

Winfried Kluth (Hg.)

Familie als Wirtschaftsfaktor

Untersuchungen zu den Leitbildern der Familienpolitik und ihrem verfassungsrechtlichen Rahmen



Band 28

Hallesche Schriften zum Öffentlichen Recht

Winfried Kluth (Hg.)

Familie als Wirtschaftsfaktor

Untersuchungen zu den Leitbildern der Familienpolitik
und ihrem verfassungsrechtlichen Rahmen

Prof. Dr. Winfried Kluth ist seit 1998 Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnd.d-nb.de> abrufbar.

CLXXIII

© Universitätsverlag Halle-Wittenberg, Halle an der Saale 2018

Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

ISBN 978-3-86977-172-4

Vorwort

Die Frage, ob und wen ja welche Leitbilder das Grundgesetz für Ehe und Familie vermittelt, hat sich durch die überraschend kurzfristige gesetzliche Einführung der „Ehe für alle“ zum Ende der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestages neu gestellt und eine intensive Grundsatzdebatte ausgelöst.

Die in diesem Band dokumentierten Vorträge des Staatsforums zum Thema „Die Familie als Wirtschaftsfaktor – verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der Familienförderung und der gesetzgeberischen Leitbilder für Ehe und Familie. Eine kritische Bestandsaufnahme der Familienpolitik aus der Sicht des Verfassungsrechts“ wurden bereits im Juni 2016 in den Räumen der Landesvertretung von Sachsen-Anhalt in Berlin gehalten. Sie lassen erkennen, dass die grundlegenden Fragestellungen schon damals präsent waren und auch die im Rahmen der Veranstaltung vorgetragenen Analysen und Positionierungen bis heute relevant sind.

Halle, im April 2018

Winfried Kluth

Inhaltsverzeichnis

<i>Eva Schumann</i> Familienleitbilder in der Bundesrepublik	9
<i>Stephan Rixen</i> Grundrechte als pluralitätssichernde Direktiven für die Familienpolitik	61
<i>Frauke Brosius-Gersdorf</i> Berufliche Chancengerechtigkeit als Zielsetzung der Ehe- und Familienpoliti	71
<i>Gregor Kirchhof</i> Subsidiarität und Freiheitsvertrauen – zur Mittelbarkeit der Familienpolitik und der gesellschaftlichen Verantwortung für Familien	83
<i>Johanna Decher und Alessandra Zahn</i> Zusammenfassung der abschließenden Podiumsdiskussion.	99

Familienleitbilder in der Bundesrepublik

von Eva Schumann*

I. Einführung

Eine Darstellung der Entwicklung der Familienleitbilder über einen Zeitraum von fast 70 Jahren lässt sich in dem hier zur Verfügung stehenden Rahmen nur dadurch bewältigen, dass zum einen die drei Zeitabschnitte zur Bonner Republik (Ziff. II 1), zur „Zwischenzeit“ nach der Wiedervereinigung (Ziff. II 2) sowie zur neuen Familienpolitik seit der zweiten rot-grünen Bundesregierung unter Gerhard Schröder (Ziff. III) lediglich überblickshaft behandelt werden. Zum anderen erfolgt eine Konzentration auf einzelne, den Familienleitbildern zugrundeliegende Aspekte, wobei die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die Gleichberechtigung der Geschlechter in Bezug auf Erwerbstätigkeit und Familienarbeit sowie die ökonomische Absicherung der Familienarbeit durch die Gesellschaft und/oder die Familie im Vordergrund stehen (auf andere Aspekte wie etwa auf die Vorstellungen von einem guten Familienleben bezogen auf Partner- und Elternschaft wird hingegen nur am Rande eingegangen). Eine umfassende Analyse der rechtlichen Umsetzung der jeweiligen Familienleitbilder müsste sich zudem der Herausforderung stellen, ein Geflecht von rechtsgebietsübergreifenden und ineinandergreifenden Regelungsmaterien auch in ihren Wechselwirkungen zu durchdringen.

Wenn hier von „*Familie*“ die Rede ist, dann ist damit ein Eltern-Kind-Verhältnis, d.h. eine Solidarbeziehung über zwei Generationen gemeint. Dabei geht es im Folgenden vor allem, aber nicht nur um die *Kinderbetreuung*, denn auch die *Angehörigenpflege* wird nicht selten in generationellen Verhältnissen geleistet. In beiden Bereichen ist die Vereinbarkeit von Familie und Beruf von vergleichbaren rechtlichen Rahmenbedingungen abhängig:¹ Dies betrifft erstens die finanzielle Absicherung im Falle des Verzichts auf Erwerbstätigkeit bei der Übernahme von Kinderbetreuung oder Angehörigenpflege, die durch die Familie (über Unterhalt, Zugewinn- und Versorgungsausgleich, Erb- und Pflichtteilsrechte) oder bzw. ergänzend durch den Staat mit Hilfe des Sozial- und Steuerrechts erfolgen kann. Zweitens spielen gute und finanzierbare Angebote für Kinderbetreuung oder Angehörigenpflege außerhalb der

* Meinen Mitarbeiterinnen *Lisa Eisenkrätzer* und *Anke Germerott* danke ich für die vielfache Hilfe. Die in diesem Beitrag angegebenen URL-Adressen wurden zuletzt am 19.9.2017 abgerufen.

1 Die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf hat lange Zeit ein „Schattendasein“ geführt; so *Wolfgang Keck*, *Pflege und Beruf, Ungleiche Chancen der Vereinbarkeit*, WZBrief Arbeit, 9. Jan 2011, S. 2 (https://bibliothek.wzb.eu/wzbrief-arbeit/WZBriefArbeit092011_keck.pdf). Inzwischen wird jedoch zunehmend auf die Parallelen hingewiesen; so auch schon Erster Gleichstellungsbericht, *Neue Wege – Gleiche Chancen, Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf*, BT-Drs. 17/6240, S. 7, 122 ff., 182 ff.

Familie eine nicht unerhebliche Rolle, wobei die Infrastruktur zur Ergänzung der Familienarbeit durch Dritte mit den individuellen Bedürfnissen der jeweiligen Familie in Einklang zu bringen ist. Schließlich ist drittens die Ausgestaltung der Arbeitswelt ein entscheidender Faktor und hierbei insbesondere das Angebot flexibler Arbeitszeiten während der Übernahme von Familienarbeit sowie der Erhalt des Arbeitsplatzes und der Karrierechancen trotz Unterbrechungen zur Wahrnehmung von Kinderbetreuung oder Angehörigenpflege.

