

Bevölkerungspolitik in Deutschland

Von [Christiane Diemel](#)

Die Bundesrepublik Deutschland ist im Unterschied zu vielen anderen europäischen Ländern ein Staat mit expliziter [Familienpolitik](#). Die Entstehung dieses familienpolitischen Leistungssystems ist durch vielfältige historische Brüche gekennzeichnet und belastet die Thematisierung bevölkerungspolitischer Aspekte bis heute.

1. Familie und Bevölkerung in der deutschen Politik bis 1945

Die Bevölkerung Deutschlands wuchs im 19. Jahrhundert rasch. Deshalb stand eine Politik zur Förderung von Geburten zu Beginn des deutschen Kaiserreichs nicht auf der Tagesordnung. Das änderte sich, als sich etwa seit 1900 die Kenntnis von Verhütungsmitteln rasch ausbreitete. Eine ausgedehnte Diskussion über die Ursachen und Folgen des Geburtenrückgangs in Deutschland begann in Politik, Volkswirtschaft, Medizin und anderen Bereichen der Gesellschaft. Sie blieb aber zunächst familienpolitisch folgenlos. Die "Gebärstreik"-Bewegung von 1913, in der Arbeiterfrauen aufgefordert wurden, nicht länger Maschinen- und Kanonenfutter zu produzieren, war innerhalb der Sozialdemokratie eine radikale Minderheitsposition.

Der erste Weltkrieg 1914 bis 1918 markiert in bevölkerungs- und familienpolitischer Hinsicht einen Wendepunkt: Gleichzeitig mit den Menschenverlusten an der Front sank die Geburtenrate massiv. 1914 wurde die Kriegswochenhilfe für Ehefrauen von Soldaten eingeführt und im Verlaufe des Krieges auch auf alleinstehende Frauen ausgedehnt. Hinzu kamen Maßnahmen zur Verbesserung der Säuglings- und Wöchnerinnenpflege.

1918 stellte die Weimarer Verfassung die Mutterschaft unter den Schutz des Staates. Die SPD setzte nun schrittweise ihre seit den 1870er Jahren entwickelten sozialpolitischen Pläne um. Ein erster Schritt war das Gesetz über Wochenhilfe und Wochenfürsorge von 1919, das erwerbstätigen Frauen eine finanzielle Hilfe zusicherte, Stillzeiten vorsah und vor allem Kündigungsschutz während und nach der Schwangerschaft gewährte. 1927 wurde der Mutterschaftsurlaub auf 12 Wochen verlängert (vier Wochen vor, acht Wochen nach der Entbindung).

Insgesamt spielten bevölkerungspolitische Überlegungen bei der Familienpolitik der Weimarer Zeit eine erhebliche Rolle, aber nicht im Sinne einer Förderung weiterer Geburten, sondern zum Schutze der bereits geborenen Kinder. Geburtenbeschränkung wurde dagegen zumindest aus sozialdemokratischer Sicht als Errungenschaft zu Befreiung besonders der Arbeiterfrauen von der Last zahlreicher Schwangerschaften gesehen. Ehe- und Sexualberatungsstellen entstanden und erleichterten systematisch den Zugang zu Verhütungsmitteln.



Die Familienpolitik im Nationalsozialismus wurde voll in den Dienst einer rassistischen Bevölkerungspolitik gestellt. Dem Ziel der quantitativen Mehrung des deutschen Volkes und seiner rassistischen Selektion galten sowohl die Eheverbote zwischen sogenannten arischen und nicht-arischen Partnern in den Nürnberger Rassegesetzen und Zwangssterilisierungen für als minderwertig eingestufte Bevölkerungsgruppen, als auch zahlreiche Fördermaßnahmen zur Geburt von mehr Kindern für deutsche Ehepaare, unter anderem Ehestandsdarlehen, die durch die Geburt von vier Kindern vollständig getilgt werden konnten. Ab dem fünften, später ab dem dritten Kind wurde eine Kinderbeihilfe gezahlt; Ehemänner konnten für Frau und Kinder Steuerfreibeträge in Anspruch nehmen. Deutsche Mütter von vier und mehr Kindern erhielten - in Analogie zum Ritterkreuz der Soldaten - seit 1939 das Mutterkreuz. Insgesamt blieben diese Maßnahmen aber ohne nachhaltigen Einfluss, förderten allerdings die Vorwegnahme ohnehin geplanter Geburten.

2. Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland bis 1989

Die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland stellte Ehe und Familie in Artikel 6 des Grundgesetzes ausdrücklich unter den besonderen Schutz der staatlichen Ordnung. Angesichts der großen Zahl zuwandernder Ostflüchtlinge ging es dabei nicht um Geburtenförderung, sondern um die Stabilisierung der durch Krieg, Vertreibung und Not aus den Fugen geratenen Familien. Die Errichtung des Bundesministeriums für Familienfragen im Zuge der Regierungsbildung vom Herbst 1953 unter Bundeskanzler Adenauer markiert den Beginn expliziter Familienpolitik in der Bundesrepublik.

1954, unter dem CDU-Familienminister Franz-Josef Wuermeling, wurde als Kernstück des Familienlastenausgleichs das Kindergeld eingeführt, zunächst nur für Erwerbstätige mit mindestens drei Kindern. Ebenfalls nur für kinderreiche Familien galt der auf Betreiben des Ministers eingeführte Ermäßigungspass für Bahnfahrten, der den Preis auf 50 Prozent reduzierte. Auch die Förderung des Familien-Eigenheimbaus durch unverzinsliche Darlehen fällt in die Amtszeit Wuermelings. Die Konzentration der Maßnahmen auf kinderreiche Familien ab dem dritten Kind zeigt die implizit vorhandene demographische Ausrichtung dieser Politik.

Die sozialdemokratisch geführten Koalitionen von 1969 bis 1982 setzten programmatisch eine Akzentverlagerung hin zu einer Familienmitgliederpolitik durch, bei der Benachteiligungen von Frauen und Kindern offensiv diskutiert wurden. Der "Pillenknick", das starke Absinken der Geburtenzahlen nach 1968, spiegelt deutlich die sich verändernden Einstellungen wider. Die wachsende Akzeptanz nichttraditioneller Familienformen äußerte sich in Form spezieller finanzieller Fördermaßnahmen für Alleinerziehende (Unterhaltsvorschuss, Haushaltsfreibetrag) sowie in der großen Ehe- und Familienrechtsreform von 1977, mit der die partnerschaftliche Rollenteilung in der Familie die Hausfrauenehe auch rechtlich ersetzte. Die gleichzeitig erfolgende weitgehende Freigabe der Abtreibung (1976) war stark umstritten. Bevölkerungspolitische Überlegungen galten in dieser Periode als Schreckbild und Gefährdung der Selbstbestimmung der Frau.

Aber auch die so genannte "familienpolitische Offensive" der CDU/CSU-geführten Koalition 1982 hatte keine bevölkerungspolitischen Ziele. Wichtigster Teil dieser Reform war die Einführung des Erziehungsurlaubs und die Anerkennung von Erziehungsjahren in der Rentenversicherung, beides trat 1986 in Kraft. Die von den Sozialdemokraten abgeschafften Kinderfreibeträge wurden 1983 wieder eingeführt und stark angehoben. Als Reaktion auf die Liberalisierung der Abtreibung wurde 1984 die "Bundesstiftung Mutter und Kind - Zum Schutz des ungeborenen Lebens" gegründet. Das Kindergeld wurde sukzessive erhöht.

3. Familienpolitik in der DDR 1945-1989

In der DDR nahm die familienpolitische Entwicklung einen anderen Verlauf. Erste familienpolitische Maßnahme in der Sowjetischen Besatzungszone (SBZ) war die Legalisierung des Schwangerschaftsabbruchs bereits im Jahre 1945. 1946 erließ die sowjetische Militärbehörde den Befehl Nr. 253, der Frauen gleichen Lohn bei gleicher Arbeit garantierte. Familienpolitik bedeutete in der DDR bis in die 1980er Jahre in erster Linie Frauenpolitik für die Ermöglichung von Erwerbstätigkeit und für die Sozialisierung von Kindern durch die Gesellschaft. Ein Familienministerium hat es in der DDR nie gegeben.

