



ONLINE

DOKUMENTATION

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Mai 2013

PD Dr. Jürgen Nielsen-Sikora

Dr. Christine Bach

HA WD/ACDP

„Anwalt der Familien“

DIE CDU-FAMILIENPOLITIK SEIT 1949

Die CDU hat sich seit ihrer Gründung als politischer Anwalt der Familien verstanden. Das Bekenntnis zur Familie als „Fundament der Gesellschaft“ (Grundsatzprogramm „Freiheit und Sicherheit“ 2007) zieht sich durch alle programmatischen Schriften der Partei. Bereits in den Düsseldorf-Leitsätzen von 1949 heißt es: „Die wichtigste Staats- und gesellschaftserhaltende Gemeinschaft ist die Familie. Ihre Rechte und Pflichten sind zu vertiefen und gesetzlich zu schützen. Die geistigen und materiellen Voraussetzungen für ihren natürlichen Bestand und die Erfüllung ihrer Aufgaben sind herzustellen und zu sichern.“ Auf den folgenden Seiten stellen wir Grundsätze, Positionen und familienpolitische Leistungen im Einzelnen vor.

1. Grundsätze und Positionen

Nicht nur das Familienbild selbst, sondern auch die Ansprüche an Familienpolitik haben sich jedoch in den letzten 60 Jahren fundamental verändert. Obwohl die Unionsparteien mit der Gründung des Bundesfamilienministeriums und der Einführung des Kindergeldes ab 1955 eine eigenständige Familienpolitik überhaupt erst begründeten, war es innerhalb der Partei zu dieser Zeit durchaus umstritten, ob der Staat Familienpolitik im Sinne eines „Hineinregierens in die Familie“ betreiben sollte. Die Ablehnung „jeder Form von Verstaatlichung“ und die Betonung des subsidiären Charakters von Familienhilfen waren deshalb grundlegend für die familienpolitischen Initiativen der Partei. Noch das Berliner Programm der CDU von 1968 betont, dass der staatliche Familienausgleich, der eine „bedarfsgerechte Verteilung der Einkommen gewährleisten sollte, die Familie „nicht vor ihrer Eigenverantwortung entbinden“, sondern „lediglich einen Teil der Belastungen ausgleichen [soll], die durch Kinder verursacht werden.“ (Berliner Programm, 1. Fassung 1968)



Konrad
Adenauer
Stiftung



Grundsätzlich richteten sich die familienpolitischen Maßnahmen von CDU/CSU in den 1950er und 1960er Jahren im Sinne des christlichen Gesellschaftsbildes auf eine Stärkung der Familie als *Gemeinschaft* und *Institution*. Unter Aenne Brauksiepe, die das Amt der Bundesfamilienministerin im Oktober 1968 übernahm, setzte eine Veränderung der familienpolitischen Leitvorstellungen hin zu einer stärker an den Bedürfnissen der einzelnen Familienmitglieder orientierten Politik ein. Von einem Wandel der familienpolitischen Leitvorstellungen der Partei zeugt auch das „Berliner Programm“ in der zweiten Fassung vom Januar 1971. Erstmals wurde hier die „partnerschaftliche Familie“ zum Leitbild erhoben.

1975 forderte die CDU im Zuge der Diskussion um die „Neue Soziale Frage“ und in der „Mannheimer Erklärung“ eine Fortentwicklung sozialpolitischer Instrumente zur Stärkung der Interessen von nichtorganisierten Gesellschaftsgruppen, wie Familien und Alleinerziehenden. Eine Antwort auf dieses Problem sah die Partei in der Gewährung eines Erziehungsgeldes, das sich ausdrücklich an beide Elternteile, Mütter wie Väter, richten sollte. Ziel des Erziehungsgeldes, zu dem die Unionsparteien im Sommer 1974 einen Gesetzesentwurf im Deutschen Bundestag einbrachten, war es, die Einkommensminderung, die ein Verzicht auf eine außerhäusliche Berufstätigkeit zur Folge hat, wenigstens teilweise auszugleichen. Ausdrücklich richtete sich die Initiative gegen die Familienpolitik der Regierungskoalition aus SPD und FDP, der die Unionsparteien vorwarfen, sie sei bestrebt, „das Erziehungswesen zu sozialisieren und die Erziehungsfunktion von der Familie abzuspalten“. Inhaltlich stand die Familienpolitik der Unionsparteien damit im Einklang mit den allgemeinen gesellschaftspolitischen Grundsätzen, die unter der Formel „Freiheit statt Sozialismus“ den Bundestagswahlkampf 1976 mitbestimmten.

