

Margareta Kreimer · Richard Sturm  
Rudolf Dujmovits (Hrsg.)

# Paradigmenwechsel in der Familienpolitik

BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEORIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN PARLAMENTARISMUS DEMOKRATIE MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDERALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMUNIKATION PARTEIENSYSTEM RECHTSSTAAT GERECHTIGKEIT STAAT POLITISCHE ÖKONOMIE POLITIK BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEORIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN PARLAMENTARISMUS DEMOKRATIE MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDERALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMUNIKATION PARTEIENSYSTEM RECHTSSTAAT GERECHTIGKEIT STAAT POLITISCHE ÖKONOMIE POLITIK BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEORIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN

Margareta Kreimer · Richard Sturn · Rudolf Dujmovits (Hrsg.)

Paradigmenwechsel in der Familienpolitik

Margareta Kreimer · Richard Sturm  
Rudolf Dujmovits (Hrsg.)

# Paradigmenwechsel in der Familienpolitik



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

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung der Karl-Franzens-Universität Graz.

1. Auflage 2011

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2011

Lektorat: Dorothee Koch | Sabine Schöller

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist eine Marke von Springer Fachmedien.

Springer Fachmedien ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.

[www.vs-verlag.de](http://www.vs-verlag.de)



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

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg  
Gedruckt auf säurefrei und chlorfrei gebleichtem Papier  
Printed in Germany

ISBN 978-3-531-18114-1

# Inhalt

<i>Richard Sturn</i> Familienpolitik zwischen Krise und Paradigmenwechsel	7
<i>Margit Schratzenstaller</i> Ökonomische Triebkräfte für einen Paradigmenwechsel in der Familienpolitik	33
<i>Rudolf Dujmovits</i> Familienpolitische Positionen in Österreich: Fragmente eines Paradigmenwechsels	55
<i>Margareta Kreimer</i> Familienpolitische Maßnahmen in Österreich: Paradigmenwechsel auf halbem Weg	83
<i>Franz Prettenthaler, Cornelia Sternér</i> Umverteilung durch Steuern und Transfers: Familienpolitik zwischen vertikalem und horizontalem Ausgleich und der Berücksichtigung von Leistungs- und Fertilitätsanreizen	111
<i>Gerhard Wohlfahrt</i> Leistung lohnt sich doch: Über die Aussagekraft von Mikrodaten, Fallbeispielen und Modellrechnungen	143
<i>Martina Agwi, Eva Festl, Alois Guger, Käthe Knittler</i> Verteilungseffekte der österreichischen Familienförderung und deren Rolle in einer neuen Sozialstaatsarchitektur	165
<i>Sigrid Leitner</i> Gibt es ein „good practice“-Modell der Familienpolitik im Lichte der komparativen Wohlfahrtsstaatenforschung?	185

# Familienpolitik zwischen Krise und Paradigmenwechsel

Richard Sturm<sup>1</sup>

## 1 Aktuelle Familienpolitik: Vom Nischenthema zu den Mega-Debatten

Bis vor wenigen Jahren schien die Hauptachse der Familienpolitik in Deutschland und Österreich klar festgelegt zu sein. Sie war bestimmt durch das Spannungsverhältnis zwischen einer eher konservativen Ausrichtung an sanft „modernisierten“ Versionen der Ernährer-Familie (*male breadwinner*) und der eher sozialliberalen Orientierung an der Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Diese ideologische und interessenspolitische Gemengelage war nicht eben der Boden für den großen familienpolitischen Wurf. In der Praxis war Familienpolitik tendenziell ein Betätigungsfeld für PolitikerInnen der zweiten und dritten Reihe. Für viele Progressive hatte der Begriff Familienpolitik einen altabcken-miefigen Touch. Der familienpolitische Diskurs war denn auch deutlich erkennbar getragen von eher kleinteiligen klientelpolitischen Aspekten eines wahlarithmetisch wichtigen Nischenthemas. Nur gelegentlich traten größer angelegte Gestaltungsideen und Ansätze einer umfassenderen Sicht auf die Probleme zutage. Damit hängt zusammen, dass die Interessenvertretung für Familien als schwach und fragmentiert charakterisiert werden konnte (z. B. Dingeldey 2002).

Selbstverständlich waren die jeweiligen Positionen immer an jene mehr oder weniger klaren gesellschaftspolitischen Vorstellungen gekoppelt, die mit den eingangs genannten Positionen einhergehen. Diese waren jedoch teilweise im Sinn von Klientelinteressen eng geführt, vor allem aber fehlten gemeinsame Koordinatensysteme, welche die verschiedenen familienpolitisch relevanten Subdiskurse problem- und lösungsorientiert zusammengeführt hätten. Mit anderen Worten: *Lange Zeit fehlten die diskurspolitischen Voraussetzungen für die Neuverhandlung eines familienpolitischen Gesellschaftsvertrags*, der einen Ausgleich legitimer Interessen mit der Lösung aktueller und absehbarer Probleme verknüpft hätte.

Mit Ausnahme der im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts kaum mehr abweisbaren, aber in den verschiedenen Subdiskursen wiederum ganz unterschiedlich wirkmächtigen regulativen Idee der Gleichstellung von Frauen entwickelten sich auch normative Vorstellungen kaum zu übergreifend wirksamen Koordinaten der Diskussionen um das Design von Familienpolitik. Und *Gleichstellung* bot im Bereich der Familienpolitik *jenseits rechtspolitischer Entwicklungen* (denken wir an die Entwicklungen des Familienrechts im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts) bloß eine vage Orientierung mit vielfältigen Anpassungsmöglichkeiten, einschließlich der völligen Ausblendung von Gender-Aspekten in manchen familienpolitischen Subdiskursen.<sup>2</sup> Symptom des eben skizzierten insgesamt fragmentierten

<sup>1</sup> Ich danke Rudolf Dujmovits und Margareta Kreimer für nützliche Hinweise.

<sup>2</sup> Anders gesagt: (Fast) niemand bestreitet Gleichstellung als legitimes Leitmotiv, aber was sie politisch impliziert, wird so verschieden aufgefasst, dass sich einschlägige Debatten (etwa zwischen Konservativen und Feministinnen) typischerweise rasch erschöpfen. Dies schließt als Möglichkeit sowohl reine Alibi-Politik als auch die Entwicklung von Rahmenbedingungen ein, die einer eher rhetorischen Modernisierung (Angelika Wetterer) Vorschub leisten. Diese können u. a. (un)beabsichtigte Folge einer Politik sein, die sich am Leitbild der Neutra-

Zustands waren vielfach parallel oder sequentiell geführte Diskussionen, die weder konzeptuell noch hinsichtlich ihres Problembezugs integriert waren. Der sequentielle Charakter geht darauf zurück, dass die unterschiedlichen Diskussionsstränge anlassbezogen politische Konjunkturen erlebten: Mal entzündeten sich die Diskussionen an Urteilen der Verfassungsgerichte, welche zum Beispiel die Steuerfreistellung der Existenzminima von bestimmten Familien im Einkommenssteuerbereich nicht erfüllt sahen (Sturm 1992), mal waren sie Teil einer allgemeineren Sozialstaatskritik, welche eine mangelnde Effektivität des Sozialstaats u. a. daran festmachte, dass dieser das Geld „von der rechten in die linke Tasche der Bürger“ umverteile und dabei die Förderung zu wenig auf jene konzentriere, die es „wirklich brauchen“ (mit der Stoßrichtung eines Abschmelzens von Familientransfers mit zunehmendem Einkommen) usw. Dabei war die Tatsache nicht im Blick, dass es sich hierbei in Wirklichkeit der Sache nach nicht um verschiedene Diskussionen handelt, sondern bloß um unterschiedliche Aspekte und politische Gewichtungen innerhalb derselben Diskussion – nämlich der Diskussion um die Gestaltung des Steuer- und Transfersystems, deren familienpolitische Zweckmäßigkeit jeweils abzuwägen ist.

