

Was bedeutet Fortschritt und was macht ihn möglich?

Lernkurven in der Familien- und Gesellschaftspolitik der Bundesregierung

Malte Ristau

Eine mittlerweile 63-jährige Erfolgsgeschichte stimmt zuversichtlich auch für die weiteren Aussichten. Die Bundesrepublik gilt mit einigem Recht als geglückte Demokratie (Edgar Wolfrum), die sich durch einen funktionierenden Rechtsstaat, ein Parteiensystem mit schwachen Extremen und eine vitale Zivilgesellschaft auszeichnet. In seinem Buch *Hoffungsland Deutschland* hatte Olaf Scholz 2017 mit guten Gründen für Zuversicht geworben (Scholz 2017). Der Stress-Test während der Pandemie ab 2020 hat neben einigen, überwiegend nicht überraschenden Schwächen vor allem beim Stand der Digitalisierung eben auch beeindruckende Stärken bestätigt: Das gilt namentlich für Wirtschaft, Arbeitsmarkt und soziale Sicherung. Die Garanten unserer Demokratie, Soziale Marktwirtschaft und starker Sozialstaat, haben sich so bewährt wie zuvor schon in anderen einschneidenden Krisen, etwa bei der Bewältigung der Lasten der Wiedervereinigung ab 1990 oder der Finanzkrise 2008/09. Als wesentliche Erfolgsfaktoren tragen zum Gelingen eine ausgeprägte Sozialpartnerschaft sowie die Verständigungsfähigkeit der relevanten Parteien darüber bei; beides war in der Weimarer Republik folgenreich anders. Das politische System der Bundesrepublik schöpft seine Legitimation wesentlich daraus, dass seit 1949 sozialer Fortschritt gewährleistet wurde; der Historiker Edgar Wolfrum spricht von »Sozialpolitik als Konsensstifter« (Wolfrum 2006). Schon insofern ergibt das Motto des Koalitionsvertrages für die Legislatur 2021-25 einen tieferen Sinn. Unter Fortschritt versteht der Autor dieses Beitrags eine messbare Verbesserung ausgewählter Lebensumstände im Zeitverlauf. Die Entwicklung von Lebensqualität, Sicherheit und Chancen lässt sich anhand von aussage-

kräftigen Indikatoren prüfen. Ein linearer Verlauf für Fortschritt ist nicht gewährleistet; Stagnation oder Rückschritte müssen einkalkuliert werden. Die inhaltliche Füllung von Fortschritt kann immer nur so etwas wie »die Diagonale im Parallelogramm« (Bert Rürup) der großen gesellschaftlichen Kräfte bedeuten (Rürup 2009).

1. Geglückte Demokratie dank erfolgreichem Politikmodell

Angeichts beständigen gesellschaftlichen Wandels wurde das 1950 neu konstituierte System der sozialen Sicherungen über Jahrzehnte hinweg aus- und umgebaut. Das pragmatische Anpassen, ein Lernen aus Erfahrungen, war meist gut begründet, etwa mit der Einführung des Umlageverfahrens 1957, der Sozialhilfe 1961, des Kindergeldes 1975 oder der Pflegeversicherung 1995. Die Alterssicherung wurde mit der Zeit mit einleuchtenden Argumenten auf mehrere Säulen gestellt, die heute allerdings sämtlich korrekturbedürftig sind. Problematisch war es, das Eintrittsalter in die Rente massiv zu senken. Erst vor kurzem wurde als Folge der Rente mit 67 wieder das Austrittsniveau der 1960er Jahre erreicht. Dabei waren die Arbeitsbedingungen damals ungleich kräftezehrender, die Lebenserwartung deutlich niedriger. In spätestens zehn Jahren wird eine Bundesregierung erneut so couragiert handeln müssen wie 2007, als Bundesarbeitsminister Franz Müntefering und Bundeskanzlerin Angela Merkel Altersgrenze und Lebenserwartung angemessen ausbalancierten. Gab Deutschland im Jahr 1960 knapp 21 Prozent seiner Wirtschaftsleistung für Sozialleistungen aus, so waren es 2020 schon 34 Prozent. Auf einem derartigen Niveau sind Zuwächse aus finanzpolitischen Gründen stark begründungsbedürftig – entsprechend kompliziert haben sich die Koalitionsverhandlungen Ende 2021 gestaltet. Umso wichtiger ist es, auf den Feldern der Gesellschaftspolitik evidenzbasiert Entwicklungen zu prüfen, Prioritäten offensiv zu kommunizieren und evidente Maßnahmen nachhaltig umzusetzen (Buch und Riphahn 2019). Recht spät hat die rot-grüne Bundesregierung genau dies 2003 mit der Agenda 2010 eingeleitet: Wirtschaftsmisere und Massenarbeitslosigkeit hatten sich zu einer Krise erster Ordnung verdichtet und erforderten leadership. Die Überlegungen der Bundesregierung basierten auf einem Verständnis des Sozialstaats, das verstärkt auf Aktivierung und Befähigung setzte (Prognos 2020).