Unter Helmut Kohl, der in den 1960er Jahren das familienpolitische Erscheinungsbild der CDU als „altbacken“ kritisiert hatte, erfolgte nach der Regierungsübernahme 1982 ein Ausbau wohlfahrtsstaatlicher Leistungen für Familien und eine generelle Aufwertung von Familien- und Frauenpolitik. Mit der Einführung des Erziehungsgeldes und der Anrechnung von Erziehungszeiten in der Rentenversicherung vollzogen die Unionsparteien eine Neuorientierung und eine Abkehr von der „Lohnarbeitszentriertheit“, die für die deutsche Sozialpolitik seit Bismarck kennzeichnend war. Der 33. Bundesparteitag der CDU 1985 in Essen beschloss die „Leitsätze für eine neue Part-



nerschaft zwischen Mann und Frau“. Ausdrücklich heißt es darin: „Die immer noch bestehende Benachteiligung vieler Frauen im Lebensalltag widerspricht dem Auftrag des Grundgesetzes und ist mit den Prinzipien christlich-demokratischer Politik nicht vereinbar.... Christlich-demokratische Politik will Wahlfreiheit für Frauen und Männer. Sie will die Voraussetzungen dafür schaffen, dass ihnen in der Arbeitswelt, in der Familie und im gesellschaftlichen Bereich die gleichen Möglichkeiten zur Gestaltung ihres Lebens offenstehen.“

Zwischen 1989 und 1994 wurde die Familienpolitik der Unionsparteien von den Herausforderungen, die die Deutsche Einheit mit sich brachte, bestimmt. Auf der familienpolitischen Agenda der Zeit stand neben der Harmonisierung familien- und arbeitsrechtlicher Situationen in beiden Teilen Deutschlands die Neuregelung des §218 StGB. Neben der Deutschen Einheit bestimmten mehrere Grundsatzurteile des Bundesverfassungsgerichts zum Familienlastenausgleich die familienpolitischen Debatten in dieser Zeit. Überlegungen der Bundestagsfraktion von CDU/CSU zu einer grundsätzlichen Steuerreform und der Einführung eines Familiensplittings, das das Ehegattensplitting im Steuerrecht ersetzen soll (Arbeitspapier der Arbeitsgruppe „Finanzen sowie Familie und Steuern“ der Bundestagsfraktion der CDU/CSU vom 30.6.1992) wurden nicht verwirklicht. Das Modell des Familiensplittings fand dennoch Eingang in das 1994 beim Hamburger Bundesparteitag der CDU verabschiedete Grundsatzprogramm „Freiheit in Verantwortung“. Darin heißt es: „Wir streben an, den bisherigen Familienlastenausgleich weiter zu verbessern und durch einen Familienleistungsausgleich neu zu gestalten: mit einem vollständig einkommensabhängigen, bedarfsgerechten und dynamisch anzupassenden Kindergeld sowie mit der Einführung einer differenzierten und sozial ausgewogenen Besteuerung des Familieneinkommens unter Berücksichtigung der Zahl der Familienangehörigen. Wer Kinder hat, soll entsprechend weniger Steuern zahlen. Ein solches *Familiensplitting* wird Familien mit Kindern stärker als bisher entlasten und dient der Steuergerechtigkeit.“ Eine grundsätzliche Reform des Familienlastenausgleichs erfolgte schließlich 1996 mit der Einführung des so genannten „Optionsmodells“. Das Modell schaffte „die Parallelität von Freibeträgen und Kindergeld ab und führte dazu, dass die günstigere Möglichkeit für die Eltern im Rahmen der Jahressteuererklärung automatisch gewählt wurde.“



Nach der Jahrtausendwende rückten die Auswirkungen des demographischen Wandels und Fragen der Zukunft der sozialen Sicherungssysteme zunehmend ins Zentrum der politischen Debatte. Im Januar 2005 setzte der Bundesvorstand der CDU die Kommission „Frauen, Familie, Beruf“ ein, die den Auftrag erhielt, den „Wandel der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für Familien und für Kinder und die veränderte Gestaltung der Vaterrolle“ zu untersuchen. Mit dem Kinderförderungsgesetz vom 10. August 2008 und der Einführung des Elterngeldes setzte die CDU Meilensteine für die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Zentraler Bestandteil des neuen Leistungspakets für Familien und ein Paradigmenwechsel in der Familienpolitik sind die so genannten „Vätermonate“. Familien können demnach nur dann die volle Bezugsdauer des Elterngeldes von 14 Monaten in Anspruch nehmen, wenn beide Partner mindestens zwei Monate lang die Kinderbetreuung übernehmen.