Die Voraussetzungen für eine substantielle politische Neuverhandlung eines familienpolitischen Gesellschaftsvertrags im Lichte der sich schon lange abzeichnenden großen Probleme wurden auch durch jene Tendenz *nicht gestärkt*, welche die Sphäre dessen möglichst weit ausdehnt, was als verfassungsrechtliche Voraussetzung eines solchen Aushandlungsprozesses Geltung hat. Es liegt in der Logik politischer Prozesse, dass einzelne Interessengruppen danach trachten, möglichst viele Normierungen im Sinne ihrer Interessen als Prämisse aller Aushandlungsprozesse festzuschreiben und gleichsam in einen Politikexternen Raum des als natürlich Akzeptierten oder des verfassungsrechtlich Gegebenen zu transferieren. Ich zweifle nicht daran, dass es solch einen Raum geben muss. Wenn allerdings versucht wird, die Reichweite dieser Prämissen immer weiter auszudehnen, bleibt immer weniger Raum für problemorientierte politische Aushandlungs- und Abwägungsprozesse.

Zugespitzt formuliert: Sollte ein Paradigmenwechsel in der Familienpolitik aufgrund neu entstandener Problemlagen geboten sein, dann wird er nicht durch Verfassungsgerichte herbeizuführen sein. Er wird politisch zu gestalten sein. Die Sehnsucht nach einer unpolitischen Familienpolitik korrumptet letztlich die Perspektiven für einen kohärenten familienpolitischen Diskurs. Für Österreich zeigen die Beiträge Rudi Dujmovits' und Margareta Kreimers in diesem Band, dass solche Inkohärenzen in einem Auseinanderklaffen zwischen politischer Programmatik und tatsächlichen Maßnahmen gipfeln – aber nicht nur in Richtung „uneingelöster Wahlversprechen“. Es gibt Anzeichen, dass die sozio-ökonomische Realität auf Maßnahmenebene den politischen Diskurs überholt, der seinerseits von einer ambivalenten Modernisierung auf der Ebene individueller Einstellungen nicht zu trennen ist. Als Fazit aus all dem liegt folgende These nahe: Die etwa für Deutschland

- (1) weithin diagnostizierte Ineffektivität der Familienförderung, die sich generell auf die mangelnde Treffsicherheit gerade der steuerlichen Familienförderung bezieht (u. a. Steinbrück 2010),
- (2) die diagnostizierten Koordinationsdefizite im Reproduktionsbereich (u. a. Dingeldey 2002) und

---

lität von Familienpolitik orientiert – worauf ich noch zurückkommen werde. Gleichwohl ist Gleichstellung in einer Weise wirkmächtig geworden, sodass sie in manchen Bereichen Parameter und nicht nur regulative Idee für Politik ist.

- (3) das Zurückbleiben der Geburtenraten im historischen und internationalen Vergleich (z. B. Deutsche Bank Research 2006), aber z. T. auch hinter den bekundeten Kinderwünschen von Frauen

hängen mit der skizzierten Fragmentation des familienpolitischen Diskurses und damit einhergehenden Inkohärenzen von Familienpolitik auf der Programm- und Maßnahmenebene zusammen. Vergleichbares gilt für die Kritik, die aus verschiedenen Perspektiven an der österreichischen Familienpolitik geübt wird (vgl. die Beiträge von Franz Pretenthaler und Cornelia Sterner, Gerhard Wohlfahrt sowie Martina Agwi et al. in diesem Band).

Seit einigen Jahren hat indes der gesellschaftliche Diskurs über familienpolitisch relevante Themen vermutlich insgesamt etwas an *Kohärenz*, ganz gewiss aber sehr stark an *Gewicht* gewonnen: **Familienpolitisch relevante Themen stehen im Zentrum mehrerer thematisch überlappender Groß- und Mega-Debatten: Bildungskrise, Sozialstaatsreform, Demographie und Migration.** Diese Großdebatten sind dadurch gekennzeichnet, dass sie nicht punktuell und in spezifischen Zirkeln und Strömungen, sondern über Jahre hinweg und in so gut wie allen in Frage kommenden Foren und auf vielen Ebenen ausgetragen werden: vom Bierzelt bis zum Feuilleton, vom wissenschaftlichen Diskurs verschiedener Disziplinen bis zum Genre des Sachbuch-Bestsellers. Bisweilen werden auch in einer breiteren Öffentlichkeit einige der Zusammenhänge zwischen den Problemen thematisiert, die diesen Debatten zugrunde liegen. *Last but not least:* Die Reichweite und der Stellenwert dieser Großdebatten wird dadurch illustriert, dass nicht nur die üblichen Verdächtigen, sondern beispielsweise Ökonomen in prominenten Positionen wie Norbert Walter (als Chefökonom der Deutschen Bank) und Thilo Sarrazin (als Bundesbank-Vorstand) sich dieser Themencluster mit familienpolitischer Stoßrichtung nicht nur angenommen haben, sondern es geradezu zu ihrem Hauptthema machen – und dieses in einer Zeit, die gewiss nicht arm an finanzwirtschaftlichen Problemstellungen war und ist!

Auch die familienpolitische Diskussion im engeren Sinn ist ein Stück weit mehr problemorientiert geworden. Damit meine ich nicht zuletzt die Tatsache, dass Bewegung in lange Zeit festgefahrenen Diskussionen wie jene um das Ehegattensplitting bei der Einkommensbesteuerung in Deutschland gekommen ist.<sup>3</sup> Vor allem aber ist das ansatzweise Aufbrechen alter ideologischer und klientelpolitischer Engführungen in der Familienpolitik zu nennen; ein Aufbrechen, für das in Deutschland *Ursula von der Leyen* steht.<sup>4</sup> Es ist bemerkenswert und faszinierend, dass von der Leyen einerseits diskurspolitisch den inneren Zusammenhang zwischen verschiedenen familienpolitisch relevanten Materien (Bildung, Arbeitsmarkt, Migration) stark macht, und andererseits sich gerade durch ihre prägnant vorgetragenen Vorstöße in Richtung einer mehr problemorientierten Familienpolitik für die *erste Reihe* der Politik qualifizierte. Familienpolitik wird sozusagen zur Chefsache. Letzteres ist indes wohl kaum ohne jene weiterreichende Entwicklung vorstellbar, die es nunmehr viel deutlicher erscheinen lässt als noch in den 1990er Jahren, dass Familienpolitik kein „wichtiges Nischenthema“ im oben skizzierten Sinn ist, sondern der politische Dreh- und Angelpunkt einiger gesellschaftlicher Groß- und Megadebatten (bzw. der darin artikulierten Probleme). Oder anders gesagt: Möglicherweise verbreitet sich zur Zeit die Einsicht, dass

<sup>3</sup> Die Union diskutiert seit einigen Jahren Varianten eines Familiensplittings nach französischem Vorbild, während die SPD für ihre 2011 in Aussicht gestellte steuerpolitische Neupositionierung Änderungen in Richtung Individualbesteuerung zur Diskussion stellt.

<sup>4</sup> In Österreich haben sich der ehemalige ÖVP-Klubobmann Andreas Khol und auch Familienminister Reinhold Mitterlehner im November 2010 erstmals mit einer vergleichbar weit reichenden, inzwischen aber etwas relativierten Neupositionierung zu Wort gemeldet.

eine **integrativ und problemorientiert aufgestellte Familienpolitik jener Angelpunkt** ist, in dem diese Großdebatten – jenseits feuilletonistischem und populistischem Theaterdonner – in **politisch strategiefähige Konzepte** münden **könn(t)en**. Denn die hier angesprochenen Großdebatten gravitieren um eine Reihe von Themenclustern, deren Bestandteile durchwegs einen Bezug zum Problem der familialen Reproduktion von Gesellschaft aufweisen: Demographie, Rentenfinanzierung und Sozialstaat, Fertilität, Migration und kulturelle Reproduktion (man denke an die Leitkultur-Diskussion), Geschlechtergerechtigkeit, Bildungsprobleme und Chancenoptimierung für die heranwachsende Generation.<sup>5</sup> Es liegt in der Logik mancher der erwähnten medialen Kontexte, dass diese Debatten mitunter politisch brisante Verzerrungen hervor treiben. Bei allen damit verbundenen Risiken können diese Großdebatten jedoch einen familienpolitischen Mehrwert bieten: Sie können helfen, das Risiko von desintegrierter, klientelpolitisch eng geführter Familienpolitik plastisch hervortreten zu lassen, wenn es gelingt, die Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Großdebatten klar zu machen.