Der hier verwendete Begriff „*Familienarbeit*“ für Kinderbetreuung und Angehörigenpflege ist in der politischen Diskussion keineswegs selbstverständlich. Seit die Vereinbarkeitsfrage in den Fokus der Wirtschaft gerückt ist, prägen zunehmend ökonomische Perspektiven dieses Feld. Ausgehend vom Arbeitsmarkt wird das Leben außerhalb der Erwerbstätigkeit als „Freizeit“ eingeordnet. Zu dieser gehören auch Kinderbetreuung und Angehörigenpflege, für die der Begriff „*Familienzeit*“ verwendet wird,² obwohl damit kein Bezug mehr zu einer konkreten Tätigkeit hergestellt wird. Ausdruck dieser Entwicklung ist auch der Wechsel vom „*Erziehungsurlaub*“ zur „*Elternzeit*“ im Jahr 2001³ sowie vom „*Erziehungsgeld*“ zum „*Elterngeld*“ 2007.⁴ Hier werden zwar die Adressaten der Maßnahmen genannt, nicht aber die von diesen erbrachten Tätigkeiten.

Hingegen wird im Familien- und Erbrecht des Bürgerlichen Gesetzbuchs Kinderbetreuung und Angehörigenpflege als „*Familienarbeit*“ eingeordnet, wenngleich diese in der familienrechtlichen Forschung bislang kaum eine Rolle spielt.⁵ So sieht das Erbrecht für die „Mitarbeit im Haushalt“ des Erblassers oder für dessen Pflege durch einen Abkömmling einen Ausgleich in Geld bei der Erbauseinandersetzung vor, wenn die Familienarbeit über einen längeren Zeitraum erbracht wurde und zur

2 Katharina Lutz, Der kurvige Weg zurück in den Arbeitsmarkt, Erwerbsunterbrechungen und Berufswechsel von Müttern nach der Geburt ihres ersten Kindes, Zeitschrift für Familienforschung 2016, S. 19, 22.

3 Als Alternativen wurden damals auch „*Erziehungszeit*“ und „*Familienzeit*“ diskutiert; Antrag der Abgeordneten [...] und der Fraktion der F.D.P. Erziehungszeit statt Erziehungsurlaub vom 12. April 2000, BT-Drs. 14/3192, S. 2; Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend [...] zum Antrag zu Drucksache 14/3192 vom 5. Juli 2000, BT-Drs. 14/3808, S. 3, 25 f.; Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, 115. Sitzung vom 7. Juli 2000, Plenarprotokoll 14/115, S. 10942 (C).

4 Gesetz zur Einführung des Elterngeldes vom 5. Dezember 2006, BGBl. I, S. 2748. Hingegen wird in Österreich die Familienförderung in den ersten drei Lebensjahren nach der Geburt eines Kindes tätigkeitsbezogen als „*Kinderbetreuungsgeld*“ bezeichnet.

5 So auch Barbara Dauner-Lieb, Die Zukunft der Familie und der Familienarbeit, in: Deutscher Familiengerichtstag e.V. (Hrsg.), 21. Deutscher Familiengerichtstag vom 21. bis 24. Oktober 2015 in Brühl, Brühler Schriften zum Familienrecht 19, 2016, S. 25, 27. Dauner-Lieb bemüht sich auch um eine Definition von Familienarbeit (S. 28 f.) und weist auf typische Merkmale hin: Die Familienarbeit binde viel Zeit und Kraft, so dass eine Vollerwerbstätigkeit damit nur schwer vereinbar sei; zudem werden die geleisteten Arbeitsstunden nicht gezählt und die erbrachten Leistungen nicht nach erwerbswirtschaftlichen Maßstäben abgerechnet.

Erhaltung oder Vermehrung des Vermögens des Erblassers beigetragen hat (§ 2057a I BGB). Im Eherecht wird die „Haushaltsführung“ als „Arbeit“ eingeordnet und der Erwerbstätigkeit des anderen Ehegatten als gleichwertig gegenübergestellt (§ 1360 BGB).⁶ Als Folge dieser Gleichwertigkeit von Haushaltsführung und Erwerbstätigkeit sieht das Güterrecht im Falle der Scheidung Ansprüche auf Zueinn- und Versorgungsausgleich vor.⁷ Von solchen Ausgleichsansprüchen profitieren freilich nur Ehegatten, während Betreuung und Pflege in nichtehelichen Lebensgemeinschaften von den durch Richterrecht entwickelten Ausgleichsansprüchen bei Scheitern der Gemeinschaft nicht erfasst werden.⁸

Der Befund, dass Kinderbetreuung und Angehörigenpflege in erster Linie im innerfamiliären Bereich als Familienarbeit anerkannt ist und Ausgleichsansprüche in Geld innerhalb der Familie auslösen kann, während diese Tätigkeiten von Seiten des Staates nur in Ansätzen als „werthaltig“ eingestuft werden, mag überraschen. Denn diese Sichtweise widerspricht der ständigen Rechtsprechung des BVerfG, wonach die Erziehung von Kindern zwar eine den Eltern obliegende Aufgabe ist, jedoch auch dem Allgemeininteresse dient.⁹ Werden Tätigkeiten wie Kinderbetreuung und Angehörigenpflege nicht in der Familie erbracht, sondern (teilweise oder vollständig) von Dritten übernommen (etwa in der Kinderkrippe oder in der Altenpflege), belegen die dann entstehenden Kosten zudem den immensen wirtschaftlichen Wert dieser täglich (meist unbezahlt) erbrachten Familienarbeit. Daher drängt sich die Frage auf, ob es gerecht ist, wenn die freie (vom Grundgesetz geschützte) Entscheidung, familiäre Aufgaben selbst zu übernehmen, deutlich weniger finanziell unterstützt wird als die institutionalisierte Erbringung dieser Leistungen.

