

Kasseler Diskussionspapiere

i3 Ideen,
Interessen und
Institutionen im Wandel

Familienpolitik 2000 - 2013 Vom Gedöns zum Erfolg und retour

Malte Ristau

Nr. **3** 05 / 2015

U N I K A S S E L
V E R S I T Ä T

Fachgebiet
Politisches System der BRD – Staat-
lichkeit im Wandel



Editorial

Liebe Leserinnen und Leser,

wir freuen uns, dass Sie auf diese Ausgabe der *i3* aufmerksam geworden sind. Bei *i3* handelt es sich um eine neue Reihe politikwissenschaftlicher Diskussionspapiere. Sie werden herausgegeben von Prof. Dr. Wolfgang Schroeder und dem Fachgebiet „Politisches System der BRD – Staatlichkeit im Wandel“ an der Universität Kassel. In unregelmäßigen Abständen finden Sie in den Diskussionspapieren neue Forschungsergebnisse und Beiträge zu aktuellen politikwissenschaftlichen Debatten. Thematisch erwartet Sie ein breites Spektrum an Schwerpunkten mit besonderem Fokus auf die Parteien-, Verbände- und Wohlfahrtsstaatsforschung. Jede Ausgabe behandelt ein für den Lehrstuhl relevantes Thema, das sich perspektivisch etwa mit Wandlungsprozessen in Politikfeldern, Veränderungen von Akteuren und Akteursstrukturen oder dem Wandel von Regieren und Staatlichkeit befasst. Ein gemeinsamer Bezugspunkt, der auch den Titel der Diskussionspapier-Reihe inspiriert, ist der von Max Weber über Rainer M. Lepsius aufgenommene Spannungsbogen, welcher den Wandel von Ideen, Interessen und Institutionen thematisiert. Neben Artikeln von dem Lehrstuhl nahestehenden Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sind auch Gastbeiträge gerne gesehen.

Wir wünschen Ihnen nun eine anregende Lektüre und würden uns freuen, Sie auch bei den nächsten Ausgaben der *i3* wieder als Leser begrüßen zu dürfen. Hinweise, Anregungen und Kommentare nehmen wir gerne über die Redaktionsadresse entgegen.

Das Herausgeber- und Redaktionsteam

redaktion-i3@uni-kassel.de

Herausgeber

Die Kasseler Diskussionspapiere werden von Prof. Dr. Wolfgang Schroeder, Leiter des Fachgebiets Politisches System der BRD – Staatlichkeit im Wandel an der Universität Kassel, herausgegeben.

Prof. Dr. Wolfgang Schroeder
Universität Kassel
Fachbereich Gesellschaftswissenschaften
Fachgebiet Politisches System der BRD - Staatlichkeit im Wandel
Nora-Platiel-Str. 1
34127 Kassel

Erscheinungsweise

Die *i3 - Kasseler Diskussionspapiere – Ideen, Interessen und Institutionen im Wandel* erscheinen in unregelmäßigen Abständen und sind nur als PDF-Version zum Download unter der Adresse <http://www.uni-kassel.de/fb05/index.php?id=i3> erhältlich.

ISSN 2363-7250 Autor

Malte Ristau arbeitet als Senior Advisor für die Firmen Roland Berger Strategy Consultants sowie Prognos AG. Bis August 2014 war er Leiter der Grundsatzabteilung im Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Inhalt

Zur Einführung	4
Überraschender Politikwechsel	4
Plebiszitäre Züge.....	5
Ökonomischer Charme	7
Messbare Erfolge	9
Wirksamkeit als Maßstab.....	11
Verlorene Jahre	12
Literatur	15

Familienpolitik 2000 - 2013

Vom Gedöns zum Erfolg und retour

Malte Ristau

Zur Einführung

Unstrittig ist der hohe Stellenwert einer erfolgreichen Familienpolitik für die Lebensqualität der Bevölkerung. Es geht schlicht um die "lebensweltliche Mitte" unserer Gesellschaft. Dass Wohlstand und Wachstum des Landes nicht unwesentlich von Art und Intensität der Familienpolitik abhängen, sollte mittlerweile zumindest im wissenschaftlichen Diskurs ebenfalls Allgemeingut sein. Gleichwohl wird die Bedeutung des Politikfeldes in der öffentlichen Wahrnehmung latent unterschätzt und immer wieder gering geachtet. Eine derartige Haltung missachtet andererseits die Erwartungen der Bevölkerung.

In der jüngeren Vergangenheit gibt es sehr unterschiedlich ausgeprägte Phasen in der deutschen Familienpolitik, die ich im Folgenden nachvollziehen und kommentieren will. Ich betrachte dabei den Zeitraum zwischen 2000 und 2013, zwei führende Regierungsparteien im Bund, die eigentümlichen Lernkurven ihrer Entscheider und die daraus resultierenden bemerkenswerten Politikwechsel. Es wird dargestellt, wie wirksame Familienpolitik möglich wird und eine Deutung angeboten, was Erfolg in der Familienpolitik ausmacht.

Meine Hypothese lautet, dass sich politischer Erfolg mit Strategiekompetenz planen, gestalten und nachweisen lässt. Harte Daten aus Panels (z.B. SOEP) und amtlicher Statistik (z.B. Elterngeldstatistik), aus wissenschaftlichen Evaluationen (z.B. Bonin et al. 2014), Demoskopie und Medienresonanz geben unmissverständlich Auskunft über Wirkungen. Aussagekräftige Parameter sind für mich Rückhalt in der Bevölkerung, Übereinstimmung mit maßgeblicher Wissenschaft, Benchmarking im internationalen Maßstab, an definierten Zielen ausgewiesene positive Effekte.

Die folgende Untersuchung unterscheidet sich von den bisher in dieser Reihe veröffentlichten Texten, insofern als in diesem Beitrag neben der wissenschaftlichen Diskussion stärker auch die Sicht der Praxis beleuchtet wird. Die populärwissenschaftliche Art der Darstellung ist der Profession des Autors und der Entstehung des Beitrages geschuldet. Bei dem Text handelt es sich um eine geringfügig ergänzte Fassung eines Vortrags beim Graduiertenkolleg "Wohlfahrtsstaat und Interessenorganisationen" an der Universität Kassel, 26.11.2014. Politische Praxis traf auf Politische Wissenschaft. Im Zentrum der Argumentation steht gerade diese Verknüpfung von Wissenschaft und Praxis. Aufbau und Duktus des seinerzeitigen Vortrages wurden beibehalten. Überraschender Politikwechsel

Wenn es im Jahr 2000 in Medien um die Zukunft „der Familie“ ging, dominierten pessimistische Beiträge über Zerfall, Lasten und Risiken. Die Diagnosen waren überzeichnet, aber die unterstellte Misere bedrückte durch einen realen Kern. Über Jahrzehnte hatte Familienpolitik, betrieben mit hohem finanziellem Aufwand, unbefriedigende Ergebnisse erzielt. Der über fünf Jahrzehnte gültige Dreisatz in (West-) Deutschland gültige politische Dreisatz lautete: 1. Der Staat muss den Familien, 2. zusätzlich Geld geben und zwar, 3. möglichst gerecht verteilt. In der Regel wurde Familienpolitik mit allgemeiner Sozialpolitik auf Kosten der Wirksamkeit vermengt und segelte unter polarisierenden weltanschaulichen Leitbildern. Die progressiven Kräfte konzentrierten sich auf Gleichstellung, die Konservativen verteidigten traditionale Lebensstile. Resultate im Vergleich zu anderen europäischen Ländern waren Bildungsrückstände der Kinder, geringe Erwerbsbeteiligung der Mütter, hohe Armutsrisiken, Abwesenheit der Väter und immer weniger Geburten.

