem Prinzip des Statuserhalts verbunden. Die Inanspruchnahme einer Sozialleistung sollte nicht zum sozialen Abstieg führen – weder bei der Geburt von Kindern noch im Krankheitsfall oder im Alter. Leistungen für mütterliche Familienarbeit waren hingegen in der Regel bedarfsorientiert und meist steuerfinanziert, weshalb sie keine ähnlich starke Anspruchsgrundlage wie beitragsfinanzierte Versicherungsleistungen besaßen.

Das Jahr 1957, das für die Entwicklung der Rentenversicherung in der Bundesrepublik zur entscheidenden Zäsur wurde, bedeutete gleichzeitig einen Tiefpunkt für die Entwicklung der Geschlechterpolitik. Entgegen dem ursprünglichen Konzept des Vordenkers der Rentenreform, Wilfrid Schreiber, fand die Kindergeneration in dem großen Reformprojekt keine Berücksichtigung. Mit der Entscheidung für eine Rentenreform, die die Kinder nicht in den Generationenvertrag aufnahm, wurden 1957 zwei wichtige Weichen für die zukünftige Entwicklung gestellt. Die Entscheidung der Rentenreformer gegen einen Drei-Generationenvertrag hatte erstens für die Lage der Hausfrauen und Mütter im bundesdeutschen Sozialstaat gravierende Folgen: Ein Drei-Generationenvertrag, in dem auch die Kindergeneration eingeschlossen gewesen wäre, hätte ihre Leistungen der Kindererziehung und -versorgung honoriert. Der Zwei-Generationenvertrag schloss die Hausfrauen und Mütter dagegen aus dem System aus. Nicht der Generationenvertrag, sondern nur der Ehevertrag bot den Hausfrauen und Müttern einen Zugang zum System der sozialen Sicherung. ⁵⁰ Ausgeglichen wurde zweitens im Familienbereich in Zukunft nicht zwi-

48 Einen ersten Vorschlag publizierte *Marie Schulte Langforth*, Maßnahmen zugunsten erwerbstätiger Mütter, in: *Sozialer Fortschritt* 8, 1959, S. 138–141 (vgl. auch weiter unten); 1962 befasste sich auch der Arbeitsausschuss »Kinder aus unvollständigen Familien« des Beirats im Bundesfamilienministeriums mit dem Thema »Muttergeld«, Niederschrift der Sitzung des Beiratsausschusses »Kinder aus unvollständigen Familien« vom 21.7.1961, Bundesarchiv Koblenz (BArch), B 153/681; vgl. dazu auch *Kuller*, Familienpolitik, S. 109–111.

49 Ergänzt wurde diese Regelung dadurch, dass man die Mutterschaft als »Krankheit« definierte und damit die Entbindung zur Aufgabe der Krankenversicherung erklärte. *Kolbe*, S. 62. Vgl. dazu auch *Ulrike Lindner*, Gesundheitsvorsorge für Schwangere und Säuglinge 1949–1965. Pläne, Maßnahmen, Defizite, in: *Jörg Vögele/Wolfgang Woelk* (Hrsg.), Gesundheitspolitik von der Weimarer Republik bis in die Nachkriegszeit Deutschlands, Berlin 2002, S. 347–378.

50 *Robert G. Moeller*, Geschützte Mütter. Frauen und Familien in der westdeutschen Nachkriegspolitik, München 1993, S. 214.

schen Generationen, sondern zwischen kinderlosen und kinderreichen Erwerbstätigen derselben Generation. Dadurch fehlte dem Familienlastenausgleich die tragfähige Legitimation des Inter-Generationenvertrags. Das System der Familienförderung basierte vielmehr auf einem Intra-Generationenvertrag. Damit war die Frage der Dynamisierung verbunden, die für die Kindertransfers nie mit einer ähnlichen Formel wie für die Rente umgesetzt wurde. Eine Reform des Familienlastenausgleichs zielte von nun an auch nicht mehr auf eine sozialversicherungsähnliche Konstruktion. Die wirtschaftliche Unterstützung für Familien entwickelte sich vielmehr zunehmend zu einer staatlichen Versorgungsleistung.

In den Jahren 1961 und 1964 überführte die Regierung das Kindergeld in den Bundeshaushalt. Obwohl dieser Übergang zunächst kaum Leistungsveränderungen brachte, bedeutete er eine wichtige Zäsur: Das Kindergeld war nun keine beitragsfinanzierte Leistung mehr, sondern wurde aus Steuermitteln bezahlt. Das bedeutete Chance und Gefahr zugleich.⁵¹ Einerseits waren die Maßnahmen nun politisch leichter reformierbar, weil äußere Bestimmungsparameter wegfielen. Bis dahin hatte das Kindergeld als Regelung zwischen den Tarifpartnern nicht allein in der Verfügungsgewalt des Gesetzgebers gestanden, sondern war auch von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung und von Leistungskraft und Leistungswillen der Arbeitgeber abhängig gewesen. Dabei hatte sich die Politik stets dem Diktat der Wirtschaft unterwerfen müssen, dass die Arbeitgeberbeiträge für die Familienausgleichskassen nicht über ein Prozent der Lohnsumme steigen dürften. Diese Restriktionen fielen durch die Übernahme auf den Bundeshaushalt weg. Auf der anderen Seite war jedoch die Bestandsgarantie der Leistungen, die sich zuvor daraus ergeben hatte, dass das Kindergeld aus zweckgebundenen Beiträgen finanziert worden war, verloren gegangen. Nicht zu Unrecht vermuteten Kritiker, dass dadurch Leistungsverbesserungen auf Jahre hinaus blockiert würden.⁵² Das Kindergeld stagnierte ab 1964 für nahezu zehn Jahre.

Den »Familien die Mutter wiedergeben«⁵³ – dieser Grundsatz zog sich wie ein roter Faden durch die Sozial- und Familienpolitik der frühen Bundesrepublik. Aus der Sicht der Vertreter traditioneller Geschlechterrollen schienen sich in der Phase wirtschaftlicher Prosperität dafür ideale ökonomische Rahmenbedingungen zu eröffnen. Das steigende Lohn- und Einkommensniveau ermöglichte es zunehmend auch Familien unterer Einkommensgruppen, von einem einzigen Gehalt zu leben. Das familienpolitische Ziel, durch den sozialpolitisch aufgestockten »Familienlohn« eine vielköpfige Familie mit einem einzigen Erwerbstätigen finanziell auf sicheren Boden zu stellen, schien für weite Kreise der Bevölkerung in erreichbarer Nähe. Allerdings machte sich auch eine Gegenbewegung bemerkbar: Mit dem Einstieg in die Konsumgesellschaft war ein zweites Einkommen in der Familie wenn nicht mehr überlebensnotwendig, so doch hochohersch. Und auch in der Politik sah man die Familien als wichtigen Verbrauchermarkt. Der Konsum der Familien stellte einen Motor für den wirtschaftlichen Aufschwung dar, und die gesteigerte Kaufkraft durch den Verdienst der Frauen war politisch gewollt – auch wenn sie in Widerspruch zum traditionellen Familienleitbild stand. Seit 1963 gab es beispielsweise eigene Verbrauchermessen mit dem Titel »Welt der Frau« bzw. ab 1965 »Welt der Familie«, die diesen Konsummarkt im Blick hatten. Die Äußerung des Bundesfamilienministers, eine Mutter daheim ersetze vielfach Autos, Musiktruhen und Auslandsreisen, dürfte im Kreise seiner Kabinettskollegen Anfang der 1960er-Jahre nicht mehr auf unge-

51 Vgl. dazu auch Kuller, Familienpolitik, S. 169, 191–194.

52 Vgl. beispielsweise Entschließung des Zentralen Familienrates des Familienbundes der Deutschen Katholiken auf seiner 18. Tagung vom 18. – 20. Mai 1962 in Würzburg, abgedruckt in: Stimme der Familie 9, 1962, Nr. 5, S. 33.

53 So der Abgeordnete Winkelheide vor dem Deutschen Bundestag am 28.4.1951, zitiert nach Moeller, S. 182.

teilte Zustimmung gestoßen sein. Mit dem Beginn der Vollbeschäftigung stieg zudem das Interesse der Wirtschaft an Frauen als Arbeitskräften. Attraktive Angebote sollten Ehefrauen und Mütter als letzte Arbeitsmarktreserve der Bundesrepublik überzeugen, eine Berufstätigkeit aufzunehmen. Die Politik antwortete darauf mit der Einführung eines Teilzeitarbeit-Modells, das arbeits- und steuerrechtlich sowie sozialstaatlich abgesichert war. Nach kontrovers geführten Debatten über Notwendigkeit, Möglichkeiten und Grenzen der Müttererwerbstätigkeit bot die Teilzeitarbeit eine Art Kompromiss zwischen der »Doppelbelastung« der Frauen und dem Arbeitskräftemangel.⁵⁴

Ab den 1970er-Jahren wurde die Geschlechterordnung im bundesdeutschen Sozialstaat, wie sie in der Zeit des Wirtschaftswunders etabliert worden war, durch mehrere Entwicklungen grundlegend erschüttert und in Frage gestellt: Einmal schienen »Pillknick«, Heiratsmüdigkeit und Scheidungswelle Symptome für das Ende der traditionellen Familienstrukturen zu sein. Zum anderen führten die Folgen der Ölpreiskrise und des wirtschaftlichen Strukturwandels dauerhaft zu einem signifikanten Anstieg der Arbeitslosigkeit und zu einer Veränderung der Arbeitsverhältnisse. Lebenslange, aufstiegsorientierte Vollzeiterwerbstätigkeit war zunehmend nicht mehr der Normalfall für Erwerbstätige. Damit setzte ein Prozess ein, der das Leitprinzip, Familienarbeit indirekt über einen erwerbstätigen Familienvater im Sozialsystem zu verankern, von zwei Seiten untergrub – einmal dadurch, dass es mehr Frauen und Mütter gab, die nicht mit einem »Familienernährer« verheiratet waren, und zum anderen dadurch, dass die männlichen »Familienernährer« ihre Funktion nicht mehr in gleichem Maße und mit derselben Selbstverständlichkeit wie zuvor ausfüllen konnten. Gleichzeitig drohte die Erosion der Normalarbeitsverhältnisse auch generell die Grundlagen der Sozialversicherung zu unterspülen. Denn Arbeitsverträge mit den klassischen Sozialversicherungselementen wie jahrzehntelangen kontinuierlichen Rentenanwartschaften und Krankenversicherung gab es immer weniger. An deren Stelle traten diskontinuierliche Karrieren mit Phasen von Arbeitslosigkeit, Teilzeitjobs, Scheinselbstständigkeit und Beschäftigung auf dem zweiten Arbeitsmarkt. Erwerbstätige – Männer wie Frauen – mussten zunehmend damit rechnen, dass sie die Voraussetzungen für eine volle Teilhabe an der Sozialversicherung nicht erfüllen würden, ganz unabhängig davon, ob sie Familienarbeit leisteten oder nicht. Langfristig von großer Bedeutung, wenn auch zeitgenössisch noch kaum thematisiert, war schließlich auch der Ende der 1960er-Jahre einsetzende Geburteneinbruch, der die demografische Stabilität und damit eine implizite Voraussetzung für das Funktionieren des Generationenvertrags in der Rentenversicherung in Frage stellte.

Die sozialstaatliche Entwicklung in der Bundesrepublik angesichts dieser Krisensymptome lässt sich als eine doppelte Transformation charakterisieren, die direkte und indirekte Bezüge zur Geschlechterpolitik zeigt.⁵⁵ Zum einen führten erste Schritte weg vom Leitprinzip des Stuserhalts bei Sozialleistungen. Sucht man nach dem Anfang dieser Entwicklung, dann brachte bereits das Haushaltsstrukturgesetz von 1975 solche Einschnitte, indem es in der Rentenversicherung – unter dem Vorzeichen von Kostenkontrolle – gleichzeitig zu Leistungssenkungen und Beitragserhöhungen führte. Dies kann als Beginn einer Entwicklung interpretiert werden, an deren Ende die Pensionen nicht mehr streng nach ihrer Funktion als Lohnersatz konzipiert wurden – eine bewusste Abkehr vom bisherigen Prinzip der bundesdeutschen Rente, das durch die grundlegende Reform von 1957 eingeführt worden war. In der Entwicklung der Transferleistungen für Kinder

54 Vgl. *Christine von Oertzen*, Teilzeitarbeit und die Lust am Zuverdienen. Geschlechterpolitik und gesellschaftlicher Wandel in Westdeutschland 1948–1969, Göttingen 1999, insb. S. 55–62. Darüber hinaus wurde in der Bundesrepublik der Weg der Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte eingeschlagen.

55 *Peter Bleses/Martin Seeleib-Kaiser*, The Dual Transformation of the German Welfare State, Basingstoke etc. 2004, S. 33–36, 40.

zeigte sich dieser Trend schon länger. Hatte der Bundesfamilienminister in den 1950er-Jahren noch mit dem Argument für Kindergeld geworben, dass die Geburt eines Kindes nicht zum sozialen Abstieg führen dürfe, so zielte das sogenannte Zweit-Kindergeld (Kindergeld für das zweite Kind), das die unionsgeführte Bundesregierung Anfang der 1960er-Jahre einführte, auf bedürftige Familien. Wer nicht genug verdiente, um Steuerfreibeträge geltend zu machen, erhielt mit dem Zweit-Kindergeld einen Ausgleich.⁵⁶ Auch christlich-konservative Kreise bekannten sich damit dazu, dass die staatliche Unterstützung für Kinder reicher Eltern nicht höher sein sollte als für Kinder, die in weniger vermögende Kreise hineingeboren wurden. In der Folgezeit wurden immer wieder Lösungsansätze diskutiert, die die anfängliche, statuserhaltende Wirkung des Familienlastenausgleichs eibenen sollten. Die Familienlastenausgleichsreform 1975, die die Steuerfreibeträge mit ihrer einkommensbezogenen Staffelung abschaffte und für alle Kinder ein einheitliches Kindergeld einführte, markiert einen Höhepunkt dieser Tendenz. Diese Umgestaltung der Familienunterstützung, die die statusbezogenen Elemente entfernt hatte, wurde jedoch schon bald wieder revidiert. Nach dem Wechsel zur Unionsregierung kam es schon 1983 zur Wiedereinführung der Steuerfreibeträge für Kinder. Der Grund hierfür war allerdings kein verteilungspolitisches, sondern ein verfassungsrechtliches Argument: Das Existenzminimum für Kinder muss in der Bundesrepublik steuerfrei sein. Um das soziale Ziel »gleiches Geld für alle Kinder« trotz der Steuerfreibeträge aufrecht zu erhalten, wurden ergänzend Ausgleichsregelungen eingeführt, um den schichtspezifischen Effekt wieder zu verringern.

