

Das Werden einer Wende Einstellungen, Parteienwettbewerb und Familienpolitik im Wandel (1990–2008)

Agnes Blome

Summary: Why was Germany able to implement far-reaching family-policy reform after a long impasse? Applying theories of the welfare state and party competition, an analysis of the political process over the last decade offers answers to this question. It can be shown that parties competed on the issue of work-family reconciliation in order to appeal to new groups of voters who are in favor of supporting the dual-earner model.

Kurz gefasst: Der Abschied vom Einernährermodell vollzog sich in Deutschland im letzten Jahrzehnt überraschend und zügig. Welche Faktoren begünstigten diese Wende? Eine Analyse auf Grundlage der Theorien des Parteienwettbewerbs und der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung zeigt: Es gab in Deutschland einen Wandel in den Einstellungen zur Müttererwerbstätigkeit und zur Kinderbetreuung, der zugleich mit einem verschärften Parteienwettbewerb einherging. Diese Entwicklungen haben die Familienpolitik der Parteien beeinflusst, die etwa mit dem Ausbau der Kinderbetreuung und der Einführung des Elterngeldes Weichen stellten für einen Wandel.

Die Einführung des Elterngeldes (2006) und der Ausbau der Kinderbetreuung für die unter Dreijährigen (2008) unter der CDU-geführten Großen Koalition kamen als Überraschung. Trotz einiger Reformbemühungen seit der Wiedervereinigung hatte sich die deutsche Familienpolitik in den Jahrzehnten zuvor am sogenannten männlichen Ernährermodell orientiert: Der Mann ist in Vollzeit erwerbstätig, die Frau für Kinder und Haushalt verantwortlich und daneben maximal in Teilzeit beschäftigt. Nun wurden jedoch die Weichen für eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie gestellt, die die Erwerbstätigkeit von Müttern fördern und Vätern Anreize bieten sollte, sich an der Familienarbeit zu beteiligen.

Wie konnte es zu diesem Richtungswechsel kommen? Diese Frage hat seit einiger Zeit Konjunktur in der Forschung, denn dem deutschen Sozialstaat wurde in der Vergangenheit häufig eine strukturelle Reformträgheit attestiert. Neben institutionellen Faktoren wie dem Föderalismus beeinflussen vorangegangene Weichenstellungen – wie die langjährige Unterstützung der traditionellen Rollenverteilung – auch heutige sozialpolitische Entscheidungen. Zudem ist die Familienpolitik ein ideologisch aufgeladenes Politikfeld, an dem sich die Parteigeister schieden. So galt die CDU/CSU als Bewahrer des männlichen Ernährermodells, während die SPD sich aufgeschlossener zeigte für die Unterstützung der Gleichberechtigung zwischen Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt. Reformen waren daher eher nicht zu erwarten.

Neuere theoretische Ansätze legen die Hypothese nahe, Veränderungen der Wählermilieus, veränderte Einstellungen und Präferenzen sowie ein Wandel im Parteienwettbewerb seien Gründe für die familienpolitische Wende. Diese mögliche Erklärung wurde in einem WZB-Projekt anhand einer Analyse der politischen Entscheidungsprozesse überprüft, die zu den Reformen der 2000er Jahre geführt haben. Basis der Analysen sind Auswertungen von parlamentarischen Debatten, Wahlprogrammen sowie Experten-Interviews, die 2010 geführt wurden.

Der Wechsel 1998 zur rot-grünen Koalition war für die CDU/CSU, die zuvor 16 Jahre lang die Regierung geführt hatte, eine Zäsur. Zum ersten Mal erlangte sie bei einer Bundestagswahl weniger als 40 Prozent der Wählerstimmen. Dieser Trend setzt sich bei den folgenden Wahlen fort. Erst 2005 war sie in der Großen Koalition wieder Regierungspartei. Auch die SPD verlor nach ihrem Sieg 1998 kontinuierlich an Stimmen. Die beiden Parteien lagen bei den darauffolgenden Wahlen fast gleichauf mit jeweils 38,5 Prozent im Jahr 2002 bzw. 34,2 Prozent und 35,2 Prozent im Jahr 2005. Beide Entwicklungen verstärkten den Wettbewerb zwischen den beiden großen Parteien.

