

Gebremste Innovationen und demographische Zwänge – Familien- und Frauenpolitik auf der Suche nach der Balance von Familien- und Erwerbsarbeit

Von Ursula Münch

Zur Frage der Notwendigkeit einer »bevölkerungsbewussten Familienpolitik«

Wunsch und Wirklichkeit klaffen in vielen Lebensbereichen auseinander, ohne dass deshalb gleich der Ruf nach politischem Handeln laut wird. Anders verhält es sich, wenn es um das so genannte generative Verhalten geht. Seitdem auch einer breiten Öffentlichkeit bewusst ist, dass die Bundesrepublik Deutschland ein demographisches Problem hat, stößt die Aufgabenbeschreibung der früheren Bundesfamilienministerin Hannelore Rönsch aus dem Jahr 1993 auf breite Zustimmung. Ihr zufolge besteht die zukunftsentscheidende Funktion von Familienpolitik darin, die Diskrepanz zwischen subjektiven Kinderwünschen und den objektiven Daten des generativen Verhaltens zu überwinden.¹

Wie groß diese Kluft spätestens seit den 80er Jahren ist, zeigt z.B. eine Befragung aus dem Jahr 1988.² Damals sprach sich nur eine kleine Minderheit für ein Leben ohne Kinder aus, die Mehrzahl wünschte sich zwei Kinder, und immerhin 27 % der Befragten zwischen 18 und 55 Jahren in den alten Bundesländern erklärten, sie hätten am liebsten drei und mehr Kinder.³

Ginge es allein nach dem subjektiven Kinderwunsch,⁴ müsste die Bundesrepublik sich also nicht auf schwierige demographische Entwicklungen einstellen. Für das Funktionieren u. a. der sozialen Sicherungssysteme zählt jedoch nicht der Wunsch, sondern dessen Realisierung. Und damit stand es auch in der Ära Kohl nicht zum Besten: Nachdem sich die Zahl der Lebendgeborenen in der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1980 und 1985 noch von

1 Hannelore RÖNSCH, *Familienpolitik und Lebenswirklichkeit. Herausforderungen und Perspektiven*, in: *40 Jahre Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Rückblick – Ausblick*, hg. v. Bundesministerium für Familie und Senioren, Neuwied 1993, S. 169–180, hier S. 173.

2 Henrike LÖHR, *Kinderwunsch und Kinderzahl*, in: Hans BERTRAM (Hg.), *Die Familie in Westdeutschland. Stabilität und Wandel familialer Lebensformen*, Opladen 1991, S. 461–496.

3 In den neuen Ländern dagegen nur 15 %; vgl. Rüdiger PEUCKERT, *Familienformen im sozialen Wandel*, 3. Aufl., Opladen 1999, S. 110–117, hier S. 114.

4 Für Details vgl. EBD.

ca. 621.000 auf ca. 586.000 verringert hatte,⁵ erreichte sie mit 677.000 im Jahr 1988 und 681.000 im Folgejahr ihren höchsten Stand seit 1973. Dennoch lag die Geburtenziffer deutlich unter dem für die »Bestandserhaltung der Bevölkerung« erforderlichen Niveau⁶: Während die Geburtenziffer in Westdeutschland im Jahr 1960 noch bei 2,37 gelegen hatte, sank sie auf 1,44 im Jahr 1980 und 1,25 im vereinigten Deutschland.⁷ Hatte die Fertilität in der DDR im Jahr 1989 noch bei 1,57 Kindern pro Frau gelegen, trug der Zusammenbruch der DDR-Gesellschaft und die damit verbundene Verunsicherung der Menschen⁸ zur Halbierung der Geburtenziffer auf 0,77 im Jahr 1994 bei. Obwohl sich dieser dramatische Geburtenrückgang teilweise mit dem Phänomen der »aufgeschobenen Geburt« erklären ließ, fiel der Aufholeffekt in der zweiten Hälfte der 90er Jahre geringer aus als erwartet bzw. erhofft: Die Geburtenziffer in den Beitrittsländern lag auch 1998 erst bei 1,09 und damit deutlich unter der Zahl für das frühere Bundesgebiet (1,41).⁹

1. Die Herausforderung der Familienpolitik vor allem seit den 80er Jahren

Ein Erklärungsansatz für die rückläufigen Geburtenzahlen in der Bundesrepublik,¹⁰ zielt auf den Zusammenhang von Frauenerwerbstätigkeit und Geburtenrate ab. Vor einer übereilten Konstruktion von Ursache-Wirkungs-Beziehungen ist jedoch zu warnen: So begünstigt der Verzicht auf Kinder zwar die Erwerbstätigkeit von Frauen, er muss jedoch nicht durch den Wunsch nach Erwerbsarbeit motiviert sein. Daher wäre es irreführend, die steigende Erwerbsquote von Frauen unesehen für sinkende Kinderzahlen verantwortlich

5 Vgl. *Statistische Übersichten zur Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945 – Band West*, verfasst v. Hermann BERIE, hg. v. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1999, S. 19.

6 Henning FLEISCHER, *Bevölkerungsentwicklung 1988*, in: *Wirtschaft und Statistik* (1989), S. 774–779, hier S. 774.

7 Vgl. Heribert ENGSTLER/Sonja MENNING, *Die Familie im Spiegel der amtlichen Statistik. Lebensformen, Familienstrukturen, wirtschaftliche Situation der Familien und familien-demographische Entwicklung in Deutschland*, erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt, Berlin 2003, S. 71.

8 Vgl. *Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland – Zukunft des Humanvermögens. Fünfter Familienbericht*, BT-Drs. 12/7560, hg. v. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bonn 1995, S. 114.

9 Vgl. EBD., S. 71.

10 Vgl. Charlotte HÖHN, *Einflussfaktoren des generativen Verhaltens. Zwischenbilanz zu den Gründen des Geburtenrückgangs*, in: *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft* 1986, S. 209–232.

zu machen. Weiterführend dürfte es dagegen sein, veränderte Wertorientierungen¹¹ in die Ursachenanalyse einzubeziehen.¹²

Die folgenden Überlegungen gehen von der Annahme aus, dass die Realisierung eines bestehenden Kinderwunsches zwar vor allem von persönlichen Motiven und Werthaltungen bestimmt wird, die gesellschaftlichen Bedingungen, die die einzelnen Paare bzw. vor allem die Mütter vorfinden, jedoch eine wichtige Rolle spielen¹³: Laufen diese Erfahrungen darauf hinaus, dass es aufgrund der sozialökonomischen Bedingungen und beruflichen Perspektiven unvernünftig ist, sich für (mehrere) Kinder zu entscheiden, kann sich dies negativ auf die Geburtenzahl auswirken.¹⁴

An dieser Stelle kommt eine zweite Diskrepanz zum Tragen: Gerade in der Bundesrepublik weichen das gewünschte und das praktizierte Erwerbsmuster deutlich voneinander ab. Hinsichtlich der Verdienerrolle in der Ehe¹⁵ gehen Wunsch und Wirklichkeit ebenso auseinander wie über das Ausmaß der Teilzeitbeschäftigung.¹⁶ Die damit verbundene Unzufriedenheit der Mütter belastet nicht nur die Partnerschaft,¹⁷ sondern wirkt sich u. U. auch darauf aus, ob der Wunsch nach einem zweiten oder dritten Kind realisiert wird.

Maßgeblich beeinflusst wird vor allem diese zweite Diskrepanz (indirekt aber auch die erste) durch den Mangel an qualitativ guter Kinderbetreuung in der Bundesrepublik.¹⁸ So nahmen in Deutschland im Jahr 2000 zwar ca. 78 % aller Kinder zwischen drei und sechs Jahren Kindergartenbetreuung (öffentlich oder privat) in Anspruch. Seit den 80er Jahren hat sich die Betreuungssituation

11 So Max WINGEN, *Notwendigkeiten, Möglichkeiten und Grenzen einer bevölkerungsbewußten Familienpolitik – ein erneutes Plädoyer*, in: DERS.: *Familienpolitische Denkanstöße – Sieben Abhandlungen*, Grafschaft 2001, S. 147–208, hier S. 178.

12 Die Entscheidung für Kinderlosigkeit scheint vor allem aus der Werthaltung der betroffenen Paare zu resultieren; vgl. Klaus A. SCHNEEWIND, *Optionen der Lebensgestaltung junger Ehen und Kinderwunsch. Verbundstudie – Endbericht* (Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Band 128/1), Stuttgart 1996, S. 277.

13 Vgl. EBD., S. 275, 278.

14 Für einen Überblick über den Forschungsstand vgl. Wassilios E. FTHENAKIS/Bernhard KALICKI/Gabriele PEITZ, *Paare werden Eltern. Die Ergebnisse der LBS-Familien-Studie*, Opladen 2002, S. 198ff.

15 Im Jahr 1998 praktizierten 52,3 % aller Paarhaushalte das Einverdiener-Modell. Gleichzeitig sagten jedoch nur 5,7 % der Befragten aus, dass sie dieses Modell tatsächlich für das beste hielten. 32 % der Haushalte hätten eine Vollzeitberufstätigkeit beider Partner bevorzugt – effektiv war diese jedoch nur in 15,7 % der Haushalte. Vgl. Werner EICHHORST/Eric THODE, *Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Benchmarking Deutschland Aktuell*, hg. v. d. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2002, S. 26ff.

16 Knapp 30 % der teilzeitbeschäftigten Frauen in Deutschland wollen ihre Arbeitszeit verlängern. Gleichzeitig wollen von den vollzeitbeschäftigten Frauen in Westdeutschland 43 % kürzer arbeiten (ca. 30 Stunden); vgl. EBD., S. 28.

17 Vgl. FTHENAKIS u. a., *Paare* (wie Anm. 14), S. 470f.

18 Vgl. SCHNEEWIND, *Optionen* (wie Anm. 12), S. 287–291.

damit vor allem infolge des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz¹⁹ verbessert, aber auch im Jahr 2000 wurde nur etwa jedes siebte westdeutsche Kindergartenkind ganztags betreut. Ein Kleinkind außerhalb der Familie betreuen zu lassen, stellt ein noch schwierigeres Unterfangen dar: Nur jedes zehnte Kind unter drei Jahren besucht eine entsprechende Einrichtung (Ostdeutschland ca. 20 %, Westdeutschland ca. 5,2 %).²⁰ Dieses gemessen an der Nachfrage²¹ geringe Angebot widerspricht schon deshalb den Anforderungen einer »bevölkerungsbewussten Familienpolitik«,²² weil dadurch der Entscheidungs- und Handlungsraum besonders von Müttern stark beeinträchtigt wird.

Gleichzeitig lässt es die Bundesrepublik im internationalen Vergleich relativ schlecht dastehen. So deuten die Erfahrungen einiger anderer Staaten nämlich auf die Möglichkeit hin, dass Fertilität und Müttererwerbsquote gleichzeitig steigen. Das kann dann der Fall sein, wenn es erwerbstätigen Müttern durch das Setzen entsprechender Rahmenbedingungen seitens der Unternehmen sowie der öffentlichen Hand erleichtert wird, auch Elternverantwortung zu übernehmen.²³

2. Familienpolitik in der Ära Kohl

Der bereits in den 80er Jahren fast zur Selbstverständlichkeit gewordene Wunsch vor allem der steigenden Zahl gut ausgebildeter Frauen, Kinder und Erwerbsarbeit miteinander zu vereinbaren, entwickelte sich für die Familienpolitik während der Ära Kohl zu einem besonders wichtigen Thema. Diese stellte sich als eine Politik dar, die zum einen an den Prinzipien Solidarität und Subsidiarität orientiert war und zum anderen das Leitbild einer partnerschaftlichen Ehe und damit der Gleichberechtigung anstrebte. Wahltaktische

19 1992 wurde die Einführung für 1996 beschlossen, aufgrund einer Übergangsregelung trat die volle Wirksamkeit jedoch erst 1999 ein. Vgl. Ursula MÜNCH, *Sozialpolitik und Föderalismus. Zur Dynamik der Aufgabenverteilung im sozialen Bundesstaat*, Opladen 1997, S. 230f.

20 Die Zahlenangaben basieren auf einer OECD-Studie, vgl. EICHHORST/THODE, *Vereinbarkeit* (wie Anm. 15), S. 29f.; vgl. auch die Übersichten bei ENGSTLER/MENNING, *Statistik* (wie Anm. 7), S. 121ff., 253, die die großen regionalen Disparitäten widerspiegeln.

21 Vgl. Renate SCHMIDT, *S.O.S. Familie. Ohne Kinder sehen wir alt aus*, Berlin 2002, S. 78–86; SCHNEEWIND, *Optionen* (wie Anm. 12), S. 158f.

22 Zu den Inhalten dieses von Max WINGEN geprägten Begriffs, vgl. DERS., *Familienpolitik* (wie Anm. 11).

23 EICHHORST/THODE, *Vereinbarkeit* (wie Anm. 15), S. 48f. verweisen u. a. auf die positiven Erfahrungen von Frankreich, Schweden, Finnland und den USA; vgl. jedoch den Hinweis Wingens auf die im Verlauf der 90er Jahre um 30 % gesunkene Geburtenrate in Schweden; WINGEN, *Familienpolitik* (wie Anm. 11), S. 178. Frankreich scheint nicht mehr als Beispiel für eine hohe Vollzeit-Erwerbsbeteiligung von Müttern herangezogen werden zu können; vgl. Silke REUTER, *Frankreich: Die vollzeitberufstätige Mutter als Auslaufmodell*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (APuZ) B 44 (2003), S. 39–46.