Bilanziert man die Entwicklung von Kindergeld und Kindersteuerfreibeträgen in der Bundesrepublik in geschlechterpolitischer Hinsicht, dann zeigt sich, dass sowohl Kindergeld als auch Steuerfreibeträge bei ihrer (Wieder-)Einführung in den späten 1940er- und 1950er-Jahren ein Lohnzuschuss und keine Honorierung für Erziehungsarbeit waren.⁵⁷ Traditionell richtete sich der Familienlastenausgleich an den erwerbstätigen Vater und kann damit als Indiz für die »Stärke« des Familienernährermodells gewertet werden. Es ging – das spiegeln die zeitgenössischen Debatten deutlich – darum, dem Familienvater sein »Grundrecht« auf die Gründung und den Unterhalt einer Familie zu sichern.⁵⁸ In den 1960er-Jahren drifteten dann die sozialen Leistungen für Familien und die erwerbsbasierte, statusorientierte Sozialversicherung zunächst auseinander. Vor allem nach der Dynamisierung der Renten gerieten die Leistungen für care-Arbeit in relativen Rückstand. Der Trend wurde erst dadurch gebrochen, dass ab Mitte der 1970er-Jahre auch in der Rentenversicherung das Prinzip des Statuserhalts ins Wanken geriet. In sehr kleinen, aber in ihrer Symbolbedeutung bemerkenswerten Schritten kamen die beiden Teilbereiche wieder in deutlich parallele Fahrwasser – auch wenn sich die beiden Tendenzen bis heute bei weitem nicht völlig parallelisiert haben.

Hervorzuheben ist zudem, dass man seit Mitte der 1970er-Jahre einen Wandel der Anspruchsgrundlage für soziale Familienunterstützung konstatieren kann. Zunehmend traten die Existenz von Kindern und die Bereitstellung von Familienarbeit in den Vordergrund. Dies verweist auf den zweiten großen Trend der Entwicklung der Sozialpolitik nach der Krise der 1970er-Jahre: den Ausbau erwerbsarbeitsunabhängiger Sozialleistungen für familiäre Fürsorgearbeit.⁵⁹ Kern dieser Entwicklung war die Debatte um ein »Elterngeld«. 1969 veröffentlichte Marie Schulte Langforth, ehemalige Mitarbeiterin im Bundesarbeitsministerium, die schon 1959 mit der Forderung nach einem Muttergeld für

56 Der Familienlastenausgleich. Erwägungen zur gesetzgeberischen Verwirklichung. Eine Denkschrift des Bundesministers für Familienfragen, Bonn, November 1955, S. 18, BArch, B 136/6134; Vgl. dazu auch *Nelleßen-Strauch*.

57 *Kolbe*, S. 51, mit Verweis auf juristische Kommentare.

58 *Moeller*, S. 182.

59 *Bleses/Seeleib-Kaiser*, S. 87.

berufstätige Mütter hervorgetreten war, diese Idee erneut in einem Forschungsbericht über erwerbstätige Mütter und ihre Kinder.⁶⁰ Mit dem Muttergeld sollte nach Schulte Langforth auch eine staatlich finanzierte Kranken- und Rentenversicherung verbunden sein. Für drei Jahre sollten die Mütter ein an früherem Einkommen und Familienstand orientiertes Muttergeld erhalten. Neben Schulte Langforth traten mehrere andere Interessenvertreter mit Vorschlägen für ein solches Mutter- bzw. Elterngeld an die Öffentlichkeit, unter anderem der DGB, die Sozialwissenschaftlerin Elisabeth Pfeil sowie der Mediziner und familienpolitische Berater Hans Harmsen, über den das Thema schon Mitte der 1960er-Jahre die Bundestagsausschüsse für Arbeit und Familie erreichte.⁶¹ Erste Erziehungsgeld-Regelungen wurden von den Landesregierungen in Baden-Württemberg und Niedersachsen Mitte der 1970er-Jahre eingeführt. Zu diesem Zeitpunkt verweigerte die Bundesregierung allerdings noch ihre Unterstützung. Der erste Gesetzesantrag auf Bundesebene für die Einführung eines Erziehungsgeldes, der auf das Jahr 1974 datiert und im Kontext der Debatte über die Reform des Abtreibungsrechts von der CDU/CSU-Fraktion im Sinne einer flankierenden sozialpolitischen Maßnahme vorgelegt wurde, blieb eineinhalb Jahre in den Bundestagsausschüssen hängen, bevor ihn die Fraktion wieder zurückzog.⁶²

Mit Blick auf diese Debatte um ein Muttergeld, die seit den späten 1960er-Jahren geführt wurde, erscheint der 1979 eingeführte Mutterschaftsurlaub wie ein Überrest älterer Konzeptionen. Diese Reform war mit Argumenten der gesundheitspolitischen und arbeitspolitischen Diskurse über die Schädlichkeit der Müttererwerbstätigkeit begründet, die eigentlich ab Mitte der 1960er-Jahre an Bedeutung verloren hatten. Im Gegensatz zu den zeitgenössischen Diskussionen, die um ein erwerbsarbeits- und auch geschlechtsunabhängiges Erziehungsgeld kreisten, war der Mutterschaftsurlaub auf erwerbstätige Mütter beschränkt und stellte lediglich einen Ausbau bestehender Arbeitsschutzregelungen dar.⁶³ So gesehen bilden Mutterschaftsurlaub und Mutterschaftsgeld weniger eine Vorstufe für die späteren Elterngeldregelungen. Vielmehr müssen sie als Ausläufer einer älteren Frauen- und Familienpolitik gelten, die eine soziale Sicherung nur für den – unerwünschten – Fall erwerbstätiger Mütter angeboten hatte.⁶⁴

Mit der Einführung von »Kinderjahren« in der Rentenversicherung trat in der Bundesrepublik 1986 die erste Regelung in Kraft, die Familienfürsorge in der Sozialversicherung individuell prämierte. Pro Kind sollte künftig ein Jahr Rentenanwartschaft gutgeschrieben werden. Die Einführung dieser Regelung, die bereits im Zuge der Rentenreform 1972 diskutiert, aber damals wieder aus dem Maßnahmenkatalog gestrichen worden war⁶⁵, markiert eine grundlegende Zäsur, denn zum ersten Mal in der Geschichte der deutschen Rentenversicherung wurde *care*-Arbeit gleichwertig mit Erwerbsarbeit eingestuft. Gleichzeitig wurde beschlossen, die Hinterbliebenenrente auch für Witwer zu öffnen. Bis zu diesem Zeitpunkt hatten nur Frauen eine Witwenrente in Anspruch nehmen

60 Marie Schulte Langforth, Muttergeld. Vorschlag einer Hilfe für Mütter mit kleinen Kindern, Stuttgart 1969; vgl. auch Anm. 48.

61 Klemens Brockmüller, Gesellschaftliche Funktionen der Frauen besser honorieren, in: Gewerkschaftliche Rundschau für die Bergbau- und Energiewirtschaft, 1968, S. 110–119; Elisabeth Pfeil, Die Frau in Beruf, Familie und Haushalt, in: Ferdinand Oeter (Hrsg.), Familie und Gesellschaft, Tübingen 1966, S. 141–175; Protokoll der 39. Sitzung des Bundestags-Ausschusses für Familien- und Jugendfragen und der 82. Sitzung des Bundestags-Ausschusses für Arbeit vom 26.5.1964, Bayerisches Hauptstaatsarchiv, StK 113876. Vgl. dazu auch Kolbe, S. 157–163.

62 Kolbe, S. 180.

63 Ebd., S. 292 f.

64 Bleses/Seeleib-Kaiser, S. 81.

65 Hans Günter Hockerts, Vom Nutzen und Nachteil der Parteienkonkurrenz. Die Rentenreform 1972 – ein Lehrstück, in: Karl Dietrich Bracher/Paul Mikat/Konrad Repgen u. a. (Hrsg.), Staat und Parteien. Festschrift für Rudolf Morsey zum 65. Geburtstag, Berlin 1992, S. 903–934.

können.⁶⁶ Ab 1986 kam es auch zu einer Reform von Elternzeit und Elterngeld. Seither gelten die deutlich ausgeweiteten Elternzeiten und -gelder nicht mehr nur für Frauen und auch nicht mehr nur nach vorangehender Erwerbstätigkeit. In den Reformen des Jahres 1986 kann man markante Schritte weg vom »strong male breadwinner-model« sehen.

Was nach der Elternzeit geschehen sollte, blieb aber lange ein ungelöstes Problem, denn für eine vollständige berufliche Wiedereingliederung der Eltern – nach wie vor fast ausschließlich der Mütter – gab es zu wenige Kindergartenplätze. Erst Anfang der 1990er-Jahre wurde ein Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz beschlossen, und die Regelung trat erst 1999 in Kraft. Betreuungseinrichtungen für Kinder unter oder über dem Kindergartenalter blieben weiterhin ein ungelöstes Problem, die Krippen- und Hortplatzversorgung war regional sehr ungleich, und erst in den 1990er-Jahren begann das Projekt »zuverlässige Grundschule«, das sicherstellen sollte, dass Grundschüler nicht vor dem offiziellen Schulschluss nach Hause kommen. Bis heute kann man in Deutschland nur für die Altersgruppe der Drei- bis Sechsjährigen von einer »Defamiliarisierung« der Betreuung sprechen. Bilanziert man die Reformen der 1980er-Jahre, dann ging es im Kern auch nicht um eine vollständige Auslagerung der Betreuung aus der Familie, sondern darum, kindbezogene Ansprüche und Transfers auch jenseits der erwerbsarbeitsbezogenen Sozialleistungen auszubauen und die Balance zwischen Familie und Erwerbsarbeit zu verbessern.⁶⁷

Zusammenfassend kann man vier Grundzüge des westdeutschen Sozialstaatsmodells konstatieren, die seine geschlechtsspezifische Ausrichtung fördern und stabilisieren: Erstens ist hier seine starke Prägung durch das Sozialversicherungsmodell zu nennen. Ein zweites Charakteristikum ist die im internationalen Vergleich außerordentlich starke Position der freien Wohlfahrtsverbände, die in Deutschland traditionell einen erheblichen Teil der sozialen Dienste tragen und deren inhaltliche und organisatorische Entwicklung mitbestimmen. Sie waren beispielsweise maßgeblich dafür verantwortlich, dass das Angebot an Kinderbetreuungseinrichtungen auf die Bedürfnisse der traditionellen Familienstruktur zugeschnitten war und nicht auf die Lebensumstände vollberufstätiger Eltern. Drittens war die deutsche Sozialpolitik stärker als die Sozialpolitiken anderer Länder an ein ganz bestimmtes Leitbild gebunden. Insbesondere die Familienpolitik orientierte sich jahrzehntelang am Leitbild der bürgerlichen, auf der Ehe basierenden Kleinfamilie. Im Zusammenwirken mit dem Subsidiaritätsprinzip, wonach der Staat nur eingreifen sollte, wenn sich die Familie und gesellschaftliche Kräfte nicht mehr selbst helfen konnten, wurde der Zugriff auf unbezahlte Familienarbeit zum festen Bestandteil der Sozialstaatskonzeption. Charakteristisch ist schließlich viertens die Ausrichtung auf die späte (Rente) und – in geringerem Maße – auf die frühe Lebensphase (Kleinkindererziehung). Beide Bereiche stehen dabei relativ unverbunden nebeneinander. Dass eine systematische Verbindung zwischen beiden fast vollständig fehlt, trägt ebenfalls dazu bei, dass die Sozialpolitik in Deutschland geschlechtsbezogen ungleich ausgerichtet ist.

Diese Grundzüge haben ihre Wurzeln in der Geschichte des deutschen Sozialstaats und prägten seine Entwicklung. Der Blick auf die Krise der Nachkriegszeit zeigt, dass aufgrund der tiefgreifenden politischen, organisatorischen und sozialen Veränderungen die Rahmenbedingungen aufbrachen und das Feld für einen Richtungswechsel freigaben. Gleichzeitig wird aber deutlich, dass in der unmittelbaren Nachkriegszeit kaum ein Bewusstsein für die geschlechterbezogenen Strukturprobleme des Sozialstaats bestand. Da die Krise durch äußere Umstände hervorgerufen worden war, schien die prinzipielle Funktionstüchtigkeit des sozialen Systems unter Normalitätsbedingungen nicht in Frage gestellt. So lenkte zwar die Ausnahmesituation den Blick darauf, dass der traditionelle Sozialstaat für diese Art und diesen Umfang von Problemen keine Antwort hatte. Da

66 Bleses/Seeleib-Kaiser, S. 69 f.

67 Ebd., S. 87.

man aber davon ausging, dass sich die Rahmenbedingungen wieder ›normalisieren‹ würden, gab es wenig Anlass, mit einer grundlegenden Reform auf die Herausforderung zu reagieren. Vielmehr wurden befristete sozialpolitische Sonderleistungen wie Kriegsfolgehilfe oder Lastenausgleich zur Bewältigung der Krise eingesetzt.