Von einer »Gesellschaft der neuen Chancen« (Heinze 2005) wurde gesprochen, das plastische Motto lautete nun Fördern und Fordern. Aktive Mitwirkung wurde gefordert und Bedürftigkeit gründlich geprüft; Regelverletzungen wurden sanktioniert und unbedingte Jobvermittlung ersetzte oft ergebnislose Weiterbildungsschleifen. Zu lange hatte auch Rot-Grün die dürftigen Fortschritte trotz immer höherem finanziellem Einsatz ignoriert. Bei jeder Maßnahme der Agenda 2010 wurde deshalb nach Effektivität und Effizienz gefragt. Die Arbeitsverwaltung wurde zu einer leistungsfähigeren Dienstleistungsagentur umgebaut, nachdem sich die alte Bundesanstalt als ziemlich unfähig erwiesen und Statistiken geschönt hatte. Am Ende lassen sich vor allem die dezidierte Evidenzbasierung hervorheben und der politische Mut zu ausdrücklichem Leadership. Auf dem SPD-Parteitag, in Bundestag und Bundesrat stimmten klare Mehrheiten für die Agenda; in den Medien und in der Bevölkerung überwog die Unterstützung die kritischen Stimmen bei weitem. Die Vorhaben waren schon vor den Bundestagswahlen 2002 detailliert vorgestellt und in der sogenannten Hartz-Kommission auch von den Vertretern der Gewerkschaften unterstützt worden. Sie spielten eine wichtige Rolle in jenem Wahlkampf, in dem sich Bundeskanzler Gerhard Schröder trotz leichter Verluste behaupten konnte. Als es dann aber an die Umsetzung ging, agierte die SPD so gespalten wie Anfang der 1980er Jahre. Die aus in der SPD liegenden Gründen erzwungene vorgezogene Neuwahl vom 18. September 2005 gewann daher die von Angela Merkel geführte Union knapp. Der aktivierende Sozialstaat erwies sich anschließend als so wirksam, wie von der Hartz-Kommission unterstellt (Burda und Seele 2017). Seit vielen Jahren fährt Deutschland die ökonomischen und sozialen Dividenden der Reformen ein (Schöb 2020), die nach der Bundestagswahl 2005 von Seiten des BMAS und des BMFSFJ unter je neuer Leitung (Franz Müntefering, SPD bzw. Ursula von der Leyen, CDU) bis 2009 konsequent fortgeführt wurden. Kanzlerin Merkel stützte letztlich deren Initiativen.

Regierungswechsel können in der Bundesrepublik zu wesentlichen Veränderungen führen; der (erste) Ausstieg aus der Atomenergie oder die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts sind Beispiele aus der ersten rot-grünen Legislatur. Trotz anderslautender Rhetorik fanden aber nie grundlegende Brüche in der Ausrichtung des Sozialstaats statt. Der politische Zustand der Bundesrepublik ist auch deshalb stabil geblieben, weil es hierzulande im Unterschied zur Weimarer Republik, aber auch zu anderen europäischen Ländern, ein ausreichend großes und verlässliches politisches Zentrum der

die Demokratie tragenden Parteien gibt. Wie die politische Mitte ist auch die gesellschaftliche, definiert nach sozialstrukturellen Merkmalen, stabil; sie ist seit 2005 nicht geschrumpft. Zwar ist die materielle Ungleichheit gewachsen, weil »oben« mehr dazu gekommen ist als »unten«. Der statistische Abstieg verdeckt, dass sich auch im unteren Bereich die Lebensumstände merklich verbessert haben. Zweifellos gibt es nennenswerte soziale Unwuchten; vorrangig zu nennen sind die zu unterschiedlichen Lebenschancen von Kindern, die prekäre Situation vieler Alleinerziehender sowie die mangelnde Integration, die wiederum Ausdruck von Angebot und Nachfrage ist. Die Entwicklung der Armutsrisiken, irreführend oft als Armut bezeichnet, wird aber häufig überzeichnet und nicht zielführend diskutiert (Cremer 2021).¹ Eine innovative Alternative zur belastbaren Verfolgung von Fortschrittszielen bietet der im Report Agenda 2030 des BMFSFJ vorgestellte Chancenindex (BMFSFJ 2020). Dem Sechsten Armuts- und Reichtumsbericht (ARB) der Bundesregierung (BMAS 2020) ist zu entnehmen, dass materielle Armut, gemessen etwa am Gini-Koeffizienten, sowie Armutsrisiken ebenso leicht gesunken sind wie der Hartz-IV-Bezug. Laut Angaben dieses Regierungsberichtes haben die atypischen Beschäftigungen keine Normalarbeitsverhältnisse verdrängt. Befunde aus dem SOEP andererseits belegen für Minijobs oder Zeitarbeit in beträchtlichem Maße tatsächlich Brücken in sichere Beschäftigungsverhältnisse (BMAS 2020). Sozialer Aufstieg ist weiter erkennbar, so gleichfalls ARB zu entnehmen, allerdings ist die Durchlässigkeit im Vergleich zu anderen Ländern zu gering. Aufstiegsmobilität als Versprechen gehört aber zum Erfolgskern der Sozialen Marktwirtschaft und ist bedeutsam für den Rückhalt unserer Demokratie. Nicht wachsende materielle Armut ist das eigentliche Problem, sondern verfestigte Lebenslagen im untersten Dezil, insbesondere bei einem Migrationshintergrund aus nicht-westlichen Gesellschaften.

Chancen durch Bildung und Partizipation am Arbeitsmarkt sind dafür die nachhaltigen Antworten. Bei der Quote der Jugendarbeitslosigkeit steht Deutschland in Europa seit einigen Jahren besonders gut da. Ein Promoter dieser Entwicklung war im Übrigen Olaf Scholz in seiner Zeit als Hamburger Bürgermeister. Ob und wie die geplanten Maßnahmen der neuen Bundesregierung die positiven Trends stärken oder schwächen, wird von der Ausgestaltung vor allem des sogenannten Bürgergeldes abhängen (Fitzenberger

¹ Siehe hierzu auch den Beitrag von Georg Cremer im vorliegenden Band.