Da sich die politischen Eliten in Deutschland jenseits von "Sonntagsreden" nicht sonderlich für das Politikfeld interessierten, fiel es ihnen nicht auf. Das im Bund zuständige BMFSFJ wiederum hatte die Bedingungen akzeptiert und sich selbstgenügsam auf Themen kapriziert, die die breite Mehrheit wenig attraktiv fand. Der Prozess der Verkapselung war so weit gediehen, dass Kanzler Gerd Schröder flapsig vom "Gedöns" sprach. Zwei Jahre später gab Schröder freilich als erster Bundeskanzler eine familienpolitische Regierungserklärung ab. Seine Sicht hatte sich aufgrund von Analysen des SPD-Planungsstabes zu Wählerwünschen und Kompetenzprofilen der Parteien geändert. Ein Gutachten von Hans Bertram, publiziert von der Bertelsmann-Stiftung gab den Planern wichtige Impulse für eine moderne Neuausrichtung (Bertram 1997). In einem zügigen Akt von "Anpassungslernen" bestückte der Kanzler den Bundestagswahlkampf 2002 offensiv mit einem vier Milliarden schweren Bundesprogramm zum Ausbau der Ganztagschulen. Mit ausdrücklichem Hinweis auf den hohen Stellenwert für Vereinbarkeit von Familie und Beruf wurde es im Wahlkampf der SPD in den Vordergrund gestellt (Ristau 2002).

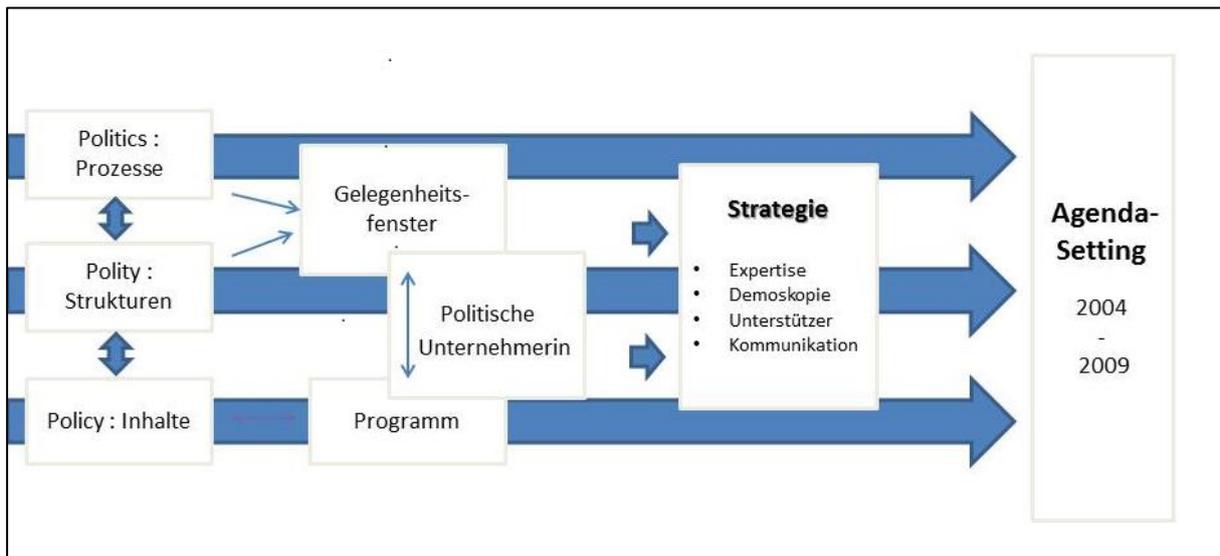
Nach der Bundestagswahl vollzog der Kanzler im Familienressort einen Leitungswechsel, dem im BMFSFJ ab Ende 2002 die konzeptionelle Vorbereitung eines nachdrücklichen Politikwechsels folgte (Mackroth/Ristau 2002). Unerwartet aber nicht zufällig erlebte Familienpolitik anschließend zuerst einen "Paradigmenwechsel" und dann rasch eine Hochkonjunktur (Ostner 2006). Ab 2004 wurde ein neuer, progressiver Weg eingeschlagen, dessen Konzentration auf Vereinbarkeit mit breiter Zustimmung quittiert wurde. Die Neuorientierung erfolgte in Übereinstimmung mit der in Repräsentativbefragungen von Allensbach, Infratest und Forschungsgruppe Wahlen regelmäßig ablesbaren Stimmung der Bevölkerung. Ein ungewöhnlich hohes Maß an Übereinstimmung artikulierten öffentlich auch maßgebliche Vertreter aus Wissenschaftlern, Wirtschaft und Gewerkschaften (Schmidt/Mohn 2004). Als neuer Weg wurden Geldleistungen wirkungsorientiert ausgerichtet, Infrastruktur bedarfsgerecht ausgebaut und familienfreundliches Verhalten der Wirtschaft beschleunigt. Der Anstoß für die Neuorientierung war nicht aus der Gesellschaft gekommen.

Aus den Wissenschaften, zumal dem "nachgeordneten" Institut des BMFSFJ, dem DJI, sowie dem sehr schwerfällig agierenden Wissenschaftlichen Beirat des Ressorts gab es zudem kaum Impulse mit praktischem Gebrauchswert. Zur Politikberatung fähige Wissenschaftler drängten sich von sich aus nicht auf (Rürup 2009). Die Zusammenarbeit mit großen Stiftungen war hilfreich in Einzelaspekten des Dialogs und der Expertise erwies sich allerdings nicht als Qualitätsschub für die große Linienführung, entgegen anfänglichen Erwartungen. Die Modernisierung des eigenen Apparates musste im BMFSFJ über Neuzuschüsse, Arbeit in Projektteams und Beauftragung professioneller Dienstleister gegen zum Teil hinhaltende Widerstände organisiert werden. Dieser Teil der anschließenden Erfolgsgeschichte ist einer eigenen politikwissenschaftlichen Betrachtung wert.

Plebiszitäre Züge

Die Abbildung 1 illustriert mit einem schematischen Strukturbild (eigene Darstellung), das auf andere Politikfelder übertragbar ist, welche Faktoren Strategiefähigkeit ausmachen und über Gelingen oder Misslingen entscheiden. Wohlgemerkt kommt es darauf an, alle Module im Zusammenspiel zu beachten und in der Praxis keinen Aspekt zu vernachlässigen. Im konkreten Falle eröffneten gesellschaftliche Grundstimmung und politische Konstellationen Gelegenheitsfenster, welche für strategisches Agenda Setting kombinierter Reformschritte strategisch genutzt wurden. Zwei bemerkenswerte Persönlichkeiten haben ihren Job als Ministerin im Sinne politischer Unternehmerinnen interpretiert. Sie haben erkannt, dass die Zeit reif war und haben Chancen beherzt ergriffen. Indem sie in der Gesellschaft Unterstützung mobilisierten, konnten sie ihre zum Teil widerstrebenden Parteien mitziehen.

Abbildung 1: Der Weg zum politischen Erfolg



Quelle: Eigene Darstellung.