Überlegungen, aber auch das Engagement der frauenpolitisch ambitionierten Familienministerin Rita Süssmuth trugen zur Neubewertung der Erwerbstätigkeit von Müttern bei.²⁴

Ausgangsbedingungen

Ausgangsbedingung war eine zunehmende Pluralisierung der Lebensverhältnisse, die mit weitreichenden Veränderungen hinsichtlich des Anteils der verheirateten Frauen, der Zahl der Partnerschaften ohne Trauschein, der Zahl der Alleinerziehenden etc. einherging.²⁵ Auch die Familienpolitik musste auf diese Veränderungen reagieren – ihr wurden immer wieder neue Entscheidungen abverlangt. Sie musste Position beziehen, wie die »nichteheliche« Familie im Vergleich zur ehebezogenen Familie zu behandeln sei: Sollten sich familienpolitische Entscheidungen und Maßnahmen dem gesellschaftlichen Wandel anpassen oder oblag es der Familienpolitik, einer scheinbaren Beliebtheit der Lebensformen gezielt entgegen zu wirken?

Die Bedeutung des Themas »Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit« erfuhr in den 90er Jahren aus zwei Quellen noch zusätzliche Dynamisierung. Zum einen steigerte die Ost-West-Konfrontation von Leitbildern und familienunterstützender Infrastruktur die öffentliche Aufmerksamkeit zusätzlich. In der DDR war das Modell der erwerbstätigen Mutter zwar staatlich vermittelt worden, aber die meisten Frauen bevorzugten diese Form der Lebensorganisation auch tatsächlich. Diesem Muster stand das in der früheren Bundesrepublik gültige Drei-Phasen-Modell mit der zeitweiligen Unterbrechung oder sogar dem Abbruch der Erwerbstätigkeit zugunsten Kindererziehung gegenüber. Aus der Disparität der Leitbilder folgte die Disparität der Kinderbetreuungskultur: Die institutionelle Kinderbetreuung war in der DDR fast lückenlos, und das DDR-Arbeitsrecht versuchte die Frauen z. B. durch die Freistellung zur Pflege von Kindern oder den Hausarbeitstag von der Bürde einer meist sehr einseitigen innerfamilialen Arbeitsteilung zu entlasten. Dem konnte die alte Bundesrepublik zwar eine plurale Struktur der Träger entgegensetzen, das Angebot hinkte jedoch weit hinter der Nachfrage her. Der sich daraus entwickelnde Diskurs trug dazu bei, dass in Art. 31 des Einigungsvertrags ein familienpolitischer Auftrag aufgenommen wurde – die Aufforderung an den Gesetzgeber, u. a. Maßnahmen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu treffen.

Nicht nur die deutsche Vereinigung stellte die bundesdeutsche Familienpolitik vor neue Herausforderungen. Zusätzlich trug die Debatte um die Reform

24 Vgl. Ursula MÜNCH, *Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Maßnahmen, Defizite, Organisation familienpolitischer Staatstätigkeit*, Freiburg i.Br. 1990, S. 172ff.

25 Vgl. PEUCKERT, *Familienformen* (wie Anm. 3), S. 43ff.

des § 218 StGB dazu bei, dass familienpolitische Fragen und hier vor allem die nach der besseren Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit an Bedeutung gewannen. Das Vorhaben, die Strafrechtsreform mit der Gestaltung einer familienfreundlichen Umwelt zu verbinden, wurde vor allem durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vorangetrieben.

Familienpolitische Programmatik der Parteien

Im Unterschied zur SPD und den Grünen, deren familienpolitische Programmatik in den 80er und 90er Jahren auch andere Lebensformen neben Ehe und Familie ansprach, war die Familienpolitik der Unionsparteien an der Familie als der »wichtigste(n) Gemeinschaft in unserer Gesellschaft« ausgerichtet. Ihr wurde eine »unverzichtbare Bedeutung durch ihre verantwortliche Mitwirkung bei wichtigen gesellschaftlichen Aufgaben« zugesprochen.²⁶ Die SPD bestand darauf, Familienpolitik ausdrücklich von Bevölkerungspolitik zu trennen, da die Zahl der Kinder in der freien Entscheidung der Eltern liege.²⁷ Dagegen drückte die CDU in ihren »Stuttgarter Leitlinien« von 1984 die Hoffnung aus, durch den Abbau der »materiellen und sozialen Benachteiligungen« bei Familien mit Kindern, »die ungünstige demographische Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland zu beeinflussen und so auch einen Beitrag zu leisten, um die negativen Konsequenzen für das System der sozialen Sicherung abzumildern«.²⁸

Der parteipolitische Streit um die ideologische Verortung von Familie schwächte sich in den 80er und vor allem den 90er Jahren deutlich ab und wurde im Vergleich zu den 70er Jahren eher auf der kleinen Bühne parteiinterner Veranstaltungen ausgetragen: So nutzte der Generalsekretär der CDU Heiner Geißler, der gleichzeitig Bundesfamilienminister war, das Forum eines Bundesparteitags der CDU zur Polemik nicht allein gegen das »Diktat verklemmter Feministinnen in den öffentlich-rechtlichen Medien«, gegenüber den 75 % bis 80 % der Frauen, die mit ihrer selbstgewählten Aufgabe in der Familie und bei der Kindererziehung zufrieden seien,²⁹ sondern auch zur Abgrenzung des christlich-demokratischen Familienleitbildes vom dem, das er

26 Vgl. die auf dem Parteitag der CDU in Stuttgart 1984 beschlossenen »Stuttgarter Leitsätze für die 80er Jahre«, in: 32. Bundesparteitag der Christlich-Demokratischen Union Deutschlands. Stuttgart, 9.–11. Mai 1984, [Bonn 1984], S. 341–360, hier S. 358.

27 Antrag S 1 des Parteivorstandes »Die Zukunft sozial gestalten – Sozialpolitisches Programm der SPD«, in: Protokoll vom Parteitag der SPD in Münster 30.8.–2.9.1988, o.O., o.J., S. 779.

28 *Stuttgarter Leitsätze* (wie Anm. 26), S. 358; vgl. dazu die deutlich relativierende Stellungnahme von MdB Helga Wex auf dem 32. Bundesparteitag (wie Anm. 26), S. 213.

29 Generalsekretär Heiner Geißler unter Berufung auf Forschungsergebnisse der Soziologieprofessorin Helge Pross beim 32. Bundesparteitag, EBD., S. 130.

beim politischen Gegner wahrnehmen zu können glaubte: Die soziale Schlechterstellung von Familien, die Geißler mit dem »schleichende(n) Prozess der Zerstörung der Familie« gleichsetzte, diene den Verfechtern einer anderen Gesellschaftsordnung als Mittel zum Zweck.³⁰

Den Unionsparteien gelang es, ihren Ansatz, der ursprünglich nur eine Konzeption von Familie und Familienleben in den Mittelpunkt gestellt und zum Leitbild ihres familienpolitischen Handelns erklärt hatte, den gesellschaftlichen Entwicklungen und der Nachfrage von Wählerinnen und Wählern anzupassen und ihre Position für einen »größeren Teil des Publikums zustimmungsfähig zu gestalten«.³¹ Zum einen berücksichtigten sie die verschiedenen individuellen Lebenskonzepte stärker als zuvor. Anders als in den 50er Jahren ging es der Union nicht mehr darum, die Institution Familie entsprechend christlich-konservativer Vorstellungen zu garantieren. Stattdessen zog sie aus der Einsicht in die vielfältige strukturelle Benachteiligung von Familien die Schlussfolgerung, dass Familien durch die bisherige, auf die Lohnarbeit zentrierte, Sozialpolitik vernachlässigt worden waren. Sie modernisierte jedoch nicht nur ihr eigenes Familienkonzept. Vielmehr gelang es der Union, sich mit dieser neuen Schwerpunktsetzung gegenüber den Sozialdemokraten zu profilieren. Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels, der damit verbundenen Überlastung der sozialen Sicherungssysteme sowie den negativen Begleiterscheinungen der Individualisierung wurde die »Rettung der Familie« bzw. der familialen Lebensgemeinschaft von den Unionsparteien ab den 70er und vor allem in den 80er Jahren zum »neuen« sozialpolitischen Thema erkoren.³²

Die familienpolitische Positionierung der CSU beruhte auf der Überzeugung, dass die Stärkung der Familie »erste innenpolitische Aufgabe« sei, »der auch wirtschafts-, finanz- und sozialpolitische Entscheidungen zu dienen haben«.³³ Familien, so das CSU-Programm, seien »in besonderem Maße auch Träger und Vermittler unseres kulturellen Erbes sowie von Wertvorstellungen auf der Grundlage des Christentums«.³⁴ Christlich-soziale Politiker stellten einen Zusammenhang her zwischen dem Rückgang in der Zahl der Eheschließungen und Geburten bei gleichzeitigem Anstieg von Scheidungsziffern und nichtehelichen Lebensgemeinschaften sowie dem »Schwinden von Wertvorstellungen«. Als eine »Wurzel des Übels für den Trend weg von Bindung hin

30 Ders., EBD.

31 Peter BLESES/Edgar ROSE, *Deutungswandel der Sozialpolitik. Die Arbeitsmarkt- und Familienpolitik im parlamentarischen Diskurs*, Frankfurt/M. 1998, S. 257.

32 Vgl. *Stuttgarter Leitsätze* (wie Anm. 26), S. 293.

33 *Familie – Lebensform mit Zukunft. Familienpolitisches Programm der CSU*, München o.D. [vermutlich 1984], S. 7.

34 EBD.

zu Vereinzelung« galt ihnen die häufig fehlende »Einbindung in eine intakte Familie«. ³⁵

Die SPD integrierte zwar familienpolitische Aussagen in das auf dem SPD-Parteitag in Münster 1988 angenommene Sozialpolitische Programm, ³⁶ musste sich dafür aber selbst von eigenen Parteimitgliedern den Vorwurf gefallen lassen, dass das entsprechende Kapitel »erschreckend dürftig ausgefallen« sei. ³⁷ Die geringe familienpolitische Innovationskraft der Partei, die bereits auf dem Essener Parteitag von 1984 kritisiert worden war, ³⁸ kam u. a. darin zum Ausdruck, dass die Proklamation, Familienpolitik als Teil einer »umfassenden Gesellschaftspolitik« betrachten zu wollen, ³⁹ die auf eine »Verbesserung der Lebensqualität insgesamt« ausgerichtet sei, nicht mit konkreten Gestaltungsvorschlägen verbunden wurde. Anstatt Vorstellungen für eine familienfreundliche Ausgestaltung der Wohnungspolitik, der Stadterneuerung oder der Regionalpolitik zu entwickeln, ⁴⁰ beschränkten sich die Sozialdemokraten darauf, den Familienlastenausgleich (FLA) als klassischen Teilbereich der Familienpolitik in den Mittelpunkt zu rücken und die Wiederherstellung des familienpolitischen Leistungskatalogs zu fordern, wie er während der sozialliberalen Regierungszeit bestanden hatte. Vor allem wollten die Sozialdemokraten die Reform des FLA durch die CDU/CSU/FDP-Regierung wieder rückgängig machen: Die Regierung Kohl hatte im Zuge der Haushaltskonsolidierung, von der familienpolitische Leistungen überproportional betroffen waren, ⁴¹ mit dem seit der Kindergeldreform von 1975 gültigen monistischen System des FLA gebrochen. ⁴² Da ihr ursprünglicher Plan von einem Familiensplitting ⁴³ scheiterte, ⁴⁴ blieb es beim ersten Schritt – also der Wiedereinführung des dualen

35 Heinz ROSENBAUER (StS im Bayerischen Innenministerium), in: *Miteinander – Füreinander – Familie. Familienpolitischer Kongress der CSU am 26. Juli 1986 in München.*

36 Antrag S 1 des Parteivorstandes (wie Anm. 27), S. 758–806.

37 So die damalige Familienrichterin Margot von Renesse am 1. September 1988 bei dem Parteitag in Münster; vgl. EBD., S. 478.

38 Vgl. den Vorwurf von Dieter Spöri, es gebe keinen Antrag auf dem Parteitag, der zu dem zentralen innenpolitischen Thema Steuerreform und FLA eine »umfassende und hinreichend aktualisierte sozialdemokratische Alternative« formuliere; in: *SPD Parteitag Essen 17.–21. Mai 1984. Protokoll*, Bonn 1984, S. 97.

39 So auch Johannes Rau: *Sozialdemokratische Politik für die Familien*, in: *Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte*. Nr. 11 (1986), S. 968–971.

40 Vgl. die Forderung von M. v. Renesse (wie Anm. 37).

41 Vgl. MÜNCH, *Familienpolitik* (wie Anm. 24), S. 176f.

42 Durch das Haushaltsbegleitgesetz 1983, BGBl. I 1982 vom 20. Dezember 1982, S. 1857.

43 Zu dessen Ankündigung vgl. die Regierungserklärung Kohls (Sten.Ber. 10. WP, Bd. 4 vom 4. Mai 1983, S. 62).

44 Vgl. Ursula MÜNCH, *Familien- und Altenpolitik*, in: *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*. Bd. 7, 1982–1989: *Finanzielle Konsolidierung und institutionelle Reform*, Bandverantwortl. Manfred G. SCHMIDT, hg. v. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Bundesarchiv, Baden-Baden (im Druck).

Systems aus Kindergeld und Steuerfreibetrag. Die Opposition lehnte aufgrund der progressiven Wirkung einer steuerlichen Entlastung diese Kinderfreibeträge ebenso ab wie das Ehegattensplitting und warf den Regierungsparteien vor, sie bevorzugten »die Kinder reicher Eltern«.⁴⁵

Während das sozialdemokratisch geleitete BMJFG in den 70er Jahren ein Erziehungsgeld für nicht finanzierbar gehalten hatte, räumte die Opposition – zwei Jahre nach Einführung von Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub auch für nicht erwerbstätige Mütter oder Väter durch die bürgerlich-liberale Bundesregierung – den Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf nun großen Stellenwert ein. Gleichzeitig zwang die Popularität des BERzGG die Sozialdemokraten, ihr Konzept eines Mutterschaftsurlaubsgelds, das Leistungen nur für erwerbstätige Mütter vorsah, aufzugeben. Damit schlossen sie sich der von den Unionsparteien eingeleiteten Abkehr von einer in erster Linie lohnarbeitszentrierten Sozialpolitik an.