Auch neuere Studien schreiben diesen Ansatz fort. So behandelt der Zweite Gleichstellungsbericht von 2017, der dem Verhältnis von Erwerbs- und „Sorge-

6 Allerdings wird auch hier kritisiert, dass die Familienarbeit im Verhältnis der Partner zueinander nicht angemessen anerkannt wird; so *Gerd Brudermüller*, Ist unser Unterhaltsrecht noch zeitgemäß?, in: Deutscher Familiengerichtstag e.V. (Hrsg.), 21. Deutscher Familiengerichtstag vom 21. bis 24. Oktober 2015 in Brühl, Brühler Schriften zum Familienrecht 19, 2016, S. 45, 62 ff.

7 Dazu etwa BVerfGE 105, S. 1, 11 f.: „Haushaltsführung und Kinderbetreuung haben für das gemeinsame Leben der Ehepartner keinen geringeren Wert als Einkünfte, die dem Haushalt zur Verfügung stehen. Gleichermaßen prägen sie die ehelichen Lebensverhältnisse und tragen zum Unterhalt der Familie bei. [...] Sind die Leistungen, die Ehegatten im gemeinsamen Unterhaltsverband erbringen, gleichwertig, haben beide Ehegatten grundsätzlich auch Anspruch auf gleiche Teilhabe am gemeinsam erwirtschafteten, das ihnen zu gleichen Teilen zuzuordnen ist. Dies gilt nicht nur für die Zeit des Bestehens der Ehe, sondern entfaltet seine Wirkung auch nach Trennung und Scheidung der Ehegatten auf deren Beziehung hinsichtlich Unterhalt, Versorgung und Aufteilung des gemeinsamen Vermögens [...]. Dem entsprechen die gesetzlichen Regelungen über den Versorgungsausgleich [...] und den Zugewinnausgleich [...] bei Scheidung.“ Zur Gleichwertigkeit von Familien- und Erwerbsarbeit nach der Rechtsprechung des BVerfG und im Familienrecht des BGB auch *Dauner-Lieb*, Die Zukunft der Familie und der Familienarbeit (Anm. 5), S. 25, 33 ff.

8 Kritisch dazu *Dauner-Lieb*, Die Zukunft der Familie und der Familienarbeit (Anm. 5), S. 25, 38; *Eva Schumann*, Die nichteheliche Lebensgemeinschaft, in: Soergel – Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Bd. 17/2, 13. Aufl. 2012, Rn. 165 mwN.

9 BVerfGE 87, S. 1, 36 ff.; BVerfGE 88, S. 203, 258 f. Dazu insgesamt weiterführend *Margit Tünne- mann*, Der verfassungsrechtliche Schutz der Familie und die Förderung der Kindererziehung im Rahmen des staatlichen Kinderleistungsausgleichs (Schriften zum Öffentlichen Recht 883), 2002.

arbeit“ (der Begriff ist eine Übersetzung von „care work“) gewidmet ist, unbezahlte Familienarbeit als „Gender“-Thema zwar unter einem neuen Blickwinkel: Das Ideal sind jetzt nicht mehr vollerwerbstätige Paare, die Kinderbetreuung und Angehörigenpflege „outsourcen“, vielmehr sollen Paare nun zu einer partnerschaftlichen Aufteilung der Erwerbs- und Sorgearbeit motiviert werden. Nach wie vor keine Option scheint jedoch die ökonomische Anerkennung von Familienarbeit zu sein.¹⁰

II. Familienleitbilder – ein Überblick über die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts

1. Das Leitbild der Hausfrauenehe in der Bonner Republik

Mit der Umsetzung des Art. 3 II GG trat in den 1950er Jahren ein radikaler Systemwechsel ein: Die tradierte Vorrangstellung des Mannes in der Ehe wurde aufgehoben, der Ehemann war nicht mehr das Haupt der Familie, hatte kein Alleinentscheidungsrecht mehr in allen Eheangelegenheiten, bestimmte nicht mehr den gemeinsamen Wohnsitz, konnte nicht mehr das Arbeitsverhältnis der Ehefrau kündigen, verwaltete nicht mehr das eheliche Vermögen und war auch nicht mehr alleiniger Inhaber der elterlichen Gewalt.¹¹ Allerdings änderte dies nichts am gesetzlichen *Leitbild der Hausfrauenehe*, denn es wurde vorausgesetzt, dass die klassische Rollenverteilung auch den Vorstellungen beider Ehegatten entsprach.¹²

Ausdruck dieses Leitbildes waren die 1958 durch das *Gleichberechtigungsgesetz* geänderten §§ 1356, 1360 BGB. Danach erfüllte die *Ehefrau* ihre Pflicht, zum Familienunterhalt beizutragen, in der Regel durch die *Führung des Haushalts*.¹³ Damit

10 Zweiter Gleichstellungsbericht, Erwerbs- und Sorgearbeit gemeinsam neu gestalten, BT-Drs. 18/12840, S. 90 ff., 100 ff.

11 Bereits nach Ablauf der Frist des Art. 117 I GG zum 31. März 1953 war Art. 3 II GG als unmittelbar geltendes Recht von den Gerichten zu beachten (BVerfGE 3, S. 225); das Gleichberechtigungsgesetz vom 18. Juni 1957 (BGBl. I, S. 609) trat dann zum 1. Juli 1958 in Kraft.

12 Ende der 1950er Jahre war zwar fast ein Drittel aller Ehefrauen erwerbstätig, jedoch ein großer Teil als mithelfende Familienangehörige, während nur 18 % der verheirateten Frauen außerhäuslich erwerbstätig waren. Daraus wurde gefolgert, dass im Falle einer völligen Gleichbehandlung von „den Ehegatten etwas Unspezifisches verlangt“ und die „echte Entfaltung der Persönlichkeit der Ehegatten gehindert statt gefördert“ werde. Auf die „besondere Beziehung der Frau zum Haushalt“ und „die sich aus der Arbeitsteilung ergebenden Unterschiede“ müsse der Gesetzgeber Rücksicht nehmen. So *Ulrich Fahr*, Die Neuregelung der Schlüsselgewalt durch das Gleichberechtigungsgesetz, 1962, S. 140 f. (Zitate auf S. 141).