Das aktuelle Grundsatzprogramm der CDU „Freiheit und Sicherheit“, beschlossen beim Bundesparteitag in Hannover 2007, stellt fest: „Familien werden immer wichtiger und sind das Fundament der Gesellschaft. Familie ist überall dort, wo Eltern für Kinder und Kinder für Eltern dauerhaft Verantwortung tragen.“ Erstmals würdigt das Programm ausdrücklich auch gleichgeschlechtliche Partnerschaften und lehnt „jede Art von Diskriminierung“ ab. Eine Gleichstellung „mit der Ehe zwischen Mann und Frau als Kern der Familie“ wird jedoch, ebenso wie ein Adoptionsrecht für gleichgeschlechtliche Paare, abgelehnt. Im Vergleich zu früheren programmatischen Aussagen der Partei erfährt das Thema „Zusammenhalt der Generationen“ in der Zeit seit der Jahrtausendwende eine deutliche Aufwertung. Ein „Neues Miteinander der Generationen“ und die Forderung nach „mehr und besseren Angeboten für ältere Mitbürger“ sind programmatische Antworten der Partei auf den demographischen Wandel. Im Sinne des Miteinanders fördert das Bundesfamilienministerium seit 2006 mit den Aktionsprogrammen I und II den Bau und den Unterhalt von Mehrgenerationenhäusern in der Bundesrepublik.



2. Familienpolitische Leistungen im Überblick

1950er und 1960er Jahre: Familienpolitische Grundsteinlegungen

- Gesetz zum Schutz der erwerbstätigen Mütter

- Errichtung des Bundesfamilienministeriums 1954

Die Einrichtung eines „Bundesministeriums für Familienfragen“ durch Konrad Adenauer diente dem Ziel der Stärkung des generativen Auftrags und der Erziehungsfunktion der Familien. Die SPD lehnte die Einrichtung des neuen Ressorts ab. Gemäß dem gesellschaftspolitischen Grundsatz, möglichst nicht in sie hineinzuregieren und stattdessen die Eigenkräfte der Familien zu stärken, erhielt das Ministerium zunächst kaum eigene Kompetenzen. Im Zuge der Entstehung der Kindergeldgesetzgebung setzte der erste Familienminister der CDU, Franz-Josef Würmeling, seine „Mitwirkungskompetenz“ ein, um eine möglichst staatsferne Lösung zu erreichen. Würmeling folgte dabei den Forderungen katholischer Verbände, Publizisten und der Kirche, die sich vehement gegen staatliche Familienzulagen aussprachen.

- Kindergeld und Steuererleichterungen für Familien

Kernstück der CDU-Familienpolitik in der Ära Adenauer war der so genannte „wirtschaftliche Familienlastenausgleich“, der einen Ausgleich für die durch Kinder entstehenden zusätzlichen Kosten einer Familie anstrebte. Grundsätzlich folgte die CDU-Familienpolitik dabei dem ordnungspolitischen Grundsatz, einen Abstand zwischen Lohn und Sozialleistung zu halten. Es ging bei den Familienleistungen also ausdrücklich nicht um eine Umverteilung zwischen Einkommensschichten, sondern ausschließlich um einen Ausgleich zwischen Kinderlosen und Kinderreichen.