Ein ähnliches Muster zeigt sich auch in der Sozialstaatskrise ab Mitte der 1970er-Jahre. In der zeitgenössischen Wahrnehmung war diese vor allem eine Arbeitsmarktkrise, hervorgerufen durch den vermeintlichen Konjunkturerinbruch nach dem Ölpreisschock. Politische Maßnahmen zielten daher hauptsächlich darauf, einen wirtschaftlichen Wiederaufschwung zu stimulieren und damit die ursprünglichen Rahmenbedingungen wiederherzustellen.⁶⁸ Eine Debatte darüber, das soziale System, das mit unerwarteten Belastungen zu kämpfen hatte, neu zu justieren, kam hingegen nur sehr langsam in Gang. Dabei rüttelte die Krise an einer der Grundfesten des Sozialstaats: Durch den langfristigen Anstieg der Arbeitslosigkeit und die Veränderung der Arbeitsverhältnisse wurde die lebenslange, durchgehende Erwerbstätigkeit als Bezugsgröße für die Sozialversicherung in Frage gestellt. Dies richtete den Blick darauf, dass vermeintlich stabile Prämissen der Sozialversicherung brüchig werden konnten. Je länger die hohe Arbeitslosigkeit bestand, umso stärker wurde der Druck, das bislang unhinterfragte Leitbild der lebenslangen Vollzeit-Erwerbstätigkeit von Männern kritisch zu untersuchen. Diese Debatte hatte auch eine geschlechterpolitische Dimension.

Etwa ab Mitte der 1970er-Jahre erreichte die Debatte um das sozialstaatliche Frauenleitbild die politische Diskussion. Geburteneinbruch, Scheidungsanstieg, Zunahme der unehelichen Geburten und die öffentliche Problematisierung von Familien- und Pflegearbeit waren Krisensymptome, die nicht mehr auf äußere Ursachen zurückführbar waren, sondern Politikern und Wissenschaftlern deutlich machten, dass der deutsche Wohlfahrtsstaat an seinem eigenen Konstruktionskonzept litt. Grundlegende Prämissen wie die Stabilität der ehelichen Gemeinschaft und der Geburtenentwicklung sowie die unentgeltliche *care*-Arbeit der Hausfrauen und Mütter erwiesen sich nun als instabile Elemente. Erst zu diesem Zeitpunkt begann eine breitere Diskussion darüber, dass die gleichberechtigte Teilhabe der Geschlechter im Sozialstaat nicht nur eine moralische Herausforderung darstellte, sondern auch folgenreiche Auswirkungen für das Funktionieren des Sozialstaats selbst hatte. Und es dauerte weitere zehn Jahre, bis auf zentraler Ebene erste politische Konsequenzen daraus gezogen wurden.

IV. DAS BUNDESDEUTSCHE GESCHLECHTERREGIME UND DIE FAKTOREN SEINER ENTWICKLUNG IM INTERNATIONALEN VERGLEICH

Wandel zu erklären gehört zum Standardrepertoire historischer Forschung, und es gibt im Blick auf den modernen Wohlfahrtsstaat eine Fülle von theoretischen Erklärungsansätzen für dessen historische Entwicklung. Die Suche nach umfassenden Wirkungszusammenhängen gestaltet sich jedoch schwierig. Ein Problem besteht darin, dass Reformen in manchen Sozialpolitikfeldern – beispielsweise im Gesundheitswesen – sofortige Wirkung zeigen, während in anderen Bereichen wie beispielsweise der Rentenversicherung ein Verzögerungseffekt auftritt: Die soziale Situation der Rentner spiegelt die Erwerbssituationen von Jahrzehnten wider. Ein weiteres Problem besteht darin, dass die Entwicklung in den verschiedenen Segmenten des Sozialstaats nicht unbedingt parallel und koordiniert verlief. Was für die Rentenversicherung plausibel erscheint, muss beispielsweise nicht für das Gesundheitswesen gelten. Zu unterschiedlich sind Akteurskonstellationen und Funktionszusammenhänge. Ein pauschal gültiges Erklärungsmuster lässt

68 Vgl. dazu den Beitrag von *Winfried Süß* in diesem Band.

sich kaum finden.⁶⁹ Die Debatte um die Ursachen und Wirkungsfaktoren konzentriert sich daher meist auf einzelne Maßnahmenbereiche. Für die Frage der Geschlechterpolitik ergeben sich dabei besondere Schwierigkeiten, denn hier steht nicht ein einzelner Sektor wie Alterssicherung oder Arbeitsmarktpolitik zur Diskussion, sondern ein funktionaler Zusammenhang, der viele Sektoren berührt. Schon innerhalb eines Landes ist die Entwicklung der Geschlechterfrage daher von Spannungen zwischen unterschiedlichen Entwicklungstempi und Wirkungsfaktoren der beteiligten Sozialstaatssegmente geprägt. Im internationalen Vergleich kommt hinzu, dass in den verschiedenen Ländern jeweils unterschiedliche Sektoren von Bedeutung sind. Diese Einschränkungen vorausgesetzt, sollen im Folgenden einige Argumente zur Entwicklung des deutschen Geschlechterregimes im internationalen Vergleich näher betrachtet werden.

Vielfach wurden als Motor für die Entwicklung der Politik die Veränderung der sozialen Verhältnisse und die daraus entstehenden neuen Problemlagen hervorgehoben.⁷⁰ Die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts war nicht arm an sozioökonomischen Wandlungsprozessen und Krisen: die Probleme der »Zusammenbruchgesellschaft« nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs, der Wandel der Familienstrukturen, die zunehmende Erwerbstätigkeit von Müttern, der Wandel der Arbeitswelt, ein erdrutschartiger Geburteneinbruch seit Ende der 1960er-Jahre, die Alterung der Gesellschaft und die Krise der Wirtschaft nach dem Ölpreisschock – alles dies waren Phänomene, mit denen sich der Sozialstaat auseinandersetzen musste. Der Sozialstaat steht in Wechselwirkung mit sozioökonomischen Entwicklungen, und wenn beispielsweise die Arbeitslosenzahlen ansteigen, Geburten abnehmen oder die Finanzierungsdecke knapp wird, hat das messbare, unmittelbare Rückwirkungen auf das System der sozialen Sicherung. Zweifellos also können sozioökonomische Veränderungen das vorangegangene System aus dem Gleichgewicht bringen und den Hintergrund für zahlreiche politische Maßnahmen bilden. Einen einfachen Zusammenhang zwischen sozialer Herausforderung und politischer Antwort gibt es jedoch kaum. Vielmehr muss der Blick auf die sozialen Veränderungen immer auch durch die Analyse des politischen Diskurses gebrochen werden.

Gøsta Esping-Andersen hat in seiner Typologie der »drei Welten des Wohlfahrtsstaats« die besondere Bedeutung von Parteien für die Entwicklung nationaler Wohlfahrtsregimes hervorgehoben.⁷¹ Am frühesten wurden Kinderzulagen beispielsweise in konservativ-katholisch geprägten Ländern eingeführt. Als Musterbeispiel hierfür galt Frankreich, das in Europa die längste Tradition an Familienförderung hat.⁷² Für die Erklärung langfristiger Entwicklungen in der Bundesrepublik scheint dieser Ansatz jedoch schon aus dem Grund nicht sehr tragfähig, weil im Laufe der Jahre seit 1945 mehrfach Regierungswechsel stattgefunden haben.⁷³ Während die erste Konsolidierungsphase in der Bundesrepublik in eine konservative Regierungszeit fällt, trugen während der Krise der 1970er-Jahre die Sozialdemokraten die Regierungsverantwortung. Die 1980er-Jahre mit ihrem signifikanten Richtungswechsel in der Geschlechterpolitik sind dann wieder einer kon-

69 Gerhard A. Ritter, Probleme und Tendenzen des Sozialstaats in den 1990er Jahren, in: GG 22, 1996, S. 393–408, hier: S. 394.

70 Vgl. dazu beispielsweise Jin-Sook Lee, Familie und staatliche Sozialpolitik in Deutschland im Lichte der sozialwissenschaftlichen Diskussion. Rekapitulation und kritische Analyse, Würzburg 1999, S. 15–19.

71 Esping-Andersen, Worlds.

72 Merith Niehuss, French and German Family Policy 1945–1960, in: CEH 4, 1995, S. 293–313, hier: S. 295. Allerdings gehören auch die europäischen Länder mit der geringsten Kinderunterstützung, die sich vor allem in Südeuropa finden, zu dieser Gruppe der konservativ-konfessionellen Staaten.

73 Zur Parteidifferenztheorie vgl. auch Manfred G. Schmidt, When Parties Matter. A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy, in: European Journal of Political Science 30, 1996, H. 2, S. 155–183.

servativen Regierung zuzurechnen. Die bundesdeutsche Entwicklung kann daher nicht allein einem Parteienregime zugeordnet werden. Diese Phasen werden jeweils in sich gebrochen durch die Auswirkungen der föderalen Staatsordnung. So herrschte beispielsweise ab 1972 im Bundesrat, der Länderversammlung, die an zahlreichen sozialpolitischen Gesetzgebungsverfahren maßgeblich beteiligt war, eine konservative Mehrheit.⁷⁴ Hinzu kommt: Da viele soziale Maßnahmen – vom Kindergarten bis zum Landeserziehungsgeld – auf Landesebene organisiert sind, ist auch die dortige parteipolitische Entwicklung zu berücksichtigen. Beim Ausbau der Kindergärten beispielsweise lässt sich eine spezifische Dynamik beobachten, die nicht zuletzt aus dem föderativen Konkurrenzverhältnis erwuchs.⁷⁵ Im Gegensatz zur Entwicklung in Frankreich, wo die staatliche Sozialpolitik für Familien zentral organisiert war, lässt sich die These der parteipolitischen Prägung für die Geschichte des bundesdeutschen Sozialstaats aufgrund seiner institutionellen Unübersichtlichkeit vergleichsweise schwer belegen.

Die Bundesrepublik stellt mit ihrer Parteienkonstellation aber auch deshalb einen besonderen Fall dar, weil beide großen Volksparteien – Konservative wie Sozialdemokraten – den Sozialstaat durchgehend befürworteten.⁷⁶ Eine mehrheitsfähige, dezidiert sozialstaatsfeindliche Position, wie sie beispielsweise die konservative Thatcher-Regierung in Großbritannien vertrat, gab es im Parteienspektrum der Bundesrepublik zu keiner Zeit. Vielmehr findet sich in der deutschen Sozialstaatsgeschichte immer wieder das Phänomen, dass sich die großen Volksparteien im Ausbau des Sozialstaats gegenseitig zu übertrumpfen versuchen. So würde es für die Parteiendemokratie der Bundesrepublik auch zu kurz greifen, politische Entwicklungen allein der jeweiligen Regierungspartei zuzurechnen, denn die sozialpolitischen Entscheidungen tragen in ganz erheblichem Maße auch die Handschrift der Oppositionsgruppen. In den 1950er-Jahren beispielsweise brachte die oppositionelle SPD immer wieder durch konkrete Vorschläge die regierenden Unionsparteien in Zugzwang – mit dem ernüchternden Ergebnis, dass auch maßgeblich von Sozialdemokraten mitgestaltete Reformen wie die Rentenreform 1957 von den Wählern (und auch von manchem späteren Beobachter) allein der Regierungspartei zugerechnet wurden. Auf ähnliche Weise versuchten die Unionsparteien während ihrer Oppositionszeit der frühen 1970er-Jahre die regierende sozialliberale Koalition durch immer neue Vorschläge vor sich her zu treiben.⁷⁷

Esping-Andersen ging in seinem Modell auch davon aus, dass bestimmte Parteien jeweils unterschiedliche Geschlechterordnungen präferierten. Sozialdemokratische Parteien würden eher das Doppelernährermodell, in dem beide Eltern erwerbstätig sind, fördern, während konservative und christliche Parteien das »strong male breadwinner-model« mit einer klaren Rollentrennung der Geschlechter stark machten.⁷⁸ Auch diese Hypothese erweist sich für die bundesrepublikanische Sozialstaatsgeschichte bei genauerer Untersuchung als nicht sehr tragfähig. Darauf deutet schon der Befund hin, dass wichtige Wendepunkte der bundesdeutschen Frauen- und Familienpolitik nicht mit parteipolitischen Regierungswechseln korrelierten. Der Anfang der sogenannten rationalen Familienpolitik, die unter anderem mit der Individualisierung der Ansprüche die Fraueninteressen

74 Zur Rolle des Bundesrats in der Sozialpolitik vgl. *Fritz Scharpf*, Der Bundesrat und die Kooperation auf der »dritten Ebene«, in: *Vierzig Jahre Bundesrat*, hrsg. v. Bundesrat, Baden-Baden 1989, S. 121–162; *Hans Günter Hockerts*, Rahmenbedingungen: Das Profil der Reformära, in: *ders.* (Hrsg.), *Geschichte der Sozialpolitik*, S. 1–157, hier: S. 106.

75 *Kuller*, Familienpolitik, S. 311–325.

76 *Bleses/Seeleib-Kaiser*, S. 98.

77 Vgl. *Hockerts*, Nutzen und Nachteil, S. 910; zu den 1970er-Jahren vgl. auch den Beitrag von *Winfried Süß* in diesem Band.

78 Vgl. dazu auch *Walter Korpi*, Faces of Inequality. Gender, Class, and Patterns of Inequalities in Different Types of Welfare States, in: *Social Politics* 7, 2000, S. 127–191.

stärker akzentuierte und mit Blick auf die Bildungschancen der Kinder einen Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen förderte, fiel nur scheinbar 1969 mit dem politischen Wechsel von der Großen Koalition zur sozialliberalen Koalition zusammen. Tatsächlich datiert das erste Papier zur rationalen Familienpolitik bereits auf den März 1969 und stammte aus der Feder der letzten CDU-Familienministerin Aenne Brauksiepe.⁷⁹ Auch das politische Ziel, das Kindergeld vom Einkommen unabhängig zu machen, insbesondere die Kinderfreibeträge in der Steuer abzuschaffen, war kein parteipolitisch umstrittener Punkt. Schon lange vor der Abschaffung der Steuerfreibeträge 1975 hatte es in der damals noch regierenden CDU keine mehrheitliche Überzeugung mehr für eine statuserhaltende, schichtspezifische Familienförderung gegeben, wie es die Steuerfreibeträge darstellten. Über fast zehn Jahre hinweg waren in der Union und im Familienministerium äußerst komplizierte Lösungsversuche entworfen worden, wie – etwa durch eine »Negativsteuer« – die schichtspezifischen Effekte der Steuerfreibeträge ausgeglichen werden könnten.⁸⁰ Eine schlichte Abschaffung schien jedoch damals aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht möglich. Und die Debatte über die Einführung eines Elternurlaubs und Elterngeldes lässt sich ebenfalls kaum mit Regierungswechseln synchronisieren.