Das Mütter- und Kinderschutzgesetz wurde 1950 verabschiedet und sah die üblichen Schutzbestimmungen für Wöchnerinnen vor, aber ergänzt durch relativ großzügige finanzielle Beihilfen bei der Geburt und vollen Lohnausgleich während des Mutterschaftsurlaubes sowie durch den Aufbau eines dichten Netzes von Mütter- und Kinderberatungstellen und medizinischen Einrichtungen sowie Betreuungseinrichtungen. Ziel des Gesetzes war Erhalt bzw. Steigerung der Bevölkerung (was in der DDR wegen der starken Westwanderung dringender war als im Westen) bei durchgängiger weiblicher Erwerbstätigkeit.

In der sogenannten "Frauenoffensive" wurde das Ziel der Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt von 1958 an systematisch fortgesetzt, die Entscheidung für ein Hausfrauendasein wurde öffentlich angeprangert und gesellschaftlich nicht mehr toleriert. Der Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen und familienergänzenden Dienstleistungseinrichtungen (Wäschereien, Schneidereien, Reinigungsdienste) hielt nicht Schritt, so dass Frauen sich Mitte der 1960er Jahre einer massiven Doppelbelastung ausgesetzt sahen. Die Geburtenrate sank, und immer mehr Frauen versuchten zu Teilzeitarbeit überzugehen.

"Wer hilft uns, wenn Mutti arbeitet?"



Plakat DDR 1959

Dies war der Ausgangspunkt für die systematische Entwicklung einer Familienförderungs politik. Seit 1972 wurden Krippen-, Kindergarten- und Hortplätze beschleunigt ausgebaut; zugleich wurden Beurlaubungsregelungen für Mütter ausgeweitet und die Geburtsbeihilfen erhöht. Aber erst die Einführung eines Babyjahrs mit vollem Lohnausgleich 1976, die Einführung der 40-Stunden-Woche für Mütter von mindestens zwei Kindern und die Möglichkeit zur Freistellung bei Erkrankung des Kindes für vier beziehungsweise bei zwei Kindern sechs Wochen führten zu einer Steigerung der Geburtenrate. 1987 wurde das Kindergeld noch einmal deutlich erhöht und entsprach numerisch dem West-Niveau.

4. Familienpolitik im wiedervereinten Deutschland

Angetrieben durch immer neue Urteile des Bundesverfassungsgerichts zur Freistellung des Existenzminimums von Kindern, setzte die SPD-geführte Bundesregierung ab 1998 die von der Union bereits vorgezeichnete Linie in der Familienpolitik fort. Bei der Reform des Erziehungsurlaubs zur Elternzeit ab 2001 wurden jedoch bereits einige neue Akzente gesetzt, um die Beteiligung von Vätern und die gleichzeitige Ausübung von Erwerbs- und Familienarbeit zu fördern. Die seit 2003 systematisch verfolgte Vereinbarkeitspolitik sollte zu einem bedarfsge rechten Angebot an Ganztagsplätzen in Krippen, Kitas und Schulen führen. Dahinter steht auch der Blick auf die europäischen Nachbarn, insbesondere Frankreich und die skandinavischen Länder, wo offenbar höhere Geburtenraten und höhere Frauenerwerbstätigkeit gut zusammen gehen und zugleich die schulischen Leistungen der Kinder besser sind.

Mit dem Regierungswechsel zur großen Koalition 2005 wurde dieser Weg intensiviert. Noch in der Regierungszeit von Gerhard Schröder wurden Pläne zur Einführung eines Elterngeldes nach skandinavischem Vorbild entwickelt. 2007 wurde dann von der großen Koalition ein Elterngeld in Deutschland eingeführt, das sich in der Höhe am vorher erzielten Erwerbseinkommen orientiert und eine verlängerte Bezugszeit von 14 zu zwölf Monaten vorsieht, wenn beide

Elternteile einen Antrag stellen und die Betreuung unter sich aufteilen (sog. Partnermonate). Darüber hinaus hat die Bundesregierung 2007 die Absicht erklärt, bis zum Jahr 2013 in Deutschland für jedes dritte Kind unter drei Jahren ein Betreuungsangebot bereitzustellen. Damit ist die definitive Abkehr der deutschen Familienpolitik vom Einernährermodell vollzogen.