Die aktuellen Mega-Diskussionen können somit aus zwei Gründen nützlich sein: Sie führen nicht nur erheblich näher an die grundlegenden Probleme von und für Familienpolitik heran als frühere Diskussionen, sondern sie zeigen auch auf, dass die Familienpolitik in Deutschland und Österreich trotz der im internationalen Vergleich relativ hohen Fördervolumina in der Krise ist – und zwar nicht bloß wegen finanzkrisenbedingter Probleme der öffentlichen Haushalte, sondern schon seit geraumer Zeit und aus einer Reihe weiterreichender Gründe: **Familienpolitik hat nicht nur Finanzierungsprobleme, sondern Designprobleme**. Teilweise sind jene Groddiskussionen ja durch die Folgen dieser Designprobleme motiviert. Die Vielschichtigkeit dieser Problemsymptome und die nachhaltige Intensität der politischen Diskussion – Themen wie Migration und Geburtenraten sind seit vielen Jahren ein Dauerbrenner – sind klare Indizien dafür, dass familienpolitisch nicht alles im Lot ist. Es zeigen sich die Risiken einer Familienpolitik, die auf einer bloßen Addition von Partialmaßnahmen (als Antworten auf bestimmte Partikularinteressen ohne systematischen Bezug zu den Problemen, die in den Großdebatten verhandelt werden) beruht.

Ob wir einen Paradigmenwechsel in der Familienpolitik brauchen, und wenn ja, welchen, kann aber aus all diesen Diskussionen und Diagnosen nicht abgeleitet werden. Die Entwicklung eines praktikablen Designs für moderne Familienpolitik bedarf nämlich weiterer Inputs. Vor allem ist eine *Zusammenschau aller der in diesen Debatten aufgezeigten Problemhorizonte* erforderlich, und zwar auf Basis einer Analyse der Ursachen, welche die *Politik in Marktgesellschaften überhaupt zu gestaltenden Eingriffen in die Reproduktionsphäre* motiviert: In verkürzendem ökonomischem Jargon formuliert, auf Basis einer Analyse der Ursachen für **reproduktives Marktversagen**. Daraus ist zunächst abzuleiten, welche Rolle nicht-marktförmige Institutionen (in erster Linie die Familie und politikförmig gesteuerte Institutionen) im *Gesamtkontext der Organisation reproduktiv relevanter Arbeitsteilung* im Hinblick auf Leistungen in den Bereichen **Caring, Erziehung und Bildung** (im folgenden kurz **CEB**) spielen. Einige Grundmotive einer derartigen Arbeitsteilung werden wohl für alle Marktgesellschaften gelten, wohingegen sich andere als endogene Entwicklungen in der sozioökonomischen und kulturellen Dynamik ergeben werden. Daraus lässt sich die folgende Vermutung begründen: **Sowohl die Erscheinungsformen re-**

---

<sup>5</sup> Auf einer übergreifenden Ebene gehört auch die Ökologie zur Reproduktionsthematik. Darauf werde ich hier aber nicht eingehen.

***produktiven Marktversagens als auch die institutionellen Antworten darauf werden im Verlauf der marktgetriebenen Arbeitsteilungsdynamik nicht konstant bleiben.***

Dieser Band beschäftigt sich primär mit der Frage nach Eckpfeilern einer Familienpolitik, die aktuellen Problemen und Herausforderungen gerecht wird. Inwiefern eine solche Politik einen Paradigmenwechsel darstellt – und inwieweit seine Realisierung zu erwarten ist, wird auf Grundlage dieser Überlegungen sowie von Problemdiagnosen im Hinblick auf die Familienpolitik der vergangenen Jahrzehnte diskutiert. Der Versuch einer gründlichen Beantwortung der Frage nach dem Design einer zukunftsfähigen Familienpolitik setzt nämlich Überlegungen und Analysen auf vier Ebenen voraus:

*Erstens* gilt es, auf die vielfältigen *Problemsymptome* einzugehen, welche die politischen, feuilletonistischen und teils auch wissenschaftlichen Großdebatten unterschiedlicher Seriositätsgrade – von Sarrazin bis Sloterdijk – beherrschen. Dies wird in diesem Band anhand der (In)Effektivität familienpolitischer Maßnahmenbündel im Hinblick auf Verteilungsfragen (Beitrag Martina Agwi et al.) sowie der Anreizprobleme sozialstaatlicher Designs diskutiert: Franz Pretenthaler und Cornelia Sterner diagnostizieren in ihrem Beitrag für Österreich eine in Hinblick auf potentiell betroffene Familientypen sehr große Reichweite jener Anreizprobleme, die im Beitrag Gerhard Wohlfahrts mit Blick auf die unvermeidlichen Trade-offs bedarfsgeprüfter Transfers perspektiviert und akzentuiert werden.

*Zweitens* ist es für die Analyse künftiger Politikoptionen zweckmäßig, die *Wahrnehmung* dieser und anderer Probleme im politischen Diskurs verschiedener Ebenen und durch die Betroffenen zu reflektieren und mit faktischen Entwicklungen zu kontrastieren. Was hat sich in den letzten beiden Jahrzehnten in Deutschland und Österreich im Bereich Familienpolitik getan? Diese Frage wird sowohl auf der Ebene tatsächlich realisierter (und nicht realisierter) Maßnahmen (vgl. den Beitrag von Margareta Kreimer in diesem Band) diskutiert als auch auf der Ebene der Entwicklung von Problemwahrnehmung und Programmatik in den verschiedenen politischen Milieus (vgl. den Beitrag von Rudolf Dujmovits) in diesem Band) zu beantworten versucht. Faktische Koordinationsprobleme im Reproduktionsbereich gehen damit einher, dass sich so etwas wie ein reflektives Gleichgewicht in den problemrelevanten Diskursen noch kaum abzeichnet.

*Drittens* aber ist eine sozio-ökonomisch informierte Analyse dieser Probleme vonnöten. Im Beitrag Margit Schratzenstallers werden diese Probleme aktualitätsbezogen aus ökonomischer Perspektive diskutiert.

*Viertens* hat die Analyse von Familienpolitik typischerweise eine normative Dimension. Sie wäre unvollständig, wäre sie nicht zumindest anschlussfähig in Bezug auf die Frage: Was wäre eine „gute“ Familienpolitik? So nutzen Pretenthaler/Sterner einschlägig relevante Aspekte des Prinzips horizontaler Gerechtigkeit für ihre Diagnose verteilungspolitischer Schieflagen. Sigrid Leitner schlägt vor dem Hintergrund sozio-ökonomischer Rahmenbedingungen und normativer Leitmotive Kriterien für ein *Good practice*-Modell von Familienpolitik vor und diskutiert einige Perspektiven seiner Umsetzung.

In den folgenden Abschnitten des vorliegenden Einleitungsaufsatzes wird nun versucht, die Rolle von Familienpolitik in Marktgemeinschaften – zwischen funktionsbezogener Systemrelevanz und normativen Leitideen menschlicher Lebensformen - etwas grundsätzlicher zu bestimmen. Zunächst wird versucht, eine Antwort auf die Frage zu skizzieren: Weshalb brauchen offene Gesellschaften, deren Ökonomie durch die Logik dynamischer Märkte bestimmt ist, Familienpolitik – genauer: politisch gestaltete reproduktive Ermöglichungsstrukturen und Koordinationsmechanismen? (Abschnitt 2) Der dritte Abschnitt be-

schäftigt sich mit diagnostischen Koordinatensystemen zur Einordnung unterschiedlicher familienpolitischer Paradigmen, um Anhaltspunkte für die Beantwortung der Kernfrage zu gewinnen: Welches Paradigma von Familienpolitik ist offenen Gesellschaften in den ersten Jahrzehnten des 21. Jahrhunderts angemessen bzw. nicht angemessen? Dabei wird die familienpolitische Brauchbarkeit des zweidimensionalen Koordinatensystems von (De)kommodifizierung und (De)familisierung mit Blick auf die zuvor identifizierten Grundprobleme bzw. -funktionen Ermöglichung („Verteilungspolitik“) einerseits und Koordination von CEB-Leistungsprozessen („Allokationspolitik“) andererseits kritisch in den Blick genommen. In Abschnitt 4 wird gezeigt, dass die angemessene Berücksichtigung der gerade genannten Grundfunktionen eine politisch wichtige Einsicht für die Beantwortung folgender Frage erschließt: Welche Gründe sprechen dagegen, einen Paradigmenwechsel in der Familienpolitik vom Leitmotiv der Neutralität oder „Wahlfreiheit“ – also der gleichmäßigen Förderung aller Familienformen – her zu denken? Der abschließende Ausblick akzentuiert einige Schlussfolgerungen.