Mit dem *Gesetz über die Gewährung von Kindergeld und die Errichtung von Familienausgleichskassen vom 13. November 1954* führte die Unionsparteien das Kindergeld ab dem dritten Kind zum 1. Januar 1955 ein. Die Finanzierung des Kin-



dergeldes durch von den Arbeitgebern getragenen, so genannten Familienausgleichskassen, hatte nur wenige Jahre Bestand. Mit dem „Gesetz über die Gewährung von Kindergeld für zweite Kinder“ und der Gewährung einer Kindergeldkasse (18.7.1961) erfolgte eine Ausweitung der Kindergeldgesetzgebung. Finanziert wurde diese familienpolitische Leistung erstmals aus allgemeinen Steuermitteln. Aus finanz- und ordnungspolitischen Gründen ist die Auszahlung der Leistung an Einkommensgrenzen gebunden. Mit der Novelle der Kindergeldgesetzgebung im April 1964 wurden dann die Arbeitgeber vollständig von der Finanzierung des Kindergelds entlastet und der Familienlastenausgleich „endgültig als gesellschaftspolitische Aufgabe anerkannt“.

Neben dem Kindergeld waren steuerliche Freibeträge für Kinder die zweite wichtige Säule des Familienlastenausgleichs, den die Unionsparteien in der Ära Adenauer verantworteten. Da Familien bis 1961 Kindergeld erst ab dem dritten Kind erhielten, kam den Freibeträgen im Steuerrecht die wichtige Aufgabe zu, Familien mit bis zu zwei Kindern zu entlasten. Konterkariert wurde diese Absicht allerdings durch die steuerliche Progression und den Anstieg der allgemeinen Steuerfreibeträge in den 1950er Jahren. Dies führte dazu, dass besser verdienende Familien einen höheren Familienlastenausgleich erhielten, während gleichzeitig immer mehr Familien der unteren und mittleren Einkommensschichten kaum davon profitierten.

- Mit dem Steueränderungsgesetz vom 18.7.1958 führen die Unionsparteien das Ehegattensplitting ein. In der Begründung des Gesetzentwurfs heißt es, die Bundesregierung wolle damit „die Aufgabe der Ehefrau als Hausfrau und Mutter“ besonders anerkennen.

Ära Kohl: Ausbau familienpolitischer Leistungen und Förderung der Wahlfreiheit von Familien

Der hohe Stellenwert, den Helmut Kohl den Familien und der Familienpolitik zuwies, dokumentiert sich in einem Ausbau familienpolitischer Leistungen. Mit der Einführung des Erziehungsgeldes und des Erziehungsurlaubs mit Wiedereinstellungsgarantie gaben die Unionsparteien die entscheidenden Anstöße für eine an den Bedürfnissen und



Wünschen junger Eltern orientierten Familienpolitik. Eine wesentliche Aufwertung frauenpolitischer Themen erfolgte durch die Ausweitung des BMJFG zum Frauenministerium (BMJFFG) im Juni 1986. Unter Rita Süßmuth, der ersten Ministerin in diesem Amt, wurde dann der Arbeitsstab „Frauenpolitik“ im Ministerium zu einer eigenen Abteilung ausgebaut. Damit wurden „während der Amtszeit einer bürgerlichen Bundesregierung frauenpolitische Forderungen erfüllt, die zuvor von sozialdemokratischen Ministerinnen vergeblich gestellt worden waren“. Ein Jahr zuvor, beim Bundesparteitag der CDU in Essen, hatte die Partei die neue Frauenbewegung und ihre Leistungen zur Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frau und Mann in den „Leitsätzen für eine neue Partnerschaft zwischen Mann und Frau“ ausdrücklich gewürdigt. Mit den Leitsätzen bekannte sich die CDU zu dem gesellschaftspolitischen Auftrag, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Frauen und Männer in der Arbeitswelt, in der Familie und im gesellschaftlichen Bereich die gleichen Möglichkeiten zur Lebensgestaltung offenstehen. Die Maßnahmen im Einzelnen:

- 1983: Wiedereinführung des dualen Familienlastenausgleichs aus Steuerfreibeträgen und Kindergeld, in mehreren Stufen (1986, 1988 und 1990) Erhöhung der Kinderfreibeträge
- 1984 Gründung der Bundesstiftung „Mutter und Kind – Schutz des ungeborenen Lebens“ zur Unterstützung schwangerer Frauen in Notlagen. Finanziert wird die Stiftung aus Bundesmitteln (z. Zt. ca. 92 Mio. Euro jährlich)
- 1986: Bundeserziehungsgeldgesetz