Zudem kann man eine klare Abgrenzung zwischen verschiedenen parteipolitischen Lagern im Hinblick auf die Geschlechterpolitik zumindest in der Gründungsphase und den ersten Jahren der Bundesrepublik empirisch kaum belegen. In der Zeit der Formierung des deutschen Sozialstaats nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs vertraten sowohl SPD als auch Unionsparteien einen vergleichbaren Standpunkt: Das Leitbild der geschlechtsbezogenen Aufgabenteilung in der Familie, deren Unterhalt durch den Lohn des erwerbstätigen Vaters – ergänzt durch Lohnzulagen – gesichert werden sollte. Elisabeth Selbert, Sozialdemokratin und eine der vier Frauen im Parlamentarischen Rat, rückte beispielsweise mit ihren Stellungnahmen für die Einführung des Gleichberechtigungsartikels im Grundgesetz sehr nahe an Positionen des bürgerlichen Feminismus heran, wenn sie Emanzipation nicht von einer Erwerbstätigkeit abhängig machen wollte, sondern auf die »Gleichwertigkeit« von Familien- und Erwerbsarbeit pochte. Sie lag dabei ganz auf einer Linie mit ihrer Partei, in deren offiziellen Erklärungen sozialistische Klassiker der Frauenfrage wie August Bebel's »Die Frau und der Sozialismus« bestenfalls noch selektiv zitiert wurden. Damit hatte die SPD ihre theoretische Basis, dass der Schlüssel zur Emanzipation in einer gesellschaftlich produktiven Arbeit außer Haus bestehe, weitgehend fallen gelassen.⁸¹ Erst in den 1960er-Jahren kam Bewegung in die bis dahin recht homogene politische Landschaft. Dies war verbunden mit einem in beiden großen Volksparteien konfliktreich ausgetragenen Generationenwechsel. Aber auch nach diesem Wandel, der parteiübergreifend das Bewusstsein für die Situation von Frauen im Sozialstaat sensibilisierte, waren die Unterschiede zwischen den Parteiprogrammen nicht signifikant. Insbesondere bei Rückbaumaßnahmen ab Ende der 1970er-Jahre lassen sich – so zumindest der Befund einer neueren Studie – kaum grundlegende Differenzen zwischen Unionsparteien und Sozialdemokraten feststellen.⁸²

Deutlich nachweisbar ist hingegen die Bedeutung von Frauen als politischen Akteuren und Gestalterinnen von Politik.⁸³ In der Anfangszeit der bundesdeutschen Sozialpolitik

79 Aenne Brauksiepe, Grundsatzfragen künftiger Familienpolitik. Neue Akzente der Familienförderung in einer offenen Leistungsgesellschaft, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 41 vom 29.3.1969, S. 345–350.

80 Kuller, Familienpolitik, S. 206.

81 Vgl. Kolbe, S. 50; Moeller, S. 102–104.

82 Bleses/Seeleib-Kaiser, S. 99.

83 Vgl. zu diesem Ansatz bereits Seth Koven/Sonya Michel, Womanly Duties, in: AHR 95, 1990, S. 1076–1108; Gisela Bock/Pat Thane, Maternity and Gender Politics. Women and the Rise of the European Welfare States 1880–1950, London 1991; Theda Skocpol, Protecting Soldiers

waren es vor allem Stimmen einzelner Frauen, die sich in der politischen Debatte zu Wort meldeten. Im Parlamentarischen Rat beispielsweise, der in keiner Weise den demografischen Frauenüberschuss der Nachkriegszeit spiegelte⁸⁴, war es die Unionsvertreterin Helene Weber, die sich für das Prinzip »Gleicher Lohn für gleiche Arbeit« einsetzte. Die meisten ihrer Parteifreunde aus CDU und CSU unterstützten diesen Vorstoß nicht – vielmehr sah sich Weber in Interessengemeinschaft mit der KPD.⁸⁵ Der energischen Forderung der bereits erwähnten Sozialdemokratin Elisabeth Selbert ist es zu verdanken, dass die Gleichberechtigung der Geschlechter ins Grundgesetz aufgenommen wurde. Auch in dieser Frage ist eine parteiübergreifende Bewegung zu konstatieren: In einem ähnlichen Alleingang setzte beispielsweise die CSU-Delegierte Elisabeth Meyer-Spreckels die Aufnahme eines Gleichberechtigungsartikels in der Bayerischen Verfassung durch.⁸⁶

In der Geschichte des bundesdeutschen Sozialstaats gab es in den 1950er-Jahren auch Fälle erfolgreicher Einflussnahme von Frauenorganisationen. Für die Steuerpolitik beispielsweise lässt sich zeigen, dass Frauenverbände als Interessenvertreter auftraten.⁸⁷ Zur Debatte stand damals, die getrennte steuerliche Veranlagung von Ehepartnern zu verbieten und stattdessen nur noch eine gemeinsame Veranlagung des Haushalts zuzulassen. Wegen der Steuerprogression wäre bei der Berufstätigkeit beider Ehepartner die steuerliche Belastung für die Summe von zwei Gehältern deutlich höher ausgefallen als die beiden Einzelsteuerbeträge. Gegen diese Pläne erhob sich ein Proteststurm der Frauenverbände. Sozialdemokraten schlugen sich ebenfalls auf die Seite der Gegner der Haushaltsveranlagung, während manche konservative Familienpolitiker darin ein durchaus sinnvolles Instrument zur Verhinderung von Mütterarbeit sahen – und ein Mittel zur Steigerung der Steuereinnahmen. Die Befürworter der gemeinsamen Veranlagung sahen sich aber einer breiten Front von Gegnern gegenüber. Sogar die Hausfrauenverbände schlossen sich dem Protest an. Die Entscheidung wurde schließlich durch das Bundesverfassungsgericht forciert und führte 1958 zur bereits erwähnten Einführung des Ehegattensplittings, durch das die Einkommen beider Ehegatten geringer besteuert wurden als vor der gemeinsamen Veranlagung. Vergleicht man diese Entwicklung etwa mit der in Dänemark, dann zeigt sich, dass dort bei ähnlicher Ausgangssituation die Widersprüche zwi-

and Mothers. The Political Origins of Social Policy in the United States, Cambridge 1992; neuerdings auch: *Joni Lovenduski/Claudie Baudino/Marila Guadagnini u. a.* (Hrsg.), *State Feminism and Political Representation*, Cambridge 2005. Geringen Einfluss bei der Ausgestaltung der Kerninstitutionen des Wohlfahrtsstaats vermutet *Jane Lewis*, *Gender and the Development of Welfare Regimes*, in: *Journal of European Social Policy* 2, 1992, S. 73–91.

84 *Moeller*, S. 79. In Parteien und Gewerkschaften der frühen Bundesrepublik waren Frauen deutlich unterrepräsentiert. 1951 lag der Frauenanteil im Deutschen Gewerkschaftsbund bei 16,4 Prozent, in der Deutschen Angestelltengewerkschaft bei 31,4 Prozent. Von den politischen Parteien hatten die Unionsparteien den höchsten Anteil mit 25 Prozent. Bei der SPD lag die Quote nur bei 18,2 Prozent. Allerdings war in der SPD die Gesamtzahl der organisierten Mitglieder höher, sodass trotz niedrigerer Quote weitaus mehr Frauen in der SPD organisiert waren als in CDU/CSU. Angaben nach *Gabriele Bremme*, *Die politische Rolle der Frau in Deutschland*, Göttingen 1956, zitiert nach *Ingrid Langer*, *Die Mohrrinnen hatten ihre Schuldigkeit getan ... Staatlich-moralische Aufrüstung der Familien*, in: *Dieter Bänisch* (Hrsg.), *Die fünfziger Jahre. Beiträge zu Politik und Kultur*, Tübingen 1985, S. 108–130, hier: S. 129.

85 *Moeller*, S. 92 f.

86 Zu Elisabeth Selbert vgl. *Barbara Böttger*, *Das Recht auf Gleichheit und Differenz. Elisabeth Selbert und der Kampf der Frauen um Art. 3 II GG*, Münster 1990. Zu Elisabeth Meyer-Spreckels vgl. *Christiane Kuller*, »Stiefkind der Gesellschaft« oder »Trägerin der Erneuerung«? Familien und Familienpolitik in Bayern 1945 bis 1974, in: *Thomas Schlemmer/Hans Woller* (Hrsg.), *Bayern im Bund, Bd. 2: Gesellschaft im Wandel*, München 2002, S. 269–345, hier: S. 269 f.

87 Vgl. zum folgenden *Maren Wichmann*, *Tax Politics and Women's Equality in West Germany and Denmark – with a Focus on the 1950s*, in: *Wiebke Kolbe/Iris Rittenhofer* (Hrsg.), *Gender Comparisons. Northern and Western Europe in the 20th Century*, Leipzig 2005, S. 39–63.

schen dem Familienrecht und dem Steuerrecht weiter bestehen blieben. Dies lässt sich nicht zuletzt darauf zurückführen, dass Frauenverbände in Dänemark nicht mit vergleichbarer Stärke und Einheit auftraten.

Ein weiteres Beispiel ist die Einführung eines vorgezogenen Altersruhegeldes für Frauen im Rahmen der Rentenreform von 1957, die die Abgeordnete Margot Kalinke als einen Erfolg einer parteiübergreifenden informellen Frauenkoalition im sozialpolitischen Ausschuss des Bundestags bewertete – bis auf Ernst Schellenberg (SPD) hatten sich nur weibliche Parlamentarier für dieses Thema eingesetzt.⁸⁸ Betrachtet man die Rentenreformdiskussion als ganzes, dann zeigt sich allerdings auch, dass dies nur eine punktuelle Intervention war. Die Asymmetrien bei den Sozialeinkommen von Männern und Frauen bildeten kein großes Thema, wofür nicht zuletzt die parteiübergreifend einhellige Auslegung des Gleichberechtigungsartikels im Sinne des zeitgenössischen Familienleitbildes verantwortlich war.⁸⁹

In den 1960er-Jahren kann man einen zunehmenden Einfluss der Frauenorganisationen der Parteien und Gewerkschaften beobachten. So war es beispielsweise die sozialdemokratische Frauenorganisation, die 1963 eine Frauenenquete initiierte, die mit ihrem Erscheinen 1966 eine erste Wende in der Frauenpolitik einleitete. Initiativen des Frauenausschusses des Deutschen Gewerkschaftsbundes stießen Anfang der 1960er-Jahre die Debatte über Sonderurlaub für erwerbstätige Mütter an und brachten die Forderung nach einer stärkeren finanziellen Unterstützung der Mütter auf. Die prinzipielle Ausweitung auf Väter durch die Einführung des Begriffs »Elternteil« wurde im Deutschen Gewerkschaftsbund Anfang der 1970er-Jahre ebenfalls vom Frauenausschuss beantragt – auch wenn in der Begründung die Familienarbeit weiterhin auf Frauen bezogen blieb.⁹⁰ Eine weitere Initiatorin von Elterngeld und Elterurlaub war die bereits erwähnte Ministerialbeamtin Marie Schulte Langforth.⁹¹

Die neue Frauenbewegung, die Anfang der 1970er-Jahre entstand, zeigte in Deutschland allerdings zunächst wenig Interesse an einem Engagement in staatlichen Organisationen, da diese den Ruch des Establishments an sich trugen. Darauf führt zumindest Diane Sainsbury den Befund zurück, dass die deutsche Frauenbewegung zunächst vergleichsweise wenige Kontakte zu Parteien, Gewerkschaften oder anderen politischen Organisationen knüpfte.⁹² Das Ziel der bundesdeutschen Frauenbewegung sei auch nicht die Unabhängigkeit durch Erwerbstätigkeit, sondern die Anerkennung der häuslichen Arbeit durch den Staat gewesen. Erst ab Mitte der 1980er-Jahre konvergierten diese Ziele der Aktivistinnen mit denen des bundesdeutschen Sozialstaats, der, wie oben geschildert, ab Mitte der 1980er-Jahre Elterngeld und Elterurlaub einführte.⁹³ Auf Bundesebene fassten die Fraueninteressen deshalb institutionell nur langsam Fuß. Lange Zeit waren sie im ohnehin machtpolitisch schwachen Bundesfamilienministerium verankert, wo sie zunächst ein Schattendasein führten. Stärker war ihr Einfluss auf Länderebene, insbesondere wenn dort eine Regierungskoalition aus Sozialdemokraten und Grünen regierte. Hier konzentrierte sich die Politik auf die arbeitsmarktpolitische Gleichberechtigung, die zunächst im öffentlichen Dienst umgesetzt werden sollte. Im internationalen Vergleich gilt diese Ent-

88 *Haerendel*, S. 118–120.

89 Ebd., S. 116 mit Verweis auf *Christopher Hermann*, Gleichstellung der Frau und Rentenrecht. Zur bevorstehenden Reform der Alterssicherung, Berlin 1984.

90 *Kolbe*, S. 175–177.

91 *Schulte Langforth*, Maßnahmen; *dies.*, Muttergeld.

92 *Diane Sainsbury*, Taxation, Family Responsibilities, and Employment, in: *dies.* (Hrsg.), Gender and Welfare State Regimes, Oxford 1999, S. 185–209, hier: S. 203.