Die CDU/CSU musste in dieser Situation mit der sinkenden Relevanz ihrer Kernklientel umgehen, der religiösen (katholischen) Wählerschaft. Analysen auf Grundlage der Daten des European Values Survey (EVS) zeigen, dass Anfang der 1990er Jahre noch 28 Prozent der Befragten zu den aktiv Religiösen zählten, also denjenigen, die mehrmals pro Monat die Kirche besuchen. Dieser Anteil sank bis 2008 auf 16 Prozent. Der Anteil jener, die sich als konfessionslos bezeichneten, wuchs im gleichen Zeitraum auf über 46 Prozent.

Die SPD hatte mit einem rückläufigen Anteil an Geringqualifizierten und Arbeitern zu kämpfen. Noch in den 1950er Jahren belief sich der Anteil der Arbeiter

an der Gesamterwerbsbevölkerung auf 50 Prozent. Bis 2000 sank dieser Anteil auf ein Drittel. Eine Rolle spielte aber der Generationenwandel. Vor allem jüngere Arbeiter lösten die traditionelle Bindung an die SPD, während die jüngeren Vertreter der Mittelschicht weniger als Generationen davor dazu neigten, die CDU/CSU zu wählen.

Die Konsolidierung einer Partei links von der SPD, seit 2007 Die Linke, bedeutete eine weitere Veränderung des Parteiensystems und des Parteienwettbewerbs. Sie stellte für viele eine glaubwürdige Alternative zur SPD dar, nachdem diese die Agenda 2010 initiiert hatte. Aufgrund dieser Entwicklungen sahen sich SPD wie CDU/CSU veranlasst, stärker neue Wählergruppen anzusprechen.

Die Familienpolitik erwies sich als geeignetes Politikfeld für den politischen Wettbewerb. Nicht zuletzt im Kontext der Wiedervereinigung 1990 wandelten sich die Präferenzen und Bedürfnisse von Frauen hinsichtlich einer Erwerbstätigkeit. Die Daten des European Value Survey spiegeln diesen Wandel wider: Noch Anfang der 1990er Jahre stimmten über 80 Prozent der Deutschen der Aussage zu, ein Vorschulkind leide, wenn seine Mutter berufstätig sei. Demnach unterstützte damals die Mehrheit der Deutschen das männliche Ernährermodell. 1999 bejahten nur noch 55 Prozent die Aussage. 2008 sank der Wert weiter auf 50 Prozent. Hier fand also ein dramatischer Wandel in den Präferenzen der deutschen Bevölkerung statt, insbesondere in den westlichen Bundesländern. Vor allem Frauen und Bessergebildete trieben diese Entwicklung voran, während Geringqualifizierte und religiöse Menschen weiterhin die Müttererwerbstätigkeit überwiegend ablehnen. SPD wie CDU/CSU konnten demnach angesichts der sinkenden Relevanz ihrer angestammten Wählerklientel mit (angekündigten) Reformen der Familienpolitik für die verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf um Wählergruppen wie die Frauen werben.

Obwohl die erste rot-grüne Regierung 1998 mit dem Versprechen angetreten war, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern, ließen weitreichende Reformen zunächst auf sich warten. Erst beim SPD-Parteitag 2001 gewann das Thema erneut an Relevanz, und im April 2002, fünf Monate vor der nächsten Bundestagswahl, gab der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder eine Regierungserklärung zum Thema Familie ab. Darin machte er sich für die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf stark und forderte eine verbesserte Kinderbetreuung mit dem Argument, die vielen gut ausgebildeten Frauen würden auf dem Arbeitsmarkt gebraucht. Damit sprach er die Zielgruppe der Befürworter des Zweiverdienermodells direkt an: Frauen und Bessergebildete.