Das Bundeserziehungsgesetz vom 6.12.1986 war das wichtigste familienpolitische Gesetz der Regierung Kohl in den 1980er Jahren. Nach dem Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Januar 1986 erhielten Mütter oder Väter zehn Monate lang, bzw. ab dem 1. Januar 1988 zwölf Monate lang Erziehungsgeld in Höhe von 600 DM monatlich. Eine entscheidende Neuerung beim Erziehungsgeld war, dass durch diese Leistung Hausfrauen und erwerbstätige Mütter (oder Vä-



ter) gleich gestellt wurden. Das seit 1979 bestehende Mutterschutzurlaubsgeld war dagegen nur an erwerbstätige Mütter ausgezahlt worden. Von Kritikern als Anreiz für Mütter, ihrer Erwerbstätigkeit aufzugeben, geschmäht, gilt das Erziehungsgeld in der sozialwissenschaftlichen Forschung heute als „Indiz für eine sozialpolitische Neuorientierung in der Bundesrepublik“ und damit als wegweisende Modernisierungsleistung. Mit dem Erziehungsgeld gelang erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik eine Anerkennung von Familientätigkeit unabhängig von Erwerbstätigkeit. Da es nicht auf die Sozialhilfe angerechnet wurde, sicherte das Erziehungsgeld gerade Alleinerziehenden oftmals einen Lebensstandard oberhalb der Armutsgrenze. Zusätzlich zum Bundeserziehungsgeld führten die Länder Bayern und Baden Württemberg, nach der Wiedervereinigung auch Sachsen und Thüringen, das so genannte Landeserziehungsgeld ein, das im Anschluss an das Bundeserziehungsgeld gezahlt wurde bzw. aktuell im Anschluss an das Elterngeld gezahlt wird.

- 1986 Anerkennung von Erziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung

Mit dem Hinterbliebenenrenten- und Erziehungszeiten-Gesetz (HEZG) vom 11.07.1985 (BGBl. I S. 1450) führten CDU/ CSU und FDP mit Wirkung zum 01.01.1986 die Anerkennung von Erziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung ein.

- 1989 Anerkennung von Pflegeleistungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung durch das Gesundheitsreformgesetz.
- 1990 Einführung eines Pauschbetrags von 1.800 DM pro Jahr für Pflegepersonen durch ein Steuerreformgesetz.
- 1991 Ausweitung des Erziehungsurlaubs für nach dem 31. Dezember 1991 geborene Kinder auf drei Jahre und Verlängerung der Zahlung des Erziehungsgeldes für nach dem 31. Dezember 1992 geborene Kinder auf zwei Jahre.



- 1992 Erhöhung des Kindergeldes für erste Kinder auf 70 DM, Anhebung des steuerlichen Kinderfreibetrags und Anhebung des Kindergeldzuschlags für Familien, die diesen Zuschlag nicht nutzen konnten.
- 1996 Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz für Kinder nach Vollendung des dritten Lebensjahrs.
- 1996 Einführung des Optionsmodells.
- 1997 Vergewaltigung in der Ehe wird Straftat.
- Durch das Gesetz zur Reform des Kindschaftsrechtes vom 16.12.1997 wird der Unterschied zwischen ehelichen und nichtehelichen Kindern im Unterhaltsrecht abgeschafft.

Ära Merkel: Ermöglichung von Wahlfreiheit für Familien

- Kinderförderungsgesetz vom 10. Dezember 2008: Ausbau der Betreuungsangebote für Kinder bis 3 Jahren und Einführung eines Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz ab dem 1. August 2013.
- Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit vom 5.12.2006: Das Elterngeld, das Eltern für Kinder, die ab dem 1. Januar 2007 geboren wurden, erhalten, ersetzt in den ersten 12 bzw. 14 Monaten das Einkommen Berufstätiger.
- Aktionsprogramm Mehrgenerationenhäuser seit 2006.



- Gesetz zur Reform des Unterhaltsrechts vom 21. Dezember 2007: Unterhaltsansprüche minderjähriger ehelicher und nichtehelicher Kinder erhalten nun Vorrang vor anderen; Ansprüche von Erwachsenen sind nun stets nachrangig.

- Ab August 2013 erhalten Eltern, die sich für die Betreuung ihres Kindes in Vollzeit zuhause entscheiden, im Anschluss an das Elterngeld ein Betreuungsgeld in Höhe von 100,- Euro monatlich, ab 1. August 2014 in Höhe von 150,- Euro monatlich.