2021). Eine weitere Abschwächung oder gar ein Ende des Einforderns von Eigeninitiative wäre indes fatal. Auf jeden Fall wäre eine stärkere Beachtung der Ergebnisse aus fortlaufenden Evaluationen der arbeitsmarkt-, familien- und sozialpolitischen Leistungen ratsam. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung schließlich müsste Evidenzorientierung wohl erstmal als Leitlinie bei der Realisierung von Bildungschancen für sich entdecken.

Während der Pandemiejahre konnten deren soziale Folgen nach überwiegendem Urteil der Experten durch flexibles staatliches Handeln abgefedert werden. Der Arbeitsmarkt ist einigermaßen stabil geblieben; namentlich Kurzarbeit, Zuschüsse und Anpassung von Leistungen haben dafür gesorgt. Vor der Pandemie war es sogar laut Bundesagentur für Arbeit gelungen, die Langzeitarbeitslosigkeit merklich zu reduzieren. Die Zahl der Beschäftigten liegt mittlerweile bei fast 45 Millionen. Nie zuvor gab es hierzulande so viele sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. Das für die Zeit nach der Pandemie erwartete Wachstum kann Deutschland der Vollbeschäftigung nahebringen. Die demografisch goldenen Jahre im Gefolge des Babybooms gehen nun, wie seit mehr als 30 Jahren zum Beispiel von Bert Rürup oder in Studien des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) präzise angekündigt, tatsächlich zu Ende (Burstedde et al. 2021). In den nächsten Jahren kann sich die Lücke beträchtlich ausweiten, auf mittlerem Qualifikationsniveau im Übrigen am stärksten. Eine mittelfristige Sicherung ist endogen insbesondere über Vereinbarkeit und Integration gestaltbar – es ist bekannt, was helfen würde. Als Belohnung winkt eine Wohlstands- oder Fortschrittsdividende besonderer Art: eine berufliche Perspektive für alle Kinder in Deutschland. Ebenso reizvoll ist die gesamtwirtschaftliche Perspektive, denn der Fachkräftemangel ist mittlerweile eine der zentralen Wachstumsbremsen. Die Bundesregierung hat deshalb schon vor 10 Jahren ein Fachkräftekonzept mit fünf Sicherungspfaden vorgelegt, das von den Spitzenverbänden der Wirtschaft und den Sozialpartnern geteilt wurde (Ristau 2015). Das Konzept bezifferte mobilisierbare Potenziale für qualifizierte Ziele und unterlegte priorisierte Maßnahmen evidenzgestützt. Aus dem BMAS heraus wurden 2012ff. über die BA für Arbeit u.a. untergesetzliche Maßnahmen zur besseren Arbeitsmarkintegration von Müttern, auch Alleinerziehenden, sowie zur Erleichterung von qualifizierter Zuwanderung getroffen. Regelmäßig sollten fortan, so dass im Kabinett im Frühjahr 2011 beschlossene Fachkräftekonzept, unter Federführung des BMAS der Grad der Zielerreichung nachgewiesen und geeignete Maßnahmen ergänzt wer-

den (BMAS 2011). Ersteres ist ab und an passiert, letzteres angesichts des hohen Stellenwerts für Wachstum und Beschäftigung deutlich zu wenig. Agonie der FDP und Desinteresse der Union blockierten in der 17. Legislatur weitere Initiativen. Die sozialdemokratischen Leitungen des BMAS in der 18. und 19. Legislatur setzten andere Akzente; die in dieser Zeit ins Werk gesetzte Rente mit 63 war sogar kontraproduktiv. Vor diesem Hintergrund stimmt es hoffnungsvoll, wie Arbeitsminister Hubertus Heil Anfang 2022 das Thema mehrfach aufgegriffen und fast schon im Sinne einer stringenten Strategie gefüllt hat. Mit Hinweis auf den Koalitionsvertrag hat er in mehreren Interviews insbesondere auf brachliegende Erwerbspotenziale bei den Frauen und auf eine gezielte Familienpolitik hingewiesen.

2. Paradigmenwechsel in der Familienpolitik als Teil der Agenda 2010

In den ersten 50 Jahren hatte in der Bundesrepublik die mit einem hohen finanziellen Aufwand betriebene Familienpolitik unbefriedigende Ergebnisse erzielt. Sie verstand sich im Wesentlichen als soziale Ausgleichspolitik über Transfers in Form eines Lastenausgleichs. Wurde das Kindergeld erhöht, galt das gemeinhin als gute Politik. Allerdings ergab eine Recherche des SPD-Planungsstabs, dass ohne einen nennenswert höheren finanziellen Aufwand in anderen Ländern Kinder besser gefördert, die Erwerbstätigkeit der Mütter stärker ermöglicht, Armutsrisiken geringer und Väter in den Familien aktiver waren (Mackroth und Ristau 2002). Außerdem wurden in den Ländern, die eine dezidiert die Vereinbarkeit fördernde Politik umsetzten, mehr Kinder geboren. Unerwartet, aber nicht zufällig setzte Kanzler Schröder mitten im Wahlkampf 2002 in einer familienpolitischen Regierungserklärung neue Akzente. Seine Sicht auf das von ihm vorher so titulierte »Gedöns« hatte sich aufgrund von Wahlanalysen geändert, von *Anpassungslernen* ließe sich insofern sprechen. Gute Vereinbarkeit war der von Schröder umworbenen *Neuen Mitte* wichtig (Ristau 2002). Bundeskanzler Schröder vollzog einen Führungswechsel im Familienressort von Christine Bergmann zu Renate Schmidt. Im Bundesfamilienministerium (BMFSFJ) wurde folgend ab Anfang 2003 top down ein organisatorisches und konzeptionelles Changemanagement mit klaren Bezügen zur Agenda 2010 betrieben. Das Wissen über Wirkungen von Leistungen war zu diesem Zeitpunkt gering.