## **2 Zur Systemrelevanz von Familienpolitik: Weshalb bedürfen moderne Marktgesellschaften überhaupt einer Familienpolitik?**

Um die heterogenen Diskurse mit familienpolitischem Problemhorizont einzuordnen und den oben erwähnten Großdebatten einen gemeinsamen Rahmen zu geben, müssen wir hinsichtlich zweier Fragen Klarheit schaffen. Erstens: *Auf welchen Ebenen ist die Reproduktion menschlicher Gesellschaften mit Koordinationsproblemen verbunden, die nur durch Menschen-gemachte Normen, Institutionen und Mechanismen zu bewältigen sind?* Der Hintergrund dieser Frage ist, dass die Reproduktion menschlicher Gesellschaften nicht rein biologisch zu fassen ist. Sie umfasst die Reproduktion von Kultur, Zivilisation und eines ganzen Komplexes individueller und sozialer Produktivkräfte (in ökonomischem Jargon: von Humankapital, Sozialkapital und kulturellem Kapital). Daher ist zu vermuten, dass sich als Antwort auf diesen Mehr-Ebenen-Komplex reproduktiver Koordinationsprobleme ein Mehr-Ebenen-Gefüge von Normen, Institutionen und Mechanismen herausbilden wird. Diese Koordinationsprobleme reichen von der Koordination von Erwartungen im Kontext reproduktionsbezogener Aspekte von Lebensentwürfen<sup>6</sup> bis zur Koordination im Kontext der Organisation und Leistung von CEB-Arbeit (z. B.: Was soll die Schule leisten? Was die Familie? Wie werden verschiedene Leistungsprozesse koordiniert? Welche Formen geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung gibt es, und was ist deren Funktion? Wo und weshalb besteht die Gefahr von Koordinations- und Leistungsdefiziten?)

Zweitens: Welche systematischen Probleme ergeben sich im Prozess marktwirtschaftlicher Arbeitsteilungsdynamik für familiäre Reproduktion – und inwiefern sind diese systematischen Probleme (nur) durch politisch gesteuerte Institutionen und Mechanismen lösbar? Der Hintergrund dieser zweiten Frage ist, dass die moderne marktförmige Arbeitsteilungsdynamik das Potential hat, die Wirkungsweise jenes Mehr-Ebenen-Gefüges auf Reproduktionsprozesse in dramatischer Weise zu verändern.

Die Antworten auf diese Fragen vermitteln Einsichten in den grundlegend systemrelevanten Charakter von Familienpolitik. In der Tat wurde und wird in vielen Diskurssträngen

---

<sup>6</sup> Dingeldey (2002, 15ff) konzeptualisiert etwas den *Gender Contract* als Koordinationsmechanismus.

der systemrelevante Charakter von Familien- und Sozialpolitik übersehen. Diese Systemrelevanz beruht:

- auf den Rückwirkungen der Koordination des Reproduktionssystems auf sozio-ökonomische *outcomes*,<sup>7</sup>
- auf dem *Potential des Marktsystems zur Änderung der Funktionsweise und der Ergebnismuster reproduktiv relevanter Koordinationsmechanismen, Institutionen und Normen* (vgl. v.a. Abschnitt 4);
- auf der Tatsache, dass Familien- und Sozialpolitik in Marktwirtschaften im Wesentlichen immer als – mehr oder minder gelingende – *Antwort auf solche Probleme* zu verstehen ist – Probleme, die aus Wechselwirkungen zwischen Märkten und reproduktiv relevanten Koordinationsprozessen menschlicher Gesellschaften resultieren.

Betrachten wir das Hineinwirken von Marktdynamik in die Reproduktionsbedingungen etwas genauer. Ein zentrales Element dieser Bedingungen ist die *soziale und familiale* Arbeitsteilung in Bezug auf CEB-Leistungen. Zum einen sind viele der damit verbundenen Leistungsprozesse mit *Öffentliche-Güter-Problematiken* verschiedenster Ebenen verbunden, beginnend mit der Ebene haushaltsspezifischer öffentlicher Güter. Zum anderen beruht die Dynamik moderner Wirtschaft auf der Dynamik einer sich auf allen Ebenen (vom Mikrobereich der Produktion bis hin zur globalen Ebene) ständig fortentwickelnden Arbeitsteilung: Die moderne ökonomische Arbeitsteilung ist zukunftsoffen und nicht statisch – das ist die Pointe von Adam Smiths berühmter Theorie der Arbeitsteilung. Insbesondere erzeugt diese Marktdynamik ständig neue Bedingungen für die marktförmige Nutzung der Arbeit von Männern, Frauen, Jugendlichen, Kindern, Menschen unterschiedlicher Qualifikationsgrade und -typen usw. Die Änderung dieser Bedingungen impliziert eine Änderung der Opportunitätskostenmuster für CEB-Arbeit unterschiedlicher Familienmitglieder. Vor diesem Hintergrund wäre es in hohem Maße erstaunlich, wenn die *Bedingungen von CEB-Arbeitsteilung* und damit auch die Funktionsweise der „Lösungsmechanismen“ reproduktionsrelevanter Koordinationsprobleme über sehr lange Zeiträume konstant blieben.

Schon Adam Smith hat gesehen, dass dem nicht so ist. Vielmehr birgt die *Arbeitsteilungsdynamik endogen Tendenzen zu Reproduktionskrisen*. Mitunter hängen diese Reproduktionskrisen mit neuen Formen der sozialen Spaltung und der Diskriminierung zusammen, die zu den ungeplanten Effekten der Arbeitsteilungsdynamik gehören. Aus einer solchen Perspektive ist Familienpolitik die *Antwort* auf solche Krisenpotentiale und sollte in einer längerfristigen Perspektive die Funktionsfähigkeit reproduktiver CEB-Arbeitsteilung im Blick haben. Eine solche Politik wird trotz ihrer Bedingtheit durch Systemprobleme typischerweise *gestaltenden Charakter* haben und explizit oder implizit einen *normativen Überschuss* aufweisen. Denn gerade bei solch komplexen Koordinationsproblemen sind Freiheitsgrade im Hinblick auf die Lösungsarrangements zu erwarten.<sup>8</sup> Einer dieser Freiheitsgrade betrifft die *Verteilung von Vorteilen*, etwa im Hinblick auf die Geschlechter. Würden diese Freiheitsgrade nicht existieren, wären Diskussionen um Gerechtigkeit der Familienpolitik oder Kritik an asymmetrischer Macht in Familien wenig praxisrelevant.

---

<sup>7</sup> Dingeldey 2002 untersucht diesbezüglich Arbeitsmarktsstruktur, Armutsrisiko und Reproduktionsrate.

<sup>8</sup> Dass solche Freiheitsgrade zu erwarten sind, lässt sich u. a. aus spieltheoretischen Analysen der zugrundeliegenden Koordinationsprobleme erschließen („multiple Gleichgewichte“).

Aber noch ein zweiter Gedanke führt zu derselben Schlussfolgerung, nämlich dass Familienpolitik nicht eine vollständig von vorliegenden Problemkonstellationen bestimmte Angelegenheit ist, sondern ein Gestaltungselement mit Raum für normative Diskussionen enthält. Der Reproduktionsbereich menschlicher Gesellschaften ist nicht als heteronom bestimmtes Anhängsel der Ökonomie aufzufassen (ein Gesichtspunkt der etwa in den Schriften Sigrid Leitners ganz allgemein und speziell in ihrem expliziten Bezug auf die normative Seite des Problems in ihrem Beitrag zu diesem Band von Bedeutung ist). Die Bedeutung der Reproduktionssphäre für das menschliche Leben geht über die biologische Reproduktion hinaus, umfasst die Ausbildung von Identitäten und spezifischer Wertbeziehungen und hat eigene Logiken. Fazit: Politische Gestaltung wird insgesamt am besten als *responsive* Gestaltung im Lichte diagnostizierter Probleme aufzufassen sein – nicht als Gestaltung aufgrund rein normativer Setzung oder als Ergebnis eines reinen Machtspiels.