93 Vgl. dazu auch *Ilona Ostner*, Slow Motion. Women, Work and the Family, in: *Jane Lewis* (Hrsg.), Women and the Social Policies in Europe. Work, Family and the State, Aldershot 1993, S. 92–115.

wicklung als ein Sonderweg, und der Rückstand der Bundesrepublik in der Gleichstellung der Geschlechter auf dem Arbeitsmarkt ist nicht zuletzt auf dieses fehlende Engagement von Frauenvertreterinnen zurückzuführen. Im Gegensatz zu den 1950er-Jahren spielten die Frauenverbände und die Frauenbewegung in der bundesdeutschen Steuerpolitik der 1970er-Jahre keine einflussreiche Rolle. Während sich in anderen europäischen Ländern die Vertreterinnen der neuen Frauenbewegung vehement für die Gleichberechtigung am Arbeitsmarkt einsetzten und damit verbunden eine Besteuerung auf individueller Grundlage forderten, stand in Deutschland die Steuerpolitik – wie auch die Arbeitsmarktpolitik insgesamt – nicht auf der Agenda der Frauenvertreterinnen.⁹⁴

Eine Langzeitperspektive des deutschen Sozialstaats legt allerdings die Frage nahe, wie hoch die Bedeutung der Politik für die Entwicklung einzuschätzen ist, denn über grundlegende Regimewechsel hinweg zeigte der deutsche Sozialstaat eine bemerkenswerte Kontinuität – zumindest was die Sozialversicherung betrifft. Das Konzept der Pfadabhängigkeit bietet ein mögliches alternatives Erklärungsmodell, das die Rolle der Verwaltungsinstitutionen hervorhebt. Dieses Konzept geht davon aus, dass etablierte Problemlösungen, auch wenn alternative Ansätze für sich genommen effizienter wären, eine zunehmende Beharrungskraft entwickeln, weil durch jede Änderung einmal eingeführter Verfahren Unsicherheit und Kosten entstehen und Institutionen einen starken Selbsterhaltungswillen entwickeln. Für die Geschichte der deutschen Rentenversicherung zeigt sich, dass die Bismarck'sche Institutionenstruktur vom diktatorischen NS-Regime und der Gründung der Bonner Republik weitgehend unberührt blieb.⁹⁵ Lediglich in der DDR kam es zu einer signifikanten Pfadabweichung. Für die Bundesrepublik hingegen existierte »eine Art großer Koalition der Pfadabhängigen«⁹⁶, die nicht durch unterschiedliche Ordnungsvorstellungen, sondern durch Konkurrenz im Leistungsausbau gekennzeichnet war.

Auch für andere Länder ist die Bedeutung der Pfadabhängigkeit schon früh als Erklärung herangezogen worden.⁹⁷ Etwas anders gewendet spielt das Argument der Pfadabhängigkeit auch in der Frage der Finanzierung von Wohlfahrtsstaaten eine Rolle. Die Bismarck'sche Rentenversicherung, in der Beitragszahler Anwartschaften erwerben, gilt als ein Sozialstaatsmodell mit großer institutioneller Beharrungskraft, da die Ansprüche der Beitragszahler auf Jahre und Jahrzehnte hinaus bedient werden müssen. Dies wird als ein Erklärungsfaktor angesehen, warum die bundesdeutsche Sozialpolitik nur sehr schwer-

94 *Sainsbury*, Taxation, S. 203 f. Mit etwas anderem Akzent *Lynn Kamenitsa/Brigitte Geissel*, WPA and Political Representation in Germany, in: *Lovenduski/Baudino/Guadagnini u. a.*, S. 106–130, hier: S. 113 f., die betonen, dass sich die Frauenbewegung in der Bundesrepublik Ende der 1970er-Jahre gespalten habe. Zwar sei im Zuge dessen ein politisch aktiver Zweig entstanden, dennoch habe die Frauenbewegung in der Bundesrepublik aufgrund der Zersplitterung nicht mit einer starken Stimme sprechen können.

95 Zur Anwendung des ursprünglich technikgeschichtlichen Konzepts auf die Geschichte der Alterssicherung vgl. *Christoph Conrad*, Alterssicherung, in: *Hockerts*, Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit, S. 101–116.

96 Ebd., S. 112.

97 Die Fixierung des britischen Wohlfahrtsstaats auf die Armutspolitik beispielsweise wurde unter anderem auf die Tradition der zentralstaatlichen Armengesetzgebung seit Elisabeth I. zurückgeführt. Der universalistische Ansatz im schwedischen Wohlfahrtsstaat hängt mit dem dort fehlenden Hilfskassenwesen zusammen und zieht sich seit dem Ende des 19. Jahrhunderts durch die Sozialpolitikgeschichte des Landes. Dass es solche Hilfskassen in Frankreich bereits seit der vorrevolutionären Zeit gegeben hat und sie im 19. Jahrhundert weiter ausgebaut wurden, hat bis in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts institutionelle Auswirkungen für die weitere Entwicklung des französischen Sozialstaats gehabt. Vgl. dazu *Franz-Xaver Kaufmann*, Sozialpolitik im französisch-deutschen Vergleich, in: *ders.*, Sozialpolitik im deutsch-französischen Vergleich, S. 709–721, hier: S. 712.

fällig ihr beitragsfinanziertes Rentensystem modifizieren konnte. Geschlechterpolitisch hat dies nicht zuletzt deshalb gravierende Auswirkungen, weil große Teile des Sozialbudgets auf lange Zeit fest gebunden sind. Selbst wenn der politische Wille zum Ausbau sozialversicherungsferner Sozialstaatsmaßnahmen vorhanden wäre, müssten die Mittel hierfür erst zusätzlich aufgebracht werden. Steuerfinanzierte Sozialsysteme wie die Staatsbürgerversorgung des »sozialdemokratischen« oder die Fürsorge des »liberalen« Modells scheinen hingegen vergleichsweise leichter politisch gestaltbar zu sein. Allerdings können auch dort erhebliche Umgestaltungsschwierigkeiten bestehen. Die Notwendigkeit, zu einem politischen Beschluss zu kommen, kann Entwicklungen auch blockieren. Auf der anderen Seite hat der bundesdeutsche Sozialstaat in den 1990er-Jahren eine grundlegende Reformphase durchlaufen, in der auch versicherungsbezogene Leistungen gekürzt wurden, und damit seine Fähigkeit zur Veränderung unter Beweis gestellt.

Für die Erklärung der signifikanten Kontinuitäten über mehrere Regimewechsel hinweg bietet das Konzept der Pfadabhängigkeit überzeugende Argumente. Im Hinblick auf die Geschlechterfrage lässt es jedoch auch einige Fragen offen: In Deutschland beispielsweise bleibt ungeklärt, warum bei der Rentenreform 1972, als sich der gegenseitige Überbietungswettbewerb der beteiligten politischen Akteure auf dem Höhepunkt befand, ausgerechnet die Einführung von Babyjahren als einziger unter den Expansionsvorschlägen nicht berücksichtigt wurde.⁹⁸ Das Konzept der Pfadabhängigkeit eignet sich zudem wesentlich besser zur Erklärung von Stagnation und Beharrung, hat hingegen Schwächen im Hinblick auf Wandlungsprozesse. Veränderungen und Trendwechsel, mithin Pfadabweichungen, kann es naturgemäß kaum erklären. Auch für die Analyse von Wirkungszusammenhängen in historisch offenen Situationen, wie es insbesondere die Zeit nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs und die Zeit der Ölpreiskrise waren, bietet das Konzept wenig Anhaltspunkte.

Die Entwicklung der Geschlechterpolitik in der Bundesrepublik war auch von der institutionellen Ordnung des Sozialstaats geprägt. Bereits erwähnt wurde der Föderalismus, der die bundesdeutsche Sozialpolitik durch seine Kompetenz-, Finanz- und institutionelle Ordnung prägte.⁹⁹ Einige der Institutionen spielten dabei die Rolle von Vetospielern. So gilt der Bundesrat – insbesondere seit er 1972 erstmals in parteipolitischer Opposition zur Bundesregierung stand – als klassisches Blockadeinstrument. Vielfach wurden inhaltliche, aber auch machtpolitische Auseinandersetzungen zwischen Parteien über dieses Gremium ausgefochten.¹⁰⁰ Eine weitere Institution, die die Geschlechterpolitik maßgeblich beeinflusst hat, war das Bundesverfassungsgericht. Auf seine Beschlüsse ist, wie oben erwähnt, zurückzuführen, dass die Gleichberechtigung der Geschlechter im Familienrecht Niederschlag fand, ebenso mahnten die Verfassungsrichter die Einführung von Kinderfreibeträgen im Steuerrecht und später die Berücksichtigung von Betreuungskosten für Kinder an.¹⁰¹ Das Bundesverfassungsgericht wurde dabei nicht vorrangig als Veto-Institution, sondern als eine Art Ersatzgesetzgeber angesehen, der sozialstaatliche Innovationen initiierte.

Eine Besonderheit der bundesdeutschen Sozialstaatsstruktur ist schließlich die einflussreiche Position der Wohlfahrtsverbände, die in der Bundesrepublik eine im internationalen Vergleich ungewöhnlich große Autonomie genießen. Die Verbände der Freien Wohl-

98 Conrad sieht gerade im Fortbestehen der strukturellen Ungleichheit der Frauen einen Beleg für die Wirksamkeit der Pfadabhängigkeit. *Conrad*, S. 113.

99 Vgl. dazu auch *Ursula Münch*, Sozialpolitik und Föderalismus. Zur Dynamik der Aufgabenverteilung im sozialen Bundesstaat, Opladen 1997.

100 Vgl. zur Debatte um den Familienlastenausgleich *Kuller*, Familienpolitik, S. 209–215.

101 *Heinz Lampert*, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Familienpolitik aus familienpolitischer Sicht, in: *Wilfried Botke/ders./Anton Rauscher* (Hrsg.), Familie als zentraler Grundwert demokratischer Gesellschaften, St. Ottilien 1994, S. 34–63.

fahrt sind in Deutschland außergewöhnlich intensiv an der Trägerschaft sozialer Dienste beteiligt. Rund ein Drittel aller sozialen Dienstleistungseinrichtungen befand sich Mitte der 1990er-Jahre in Deutschland in ihrer Trägerschaft, bei Kinderbetreuungs- und Pflegeeinrichtungen ist der Anteil noch höher. Als der bundesdeutsche Sozialstaat seit Mitte der 1970er-Jahre im Bereich der sozialen Dienste expandierte, schlug sich das auch und vor allem in den wachsenden Beschäftigungszahlen der Wohlfahrtsverbände nieder, die um das Zweieinhalbfache anstiegen.¹⁰² Auswirkungen zeigt diese institutionelle Besonderheit beispielsweise darin, dass in der Vergangenheit primär Einrichtungen der freien Träger für Pflege und Betreuung von Kindern und alten Menschen zuständig waren. Art und Umfang des Angebots an sozialen Diensten waren maßgeblich durch die Leitbilder der Trägerverbände geprägt und unterlagen nur einer geringen staatlichen Kontrolle.

Außerdem bildete sich hier ein geschlechtsspezifisch geprägter Arbeitsmarkt, in dem überwiegend Frauen beschäftigt worden sind. »Mütterlichkeit als Beruf«¹⁰³ wird dabei, insbesondere in den Wohlfahrtsverbänden, zu vergleichsweise schlechten Konditionen ausgeübt. Von den rund 1,1 Millionen hauptamtlichen Mitarbeitern 1998 waren nur rund zwei Drittel vollzeitbeschäftigt. Auch die Professionalisierung war durch die Organisationsstruktur und die geringe staatliche Kontrolle im internationalen Vergleich langsam. Die Tatsache, dass freie Träger weite Teile des infrastrukturellen Angebots kontrollierten, hatte auch Rückwirkungen auf die konzeptionelle Entwicklung der sozialen Dienste in der Bundesrepublik – in der Ausrichtung der Sozialarbeit auf Geschlechterrollen ebenso wie in der im internationalen Vergleich schleppenden Professionalisierung und Wahrnehmung neuer wissenschaftlicher Ergebnisse.¹⁰⁴ Ein ähnliches Ausmaß an Privilegierung und Finanzierung, aber auch Indienstnahme der freien Träger durch den Staat, gibt es lediglich in den Niederlanden.¹⁰⁵ Dort existiert allerdings im Gegensatz zum zentralisierten deutschen System mit wenigen Spitzenverbänden eine große Zahl von Wohlfahrtsorganisationen. In Frankreich hingegen findet sich eine ähnlich starke Position der Verbände nicht.¹⁰⁶

Immer wieder kann man in der Geschichte der bundesdeutschen Geschlechterpolitik beobachten, dass der politische Gesamtkontext die Entwicklung mitbestimmte oder maßgeblich dominierte. Grundsätzlich liegt es bereits in der Natur eines politischen Querschnittssektors, dass auch andere Politikziele die politischen Prozesse mit prägen. Da die Frauen- und Familienpolitik kaum starke eigene Interessenvertreter im politischen Prozess hat, muss sie sich für die Durchsetzung ihrer Ziele zudem oft andere Politikbereiche suchen, um mit diesen gemeinsam zum Zuge zu kommen. Diese Situation, die als »Trittbrettfahrerschicksal«¹⁰⁷ bezeichnet worden ist, zeigt sich in einigen Kernbereichen der geschlechtsspezifischen Sozialpolitik sehr deutlich. So waren beispielsweise die Steuerfreibeträge für Kinder nicht nur ein Instrument der finanziellen Förderung für Familien, sondern sie resultierten gleichzeitig aus der Forderung des Grundgesetzes, dass das Existenzminimum eines Menschen steuerfrei bleiben müsse. Dieses Argument verhinderte jahrelang die Korrektur des politisch schon in den 1960er-Jahren unerwünschten, schicht-

102 *Josef Schmid*, Wohlfahrtsverbände in modernen Wohlfahrtsstaaten. Soziale Dienste in historisch-vergleichender Perspektive, Opladen 1996, S. 121–124.

