

# DIE ÄRA KOHL IM GESPRÄCH

## Die Familien-, Frauen- und Jugendpolitik nach 1982 Einführung

Von Hans Günter Hockerts

Brisanz und Bedeutung gewinnt unser Tagungsthema in mehrfacher Hinsicht. Ins Blickfeld tritt zunächst einer der stärksten Bewegungsfaktoren der jüngsten Zeitgeschichte: die *Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern*. Die Politik der Gleichstellung hat in den späten 70er und frühen 80er Jahren eine Dynamik gewonnen, die weit über die Aktionskerne der Frauenbewegung hinausgriff und den Hauptstrom der Gesellschaft zu erfassen begann. Der von Heiner Geißler angeregte Essener »Frauenparteitag« der CDU 1985 ist dafür symptomatisch, ebenso die Ergänzung des Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit um den Politikbereich »Frauen« im folgenden Jahr, kurz nach der Übernahme des Ministeriums durch Rita Süßmuth.<sup>1</sup> Solche Schritte entsprachen einer Welle gesellschaftlicher Erwartungen und Eigeninitiativen. So erhob zum Beispiel ein Beschluss der Hochschul-Rektoren-Konferenz 1986 den Abbau von Nachteilen für Frauen im Hochschulbereich zum Programm.<sup>2</sup> Der in der Bundesrepublik zu beobachtende Drang zur Politisierung sämtlicher Aspekte sozialer Ungleichheit zwischen Männern und Frauen war Teil einer mächtigen inter- und supranationalen Grundströmung. Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft unterstützten den Abbau geschlechtsbedingter sozialer Unterschiede im Arbeitsleben, und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs überwachte diesen Vorgang geradezu mit Argusaugen.<sup>3</sup>

Eine weitere Perspektive rückt den *Vergesellschaftungskern Familie* in den Blick und öffnet damit eine Reihe aufschlussreicher Bezugskreise:

1. Auf die Querschnittsaufgabe »Familienpolitik« wirken sozialmoralische Wertideen stärker ein als auf andere Politikfelder, zumal in einer Zeit, in der die familiären Lebensmuster pluraler und labiler geworden sind.<sup>4</sup> Hier gedachten die Unionsparteien, wie Helmut Kohls Regierungserklärung im

---

1 Frank BÖSCH, *Macht und Machtverlust. Die Geschichte der CDU*, Stuttgart 2002, S. 249–254.

2 Kristina SCHULZ, *Der lange Atem der Provokation. Die Frauenbewegung in der Bundesrepublik und in Frankreich 1968–1976*, Frankfurt/M. 2002, S. 231.

3 Ilona OSTNER, *Ausgereizt? Eine kurze Geschichte der EU-Frauenpolitik*, in: *Berliner Journal für Soziologie* 5 (1995), S. 175–192.

4 Christiane KULLER, *Familienpolitik im föderativen Sozialstaat. Die Formierung eines Politikfeldes in der Bundesrepublik 1949–1975*, München 2003.

- Oktober 1982 deutlich machte, einen markanten Akzent zu setzen und die Familien nachdrücklicher zu fördern, als es die sozialliberale Koalition getan hatte.<sup>5</sup> Daher liegt hier auch ein Prüfstein, an dem sich zeigen muss, was es mit jener »geistig-moralischen Wende« auf sich hatte, in deren Zeichen die Regierung Kohl bekanntlich begann. Wenn die proklamierte Wertwende etwas bewirkt hat – was ja häufig bezweifelt wird –, dann müssten die Effekte besonders deutlich in der Familienförderung aufzuspüren sein.
2. Mit dem Aspekt des Familienlastenausgleichs kommt zugleich eine traditionelle Schwachstelle des deutschen Sozialstaats in den Blick. Zwar ist neben Kindergeld und Steuerrecht auch das System der Gesetzlichen Krankenversicherung in Betracht zu ziehen, das eine erhebliche Umverteilung von Versicherten ohne Kinder zu Versicherten mit Kindern bewirkt; aber aufs Ganze gesehen zählen die Aufwendungen für Familienzwecke nicht zu den starken Seiten des westdeutschen Sozialstaatsmodells.<sup>6</sup> Familienspezifische Interessen sind im politischen Prozess zumeist schwächer repräsentiert als solche, hinter denen das Drohpotential starker Organisationen steht. Daher schlüpfte das Bundesverfassungsgericht in die Rolle des Hüters der elementaren Belange der Familie und wies insbesondere unter der Ägide Paul Kirchhofs (1987–1999) immer schärfer auf die Benachteiligung der Familien im deutschen Sozialstaat hin.<sup>7</sup>
  3. Der Gesellschaftswandel, der in zunehmender Berufstätigkeit der Mütter zum Ausdruck kam, rüttelte am »Ernährer-Hausfrau-Modell« herkömmlicher Art und forderte die Familienpolitik heraus, neue Arrangements zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu finden. Das Ziel der Gleichberechtigung der Frauen im Zugang zu Erwerbspositionen verknüpfte sich hier mit der Frage der familiären Rollenverteilung der Geschlechter, aber auch mit einem weiteren Kernproblem: Das Ursprungskonzept der Sozialversicherung war auf das Lohnarbeitsverhältnis zugeschnitten, so dass die von Hausfrauen und Müttern geleistete Arbeit darin keinen Platz fand. Familienarbeit begründete keine eigenständige soziale Sicherung; die Erziehung von Kindern hatte nicht den Rang einer sozialpolitisch erheblichen Qualifikation. Frauen, die sich unter Verzicht auf Erwerbseinkommen der Erziehung von Kindern widmeten, kamen somit auch im Sozialleistungs-