Im Sinn des eben Ausgeführten dürften zwei weitere Gesichtspunkte einleuchten, die für Diskussionen um Familienpolitik wichtig sind. Erstens: Die Dynamik der Märkte lässt sich nicht durch ein starres (traditionales oder politisch gesetztes) normatives Korsett ein für allemal eingrenzen (dies gilt auch für andere Bereiche politisch implementierter Regulierung). Ideen, die Reproduktionssphäre zu schützen, indem ganz bestimmte familiale Muster durch ein politisch gesetztes Maßnahmenbündel gestützt werden, sind immer nur unter bestimmten kontingenten Bedingungen realisierbar, deren dauerhaftes Vorliegen in säkularem Zeitrahmen in einer dynamischen Wirtschaft unwahrscheinlich ist. Zweitens: Problembezogene politische Antworten auf die kontingenzen *Bedingungen der Arbeitsteilung im Reproduktionsbereich (Caring, Bildung, Erziehung)* sind nicht zureichend unter der Metapher des Generationenvertrags zu diskutieren. Wenn man schon die Metapher des Vertrags bemüht, wäre hier ein ganzes Geflecht von Verträgen mit zu denken: Zwischen den Geschlechtern, den verschiedenen (Sub-)Kulturen und Familienformen – und auch zwischen den sozialen Schichten.

Der systemrelevante Charakter von Familien- und Sozialpolitik wird in erstaunlich vielen Diskursen übersehen. Es wird auch heute oft davon abstrahiert,<sup>9</sup> dass solche Politiken nicht in einem sozio-ökonomischen Nirwana stattfinden und auch nicht in der athenischen Demokratie zur Zeit des Sokrates, die klassisch Gebildete gerne bemühen, um heutige Missstände plastischer hervortreten zu lassen. Sie finden in einer dynamischen Marktwirtschaft mit einem beachtlichen öffentlichen Sektor statt, einer Ökonomie, die gerade einen Globalisierungsschub in mehreren Dimensionen durchlebt, welcher das Gefüge der Arbeitsteilung und Spezialisierung wiederum dramatisch verändert. Die Verbreitung von sozialtheoretisch naiven, oft moralisierenden Diskussionen um Sozial- und Familienpolitik ist deswegen erstaunlich, weil die eben skizzierte Grundproblematik, welche Familienpolitik in Marktwirtschaften systemrelevant und zu einem integrativen Teil der institutionellen Gestaltung macht, seit langer Zeit im sozialtheoretischen und ökonomischen Diskurs unter-

---

<sup>9</sup> Geradezu Kondensate der Ausblendung der Systemrelevanz von sozialstaatlicher Gestaltungen sind manche Texte von Philosophen (vgl. die von Peter Sloterdijk veranlasste Feuilletondebatte um den Sozialstaat im Herbst 2009) und Soziologen (z. B. Kaube 2010), und Kulturwissenschaftlern, die sich in kritischer Absicht mit dem Sozialstaat auseinandersetzen (vgl. die Einleitung von Bohrer et al. und einige andere Beiträge in dem Merkur-Band, in dem auch Kaube (2010) publiziert wurde). Auch der in vielem umsichtige Essay des Philosophen Wolfgang Kersting (2010) stellt nur eine – von Ökonomen schon lange Zeit systematisch diskutierte – der Dimensionen von Systemrelevanz heraus, nämlich die sozialstaatlich induzierten Verhaltensanreize, deren empirische Wirkungsweise übrigens immer im Zusammenwirken mit den von der Marktdynamik ausgehenden Anreize untersucht werden muss.

schiedlicher Strömungen wahrgenommen wird. Sie wird wahrgenommen, seit Eigendynamik, Entgrenzungstendenzen und „kreative Zerstörung“ in der Marktwirtschaft einerseits als Verheißung auf höheren Wohlstand, andererseits aber als Erosionspotential für tradierte Werte und Institutionen begriffen wurden.

Insbesondere wurde sie von liberalen Ökonomen einerseits und von Denkern wie Karl Marx andererseits wahrgenommen. Die Problemstellungen dieser Ökonomen hatten an sich weniger Familienpolitik und Sozialpolitik als die Entwicklung kapitalistischer Marktwirtschaften insgesamt zum Gegenstand. Ausgangspunkt ihrer Beschäftigung mit diesem Themenkomplex ist eine gemeinsame Einsicht: *Die Sphäre familialer Reproduktion ist nicht automatisch kompatibel mit der Dynamik freier Märkte. Vielmehr kann diese Dynamik systematisch Tendenzen enthalten, welche eine Krise der Reproduktion impliziert, weil bestehende CEB-Arbeitsteilungsmuster „gestört“ werden.* Die derzeit oft diagnostizierte „Überforderung“ von Familien (die sich für Familien unterschiedlicher sozialer Schichten in unterschiedlicher Weise und mit unterschiedlichen Folgen – von Bildungsproblemen bis zu schichtspezifisch niedrigen Geburtenraten – manifestiert) kann als Anzeichen für solche Störungen gewertet werden.

Im Gesamtkontext familialer Reproduktion gibt es in modernen Marktgemeinschaften eine Reihe permanent wirksamer Faktoren, welche mit den ökonomischen Rahmenbedingungen gelingender Reproduktion konfigurieren, weil sie tendenziell die Einkommensteilungs-, Sozialisierungs- und Bildungsfunktion jener Kleinfamilienformen überfordern, die nicht zuletzt angesichts der Mobilitäts- und Flexibilitätsbedürfnisse moderner Arbeitsmärkte entstanden sind und die auch in Phasen grundsätzlich funktionierender CEB-Arrangements politisch bearbeitet werden müssen. Es sind dies:

- Unterschiedliche Erwerbspotentiale und CEB-Bedarfe im Lebenszyklus
- Einkommensrisiken aufgrund wirtschaftlichen Strukturwandels, welcher früher erwerbsrelevante Fähigkeiten entwertet
- Subjektiv bedingte Einkommensrisiken (Erwerbsunfähigkeit)
- Einkommensrisiken aufgrund der Instabilität familiärer Beziehungen.

Ich schließe diesen Abschnitt mit einer Betrachtung der aktuellen Megadiskussionen mit reproduktionspolitischer Tangente im Lichte der eben skizzierten Überlegungen. Es ist kaum zu übersehen, dass große Teile der im einleitenden Abschnitt thematisierten neueren Megadiskussionen für sich betrachtet stark ideologisiert, kaum ernsthaft lösungsorientiert und auch in der Problemdiagnose mehr oder weniger verzerrt bzw. einseitig sind. Ein Umstand ist indes bei allen Verzerrungen besonders zu betonen: Die Sarrazin-These (2010), wonach Deutschland im Begriff sei, sich abzuschaffen, beruht letztlich auf einer familienpolitisch hochbrisanten Zuspritzung bestimmter Sichtweisen zur Problematik der Reproduktion der Gesellschaft, die weit näher zum Kern der oben skizzierten Probleme führt als die früheren Nischen-Diskussionen, die um Dinge wie die adäquate Steuerfreistellung der Existenzminima aller Familienmitglieder etc. kreisten. Sarrazins Sichtweisen enthalten fragwürdige Elemente, aber sie werden mehr oder weniger deutlich im Kontext der Dynamik von Bedingungen diskutiert, die durchaus aktuelle Relevanz besitzen: Globalisierung, hohe Mobilität, kulturelle Diversität. Sarrazins Zuspritzung beruht – auch jenseits ihres viel kritisierten biologistischen Zuschnitts – auf einer eigentümlichen Sichtweise zur Reproduktion von Gesellschaft, Kulturen und Sozialstruktur. Und zwar beruht sie auf der Sichtweise, dass sich dies alles dann und nur dann reproduziert, wenn eine *familiale* Reproduktion von

„Leistungseliten“, also der Trägerschichten von Intelligenz, Leistungsbereitschaft und kultureller Identität (weil sie und nur sie bringen, wie Sarrazin unterstellt, ihren Kindern „Wanderers Nachtlied“ von Goethe bei) stattfindet.