Die beiden Ministerinnen ermöglichten durch eine grundlegende Übereinstimmung eine in der Politik seltene Konsistenz über zwei Legislaturen, mit zwei unterschiedlichen Koalitionen. In der Phase "rot-grün 2" begann der modernisierende Aufbruch, von der SPD-Ministerin Schmidt wurde die Familienpolitik vom Rand in das Zentrum geholt. In der Phase "schwarz-rot" waren die für grundlegende Veränderungen notwendigen Mehrheiten groß genug für eine CDU-Ministerin, die zuerst stärker auf die SPD als auf ihre eigene Partei setzen konnte und dieses Druckpotenzial entschlossen einsetzte. Als Revolution von oben verabreichte Renate Schmitt der SPD ihre nachhaltige Familienpolitik. In einem Crash-Kurs überzeugte sie Kanzler Schröder, zog Stakeholder auf ihre Seite und erzielte erste Erfolge.

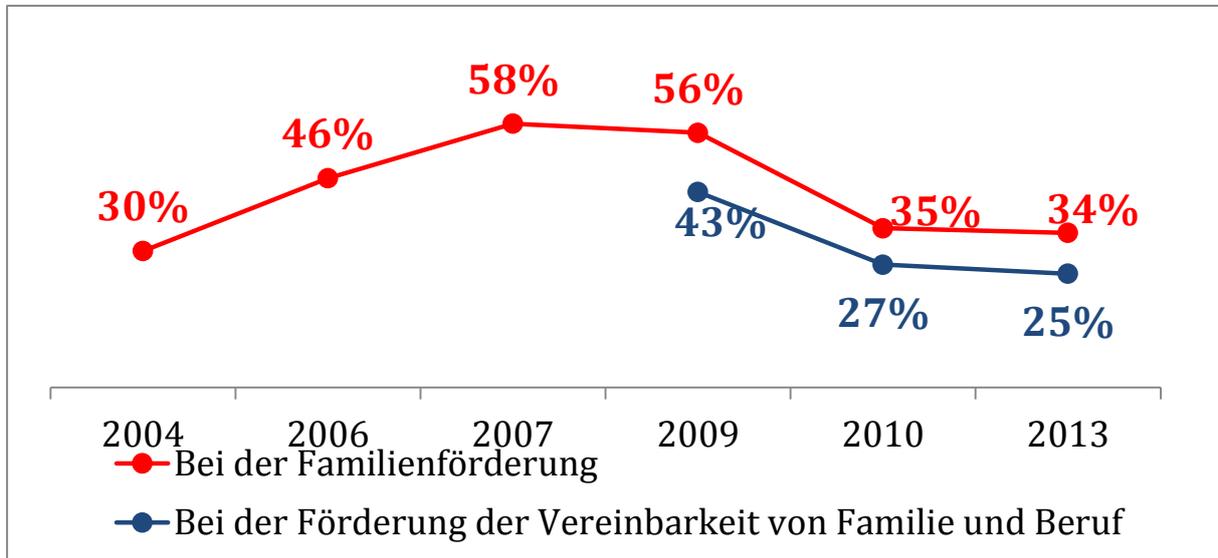
Andere Entscheider an der Spitze der SPD verzichteten bei den Koalitionsverhandlungen 2005 auf das Ressort, das die CDU-Vorsitzende gezielt reklamierte. Als Generalsekretärin der CDU hatte Merkel in ihrer Analyse der Bundestagswahl 2002 aufmerksam das Soll registriert. Die von Merkel als neue Familienministerin ausgewählte Ursula von der Leyen überspielte anschließend ihre Partei, als sie Schmidts Programm übernahm und den Modernisierungsschub mit plebiszitären Anklängen verstärkte. Eine hohe Präsenz vor allem von der Leyens in der Öffentlichkeit, immer flankiert von starken Partnern und wissenschaftlicher Expertise -- so erreichte die Ministerin eine bis dato seltene Wucht in der medialen Wirkung und verschärfte den Erfolgsdruck auf das Parlament und die Regierung (Henninger/Wahl 2010).

Selbstverständlich gab es zwischen 2004 und 2009 Widerstände, lautstark gelegentlich ("Ministerin will Wickelvolontariat"), aber insgesamt rasch in der Defensive. Der Widerstand kam aus den Unionsparteien zumal, zeigte sich auch innerhalb der SPD wurde befördert aus strukturkonservativen Familienverbänden und fand seine Protagonisten in Ländern, dem CSU-regierten Bayern vor allem. Zum Erfolg trug andererseits neben dem enormen Rückhalt in der Bevölkerung, durch demoskopische Daten regelmäßig untermauert, die im Back up strukturierte Unterstützung durch Persönlichkeiten wie DIHK-Präsident Braun, DGB-Chef Sommer oder Bischof Huber wesentlich bei. Die neue gedachte Familienpolitik funktionierte nicht als klassische "Kabinettpolitik", sie folgte anderen Regeln.

Gewichtige politische Entscheidungen, Gesetze und ihre Finanzierung betreffend, wurden phasenweise quasi plebiszitär in einem Bündnis der Ministerinnen mit der Gesellschaft gegen die Politik durchgesetzt. In den betreffenden Jahren hat die Familienpolitik eine außerordentliche Zustimmung

gewonnen, in der Bevölkerung. Eine Zeitreihe des Instituts Allensbach (Abb. 2) zeigt die bemerkenswerte Entwicklung von 2004 bis 2009 und den jähen Absturz anschließend, der sich wiederum aus einem abrupten Wechsel erklärt. Eine Steigerung wie 2004 folgende ist - Kenner der Demoskopie wissen das - sehr ungewöhnlich und in den zurückliegenden Jahrzehnten aus keinem anderen Politikfeld so bekannt. Der erhebliche Grad an Personifizierung war mit ausschlaggebend für Resonanz und Erfolg.

Abbildung 2: „Da leistet die Bundesregierung gute Arbeit“



Quelle: Allensbacher Archiv, Basis: Bevölkerung ab 16 Jahre.

Im Jahre 2004 tauchte Schmidt als erste Familienministerin in den Top 10 der angesehensten Politiker/innen auf, im Deutschlandtrend und im Politbarometer. Ihre Nachfolgerin folgte ihr auch dorthin, schaffte es sogar mehrfach unter die Top 3. Eine systematisch erarbeitete Berichterstattung in Leitmedien wirkte seit Anfang 2004 „top down“. Als Treiber funktionierten regelmäßig Pressekonferenzen mit Stakeholdern, unterlegt mit magischen Daten, innovativen Impulsen und anspruchsvollen Zielmarken. Eine wahre Explosion an Beiträgen erfolgte in regionalen Zeitungen, auch Wirtschaftsblätter öffneten sich für die Anliegen. Der Befund des bis 2009 durchgängig positiven Medientenors von Infratest lautete „Familienpolitik wird zum Gewinnerthema“ (Familienreport 2008). Die Deutungshoheit für das aufgewertete Politikfeld lag als politisches Novum bei der Familienministerin.