---

5 Regierungserklärung vom 13. Oktober 1982, in: BT Sten.Ber. 9. WP, Bd. 122, S. 7226f.

6 Franz-Xaver KAUFMANN, *Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich*, in: *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, Bd.1: *Grundlagen der Sozialpolitik*, hg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und vom Bundesarchiv, Baden-Baden 2001, S. 799–989; Hans Günter HOCKERTS (Hg.), *Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich*, München 1998; Dagmar NELLESEN-STRAUCH, *Der Kampf um das Kindergeld 1949–1964*, Düsseldorf 2003.

7 Irene GERLACH, *Politikgestaltung durch das Bundesverfassungsgericht am Beispiel der Familienpolitik*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 3–4 (2000), S. 21–31.

recht ins Hintertreffen, insbesondere in der Rentenversicherung. Anders gesagt: Das Rentenrecht prämierte Zwei-Verdiener-Haushalte und benachteiligte die meist kinderreicheren Hausfrauen-Ehen. Wer das ändern wollte, musste nichts Geringeres als eine sozialrechtliche Neudefinition des Arbeitsbegriffs anstreben. Dabei erweist sich die Frage der Gleichstellung von Mann und Frau, auf die sich die öffentliche Aufmerksamkeit zumeist konzentriert, nur als die eine Seite der Medaille. Die andere liegt in der Frage der Gleichbehandlung der Frauen untereinander: »der berufstätigen Frauen, der Nur-Hausfrauen, der kindererziehenden Mütter, der Frauen, die häusliche Pflege leisten, der Frauen, die nur eine dieser Rollen einnehmen, der Frauen, die zwei oder mehrere dieser Rollen miteinander verbinden«.<sup>8</sup>

4. Die Familienverhältnisse sind obendrein aufs engste mit einer Entwicklung verbunden, die man lange etwas verharmlosend »demographischer Wandel« genannt hat: der mit sinkendem Jugendquotienten und steigendem Altenquotienten einhergehenden Schrumpfung der deutschen Bevölkerung. Der Sozialstaat hat sich von der demographischen Entwicklung so unmittelbar abhängig gemacht, dass die um 1970 einsetzende regressive Bevölkerungsentwicklung ihn mit voller Wucht trifft und langfristig seine eigenen Prämissen bedroht. Kinder-Haben ist seit den 60er Jahren, zugespitzt gesagt, nicht mehr Schicksal, sondern Entscheidung, und auch in diesem Zusammenhang waren und sind institutionelle Regelungen zu überdenken, die – wie die Rentenversicherung – Kinderlosen Vorteile und Eltern Nachteile bringen. Wer »demographischen Fatalismus« nicht als oberste Bürgerpflicht gelten lassen wollte, musste beginnen, über eine »bevölkerungsbewusste Familienpolitik« nachzudenken.<sup>9</sup>
5. »Familie und Frauen«: So ist der 31. Artikel des Einigungsvertrags von August 1990 überschrieben, und da zeigt sich, dass die Herstellung der inneren Einheit auf dem Feld der Frauen- und Familienpolitik beträchtliche Impulse ausgelöst hat. Angesichts »unterschiedlicher rechtlicher und institutioneller Ausgangssituationen« schrieb der Einigungsvertrag dem gesamtdeutschen Parlament mehrere Aufträge ins Stammbuch: die Gleichberechtigung zwischen Männern und Frauen weiterzuentwickeln, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu fördern und den § 218 StGB in bestimmter Weise zu überprüfen. Der 1992 verankerte Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz war eine der ersten Früchte dieser gesamtdeutschen Dynamik.