Grundlage für die sozialdemokratische Forderung nach Maßnahmen, die eine »tatsächliche Wahlfreiheit zwischen Familie und Beruf« gewährleisten, war das Postulat, Frau und Mann hätten einen Anspruch auf »Selbstverwirklichung in Familie und Beruf«. Diese familienpolitische Ausrichtung forderte der Partei einen programmatischen Spagat ab: Schließlich war das Bekenntnis, die Erziehung der Kinder könne »am besten in der Familie geleistet werden«, nur schwer mit der Forderung nach einem Ausbau »gesellschaftlicher Erziehungseinrichtungen« zu vereinbaren.⁴⁶ Auch in anderer Hinsicht spiegelte das SPD-Programm von 1988 die an Eindeutigkeit verlierende gesellschaftliche Entwicklung wider: So betonten die Sozialdemokraten zwar, dass Ehe und Familie für sie »tragende Formen menschlichen Zusammenlebens« seien; gleichzeitig stellten sie jedoch fest, auch die Lebensformen seien »schutzbedürftig« und deshalb durch familienpolitische Hilfen zu fördern, »die nicht dem traditionellen Familienmuster entsprechen«.⁴⁷ Diesen Gedanken bauten die Sozialdemokraten in ihrem Grundsatzprogramm von 1989 noch weiter aus, das die Ehe als die »häufigste« auf Dauer angelegte Bindung bezeichnete. Der Hinweis auf die grundgesetzlich verbürgte besondere Stellung von Ehe und Familie wurde jedoch durch die Feststellung ergänzt, für die SPD hätten »alle Formen von Lebensgemeinschaften Anspruch auf Schutz und Rechtssicherheit«.⁴⁸ Deziert fielen die damaligen Aussagen der Sozialdemokraten zur Notwendigkeit einer tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern

45 So z. B. die saarländische Ministerin Peter (SPD), BR, Sten.Ber. 601 vom 2. Juni 1989, S. 235; vgl. auch den Entschließungsantrag der SPD-Fraktion vom 14. Juni 1989 (BT-Drs. 11/4770).

46 Antrag S 1 des Parteivorstandes (wie Anm. 27), S. 780.

47 EBD., S. 779f.

48 *Grundsatzprogramm der SPD, Berlin 1989*, in: *Programme der deutschen Sozialdemokratie*, Bonn 1985, S. 169–243, hier S. 192.

aus. Ihre Ablehnung einer Gesellschaft, die gespalten sei in »Menschen mit angeblich weiblichen und angeblich männlichen Denk- und Verhaltensweisen« mündete in der Feststellung: »Wer die menschliche Gesellschaft will, muss die männliche überwinden.«⁴⁹

Im Unterschied dazu plädierten die »Leitsätze der CDU für eine neue Partnerschaft zwischen Mann und Frau«⁵⁰ von 1985 für ein Verständnis von Gleichberechtigung, wonach Mann und Frau »sich gegenseitig in ihrem Eigenwert anerkennen, für einander verantwortlich sind und ihre Aufgaben innerhalb und außerhalb der Familie gleichberechtigt vereinbaren.«⁵¹ Die CDU behauptete von sich, jede Politik abzulehnen, die Frauen und Männer auf bestimmte Rollen festlegen wolle. Zugleich sprachen sich die Christdemokraten gegen eine Politik aus, »die Unterschiede zwischen Mann und Frau nicht wahrhaben will.«⁵² Schließlich seien Vater und Mutter »nicht beliebig austauschbar.«⁵³ Damit setzte die CDU ihre im Grundsatzprogramm von 1978⁵⁴ getroffene Festlegung, die notwendige Zuwendung könne Kleinkindern »meist nur dadurch gegeben werden, dass die Mutter in den ersten Lebensjahren ihres Kindes auf die Ausübung eines Erwerbsberufes verzichtet« prinzipiell fort.⁵⁵ Christdemokratischen Politikern erschien es »nicht nur humaner, sondern auch ökonomischer, einer Mutter oder einem Vater die Möglichkeit zu geben, das eigene Kind selber zu erziehen, wenn sie es wollen.« Schließlich gehe es nicht an, »aus sozialen und wirtschaftlichen Gründen beide zur Berufstätigkeit zu zwingen und dann die eigenen Kinder von Sozialmüttern – möglicherweise mit Universitätsabschluss – in gesellschaftlichen Einrichtungen unter hohen Personalkosten erziehen zu lassen und dann hinterher die schweren seelischen Schäden ..., mit noch höheren Kosten – meist vergeblich – in anderen gesellschaftlichen Einrichtungen – Kinderheimen, Sonderschulen bis hin zu den Jugendgefängnissen – wieder reparieren zu müssen.«⁵⁶

Das Bundesprogramm der Grünen von 1980 verzichtete auf die Begriffe »Familienpolitik« und »Familie« und subsumierte die wenigen familienpoli-

49 EBD., S. 191.

50 Vgl. 33. *Bundesparteitag der Christlich-Demokratischen Union Deutschlands, Essen 20.–22. März 1985*, Bonn [1985], S. 293–307. Im Rahmen dieses Parteitags wurden in verschiedenen Foren frauenpolitische Themen behandelt, u. a. »Frauen in Beruf und Familie«, EBD., S. 321ff.

51 EBD., S. 293.

52 EBD., S. 294.

53 EBD., S. 294; wörtlich auch BMA Norbert Blüm und BMJFG Heiner Geißler, EBD., S. 172 und S. 177.

54 Vgl. *Freiheit, Solidarität, Gerechtigkeit. Grundsatzprogramm der Christlich-Demokratischen Union Deutschlands. Beschlossen vom 26. Bundesparteitag in Ludwigshafen, 23.–25. Oktober 1978*, Bonn 1978.

55 EBD., S. 13.

56 Geißler (wie Anm. 50), S. 136f.

tischen Forderungen, die formuliert wurden (z. B. 18 Monate Erziehungsurlaub bei vollem Lohnausgleich und Förderung des »Tages-Mütter-Väter-Modells«) unter dem Abschnitt »Frauen«.⁵⁷ Obwohl auch die Freien Demokraten ihre familienpolitische Programmatik knapp hielten und die Lebensformen Ehe und Familie in erster Linie mit Blick auf das liberale Credo thematisierten, war ihr Appell, eine Partnerschaft von Mann und Frau »in allen Lebensbereichen«⁵⁸ zu schaffen, mit familienpolitisch und familienrechtlich relevanten Forderungen verbunden. Sie verlangten die »freie Entscheidung des Einzelnen für die Ehe oder andere Formen des Zusammenlebens« und traten für den Abbau rechtlicher Diskriminierungen ein⁵⁹ – setzten sich also auch vom Koalitionspartner im Bund und dessen Rangordnung verschiedener Lebensformen ab. Hinsichtlich der Umverteilungskomponente von Familienpolitik beschränkte sich die FDP in ihren Programmen auf den Hinweis, die »Benachteiligung von Familien mit Kindern« sei »abzubauen«⁶⁰ und die Berücksichtigung der durch Kinder bedingten Ausgaben im Steuerrecht und durch Transferleistungen zu verbessern.⁶¹ In der politischen Praxis ordneten die Liberalen diese Ziele jedoch ihrer finanzpolitischen Maxime der Haushaltskonsolidierung unter: Im koalitionsinternen Streit zum Jahresbeginn 1989, ob zusätzliche Staatsausgaben im Bereich der Familienpolitik noch in der 11. Legislaturperiode möglich seien, besann sich die FDP-Fraktion im Bundestag mehrheitlich auf ihre Rolle als finanzpolitischer Tugendwächter⁶² und trat damit der Unionsfraktion entgegen, die sich gegenüber der Bundesregierung für Verbesserungen beim Kinder- und Erziehungsgeld stark machte.⁶³ Während dieser Konflikt durch die programmatische Zurückhaltung bereits vorweggenommen wurde, erhielt die Gleichberechtigung von Mann und Frau in Beruf, Familie und Gesellschaft in der liberalen Programmatik einen höheren Stellenwert. In der Frage, wie diese im einzelnen zu erreichen sei, unterschieden sie sich deutlich vom Koalitionspartner; während eine Mehrheit in CDU und CSU z. B. dafür eintrat, den Erziehungsurlaub mit einer Beschäftigungsgarantie zu verknüpfen, hielten die Liberalen es für einen »Irrtum zu glauben, dass

57 Vgl. *Die Grünen. Das Bundesprogramm*, hg. v. Die Grünen, Bonn o.J. [1980], S. 32–35.

58 *Wir wollen die Konzertierte Aktion für Frauen*. Beschluss des 37. Bundesparteitages der F.D.P. in Hannover, 23.–25. Mai 1986, in: *Das Programm der Liberalen. Zehn Jahre Programmarbeit der F.D.P. 1980 bis 1990*, hg. von der Friedrich-Naumann-Stiftung, Baden-Baden 1990, S. 457–470, hier S. 458.

59 *Zukunftschance Freiheit. Liberales Manifest für eine Gesellschaft im Umbruch*. Beschluss des Bundesparteitags der F.D.P. am 23./24. Februar 1985 in Saarbrücken, EBD., S. 291–314, hier S. 303.

60 EBD.

61 *Konzertierte Aktion* (wie Anm. 58), S. 457–470, hier S. 459.

62 *FDP tagesdienst* Nr. 71 vom 23. Januar 1989; Solms: *Auf Pfad finanzpolitischer Tugend zurückkehren*.

63 FAZ vom 24. Januar 1989; *Die Unions-Fraktion will familienpolitische Taten sehen*.

durch möglichst viele Sonderrechte und Schutzvorschriften die gleichberechtigte Teilhabe zu verwirklichen sei.«⁶⁴ Ihnen erschien es sinnvoller, Mütter oder Väter nach der erziehungsbedingten Unterbrechung der Berufstätigkeit mit einer »Wiedereinstiegsausbildung« zu unterstützen.⁶⁵

Aktive Familienförderung im Zentrum der Regierungspolitik

Den Anspruch der neuen Bundesregierung, eine geistig-moralische Wende ebenso herbeizuführen wie eine institutionelle Reform des Sozialstaates,⁶⁶ verband Helmut Kohl mit der Ankündigung, den Familien und damit auch der Familienpolitik einen hohen Stellenwert zuzuweisen. Dieser Haltung, die mit der Aufwertung des Subsidiaritätsprinzips verbunden wurde, lag ein Bild von Familie zugrunde, das sich deutlich von dem Familienbild unterschied, welches sich z. B. die Sachverständigenkommission des Zweiten Familienberichts zu Eigen gemacht hatte.⁶⁷ In den 70er Jahren war es sowohl in der wissenschaftlichen Diskussion als auch zum Teil in politischen Stellungnahmen darum gegangen, »Funktionsdefizite« von Familien durch familien- und jugendpolitische Maßnahmen zu kompensieren. Dem setzte die Familienpolitik der neuen Regierungskoalition noch klarer, als dies bereits seit Ende der 70er Jahre von Seiten der sozialliberalen Bundesregierung geschehen war, ein prinzipiell positiv besetztes Bild von Familie entgegen. Familie wurde als eine Form menschlichen Zusammenlebens verstanden, die sowohl der individuellen als auch der sozialen Dimension menschlicher Daseinsbewältigung in besonderer Weise gerecht werden sollte. Im Unterschied zu einer auf den einzelnen und seine Bedürfnisse ausgerichteten »Familienmitgliederpolitik«, die sich ab Mitte der 60er Jahre auch als Reaktion auf die Bedeutungszunahme emanzipatorischer Leitvorstellungen durchsetzte, lässt sich die Familien- und Frauenpolitik während der Ära Kohl als Versuch charakterisieren, die »auf die Person bezogene Eigenbedeutung« der Familie mit »gesamtgesellschaftlichen Wertsetzungen möglichst ausgewogen in Verbindung zu bringen.«⁶⁸ Diese Politik unterschied sich deutlich von der christdemokratischen Familienpolitik, wie sie während der 50er und 60er Jahre von Familienminister Franz-Josef Wuermeling (CDU) vertreten worden war. Die wenigen Maßnahmen dieser

64 *Konzertierte Aktion* (wie Anm. 58), S. 457–470, hier S. 458.

65 EBD., S. 462.

66 Vgl. Sten.Ber. 9. WP, Bd. 122, 13. Oktober 1982, S. 7215ff.

67 Vgl. BT-Drs. 7/3502 vom 15. April 1975.

68 Max WINGEN, *Unterschiedliche Grundmuster von Familienpolitik und gesellschaftlicher Wandel*, in: Kurt LÜSCHER/Franz SCHULTHEIS/Michael WEHRSPAUN (Hg.), *Die »postmoderne« Familie. Familiäre Strategien und Familienpolitik in einer Übergangszeit* (Konstanzer Beiträge zur sozialwissenschaftlichen Forschung, 3), Konstanz 1988, S. 353–363, hier S. 360f.

Zeit hatten die generative Funktion von Familien betont und prinzipiell die Aufrechterhaltung hierarchischer Strukturen innerhalb der Familie und damit die tradierte Aufgabenverteilung unterstützt. Dagegen sahen sich die Familien- und Frauenpolitiker der Unionsparteien in den 80er Jahre durch die zunehmende Frauenerwerbstätigkeit und die demographische Entwicklung veranlasst, aktiv auf die gesellschaftlichen Veränderungen seit Ende der 60er Jahre und die Nachfrage der Wählerschaft⁶⁹ zu reagieren. Nun ging es also auch darum, mittels familienpolitischer Maßnahmen dem Wunsch nach Verwirklichung persönlicher Freiheit und damit der Realisierung individueller Lebenspläne gerecht zu werden.