Ökonomischer Charme

In einem Think Tank eigener Art, ab 2006 als "Kompetenzzentrum" bezeichnet, entwickelte die Ministeriumsspitze mit Sachverständigen wie Prof. Hans Bertram ein Konzept "Nachhaltige Familienpolitik" mit der handlungsleitenden Trias "Zeit, Infrastruktur und Geld" (Ristau 2005). Die Kennzeichnung "komplexes Lernen" erscheint in diesem Falle angebracht. Schon zwischen 2003 und 2005 wurde der entstehende 7. Familienbericht systematisch als Quelle für Inspirationen genutzt, die in die laufenden Vorhaben, Gesetze und Projekte, einbezogen wurden. Die übliche Vorgehensweise bei der Erarbeitung eines derartigen wissenschaftlichen Berichtes für die Bundesregierung, es gibt zahlreiche, ist in aller Regel wirkungsarm. Eine Kommission von Sachverständigen arbeitet separiert und das Produkt wird anschließend in der Praxis ignoriert. Auch insofern gab es einen Bruch mit den üblichen Regeln, als wichtige gesellschaftliche Akteure frühzeitig kommentierend beteiligt wurden. Angelehnt an den 7. Familienbericht wurde ein gesellschaftspolitischer Zielkatalog formuliert: wirtschaftliche

Stabilität von Familien, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Wohlergehen von Kindern sowie Erfüllung von Kinderwünschen.

Ausgehend von diesen programmatischen Zielen gelang mit einflussreichen Persönlichkeiten aus Wirtschaft und Gesellschaft eine informelle Verständigung auf einen Mix gesellschaftspolitischer Maßnahmen. Strategische Partnerschaften wurden auf Grundlage gemeinsamer Interessen konzipiert. Unter dem Motto "Erfolgsfaktor Familie" entstand eine Kooperation auf freiwilliger Basis mit allseitigem Nutzen breiter und überzeugender Kommunikation (Von der Leyen/Mohn (Hrsg.) 2007). Die von Renate Schmidt 2004 als gesellschaftliche Plattform begründete und von Ursula von der Leyen optimierte „Allianz für die Familie“ verfügte bald über einen beträchtlichen operativen Unterbau in der Fläche. In rund 650 "Lokalen Bündnissen für Familie“ engagierten sich neben sozialen Organisationen und Institutionen alle Kammern sowie Tausende Unternehmen nicht nur für Ziele vor Ort sondern auch für das Gelingen der Reformprojekte im Bund.

Bis heute zählen diese Bündnisse zum zivilgesellschaftlichen Vermögen des Landes. Sie verkörpern ein modernes Politikkonzept, das sich nicht auf staatliches Handeln reduziert. Im Jahre 2006 wurden die Lokalen Bündnisse ergänzt durch ein Unternehmensnetzwerk, das von BMFSFJ und DIHK gemeinsam betrieben wird und die Vereinbarkeitspolitik unternehmens-bezogen und konkretisiert betreibt. Es gibt nichts Vergleichbares in anderen europäischen Ländern. Ähnlich dem Ranking der staatlichen Familienpolitik war im europäischen Vergleich auch für die betriebliche Vereinbarkeitspolitik vom IW Köln ein wenig schmeichelhafter Mittelplatz erhoben worden (Familienreport 2009). Angestrebt wurde deshalb eine kritische Masse beteiligter Unternehmen, die die mittelständische Wirtschaft insgesamt in Bewegung versetzt. Dafür wurden Zielmarken vereinbart, die bis 2009 regelmäßig erhöht wurden.

Für die Bevölkerung anziehend und für die Medien reizvoll erwies sich die Rezeptur der Argumentation. Sie beruhte auf einer Mischung aus Evidenz basierter Rationalität und kommunitaristischer Verantwortung, aus modernen Rollenbildern und protestantischem Wertkonservatismus. Beide Ministerinnen fanden im Übrigen über die „guten Menschen“ hinaus immer dann Aufmerksamkeit, wenn sie über betriebliche Rendite, Wachstum oder Geburtenrate sprachen. Zum Kurswechsel zählte denn auch, neben internationalen Benchmarks der systematische Einsatz von ökonomischem Sachverstand. Eine Expertise des DIW belegte 2003 erstmals den volkswirtschaftlichen Nutzen des Ausbaus von Kinderbetreuung. Mit Bert Rürup trat 2004 der erste Wirtschaftsweiser an der Seite einer Familienministerin auf und begründete den Charme des Elterngeldes.

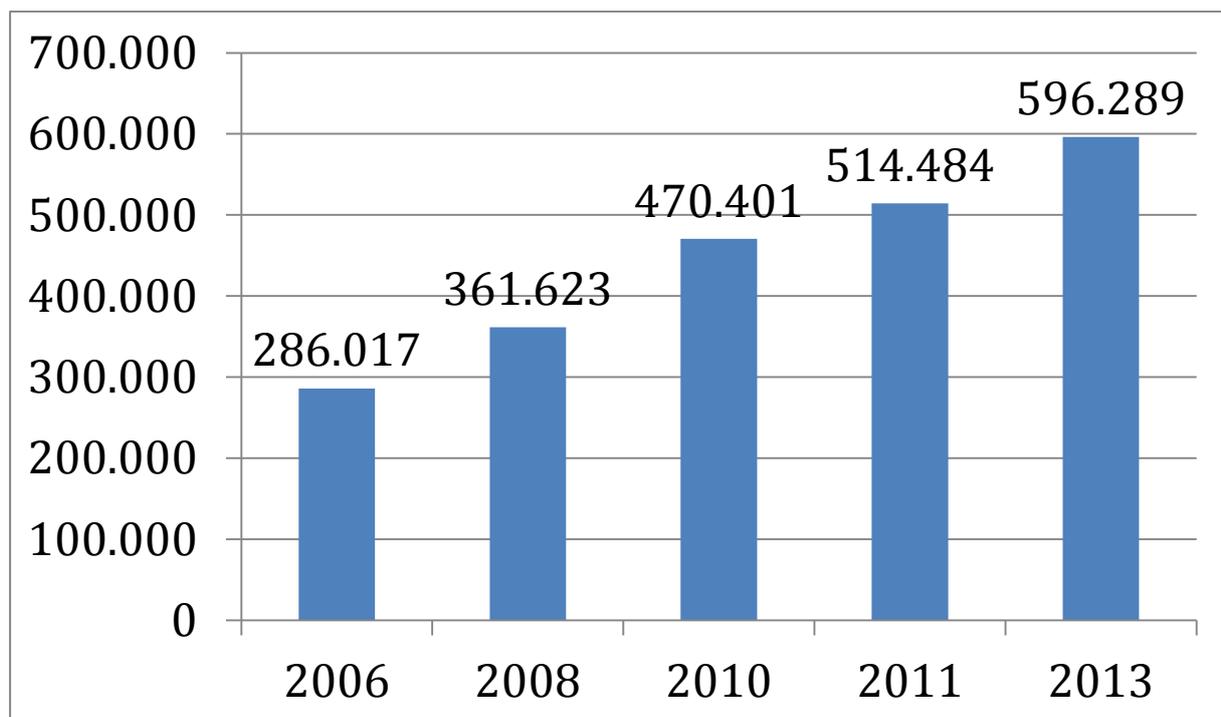
Viele andere namhafte Ökonomen sind ihm seither in dieser Ausrichtung gefolgt. Nicht zuletzt das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) -- als "Kronzeuge" spezifisch bedeutsam -- entdeckte und bekräftigte den hohen Stellenwert von Familienfreundlichkeit für die Pflege der Humanressourcen und ordnete die Familienpolitik neuer Art als interessanten Wachstumspfad ein. Ein entsprechendes Interesse entwickelte sich bemerkenswerterweise in der Hans-Böckler-Stiftung respektive dem WSI nicht. Familienpolitik war den gewerkschaftsnahen Einrichtungen selbst in ihrer neuen Architektur weiterhin fremd. Es gab aber immerhin innerhalb der Gewerkschaften wichtige Einzelpersonen, die als Promotoren auftraten. Bei Betriebsräten wiederum entwickelte sich zum Beispiel ausweislich ihres wachsenden Engagements in den Lokalen Bündnissen langsam ein Verständnis dafür, dass Vereinbarkeit eine bedeutende Dimension von "guter Arbeit" darstellt. Studien von Prognos wiesen ab 2004 für Unternehmen unterschiedlicher Größen und Branchen nach, wie viel Gewinn familienfreundliche Maßnahmen nicht nur für die Beschäftigten sondern auch für den unternehmerischen Erfolg nach sich ziehen kann. In Kooperation mit der "Zeit" wurde die Familienfreundlichkeit aller 420 Regionen anhand harter Indikatoren ermittelt, und als „Familienatlas“ 2004 und 2008 mit fulminanter Resonanz veröffentlicht. Doch was brachte die zweifellos gute Show -- den Stellenwert für politische Zielerreichung soll-