---

8 Hans F. ZACHER, *Grundlagen der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Geschichte der Sozialpolitik*, Bd. 1 (wie Anm. 6), S. 333–683, hier S. 564.

9 Franz-Xaver KAUFMANN, *Gibt es einen Generationenvertrag?*, in: *Jahres- und Tagungsbericht der Görres-Gesellschaft* 2003, S. 63–90, eine Formulierung von Max Wingen aufgreifend. Vgl. auch Christian LEIPERT (Hg.), *Demographie und Wohlstand. Neuer Stellenwert für Familie in Wirtschaft und Gesellschaft*, Opladen 2003.

Die dritte Perspektive ist auf die *Jugendpolitik* gerichtet. Darunter ist im engeren Sinn der Regelungsbereich des Jugendwohlfahrtsgesetzes von 1961 zu verstehen, das 1990 unter der Ägide der Bundesministerin Ursula Lehr reformiert wurde, wobei diese Reform – bezeichnend für die Verknüpfung von Jugend- und Familienpolitik in der Ära Kohl – »einen Markstein auch für die Weiterentwicklung familienbezogener sozialer Dienste« darstellt.<sup>10</sup> In einem weiteren Sinn ist darunter jene politische Querschnittsaufgabe zu verstehen, die in irgendeiner Form die Lebenschancen von Heranwachsenden – und somit die grundsätzliche Frage nach der Generationengerechtigkeit – berührt. Auch in dieser weiten Version klopften jugendpolitische Herausforderungen an die Tür der Ära Kohl: Das Spektrum reicht von vielfältigen Ausdrucksformen des Jugendprotests über die Stichworte Ausbildungskrise und Jugendarbeitslosigkeit bis hin zu neuartigen Gefährdungen durch die mediale Unterhaltungsindustrie, für die das Stichwort »Horror-Videos« genügen möge. Zudem schuf die deutsche Einigung auch in jugendpolitischer Hinsicht ein neues Problem- und Handlungsfeld.

Mit Hilfe solcher Spannungslinien ist unser Tagungsthema in einigen Umrissen dimensioniert, doch soll es nun noch etwas näher in die Großwetterlage der Ära Kohl eingeordnet werden. Die »Koalition der Mitte«, wie Helmut Kohl sein Regierungsbündnis bezeichnete, startete 1982 mit der Ankündigung, die Staatsfinanzen zu konsolidieren und die Arbeitsteilung zwischen Staat, Markt und Gesellschaft neu zu justieren: weg von mehr Staat, hin zu mehr Markt, Senkung der Staatsquote und Stärkung gesellschaftlicher Selbsthilfekräfte. Tatsächlich ist die Staatsquote von 50,1 Prozent im Jahr 1982 auf 45,8 Prozent im Jahr 1989 herabgedrückt worden.<sup>11</sup> Das entsprach in der Größenordnung durchaus der Verminderung der Staatsquote, die Margaret Thatcher – allerdings viel konfliktreicher und geräuschvoller – in Großbritannien durchsetzte.<sup>12</sup> Die sinkende Staatsquote kam hauptsächlich durch ein Absenken der Sozialleistungsquote zustande: Diese schrumpfte von 33 Prozent im Jahr 1982 auf 29 Prozent im Jahr 1990.<sup>13</sup> Der langfristige Trend zur Sozialstaatsexpan-

10 Max WINGEN, *Vierzig Jahre Familienpolitik in Deutschland – Momentaufnahmen und Entwicklungslinien*, Grafschaft 1993, S. 58.

11 Vgl. *Die Ära Kohl im Gespräch, I. Die Wirtschafts- und Finanzpolitik, 1982–1989/90*, in: HPM 8 (2001), S. 131–174.

12 Manfred G. SCHMIDT, *Sozialstaatliche Politik in der Ära Kohl*, in: Göttrik WEWER (Hg.), *Bilanz der Ära Kohl*, Opladen 1998, S. 59–87, hier S. 64f. (Staatsquote: Staatsausgaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts in jeweiligen Preisen); Dominik GEPPERT, *Thatchers konservative Revolution. Der Richtungswandel der britischen Tories 1975–1979*, München 2002.