Nach eigenem Bekunden verband die CDU/CSU/FDP-geführte Bundesregierung ihre Orientierung an Solidarität und Subsidiarität mit dem Leitbild einer partnerschaftlichen Ehe zwischen Gleichberechtigten.⁷⁰ Das von den früheren unionsgeführten Bundesregierungen favorisierte Leitbild der Hausfrauenehe trat angesichts der Argumente der »Gleichheit« und »Wahlfreiheit« in den Hintergrund. Im Unterschied zu einer Familien- und Frauenpolitik, die sich bemühte, die (innerfamiliäre) Rollenverteilung zwischen Männern und Frauen durch legislative und administrative Fördermaßnahmen zu überwinden, setzte die bürgerlich-liberale Bundesregierung auf familienpolitische Maßnahmen, die es in erster Linie den Frauen ermöglichen sollten, Familie und Beruf besser miteinander vereinbaren zu können.⁷¹

Trotz des Vorrangs von Familienpolitik stellte die Weiterentwicklung der Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern vor allem seit Beginn der 90er Jahre ein weiteres Schwerpunktthema in der Frauen- und Familienpolitik dar. Die unter Claudia Nolte realisierte Ergänzung von Art. 3 Abs. 2 GG war bereits von Familienministerin Hannelore Rösch vorbereitet worden: »Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Männern und Frauen und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.« Und in der Amtszeit von Angela Merkel trat im September 1994 das »Zweite Gleichberechtigungsgesetz« in Kraft, das darauf abzielte, die Frauenförderung und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf in der Bundesverwaltung zu verbessern sowie das Gleichbehandlungsgebot für Männer und Frauen am Arbeitsplatz ebenso durchzusetzen wie Maßnahmen gegen sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz. Schließlich reagierte der Gesetzgeber in dieser Phase auch

69 Zu den Ergebnissen einer Repräsentativuntersuchung des Instituts für Demoskopie Allensbach vgl. Renate KÖCHER, *Einstellungen zu Ehe und Familie im Wandel der Zeit. Eine Repräsentativuntersuchung im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit, Familie und Sozialordnung Baden-Württemberg*, Stuttgart 1985, S. 122ff. und Tabelle A17.

70 Vgl. *Jahresbericht der Bundesregierung 1984*, hg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1985, S. 370.

71 Vgl. die damalige Familienministerin Rita Süßmuth: *Durch neue Arbeitsformen Freiheit fördern*, in: *trend. Zeitschrift für soziale Marktwirtschaft* 29 (1986), S. 50–52, hier S. 51.

auf den Auftrag des Bundesverfassungsgerichts vom März 1991, das Familiennamensrecht dem Gleichberechtigungsgebot des Grundgesetzes anzupassen.⁷²

Diese Bedeutung des Bundesverfassungsgerichts als familien- bzw. frauenpolitischer Akteur, der Leistungsdefizite der Legislative ausgleicht, kam vor allem auch in seinen Urteilen zum Familienlastenausgleich sowie zur Notwendigkeit einer familiengerechten Ausgestaltung der Gesetzlichen Rentenversicherung zum Tragen.⁷³

Ihre maßgebliche Prägung erhielt die Familien- und Frauenpolitik der Ära Kohl durch den damals eingeleiteten Wandel in den Strukturmerkmalen der deutschen Sozialpolitik.⁷⁴ Auf das Erscheinungsbild der Familienpolitik wirkte sich vor allem die allmähliche Loslösung von der »Lohnarbeitszentriertheit« nachhaltig aus,⁷⁵ der zufolge eine Teilnahme am Arbeitsmarkt als Voraussetzung für Sozialleistungen gilt. Da diejenigen, die nicht am Arbeitsmarkt partizipieren, aus der Sozialversicherung ausgeschlossen bleiben und auf die Leistungen der Sozialhilfe oder private Absicherung angewiesen sind, hatte diese Ausrichtung der deutschen Sozialpolitik zur Verfestigung der Trennung zwischen den Bereichen Produktion und Reproduktion und damit zwischen den Geschlechterrollen beigetragen: So besaß ein Großteil der männlichen Bevölkerung aufgrund von Erwerbstätigkeit einen selbsterworbenen Sozialversicherungsanspruch. Die meisten Frauen dagegen konnten nur auf eine vom Ehemann abgeleitete Absicherung zurückgreifen.

Bereits seit Mitte der 70er Jahre signalisierten vor allem die Sozialpolitiker der Unionsparteien beginnende Bereitschaft, für eine stärkere wohlfahrtsstaatliche Verantwortungszunahme bezüglich der Familien bzw. der familialen Lebensgemeinschaften mit Kindern einzutreten. In der Ära Kohl wurde diese sozial- und familienpolitische Neuorientierung fortgeführt. Während die Sozialdemokraten selbst in einem Teilbereich der Familienpolitik, nämlich dem Mutterschaftsurlaubsgeld, zunächst noch an lohnarbeitszentrierten Lösungen festhielten,⁷⁶ erklärte die neue Bundesregierung die aktive Förderung der Familie zum zentralen sozialpolitischen Interesse des Staates. Zugleich

72 Gesetz zur Neuordnung des Familiennamensrechts vom 16. Dezember 1993, BGBl. I S. 2054.

73 Vgl. Irene GERLACH, *Politikgestaltung durch das Bundesverfassungsgericht am Beispiel der Familienpolitik*, in: APuZ, B 3–4 (2000), S. 21–31.

74 Vgl. Peter BLESES/Martin SEELEIB-KAISER, *Zum Wandel wohlfahrtsstaatlicher Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland: Zwischen Lohnarbeit und Familie*, in: *Zeitschrift für Soziologie* 28 (1999), S. 114–135.

75 Vgl. EBD., S. 121ff.

76 Vgl. dazu Längsschnittthema 10 in: *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, Bd. 6, hg. v. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Bundesarchiv (im Druck); MÜNCH, *Familien- und Altenpolitik* (wie Anm. 44).

setzte sie den Rückzug der politischen Akteure aus ihrer bisher als umfassend interpretierten arbeitsmarktpolitischen Verantwortung fort. Dementsprechend veränderte sich die Familienpolitik: Die »vorleistungsbezogenen« Sicherungen, die auf der Beteiligung am Erwerbsleben basieren, wurden durch aus Familientätigkeit abgeleitete Ansprüche wie Erziehungsurlaub bzw. Erziehungsgeld sowie die Anerkennung von Erziehungszeiten in der Rentenversicherung ergänzt. Dieser Wandel bedeutete zwar nicht das Ende der »strukturellen Rücksichtslosigkeit« von Gesellschaft und Politik gegenüber der Familie,⁷⁷ die sich in mehr als nur dem gleichbleibend niedrigen Anteil der Ausgaben für die Familie an den Sozialausgaben äußerte; dennoch waren die Veränderungen in der sozialpolitischen Schwerpunktsetzung offensichtlich. Zur Gestaltung von Familienpolitik genügte das bloße Bekenntnis zur Familie weniger denn je: In den Vordergrund wurde nun die zentrale Stellung der aktiven Förderung von Familien gestellt.

Trotz dieses Strukturwandels und der damit verbundenen stärkeren Hinwendung zur familienorientierten Sozialpolitik stellte sich die bundesdeutsche Familienpolitik gemessen an den Kriterien einer »bevölkerungsbewussten Familienpolitik« defizitär dar. Dies lässt sich am Bundeserziehungsgeldgesetz (BERzGG) zeigen; es erlaubt Rückschlüsse, warum die Auswirkungen der familienpolitischen Innovationen während der Ära Kohl relativ begrenzt blieben.

3. Das Bundeserziehungsgeldgesetz als Beispiel einer gebremsten familienpolitischen Innovation

Das sowohl wichtigste als auch umstrittenste familienpolitische Gesetz der Ära Kohl war das Gesetz über die Gewährung von Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub, das in der Regierungserklärung vom Mai 1983 angekündigt worden war⁷⁸ und schließlich zum 1. Januar 1986 in Kraft trat.⁷⁹ Auf seiner Grundlage erhielten Mütter bzw. Väter zunächst zehn Monate lang, ab 1. Januar 1988 zwölf Monate, ab 1. Juli 1989 fünfzehn Monate sowie ab Juli 1990 achtzehn Monate lang Erziehungsgeld in Höhe von 600 DM monatlich und konnten sich ggf. von ihrem Arbeitsplatz beurlauben lassen. Während der Erziehungs»urlaub« ab 1. Januar 1992 schließlich auf drei Jahre ausgeweitet wurde, verlängerte man die Zahlung des Erziehungsgelds erst ab 1. Januar 1993 um sechs Monate auf insgesamt zwei Jahre.

⁷⁷ Franz-Xaver KAUFMANN, *Zukunft der Familie. Stabilität, Stabilitätsrisiken und Wandel der familialen Lebensformen sowie ihre gesellschaftlichen und politischen Bedingungen*, München 1990, S. 132ff.

⁷⁸ Vgl. Sten.Ber. 10. WP, Bd. 4, 4. Mai 1983, S. 62.

⁷⁹ Gesetz vom 6. Dezember 1985, BGBl. I S. 2154.

Die regierungsinterne Auseinandersetzung um den Kündigungsschutz

Die Befürworter dieser gesetzlichen Neuregelung mussten lange Zeit befürchten, dass es dem BMJFG und den Familienpolitikern innerhalb der Union aufgrund des entschiedenen Widerstandes z. B. der Interessenverbände der Wirtschaft, des kleinen Koalitionspartners sowie der wirtschaftsnahen Gruppen in der CDU nicht gelingen würde, dessen wesentliche Komponenten tatsächlich umzusetzen.⁸⁰ Dazu gehörte u. a. die zeitliche Ausweitung des Kündigungsschutzes von bisher acht Monaten auf die gesamte Dauer des »Urlaubs« für zuvor erwerbstätige Mütter und Väter.⁸¹ Ebenfalls umstritten war die damit verbundene Abkehr von der seit 1979 gültigen Konzeption des viermonatigen Mutterschaftsurlaubs. Dieser war als arbeitsrechtliche Maßnahme konzipiert und konnte daher ausschließlich von erwerbstätigen oder arbeitslosen Müttern, nicht jedoch von Vätern, die z. B. bereits nach einer früheren Geburt ihre Erwerbstätigkeit aufgegeben hatten, in Anspruch genommen werden; die bürgerlich-liberale Bundesregierung sprach plakativ und polemisch vom »sozialdemokratischen Zweiklassenrecht«.⁸² Im Unterschied hierzu basierte das BERzGG auf der Gleichbehandlung von Hausfrauen und erwerbstätigen Müttern (bzw. Vätern). Mit ihrem Gesetzentwurf verfolgte die initiiierende Bundesregierung verschiedene, nicht unbedingt konsistente Zielsetzungen: Obwohl es auch darum ging, Eltern nach der Geburt eines Kindes finanziell besser zu stellen als dies vor 1986 der Fall war,⁸³ stand vor allem die Absicht im Vordergrund, die Erziehungsleistung von Eltern anzuerkennen. Schließlich sollte das BERzGG auch ein Beitrag zu dem Bemühen der Unionsparteien sein, durch politische Maßnahmen Schwangerschaftskonflikte zu reduzieren.

Noch bevor der Streit um das Vorhaben Erziehungsurlaub und Erziehungs-geld sogar auf den Titelseiten der bundesdeutschen Tagespresse erschien, boten Details der geplanten Maßnahme – besonders die Qualität und Dauer des Kündigungsschutzes – Anlass für Meinungsverschiedenheiten. Selbst auf der Arbeitsebene des BMJFG, dem mit Heiner Geißler zu diesem Zeitpunkt ein Minister vorstand, der energisch und zielstrebig für eine weitreichende Arbeitsplatzgarantie eintrat, war die Skepsis groß, ob eine der bisherigen Regelung im Mutterschaftsurlaubsgesetz vergleichbare Arbeitsplatzgarantie verankert werden könne. Der zuständige Referent ging davon aus, dass höchstens

80 So die rückblickende Einschätzung von BMJFG Rita Süßmuth (Sten.Ber. 10. WP, Bd. 174, 14. November 1985, S. 13052).

81 Nach § 9a MuSchG bestand für die leibliche Mutter im Anschluss an das zweimonatige Beschäftigungsverbot nach der Geburt ein absoluter Kündigungsschutz.

82 BMJFG Geißler (Sten.Ber. 10. WP, Bd. 82, 13. September 1984, S. 5983).

83 Aus diesem Grund wurde Erziehungsgeld beim Bezug von Sozialhilfe nicht angerechnet.

ein »Appell«, Erziehungsgeldbezieher nach Ablauf der zwölf Monate bei der Einstellung besonders zu berücksichtigen, realisierbar sein würde.⁸⁴ Als weiteres Indiz dafür, dass das Haus hinsichtlich des Stellenwerts der Arbeitsplatzsicherung eine andere Auffassung vertrat als der Ressortchef, kann die Argumentation des BMJFG in der Auseinandersetzung um eine Mitfederführung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (BMA) gewertet werden. Dabei spielten zwar auch taktische Überlegungen eine Rolle; die Feststellung, »die arbeitsrechtlichen und sozialversicherungsrechtlichen Bestimmungen des Gesetzentwurfs« seien lediglich »ergänzender und flankierender Art« und der Anspruch auf Erziehungsurlaub habe nur für die »erwerbstätige Hälfte der Mütter« Bedeutung, erscheint aber bezeichnend.⁸⁵ In direktem Zusammenhang zu der Auseinandersetzung über die Reichweite des Kündigungsschutzes stand die sowohl innerhalb des BMJFG als auch mit dem BMA getragene Meinungsverschiedenheit über das künftige Verhältnis von BerzGG und Mutterschutzgesetz.⁸⁶ Das BMA widersprach der Zielsetzung des BMJFG, die bisherige arbeits- und gesundheitsrechtliche Komponente in das neue familienpolitische Konzept zu integrieren.⁸⁷ Anders als das BMJFG wollte das BMA also den bisherigen Mutterschaftsurlaub, für dessen gesetzliche Regelung es auch selbst zuständig war, für erwerbstätige Mütter beibehalten; Erziehungsurlaub hätte demnach nur von den anderen Anspruchsberechtigten (Väter, Adoptiveltern, Hausfrauen) sowie von erwerbstätigen Frauen nach dem 7. Lebensmonat des Kindes in Anspruch genommen werden können. Obwohl zu diesem Zeitpunkt die Qualität des Kündigungsschutzes durch das BerzGG noch gar nicht feststand, begründete das BMA die gewünschte Aufteilung damit, dass die familienpolitische Regelung in dieser Hinsicht hinter der bisherigen arbeitsrechtlichen zurückbleiben werde.⁸⁸ Das BMJFG lehnte es dagegen ab, »zwei Klassen von Erziehungsurlaubsberechtigten« zu schaffen und hielt allein eine »einheitliche Regelung« für »politisch transportierbar«.⁸⁹ Diese wiederum drohte daran zu scheitern, dass sowohl der Koalitionspartner FDP und der Wirtschaftsflügel der Union als auch z. B. die Arbeitgeberverbände

84 Dr. Fricke in seinen konzeptionellen Überlegungen zur gesetzlichen Umsetzung des Erziehungsgeldes vom 3. April 1984, gerichtet an Abt.-Leiter 5, S. 7 (BA, B 189/32389).