ten Politikwissenschaftler per se hoch schätzen -- an Effekten, für die Familien und für die Gesellschaft?

Messbare Erfolge

Gewissermaßen im Zeitraffer wurde das nachvollzogen, was sich in anderen Ländern, zumal in Skandinavien, über wesentlich längere Zeiträume mit positiven Ergebnissen für Vereinbarkeit und Bildungsniveau entwickelt hatte. Der in Westdeutschland nachholende Ausbau der Tagesbetreuung schuf in zwei gesetzlichen Schritten, TAG 2005 sowie KiFöG 2008 eine angemessene Infrastruktur. Verbunden mit einem Rechtsanspruch und teilfinanziert durch den Bund standen schließlich gemäß Intention für 33 Prozent der Kleinkinder Kitaplätze zur Verfügung. Der in Abbildung 3 als Verdoppelung dargestellte enorme Zuwachs an Plätzen wurde im Wesentlichen in Westdeutschland erreicht. In Ostdeutschland wurden die Mittel des Bundes überwiegend für Modernisierungen im Bestand genutzt. Der Kinderzuschlag für Geringverdiener holte Hunderttausende Kinder laut Evaluation effizient aus der Sozialhilfe und wird von den Leistungsbezieher, erwerbswilligen Eltern, hoch geschätzt. Überhaupt verstand sich die neue Familienpolitik als Teil der Agenda 2010, die Anreize zur Erwerbsarbeit stärkte.

Abbildung 3: Kinder im Alter von unter 3 Jahren in Tagesbetreuung

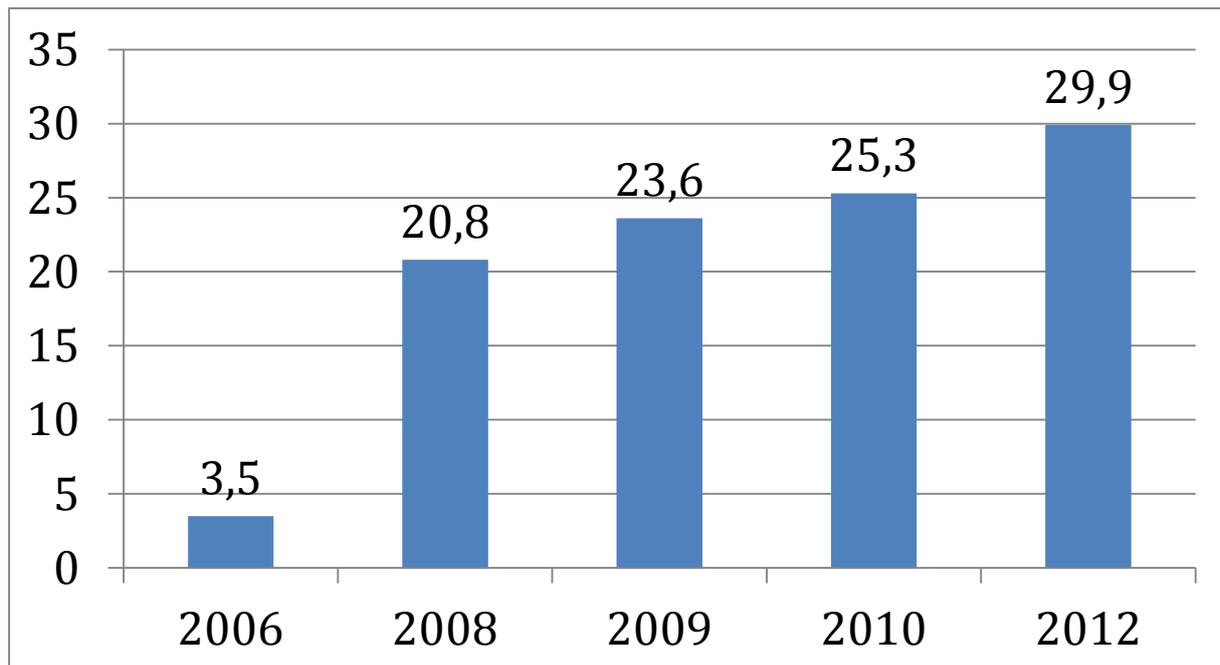


Quelle: BMFSFJ 2008ff.

Die Lohnersatzleistung Elterngeld verbesserte ab 2007 mit kausalanalytischer Evidenz die Erwerbstätigkeit von Frauen substantiell und reduzierte Transferabhängigkeit und Armutsgefährdung im Vergleich zum früheren Erziehungsgeld signifikant. Der durchschnittliche Einbruch des Haushaltseinkommens nach der Geburt von Kindern hat sich deutlich verringert. Vom Elterngeld profitieren entgegen manchen im linken Spektrum vertretenen Vorurteilen insbesondere Familien mit mittleren und kleineren Einkommen. Das 2008 stärker gestaffelte Kindergeld ab dem dritten Kind verringerte Armutsrisiken bei den stärker belasteten kinderreichen Familien. Mit den Regelungen des Elterngeldgesetzes ist es gelungen, einen von der breiten Mehrheit gewünschten "natürlichen" Zeitpunkt der Rückkehr in den Job und ein optionales Arrangement der Elternzeit zu ermöglichen (Bujard 2013).

Eine kleine Kulturrevolution löste die Elternzeit bei den Vätern aus. Die Ausgangssituation mit dem alten Erziehungsgeld war mit Anteil 3,5 Prozent in der Kinderbetreuung engagierter Väter ausgesprochen mager. Die neuen Regeln, in der Öffentlichkeit stark kommuniziert, bewirkten innerhalb kurzer Zeit deutliche Steigerungen (Abb. 4). Ein Drittel der beteiligten Väter nehmen mehr als zwei Monate Elternzeit. Eine Studie der Hans-Böckler-Stiftung hat schon 2008 mit Blick auf die Väter bedeutsame qualitative Effekte in den Betrieben registriert, was eine Veränderung von Einstellungen und Verhaltensweisen angeht. Tatsächlich, so Ergebnisse des WZB 2014 (Familienreport 2014) - reduzieren die Elternzeit-Väter im Anschluss ihre Arbeitszeit und Freizeit signifikant und verbringen eine Stunde mehr Zeit mit ihren Kindern pro Tag. Sie engagieren sich auch stärker in der Hausarbeit. Dem entsprechend schneller kehren dann die zugehörigen Mütter wieder in eine Erwerbstätigkeit zurück.