13 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.), *Statistische Übersichten zur Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Band West*, Verf. Hermann BERIE, Bonn 1999, S. 32 ( Sozialleistungsquote: Anteil der im Sozialbudget erfassten Leistungen am nominalen Bruttoinlandsprodukt).

sion war zwar bereits in der Mitte der 70er Jahre gebrochen worden, verbunden mit dem Kanzlerwechsel von Willy Brandt zu Helmut Schmidt, doch standen die Anfangsjahre der Ära Kohl im Zeichen weiterer Einsparungsoperationen. Der Rotstift wurde auf allen großen Sozialpolitikfeldern angesetzt, insbesondere bei den Altersrenten, im Gesundheitswesen, bei der Arbeitslosenversicherung und der Versorgung der Hinterbliebenen. Der Sparkurs war unter dem Druck einer weltweiten Rezession und in Anbetracht großer Haushaltslöcher ohne Aufschrei der öffentlichen Meinung durchsetzbar, zumal die Kürzungen »recht symmetrisch« auf verschiedene Programme verteilt waren, so dass es »keine eindeutigen Verlierer und Gewinner der Kürzungspolitik« gab.<sup>14</sup> Allerdings stiegen die Sozialabgaben und somit die Lohnnebenkosten trotz aller Einschnitte weiter an, wenn auch langsamer als bisher.<sup>15</sup> Nach der Epochenzäsur von 1990 kam es dann zu einem steilen Anstieg der Sozialleistungsquote: Diese kletterte von 29 Prozent im Jahr 1990 auf 34 bis 35 Prozent 1996/97 und erreichte somit den Rekordstand seit der Gründung der Bundesrepublik. Der Durchschnittswert verdeckt freilich die sehr unterschiedliche Zuordnung in West und Ost: In Westdeutschland verharrte die Sozialleistungsquote (mit 31,7 Prozent 1997) etwa auf dem Niveau der 80er Jahre, während sie in Ostdeutschland rund 55 Prozent erreichte.<sup>16</sup> Daran lässt sich ablesen, dass die Finanzierung der deutschen Einheit großenteils über die Sozialkassen geleistet wurde, insbesondere über die Arbeitslosen- und Rentenversicherung. Demgemäß stiegen auch die Sozialversicherungsbeiträge auf einen neuen Höchststand.<sup>17</sup>

Kehren wir noch einmal zurück zum Regierungswechsel 1982 und zur Auftaktphase der Ära Kohl. Nimmt man das Gesamtfeld der Konsolidierungs- und Kürzungsmaßnahmen genauer in den Blick, so entdeckt man, dass der Sparkurs nicht nur Rückzugsbereiche, sondern ab 1984 auch Ausbausektoren einschloss, und dabei trat – im Einklang mit der Regierungserklärung von Oktober 1982 – die Familienpolitik besonders hervor. Als Markstein gilt die Einführung von *Erziehungsgeld* und *Erziehungsurlaub* durch das Bundeserziehungsgeldgesetz, das mit Beginn des Jahres 1986 in Kraft trat und im Mittelpunkt des folgenden Beitrags von Ursula Münch steht. Die neue Sozialleistung »Erzie-

---

14 Jens ALBER, *Der deutsche Sozialstaat in der Ära Kohl: Diagnosen und Daten*, in: Stephan LEIBFRIED/Uwe WAGSCHAL (Hg.), *Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen – Reformen – Perspektiven*, Frankfurt/M. 2000. S. 235–275, hier S. 254.

15 Der Gesamtsozialversicherungsbeitrag (in Prozent des Bruttoarbeitsentgelts bis zur jeweiligen Beitragsbemessungsgrenze) stieg 1982 bis 1989 von 34 % auf 35,9 %. Vgl. SCHMIDT (wie Anm. 12), S. 65.

16 *Sozialbericht 1997*, hg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1998, S. 278f.

17 Der Gesamtsozialversicherungsbeitrag stieg von 35,9 % im Jahr 1989 auf 42 % im Jahr 1998. Vgl. SCHMIDT (wie Anm. 12), S. 66.

hungsgeld« (zunächst für 10 Monate, ab 1988 für 12 Monate und ab 1989 für 15 Monate nach der Geburt eines Kindes) war als eine familienpolitische Anerkennung der Elternrolle gedacht und richtete sich daher auch an nicht erwerbstätige Mütter (oder Väter). Darin lag ein signifikanter Unterschied zum SPD-Konzept eines Mutterschaftsgeldes, das Leistungen nur für erwerbstätige Mütter vorgesehen hatte.