Die Hauptrichtung dieser Sichtweise zur Reproduktion von Elite und Kultur (wenn auch nicht das als eher obskur eingestufte biologistisch-genetisch-eugenische Argumentationskonglomerat) stößt, wie derzeit zu beobachten ist, inner- und außerhalb der Eliten auf beachtliche Resonanz. Denn einerseits gehört das Abstellen öffentlicher Familienpolitik auf schichtspezifische Bedarfe seit jeher zu den fest verankerten Leitmotiven gerade des deutschen Familienlastenausgleichs (realisiert durch Steuerfreibeträge und Splitting). Anderseits erlangte all dies neue Brisanz im Lichte der Debatten um die „niedrigen Geburtenquoten“ bei Akademikerinnen (vgl. differenzierend Deutsche Bank Research 2006) und Migrationsproblemen. Auch in Hinblick auf die Chronologie der verschiedenen Großdebatten mussten früher oder später Sichtweisen à la Sarrazin auf den Tisch kommen. Denn es ist eine schon länger andauernde Entwicklung eines auf Reproduktion fokussierten Diskussionsstrangs zu beobachten. Thilo Sarrazins Diagnose eines totalen und perspektivisch katastrophalen Staats- und Marktversagens in puncto Reproduktion ist deren vorläufiger Kulminationspunkt: Deutschland schafft sich ab.

Im Hinblick auf die familienpolitische Dimension des Untergangsdiskurses um den Kranken Mann Deutschland lassen sich folgende Phasen unterscheiden. 1. Phase: Im deutschsprachigen Raum war es zunächst der Themencluster: Demographie und Rentensystem (signalisiert durch Reizvokabeln wie Vergreisung, Methusalem-Komplott etc.), welche in zunehmender Klarheit *pro-natalistische Ziele der Familienpolitik* aus jener ideologischen Quarantäne holten, in welcher sie in Deutschland und Österreich durch ihre historische Verknüpfung mit dem Nationalsozialismus geraten waren. Als Zielgröße wurde dabei meist eine Geburtenrate in Raum gestellt, die auf langfristige Konstanz der Bevölkerung ausgerichtet ist. 2. Phase: Bildungs- und Migrationsdiskussionen (veranlasst z. B. durch PISA Studien und Befunde über Bildungsdefizite bei der zweiten und dritten Migrantengeneration) machten vielen klar, dass eine naive pro-natalistische Politik die Probleme nicht lösen würde, sondern dass die Reproduktionsdiskussion einer qualitativen Dimension bedarf. 3. Phase: Nunmehr dreht sich die Diskussion letztlich darum, ob eine Politik der Chancengleichheit (chancenorientierte Familienförderung, Bildung und Integration) wünschenswert sei, oder aber die konsequente Neuaufstellung einer stark familialistischen Familienpolitik zur familialen Reproduktion von Leistungseliten, für die Sarrazin ebenso plädiert wie für Ideen einer weit gefassten qualitativen Optimierung des Reproduktionsprozesses im Sinne einer „westlichen“ Leitkultur unter Einbezug genetischer Gesichtspunkte.

Gewiss würde eine sozialtheoretisch seriöse Aufarbeitung dieser Probleme eher mehr Gewicht auf die Analyse der Bedingungen von CEB-Arbeitsteilung legen, als sich auf biologistische Spekulationen und eugenische Optimierungsfantasien zurückziehen. Dennoch ist Sarrazins Beitrag Indiz für das neue und größere Gewicht der familienpolitischen Agenda, für mehr Problemorientierung, aber auch für die neuartige Brisanz der ideologisch-politischen Gemengelage. Vergleichen wir diese Diskussionen mit früheren Diskurssträngen, dann ist doch kaum zu übersehen, dass die neueren Diskussionen jedenfalls in den Kernzonen echter, aus der sozio-ökonomischen Dynamik erwachsenen Problemen angesiedelt sind, die vernünftig als politische Probleme formuliert werden können.

Dagegen waren in den 1990er Jahren Diskussionen um familienpolitisch motivierte Gestaltungen im Steuer- und Transfermuster von normativen Vorstellungen bestimmt, welche von Steuerjuristen mit mehr oder weniger zufälliger (vielleicht auch von ihrem schicht- und gender-spezifischen Erfahrungshintergrund geprägten) familienpolitischer Problemwahrnehmung entwickelt wurden.<sup>10</sup> Ganz zu schweigen von bestimmten divergenten ideologisierten Perspektiven, die nur eines gemeinsam hatten: Das Fehlen jeglichen Sensoriums für soziale Probleme und realistische Perspektiven im Bereich familialer Reproduktion. Mittlerweile kann man einschlägige Diskurse als Monumente der Borniertheit konservativer und progressiver Subkulturen bezeichnen: Der konservative Diskurs gipfelte noch in den 1970ern in propagandistischen Episoden wie der *Schlüsselkinder-Kampagne* (gegen berufstätige Mütter gerichtet), welche perspektivisch ebenso wenig tragfähig war wie Teile der Post-1968er Ideologie, welche einerseits die „Kleinfamilie“ verdammt, andererseits aber sich um Fragen einer problemgerechten sozialpolitischen Stützung reproduktiver Strukturen (Ermöglichungsstrukturen für i.w.S. produktiv relevante Beziehungen und Leistungen) keinen Deut scherte.

### 3 Alternative Paradigmen und ihre Systematisierung

#### 3.1 Vom Living wage zum Schrebergarten

Es wird zu Recht betont, dass die analytische Vernachlässigung der Reproduktionssphäre (die vielfach implizit oder explizit als uniform und stabil vorausgesetzt wird, oder aber Gegenstand androzentrischer Projektionen war) zu einem blinden Fleck in der Ökonomik, aber auch der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung führte (z.B. Dingeldey 2002). Obwohl die analytische Ausblendung der mit der Reproduktionssphäre verbundenen Koordinationsprobleme ein bemerkenswertes Faktum mit eklatanten theoriestrategischen und politischen Folgen ist, sollte zunächst doch nicht übersehen werden, dass die *besonderen Probleme marktförmiger Dynamik für den Reproduktionsbereich* in ganz verschiedenen sozialtheoretischen und ökonomischen Diskursen durchaus präsent waren. Die Rolle der Familie in einer dynamischen Marktwirtschaft stellt eine alte Herausforderung dar, welche sich schon in der nach-mittelalterlichen Scholastik in normativen Vorstellungen von einer an reproduktiven Grundbedürfnissen orientierten Lohnbildung verdichtete (Familienlohn)<sup>11</sup> – dies zu einer Zeit, wo Familienpolitik im heutigen Sinn mangels hierzu geeigneter Institutionen unvorstellbar war.

Die Idee eines reproductionstauglichen Familienlohns ist auch Adam Smith nicht fremd, der diesen als integrativen Bestandteil einer progressiven Prosperitätsdynamik sieht, wohingegen zu niedrige Löhne mit einem regressiven *declining state* der Gesamtgesellschaft einhergehen. Adam Smith expliziert überdies, in welcher Weise von der marktwirtschaftlichen Spezialisierungsdynamik eine Änderung reproduktiv relevanter Opportunitätskosten-Muster ausgehen kann. Dadurch werden manche Aktivitäten kostspieliger, die für die quantitative und qualitative Reproduktion wichtig sind. Kurz gesagt, die Spezialisie-

<sup>10</sup> Diese Vorstellungen bestehen immer noch und werden in den entsprechenden Diskursen auch eingebracht, sind aber im Lichte der Groß-Debatten doch einer stärkeren Relativierung ausgesetzt.

<sup>11</sup> Vgl. z. B. Langholm (1998), Noell (2006) und die Debatten um den *Living wage* mit Autoren wie Ryan zu Beginn des 20. Jahrhunderts.

rungsdynamik erzeugt gemäß Smith einen Opportunitätskostendruck auf Erziehung und Bildung. Von daher begründet er etwa steuerfinanzierte öffentliche Maßnahmen im Bereich der Bildungspolitik zur Stützung einer *adäquaten* Reproduktion der Gesellschaft.