13 Schon in den Motiven zum BGB war die Haushaltstätigkeit als „Hauptberuf der Ehefrau“ bezeichnet und der Erwerbstätigkeit des Ehemannes (als dessen „Hauptthätigkeit“) gegenübergestellt worden; Die gesamten Materialien zum Bürgerlichen Gesetzbuch für das Deutsche Reich, hrsg. von Benno Mugdan, Bd. 4: Familienrecht, 1899, Motive, S. 60 [S. 107]. Die volle Anerkennung der Gleichwertigkeit von Haushaltsführung und Erwerbstätigkeit erfolgte aber erst 1958. Dazu *Maria Hagemeyer*, Denkschrift über die zur Anpassung des geltenden Familienrechts an den Grundsatz der Gleichberechtigung von Mann und Frau (Art. 3 Abs. 2 GG) erforderlichen Gesetzesänderungen, Teil 1, 1951, S. 19 f.

war die Haushaltsführung als vollwertige Unterhaltsleistung anerkannt, wobei die rechtliche Fiktion der Gleichwertigkeit der Leistungen beider Ehegatten im Rahmen des ebenfalls neu eingeführten gesetzlichen Güterstandes der Zugewinnungsgemeinschaft dazu führte, dass im Falle des Scheiterns der Ehe die Berufstätigkeit des Ehemannes und die Haushaltsführung der Ehefrau auch als ökonomisch gleichwertig galten. Zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit war die Ehefrau nur dann verpflichtet, wenn die Arbeitskraft des Mannes und die sonstigen Einkünfte der Ehegatten nicht ausreichten, um den Familienunterhalt zu decken.¹⁴ Ein Recht zur Erwerbstätigkeit stand der Ehefrau nur dann zu, wenn die Erwerbstätigkeit mit den Pflichten in der Ehe und Familie vereinbar war.¹⁵ Zur Begründung heißt es in der einschlägigen Drucksache:

„Die Frau muß grundsätzlich das Recht haben, erwerbstätig zu sein. Allerdings folgt aus ihrer Verpflichtung zur ehelichen Lebensgemeinschaft (§ 1353 BGB), daß es ihre Hauptaufgabe ist, ihre Pflichten als Hausfrau und Mutter zu erfüllen. Sie muß den Haushalt leiten und sich der Erziehung der Kinder widmen. Die Erfüllung dieser Hauptaufgaben der Frau darf durch eine außerhäusliche Berufstätigkeit nicht gefährdet werden. [...] Es entspricht unserer überlieferten Auffassung von der Ehe, daß grundsätzlich der Mann erwerbstätig ist und die Frau den Haushalt führt. Die Leistungen von Mann und Frau sind einander gleichwertig.“¹⁶

Erst das 1977 in Kraft getretene *Erste Eherechtsreformgesetz* formulierte den Regelungsinhalt der beiden Paragraphen (§§ 1356, 1360 BGB)¹⁷ *geschlechtsneutral* und verzichtete damit auf ein „gesetzliches“ Eheleitbild.¹⁸ Allerdings steht das Recht der Ehegatten auf Erwerbstätigkeit seitdem unter dem *Vorbehalt der „Familienver-*

14 § 1360 BGB (1958–1977): *Die Ehegatten sind einander verpflichtet, durch ihre Arbeit und mit ihrem Vermögen die Familie angemessen zu unterhalten. Die Frau erfüllt ihre Verpflichtung, durch Arbeit zum Unterhalt der Familie beizutragen, in der Regel durch die Führung des Haushalts; zu einer Erwerbstätigkeit ist sie nur verpflichtet, soweit die Arbeitskraft des Mannes und die Einkünfte der Ehegatten zum Unterhalt der Familie nicht ausreichen [...].*

15 § 1356 BGB (1958–1977): *(1) Die Frau führt den Haushalt in eigener Verantwortung. Sie ist berechtigt, erwerbstätig zu sein, soweit dies mit ihren Pflichten in Ehe und Familie vereinbar ist. [...].*

16 Entwurf eines Gesetzes über die Gleichberechtigung von Mann und Frau auf dem Gebiete des bürgerlichen Rechts vom 29. Januar 1954, BT-Drs. 2/224, S. 29 f.

17 § 1356 BGB (seit 1977): *(1) Die Ehegatten regeln die Haushaltsführung im gegenseitigen Einvernehmen. Ist die Haushaltsführung einem der Ehegatten überlassen, so leitet dieser den Haushalt in eigener Verantwortung. (2) Beide Ehegatten sind berechtigt, erwerbstätig zu sein. Bei der Wahl und Ausübung einer Erwerbstätigkeit haben sie auf die Belange des anderen Ehegatten und der Familie die gebotene Rücksicht zu nehmen.*

§ 1360 BGB (seit 1977): *Die Ehegatten sind einander verpflichtet, durch ihre Arbeit und mit ihrem Vermögen die Familie angemessen zu unterhalten. Ist einem Ehegatten die Haushaltsführung überlassen, so erfüllt er seine Verpflichtung, durch Arbeit zum Unterhalt der Familie beizutragen, in der Regel durch die Führung des Haushalts.*

18 Erstes Gesetz zur Reform des Ehe- und Familienrechts, Gesetzentwurf vom 1. Juni 1973, BT-Drs. 7/650, S. 97 f. Auch die Stellungnahme der Bundesregierung zum Bericht der Sachverständigenkommission für den Dritten Familienbericht von 1979, Die Lage der Familien in der Bundesrepublik Deutschland, BT-Drs. 8/3120, S. 6 f. thematisierte die Frage „Eltern im Spannungsverhältnis von Familie und Beruf“ mit geschlechtsneutralen Formulierungen.

träglichkeit“ (§ 1356 II 2 BGB)¹⁹ und damals war mit diesem Vorbehalt die Erwartung verbunden, dass die Ehefrau und Mutter, solange die Kinder klein sind, ihre Erwerbstätigkeit zugunsten der Haushaltsführung zurückstellt:

„Die *Hausfrauenehe* erscheint für bestimmte Ehephasen – etwa dann, wenn Kleinkinder oder heranwachsende Kinder vorhanden sind – in besonderer Weise eherecht. [...] Die Ehefrau hat nach [§ 1356 II BGB] in verstärktem Maße auf die Belange der Familie zum Beispiel dann Rücksicht zu nehmen, wenn Kinder zu pflegen oder zu erziehen sind.“²⁰