Ein weiterer Durchbruch gelang mit der rentenrechtlichen Anerkennung von *Kindererziehungszeiten*: Seit 1986 erhielten Mütter (oder Väter) je Kind ein Erziehungsjahr rentensteigernd oder -begründend gutgeschrieben. Damit wurde die lohnarbeitszentrierte Ausrichtung der gesetzlichen Rentenversicherung gelockert: Familienarbeit rückte in den Rang einer rentenrechtlich erheblichen Qualifikation auf. Das war eine bedeutsame und folgenreiche Innovation, auch wenn sie nicht in glänzender Inszenierung, sondern mit Ach und Krach eingeführt und umgesetzt wurde. Denn das im Juli 1985 verabschiedete Hinterbliebenenrenten- und Erziehungszeiten-Gesetz klammerte erst einmal alle Mütter der Geburtsjahrgänge vor 1921 aus – der Kosten halber und nur notdürftig mit dem Argument begründet, dass man den Einstieg in die Reform bei den »Zugangsrenten« machen wolle. So kam man auf den Jahrgang 1921, der nämlich anno 1986 die gesetzliche Altersgrenze von 65 Jahren erreichte. Natürlich war eine solche »Diskriminierung der Trümmerfrauen« politisch nicht lange durchzuhalten, und so kam es im Sommer 1987 zur Einbeziehung der annähernd vier Millionen älteren Mütter.<sup>18</sup> Die im November 1989 verabschiedete »Rentenreform 1992« sah dann eine Reihe weiterer frauen- und familienpolitisch intendierter Maßnahmen vor.<sup>19</sup>

Wollte man die familienpolitisch motivierten Sozialleistungen im Ganzen betrachten, so wären nicht zuletzt auch steuerliche Entlastungen zu beachten, insbesondere die Wiedereinführung (1982) und kräftige Erhöhung (1985) des steuerlichen Kinderfreibetrages, verbunden mit einem Zuschlag zum Kindergeld für Eltern, die den Freibetrag wegen eines zu niedrigen Einkommens nicht ausschöpfen können.<sup>20</sup> Es wäre die übergreifende These<sup>21</sup> zu erörtern, dass der Regierungswechsel von 1982 als Abkehr von der sozialdemokratischen »Familienmitgliederpolitik« zu begreifen sei: Welchen Unterschied machte es aus, dass die Familienpolitik nun nicht mehr primär das einzelne Familien-

18 Durch das Kindererziehungsleistungs-Gesetz vom 12. Juli 1987 trat die »Kindererziehungsleistung« als eine besondere Geldleistung der gesetzlichen Rentenversicherung für Mütter der Geburtsjahrgänge vor 1921 an die Stelle der Anrechnung von Kindererziehungszeiten.

19 *Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung*, hg. von Franz RULAND, Neuwied 1990, S. 165f.

20 Peter BLESES/Edgar ROSE, *Deutungswandel der Sozialpolitik. Die Arbeitsmarkt- und Familienpolitik im parlamentarischen Diskurs*, Frankfurt/M. 1998, S. 149f.

21 EBD., S. 290f.

mitglied, sondern die »Institution Familie« zu fördern suchte? Aber auch »non-decisions« oder Alternativen, die im politischen Prozess erwogen, aber verworfen wurden, zählen zu den Konturen der Ära Kohl. So ist zum Beispiel in den Jahren 1986/88 intensiv über den Vorschlag diskutiert worden, die Rentenversicherungsbeiträge nach der Kinderzahl zu staffeln, um auf diese Weise den »generativen Beitrag« der Eltern zu honorieren. Die Befürworter sprachen von einem »Drei-Generationen-Vertrag«, weil dabei die mittlere, die jüngere und die ältere Generation in einem Solidarsystem zusammengefasst seien. Am Ende scheiterte der Vorschlag auf einem »Kleinen Parteitag« der CDU im September 1988.<sup>22</sup>

Heute ist die Debatte über den »generativen Beitrag« neu entbrannt – nicht nur, weil der Journalismus das »Methusalem-Komplott« entdeckt hat, sondern auch aufgrund von Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, das mehrfach geboten hat, über die generativen Grundlagen unserer Sozialversicherungssysteme neu nachzudenken. Man sieht: Die Ära Kohl ist zwar schon Geschichte, aber Geschichte, die noch qualmt! Man sieht ferner: Die historisch-politische Auseinandersetzung mit der Ära Kohl ist gut beraten, auch und gerade das auf den ersten Blick eher spröde anmutende Thema »Familien-, Frauen- und Jugendpolitik« ins Auge zu fassen. Denn hier geht es um solche Grundfragen der Gesellschaft wie das Verhältnis zwischen den Geschlechtern, zwischen den Generationen und – an Bedeutung gewinnend – das Verhältnis zwischen Kinderhabenden und Kinderlosen.

---

22 Winfried SCHMÄHL, *Sicherung bei Alter, Invalidität und für Hinterbliebene*, in: *Geschichte der Sozialpolitik* (wie Anm. 6), Bd. 7: 1982–1989, Baden-Baden (im Druck).