Weder existierte eine Übersicht der Bundesregierung über die wesentlichen Leistungen noch waren ökonomische Betrachtungen in diesem Politikfeld üblich. Im Unterschied zu ihrer Vorgängerin und zur Mehrzahl ihrer Nachfolgerinnen hatte sich Schmidt mit Vertrauten systematisch vorbereitet und eine Strategie entwickelt (Mackroth und Ristau 2002). Als erstes wurde der Auftrag für den anstehenden 7. Familienbericht neu formuliert. Mit Bezug auf ausgewählte Ziele sollte die Kommission wirkungsstarke Instrumente vorschlagen und dabei Erfahrungen mit unterschiedlichen Politikpfaden im Ausland auswerten.

Die Neuorientierung erfolgte gegen latente Zweifel und offene Widerstände in Fachverbänden, Parteien und Fraktionen. Jedoch überzeugte in Medien und Öffentlichkeit die Übereinstimmung mit den mehrheitlichen Lebenswünschen der Bevölkerung wie wesentlichen Empfehlungen aus dem Familienbericht. Die Kommission unter Vorsitz von Hans Bertram arbeitete von 2003 bis 2005 in engem Austausch mit der Leitung des Ministeriums. Bertram hatte seit 2000 (und endend Anfang 2006 nach dem Rücktritt von Matthias Platzeck als SPD-Vorsitzender) unter Rekurs auf »revolutionäre Veränderungen« in Familie und Erwerbsleben (Bertram 1997) die Modernisierer der SPD beraten und er unterstützte die Agenda 2010. Als Ergebnis eines komplexen Lernprozesses von Politik und Wissenschaft wurden dann ab 2004 als neuer Weg die monetäre Förderung mit Elterngeld und Kinderzuschlag wirkungsorientiert ausgerichtet, eine am Bedarf orientierte Betreuung für die unter Dreijährigen ausgebaut sowie die Arbeitgeber ermuntert und mit Programmen unterstützt, familienbewusst zu handeln. Die Leitidee des so ausgefüllten Drei-Dimensionen-Mix (Zeit, Infrastruktur und Geld) prägte die öffentliche Debatte auf Jahre. Das in der Öffentlichkeit wie in der Familienforschung als Paradigmenwechsel bezeichnete Innovative lag darin, dass Familienpolitik deutlich stärker als auf Nachhaltigkeit angelegte Investition in Humanvermögen verstanden wurde (Ristau 2005). Erwerbstätigkeit von Müttern sollte den Lebensplänen entsprechend ebenso wie die Realisierung von Kinderwünschen erleichtert werden. Kinder aus allen Schichten sollten besser gefördert werden. Erfahrungen aus anderen Ländern, insbesondere aus Nordeuropa, wurden berücksichtigt, namentlich beim Elterngeldgesetz, eine Art Lohnersatz, sowie beim Ausbau der Kinderbetreuung für die unter Dreijährigen mit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz im Jahr 2005 sowie dem Kinderförderungsgesetz drei Jahre später.

Eine Ex-post-Politikfeldanalyse ergibt in der Summe eine nachgerade lehrbuchhafte Strategie, die auf andere Felder der Gesellschaftspolitik übertragbar ist (Ristau 2019). Sie unterschied sich grundlegend vom Normalfall des Regierens, das ein Wechselspiel von Regierung, Parlament und Bundesrat, sowie den verschiedenen Lobbys ist. Für eine wissenschaftlich basierte Reformstrategie wurden geeignete Zeitfenster zum aktiven Agenda-Setting genutzt (*Politics*). Mit Renate Schmidt (SPD) und ab 2005 Ursula von der Leyen (CDU) ergriffen zwei kommunikativ so offensive wie politisch beherzte Ministerinnen als politische Innovatorinnen mit gelegentlich plebiszitären Zügen, das heißt eine Demoskopie gestützte Mobilisierung über Medien, Chancen jenseits der Koalitionsverträge (*Polity*). Mit mehr Geschick als der Fachminister für die Arbeitsmarktpolitik der Agenda 2010 haben diese Ministerinnen zudem eine breite gesellschaftliche Unterstützung für ihr Programm mobilisiert. Ebenso haben sie ihre Parteien, SPD wie CDU, mitgezogen: gegen zum Teil heftigen Widerstand, in die gleiche Richtung, was Werte, Ziele und Instrumente betraf (*Policy*). Eine von den Ministerinnen aktiv betriebene Advocacy-Koalition mit operativem Unterbau verschärfte den Erfolgsdruck auf Parlament und Regierung. Die »Lokalen Bündnisse für Familie« und das »Unternehmensnetzwerk Erfolgsfaktor Familie« wirkten ab 2004 unmittelbar als Kommunikationskanäle und dienten dezentral zur Mobilisierung für die intendierten Veränderungen. Mit Stakeholdern aus Wirtschaft und Gesellschaft war ab 2004 systematisch eine informelle Verständigung auf programmatische Eckpunkte einer nachhaltigen Familienpolitik erfolgt. Diese gaben wichtigen gesetzlichen Vorhaben Rückhalt, derweil sie, unter dem Rubrum »Allianz für die Familie« gemeinsam vertreten und von einflussreichen Protagonisten wie dem DIHK-Präsidenten Ludwig Georg Braun oder dem EKD-Ratsvorsitzenden Wolfgang Huber abgestimmt, verfolgt wurden (Schmid/Mohn 2004). Entstanden waren die Eckpunkte im Dialog von Führungskräften des BMFSFJ mit Sachverständigen, die ihren Transfer wissenschaftlicher Befunde als »pragmatische Politikberatung« verstanden (Rürup 2009).