85 Schreiben StS Werner Chory an den StS des BMF, Manfred Baden, vom 9. November 1984 (BA, B 189/32391).

86 Vgl. Schreiben BMJFG Geißler an BMA Blüm vom 20. November 1984 (Ebd.).

87 Diese Position wurde auch vom Bundesvorstand des DGB vertreten; vgl. Schreiben von Irmgard Blättel an BMJFG Geißler und BMA Blüm vom 27. November 1984 (Ebd.) und 12. März 1985 an dies. (BA, B 189/32383).

88 Vgl. den Vermerk von Ref. 511 (Bearbeiter Dr. Fricke) vom 9. Mai 1985 an den Minister betr. streitige Punkte für Chef-Ebene (BA, B 189/32393).

89 Vermerk Ref. 511 an den Minister vom 26. November 1984 anlässlich des Gesprächs mit BMA Blüm (BA, B 189/32391).

einer zeitlichen Ausweitung des Kündigungsschutzes vehement entgegen traten.⁹⁰

Familienpolitische versus wirtschaftspolitische Interessen

Bundeswirtschaftsminister Martin Bangemann (FDP) ließ die Öffentlichkeit wissen, dass zwischen den Ressorts fundamentale Meinungsverschiedenheiten bezüglich der Einkommensgrenzen sowie der Arbeitsplatzgarantie bestanden.⁹¹ Während der FDP-Politiker diese auf die unterschiedlichen ordnungspolitischen Überzeugungen zurückführte, warf ihm die Christlich-Demokratische Arbeitnehmerschaft (CDA) »Profilierungswünsche« angesichts des bevorstehenden Parteitags der FDP vor.⁹² Nach Bangemanns Einschätzung war der familienpolitische Gesetzentwurf jedoch tatsächlich unvereinbar mit der »dringendsten innenpolitischen Aufgabe«, nämlich der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Dem Wirtschaftsminister erschien es widersinnig, als Bundesregierung im Entwurf eines Beschäftigungsförderungsgesetzes Vorschläge zur Abschaffung beschäftigungshemmender Faktoren zu unterbreiten⁹³ und gleichzeitig mit dem Kündigungsschutz des BErzGG »die personalwirtschaftliche Flexibilität der Unternehmen erneut« einzuengen.⁹⁴ Mit diesem Widerstand bemühte sich der Koalitionspartner vergessen zu machen, dass die FDP schon 1979 der Arbeitsplatzgarantie während des Mutterschaftsurlaubs zur Mehrheit verholfen hatte und sie im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens zum BErzGG der Einführung von Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub zugestimmt hatte, ohne dabei jedoch über das Ausmaß des Kündigungsschutzes zu sprechen. Dessen ungeachtet brandmarkten FDP-Politiker das Gesetz als Beweis für den »Rückfall« konservativer Familienpolitiker in überwinden geglaubte »Umverteilungsstrategien«.⁹⁵

90 Vgl. Schreiben des Präsidenten des Zentralverbands des Deutschen Handwerks (Paul Schnitker) an Geißler vom 5. März 1985; Schreiben des Hauptgeschäftsführers der IHK Münster (Dr. Altekamp) an Geißler vom 1. März 1985; Hauptgeschäftsstelle der Bundesvereinigung mittelständischer Bauunternehmen e.V. (Herbert Knierim) an Geißler vom 14. März 1985 (jeweils BA, B 189/32393).

91 Schreiben BMWi Bangemann an BMJFG Geißler vom 13. Februar 1985; vgl. dazu auch *Freie Demokraten distanzieren sich von Geißlers Entwurf zum Erziehungsurlaub*, in: SZ, 14. Februar 1985.

92 Heribert Scharrenbroich in einem Telex an BMWi Bangemann vom 15. Februar 1985, zur Kenntnisnahme an das BMJFG übermittelt (BA, B 189/32392).

93 Vgl. Entwurf eines Beschäftigungsförderungsgesetzes 1985, BR-Drs. 393/84 vom 24. August 1984.

94 Schreiben des BMWi an den Hauptgeschäftsführer der CDA, Heribert Scharrenbroich, vom 6. März 1985 (BA, B 189/32393).

95 Otto Graf Lambsdorff nach: *Rückfall in die Umverteilung*, in: FAZ, 2. März 1985.

Geißler hingegen sah im Beschäftigungsförderungsgesetz eine sinnvolle Ergänzung des BErzGG und verwies auf die Möglichkeit, befristete Arbeitsverträge zu schließen. Ihm zufolge hatte das geplante BErzGG weder negative Auswirkungen auf die Beschäftigungssituation in der Bundesrepublik noch benachteiligte es Frauen auf dem Arbeitsmarkt. Diese Prognosen beruhten auf Erfahrungen mit dem Gesetz über den Mutterschaftsurlaub, wonach ca. die Hälfte derjenigen, die die Beurlaubung mit dem Ziel in Anspruch genommen hatten, ihre Erwerbstätigkeit anschließend wieder aufzunehmen, doch nicht mehr an ihren Arbeitsplatz zurückkehrten.⁹⁶ Gleichzeitig konnte Geißler sich auf Studien zu vergleichbaren Regelungen in anderen Ländern berufen, die keine Benachteiligung der Frauen aufgrund ihres potentiellen »Mutterschaftsausfalls« erkennen ließen.⁹⁷

Die Gegner weitgehender Schutzrechte überzeugte er damit jedoch nicht. So wies der Wirtschaftsrat der CDU ebenso wie die Arbeitgeberverbände darauf hin, dass eine uneingeschränkte Arbeitsplatzgarantie von mindestens einem Jahr gerade für Klein- und Mittelbetriebe »untragbar« sei und sich insgesamt als eine »neue Beschäftigungssperre für die angeblich Begünstigten« erweisen würde.⁹⁸ Verschiedene Frauenverbände verbanden ähnliche Befürchtungen⁹⁹ mit der Aufforderung an den Gesetzgeber, die Väter durch ein Junktim – Verlängerung des Kündigungsschutzes von sechs auf zwölf Monate nur bei Aufteilung des Erziehungsurlaubs auf beide Elternteile – zur Beteiligung am Erziehungsurlaub zu veranlassen. Auf diese Weise sollte das Beschäftigungsrisiko für Arbeitgeber weniger geschlechtsspezifisch gestaltet werden.¹⁰⁰ Die dahinter stehende Problemdiagnose deckte sich mit der Wahrnehmung des Familienministers. Ihm zufolge trug vor allem eine frauen- und familienfeind-

96 Geißler bei der ersten Beratung im Bundestag (Sten.Ber. 10. WP, Bd. 157, 13. September 1985, S. 11790).

97 Vgl. die Stellungnahme des DJI zum Entwurf des BErzGG (an das BMJFG übermittelt mit Schreiben vom 22. März 1985), in der eine Untersuchung der Regelungen in Schweden, Finnland, Österreich und Ungarn referiert wird (BA, B 189/32393).

98 Presseerklärung des Wirtschaftsrates der CDU e.V. vom 14. Februar 1985, als Telex übermittelt an das Büro von BMJFG Geißler (BA, B 189/32392).

99 Vgl. Stellungnahme des Deutschen Landfrauenverbandes e.V. zum Referentenentwurf, übermittelt an den Deutschen Frauenrat mit Schreiben vom 5. März 1985 (BA, B 189/32393).

100 Vgl. Stellungnahme des Deutschen Akademikerinnenbundes e.V. zum Referentenentwurf vom 21. Februar 1985 (Ebd.). Auch der Zentralverband der Katholischen Frauengemeinschaft Deutschlands (kfd) hielt es für notwendig, »Bewußtseinsbildungsprozesse bei jungen Männern in Gang zu setzen«, um sie so zur Inanspruchnahme des Elternurlaubs zu motivieren; vgl. auch die gutachtliche Stellungnahme von Prof. Dr. Heide Pfarr, Universität Hamburg, für den BT-Ausschuss für Jugend, Familie und Gesundheit zur Sitzung vom 17. Oktober 1985, man müsse einen besonderen Anreiz für Männer schaffen (BT / PA, X/182 A 2, Beigabe 3 zu Dok. 49); vgl. Resolution der Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Frauen vom 20. März 1985 (BA, B 189/32393).

liche Einstellung »in weiten Teilen unseres Landes« Schuld daran, dass die Bundesrepublik das geburtenärmste Land der Welt sei. Diese Diagnose verband Geißler mit einer Schuldzuweisung an die Arbeitgeber, von denen einzelne seiner Einschätzung nach »mit einer Diskriminierung der Frauen drohten«.¹⁰¹

Ungeachtet dieser Divergenzen trat Geißler termingerecht zum Essener »Frauen-Parteitag« der CDU vom 19. bis 22. März 1985 mit einem Referententwurf an die breite Öffentlichkeit, der trotz der Meinungsverschiedenheiten zwischen den Ressorts und innerhalb der Koalitionsparteien¹⁰² an der Arbeitsplatzgarantie festhielt. Der CDU-Parteivorstand sprach sich in seinen Leitsätzen »für eine neue Partnerschaft zwischen Mann und Frau«, für eine Arbeitsplatzgarantie aus; doch während z. B. BMA Norbert Blüm seinen Kollegen Geißler mit der Feststellung unterstützte, dass Erziehungsgeld ohne »Arbeitsplatzreservierung« ein »Wagen ohne Räder« sei,¹⁰³ setzte der Sprecher der CDU-Mittelstandsvereinigung nach wie vor auf eine »freiwillige Regelung«.¹⁰⁴ Das Bemühen der Antragskommission, kompromissfähige Formulierungen zu finden, führte schließlich dazu, dass die Empfehlung des mitgliederstarken Landesverbands Rheinland übernommen wurde, Betriebe unter sechs Beschäftigten von der Verpflichtung zu entbinden. Der in diesem Sinn gefasste Parteitagsbeschluss bildete die Grundlage für eine Formulierung, die das BMA und das BMJFG schließlich in Anlehnung an das Arbeitsplatzschutzgesetz gemeinsam erarbeiteten.¹⁰⁵

Diese Einschränkung der faktischen Arbeitsplatzgarantie,¹⁰⁶ mit der nur noch die Rückkehr in den Betrieb, jedoch nicht mehr in »dasselbe Zimmer oder denselben Stuhl« garantiert wurde,¹⁰⁷ genügte zwar, um die prinzipielle Zustimmung des Koalitionspartners FDP zum Kabinettsentwurf zu erlangen.¹⁰⁸ Wirtschaftskreise, wie z. B. die Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände, hielten die wenigen Ausnahmen vom Kündigungsschutz, die in einer

101 BMJFG Geißler in einem Interview mit dpa in den »Sozialpolitischen Nachrichten«, in: *Heute in der Presse*, hg. vom Pressereferat des BMJFG vom 5. März 1985; Geißler äußerte seine Kritik an den Verbänden auch im Bundestag (Sten.Ber. 10. WP, Bd. 157, 13. September 1985, S. 11788).

102 Zur Kritik der CSU vgl. Telex des CSU-Vorsitzenden Franz Josef Strauß an BK Kohl vom 24. Juni 1985; zum Widerstand der FDP vgl. dpa-Meldung vom 18. März 1985; jeweils BA, B 189/32393.

103 33. *Bundesparteitag der CDU* (wie Anm. 50), S. 200.

104 Gerhard Zeitel, EBD., S. 188.

105 Vgl. Vermerk von Ref. 511 (Dr. Fricke) an den Minister betr. Streitige Punkte BErzGG vom 9. Mai 1985 (BA, B 189/32393).

106 Vgl. Empfehlung der Sozialministerin von Baden-Württemberg, Barbara Schäfer, an Geißler, den »irreführenden« Begriff der Arbeitsplatzgarantie nicht mehr zu verwenden; Schreiben vom 28. März 1985 (BA, B 189/32394).

107 Geißler zitiert nach: *Eine schwere Geburt*, in: »Die Zeit«, 5. Juli 1985.

das BERzGG begleitenden Verwaltungsvorschrift aufgenommen werden sollten,¹⁰⁹ aber nicht für ausreichend, um die Flexibilität betrieblicher Personalpolitik zu gewährleisten.¹¹⁰ Dieser Streit begleitete deshalb auch das weitere Gesetzgebungsverfahren.