An dieser Stelle ist noch auf einen weiteren Aspekt hinzuweisen, der sich in den 1950er und 1960er Jahren auch in anderen westlichen Ländern beobachten lässt, sich jedoch in Westdeutschland besonders lange hielt: die enge Verbindung zwischen dem Leitbild der Hausfrauenehe und der Überhöhung der Mutter-Kind-Beziehung. Die damals biologistisch begründete „Mutterliebe“ sollte ihren Ausdruck in der vollständigen Hinwendung der Mutter zum Kind finden. Die daraus abgeleitete „Vorherrschaft der mütterlichen Sorge in der Beziehung zum Kind“ hatte dabei zwei Seiten, die sich mit den Schlagworten „Maternalismus“ und „Familienkindheit“ umreißen lassen: So wurde erstens der weitgehende Ausschluss der Väter von Aufgaben der Personensorge mit der Exklusivität der Mutter-Kind-Bindung begründet und zweitens eine „gute Kindheit“ an die Vorstellung gebunden, dass (kleine) Kinder am besten in der Familie (und dort von der Mutter) betreut werden sollten.²¹ Auf diesen Aspekt wird später nochmals zurückzukommen sein, denn im Gegensatz zur Bonner Republik setzte die DDR von Anfang an auf die Vergesellschaftung der Kindheit in Betreuungseinrichtungen.

Zusammenfassend sind die ersten drei Jahrzehnte der Bonner Republik durch die beiden genannten großen familienrechtlichen Reformen gekennzeichnet, die in erster Linie das *Innenverhältnis der Ehegatten* zueinander betrafen, während eine staatliche Förderung der Familie (vom Ehegattensplitting abgesehen)²² fast ganz

19 Zur Familienverträglichkeit auch MüKoBGB/Roth, 7. Aufl. 2017, § 1356 BGB, Rn. 14.

20 Erstes Gesetz zur Reform des Ehe- und Familienrechts, Gesetzentwurf vom 1. Juni 1973, BT-Drs. 7/650, S. 98 [Hervorhebung durch Verf.]. Dazu auch *Andreas Wacke*, Änderungen der allgemeinen Ehwirkungen durch das 1. EheRG, FamRZ 1977, S. 505, 518 f. Zur Ausgestaltung des nahehehlichen Unterhalts zum Schutz der Hausfrau und Mutter *Tobias Helms*, Wandel der Geschlechterrollenbilder und vermögensrechtliche Scheidungsfolgen, in: Jörn Bernreuther/Robert Freitag/Stefan Leible/Harald Sippel/Ulrike Wanitzek (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Spellenberg, 2010, S. 27, 30 f.

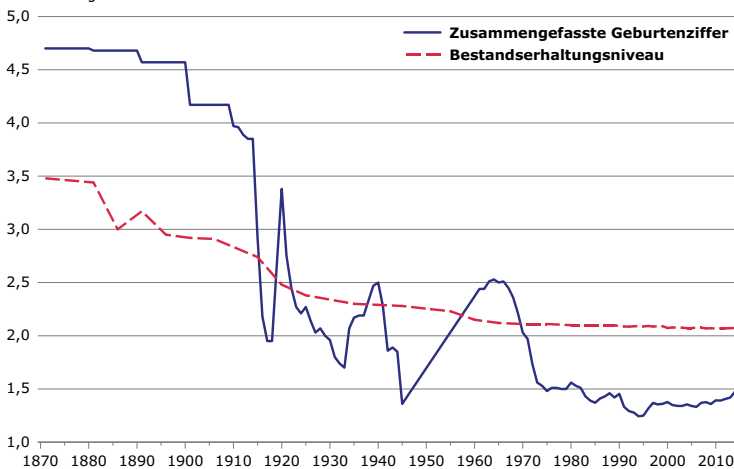
21 Dazu insgesamt *Michael-Sebastian Honig/Ilona Ostner*, Die „familialisierte“ Kindheit, in: Meike Sophia Baader/Florian Eßer/Wolfgang Schröer (Hrsg.), Kindheiten in der Moderne, Eine Geschichte der Sorge, 2014, S. 360 f., 367 f.

22 Das 1958 eingeführte Ehegattensplitting hatte auch den Zweck einer besonderen „Anerkennung der Aufgabe der Ehefrau als Hausfrau und Mutter“; Entwurf eines Gesetzes zur Änderung steuerlicher Vorschriften auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und Ertrag und des Verfahrensrechts vom 7. März 1958, BT-Drs. III/260, S. 34. Kritisch zum Ehegattensplitting *Maria Wersig*, Der lange Schatten der Hausfrauenehe, Zur Reformresistenz des Ehegattensplittings, 2013, S. 102 ff.; *Ute Sacksofsky*, Einfluss des Steuerrechts auf die Berufstätigkeit von Müttern, in: Christine Hohmann-Dennhardt/Marita Körner/Reingard Zimmer (Hrsg.), Geschlechtergerechtigkeit, Festschrift für Heide Pfarr, 2010, S. 363, 367 ff.

fehlte: Das 1955 eingeführte Kindergeld wurde nämlich zunächst nur als Leistung ab dem dritten Kind gewährt;²³ seit 1961 wurde das Kindergeld dann ab dem zweiten Kind und erst seit 1975 für jedes Kind gezahlt.²⁴ Dieser Minimalförderung lag noch die Vorstellung zugrunde: „Kinder kriegen die Leute immer“ (Zitat von Konrad Adenauer im Zusammenhang mit der Rentenreform 1957).²⁵ Diese Prämisse sollte sich bekanntlich gegen Ende der 1960er Jahre radikal ändern, wobei die volle Tragweite des sog. Pillenkicks erst im Laufe der 1970er Jahre erkannt wurde: Die Geburtenrate sank in Deutschland seit Mitte der 1960er Jahre innerhalb von einem Jahrzehnt von 2,4 Geburten auf 1,4 Geburten pro Frau (Abb. 1). Damit war das Bestandserhaltungsniveau nicht nur deutlich, sondern bald auch dauerhaft unterschritten.

Zusammengefasste Geburtenziffer in Deutschland, 1871 bis 2015

Zusammengefasste Geburtenziffer



Datenquelle: Statistisches Bundesamt, Eurostat, Berechnungen verschiedener Autoren © BiB 2017

Abb. 1

Die Politik erkannte nun, dass Reproduktion nicht mehr länger eine reine Privatsache bleiben konnte und begann über neue Rahmenbedingungen für Familien nach-

23 Kindergeldgesetz vom 13. November 1954, BGBl. I, S. 333 f.

24 Dazu *Dagmar Nelleßen-Strauch*, Familie im Fokus der CDU, Das Kindergeld wird fünfzig, Die Politische Meinung 422/2005, S. 21, 22 ff.