Für die Medien reizvoll und für die Bevölkerung anziehend erwies sich eine ungewöhnliche Rezeptur, die stetig mit immer neuen Daten unterlegt vorgetragen wurde. Die Argumentation beruhte auf einer Kombination von kommunitaristischer Verantwortung und ökonomischer Rationalität; aus modernen Rollenbildern und progressiver Wertschätzung der »alten« Lebensform Familie, die als lebensweltliche Mitte der Gesellschaft verstanden

wurde (Mohn und von der Leyen 2007). Besondere Aufmerksamkeit erreichten die beiden Ministerinnen immer dann, wenn sie ungewohnte Argumente zur betrieblichen Rendite von Vereinbarkeit, zu volkswirtschaftlichen Wachstumseffekten von Familienfreundlichkeit oder zu nicht realisierten Kinderwünschen und ihrer Bedeutung für die demografische Entwicklung in die Debatte einbrachten. In der politischen Kommunikation überzeugte die strikte Koppelung von politischen Gestaltungszielen an mit Kennziffern ausgewiesener Evidenzorientierung.

3. Orientierung an Evidenz

Die nachhaltige Familienpolitik folgte dem Ansinnen der Agenda 2010, Menschen zu befähigen (Ristau 2006). Gesetze und Programme sorgten für Anreize und Angebote zur Erwerbsarbeit für Mütter und Geringverdiener. Wesentliche politische Projekte, das Tagesbetreuungsausbaugesetz und Kinderzuschlag, wurden als Teil der Agenda 2010 in deren Gesetzgebungsverfahren und Finanztableau behandelt; für ein Elterngeld wurde ab 2004 geworben. Die programmatische Leitlinie und bald erkennbare Wirksamkeit veranlassten zwei Arbeitsminister (Wolfgang Clement und Franz Müntefering) und einen Finanzminister (Peer Steinbrück) zwischen 2004 bis 2009, den Kurs der beiden Familienministerinnen zu unterstützen. Die hoch zu bewertende Kontinuität bei inhaltlichem Konzept samt kommunikationsstarker Strategie über eine Legislatur hinaus, ungeachtet eines politischen Farbenwechsels 2005 an der Spitze des BMFSFJ, war ein substanzieller Garant für die sich bald einstellenden Erfolge. Die Fortschritte bei Müttererwerbstätigkeit und Väterengagement, bei Kitaplätzen und wirtschaftlicher Sicherheit im unteren Einkommensbereich sowie bei der Geburtenrate dauern an (BMFSFJ 2020). Das skizzierte Politikmuster konnte immerhin einige Jahre als Beispiel für »gutes Regieren« gelten. Als Neuheit erstellte das Ressort 2006 eine verlässliche Gesamtschau über Zahl und Volumina der familien- und ehebezogenen Leistungen. Ein regelmäßiger Familienreport stellt seit 2008 die Entwicklung der Familien dar, legt Rechenschaft über den Grad der Zielerreichung bei wesentlichen Leistungen ab und erläutert Kausalitäten. Vergleichbare Rechenschaft für die Effekte großer staatlicher Leistungen fehlt in anderen Bundesressorts nach wie vor. Die Politikberatung des BMFSFJ wurde 2006 in einem Kompetenzbüro weiter professionalisiert.

Unter Leitung der Ministerin entstanden derart Impulse zu einer veränderten Staffellung des Kindergeldes, zur effektiveren Unterstützung von Alleinerziehenden oder zur Optimierung des Kinderzuschlags. Aus dem bis 2009 erarbeiteten Fundus fand sich zwölf Jahre (!) danach immerhin manches im neuen Koalitionsvertrag: Familienbesteuerung, familienunterstützende Dienstleistungen, neues Kindergeld, Stärkung der Väter. Das Ansehen der offensiv begründeten Familienpolitik verbesserte sich stetig und erreichte ein in der Politik ungewöhnliches Niveau. Unter dem Eindruck evidenzbasierter Reformpolitik vertrat eine deutliche Mehrheit der Bevölkerung die Auffassung, dass sich seit 2005 »die Bedingungen für Familien mit Kindern spürbar verbessert haben« (Allensbach 2009). Diese empirisch gestützte Erfolgsgeschichte fand ihren Niederschlag in den Medien; das Meinungsklima hatte sich nachhaltig gewandelt.

Wie bei der Agenda 2010 insgesamt (Schöb 2020) entwickelten sich laut maßgeblichen sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Stimmen die neuen familienpolitischen Leistungen so wirksam und nachhaltig wie intendiert (Bonin 2014). In gewisser Weise folgerichtig schloss in diesem Politikfeld mit Anleihen in der Arbeitsmarktpolitik eine weitere systematische Maßnahme eine politische wie wissenschaftliche Leerstelle. Noch vor der Bundestagswahl 2009 startete die interdisziplinär angelegte »Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen« (Prognos 2014). Angelehnt an den 7. Familienbericht hatten sich BMFSFJ und Bundesfinanzministerium (BMF) auf fünf zentrale Ziele verständigt, deren Erreichen geprüft werden sollte: Wirtschaftliche Stabilität von Familien, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Nachteilsausgleich zwischen und für Familien, frühe Förderung und Wohlergehen von Kindern sowie Erfüllung von Kinderwünschen. Anstelle abstrakter Kategorien wie Gerechtigkeit oder Wahlfreiheit – seit 2019 im BMAS: Respekt – sollte nachweisliche Wirksamkeit zum politischen Maßstab von Leistungen treten. Anhand der 13 größten Leistungen analysierten wissenschaftliche Teams bis 2013 den Grad der Zielerreichung (Effektivität), aber auch die Relation (Effizienz) von Zielerreichung zu fiskalischem Aufwand. Mit Akzeptanz-Analysen wurden Bekanntheit und Bewertung der wichtigsten Leistungen in der Bevölkerung wie bei den Leistungsbeziehern sowie die Muster ihrer Inanspruchnahme untersucht. Dieses Vorgehen half bei der Veränderung von Zuschnitt und Zugänglichkeit wichtiger Leistungen. Zwischen BMFSFJ und BMF blieben Zielkonflikte bestehen, die sich aus unterschiedlichen Prägungen der Häuser ergeben. Angesichts der

Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/09, wie der Pandemie ab 2020 akzeptierte das BMF allerdings Erweiterungen von Leistungen für Familien umstandslos, weil sie kurzfristig die Familien und längerfristig die öffentlichen Finanzen stabilisieren.