Als Ergebnis der Auseinandersetzungen zwischen den Sozial- bzw. Familienpolitikern auf der einen und den Wirtschaftsverbänden bzw. -politikern auf der anderen Seite und im Unterschied zum SPD-Entwurf für ein Elternurlausgesetz¹¹¹ übernahm der Entwurf der Bundesregierung für das BERzGG nicht den weitreichenden Kündigungsschutz aus dem Mutterschutzgesetz,¹¹² dennoch wurde der Kompromiss über die Beschäftigungsgarantie im Zusammenhang mit dem Instrument des befristeten Arbeitsvertrages nach dem Beschäftigungsförderungsgesetz sowie der Möglichkeit zur Teilzeitarbeit während des Erziehungsurlaus von der Regierung als »familienpolitische Wende«¹¹³ und von den Familienverbänden als persönliches Verdienst Geißlers gewürdigt.¹¹⁴

Einwände und Gegenkonzepte der Opposition

Während wirtschaftsnahe Kreise auch im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens die arbeitsplatzrelevanten Komponenten des BERzGG rügten, konzentrierte die Opposition ihre Kritik in erster Linie auf die Höhe und Verteilung des Erziehungsgeldes sowie auf die frauenpolitischen Auswirkungen des Gesetzesvorhabens. Darin wusste sie sich mit den verschiedenen Sozialverbänden in Übereinstimmung, die u. a. bemängelten, dass das Erziehungsgeld kein angemessenes Äquivalent für den Verlust eines Arbeitsverdienstes darstelle und gleichzeitig durch die relativ niedrige Einkommensgrenze selbst Familien mit geringem Gesamteinkommen ausgeschlossen würden.¹¹⁵ SPD und Grüne bezichtigten die Regierung, mittels BERzGG den Arbeitsmarkt entlasten und einen Verdrängungswettbewerb zum Nachteil für Frauen in Gang

108 Zur Einschätzung der Position der FDP durch das BMJFG vgl. Vermerk des Referats für Kabinetts- und Parlamentsangelegenheiten für den StS vom 20. Juni 1985 (BA, B 189/32424).

109 Vgl. die Ergebnisse der Koalitionsgespräche vom 27. Juni 1985 in einer Zusammenfassung von BMJFG Geißler an die »Kolleginnen und Kollegen« vom 28. Juni 1985 (BA, B 189/32396).

110 Vgl. *Erziehungsurlaub führt zu ernstem Konflikt zwischen Bundesregierung und Wirtschaft*, in: SZ, 18. Juli 1985

111 Vgl. BT-Drs. 10/3806 vom 10. September 1985.

112 Vgl. § 18 des Entwurfs und die Begründung auf S. 20f.

113 MdB Roswitha Verhülsdonk, CDU (Sten.Ber. 10. WP, Bd. 157, 13. September 1985, S. 11807).

114 Schreiben des Präsidenten des Deutschen Familienverbands, Albrecht Hasinger, an BMJFG Geißler vom 11. Juli 1985 (BA, B 189/32397).

115 Vgl. Stellungnahme des DPWV-Gesamtverbandes zum Regierungsentwurf vom 15. August 1985 (BT / PA, X/182 A 2, Beigabe 1 zu Dok. 49).

setzen zu wollen. Die vermeintliche Wahlmöglichkeit von Vater und Mutter stellte nach ihrer Einschätzung nur einen »scheinbaren Vorteil« da.¹¹⁶ Da die Erziehungstätigkeit des Vaters aufgrund des normalerweise höheren Einkommensverlusts von der Familie deutlich teurer bezahlt werden musste als die der Mutter,¹¹⁷ schien ihnen das Gesetz nicht geeignet, Neuorientierungen zugunsten einer Familientätigkeit zu unterstützen. Vielmehr zementiere es die traditionelle Rolle der Frau sogar noch.¹¹⁸

Andererseits kam gerade Alleinerziehenden zugute, dass das Erziehungsgeld nicht zu einer Minderung von anderen Sozialleistungen führte, sondern es z. B. möglich war, neben dem Erziehungsgeld auch Zahlungen aus der Stiftung »Mutter und Kind«, das Kindergeld und den Zuschlag zum Kindergeld, Wohngeld, Unterhalt vom Vater und verschiedene Leistungen der Sozialhilfe zu beanspruchen.¹¹⁹ Im Übrigen verbesserte das BERzGG die Lebensbedingungen einkommensschwacher Eltern bzw. Elternteile auch deshalb, weil während des Bezugs von Erziehungsgeld nicht nur der Versicherungsschutz der Gesetzlichen Krankenversicherung, sondern auch der volle Leistungsumfang der Arbeitslosenversicherung beitragsfrei aufrechterhalten wurde.

Zur Abgrenzung vom Regierungsentwurf legte die SPD-Fraktion den Entwurf eines Gesetzes »zur Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf« vor,¹²⁰ der den Mutterschaftsurlaub – und damit auch dessen Kündigungsschutz – sowie das Mutterschaftsurlaubsgeld in Höhe von 750 DM wieder herstellen sollte. Die Sozialdemokraten stimmten mit der Regierung darin überein, einen einjährigen Elternurlaub für alle abhängig beschäftigten Mütter und Väter einführen zu wollen;¹²¹ ihr Vorschlag sah als Besonderheit jedoch die Möglichkeit vor, den mit einem einkommensabhängigen Elternurlaubsgeld bis zu 600 DM¹²² bezuschussten Elternurlaub unbezahlt um weitere zwölf Monate zu verlängern.¹²³ Während diese Komponente ihnen den Vorwurf einbrachte, weiter-

116 MdB Bueb (Grüne) in der 73. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung vom 2. Oktober 1985, S. 35 (BT / PA, X/182 A 1).

117 Vgl. die unterschiedliche Einkommensverteilung bei Männern und Frauen nach dem Ergebnis des Mikrozensus: *Erwerbstätige im Juni 1985*, in: *Frauen in Familie, Beruf und Gesellschaft*, hg. vom Statistischen Bundesamt, Ausgabe 1987, Mainz 1987, S. 85. Nur 35 % aller erwerbstätigen Frauen erreichten ein monatliches Nettoeinkommen von mehr als 1.400 DM; bei den Männern lag dieser Anteil bei mehr als 76 %.

118 Vgl. MdB Beck-Oberdorf (Sten.Ber. 10. WP, 13. September 1984, S. 5994); so auch Prof. Dr. Heide Pfarr in ihrer Stellungnahme gegenüber dem BT-Ausschuss, 25. Oktober 1985, S. 2 (BT / PA, X/182 A 2, Beigabe 3 zu Dok. 49).

119 Vgl. § 8 Abs. 1 BERzGG.

120 Elternurlaubsgesetz, vgl. BT-Drs. 10/3806 vom 10. September 1985.

121 Vgl. MdB Reimann (SPD) in der 73. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung vom 2. Oktober 1985, S. 28 (BT / PA, X/182 A 1).

122 Die Leistungen nach dem Mutterschutzgesetz sollten auf das Elternurlaubsgeld angerechnet werden.

123 Vgl. BT-Drs. 10/3806 vom 10. September 1985, S. 2.

hin am »Zweiklassenrecht für Frauen« festzuhalten,¹²⁴ wurde der Vorschlag, das Elternurlaubsgeld für Alleinerziehende auf 750 DM im Monat zu erhöhen und um drei Monate zu verlängern vom politischen Gegner als nicht finanzierbar eingestuft.¹²⁵ Dieselbe Beurteilung erfuhr die Idee, durch eine dreimonatige Verlängerung des Elternurlaubs im Falle der Aufteilung zwischen den Eltern, vor allem die Väter für die zeitweise Übernahme der Erziehungsarbeit zu motivieren. Nach Einschätzung der Sozialdemokraten wurde der Entwurf für ein BErzGG den Bedürfnissen von voll erwerbstätigen sowie von alleinerziehenden Müttern nicht gerecht.¹²⁶ Im Unterschied zu den Regierungsparteien gelang es der SPD jedoch nicht, öffentliches Interesse an ihrer Konzeption eines Elternurlaubs zu wecken. Und obwohl die SPD im weiteren Gesetzgebungsverfahren auf ein Erziehungsgeld für alle einschwenkte, kam sie aufgrund ihres öffentlich leicht zu diskreditierenden früheren Festhaltens an einem Mutterschaftsgeld allein für erwerbstätige Frauen aus der Rolle des »Prügelknaben«¹²⁷ nicht heraus.

Konfligierende Interessen von Ländern und Koalitionspartnern

Sowohl bei der Auseinandersetzung um den Vollzug des BErzGG¹²⁸ als auch beim Streit um die Einkommensgrenzen¹²⁹ spielten neben den rivalisierenden ordnungspolitischen Konzepten die föderativ motivierten Bedenken einzelner Länder eine Rolle. Der bayerische Sozialminister Franz Neubauer wies Familienminister Geißler darauf hin, dass das Vorhaben, das Erziehungsgeld ab dem 7. Lebensmonat des Kindes einkommensabhängig zu gestalten, einerseits der familienpolitischen Zielsetzung der Bundesregierung in ihrer Gesamtheit Schaden zufüge¹³⁰ und andererseits gerade für die ausführenden Stellen nicht praktikabel sei: »Nur um etwa 20 Prozent der Antragsteller völlig vom Bezug des Erziehungsgeldes auszuschließen und für etwa 40 Prozent ein gleitend gemindert Erziehungsgeld von monatlich beispielsweise 51 DM zu gewähren, ... erscheint der mit der Einkommensprüfung ausgelöste Verwaltungsaufwand

124 MdB Männle, CSU (Sten.Ber. 10. WP, Bd. 157, 13. September 1985, S. 11797).

125 BMJFG Geißler (EBD., S. 11790); vgl. den Bericht des Haushaltsausschusses BT-Drs. 10/4240 vom 13. November 1985.

126 Auch aus diesem Grund wollte die SPD-Fraktion nach dem Scheitern ihres eigenen Gesetzentwurfs durch einen Entschließungsantrag die Bundesregierung auffordern, das BErzGG durch besondere Regelungen für diesen Personenkreis zu ergänzen; vgl. BT-Drs. 10/4321 vom 13. November 1985; zur Ablehnung vgl. Sten.Ber. 10. WP, Bd. 174, 14. November 1985, S. 13068.

127 Bleses/Rose, *Deutungswandel der Sozialpolitik* (wie Anm. 31), S. 255.

128 Vgl. Münch, *Familien- und Altenpolitik* (wie Anm. 44).

129 Vgl. dazu auch die Stellungnahme von Prof. Alois Oberhauser, Universität Freiburg, vor dem BT-Ausschuss für Jugend, Familie und Gesundheit, 25. Oktober 1985 (BT / PA, X/182 A 2, Beigabe 3 zu Dok. 49).

130 Neubauer in seinem Schreiben an Geißler vom 3. Juni 1985, S. 10 (BA, B 189/32396).

nicht gerechtfertigt.«¹³¹ Neubauer verwies stattdessen auf die Möglichkeit, ein Konzept, das die CSU-Familienkommission damals für das Kindergeld entwickelt hatte,¹³² auf das Erziehungsgeld zu übertragen. Diese hatte eine feste, relativ hoch angesetzte und nach Kinderzahl gestaffelte Einkommensgrenze vorgeschlagen; Bezieher höherer Einkommen hätten danach von vornherein keine Leistung bezogen. Das BMJFG verwies auf die schädliche Wirkung von Einkommensgrenzen sowie auf die Möglichkeiten der EDV, mit deren Hilfe sich die Minderung des Erziehungsgeldes einfach berechnen lasse.¹³³ Familienminister Geißler wollte auf jeden Fall einen Rückschritt gegenüber dem Mutterschaftsurlaubsgeld für erwerbstätige Frauen, das nicht von Einkommensgrenzen abhängig war – und damit eine neue schädliche Diskussion –, verhindern.¹³⁴ Die FDP begründete ihre Bedenken dagegen ordnungspolitisch und rügte die Leistungsfeindlichkeit, Ungerechtigkeit und den Bürokratismus von Einkommensgrenzen.

Die Problemlösung im koalitionsinternen Konflikt um die Einkommensgrenzen gestaltete sich zunächst ähnlich wie beim Kündigungsschutz: Die Koalition behielt sich eine Prüfung der Ausgestaltung der Einkommensgrenzen während des Beratungsverfahrens vor und kündigte gleichzeitig an, eine Entschließung einzubringen. Darin sollte die Bundesregierung aufgefordert werden zu prüfen, ob die Einkommensgrenzen durch das System eines einheitlichen, jedoch zu versteuernden Erziehungsgelds ersetzt werden könnten.¹³⁵ Gestellt wurde ein solcher Antrag jedoch nicht. Stattdessen sah der Regierungsentwurf und schließlich das Gesetz vor,¹³⁶ das Erziehungsgeld ab dem siebten Lebensmonat des Kindes einkommensabhängig zu gewähren, mit der Folge, dass sich die Leistungshöhe schrittweise verringerte. Während die Nichtanpassung der Einkommensgrenzen in der Folgezeit dazu führte, dass 1997 in den alten Bundesländern nur noch 48 % der Eltern den unveränderten Höchstsatz erhielten, passte damals jedoch die große Mehrheit der jungen Familien in die Einkommensgrenzen für das Erziehungsgeld.¹³⁷

131 Neubauer in seinem Schreiben an Geißler vom 5. März 1985, S. 4 (BA, B 189/32393).

132 Vgl. Ebd., S. 5.

133 Vgl. die Ausarbeitung von Referat 513 zu »Einkommensgrenzen beim Erziehungsgeld« vom 28. Mai 1986, S. 4 (BA, B 189/32395).

134 Vgl. Schreiben Geißlers an Neubauer, o.D. (vermutlich August oder September 1985), BA, B 189/32398.

135 Vgl. Ergebnis des Koalitionsgesprächs vom 27. Juni 1985 in einer Zusammenfassung des BMJFG; Anlage zu einem Schreiben von Geißler an seine »Kolleginnen und Kollegen« vom 28. Juni 1985 (BA, B 189/32396).