Abbildung 4: Entwicklung der Väterbeteiligung beim Elterngeld



Anmerkung: Lesebeispiel: 29,9 Prozent der Väter, deren Kinder im Jahr 2012 geboren sind, haben Elterngeld bezogen.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2013.

Seit vielen Jahren ist Deutschland das Land, in dem am stärksten Kinderwünsche und realisierte Geburtenrate auseinanderklaffen. Beide Familienministerinnen hatten diesen Sachverhalt thematisiert und als Missachtung von Lebenswünschen kritisiert. Interessanterweise werden in Ländern mit höherer Müttererwerbstätigkeit, in Skandinavien oder Frankreich, mehr Kinder geboren. In einem Geburtenanstieg haben sich die deutschen Reformen bislang jedoch noch nicht signifikant niedergeschlagen. Immerhin konnte der Abwärtstrend gestoppt und seit 2004 ein minimaler Zuwachs um 0,5 Punkte auf 1,41 Prozent erzielt werden. Familienforscher, Ökonomen und Demografen, zu Beispiel vom MPI Rostock erwarten allerdings längerfristig positive Auswirkungen, was in den Medien ja häufig bezweifelt wird. Es handelt sich nämlich um einen mittelbaren Zusammenhang mit verzögerter Wirkung, das zeigt der internationale Vergleich. Bis die realisierten Maßnahmen ihre volle Wirkung entfalten, so die Expertise, werden ein bis zwei Jahrzehnte vergehen. Ein kontinuierliches Klima der Bestätigung von Vereinbarkeitspolitik ist außerdem eine notwendige Bedingung.

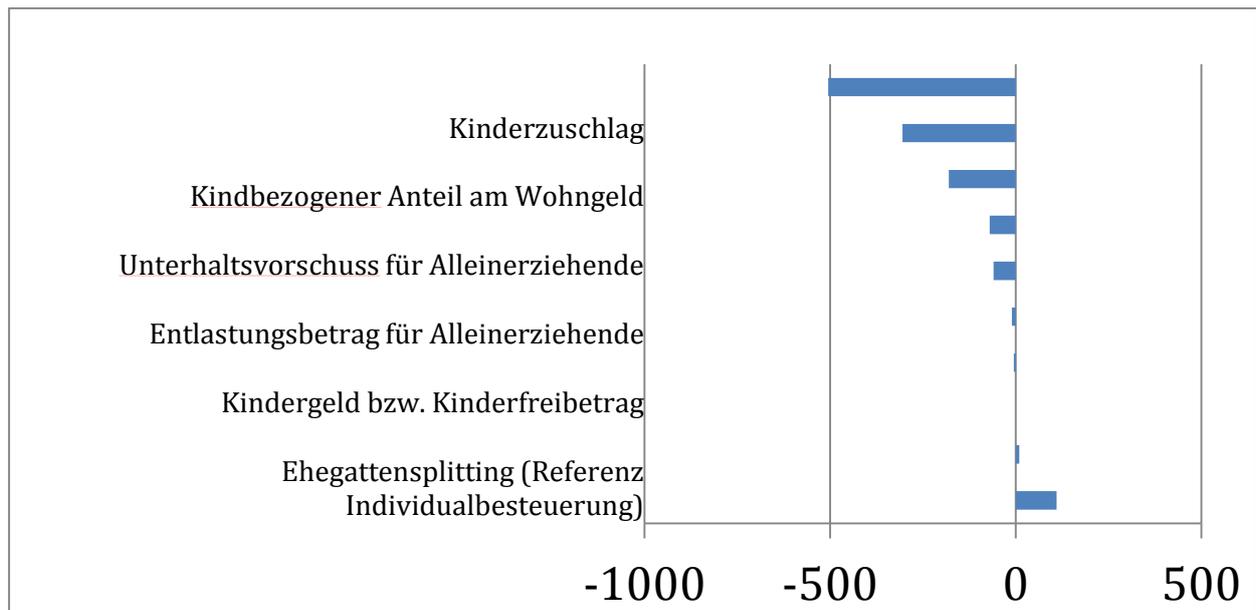
Wirksamkeit als Maßstab

Parallel zu den großen Reformprojekten wurden konsequent die Voraussetzungen dafür geschaffen, die Familienpolitik nicht mehr an linken oder rechten "Glaubenssätzen" sondern Evidenz basiert weiterzuentwickeln. Fortschritt in diesem Verständnis gründet auf Wissen und Vernunft. An transparenten Zielen ausgewiesene Wirksamkeit war von den Familienministerinnen zum Maßstab erklärt worden. Den ersten Schritt stellte 2007 eine Auflistung aller familienbezogener Leistungen und Maßnahmen dar, die über diverse Politikfelder hinweg historisch gewachsen sind. Vorher gab es von amtlicher Seite keinen entsprechenden Überblick zu Zahl und Größenordnungen, geschweige denn über Plausibilitäten. Stattdessen vagabundierten in der Öffentlichkeit höchst unterschiedliche mehr oder minder wissenschaftlich gestützte Schätzungen. Seither wird in einem "Familienreport" eine Gesamtschau über Status und Entwicklung der staatlichen Leistungen erstellt, der jährlich veröffentlicht wird. Diese in anderen Ländern nicht praktizierte Neuerung fällt, politikwissenschaftlich gesprochen, unter die Rubrik "Wirksames Regieren".

Darüber hinaus wurden neu eingeführte Leistungen sämtlich von einem wissenschaftlichen Monitoring begleitet, das diesem Anspruch tatsächlich entspricht. Die Ergebnisse werden ebenfalls regelmäßig im Familienreport referiert. Den vorläufig letzten Schritt bildete ab 2009 die Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen, wissenschaftlich ambitioniert und politisch weltweit ein Unikat (Bonin et al. 2014). Anhand der dreizehn größten Leistungen analysierten unabhängige Wissenschaftler-Teams, inwiefern die politisch gesetzten Ziele erreicht werden (Effektivität), aber auch, in welcher Relation die Ergebnisse zum fiskalischen Aufwand stehen (Effizienz). Maßstab für die Überprüfung waren die vier oben genannten gesellschaftspolitischen Leitziele, auf die sich nunmehr auch die Ressorts BMFSFJ und BMF verständigt hatten.

Ein Beispiel aus der Evaluation, in diesem Falle durchgeführt vom ZEW, dokumentiert die Abbildung 5. Danach ist der 2005 eingeführte Kinderzuschlag das mit Abstand effizienteste Instrument, Familien aus dem Arbeitslosengeld II zu holen bzw. in Erwerbsarbeit zu halten. Diese Erkenntnisse veranlassten die Arbeitsminister Clement, Müntefering und Scholz, den Kurs der Familienministerinnen zu unterstützen. Eine derartige kinder-bezogene Leistungskomponente war im Apparat des BMAS immer wieder als der Arbeitsmarktpolitik "wesensfremd" und "fachlich unüblich" bekämpft worden. Auch an solchen Beispielen zeigte sich, mit welch archaisch anmutenden Widerständen eine modernisierende Politik nicht nur in diesem Feld rechnen muss.

Abbildung 5: Effizienzvergleich staatlicher Leistungen in Bezug auf die Zahl der Familien im ALG-II-Bezug



Anmerkung: Veränderung der Zahl der Familien im ALG-II-Bezug je Mrd. Euro Kosten (in 1000).

Quelle: ZEW 2013.