Die Entwicklung der ökonomischen Theorie und der wechselvollen historischen Dynamik von Marktwirtschaften begünstigte in der Folge die Einsicht, dass politische Gestaltung in weiteren Bereichen der Reproduktionssicherung notwendig ist, weil die Bedingungen des Arbeitsmarkts eben nicht immer einen „*living wage*“ für alle Familien hergeben. In analoger Weise wurden aus den Dynamiken der Marktwirtschaft und deren Charakteristika ganz unterschiedliche institutionelle und politische Maßnahmen abgeleitet. Im Gefolge der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre wurden beispielsweise weithin Zusammenhänge zwischen marktförmiger Spezialisierungsdynamik, Wachstum und Krise wahrgenommen. Der führende deutsche Ordoliberalen *Wilhelm Röpke* (1942) diagnostizierte etwa im Anschluss an die Weltwirtschaftskrise eine an die Grundfesten unserer Zivilisation reichende „Gesellschaftskrisis der Gegenwart“, welche die Bedingungen gesellschaftlich-kultureller Reproduktion akut bedroht. Diese Bedingungen schließen für ihn materielle und nichtmaterielle Aspekte ein: Marktförmige Konkurrenz ist für ihn ein „Moralzehrer“ – Moral und Kultur muss in Familien und Gemeinschaften gelernt werden. Daher sind nichtmarktförmige Ermöglichungsstrukturen erforderlich, welche die materiellen und ideellen Grundlagen für Familien- und Gemeinschaftsleben angesichts der Wechselfälle der Marktdynamik sichern und qualitativ entsprechende soziale Beziehungsnetze außerhalb der marktförmigen Konkurrenz ermöglichen. Da er kein Freund staatlicher Intervention war, propagierte Röpke als Lösung u. a. Ermöglichungsstrukturen für Subsistenzlandwirtschaft (einschließlich der dazu notwendigen Trendumkehr in puncto Urbanisierung) als robusten Existenzsicherungsmechanismus für Arbeiterfamilien in krisenbedingten Wechselfällen, welche Arbeitslosigkeit, also den erzwungenen temporären Rückzug aus der marktförmig organisierten Arbeitsteilung mit sich bringen.

Röpkes Idee liegt der Gedanke einer angesichts mehrdimensionaler Reproduktionskrisen notwendigen partiellen *Entkoppelung* der Bedingungen familialer Reproduktion von Marktbedingungen am Arbeitsmarkt zugrunde. Dies soll durch Schaffung verfügsrechtlicher Strukturen geschehen, welche Familien krisenfest machen. In dieser Perspektive geht es darum, die Funktionstüchtigkeit der Familie als reproduktiven Existenzsicherungsmechanismus (wieder) zu stärken – und zwar durch Stärkung ihrer produktiven Basis im Bereich der Grundversorgung mit Nahrungsmitteln und Wohnen. Eine Basis, welche durch Mobilität, Trend zur Kleinfamilie, Auslagerung produktiver Tätigkeit aus dem Bereich der Hauswirtschaft, Urbanisierung und Industrialisierung erodiert.

### 3.2 Dekommodifizierung und die Familie

An dieser Stelle liegt es nahe, auf den von Esping-Andersen (1990) zur Klassifizierung verschiedener Sozialstaatstypen verwendeten Begriff der Dekommodifizierung einzugehen. Denn die bislang skizzierten Vorstellungen (*Living wage*, Familienlohn und Röpkes erweiterte Schrebergartenvision) sind allesamt nicht Beispiele dekommodifizierender Familienpolitik im Sinn Esping-Andersens. Jene Vorstellungen sind durchwegs auf die Prämissen grundsätzlich funktionierender Erwerbsverhältnisse (vorzugsweise der Familienväter) geprägt. Dekommodifizierung im Sinn Esping-Andersens bedeutet indes, dass die mensch-

liche Existenz und insbesondere auch Reproduktion *insgesamt vom Zwang zur Erwerbsarbeit entkoppelt* wird. Das Konzept der Dekommodifizierung ist also an jenen Wandel der sozio-ökonomischen Verhältnisse, Werte und Normen geknüpft, welcher dazu führt, dass hinreichendes Erwerbspotential und dessen Nutzung nicht als Bedingung für Existenzsicherung und insbesondere nicht mehr als die bindende Beschränkung bei Fertilitätsentscheidungen wirkt. Derartige Dekommodifizierung ist einem Wandel im Sinne einer progressiven Aufklärung geschuldet, in deren politischem Horizont das *Citizenship-Recht* auf eine von den Wechselfällen der Arbeitsmärkte unabhängige Sicherung der Existenz entstand. Dekommodifizierung wäre in einer Marktwirtschaft perfekt realisiert durch ein unbedingtes Grundeinkommen und ist in der Realität durch das skandinavische Sozialstaatsmodell mit seinem Grundmotiv universalistischer Leistungen am weitestgehenden angenähert.

In dem bekannten und mittlerweile verschiedentlich differenzierten und modifizierten Klassifizierungsansatz wird im Anschluss an Esping-Andersens „drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus“ (1990) ein zweidimensionales Koordinatensystem verwendet, das neben dem Dekommodifizierungsgrad auch den Defamilisierungsgrad (welcher sich auf das Ausmaß von Outsourcing früher typischer Familienproduktionsleistungen bezieht) berücksichtigt. Neben dem konservativen Sozialstaatstyp (relativ niedrige Dekommodifizierungs- und Defamilisierungsgrade) und dem skandinavischen Typ (relativ hohe Dekommodifizierungs- und Defamilisierungsgrade) wird der liberale Sozialstaat (geringer Dekommodifizierungs- und relativ hoher Defamilisierungsgrad) unterschieden. Röpkes Vorstellungen zielten, wie es scheint, auf Ermöglichungsstrukturen ab, bei denen Dekommodifizierung und Defamilisierung minimiert werden.

Das Paradigma der konservativen Sozialstaaten ist an der prioritären Stützung der Familie als Ort der Bereitstellung von *Caring-, Sozialisierungs- und Bildungsleistungen* orientiert. Der Staat und andere öffentliche Institutionen sollen primär helfen, dass die Rahmenbedingungen und die materielle Basis für familiale Reproduktion und familial bereitgestellte Leistungen „stimmen“. Das heißt, nur im Falle ganz unabsehbarer Notwendigkeiten soll die Bereitstellung dieser Leistungen an den Staat oder/und den Markt „delegiert“ (outgesourct) werden. Anders gesagt: Das Paradigma ist ebenfalls der Minimierung von Outsourcing verpflichtet. Einer der in Deutschland und Österreich allgemein akzeptierten Fälle von Outsourcing betrifft die öffentliche Bereitstellung von Bildungsleistungen zu mindest im Rahmen der allgemeinen Schulpflicht, allerdings nur im Rahmen eines Halbtagschul-Modells, welches einen entsprechenden Raum für ergänzende Leistungen (vorzugsweise erbracht durch die Mutter) im Familienverband bietet. Gerade weil dieses Modell von Familienpolitik nach eigenem Verständnis dem Ideal einer politikfreien Familienpolitik entspricht, hat es immer ein ganz bestimmtes Familienmodell zum Fixpunkt. Traditionell war das typischerweise das Modell der Ernährer-Familie, auf deren Stützung eine ganze Reihe von Arrangements zugeschnitten war. Röpkes Vision entspricht diesem Muster in einprägsamer Weise.

### 3.3 Familienpolitik hat Verteilungs- und Koordinationseffekte

Man kann den eben skizzierten Rahmen (einschließlich der inzwischen vorgeschlagenen Differenzierungen, Lessenich/Ostner 1998) als grobe Einordnung existierender wohlfahrtsstaatlicher Arrangements verstehen. Fragwürdiger ist es, sie als Grundmuster alternativer

Paradigmen der Familienpolitik in der Zukunft zu betrachten. Die Gründe dafür können wie folgt zusammengefasst werden: Der Familiisierungsgrad ist zwar zentraler Bestandteil des eben skizzierten zweidimensionalen Koordinatensystems, aber der Reproduktionsbereich und seine Koordinationsmechanismen werden insgesamt unzureichend erfasst. *Der (De)familiisierungsgrad ist ein unzureichendes Konzept zur Analyse der institutionellen Arrangements, die in den verschiedenen Gesellschaften CEB-Arbeitsteilung koordinieren.* Der (De)kommodifizierungsgrad wiederum ist ein zu abstraktes Kriterium, um die systematischen *Verteilungsimplikationen unterschiedlicher familienpolitischer Paradigmen* in den Blick zu nehmen. Es gibt tatsächlich den eingangs genannten blinden Fleck (Dingeldey 2002).