103 *Christoph Sachße*, Mütterlichkeit als Beruf. Sozialarbeit, Sozialreform und Frauenbewegung 1871–1929, Frankfurt/Main 1986.

104 *Grunow/Olk*, S. 848–855; für die Debatte um Betreuungseinrichtungen für Kleinkinder vgl. *Schütze*.

105 *Josef Schmid*, Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherung in Europa. Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme, 2. überarb. und erw. Aufl. Opladen 2002, S. 349–353.

106 *Schmid*, Wohlfahrtsverbände, S. 126 f., 251–253.

107 *Friedhelm Neidhardt*, Entwicklungen und Probleme der westdeutschen Familienpolitik, in: *Gegenwartskunde* 2, 1978, S. 141–156, hier: S. 147.

spezifischen Effektes der Steuerfreibeträge und führte 1983 auch zu ihrer Wiedereinführung. Die Sozialpolitik konnte lediglich die Behelfslösung einer Ausgleichszahlung für Familien, die keine Freibeträge geltend machen konnten, realisieren.

Auch beim Ausbau der Kindergärten in den 1960er- und 1970er-Jahren war es nicht das familienpolitische Argument, sondern vor allem der Bildungsaspekt, der zum politischen Handeln führte: 1965 war in der Bundesrepublik nur für ein Drittel aller Kinder im Alter zwischen drei und sechs Jahren ein Kindergartenplatz vorhanden, Mitte der 1970er-Jahre lag die Versorgungsquote bei 50 Prozent.¹⁰⁸ Beschleunigend wirkte auf die verschiedenen Beratungen zur Familienprogrammatische beispielsweise auch die Debatte um die Reform des § 218 des Strafgesetzbuches, die sich 1974 dramatisch zuspitzte. Die konservativen Oppositionsparteien traten in der Abtreibungsdebatte mit einem untereinander abgestimmten und gemeinsam beschlossenen »Programm zur Förderung der Familien und zum Schutz des ungeborenen Lebens« an die Öffentlichkeit.¹⁰⁹ In dem Programm, das sich stark auf wirtschaftliche Hilfen konzentrierte, fand sich unter anderem auch der Vorschlag für die Einführung von Erziehungsgeld. Durch eine Verlängerung der Mutterschutzzeiten sollte Müttern, die die Erwerbstätigkeit nicht aufgeben wollten, die Umstellung auf die Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit erleichtert werden.

Die bundesdeutsche Geschlechterpolitik gilt als außergewöhnlich stark von spezifischen Leitbildern geprägt. Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs lässt sich in dreifacher Hinsicht ein Wandlungsprozess konstatieren: In funktionaler Hinsicht dominierte in den 1950er- und frühen 1960er-Jahren ein christlich-transzendentes Familienleitbild, das sich an der katholischen Soziallehre orientierte.¹¹⁰ Die Familie war nach diesem Ansatz eine vorstaatliche Institution mit gottgegebener innerer Ordnung. Unter anderem unter Berufung auf die Erfahrungen der NS-Zeit wandten sich die katholische Kirche und konservative Politiker gegen jede staatliche Einflussnahme auf Familie und Kindererziehung. Mitte der 1960er-Jahre kam es zu einer Ausweitung des familienpolitischen Instrumentariums, die auf ein neues, funktionales Leitbild schließen lässt, das staatliche Maßnahmen zur Unterstützung von Familienfunktionen erlaubte.

Inhaltlich zeigt sich ein Übergang vom traditionell-hierarchischen zu einem partnerschaftlichen Leitbild, der sich in der ausdrücklichen Formulierung eines neuen, offeneren Leitbildes – beispielsweise im Familienrecht –, aber erst in den 1970er-Jahren, niederschlug. Wegweisend war für diesen Prozess die Rezeption des Drei-Phasen-Modells von Alva Myrdal und Viola Klein.¹¹¹ Nach dem Grundsatz »Rückschritt ist kein Ausweg«¹¹² plädierten die schwedischen Sozialexpertinnen dafür, ein neues Lebenslaufkonzept für Frauen durchzusetzen, das Phasen der Erwerbstätigkeit vor und nach der Familienphase vorsah. Während zuvor Frauen mit der Geburt eines Kindes endgültig aus dem Berufsleben ausscheiden sollten, sah dieses Modell für Mütter eine zeitweise Unterbrechung der Erwerbstätigkeit für 15 bis 20 Jahre während der Kindererziehungszeit vor. Schon bald,

108 Diese Steigerung ist allerdings nicht nur auf eine quantitative Erweiterung des Angebots zurückzuführen, sondern resultiert auch daraus, dass wegen des »Pillenknicks« weniger Kinder geboren worden waren. Vgl. dazu zeitgenössisch *Klaus Peter Hemmer/Matthias Obereisenbuchner*, Die Reform der vorschulischen Erziehung. Eine Zwischenbilanz, München 1979, S. 51.

109 Familienprogramm der Union, abgedr. in: Union in Deutschland, Nr. 7 vom 14.2.1974, S. 3 f.

110 *Wolfgang Walter*, Vom Familienleitbild zur Familiendefinition. Familienberichte und die Entwicklung des familienpolitischen Diskurses, Konstanz 1993, S. 13–22; *Rölli-Alkemper*, S. 71 f., 74 f.

111 *Alva Myrdal/Viola Klein*, Die Doppelrolle der Frau in Familie und Beruf, Köln 1960. Zu Alva Myrdal vgl. auch *Thomas Etzemüller*, Die Romantik des Reißbretts. Social Engineering und demokratische Volksgemeinschaft in Schweden: Das Beispiel Alva und Gunnar Myrdal (1930–1960), in: GG 32, 2006, S. 445–466.

112 So die Überschrift eines Kapitels in dem Buch von *Myrdal/Klein*, S. 233.

nachdem das Modell in der Bundesrepublik in den 1960er-Jahren bekannt wurde, etablierte es sich in konservativen Kreisen als Ausweg aus dem Dilemma der »Doppelbelastung« der Mütter durch Familie und Beruf.

Seit den späten 1960er-Jahren kann man in der Bundesrepublik auch noch in einer dritten Hinsicht eine Veränderung der weiblichen Geschlechterrolle beobachten: Während bis dahin die Diskussion über Frauenerwerbstätigkeit vor allem mit medizinischen und biologischen Argumenten geführt worden war, traten nun psychologische und soziale Argumente in den Vordergrund. Nicht mehr der »Geschlechtscharakter« der Frau und ihre Fruchtbarkeit schienen durch einen außerhäuslichen Beruf gefährdet, sondern die Beziehung zum Ehemann und ganz besonders das Wohl des Kindes.¹¹³ Dieser Trend korrespondierte damit, die Kinder als schwächste Glieder der Familie stärker in den Fokus der Sozialpolitik zu rücken.¹¹⁴ Da die unentgeltliche Pflege und Versorgung von Kindern integraler Bestandteil der bundesdeutschen Geschlechterpolitik war, konnten die Interessen von Frauen in Konkurrenz und Widerspruch zur Kinderpolitik geraten. In der Debatte war nun nicht mehr nur die Rede vom »natürlichen Beruf« der Hausfrau und Mutter, sondern zunehmend vom Kindeswohl. Dabei spielte auch der aus Amerika kommende und mit erheblicher zeitlicher Verzögerung rezipierte Begriff der »maternal deprivation« eine wichtige Rolle.¹¹⁵

Vergleicht man das bundesdeutsche Leitbild mit dem schwedischen, dann treten nationale geschlechterpolitische Spezifika hervor. In Schweden wurde Elternschaft als partnerschaftliche »Familienernährerschaft« – also mit Bezug auf die Erwerbstätigkeit – interpretiert, in Deutschland ging es hingegen um die Aufteilung der Familienarbeit zwischen den Geschlechtern.¹¹⁶ Das schlug sich in konkreten politischen Maßnahmen nieder: Während in Schweden der Wohlfahrtsstaat die Kinderbetreuung vergesellschaftete, indem er Betreuungsinstitutionen anbot und finanzierte, vergesellschaftete die Bundesrepublik Elternschaft, indem sie die elterliche Betreuung zur gesellschaftlich relevanten Aufgabe erklärte und bezahlte. Der Unterschied besteht unter anderem darin, dass das schwedische Konzept geschlechtssymmetrisch war, weil beide Eltern an der Ernährer- und Erzieherrolle teilhaben konnten, während das deutsche Modell eine gleichzeitige Übernahme der Eltern- und der Ernährerrolle ausschloss. Das deutsche Modell hatte also nicht zwei gleich konzipierte Eltern, sondern nach wie vor einen »Familienernährer« und einen komplementären anderen »Elternteil«. So gesehen trug das Erziehungsgeld von 1986 dazu bei, dass sich das Familienernährermodell in der Bundesrepublik weiter hielt. Die Bundesregierung betrieb eine Frauenpolitik und ließ die Rolle der Männer weitgehend unangetastet. Für die propagierte Wahlfreiheit der Frau war ein »Familienernährer« unerlässlich.¹¹⁷ Beredtes Zeugnis von diesem Leitbild legen beispielsweise die Auseinandersetzungen um den Hausarbeitstag für Frauen ab, ein Relikt, das noch aus der NS-Zeit stammte. Das Bundesarbeitsgericht sprach berufstätigen Frauen diesen freien Tag auch nach der Familienrechtsreform von 1977 noch explizit zu, denn für eine Abschaffung bedürfte es »einer veränderten Einstellung der Ehepartner bei der Aufteilung ihrer beider-

113 Julia Paulus, Familienrollen und Geschlechterverhältnisse im Wandel, in: Matthias Frese/dies./Karl Teppe (Hrsg.), *Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik, Paderborn etc.* 2003, S. 107–120.

114 Vgl. dazu beispielsweise Kurt Lüscher (Hrsg.), *Sozialpolitik für das Kind*, Stuttgart 1979.

115 Der Begriff »maternal deprivation« wurde 1951 von John Bowlby im Zusammenhang mit der kriegsbedingten Trennung von Mutter und Kleinkind geprägt, John Bowlby, *Maternal Care and Mental Health*, Genf 1951. Vgl. dazu auch Schütze, S. 124 f.

116 Kolbe, S. 198 f.

117 Ebd., S. 374–376, 383–385.

seitigen Aufgaben im Haus und in der Familie«. Eine solche Änderung sei »bisher noch nicht erkennbar«.¹¹⁸

Häufig wird die Erfahrung des »Dritten Reiches« als Grund für die spätere Tabuisierung demografischer Argumente in der Debatte über Familienpolitik erwähnt: So befürchtete beispielsweise der Wirtschaftswissenschaftler Wilfrid Schreiber, als er in seinem Konzept für die Rentenreform auch die Kindergeneration integrieren wollte, dass die Idee Erinnerungen an bevölkerungspolitische Maßnahmen wachrufe und er sich der Gefahr aussetze, »von eine[r] Meute sich modern gebärdender Kritiker als Reaktionär angeprangert oder als Finsterling diffamiert« zu werden.¹¹⁹ Hermann Schubnell, einer der führenden Demografen der Bundesrepublik und späterer Leiter des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung, äußerte 1972 in einem Gespräch gegenüber dem Soziologen Franz-Xaver Kaufmann, ihm erscheine die Möglichkeit bevölkerungspolitischer Konsequenzen in Erinnerung an die nationalsozialistische Bevölkerungspolitik bedrohlich. Schubnell arbeitete zu dieser Zeit gerade an einer Publikation zum Thema »Gesetzgebung und Fruchtbarkeit«, die ein Kapitel zu bevölkerungspolitischen Einstellungen im internationalen Vergleich enthielt. Die Bundesrepublik verortete er dabei in der Gruppe der Länder mit »vorsichtig bevölkerungspolitische[n] Leitlinien mit einer Tendenz zur Stabilisierung ihrer Bevölkerungszahl« – diesmal ohne Bezug auf die NS-Vergangenheit zu nehmen.¹²⁰ Der erste Bundesfamilienminister, Franz Josef Wuermeling, hingegen bezog sich häufiger auf die Erfahrung der rassistischen Bevölkerungspolitik, gegen die er seinen politischen Ansatz ebenso abgrenzen wollte wie gegen die sozialistische Politik der DDR.

Betrachtet man die damaligen Debatten allerdings genauer, dann zeigt sich, dass mit dem Argument weniger die rassistischen Ansätze angesprochen waren, die ja auch immer eine antinatalistische Komponente hatten.¹²¹ Vielmehr war es der Teilaspekt der pronatalistischen staatlichen Indoktrination der Familien, der im Vordergrund stand. Der Nationalsozialismus hatte versucht, die elterliche Autorität zu untergraben und die Kinder und Jugendlichen für sich zu gewinnen, und dies scheint das dominante Argument gewesen zu sein, das nicht zuletzt deshalb in der Bundesrepublik eine hohe Überzeugungskraft entfalten konnte, weil sich im Sinne der Totalitarismustheorie Parallelen zur sozialistischen Politik in der DDR konstruieren ließen. Hier konnte man eine argumentative Brücke zwischen den beiden Abgrenzungspolen Nationalsozialismus und Kommunismus bzw. Sozialismus schlagen.

Der Umgang mit eugenischen Aspekten der Familienpolitik gestaltete sich hingegen wesentlich uneindeutiger. In der bundesdeutschen Sozialpolitik finden sich teilweise an prominenter Stelle Ansätze, die sich auf Gedankengut aus der Zeit vor 1945 beriefen. Die 1952 ins Leben gerufene Deutsche Arbeitsgemeinschaft für Jugend- und Eheberatung (DAJEB) beispielsweise knüpfte inhaltlich und personell recht unverhohlen an den von Carl Coerper gegründeten Deutschen Verband für psychische Hygiene von 1928 an¹²², etwa, indem sie einen Fragebogen zur Erfassung sozialstatistischer Daten in ihren

118 Urteil des Bundesarbeitsgerichts vom 26.10.1978, zitiert nach *Carola Sachse*, *Der Hausarbeitstag. Gerechtigkeit und Gleichberechtigung in Ost und West 1939–1994*, Göttingen 2002, S. 318.