Der Grad der erreichten Rationalität und das damit verbundene Ansehen verschafften der Familienministerin eine starke Position, als es um die Bewältigung der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/09 ging. Als Teil des Rettungspaketes wurden Leistungen für Familien offensiv ausgebaut, weil die Familienministerin den Finanzminister von deren "stabilisierender Funktion" überzeugt hatte. Die Unternehmen wiederum reduzierten in dieser Phase ihre familienfreundlichen Maßnahmen bewusst nicht. Politik und Wirtschaft hatten dazu gelernt. Nicht alles verlief zwischen 2004 und 2009 erfolgreich -- so blockierten 2008 Mehrheiten aus Union und SPD gemeinsam ein Familiensplitting neuer Art -- aber das Gesamtbild überzeugte (Ehlert 2010). Mit großer Mehrheit urteilte deshalb die Bevölkerung in einer Repräsentativbefragung von Allensbach mit Blick auf die vorangegangenen Jahre, "dass sich die Bedingungen für Familien mit Kindern spürbar verbessert haben" (Familienreport 2009). Die Medien registrierten das dauerhaft positive Meinungsklima und würdigten ihrerseits die empirische gestützte Erfolgsgeschichte. Wesentliche Ergebnisse der Gesamtevaluation sollten ab 2010 "fortlaufend" in das Regierungshandeln eingespeist werden.

Verlorene Jahre

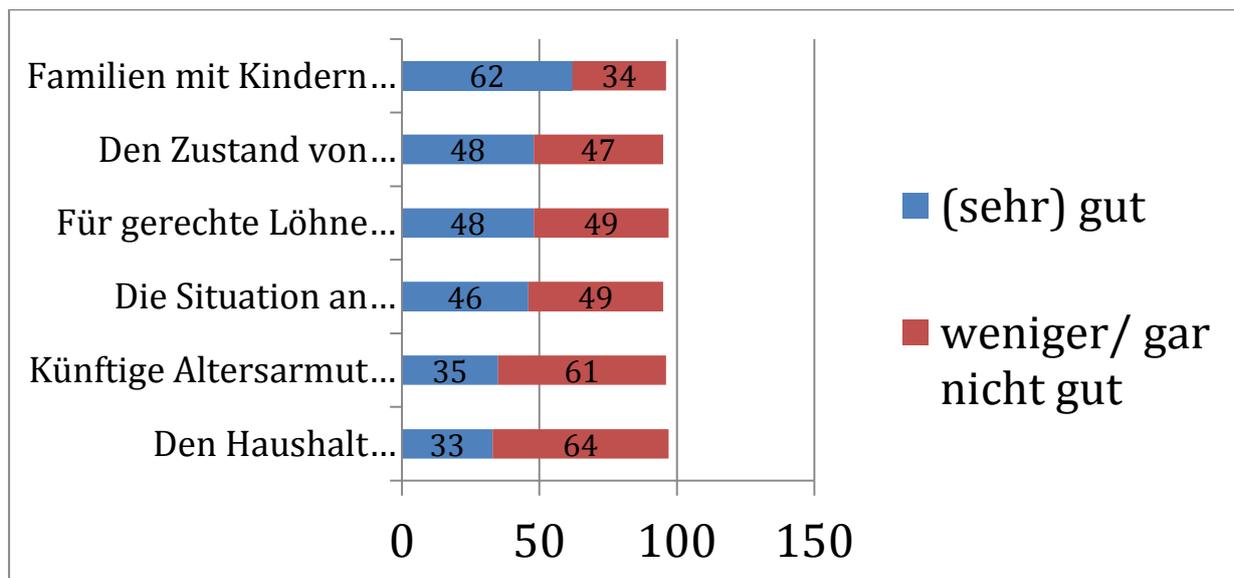
Zwischen 2003 und 2009 war es in einem auch aus politikwissenschaftlicher Perspektive spannenden Prozess gelungen, Familienpolitik als attraktives und erfolgreiches Politikfeld aufzustellen. Geplant war eine nächste Phase der neuen Politik, mit zusätzlichen Akzenten insbesondere in der Zeitpolitik. Dazu sollte das Elterngeldgesetz weiterentwickelt und durch weitere Dimensionen von Qualitätszeit ergänzt werden. Aber auch weitere Geldleistungen sollten wirkungsorientiert verändert werden; namentlich das anachronistische Ehegattensplitting sollte unter Vermeidung von Eruptionen im Sinne einer kinderfreundlichen Steuerentlastung umgebaut werden. Davon sollten besonders Geringverdiener sowie Alleinerziehende profitieren. Die Bundestagswahl 2009 beendete jedoch abrupt die nachhaltige Familienpolitik. Während die Vordenker im BMFSFJ noch weitere ehrgeizige Vorhaben konzipierten, strebte Ministerin von der Leyen nach Höherem.

Den Protagonisten der schwarz-gelben Koalition war ein zeitgemäßes Profil der Familienpolitik erkennbar gleichgültig. Das Kindergeld wurde gleich zu Beginn "konventionell" erhöht, im Bundeshaushalt ausgerechnet das Budget des Elterngeldes dafür gekürzt, was zu Leistungsverlechterungen führte. Das konservative Leitbild "Wahlfreiheit" ersetzte die progressive Idee der "Vereinbarkeit". Missachtung traf die bisherigen Berater, versteckt wurden die Ergebnisse der Gesamtevaluation. Das anachronistische Betreuungsgeld, von der Bevölkerung nicht gewünscht und von der großen Mehrheit aus den Wissenschaften abgelehnt, geriet zum Menetekel und konterkarierte den Kurs der vorangegangenen Jahre.

Vier ehemalige Familienministerinnen, je zwei aus der SPD und der CDU kritisierten das Gesetz in öffentlichen Appellen in der Zeit genauso vehement wie 24 renommierte Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen. Beide Gruppen unterstützten in der Rückschau noch einmal die Familienpolitik vorangegangener Jahre. Derartige öffentliche Voten hatte es zuletzt Anfang der 1970er Jahre gegeben. Die Regierungskoalition zeigte sich unbeeindruckt. Eine schwache Ministerin bescherte der Familienpolitik vier verlorene Jahre und das Ressort richtete sich im Bedeutungsverlust ein. Die aus dem zunehmenden Fachkräftemangel resultierenden Chancen, ab 2011 verstärkt öffentlich thematisiert, wurden nicht für eine neue Vereinbarkeitsoffensive genutzt (Ristau 2014). Die Bevölkerung bekundete ihr Missvergnügen in Umfragen unmissverständlich aber folgenlos (Abb. 2).

Wieder einen Wahlgang später blickte die Bevölkerung Ende 2013 erwartungsvoll auf die erneute Große Koalition -- laut Umfragen (Abb. 6) am nachdrücklichsten (positiv) bezogen auf die Familienpolitik. Angeboten worden waren im Deutschlandtrend von Infratest dimap in insgesamt 20 Items alle relevanten Felder und Themen aus der Koalitionsverhandlung. In seltsamem Kontrast zu diesem Meinungsbild verlief die Pressekonferenz der Parteivorsitzenden zum Koalitionsstart. Die Worte Familie, Vereinbarkeit oder Kinder kamen in den politischen Statements nicht vor. Dieses Verhalten lässt sich wohl nicht anders werten denn als „pathologisches Lernen“. Die SPD hatte zwar aus 2005 gelernt und das BMFSFJ früh für sich beansprucht. Dann wurde aber im Unterschied zur "denkwürdigen" Rentenpolitik in der Schlussabstimmung der Parteispitzen unterlassen, im Koalitionsvertrag entsprechende Akzente verbindlich zu setzen. Zwar ist in der Vereinbarung viel von Unterstützung der Familien die Rede, aber wenig von nennenswerten Maßnahmen. Gar nicht die Rede ist von wirkungsorientierter Umgestaltung, die 2009 die gleichen Parteien vereinbart hatten.