Die Ursache für diesen blinden Fleck ist wie folgt zu skizzieren: Die Kategorie der Dekommodifizierung erfasst reproduktive Koordinationsprobleme nur in einer Art negativem Reflex, wohingegen die Kategorie der Defamilisierung nicht die Koordinationsprobleme, sondern eine ganz bestimmte Form ihrer „Lösung“ als Referenzfolie verwendet. Zur Klassifizierung ganz unterschiedlicher reproduktiver Koordinationsmechanismen und Ermöglichungsstrukturen sind diese Koordinaten folglich wenig geeignet. Dekommodifizierung knüpft an einer spezifischen Form der Zurückdrängung des Arbeitsmarkts als Zwangsmechanismus an: Der Zwang zum Verkauf der Arbeitskraft wird gemindert oder entfällt. Dies ist primär einmal interessant für institutionelle Arrangements und die Bedingungen auf Arbeitsmärkten und in den Erwerbsbeziehungen. Weiterhin ist klar, dass Auswirkungen auf die Bedingungen familialer Reproduktion zu erwarten sind. Allerdings ist zweierlei zu betonen:

(1) Dekommodifizierung im dargestellten Sinn bedeutet nicht wirklich notwendigerweise eine generelle Zurückdrängung des Marktmechanismus, sondern nur eine Änderung seiner Spielregeln (betreffend in erster Linie die Spielregeln des Arbeitsmarkts), nur findet diese Änderung mit andern Instrumenten statt als etwa im Fall arbeitsrechtlicher Bestimmungen. Man könnte auch sagen: Der Markt als *Zwangsmechanismus*<sup>12</sup> wird an einer wichtigen Stelle auf bestimmte Weise zurückgedrängt. Die Reichweite des Marktes als *Koordinationsmechanismus* kann womöglich sogar zunehmen, weil Menschen, die zuvor am prekären Rand des Marktsystems standen, dank des Einkommenseffekts der Dekommodifizierungspolitik nunmehr zu *vollwertigen MarktteilnehmerInnen werden und voll am liberalen Spiel preisgesteuerter Substitutionsprozesse teilnehmen* können.

(2) Der Marktmechanismus ist ein Mechanismus, von dem wir (wie oben argumentiert) von Haus aus nicht erwarten können, dass er sozio-kulturelle Reproduktion sicherstellen kann. Marktgemeinschaften sind von Reproduktionskrisen bedroht. Aber die mit Dekommodifizierung verbundene Änderung marktförmiger Spielregeln sagt *per se* noch nichts darüber aus, in welchem Umfang, in welcher Weise - und für wen! - praktikable Ermöglichungsstrukturen für Reproduktion entstehen. Anders gesagt: *Es ist zwar durchaus damit zu rechnen, dass gerade der erwerbsbezogene Zwangsmechanismus-Aspekt des Marktes per se reproduktionsprekäre Tendenzen in sich birgt. Welche reproduktiv relevanten Koordinationsleistungen nach der Zurückdrängung dieser Zwangsfunktion ermöglicht bzw. auch destabilisiert werden, bleibt jedoch offen.*

---

<sup>12</sup> Auf den Aspekt des Zwangs im Marktsystem hat neben Marx auch u. a. Paul Samuelson (1966, 1415) hingewiesen: „....the price system is .... a method of coercion.“ Der analytische Hintergrund der Doppelnatürlichkeit des Marktes als Zwangs- und Koordinationsmechanismen erschließt sich z. B. in Ostroy und Makowski (2001), während Langholm (1998) ihren ideengeschichtlichen Hintergrund ausleuchtet.

Auf der Mikroebene kommen damit Koordinationsprozesse für reproduktionsrelevante CEB-Leistungen nicht in den Blick. Auf der Makroebene bietet das Konzept der Dekommodifizierung kaum Anhaltspunkte für die Analyse der Verbindung von Familienpolitik zu systemischen Problemen, zu deren Lösung Familienpolitik eventuell beizutragen geeignet ist. Die Systemrelevanz von Familienpolitik kommt nur in ganz abstrakter und spekulativer Weise in den Blick, nämlich hinsichtlich des *potentiell* transformatorischen Charakters von Dekommodifizierung für markt- und nichtmarktförmige Aktivitäten (im Hinblick auf das Grundeinkommen trefflich beschrieben von van Parijs 1995). Schließlich ist „Dekommodifizierung“ nicht gut geeignet, politisch oder anderweitig induzierte Mechanismen in einen differenzierenden Blick zu nehmen, deren *modus operandi* nicht auf der skizzierten Form einer selektiven Zurückdrängung des Zwangscharakters des (Arbeits-) Markts, sondern auf anderen Formen der *Modifikation* oder Einbettung von Marktbeziehungen beruht (z. B. durch eine steuerbedingte Modifikation des Systems der relativen Preise oder durch Arbeitsmarktregulierung, kollektive Lohn- und Beschäftigungspolitik usw.). Schon eine merkliche steuerliche Berücksichtigung von Familie und Kindern führt zu einem impliziten öffentlichen Finanzierungsbeitrag, wodurch die Kopplung von verfügbarem Einkommen an das Brutto-Markteinkommen abgeschwächt wird. All diese Maßnahmen werden (ebenso wie Dekommodifizierungsmaßnahmen im üblichen Sinn) typischerweise Einkommenseffekte, aber auch opportunitätskosteninduzierte *Substitutionseffekte* haben, die reproduktionsrelevante Koordinationsprozesse stützen oder behindern können. Anders gesagt, diese Maßnahmen erweitern nicht nur die Ermöglichungsstrukturen, sondern sie verändern in der Regel auch die Attraktivität unterschiedlicher Handlungsoptionen/Familienformen/Karrieremuster usw. und beeinflussen damit reproduktiv relevante Koordinationsprozesse.

Die Kategorie der (*De-*)*Familisierung* knüpft im Gegensatz zu Dekommodifizierung direkt am Reproduktionsbereich an. Dabei ist das Problem nicht die allzu große Abstraktionsheit, sondern der allzu direkte Bezug auf ein ganz bestimmtes institutionelles Arrangement, nämlich „die Familie“. Institutionenökonomisch formuliert, werden dadurch im Ansatz nicht die Koordinationsprobleme des Reproduktionsbereichs in den Blick genommen, sondern eine ganz bestimmte „Lösung“ derselben. Diese Lösung wird in ähnlicher Weise als Referenzpunkt benutzt wie etwa die Idealtypen Planwirtschaft und Marktwirtschaft in der Diskussion um Wirtschaftssysteme. Die neuere Institutionenökonomik wie auch entsprechende Diskussionen in der Politikwissenschaft (Holzinger 2008) haben indes gezeigt, dass es im Sinne einer Heuristik zur Entwicklung praktikabler alternativer Modelle ergiebiger ist, *zunächst die bestehenden Koordinations- und Verteilungsprobleme zu analysieren und nicht Idealtypen existierender Lösungsmuster als Referenzrahmen zu verwenden*. Die einschlägigen Schwierigkeiten beginnen schon damit, dass das Konzept der Familie historisch-empirisch voraussetzungsreich ist. Deswegen entstehen dann Diskussionen wie jene, ob das oben skizzierte *Outsourcing* nicht eher *Dedomestizierung* denn als Defamilisierung zu verstehen sei, da es ja etwa der skandinavischen Familienpolitik nicht um die Auflösung der Familien, nur um eine vorteilhafte Auslagerung bestimmter Leistungsprozesse aus dem Haushaltsverband gehe. Eine Maßnahme wie die flächendeckende Einführung von Ganztagsschulen an Stelle von Halbtagschulen wäre somit eher unter dem Rubrum der *Dedomestizierung* als jenem der Defamilisierung einzuordnen.

Ich erwähne nun einige Beispiele für das Ungenügen des eben erörterten Koordinaten-systems im Hinblick auf die Einordnung alternativer Paradigmen.