4. Eine verlorene Legislatur und Fortschritte in kleinen Dosen

Ergebnisse der Gesamtevaluation sollten, so das Bundeskabinett 2009, fortan in das Regierungshandeln regelmäßig eingespeist werden (Prognos 2014). Diese Absicht folgte aus der Erkenntnis, dass Wirkung Zeit braucht und Wirksamkeit Kontinuität erfordert. Vorbereitet worden war im Familienressort (und laut Demoskopie und Medientenor in der Öffentlichkeit erwartet) eine nächste Phase nachhaltiger Familienpolitik. Gleichwohl hatte das bis dahin Erreichte nicht dazu geführt, dass der neue politische Kurs bei den politischen Eliten der im Bundestag vertretenen Parteien als unumstößlich galt. Die bisherige Ressortchefin wechselte ins Arbeitsministerium, von wo aus sie eigene familienpolitische Akzente setzte. So sorgte sie für eine stärkere Erwerbsintegration von Alleinerziehenden und setzte das Bildungspaket als Sachleistung für Hartz-IV-Kinder durch. Dessen ungeachtet folgte der Hochkonjunktur der Familienpolitik eine tiefe Delle (Ristau 2015). Die neue Ministerin, Christina Schröder, war sehr jung, unerfahren und wenig an Familienpolitik interessiert. Eine angebotene Kooperation mit der neuen Arbeitsministerin lehnte sie ab. Merkel hatte Schröder nach innerparteilicher Regional- und Proporzlogik bestimmt. Den tonangebenden Kräften der neuen Regierung aus Union und FDP ab 2009 war ein nachhaltiges Profil der Familien- und Gesellschaftspolitik ausweislich der Bestimmungen des Koalitionsvertrags gleichgültig – weshalb sich in diesem Falle von *pathologischem Lernen* sprechen lässt.

Das unter gänzlich anderen Umständen entstandene Kindergeld wurde phantasielos in klassischer Weise erhöht. Das laut Evaluation wirkungsstarke Elterngeld wurde gekürzt, während das in Zielen und Wirkungen konträre Betreuungsgeld auf Druck der CSU 2012 eingeführt wurde. Als Begründung dafür wurde nicht Wirksamkeit ins Feld geführt, sondern eine spezifische Vorstellung von Gerechtigkeit: Wenn die einen etwas bekommen, müssen die anderen auch etwas erhalten. Gegen den Verlust an Modernität und Evidenz erhoben schließlich 26 prominente Wissenschaftler und Wis-

senschaftlerinnen verschiedener Disziplinen in einem außergewöhnlichen Aufruf ebenso ihre Stimme wie vier Vorgängerinnen der Familienministerin, je zwei aus der SPD und der CDU (Dokumentation Die Zeit, 30. August 2012 und 13. September 2012). Die Einwände kümmerten die schwarz-gelbe Regierung ebenso wenig wie die deutliche Ablehnung in der Bevölkerung. Diese reagierte in Umfragen sensibel; die Zufriedenheit mit der Familienpolitik sank innerhalb kurzer Zeit drastisch von 59 auf 34 Prozent. Ungeachtet dessen wurden die mittlerweile erstellten Ergebnisse der Gesamtevaluation versteckt und am Ende in einer Veröffentlichung des BMFSFJ geradezu verdreht (Bonin 2014). Gegen diese Zumutung verwahrten sich DIW, ifo und ZEW und publizierten ihrerseits eine Quintessenz zentraler Resultate (Bonin 2014). Für die Familienpolitik war es am Ende eine verlorene Legislatur. Die aus dem zunehmenden Fachkräftemangel resultierenden Chancen, ab 2011 verstärkt öffentlich diskutiert, wurden nicht für eine neue Vereinbarkeitsoffensive genutzt.

Der Koalitionsvertrag 2013 fiel für die Gesellschaftspolitik aus Sicht einer evidenzbasierten Perspektive nicht überzeugender als sein Vorgänger aus. Die SPD hatte zwar aus 2005 gelernt und neben dem BMAS das BMFSFJ beansprucht. Im Koalitionsvertrag war aber von der Art Wirkungsorientierung keine Rede mehr, die die gleichen Parteien noch bis 2009 verkündet hatten. Aus dem BMAS heraus wurde von den Ministern Scholz und von der Leyen gegen Forderungen aus der CSU sowie aus der SPD bis 2013 an der Agenda 2010 und der Rente 67 festgehalten. Erst unter neuen Leitungen 2014–2021 (Nahles, Heil) korrigierte das BMAS eigentlich erfolgreiche Maßnahmen der Agenda (Nachweispflichten, Sanktionen) und führte namentlich mit der Rente 63, der Mütterrente sowie der Lebensleistungsrente teure Leistungen ein, die einer traditionellen Logik von Gerechtigkeit folgten und die wesentlichen Ursachen von Armut nicht tangierten. Für die Familienpolitik wurden 2013 nur kleine Maßnahmen festgelegt; die neue Familienministerin Manuela Schwesig allerdings stellte 2014 die Ergebnisse der Gesamtevaluation ungeschminkt vor (Prognos 2014). Sie verschaffte dem komplexen Lernen ein Comeback und machte sich den Ansatz zu eigen, der mittlerweile auch von der OECD gewürdigt worden war. Mit einigen gesetzlichen Maßnahmen, etwa mit dem ElterngeldPlus oder dem erneut verbesserten Kinderzuschlag sowie Verbesserungen für Alleinerziehende, knüpfte die Ministerin in kleinen Dosen an Empfehlungen aus der Gesamtevaluation an. Die Bevölkerung honorierte die Rückkehr zum Kurs vor 2010 mit wachsender Zustim-