25 *Garbor Steingart*, Der deutsche Defekt, Der Spiegel 4/2005, S. 122, 125 f. (<http://www.spiegel.de/spiegel/spiegelspecial/d-40128233.html>).

zudenken.²⁶ Ausgehend von dem noch immer bestehenden *Leitbild der Hausfrauenehe* bot es sich an, finanzielle Anreize in erster Linie für Frauen bzw. Mütter zu setzen. Seit Mitte der 1980er Jahre kam es daher zu einer ganzen Reihe von Maßnahmen, die das Leitbild der Hausfrauenehe stärkten und die Erziehungsarbeit von Müttern finanziell absicherten. Zu nennen sind insbesondere das 1986 als Sozialleistung eingeführte *Erziehungsgeld*, das seit 1992 für zwei Jahre gewährt wurde und zuletzt (bis es 2007 durch das Elterngeld abgelöst wurde) 300 Euro monatlich betrug.²⁷ Zusammen mit dem Erziehungsgeld wurde der *Erziehungsurlaub* eingeführt, der eine Arbeitsplatzgarantie für zunächst ein Jahr und zuletzt (seit 1992) für insgesamt drei Jahre vorsah²⁸ (seit 2001 heißt der Erziehungsurlaub „Elternzeit“²⁹). Ebenfalls seit 1986 werden *Kindererziehungszeiten* in der gesetzlichen Rentenversicherung berücksichtigt, wobei seit 1992 drei Erziehungsjahre anerkannt werden.³⁰ Kurz vor der Wiedervereinigung (1989) wurde schließlich eine Arbeitsfreistellung von zunächst 5 Tagen und seit 1992 von 10 Tagen zur Versorgung eines kranken Kindes eingeführt und dieser Zeitraum durch ein *Kinderkrankengeld* abgesichert.³¹

Sämtliche Regelungen waren zwar geschlechtsneutral ausgestaltet, sodass auch Väter die genannten Leistungen in Anspruch nehmen konnten. Allerdings ergab sich bereits aus der Reformdiskussion in aller Deutlichkeit, dass *Adressaten dieser Familienpolitik* noch immer *primär Frauen* waren, deren Leistungen in Bezug auf die familiäre Tätigkeit als „Mutter“ anerkannt und gefördert werden sollten.³² Dies

-
- 26 So etwa Stellungnahme der Bundesregierung zum Dritten Familienbericht, BT-Drs. 8/3120, S. 5: „Wirtschaftliche Hilfen für die Familien sind notwendig, um Eltern von den Kosten zu entlasten, die durch Pflege, Erziehung und Ausbildung der Kinder entstehen.“ Auf S. 8 f., 41 ff. wurde der Geburtenrückgang, auf S. 44 f. der Aspekt „Kinder kosten Geld“, auf S. 45 ff. die demographischen Folgen des Geburtenrückgangs, auf S. 48 ff. der Zusammenhang zwischen Familien- und Bevölkerungspolitik und auf S. 50 ff. die Leistungen der öffentlichen Hand für Familien thematisiert.
- 27 Gesetz über die Gewährung von Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub (Bundeserziehungsgeldgesetz) vom 6. Dezember 1985 (BGBl. I, S. 2154); Bekanntmachung der Neufassung des Bundeserziehungsgeldgesetzes vom 21. Januar 1992, BGBl. I, S. 68, 70; Drittes Gesetz zur Änderung des Bundeserziehungsgeldgesetzes vom 12. Oktober 2000, BGBl. I, S. 1426, 1427.
- 28 Bekanntmachung der Neufassung des Bundeserziehungsgeldgesetzes vom 21. Januar 1992, BGBl. I, S. 68, 73.
- 29 Gesetz zur Änderung des Begriffs „Erziehungsurlaub“ vom 30. November 2000, BGBl. I, S. 1638. Zur Begründung der Änderung der nicht mehr als zeitgemäß empfundenen Bezeichnung „Erziehungsurlaub“ in „Elternzeit“ siehe Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Begriffs „Erziehungsurlaub“ vom 26. Sept. 2000, BT-Drs. 14/4133, S. 1, 10.
- 30 Hinterbliebenenrenten- und Erziehungszeiten-Gesetz vom 11. Juli 1985, BGBl. I, S. 1450, 1452 f.; Rentenreformgesetz vom 18. Dezember 1989, BGBl. I, S. 2261, 2282 f.
- 31 Gesetz zur Strukturreform im Gesundheitswesen vom 20. Dezember 1988, BGBl. I, S. 2477, 2494; Zweites Gesetz zur Änderung des Fünften Buches Sozialgesetzbuch vom 20. Dezember 1991, BGBl. I, S. 2325, 2326.
- 32 So auch *Christine Fuchsloch*, Frauenförderung durch Elterngeld – Wunsch und Wirklichkeit? in: Christine Hohmann-Dennhardt/Marita Körner/Reingard Zimmer (Hrsg.), Geschlechtergerechtigkeit, Festschrift für Heide Pfarr, 2010, S. 378, 379 mwN. Vgl. weiter aus dem Vorfeld der Reformen: Stellungnahme der Bundesregierung zum Dritten Familienbericht, BT-Drs. 8/3120, S. 13 f., 51, 58 ff., 62 ff. (zum Erziehungsgeld), S. 65 (zur Hausfrauenrente) insb. aber S. 31: „Die Fami-

bestätigte dann auch die erste Evaluation des Bundeserziehungsgeldgesetzes zur Wahrnehmung von Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub aus dem Jahr 1990, bei der die Quote der Väter verschwindend gering war.³³ Zu erinnern ist aber auch an die zuletzt im Bundestagswahlkampf 2013 scharf geführte Debatte um die „Mütterrente“ (Berücksichtigung von einem zusätzlichen Jahr als Kindererziehungszeit in der Rente für die vor 1992 geborenen Jahrgänge),³⁴ die noch immer nicht geschlechtsneutral als „Elternrente“ bezeichnet wird.