Auch die Union überarbeitete unter der Leitung der späteren Bundeskanzlerin Angela Merkel ihre Positionen zur Familienpolitik und legte einen besonderen Schwerpunkt auf die Entwicklung von Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Im Wahlkampf 2002 spielte die Familienpolitik eine große Rolle. In der CDU/CSU setzten sich am Ende jedoch jene durch, die sich auf diesem Feld von der Politik der SPD abgrenzen wollten.

So hob der Fraktionsführer der CDU, Friedrich Merz, die Bedeutung von Ehe und Familie hervor, die mit Geld und nicht durch staatliche Dienstleistungen zu unterstützen sei. Die Förderung des Zweiverdienermodells lehnte er ab und wurde darin vor allem von der CSU unterstützt.

Zugleich versuchte der als konservativ geltende CDU/CSU-Kanzlerkandidat Stoiber ein modernes Frauen- und Familienleitbild zu vermitteln. Durch diese Ambivalenz im Wahlkampf transportierten die Unionsparteien das Bild einer Politik ohne eindeutige Richtung. Einer Umfrage zufolge hielten zu diesem Zeitpunkt nur 30 Prozent der Deutschen die CDU/CSU, aber 43 Prozent die SPD für kompetent in Sachen Familienpolitik. Die damalige CDU-Vorsitzende Angela Merkel nannte die Tatsache, dass die Bevölkerung die CDU weiterhin als die Verfechterin einer traditionellen Familienpolitik wahrnahm, als einen Grund für die erneute Niederlage ihrer Partei bei der Wahl 2002.

Die im Amt bestätigte rot-grüne Regierung initiierte zunächst die „Allianz für die Familie“ mit dem Ziel, alle relevanten Akteure im Bereich der Kinderbetreu-



Agnes Blome ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung Ungleichheit und Sozialpolitik. Die Politikwissenschaftlerin forscht unter anderem über Wohlfahrtsstaat und politische Systeme, demografischen Wandel und Geschlechterverhältnisse.

(Foto: David Ausserhofer)

agnes.blome@wzb.eu

ung zusammenzubringen. Weitere Reformen ließen aufgrund finanzieller Restriktionen auf sich warten. Zugleich sah sich die Regierung massiven Protesten gegen die von Kanzler Schröder initiierte Agenda 2010 und die Hartz-Reformen ausgesetzt. Mit einer innovativen Leistung für Familien hoffte die Regierungsspitze, von den Negativschlagzeilen abzulenken und bei den Wählern zu punkten. Auf der Klausurtagung des Kabinetts im Juli 2004 präsentierte die Familienministerin Renate Schmidt deshalb ihr Konzept des Elterngelds nach schwedischem Vorbild. Dieses sah eine einkommensbezogene Ersatzleistung für die Dauer von zehn Monaten vor, mit einer Verlängerung um zwei Monate, wenn beide Elternteile jeweils mindestens zwei Monate in Elternzeit gingen.

Das Elterngeld wurde in das nächste Wahlprogramm aufgenommen. Etwa zeitgleich nahm die rot-grüne Regierung die Reform der Kinderbetreuung in Angriff. Der Gesetzentwurf für das Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) 2004 wurde jedoch von den Ländern und Kommunen abgelehnt. Zu diesem Zeitpunkt hatte die Opposition die Mehrheit im Bundesrat und damit ein großes Vetopotenzial. Es ging jedoch weniger um die Frage des „Ob“ als um das „Wie“ und „Was“ einer Förderung; Betreuungsform, Finanzierung und Fragen der Zuständigkeiten standen im Mittelpunkt. Auch in der CDU gab es mehrere Bestrebungen, die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf in den Vordergrund zu stellen. So hatte beispielsweise die Interessenvertretung der Frauen in der CDU (Frauen Union) 2003 einen Vorschlag zur Förderung der Kinderbetreuung entwickelt und bei Parteitag vorgeschlagen. Trotz innerparteilichen Widerstands wurden die Vorschläge jedoch zunehmend positiv aufgenommen. Hier zeigt sich, wie auch in der CDU die Notwendigkeit einer Umstellung anerkannt wurde.