mung: 55 Prozent waren es schließlich 2017 wieder, die sich positiv äußerten. Schwesigs innovatives Projekt einer Familienarbeitszeit knüpfte 2016 an das auch aus ökonomischer Perspektive erfolgreiche Elterngeld an und wurde daher nicht nur vom DIHK-Präsidenten Schweizer, sondern auch von den Wissenschaftlern unterstützt, die wie z.B. Prof. Bonin (ZEW), Prof. Ott (Uni Bochum) oder Prof. Spieß (DIW) die Gesamtevaluation durchgeführt hatten. Die Familienarbeitszeit fand zwar hohe Aufmerksamkeit und bis heute große Zustimmung in der Bevölkerung, wurde aber von ihrer Partei weder zum Programmpunkt in der laufenden noch für die nächsten Bundesregierungen verhandelt. Neuland bedeutete 2016 ein von Ministerin Schwesig beauftragter *Zukunftsreport Familie 2030*, mit dem anhand von Szenarien ein neuer Anlauf unternommen wurde, die nachhaltige Familienpolitik stringent weiterzuentwickeln (Prognos 2016). Laufende Trends beim Familienleben wurden darin fortgeschrieben und optionale Politikmuster erläutert. Das deutsche BIP könnte, so das Chancenszenario, demnach 2030 um rund 70 Milliarden Euro höher liegen als im Falle eines »Weiter so«.

Was sich zu einem Qualitätssprung im Kontext eines neuen Verständnisses von inklusivem Wachstum (Krebs und Scheffel 2017) hätte entwickeln können, wurde nach der Wahl 2017 nur kursorisch verfolgt. Zum wiederholten Male zeigten sich SPD wie Union desinteressiert an innovativen Politikkonzepten. Dazu beigetragen hatte die durch den Wechsel von Schwesig vor Ablauf der Legislaturperiode nach Schwerin im Frühjahr 2017 entstandene politische Leerstelle. Die nach dem Intermezzo von Katharina Barley folgende sechste Ministerin in 16 Jahren, Franziska Giffey, war an den Koalitionsverhandlungen 2018 nicht beteiligt. Sie konzentrierte sich in ihrer Arbeit auf das untere Quintil der Familien und fand für pragmatische Anpassungen des Kinderzuschlags oder des Bildungspakets ebenso Anerkennung wie für die von Experten als vorbildlich eingestufte Digitalisierung des Zugangs zu Leistungen. Für alle Familien hilfreich war ihr Engagement bei der Umsetzung von mehr Ganztagsinfrastruktur in Kitas (Gute-Kita-Gesetz) und Schulen (Rechtsanspruch). Derartige Investitionen in die Entwicklung von Humanressourcen und Teilhabechancen waren ihr als Teil einer Kindergrundsicherung neuer Art erklärmaßen wichtiger als finanzielle Aufstockungen. In der Pandemie bestand die Ministerin mit wirksamer Anpassung wesentlicher Familienleistungen aus eigener Kraft. Erst im letzten Monat ihrer Amtszeit vermittelte Ministerin Giffey mit einem Impulspapier den Eindruck einer Gesamtstrategie (BMFSFJ 2021). Wie ihre Vorgängerin

allerdings schied sie vorzeitig aus dem BMFSFJ aus – was einmal mehr die Unwägbarkeiten des Geschäfts von politischen Planern aufzeigt.

5. Perspektiven in der 20. Legislatur

Welche strategischen Schlussfolgerungen lassen sich aus dieser Genese ziehen? Ein investierender Sozialstaat muss soziale Grundsicherheiten garantieren. Wird diese Bundesregierung eine vernünftige Balance zwischen insofern versorgendem und befähigendem Sozialstaat finden? Eine nachhaltige Gesellschaftspolitik für die Felder Arbeitsmarkt, Rente und Familie wurde seit 2003 phasenweise konsequent und mit ermutigenden Ergebnissen praktiziert. Die Politik der Bundesregierungen überzeugte zumindest temporär durch gute, weil wirksame Leistungen in den genannten Feldern. Sie blieben und bleiben aber immer wieder hinter ihren Möglichkeiten zurück und verspielen so nicht nur Zukunft, sondern zusätzlich Chancen für eine starke Legitimation unseres politischen Systems in unruhigen Zeiten. In der Bevölkerung akzeptierte und durch Empirie bestätigte Ziele lassen sich normativ begründen. Die Erreichung erklärter und mit Indikatoren unterlegter Ziele mag man Fortschritt nennen. Ein sicher populäres und umsetzbares Fortschritts- oder Qualitätsziel wäre beispielsweise die Halbierung der Zahl der Alleinerziehenden im SGB II über Integration in den Arbeitsmarkt bis zu einem definierten Zeitpunkt. Ein bedarfsgerechtes Angebot an Ganztagsbetreuung, was sich als weiteres Fortschrittsziel klassifizieren ließe, käme dieser Personengruppe besonders zugute. Zudem ist es unabdingbar aber auch für eine gelingende Integration nicht-westlicher Gruppen von Zugewanderten und würde außerdem die Erwerbstätigkeit (hoch-)qualifizierter Mütter erleichtern. Die neue Familienministerin sollte bei der Vereinbarkeit einen so starken Akzent setzen wie einige ihrer Vorgängerinnen und sich deren erfolgreiche Strategie zu eigen machen: gesellschaftliche Allianzen, evidenzbasierte Ziele, ökonomische Argumente, Investitionen in Befähigung, Einklang mit modernen Lebenswünschen. Bei einer naheliegenden Kooperation mit dem BMAS ginge es nicht nur um verlässliche Brücken aus der Transferabhängigkeit, um sichere Arbeit für Eltern und um die nachhaltige Reduzierung von Armutsrisiken, sondern eben auch um eine Sicherung der Fachkräftebasis.