119 *Wilfrid Schreiber*, *Existenzsicherung in der industriellen Gesellschaft. Vorschläge zur »Sozialreform«*, Köln 1955, S. 34 u. 25, zitiert nach *Moeller*, S. 213.

120 *Franz-Xaver Kaufmann*, *Warum nicht Bevölkerungspolitik?*, in: *Beiträge aus der bevölkerungswissenschaftlichen Forschung. Festschrift für Hermann Schubnell*, Boppard am Rhein 1983, S. 25–44, hier: S. 35; *Hermann Schubnell*, *Gesetzgebung und Fruchtbarkeit*, Wiesbaden 1975, Zitat S. 25.

121 *Gisela Bock*, *Zwangssterilisation im Nationalsozialismus. Studien zur Rassenpolitik und Frauenpolitik*, Opladen 1986.

122 Vgl. Bericht der Jahrestagung der DAJEB 1953 in Detmold vom 8.–10.5.1953, S. 4 f., BAArch, B 189/2815. Das Ziel der im »Deutschen Verband für psychische Hygiene« zusammenge-

Beratungsstellen einführte, der deutlich an die erbbiologischen Fragebögen der NS-Zeit erinnerte. Führende Mitglieder der DAJEB wie Lothar Loeffler und Jochen Fischer arbeiteten in den 1950er-Jahren an dem Entwurf eines Sterilisierungsgesetzes, um das nationalsozialistische Gesetz zur Verhütung erbkranken Nachwuchses, das in der Bundesrepublik nur durch die Auflösung der NS-Erbgesundheitsgerichte faktisch aufgehoben war, formal aber erst 1974 außer Kraft trat, zu reaktivieren bzw. zu ersetzen. Neben freiwilliger Sterilisierung und »Anstaltsasylierung« bildete die Ehe- und Familienberatung die dritte tragende Säule ihres Konzeptes.¹²³ Ein weiteres Beispiel ist die Berufung des bekanntermaßen in der Tradition eugenischer Demografie stehenden Anthropologen Wilhelm Jürgens zum Direktor des 1973 neu gegründeten demografischen Forschungsinstituts, die in der Politik zunächst kaum auf Widerstand stieß. Jürgens hatte auch zuvor schon wiederholt im Auftrag der Bundesregierung geforscht und seine Einsetzung als Leiter des demografischen Politikberatungsinstituts kam nicht überraschend.¹²⁴ Die These der Tabuisierung geburtenfördernder Argumente kollidiert auch merkwürdig mit der Tatsache, dass es vor allem Vertreter des katholischen Lagers – mithin der politisch tonangebenden Gruppe – waren, die sich als erste für pronatalistische Maßnahmen aussprachen. Zu nennen sind hier vor allem Max Wingen¹²⁵, seit 1959 Beamter im Bundesfamilienministerium und einflussreicher Koordinator der Kooperation zwischen Wissenschaft und Verwaltung – die Bundesfamilienberichte tragen bis in die 1980er-Jahre maßgeblich seine Handschrift –, sowie Franz-Xaver Kaufmann, der den zweiten Familienbericht der Bundesregierung (1975) in bevölkerungspolitischer Hinsicht vehement kritisierte.¹²⁶

Konkrete Auswirkungen zeigte das doppelte Abgrenzungsbedürfnis gegenüber der NS-Vergangenheit und dem zweiten deutschen Staat beispielsweise in der Frage der außerhäuslichen Kinderbetreuung, in der das historische Argument eine wichtige Rolle spielte. Dies wird insbesondere im Vergleich zu Frankreich deutlich. Dort hatten Kinderbetreuungseinrichtungen nicht nur eine längere Tradition, sondern ein grundsätzlich anderes Ansehen. Ein Subsidiaritätsprinzip, das im Ansatz auch antietatistisch wirkt, kennt der französische Sozialstaat nicht. Dort stehen Kinderbetreuungseinrichtungen vielmehr in einer positiven Tradition als Bildungseinrichtungen.¹²⁷

schlossenen Psychiater war eine möglichst umfassende »erbbiologische Bestandsaufnahme« von Patienten in Heil- und Pflegeanstalten und von der Bevölkerung. Vgl. *Karl Heinz Roth*, »Erbbiologische Bestandsaufnahme«. Ein Aspekt »ausmerzender« Erfassung vor der Entfesselung des Zweiten Weltkriegs, in: *ders.* (Hrsg.), *Erfassung zur Vernichtung. Von der Sozialhygiene zum »Gesetz über Sterbehilfe«*, Berlin 1983, S. 57–100, hier: S. 59.

123 Vgl. dazu auch *Kuller*, Familienpolitik, S. 229 f.

124 Zu Jürgens vgl. ebd., S. 105–107. *Ludger Weiß*, Das Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung – Politikberatung mit Tradition, in: 1999. *Zeitschrift für Sozialgeschichte* des 20. und 21. Jahrhunderts 10, 1995, S. 101–114; *ders.*, Hans Wilhelm Jürgens. Ein Repräsentant bundesdeutscher Bevölkerungspolitik, in: *Heidrun Kaupen-Haas* (Hrsg.), *Der Griff nach der Bevölkerung. Aktualität und Kontinuität nazistischer Bevölkerungspolitik*, Nördlingen 1986, S. 121–145.

125 Zu Wingen vgl. *Bernhard Jans/André Habisch/Erich Stutzer* (Hrsg.), *Familienwissenschaftliche und familienpolitische Signale. Max Wingen zum 70. Geburtstag*, Graftschaff 2000; *Kuller*, Familienpolitik, S. 91 f.

126 Franz-Xaver Kaufmann, Familienpolitik als Politik für das Kind. Referat auf der 11. Jahresveranstaltung der Landesarbeitsgemeinschaft der Familienverbände in Nordrhein-Westfalen am 4.1.1975 in Düsseldorf, zitiert nach: Empfehlungen des sdf-Studienseminars [sdf = sozialer dienst familie] zum 2. Familienbericht und Quellen vom 1.6.1976, S. 33, BArch, B 189/15744.

127 *Franz-Xaver Kaufmann*, Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich, in: *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, Bd. 1: Grundlagen der Sozialpolitik, hrsg. v. Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung und Bundesarchiv, Baden-Baden 2001, S. 799–989, hier: S. 943. *Lessenich/Ostner*, S. 792.

V. WOHLFAHRTSSTAAT UND GESCHLECHTERREGIME

In der klassischen Typologie von Gøsta Esping-Andersen gilt Deutschland als »konservativer« Sozialstaat. Mit seinem Kernelement der Sozialversicherung ist er im Ansatz stärker auf Kompensation und Risikoabfederung der Erwerbssphäre als auf soziale Leistungen für erwerbsferne gesellschaftliche Gruppen ausgerichtet. Wie es für dieses Modell charakteristisch ist, bot auch der bundesdeutsche Sozialstaat für erwerbstätige Frauen im Falle einer Schwangerschaft kurzfristig vergleichsweise großzügige Leistungen an, die in das Versicherungsmodell integriert waren. Für längere Zeiten der Familienarbeit werden aber in diesem Typus in der Regel keine oder nur geringe Ausgleichsleistungen bereitgestellt. Sobald Mütter aus dem Erwerbsleben ausscheiden, bekommen sie nur noch Pauschalleistungen, die nicht an den Opportunitätskosten orientiert sind und keine mit den Versicherungsleistungen vergleichbare Höhe erreichen. Für Väter sind in versicherungsorientierten Sozialstaaten keine oder nur sehr geringe Familienzeiten vorgesehen. Das Versicherungsmodell gilt daher als ein Modell mit starkem Impuls zur Differenzierung der Geschlechterrollen, die dann auch sozialpolitisch ungleich behandelt werden. Für Frauen bedeutet das eine doppelte Benachteiligung: Sie leisten unentgeltlich und sozial schlecht gesicherte familiäre Pflegearbeit und können gleichzeitig nicht selbst für ihre eigene Pflege im Alter vorsorgen. Seit Mitte der 1980er-Jahre wurde in Deutschland jedoch eine »Caregiver-Parity-Strategy« verfolgt.¹²⁸ Dies meint, dass der Sozialstaat Maßnahmen einführte, die familiäre Fürsorgearbeit ähnlich der Erwerbsarbeit absicherte. Hierzu gehören beispielsweise die Kinderjahre in der Rente oder Erziehungsurlaub und -geld. Deutschland stand damit nicht allein. Eine ähnliche Entwicklung fand auch in Frankreich, dem zweiten »konservativen« Wohlfahrtsstaat in Europa, statt. Aber auch im »liberalen« Großbritannien und in den »sozialdemokratischen« Ländern Schweden und Norwegen finden sich vergleichbare Entwicklungen.

Im Vergleich zum »konservativen« Modell scheinen andere Sozialstaatstypen weniger geschlechtsbezogen angelegt. In »liberalen« Wohlfahrtsstaaten beispielsweise richten sich sozialstaatliche Leistungen im ursprünglichen Konzept nur an bedürftige Personen, denen ein Existenzminimum an finanzieller Unterstützung und Versorgung zur Verfügung gestellt wird. Die sozialen Leistungen sind damit deutlich niedriger, jedoch weniger vom Geschlecht, sondern primär von der Bedürftigkeit abhängig. Ein elaboriertes Konzept zur Einflussnahme auf die Rollenaufteilung in der Familie, wie es die »konservativen« Wohlfahrtsstaaten entwickelt haben, findet sich im »liberalen« Modell in der Regel nicht, was nicht zuletzt damit zusammenhängt, dass die Sozialversicherung, die die soziale Sicherung auf den männlichen Ernährer der Familie ausrichtet, weniger ausgeprägt ist. Das »liberale« Modell, für das vor allem die USA, Kanada, Australien und England stehen, erzeugt jedoch seinerseits spezifische Geschlechterungleichheiten, deren Ursachen weniger in der Struktur von monetären Sozialtransfers oder Dienstleistungsangeboten, sondern eher in der Steuerpolitik und im Arbeitsmarkt liegen. Während die fiskalische Sozialpolitik in »konservativen« Sozialstaaten wie Deutschland oder Frankreich Teil eines (mehr oder weniger) integrierten geschlechterpolitischen Maßnahmenbündels ist, trägt sie in »liberalen« Sozialstaaten ein neues Element in das Sozialsystem: In der Regel ist Steuerpolitik einkommensbezogen, d. h. nur erwerbstätige Personen profitieren davon und Besserverdienende erhalten einen höheren Ausgleich aufgrund der Steuerprogression. Damit steht die fiskalische Sozialpolitik in Kontrast zu den nivellierten übrigen sozialen Leistungen und zur bedarfsbezogenen Fürsorgepolitik, die das »liberale« Sozialsystem ansonsten ergänzte.¹²⁹ Die Steuerpolitik trägt erheblich dazu bei, dass auch in Ländern

128 Zum Begriff vgl. *Diane Sainsbury*, Gender, Policy Regimes, and Politics, in: *dies.*, Gender and Welfare State Regimes, S. 245–275, hier: S. 263 f.

129 *Sainsbury*, Gender, Policy Regimes, and Politics, S. 259.

wie England, die eine pauschale Versorgung haben, die Lage der Geschlechter ungleich ist.

Hinzu kommt, dass auch das »liberale« System Elemente des »strong breadwinner-model« integrieren kann, wie sich beispielsweise an der Entwicklung in England nach 1945 deutlich zeigen lässt: Der britische Sozialstaat erlaubte verheirateten Frauen, niedrigere Beiträge zu bezahlen und an den Beiträgen ihrer Männer zu partizipieren, er bot verheirateten Frauen bei gleichbleibenden Beiträgen geringere Leistungen als unverheirateten und gewährte eine Unterstützung für abhängige Erwachsene, die nicht berufstätig waren – dies wirkte wie eine Prämie für das Ausscheiden aus dem Berufsleben. Außerdem konnten bestimmte bedarfsabhängige Unterstützungsleistungen nur von Männern in Anspruch genommen werden.¹³⁰ Die Anreize zeigten Wirkung: Mitte der 1970er-Jahre waren drei Viertel aller verheirateten Frauen in Großbritannien aus dem nationalen Versicherungssystem ausgeschieden. Darüber hinaus entstanden, weil das »liberale« System nur auf sehr niedrigem Niveau sichert, zusätzliche private Versicherungssysteme, die in der Regel über die Erwerbstätigkeit organisiert sind und damit die Ungleichheiten am Arbeitsmarkt abbilden. Viele Faktoren tragen also dazu bei, dass auch in Ländern wie England, in denen im Prinzip geschlechtsunabhängig Einheitsleistungen gewährt werden, die Lage der Geschlechter ungleich ist.¹³¹

Im dritten der klassischen Sozialstaatsmodelle, dem »sozialdemokratischen« Wohlfahrtsstaat, der sich in den skandinavischen Ländern findet, gab es ursprünglich vor allem soziale Leistungen für verheiratete Frauen. Dieser Ansatz einer Politik der getrennten Geschlechterrollen, der die Familie als ganzes förderte und dabei gleichzeitig innerfamiliäre Abhängigkeiten schuf, wurde hier aber zu Gunsten einer individualistischen Sozialpolitik aufgebrochen, die Ansprüche auf der Basis von Staatsbürgerschaft und Residenz gewährte. Schrittweise sollten dadurch die geschlechtsbezogenen Unterschiede, die auf dem Arbeitsmarkt und in der Familie bestanden, aufgehoben werden. Der »sozialdemokratische« Wohlfahrtsstaat hatte sich auf die Fahnen geschrieben, die Gleichheit der Geschlechter auf dem Arbeitsmarkt und in der Familie durchzusetzen. Das diesem Ansatz entsprechende »Earner-Carer-Prinzip«, das in den meisten skandinavischen Ländern verfolgt wurde, gibt daher gewisse Anreize dafür, dass sich auch Väter an der *care*-Arbeit beteiligen. Gleichzeitig sollen Mütter berufstätig sein und damit eigene soziale Sicherungsansprüche erwerben. Teil des Programms war der Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen, wodurch gleichzeitig ein neuer Arbeitsmarkt entstand, auf dem die Mütter in die Erwerbstätigkeit eintreten konnten. Das skandinavische Modell wurde lange Zeit als Erfolgsmodell gefeiert. Es schien nahe an dem idealisierten Modell zu liegen, das auf eine Gleichverteilung von Erwerbs- und Familienarbeit zwischen den Geschlechtern abzielte, die auch beide gleich sozial abgesichert werden sollten.¹³² Konsequenter umgesetzt würde dies zu einer Nivellierung der *gender*-Rollen führen. Diese Utopie gilt vor allem deshalb als wegweisend, weil sie den Bereich der Arbeitswelt und die private Sphäre der familiären Rollenaufteilung zusammenführt.