Abbildung 6: Welche Aufgaben würde eine große Koalition in welcher Weise erfüllen?



Anmerkung: Angaben in Prozent.

Quelle: Infratest dimap 2013.

Ein Comeback wirksamer Familienpolitik wird von der Bevölkerung ausweislich demoskopischer Erkenntnisse gewünscht. Die von der neuen Familienministerin Manuela Schwesig akzentuierte Partnerschaftlichkeit bedeutet eine neue Qualitätsstufe in der Vereinbarkeitsdebatte. Die Familienarbeitszeit mit dem Einstieg Elterngeld plus samt Partnerbonus überzeugt Wissenschaft und Bevölkerung als Fortschrittsprojekt. Familienpolitik könnte Dynamik und Stellenwert der 2000er Jahre erneut erreichen. Voraussetzung wäre, die Erfahrung zu nutzen, dass auch gute Konzepte einer systematischen Kombination mit Kooperation und Kommunikation bedürfen, um eine erfolgreiche Strategie zu ergeben. Anknüpfungspunkte könnten mehrere Ressorts übergreifende Regierungsprojekte bieten, die im Koalitionsvertrag stehen und mittlerweile von der Bundesregierung bearbeitet werden. Bei diesen Projekten -- Lebensqualität - gut Leben, Fachkräftesicherung sowie Digitale Agenda -- spielten potenziell sämtlich Vereinbarkeit von Beruf und Familie eine zentrale Rolle (Abb. 7).

Abbildung 7: Gesellschaftspolitischer Kontext



Quelle: Prognos 2014.

Familienpolitik in der Mitte der Gesellschaft stärkt Wachstum und Wohlstand dann nachhaltig, wenn Leistungen Evidenz basiert weiterentwickelt und die Unternehmen familienfreundlich werden. Das ist die gesellschaftliche Perspektive. Wer bei der nächsten Bundestagswahl überzeugend abschneiden will, sollte die hohe Bedeutung des Themas Vereinbarkeit auf dem Wählermarkt in Rechnung stellen. Das ist die politische Perspektive. Der demoskopisch gemessene Abstand zwischen Union und SPD bei Frauen zwischen 20 und 50 Jahren beträgt im vierten Quartal 2014 rund 30 Prozent (bei Allensbach, Politbarometer, Deutschlandtrend). Die Kanzlerin weiß das und hat wie ihre mögliche Nachfolgerin den Faktor "Vereinbarkeit" für ihre weitere Lernkurve erkennbar gespeichert. Es läge im Interesse der Wähler/innen, wenn die andere Regierungspartei in einen produktiven Wettstreit

träge. Für Interessierte in den Wissenschaften böten sich dann hoffentlich interessante Optionen der Mitgestaltung. Das ist dann eine forschungspolitische Perspektive.

Literatur

- Allensbacher Archiv (2013): Monitor Familienleben 2013. Einstellungen der Bevölkerung zur Familienpolitik und zur Familie, Allensbach, www.ifd-allensbach.de/uploads/tx_studies/7893_Monitor_Familienleben_2013.pdf (zuletzt besucht 11.05.2015).
- Bertram, Hans (1997): Familien leben. Neue Wege zur flexiblen Gestaltung von Lebenszeit, Arbeitszeit und Familienzeit. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- BMFSFJ (2008): Familienreport. Leistungen – Wirkungen – Trends. Berlin: BMFSFJ.
- Bonin, Holger et al. (2014): Familienpolitische Maßnahmen in Deutschland. Evaluationen und Bewertungen. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 83, S. 5-11.
- Bujard, Martin u.a.: Elterngeld und Elternzeit: Ziele, Diskurse und Wirkungen, in: Zeitschrift für Familienforschung, Themenheft 2/2013, S. 123-131.
- Ehlert, Nancy (2010): Die Familienpolitik der großen Koalition, in: Bukow, Sebastian/Seemann, Wenke (Hrsg.): Die große Koalition. Regieren – Politik – Parteien 2005-2009, Wiesbaden: Springer VS, S. 142-158.
- Henninger, Annette/von Wahl, Angelika (2010): Das Umspielen von Veto-Spielern. Wie eine konservative Familienministerin den Familialismus des deutschen Wohlfahrtsstaates unterminiert, in: Eggle, Christoph/Zohlhöfer, Reimut (Hrsg.): Die zweite Große Koalition. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005-2009, Wiesbaden: Springer VS, S. 361-379.
- Infratest dimap (2013): ARD-Deutschlandtrend. Eine Umfrage zur politischen Stimmung im Auftrag der ARD-Tagesthemen und der Tageszeitung DIE WELT, 11/2013, Berlin, http://www.infratest-dimap.de/uploads/media/dt1311_bericht.pdf (zuletzt besucht 11.05.2015).
- Mackroth, Petra/Ristau, Malte (2002): Die Rückkehr der Familie. In: Berliner Republik 6/2002, S. 43-47.
- Mohn, Liz/Von der Leyen, Ursula (Hrsg.) (2007): Familien gewinnt - Die Allianz und ihre Wirkung für Unternehmen und Gesellschaft, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Ostner, Ilona (2006): Paradigmenwechsel in der (west)deutschen Familienpolitik, in: Berger, Peter A./Kahlert, Heike (Hrsg.): Der demografische Wandel. Chancen für die Neuordnung der Geschlechterverhältnisse Frankfurt a. M./New York: Campus., S. 165-199.
- Prognos (2014), Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland. Endbericht, 06/2014, Berlin, <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung2/Pdf-Anlagen/gesamtevaluation-endbericht,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf> (zuletzt besucht am 11.05.2015).
- Ristau, Malte (2002): Wahl trotzdem gewonnen. In: Politik & Kommunikation 02/2002, S. 24 f..
- Ristau, Malte (2005): Der ökonomische Charme der Familie. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 23-24/2005, S. 16-23.
- Ristau, Malte (2014): Fachkräftemangel reduziert Chancen. In: Human Resources Manger, S. 100-102.
- Rürup, Bert (2009): Vom Elend wissenschaftlicher Politikberatung, Last Lecture - 02. Juli 2009, Darmstadt, URL: http://www.tu-darmstadt.de/media/illustrationen/referat_kommunikation/presse-meldungen/2009_2/ruerup-last-lecture.pdf (zuletzt besucht am 11.12.2014).

Schmidt, Renate/Mohn, Liz (Hrsg.) (2004): Familie bringt Gewinn. Innovation durch Balance von Familie und Arbeitswelt, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

Statistisches Bundesamt (2013): Elterngeld. Väterbeteiligung mit 27,3 % auf dem Höchststand, 05/2013,

https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2013/05/PD13_176_22922pdf.pdf?__blob=publicationFile (zuletzt besucht am 11.05.2015).

ZEW (2013): Mikrosimulation ausgewählter ehe- und familienbezogener Leistungen im Lebenszyklus. Gutachten für die Prognos AG. Forschungsbericht, Mannheim, http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/ZEW_Endbericht_Zentrale_Leistungen_im_Lebenszyklus2013.pdf (zuletzt besucht am 11.05.2015).