136 Vgl. § 5 BErzGG.

137 Vgl. Rudolf PETTINGER, *Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub. Anspruch und Wirklichkeit zweier zentraler familienpolitischen Leistungen für junge Familien*, in: *Familienwissenschaftliche und familienpolitische Signale. Festschrift zum 70. Geburtstag von Prof. Dr. Max Wingen*, hg. v. Bernhard JANS/André HABISCH/Erich STUTZER, Graftschaft 2000, S. 246.

Zur neuen familienpolitischen Rolle der Arbeitgeber

Diese veränderte Qualität familienpolitischer Gesetzgebung seit den 80er Jahren stellte eine zwangsläufige Folge der gesellschaftlichen Entwicklung dar: In dem Maße, in dem sich die klassische Rollenverteilung innerhalb der Familie wandelte und die Erwerbstätigkeit auch von Müttern nicht mehr in erster Linie allein mit finanziellen Motiven, sondern mit dem neuen Selbstverständnis von Frauen und der Nachfrage des Arbeitsmarktes erklärt werden konnte, musste sich auch die Zielrichtung familienpolitischen Handelns verändern. Mit Blick auf die Wünsche der Wählerinnen und Wähler einerseits und die demographische Entwicklung andererseits sah sich der Gesetzgeber aufgefordert, Familie und Arbeitswelt in ein anderes – familienfreundlicheres – Verhältnis zu bringen. Die dazu erforderlichen legislativen Schritte provozierten den Widerstand der Arbeitgeber. Sie vertraten den Standpunkt, dass es sich z. B. bei der »Besserstellung der jungen Mütter« um eine gesellschaftspolitische Aufgabe handele, die »nach unserer Auffassung nur von der Gesamtgesellschaft mit differenzierten Maßnahmen gelöst werden« könne.¹³⁸ Eine derartige Argumentation verkannte, dass die politische Herausforderung nicht allein in der materiellen Besserstellung junger Familien bestand, sondern es notwendig war, dem veränderten Erwerbsverhalten von Frauen und Müttern Rechnung zu tragen. Da ein Erziehungsgeld ohne Kündigungsschutz wie eine Geburtenprämie gewirkt und vor allem Mitnahmeeffekte produziert hätte,¹³⁹ setzte sich der Gesetzgeber über die ordnungspolitischen Bedenken hinweg.

Dennoch war das BERzGG aufgrund seiner Ausgestaltung kaum geeignet, die Konflikte zwischen Familie und Erwerbstätigkeit zu lösen. Der Erziehungs»urlaub« entwickelte sich zwar rasch zum »Hit«,¹⁴⁰ seinen (An-)Reizen unterlagen aber fast ausschließlich nur Mütter und von ihnen hatten die meisten ohnehin nicht die Absicht gehabt, gleich nach dem Mutterschutz wieder voll erwerbstätig zu sein.¹⁴¹ Es wurden also in erster Linie bereits beabsichtigte Verhaltensweisen bestärkt, tatsächliche Neuorientierungen zugunsten einer Familientätigkeit fanden jedoch kaum statt: So waren von den insgesamt 521.400 Empfängern im Jahr 1986 nur 7.500 Männer, also knapp 1,5 Pro-

138 So die Bundesgeschäftsführung des Bundesverbandes der Selbständigen e.V., Deutscher Gewerbeverband, in ihrem Schreiben vom 23. September 1985 an die MdB (BT / PA, X/182 A 2, Dok. 81).

139 So das Forschungsergebnis des DJI in seiner Stellungnahme zum BERzGG unter Bezug auf die Erfahrungen mit dem niedersächsischen Modellprojekt »Erziehungsgeld«, S. 11.

140 So die Einschätzung des Präsidenten des Deutschen Familienverbandes; Günther KOOLMANN, *Familien in Deutschland – gesellschaftliche Fehlentwicklung oder Opfer defizitärer Familienpolitik? Ein Rückblick auf 50 Jahre Familie und Familienpolitik*, in: *Festschrift Wingen* (wie Anm. 137), S. 495–507; hier S. 500.

141 Vgl. die Ergebnisse der Untersuchung des DJI und der Zeitschrift »Brigitte« vom Oktober 1988, in: *Familienpolitische Informationen* 6 (1988), S. 5.

zent.¹⁴² Der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit kamen Eltern durch das Gesetz also nicht wirklich näher; dieses verschob lediglich das Problem um die Bezugsdauer des Erziehungsgeldes bzw. die Inanspruchnahme des Erziehungsurlaubs. Danach stellte sich die Frage unverändert.

Sozialleistung statt familienpolitischen Fortschritts

Die Verbesserung der Leistungen des BERzGG ließ länger auf sich warten und fiel bescheidener aus als dies die Familienpolitiker und vor allem die Familien sich wünschten. Zunächst beschloss der CDU-Parteitag in Essen im Frühjahr 1985, die Ausweitung der Leistung langfristig vorantreiben zu wollen,¹⁴³ und BMJFG Geißler bestätigte diese Zielsetzung in der ersten Lesung des BERzGG im September 1985.¹⁴⁴ Nachdem Bundeskanzler Kohl in seiner Regierungserklärung vom 18. März 1987 die Erweiterung der Leistungen angekündigt hatte, hofften die Familienpolitiker in der Union noch, dass es gelingen könnte, sich dem Ziel eines dreijährigen Erziehungsurlaubs in großen Schritten zu nähern.¹⁴⁵ So erklärten die Familienminister und -senatoren auf ihrem Treffen im April 1988, die Weiterentwicklung des BERzGG sei das »dringlichste Erfordernis der Familienpolitik«.¹⁴⁶ Aufgrund der finanzpolitischen Einwände, die vor allem von der FDP kamen,¹⁴⁷ stellte die Koalitionsvereinbarung vom 15. März 1989 jedoch einen deutlich abgeschwächten Kompromiss dar. Als finanzierbar galt lediglich eine zunächst dreimonatige (für nach dem 30. Juni 1989 geborene Kinder) und dann sechsmonatige (für nach dem 30. Juni 1990 geborene Kinder) Verlängerung des Erziehungsurlaubs auf fünfzehn bzw. achtzehn Monate.¹⁴⁸ Erst durch das »Zweite Gesetz zur Änderung des Bundeserziehungsgeldgesetzes« vom Dezember 1991 wurde der Erziehungsurlaub für nach dem 31. Dezember 1991 geborene Kinder auf drei Jahre ausgeweitet. Um die damalige Forderung der Bundestagsopposition abzuwehren, den Erziehungsurlaub noch weiter auszudehnen, verwiesen Regierungsmitglieder auf den neuerlichen Widerstand der Unterneh-

142 Vgl. *Sozialpolitische Umschau* Nr. 130 vom 18. April 1988, hg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung; zur Inanspruchnahme vgl. auch PETTINGER, *Erziehungsgeld* (wie Anm. 137), S. 243–254.

143 Die Verwirklichung in der nächsten Legislaturperiode wurde in Essen als unrealistisch eingeschätzt; vgl. 33. Bundesparteitag der CDU 1985 (wie Anm. 50), S. 203f.

144 Geißler (Sten.Ber. 10. WP, Bd. 157, 13. September 1985, S. 11787).

145 Vgl. die Vorschläge des Bundesvorsitzenden der CDA Ulf Fink, nach: *CDA: Mehr für Familien tun*, in: »Handelsblatt«, 28. Februar 1989.

146 Beschluss vom 21./22. April 1988 zum TOP Erziehungsgeld (BA B 189/32809).

147 Vgl. *FDP fühlt sich von der CDU getäuscht*, in: SZ, 14. September 1988. Vgl. *FDP gegen zusätzliche Leistungen*, in: SZ, 11. Januar 1989

148 Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 12. Mai 1989 (BR-Drs. 261/89 bzw. BT-Drs. 11/4687).

men gegen Verlängerung des Erziehungsurlaubs. So warnte der Staatssekretär im BMFuS angesichts der Probleme vor allem für die kleineren Betriebe davor, das »Schiff« in diesem Punkt nicht zu »überfrachten«. ¹⁴⁹ Lediglich der von der Unterstützung der Arbeitgeber unabhängige Teil des Gesetzes, also die Gewährung des Erziehungsgeldes, ließ sich ausbauen: Die Eltern nach dem 31. Dezember 1992 Geborener konnten in Abhängigkeit von ihren Einkommensverhältnissen erstmals zwei Jahre lang das in seiner niedrigen Höhe unveränderte Bundeserziehungsgeld beziehen. Gerade mit Blick auf die Situation in den neuen Bundesländern, wo Anfang der 90er Jahre mehr als ein Drittel aller Kinder nichtehelich geboren wurde, ¹⁵⁰ schuf der Gesetzgeber die Möglichkeit des Erziehungsgeldbezugs für den nichtehelichen Vater für den Fall, dass die Mutter zustimmt und er das Kind betreut. Außerdem schuf die Gesetzesnovelle vom Dezember 1991 die Möglichkeit, dass Eltern während der Gesamtzeit des Erziehungs«urlaubs« bis zu dreimal in der Betreuung wechseln.

Nicht in allen Teilen der Bundesrepublik mussten sich Eltern mit dieser relativ kurzen Dauer der Bundesleistung begnügen: Mehrere unionsregierte Länder hatten bereits vor dem Bund ein Familien- oder Babygeld eingeführt bzw. sahen sich durch die Bundesleistung veranlasst, im Anschluss an das Erziehungsgeld des Bundes ein Landeserziehungsgeld in der Höhe zwischen 300 und 600 DM monatlich ¹⁵¹ zu zahlen. Vorwürfe der Bundestagsopposition, die Bundesleistung falle zu niedrig aus, konnten von der Bundesregierung daher regelmäßig mit dem Hinweis zurückgewiesen werden, auch die SPD-regierten Länder sollten doch solche Leistungen einführen. ¹⁵²

Innovationsbremsen

Den Familienpolitikern gelang es nicht, den Erfolg des BERzGG in Sachen Nachfrage in einen Erfolg in Sachen Leistungshöhe und Leistungsdauer umzumünzen. Die familienpolitische Notwendigkeit war den meisten zwar bewusst, und man bemühte sich auch um die zeitliche Ausweitung von Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub. ¹⁵³ Die entsprechenden Ansätze fielen jedoch relativ beschränkt aus und trugen zu der Einstufung des BERzGGs als Beispiel

149 StS Albrecht Hasinger in der Sitzung des Bundesratsausschusses für Familie und Senioren vom 9. September 1991, S. 50 (BT / PA, XII/28, A , Dok. Nr. 9).

150 Vgl. ENGSTLER/MENNING, *Statistik* (wie Anm. 7), S. 78.

151 Vgl. die Übersicht bei MÜNCH, *Familienpolitik* (wie Anm. 24), S. 290f.

152 Vgl. BMJFG Geißler (Sten.Ber. 10. WP, Bd. 157 vom 13. September 1985, S. 11787).

153 Die Familienministerkonferenz im April 1988 beschloss einstimmig, dass Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub mittelfristig bis zum Kindergartenalter ausgedehnt werden sollten; vgl. die schriftlich abgegebene Erklärung der Berliner Senatorin Heide Pfarr (Sten.Ber. BR 602 vom 30. Juni 1989, S. 296).

für eine »steckengebliebene« bzw. »ausgebremste« Innovation bei.¹⁵⁴ Als Bremsklotz lässt sich zum einen der enge finanzpolitische Handlungsspielraum der Regierungskoalition identifizieren. Erneut bekamen die Familien zu spüren, dass es aufgrund der niedrigen Konfliktfähigkeit von Familienpolitik¹⁵⁵ zu ihren Gunsten »weniger Bereitwilligkeiten« gibt und daher »Einsparungen bei Familien eher vorgenommen werden als in anderen Politikbereichen«. ¹⁵⁶ Bei der Ausgestaltung von Erziehungsurlaub und Erziehungsgeld musste ein Kompromiss zwischen Fördern und Sparen gefunden werden, der die Wirkung der Leistung beeinträchtigte. Damit ist das BErzGG das beste Beispiel für die Feststellung, dass die bundesdeutsche Familienpolitik zwischen zwei Extremen schwankt: Dem Versuch, mit relativ geringem Nutzen für den einzelnen die gesellschaftliche Anerkennung der Erziehungsleistung von Eltern zu erreichen sowie dem Bemühen, die Leistung so zu gestalten, dass sie zumindest sozial Schwachen tatsächlich Hilfe bietet.

Als Bremse wirkten außerdem die ordnungs- und arbeitsmarktpolitisch motivierten Bedenken des Koalitionspartners FDP, die sich zum Fürsprecher der Arbeitgeber und Unternehmen machte. Die Schärfe, mit der gerade der Streit um den Kündigungsschutz für Erziehungs-»Urlauber« ausgetragen wurde,¹⁵⁷ ist damit zu erklären, dass es sich beim BErzGG nicht um ein familienpolitisches Leistungsgesetz handelte, dessen Auswirkungen sich, wie dies bis dahin zumeist der Fall gewesen war, auf den Bundeshaushalt beschränkten. Die Arbeitgeber waren zwar bereits beim ersten Kindergeldgesetz Mitte der 50er Jahre, das die Einrichtung sog. »Familienausgleichskassen« vorsah, gegen ihren Willen zu Trägern einer familienpolitischen Maßnahme geworden, die nach außen hin als berufsständische Leistung deklariert wurde.¹⁵⁸ Ihr damaliges Zwangsengagement beschränkte sich jedoch auf einen finanziellen Beitrag. Die Wirkungen des BErzGG hingegen ragten weit in den Gestaltungs- und Entscheidungsraum von Unternehmen und Arbeitgebern hinein und weckten noch mehr Gegenwehr als die bis dahin gültigen arbeitsschutzrechtlichen Regeln des Mutterschutzgesetzes.