Die immensen finanziellen Aufwendungen, die mit diesem familienpolitischen Maßnahmenpaket in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre verbunden waren,³⁵ wurden damit gerechtfertigt, dass erstens die persönliche Betreuung des Kleinkindes durch einen Elternteil dem Wohl des Kindes diene. Zweitens wurde betont, dass die Versorgung des Kindes zu Hause eine der Erwerbstätigkeit gleichwertige „Arbeit“ sei, die auch eine Leistung für die Gesellschaft darstelle und Anerkennung verdiene.³⁶ Drittens sollte mit dem Erziehungsgeld, das ergänzend zu anderen Sozialleistungen gewährt wurde, die Entscheidung für ein Kind erleichtert werden,

lie ist somit ein ungemein bedeutsamer Leistungsträger [...]. Wieviel gewichtiger wird sie aber erst bei der Berücksichtigung ihrer personalen und sozialen Funktionen. Es erscheint kaum begrifflich, daß sie dagegen in der Politik kaum hervorragende Beachtung findet und die Familienhausfrauen als ‚Nur-Hausfrauen‘ abqualifiziert und sozial nicht eigenständig gesichert werden.“ Auch das BVerfG (NJW 1983, S. 271, 272) bestätigte noch Anfang der 1980er Jahre den mit dem 1958 eingeführten Ehegattensplitting verbundenen Zweck einer besonderen „Anerkennung der Aufgabe der Ehefrau als Hausfrau und Mutter“. Ähnlich auch BVerfG FamRZ 1978, S. 871, 873 (es sei „eine der wichtigsten Aufgaben des Art. 3 II GG, der rechtlichen Unterbewertung der Arbeit der Frau in Haushalt und Familie ein Ende zu setzen und ihr eine gerechte Berücksichtigung zu sichern“). Kritisch aber schon *Anke Fuchs* (Bundesministerin für Jugend, Familie und Gesundheit), Bedeutung und Aufgaben der Familie in der Gesellschaft, Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung vom 9. Juli 1982, Nr. 71, S. 644, 646 f.

- 33 Nach der ersten Evaluation des Bundeserziehungsgeldgesetzes von 1990 waren von den Elterngeldbeziehern nur 1,4 % Väter; beim Erziehungsurlaub lag die Quote der Väter bei 0,6 % (Bericht über die in den Jahren 1986 bis 1988 gemachten Erfahrungen mit dem Gesetz über die Gewährung von Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub vom 4. Dezember 1990, BT-Drs. 11/8517, S. 6, 9 f.). Vgl. weiter Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundeserziehungsgeldgesetzes vom 5. April 2000, BT-Drs. 14/3118, S. 2.
- 34 Statt vieler: Wahlprogramm, Union einigt sich im Rentenstreit, Zeit Online vom 16.3.2013 (<http://www.zeit.de/politik/deutschland/2013-03/cdu-csu-kleiner-parteitag-rente>); *Robert Roßmann*, Union attackiert Steinbrück wegen dessen Haltung zur Mütterrente, SZ.de vom 22.5.2013 (<http://www.sueddeutsche.de/politik/kritik-am-spd-kanzlerkandidaten-union-attackiert-steinbrueck-wegen-dessen-haltung-zur-muetterrente-1.1677749>); Deutscher Bundestag, Dokumente, Hitzige Debatte über das Rentenpaket vom 3.4.2014 (https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2014/50115898_kw14_de-rentenversicherung/216606).
- 35 Entwurf eines Gesetzes über die Gewährung von Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub vom 7. September 1985, BT-Drs. 10/3792, S. 13: Gesamtvolumen von 10 Mrd. DM.
- 36 Zu beiden Punkten BT-Drs. 10/3792, S. 13: „Seit Jahren ist anerkannt, wie sehr die ganze spätere Entwicklung eines Kindes von der ersten Lebensphase abhängt und wie wichtig es ist, daß die Mutter oder der Vater in dieser Zeit für das Kind da sein können. [...] Bundeskanzler Dr. Kohl hat in seiner Regierungserklärung am 4. Mai 1983 gesagt: ‚Beruf ist für uns nicht nur außerhäusliche Erwerbstätigkeit. Tätigkeit im Hause und für Kinder ist gleichwertig; sie muß wieder mehr Anerkennung finden.‘ Mit der Einführung des Erziehungsgeldes geschieht das.“

wengleich das Motiv der Steigerung der Geburtenrate damals eher dezent mit der Formel „Schaffung einer kinderfreundlichen Gesellschaft“ umschrieben wurde.³⁷

Ein weiterer Motor der Reformen dürften aber auch die familienpolitischen Erfolge der DDR seit Mitte der 1970er Jahre gewesen sein: Der DDR war es nämlich gelungen, nach einem vergleichbaren Geburtenrückgang um 1970, durch umfangreiche staatliche Fördermaßnahmen (insbesondere Geburtenprämie, Ehestandsdarlehen und Krippenausbau)³⁸ einen Anstieg der Geburtenziffer auf 1,94 Kinder pro Frau im Jahr 1980 herbeizuführen.³⁹ Tatsächlich gelang es auch in der BRD, die Mitte der 1980er Jahre auf ein historisches Tief gefallene Geburtenrate (1,28 Geburten pro Frau im Jahr 1985) immerhin für kurze Zeit leicht zu steigern (auf 1,45 Geburten pro Frau im Jahr 1990), bevor die Geburtenrate durch die wirtschaftliche und soziale Umbruchsituation nach der Wiedervereinigung erneut stark abfiel.

Bei einem Vergleich der Entwicklung der Geburtenraten in Ost- und Westdeutschland vor und nach der Wiedervereinigung lässt sich anhand der *Abb. 2* gut erkennen, dass bis zum sog. Pillenknick kaum Unterschiede in beiden Teilen Deutschlands bestanden. Danach gelang es jedoch der DDR mit Hilfe familienpolitischer Maßnahmen die Geburtenrate deutlich zu steigern, wengleich sich die Zahlen gegen Ende der DDR bereits rückläufig entwickelten. Aber erst die Wiedervereinigung führte dann in den neuen Bundesländern innerhalb von drei Jahren zu einer Halbierung der Geburtenrate (von 1,52 Geburten pro Frau im Jahr 1990) auf