Auf ihrem Weg mussten die skandinavischen Länder die herrschenden sozialen Muster, die auch dort stark verankert waren, aufbrechen. Nimmt man das Armutrisiko von Frauen als Maßstab, dann hat diese Politik der »sozialdemokratischen« Sozialstaaten Erfolg gezeigt.¹³³ Auch die Versorgung mit Kinderbetreuungsplätzen ist vergleichsweise

130 *Sainsbury*, Gender, Equality, and Welfare State, S. 55.

131 Ebd., S. 153.

132 *Nancy Fraser*, Die Gleichheit der Geschlechter und das Wohlfahrtssystem. Ein postindustrielles Gedankensystem, in: *Axel Honneth* (Hrsg.), Pathologien des Sozialen. Die Aufgaben der Sozialphilosophie, Frankfurt/Main 1994, S. 351–376.

133 Die folgenden Angaben nach *Ulla Björnberg*, Sind Zwei-Verdiener-Familien »partnerschaftliche« Familien? Sozialpolitik und Geschlechtergleichheit in schwedischen Familien, in: *Leit-*

gut ausgebaut. Im Jahr 2000 waren in Schweden 86 Prozent der Mütter von Kindern im Vorschulalter und 94 Prozent der Mütter von Schulkindern erwerbstätig. Über die Hälfte der Mütter arbeitete in Vollzeit, die durchschnittliche Arbeitszeit pro Woche lag bei 31 Stunden. Damit hat Schweden eine Spitzenposition unter den europäischen Ländern. Eine Angleichung der Geschlechterrollen kann man jedoch sowohl in der Erwerbssphäre als auch im familiären Bereich nur teilweise erkennen. Frauen arbeiten in der Regel vor der Geburt Vollzeit und danach Teilzeit. Die Erwerbstätigkeit von Männern hingegen ist vor und nach der Geburt gleich. Wie sich zeigt, sind auch die Berufschancen von Frauen und Männern in Schweden weiterhin ungleich verteilt. Frauen steigen sehr viel seltener in Führungspositionen auf als Männer. Stattdessen sind sie in schlechter bezahlten Bereichen des öffentlichen Dienstes überproportional vertreten. Auch der Aufbruch der sozialen Rollen im privaten Bereich scheint noch nicht sehr weit gekommen. Männer übernehmen zwar in Schweden im internationalen Vergleich viel Sorgearbeit, gemessen am Pensum der Frauen ist es aber immer noch nur ein verschwindend geringer Prozentsatz. Auch ist die Tatsache, dass die Männer ihre Kinder mitbetreuen, nicht gleichbedeutend damit, dass sie auch Hausarbeit übernehmen. Diese liegt immer noch zum Großteil in den Händen der Frauen. Die Verteilung der Hausarbeit zwischen den Geschlechtern hat sich zwar etwas ausgeglichen, noch immer leisten Frauen aber durchschnittlich 50 Prozent mehr Hausarbeit als Männer. Das vorgefundene soziale Muster hat sich nach Ansicht neuerer Untersuchungen als »ziemlich veränderungsresistent«¹³⁴ erwiesen.

In der Gegenüberstellung wird deutlich, dass jeder der drei klassischen Sozialstaatstypen spezifische Probleme mit der Gleichstellung der Geschlechter hat. Die Differenzen gehen jedoch weit über die Modellgrenzen hinaus. Zieht man geschlechtersensible Indikatoren heran, dann zeigen sich vielfach innerhalb desselben Typus länderspezifische Unterschiede, die mitunter so schwerwiegend sind, dass man kaum mehr vom selben Typus sprechen kann. Einer der wenigen Bereiche, in dem es eine Korrelation zwischen Esping-Andersens Wohlfahrtsstaatstypen und Geschlechterregimes gibt, ist die Erwerbsbeteiligung von Frauen.¹³⁵ Die höchsten absoluten Beschäftigungsquoten existieren in den »sozialdemokratischen« Wohlfahrtsstaaten – eine Ausnahme bildet hier nur Norwegen. Im Mittelfeld liegen die »liberalen« Wohlfahrtsstaaten, während sich am unteren Ende der Skala die »konservativen« Wohlfahrtsstaaten befinden, unter denen die Berufstätigkeitsquote von Frauen noch einmal stark variiert. Die Korrelation wird bereits geringer, wenn man die Unterschiede zwischen Vollzeit- und Teilzeitarbeit einbezieht. Hier zeigen sich keine klaren Zusammenhänge mehr. Es gibt bei allen drei Wohlfahrtsstaatstypen Länder mit hoher und solche mit niedriger Teilzeitquote. Ähnlich ist es beim Einkommensniveau.

Legt man das Kriterium zugrunde, wie sehr die Wohlfahrtsstaaten *care*-Arbeit unterstützen, dann verlaufen die Grenzen zwischen den Staatengruppen quer zum klassischen Modell der »drei Welten des Wohlfahrtsstaats«. Ende der 1990er-Jahre galten Frankreich, Dänemark, Italien, Schweden, Belgien und Finnland als die europäischen Länder mit der besten sozialen Unterstützung bei Kinderbetreuung und Müttererwerbstätigkeit.¹³⁶ Diese Gruppe setzte sich sowohl aus »sozialdemokratischen« als auch aus »konservati-

ner/Ostner/Schratzenstaller, Wohlfahrtsstaat und Geschlechterverhältnis im Umbruch, S. 356–380, insb. S. 362–364.

134 Ebd., S. 364; Auch in Deutschland »retraditionalisiert« sich bis heute die Verteilung der Hausarbeit nach der Geburt des ersten Kindes stark, vgl. dazu: Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit. Siebter Familienbericht, S. 106–109.

135 Janet C. Gornick, Gender Equality in the Labor Market, in: *Sainsbury*, Gender and Welfare State Regimes, S. 210–242, hier: S. 234–237. Gornick legte ihrer Untersuchung die Luxemburger Einkommensstudie mit Zahlen aus den frühen 1990er-Jahren zugrunde.

136 *Sainsbury*, Gender, Policy Regimes, and Politics, S. 246.

ven« Wohlfahrtsstaaten der Esping-Andersen'schen Definition zusammen. Lediglich die »liberalen« Wohlfahrtsstaaten bildeten eine gemeinsame Gruppe mit relativ niedrigen Unterstützungsleistungen. Ebenfalls niedrig war das Leistungsspektrum in Deutschland, den Niederlanden und Norwegen. Differenziert man zusätzlich zwischen der Versorgung von Kindern und von alten Menschen, dann zeigen sich weitere Zerklüftungen. Die Niederlande beispielsweise haben – ähnlich wie Deutschland – eine gute Versorgung für ältere Menschen, hingegen wenig Unterstützung für die nachwachsende Generation. In Italien sind beide Gruppen relativ schlecht versorgt. Es ist daher vorgeschlagen worden, im Bereich der sozialstaatlichen Pflege-Versorgung noch einmal zwei Kriterien zu unterscheiden: die Versorgung der jungen und die der alten Generation.¹³⁷

Ein anderer Bereich, in dem der Staat Geschlechterrollen definiert, ist die Steuerpolitik.¹³⁸ Eine Reihe von Staaten versuchen, durch das Steuersystem geschlechtsspezifisch Einfluss auf die Beschäftigungspolitik zu nehmen. Deutschland, Belgien und Frankreich bieten hier die ausgeprägtesten Modelle an. Italien, die Niederlande, Finnland und Schweden hingegen haben nur geringe sozialstaatliche Leistungen in diesem Bereich. Der entscheidende Punkt, in dem sich die Steuerregelungen geschlechterpolitisch unterscheiden, liegt darin, ob die steuerlichen Vergünstigungen für eine Familie als Institution gewährt werden, oder ob die Steuererleichterungen individuell errechnet und erhoben werden. Steht – wie in der Bundesrepublik mit seiner Splitting-Regelung – die Familie als ganze im Vordergrund, dann bedeutet das, dass zwar das Haushaltsbudget des verheirateten Ehepaares insgesamt davon sehr profitiert, die Situation für die verheiratete Frau sich jedoch verschlechtert. Auch in der Steuerpolitik zeigt sich: Die Abgrenzungslinien verlaufen quer zur traditionellen Wohlfahrtsstaatstypologie: Es gibt in allen drei Sozialstaatstypen sowohl Länder mit hoher als auch Länder mit gering ausgebaute steuerlicher Familienförderung. Eine steuerliche Prämierung dafür, dass verheiratete Frauen die Erwerbsarbeit aufgeben, gibt es nicht nur in Deutschland, sondern auch in Belgien, Dänemark, den Niederlanden und Norwegen. In England, Schweden und Finnland hingegen gab es solche Regelungen in den 1990er-Jahren nicht.

Auch die Kategorie der weiblichen Autonomie korreliert nicht mit der traditionellen Wohlfahrtstypologie. Ob ein Sozialstaatssystem Müttern die Möglichkeit zur autonomen Haushaltsführung eröffnet, ist offenbar von Faktoren abhängig, die quer zu den herkömmlichen Kategorien verlaufen. Vor allem in »konservativen« und »liberalen« Sozialstaaten gibt es sehr unterschiedliche Ergebnisse. In Italien, den Niederlanden und Belgien haben alleinerziehende Mütter beispielsweise ein relativ geringes Armutsrisiko, während es in Frankreich und Deutschland weitaus höher ist. Nimmt man die Versorgung alleinerziehender Mütter als Kriterium, dann lassen sich sechs Gruppen von Staaten bilden: In der ersten befinden sich Belgien, Dänemark, Finnland, Luxemburg und Schweden. Hier sind die alleinerziehenden Mütter überwiegend erwerbstätig und haben – auch wenn sie nicht erwerbstätig sind – ein vergleichsweise geringes Armutsrisiko. Eine zweite Gruppe besteht aus Frankreich und Deutschland. Auch hier sind diese Mütter meist erwerbstätig und haben dann ebenfalls kein hohes Armutsrisiko. Falls sie jedoch keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, steigt das Risiko zu verarmen stark an. Die dritte Gruppe bildet Österreich (auch die USA werden hierzu gezählt). Dort haben die alleinerziehenden Mütter ein überdurchschnittliches Armutsrisiko, unabhängig von einer Erwerbstätigkeit, der die Mehrzahl von ihnen nachgeht. Der vierte Typus, in dem alleinerziehende Mütter in der Regel nicht erwerbstätig sind und generell ein unterdurchschnittliches Armutsrisiko haben, findet sich in Irland repräsentiert. In den Niederlanden, die für einen fünften Typ

137 Zu diesem Differenzierungskriterium vgl. *Anneli Anttonen/Jorma Sipilä*, *European Social Care Services. Is It Possible to Identify Models?*, in: *Journal of European Social Policy* 6, 1996, H. 2, S. 87–100.

138 Vgl. dazu *Wichmann*.

stehen, sind die alleinerziehenden Mütter überwiegend nicht erwerbstätig und haben dann ein überdurchschnittliches Armutsrisiko. Das Risiko sinkt unter die Durchschnittsschwelle, wenn sie erwerbstätig sind. Die sechste und letzte Möglichkeit besteht darin, dass die Mütter in der Regel nicht erwerbstätig sind, aber auch unabhängig von einer Erwerbstätigkeit ein überdurchschnittliches Armutsrisiko haben, wie es in England heute der Fall ist.¹³⁹ Betrachtet man diese Typologie, dann zeigt sich, dass alle Kombinationen zwischen Erwerbstätigkeit und Armutsrisiko vorhanden sind.

Die Kategorie *gender* steht offenbar quer zu traditionellen Wohlfahrtsstaatstypologien und betont die Variationsmöglichkeiten innerhalb der Regimes.¹⁴⁰ Berücksichtigt man nicht nur die Gegenüberstellung von zeitlichen Momentaufnahmen, sondern auch die historischen Entwicklungszusammenhänge, dann zeigt sich, dass auch in Ländern, die etwa im Bereich des Kinderbetreuungsangebots und der Förderung von Müttererwerbstätigkeit vom Profil der politischen Maßnahmen her ein gemeinsames Modell bilden wie beispielsweise Frankreich, Belgien, Dänemark, Schweden und Finnland, ganz unterschiedliche Ideologien, Politikstrukturen und Entwicklungsprozesse vorherrschten. So sprechen historische Argumente dagegen, diese Länder einem gemeinsamen Geschlechterregime zuzuordnen. In der Bilanz zeigt sich: *welfarestate*-Regime und *gender*-Regime korrelieren offenbar selten¹⁴¹, umso interessanter ist jedoch, wie beide Regimeaspekte interagieren und auf welche Weise *gender*-Aspekte die »Welten des Wohlfahrtsstaats« aufbrechen. Man kann Kilkey und Bradshaw nur zustimmen, die daraus den Schluss ziehen, dass »welfare state institutions that have an impact on women are more varied (and volatile) than other elements of policy.«¹⁴²

139 Marjella Kilkey/Jonathan Bradshaw, Lone Mothers, Economic Well-Being, and Policies, in: Sainsbury, Gender and Welfare State Regimes, S. 147–184, hier: S. 172–178.

140 Sainsbury, Gender, Policy Regimes, and Politics, S. 250.

141 Ebd., S. 253.

142 Kilkey/Bradshaw, S. 178.