Doch es waren nicht allein die finanziellen Engpässe und politischen Widerstände, die die innovative Kraft des BErzGG schmälerten. Hemmend wirkte

154 KOOLMANN, *Familien* (wie Anm. 140), S. 499f.

155 Vgl. MÜNCH, *Familienpolitik* (wie Anm. 24), S. 182ff.

156 BMJFG Rita Süßmuth (Sten.Ber. 11. WP, Bd. 92, 9. September 1982, S. 6310).

157 Vgl. z. B. die in ihrer Wortwahl recht harsche Erklärung im Pressedienst der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (PDA) Nr. 32 vom 18. Juli 1985 (BA, B 189/32398).

158 Vgl. Ursula MÜNCH, *Familien-, Jugend- und Altenpolitik. In: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Bd. 3, 1949–1957: Bewältigung der Kriegsfolgen, Rückkehr zur sozialpolitischen Normalität*, Bandverantwortl. Günther SCHULZ, hg. v. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Bundesarchiv, Baden-Baden (im Druck).

sich vor allem aus, dass bereits bei der Gesetzes Einführung eine klare und konsistente Zielsetzung des Gesetzgebers nicht zu erkennen war,¹⁵⁹ und stattdessen verschiedene Einzelziele angestrebt wurden:

- Einkommenskompensation zur Erleichterung der Aufgabe oder Reduktion von Erwerbsarbeit zugunsten Familientätigkeit
- Gesellschaftliche Anerkennung der Erziehungsleistung von Familien unabhängig vom Erwerbsstatus der Mutter (bzw. des Erziehungsgeld beziehenden Vaters)
- Minderung von Schwangerschaftskonflikten
- Reaktion auf das veränderte Erwerbsverhalten von Müttern auch kleiner Kinder und damit auch politische Antwort auf den Wandel in der Wertorientierung von Frauen und Männern.

Diese Anhäufung inkonsistenter familien-, frauen- und arbeitsmarktpolitischer Ziele erschwerte die Strukturierung und Systematisierung der Leistungen und Angebote des BErzGG. Dadurch, dass das Erziehungsgeld und die Bedingungen für seinen Bezug in den Folgejahren keine Anpassung an die Inflation und die Einkommensentwicklung erfuhren, wurde das politische Ziel der Einkommenskompensation zugunsten einer temporären Reduzierung oder Aufgabe von Erwerbstätigkeit noch unrealistischer.

Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub in der Kritik

Die Kritik am wichtigsten familienpolitischen Gesetz der Kanzlerschaft von Helmut Kohl kommt aus zwei völlig unterschiedlichen Richtungen. Unabhängig von den Finanzierungsproblemen fordern die Befürworter eines »Erziehungsgehalts« eine deutliche Erhöhung des Erziehungsgelds sowie eine Anpassung der Einkommensgrenzen. Nur durch eine einkommenspolitische Leistung, die nicht in erster Linie an sozialer Bedürftigkeit orientiert ist, sei das Ziel zu erreichen, den Eltern die freie Entscheidung zwischen familialer und außerfamilialer Betreuung zu geben.¹⁶⁰

Die andere Position lehnt die Prämisse ab, eine Balance zwischen Erwerbs- und Familienarbeit könne durch eine Verbesserung der wirtschaftlichen Voraussetzungen von Familien erreicht werden. Stattdessen stellen deren Befürworter die Überlegung an, ob es nicht sinnvoller wäre, die Elternzeit zu kürzen und gleichzeitig deutlich besser zu dotieren und zudem mit Anreizen für Väter zu versehen. Zur Begründung dieser These verweisen sie auf Studien, denen

¹⁵⁹ Vgl. PETTINGER, *Erziehungsgeld* (wie Anm. 137), S. 244.

¹⁶⁰ Als Übersicht zu den verschiedenen Konzepten für ein »Erziehungsgehalt« vgl. WINGEN, Max, *Aufwertung der elterlichen Erziehungsarbeit in der Einkommensverteilung. Grundlagen, Möglichkeiten und Grenzen eines »Erziehungseinkommens«*, in: APuZ, B 3–4 (2000), S. 3–12, hier S. 5ff.

zufolge kürzere Freistellungen sich auf das Beschäftigungsniveau der Mütter sowie deren Arbeitseinkommen positiv auswirken.¹⁶¹ Diese Variante, die zudem den Vorteil hat, Frauen nicht vom Arbeitsmarkt zu verdrängen, wird vor allem auch von den Unternehmen bevorzugt. Fraglich erscheint jedoch, ob sie sich mit den Wünschen der deutschen Mütter und deren notorisch schlechtem Gewissen vereinbaren lässt: Das im alten Bundesgebiet noch vergleichsweise weit verbreitete traditionelle Mutterbild¹⁶² fördert einen »Rabenmutter«-Diskurs, der so in vergleichbaren Gesellschaften nicht geführt wird.¹⁶³ Im Übrigen ist dieses Modell mit der derzeitigen Betreuungssituation für Kleinkinder in Deutschland nicht zu vereinbaren.

Die Entscheidung zwischen diesen beiden Varianten muss den Eltern überlassen bleiben. Tatsächliche Wahlfreiheit besteht jedoch nur dann, wenn die finanzielle Ausstattung und der arbeitsrechtliche Schutz für Familienarbeit zum einen bzw. die Infrastruktur der Kinderbetreuung zum anderen sich deutlich stärker am Bedarf orientieren als dies bislang der Fall ist. Zur Umsetzung dieser Wahlmöglichkeiten bietet sich ein System mit Betreuungsgutscheinen an, das den Eltern die Möglichkeit gibt, je nach ihren Bedürfnissen entweder das Dienstleistungsangebot von Krippen, Kindergärten oder Horten einzutauschen¹⁶⁴ oder den Gutschein aufgrund ihrer eigenen Familienarbeit gegen bares Geld einzulösen.

4. Defizite

Es gelang der Familienpolitik während der Ära Kohl nicht, der vor allem in den 80er Jahren gewachsenen Pluralität der Lebensformen sowie den Veränderungen in der familialen Aufgabenverteilung angemessen Rechnung zu tragen. Die Balance zwischen Familie und Erwerbsarbeit wurde gesamtgesellschaftlich nicht gefunden, und es ist zu vermuten, dass sie von den politischen Akteuren nicht einmal ernsthaft gesucht wurde. Tatsächlich scheinen viele politisch Verantwortliche die vermeintliche Lösung des Vereinbarkeitsproblems wohl eher im Drei-Phasen-Modell, also der sukzessiven Verknüpfung beider Lebenswelten, gesucht zu haben und lehnten aus ideologischen, d. h. vor allem

161 Vgl. EICHHORST/THODE, *Vereinbarkeit* (wie Anm. 15), S. 13f., S. 48.

162 Vgl. Mechthild VEIL, *Kinderbetreuungskulturen in Europa: Schweden, Frankreich, Deutschland*, in: APuZ, B 44 (2003), S. 12–22.

163 Vgl. Jürgen GERHARDS/Michael HÖLSCHER, *Kulturelle Unterschiede zwischen Mitglieds- und Beitrittsländern der EU. Das Beispiel Familien- und Gleichberechtigungsvorstellungen*, in: *Zeitschrift für Soziologie* 32 (2003), S. 206–225.

164 Vgl. Michaela KREYENFELD/Katharina C. SPIESS/Gert G. WAGNER, *Finanzierungs- und Organisationsmodelle institutioneller Kinderbetreuung*, Neuwied 2001, S. 184ff. Die Autoren sehen zweckgebundene Gutscheine vor, die ausschließlich in lizenzierten Tageseinrichtungen eingelöst werden könnten.

auch frauenpolitischen Gründen die Gleichzeitigkeit ab. Diese politische Prioritätensetzung erschien jedoch der steigenden Zahl gut qualifizierter Frauen angesichts der damit verbundenen hohen Opportunitätskosten unattraktiv. Zusammen mit anderen Faktoren wirkte sich dies auch auf die Bereitschaft aus, einen bestehenden Kinderwunsch zu realisieren.

Die inhaltliche Ausrichtung der Familienpolitik während der Regierungszeit Kohl wurde also den veränderten Anforderungen und Wünschen der Familien und vor allem der Mütter höchstens vordergründig gerecht – jenseits der Sonntagsreden konnte oder wollte sie aber nicht ausreichend mit Angeboten zur Lösung der Vereinbarkeitsprobleme aufwarten. Zu diesem phasenspezifischen Manko traten schließlich noch die strukturell bedingten familienpolitischen Defizite hinzu. Zu den Besonderheiten der bundesdeutschen Familienpolitik gehört, dass sie ungewöhnlich stark transferorientiert ist. Die damit verbundene Konzentration auf sozialökonomische Maßnahmen hat zur Folge, dass Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland vor allem als Einkommenspolitik in Erscheinung tritt und weniger als eine die gesellschaftlichen Strukturen gestaltende Querschnittspolitik.

Obwohl sich durchaus ein Zusammenhang zwischen öffentlicher Familienunterstützung und der Zahl der Kinder nachweisen lässt,¹⁶⁵ zeigt sich im internationalen Vergleich auch, dass Geldtransfers allein nicht genügen, um zur Realisierung eines bestehenden Kinderwunsches beizutragen. Vielmehr scheint der Zugang zu Dienstleistungen, also vor allem zu Betreuungseinrichtungen, eine sehr große Rolle zu spielen, wenn es darum gehen soll, Vereinbarkeitskonflikte zu reduzieren.¹⁶⁶ Während die bundesdeutsche Familienpolitik auf viele Aktivposten und positive Elemente verweisen kann – z. B. die Freistellung im Mutterschaftsurlaub und für die Elternzeit, die flexible Arbeitszeitgestaltung insbesondere größerer Unternehmen sowie die materielle Förderung in Form von Kindergeld und Freibeträgen – sind die gravierenden Lücken jedoch nicht zu übersehen. Diese Lücken wiegen deshalb besonders schwer, weil sie sich gerade in den Bereichen finden, denen (zukünftige) Eltern besondere Bedeutung beimessen: So besteht ein im internationalen Vergleich deutlicher Nachholbedarf bei der Betreuung von Kindern unter zwei Jahren sowie der Ganztagsbetreuung von Kindern über drei Jahren.

Es lassen sich verschiedene Ursachen für diese familienpolitischen Defizite ausmachen.¹⁶⁷ Vollzugsprobleme ergeben sich z. B. daraus, dass ein großer

165 Während Spanien bzw. Italien (Geburtenziffer 1,22/1,25 für Familien weniger als 1 % ihres Sozialproduktes ausgeben, weist Frankreich mit ca. 3 % die europaweit höchste Geburtenrate (1,89) auf.

166 Vgl. EICHHORST/THODE, *Vereinbarkeit* (wie Anm. 15), S. 44f.

167 Vgl. dazu auch MÜNCH, *Familienpolitik* (wie Anm. 24), S. 181ff.; vgl. Max WINGEN, *Auf der Suche nach tieferen Ursachen für familienpolitische Strukturfehler und Defizite in staatlichen und gesellschaftlichen Systemen*, in: *Sozialer Fortschritt* 51 (2002), S. 241–254.

Teil der Familienpolitik zwar auf Bundesebene entschieden und entworfen wird, die Umsetzung und Ausführung aber von den Kommunen und Ländern abhängt. Die Entscheidung der deutschen Länder für die Halbtagschule kann der Bund aufgrund der Länderkulturhoheit höchstens versuchen, durch finanzielle Anreize aufzuweichen. Dass ein großer Teil der Kindergartenplätze im Hinblick auf die Öffnungszeiten nicht den Wünschen der Eltern gerecht wird, hängt nicht nur mit der durch Steuerausfälle bedingten katastrophalen Finanzlage deutscher Kommunen zusammen. Darüber hinaus wird gerade im alten Bundesgebiet eine Vielzahl von Einrichtungen von religiös bzw. weltanschaulich ausgerichteten Trägern der Freien Wohlfahrtspflege unterhalten, deren regional z. T. oligopolistisches Leistungsangebot vor allem aufgrund der oft begrenzten Öffnungszeiten allzu oft an den Bedürfnissen erwerbstätiger Eltern vorbeigeht.

Der geringe Erfolg familienpolitischen Handelns ist in erster Linie auf die Durchsetzungsprobleme von Familienministern sowie familienpolitischen Interessen und Belangen zurückzuführen, die auf allen politischen Ebenen zu beobachten ist. Bedingt durch den mit dem Querschnittscharakter von Familienpolitik einhergehenden Mangel an Organisierbarkeit und Durchsetzungsfähigkeit familienpolitischer Interessen und ihre Abhängigkeit von der Finanz- und Arbeitsmarktpolitik standen alle bisherigen bundesdeutschen Familienminister und -ministerinnen vor der Situation, zwar fast immer Verständnis für ihre Forderungen, selten aber das zu deren Realisierung notwendige Geld zu bekommen.¹⁶⁸ Nicht zu unterschätzen sind schließlich die negativen Auswirkungen einer Überfrachtung von Familienpolitik durch frauenpolitische Leitbilder: Da Familienpolitik häufig als Vehikel dient, um das jeweilige ideologisch geprägte Frauenbild zu transportieren, fehlt es ihr an Kontinuität, Verlässlichkeit und einer klaren konzeptionellen Ausrichtung. Dieses Defizit wiegt gerade in diesem Bereich staatlichen Handelns besonders schwer. Schließlich handelt es sich bei der Realisierung eines Kinderwunsches um eine individuelle Entscheidung mit sehr langfristigen Auswirkungen.

168 Familienministerin Renate Schmidt (SPD) nennt vier Ausnahmen von dieser Regel: Die Einführung des einheitlichen Kindergelds 1974 unter Katharina Focke, die Durchsetzung des BErzGG durch Heiner Geißler 1986, die Einführung von Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung 1985 bzw. 1987 sowie die Verankerung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz unter Hannelore Rönsch 1992; vgl. SCHMIDT, *S.O.S. Familie* (wie Anm. 21), S. 25f.