So setzte der CDU-Bundesvorstand im Februar 2005 eine Kommission zum Thema „Eltern, Kinder, Beruf“ unter dem Vorsitz der niedersächsischen Ministerin für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit Ursula von der Leyen ein. Die Kommission sollte eine Grundlage für einen familienpolitischen Antrag für den Parteitag erarbeiten, insbesondere mit Vorschlägen für eine verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Wegen der Neuwahl des Bundestages als Folge der SPD-Niederlage in Nordrhein-Westfalen fehlte der Union Zeit, für ihre Reformvorstellungen in der Partei zu werben. In ihrem Wahlprogramm kündigte die CDU/CSU daher wieder lediglich die verbesserte Anerkennung von Familienarbeit von Frauen zum Beispiel durch Steuererleichterungen an. Konkrete Maßnahmen zur Unterstützung der Vereinbarkeit wurden nicht angesprochen. Die SPD hingegen trat mit ihrem Elterngeld-Reformvorschlag und mit Konzepten für den Ausbau der Kinderbetreuung an.

Trotz Umfragen, die einen überwältigenden Sieg für die CDU/CSU vorhersagten, war der Ausgang der Wahl 2005 denkbar knapp. Die CDU/CSU erhielt 35,2 Prozent der Zweitstimmen, die SPD 34,2 Prozent. Wahlanalysen zeigen, dass die SPD bei dieser Wahl zu einer höheren Wahrscheinlichkeit von Frauen als von Männern gewählt wurde. Dieser Geschlechtereffekt zeigte sich weder bei vorherigen noch bei der nachfolgenden Wahl. Es lässt sich vermuten, dass die progressiveren SPD-Vorschläge Frauen, die sich mehr Unterstützung für das Zweiverdienermodell wünschten, zur Wahl dieser Partei bewegt haben. Aufgrund der schwindenden Unterstützung war die CDU daher noch mehr unter Druck, sich den veränderten Gegebenheiten und Präferenzen anzupassen.

Der Ausgang ist bekannt: Bereits der Koalitionsvertrag der nach der Wahl 2005 gebildeten Großen Koalition enthält die Absichtserklärung, das von der SPD vorgeschlagene Elterngeld einzuführen. Des Weiteren wurde die Einführung eines Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz für Kinder ab einem Jahr angekündigt. Die CDU/CSU haderte jedoch weiterhin intern mit den Reformen. Für Teile der CDU, darunter Kanzlerin Merkel und ihre Familienministerin von der Leyen, war das Elterngeld eine wichtige Leistung zur Förderung von Familien. Insbesondere aber die zwei zusätzlichen „erzwungenen Papa-Monate“ wurden als Eingriff in die Privatsphäre kritisiert. Der CSU-Landesgruppenchef im Bundestag und stellvertretende Vorsitzende der CDU/CSU-Fraktion Ramsauer verspottete sie als „Wickelvolontariat“. Der Streit wurde durch einen Kompromiss beigelegt. Die gesamte Dauer wurde um zwei Monate verlängert, sodass Eltern das Elterngeld für insgesamt 14 Monate erhalten. Die zwei Papa-Monate blieben

bestehen. Die Große Koalition erwirkte auch bei der Kinderbetreuung einen radikalen Politikwechsel. Kurz nachdem das Elterngeld an die ersten Anspruchsberechtigten ausgezahlt wurde, kündigte die Familienministerin einen massiven Ausbau der Kinderbetreuungsplätze für unter Dreijährige auf 750.000 im Jahr 2013 an. Wieder gab es Kritik an der Finanzierung. Der Ministerin kam schließlich ein glücklicher Zufall zugute: Durch die verbesserte Lage auf dem Arbeitsmarkt hatte der Bund einen unerwarteten Haushaltsüberschuss, die der Finanzminister in einen Sonderfonds für den Ausbau der Kinderbetreuung umleitete.