5. Bevölkerungspolitik - Teil einer neuen Familienpolitik in Deutschland ?

Die familien- und bevölkerungspolitischen Maßnahmen in der DDR hatten, verbunden mit der insgesamt größeren Normierung der privaten Lebensführung und dem hohen Grad der Absicherung gegen Lebensrisiken, zu einer deutlich höheren Geburtenrate bei niedrigem Erstgeburtsalter geführt. Nicht Wahlfreiheit zwischen Erziehungs- und Erwerbsarbeit für Frauen, sondern die passgerechte Abstimmung von Vollerwerbstätigkeit und Familie ermöglichten dies. Die Wiedervereinigung erschien daher vielen ostdeutschen Frauen und Familien als familienpolitischer Rückschritt und führte zu einem plötzlichen und starken Absinken der Geburtenzahlen (Siehe hierzu auch Bevölkerungsentwicklung in Ostdeutschland).

Dagegen konnte die bundesdeutsche Familienpolitik bislang noch nicht ihr Ziel realisieren, dass alle Bürger ihre Kinderwünsche auch realisieren können. Mittlerweile wächst in Deutschland eine Generation von jungen Frauen heran, von denen jede Dritte voraussichtlich ihr Leben lang kinderlos bleiben wird. Dieser Befund kann als Versagen der Familienpolitik in bevölkerungspolitischer Hinsicht gedeutet werden.

Trotzdem unterwirft sich Familienpolitik in der Bundesrepublik bisher bewusst dem Postulat der demographischen Neutralität. Zu stark wirken die historischen Schreckbilder: einerseits die nationalsozialistische, rassistische Bevölkerungspolitik, andererseits die DDR-Familienpolitik, die das Privatleben ihrer Bürger entsprechend den Staatszielen zu lenken versuchte.

Allerdings deutet sich in Deutschland in den letzten Jahren eine Verallgemeinerung des Eintretens für Familienbelange in allen politischen Lagern an. Familienpolitik ist nicht länger ein konservatives Thema, sondern wird von allen Parteien, einschließlich der Grünen, neu thematisiert. Bewegung findet dabei auch im konservativen Lager statt. Dort nähert man sich in der Frage des Ausbaus der Kinderbetreuung zu einem flächendeckenden Ganztagesangebot den Positionen der anderen Parteien an. Familienpolitik scheint in Deutschland immer mehr in den Status einer "conditio sine qua non" der Sozialpolitik zu gelangen und ist für Regierungen aller Couleure unausweichliches Pflichtprogramm, nicht zuletzt aufgrund der demografischen Entwicklung.

Literatur / Links

a) Zur deutschen Familienpolitik bis 1945

Dienel, Christiane (1995): Kinderzahl und Staatsräson. Empfängnisverhütung und Bevölkerungspolitik in Deutschland und Frankreich bis 1918. Münster.

Usborne, Cornelia (1994): Frauenkörper - Volkskörper. Geburtenkontrolle und Bevölkerungspolitik in der Weimarer Republik. Münster.

b) Zur Geschichte der deutschen Familienpolitik nach 1945
Gerlach, Irene (1996): Familie und staatliches Handeln. Ideologie und politische Praxis in Deutschland. Opladen.

Moeller, Robert G. (1997): Geschützte Mütter. Frauen und Familien in der westdeutschen Nachkriegspolitik. München.

Wingen, Max (1993): Vierzig Jahre Familienpolitik in Deutschland. Momentaufnahmen und Entwicklungslinien. Zugleich ein Beitrag zu 40 Jahren Bundesfamilienministerium. Grafschaft bei Bonn.

c) Aktuelle Darstellungen der Familienpolitik in Deutschland

Dienel, Christiane (2002): Familienpolitik. Eine praxisorientierte Gesamtdarstellung der Handlungsfelder und Probleme. Weinheim (=Grundlagentexte Soziale Berufe)

Lampert, Heinz (1996): Priorität für die Familie - Plädoyer für eine rationale Familienpolitik. Berlin: de Gruyter.

Wingen, Max (1997): Familienpolitik: Grundlagen und aktuelle Probleme. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

[Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend](#), dort sind die aktuellen Regelungen zum familienpolitischen Leistungssystem in der Bundesrepublik abrufbar)

[Europäische Beobachtungsstelle zur Sozialen Situation, Demographie und Familie](#), bietet einen Überblick über die aktuellen familienpolitischen Leistungen in allen Mitgliedstaaten der EU

Stand: Dezember 2007

Nachdruck und Weiterverwendung des Artikels unter Angabe der Quelle erlaubt. Um Zusendung eines Belegexemplars wird gebeten.

Das Online-Handbuch Demografie des Berlin-Instituts wird gefördert von

Robert Bosch Stiftung