37 So setzte sich Helmut Kohl in seiner Regierungserklärung vom 4. Mai 1983 die Schaffung eines „kinderfreundlichen Landes“ zum Ziel (Plenarprotokoll 10/4, Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, 4. Sitzung vom 4. Mai 1984, S. 56 A, 62 C). Das Ziel der Schaffung einer „kinderfreundlichen Gesellschaft“ findet sich auch noch im Titel des Schwangeren- und Familienhilfegesetzes von 1992 („Gesetz zum Schutz des vorgeburtlichen/werdenden Lebens, zur Förderung einer kinderfreundlicheren Gesellschaft, für Hilfen im Schwangerschaftskonflikt und zur Regelung des Schwangerschaftsabbruchs“ vom 27. Juli 1992, BGBl. I, S. 1398). Vgl. auch schon Stellungnahme der Bundesregierung zum Dritten Familienbericht, BT-Drs. 8/3120, S. 5 und insb. S. 9: „Die Bundesregierung hält es allerdings für notwendig, eine kinderfreundlichere Umwelt zu schaffen und die Lebensbedingungen für Familien zu verbessern. Dies bleibt eines der wichtigsten Ziele der Bundesregierung. Die familienpolitischen Leistungen und Vorhaben, auf die in dieser Stellungnahme mehrfach hingewiesen ist, werden um des Wohles der Familien und ihrer einzelnen Mitglieder willen betrieben. Das schließt nicht aus, daß von solchen Maßnahmen auch Wirkungen auf die Geburtenentwicklung ausgehen können.“

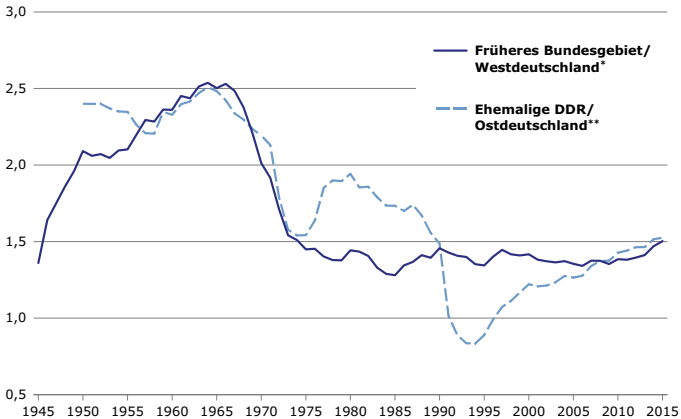
38 Dazu Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Die Familiengesetzgebung der DDR, 1982, S. 43 ff. (zinslose Kredite für junge Ehepaare, wobei die Rückzahlungsbeträge von der Anzahl der in der Ehe geborenen Kinder abhängig war, sog. „Abkindern“; staatliche Geburtenbeihilfe; Unterstützung kinderreicher Familien etc.); *Gisela Helwig*, Öffentliche Förderungsmaßnahmen, in: Gottfried Zieger (Hrsg.), Das Familienrecht in beiden deutschen Staaten, Rechtsentwicklung, Rechtsvergleich, Kollisionsprobleme, 1983, S. 147, 149 ff.; *Klaus Schroeder*, Der SED-Staat, Geschichte und Strukturen der DDR, 1998, S. 528.

39 Vgl. zu weiteren, die höhere Fertilitätsrate in der DDR beeinflussenden Faktoren: *Nico Richter/Daniel Lois/Oliver Arránz Becker/Johannes Kopp*, Mechanismen des Netzwerkeinflusses auf Fertilitätsentscheidungen in Ost- und Westdeutschland, in: Johannes Huinink/Michaela Kreyenfeld/Heike Trappe (Hrsg.), Familie und Partnerschaft in Ost- und Westdeutschland, Ähnlich und doch immer noch anders, Sonderheft 9/2012 der Zeitschrift für Familienforschung, S. 95, 102 f.

0,77 Geburten pro Frau im Jahr 1993⁴⁰ – vergleichbare Einbrüche in so kurzer Zeit sind im 20. Jahrhundert nur noch am Ende der beiden Weltkriege bzw. in der unmittelbaren Nachkriegszeit zu verzeichnen.

Zusammengefasste Geburtenziffern in West- und Ostdeutschland, 1945 bis 2015

Zusammengefasste Geburtenziffer



* ab 1990 ohne Berlin

** ab 1990 einschließlich Berlin

Datenquelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen: BiB

© BiB 2017

Abb. 2

Vor etwa zehn Jahren gab es dann für kurze Zeit eine einheitliche Geburtenrate in Ost- und Westdeutschland (mit 1,37 Geburten pro Frau), inzwischen haben die neuen Bundesländer jedoch wieder einen kleinen Vorsprung (im Jahr 2015 lag die Geburtenziffer in Westdeutschland bei 1,50 und in Ostdeutschland bei 1,56).⁴¹ Im EU-Vergleich liegt die BRD nach wie vor unter dem Durchschnitt von 1,58 Geburten pro Frau.⁴²

40 Zur Entwicklung der Geburtenrate in der DDR und der BRD und zu den im Text genannten Daten: Bundeszentrale für politische Bildung, Nachschlagen, Zahlen und Fakten, Die soziale Situation in Deutschland, Geburten, 2012 (<http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61550/geburten>).

41 Destatis – Statistisches Bundesamt, Zahlen und Fakten, Gesellschaft und Staat, Bevölkerung, Geburten, Zusammengefasste Geburtenziffer nach Kalenderjahren, 2017 (<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/Geburten/Tabellen/GeburtenZiffer.html>).

42 An erster Stelle in Europa steht Frankreich mit einer Geburtenziffer von 1,96 (die damit fast das Bestandserhaltungsniveau erreicht); in Schweden liegt die Geburtenziffer bei 1,85, im Vereinigten Königreich bei 1,8 und in den Niederlanden bei 1,66. Die Schlusslichter in Europa mit einer Gebur-

Die Bedeutung der Familie für die Persönlichkeitsentwicklung und die Gesellschaft wird durch Politik und Gesetzgeber gerne mit hehren Worten beschrieben. Hinzu kommen im Laufe der Jahrzehnte entstandene Fördermaßnahmen. Die Beiträge des Sammelbandes wagen einen Blick hinter die Kulissen. Geht es wirklich um eine voraussetzungslose Anerkennung von

Ehe und Familie oder verfolgt der Staat vorwiegend Interessen, die durch die Wirtschaft diktiert werden. Die Untersuchungen zeigen, wie die Familienpolitik bestimmte Verhaltensweisen bevorzugt fördert und geht der Frage nach, inwieweit dies mit dem Verfassungsrecht vereinbar ist.