In der CDU/CSU gab es weiterhin kritische Stimmen. Im Mai 2007 schlug der bayerische Ministerpräsident Stoiber (CSU) ein Betreuungsgeld vor, das Eltern gezahlt werden sollte, die ihr Kind nicht in einer Betreuungseinrichtung betreuen ließen. Er verknüpfte seinen Vorschlag schließlich mit der Zustimmung seiner Partei zur Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz für Kinder ab einem Jahr. Mit dem Betreuungsgeld wollte er vermutlich die traditionelle Wählerklientel insbesondere der CSU, aber auch der CDU zufriedenstellen. Auch hier einigte man sich auf einen Kompromiss: Im September 2008 wurde das „Kinderförderungsgesetz – KiföG“ verabschiedet, das den Rechtsanspruch einführt und zugleich vorsah, dass 2013 eine monatliche Leistung (zum Beispiel ein Betreuungsgeld) eingeführt werden könnte.

Als Fazit lässt sich festhalten: Die familienpolitischen Reformen gingen mit einem mehrere Jahre (und noch) andauernden Anpassungsprozess der beiden großen Parteien an veränderte Präferenzen einher. Die deutsche Bevölkerung befürwortet zunehmend das Zweiverdienermodell. Des Weiteren erforderten der verstärkte Parteienwettbewerb und die veränderte Bedeutung bestimmter Wählergruppen von den Parteien, sich neu auszurichten und mit der Opposition um bestimmte Wählersegmente mit neuen Konzepten in der Familienpolitik zu konkurrieren. Die traditionelle CDU- wie auch SPD-Klientel sind diejenigen, die noch am ehesten das Einverdienermodell unterstützen – jedoch verlieren beide Gruppen an Stimmenmasse. Insgesamt zeigten sich bei beiden Parteien über den gesamten Zeitverlauf die internen Konflikte, die aus dem Dilemma hervorgingen, neue Wählergruppen ansprechen zu wollen, dabei aber die traditionelle Wählerklientel nicht zu verlieren.

Die Reformen der letzten Jahre zeigen, dass sozialpolitischer Wandel trotz verschiedener institutioneller Hindernisse möglich ist. Die spezielle Konstellation des Parteienwettbewerbs um die Jahrtausendwende trug dazu bei, das Thema Familienpolitik auf die Agenda zu setzen und Reformen voranzutreiben.

Literatur

Blome, Agnes: „Politischer Wettbewerb und rapide Wechsel in der Familienpolitik“. In: Friedbert W. Rüb (Hg.): *Zeitschrift für Politik, Sonderheft 6 „Rapide Politikwechsel in der Bundesrepublik. Gründe, Akteure, Dynamiken und Probleme“* (2014, im Erscheinen).

Fleckenstein, Timo, „The Politics of Ideas in Welfare State Transformation: Christian Democracy and the Reform of Family Policies in Germany“. In: *Social Politics* 18, No. 4 (2011), pp. 543–571.

Häusermann, Silja/Picot, Georg/Geering, Dominik: „Review Article: Rethinking Party Politics and the Welfare State – Recent Advances in the Literature“. In: *British Journal of Political Science*, 2013, Vol. 43, No. 1, pp. 221–240.

Morgan, Kimberly J., „Path Shifting of the Welfare State: Electoral Competition and the Expansion of Work–Family Policies in Western Europe“. In: *World Politics* 65, No. 01 (2013), pp. 73–115.