In der 20. Legislatur scheinen positive Überraschungen für einen neuen Aufbruch möglich. Von Anfang an hat die neue Familienministerin Anne Spiegel² in Interviews die Einführung der Kindergrundsicherung in den Vordergrund gestellt. Für eine solche hatte sich schon Ministerin Schwesig mit Bezug auf die Gesamtevaluation eingesetzt. Familien als lebensweltliche Mitte sollen so stabilisiert und allen Kindern bessere Chancen ermöglicht werden. Im Grunde geht es um ein neues, deutlich nach Einkommen gestaffeltes Kindergeld, das mit dem bisherigen Kinderzuschlag zusammengeführt wird. Transferleistungen sollen darüber hinaus besser aufeinander abgestimmt werden. Ein passendes Gesetz ist juristisch anspruchsvoll, Zielkonflikte zum Beispiel am Thema Erwerbsanreize sind im Koalitionsvertrag überdeckt und die finanzielle Ausstattung ist offen. Die Umsetzung wird mithin länger dauern als anderes. Stärker als Ministerin Giffey hat Frau Spiegel mehrfach, auch vor dem Hintergrund persönlicher Erfahrungen, den hohen Stellenwert von guter Vereinbarkeit betont. Dabei will Spiegel eine partnerschaftliche Aufgabenteilung zwischen Jobs und Kindern erheblich erleichtern und bekräftigt damit Leit motive mancher Vorgängerinnen. Gesetzliche Maßnahmen zur Stärkung aktiver Väter könnten 2022 abgeschlossen werden. Laut einer repräsentativen Befragung von Allensbach nach der Bundestagswahl 2021 werden diese Akzente jedenfalls von einer deutlichen Mehrheit der Bevölkerung unterstützt. Im Ministerium liegen darüber hinaus immer noch die Konzepte von 2009 für einen nicht-eruptiven Umbau des anachronistischen Ehegattensplittings, von dem insbesondere Geringverdiener und Alleinerziehende profitieren würden. Wenn sich Ministerin Spiegel schließlich noch weitere Fortschrittsprojekte zu eigen machte, könnte sie an die Erfolgsgeschichte in manchen Legislaturen anknüpfen. Dabei bietet sich namentlich die Stärkung von Dienstleistungen im Haushalt an, für die mehr als jede zweite Familie großen Bedarf äußert. Institute wie das IW oder Prognos haben belegt, dass bis zu 230.000 Arbeitsplätze entstehen könnten und die Schwarzarbeit effektiv reduziert würde (Enste 2020). In Frankreich und Belgien, so die Institute, existieren schon vorbildliche Regelungen für Zuschüsse von Staat und Arbeitgebern, die gering auch Geringverdienern zugutekommen. Welchem hier skizzierten

2 Anne Spiegel ist im März 2022 überraschend zurückgetreten. Ihre von den Grünen ausgewählte Nachfolgerin Lisa Paus hat in ersten Stellungnahmen ähnliche Positionen wie ihre Vorgängerin vertreten, namentlich zur Einführung einer Kindergrundsicherung.

Lerntypus – anpassend, pathologisch oder komplex – Ministerin Spiegel zuneigt, wird sich bald erweisen. Wirtschaftsminister Habeck sollte bei dem von ihm angestrebten Paradigmenwechsel, Stichwort: neuer Begriff von Wohlstand, die hier dargestellten Erfahrungen in Rechnung stellen: inklusives Wachstum und aktivierender Sozialstaat. Kanzler und Arbeitsminister schließlich sollten sich daran erinnern (wollen) wie die innovativen und effektiven Veränderungen 2003 bis 2009 in der Gesellschaftspolitik (Arbeitsmarkt, Rente, Familienpolitik) zustande gekommen sind, die sie seinerzeit in vorderer Reihe mitbetrieben haben. Eine überzeugende Definition von »Fortschritt« sind jedenfalls die drei Koalitionsparteien den Wählerinnen und Wählern noch schuldig.

Literatur

- Allensbach (2003ff.). Bedingungen für Familien. In: Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen 2003-2021
- Bertram, Hans (1997). Familienleben. Neue Wege zur flexiblen Gestaltung von Lebenszeit, Arbeitszeit und Familienzeit, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung
- BMAS (2020). Lebenslagen in Deutschland. Sechster Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Berichte/sechster-armuts-reichtumsbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (letzter Aufruf 17. Januar 2021)
- BMAS (2011). Fachkräftesicherung. Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung, Berlin: Eigenverlag
- BMFSFJ (2021). Sicherheit und Chancen für Familien, Berlin: Eigenverlag
- BMFSFJ (2020). Familie heute. Familienreport 2020, Berlin: Eigenverlag
- BMFSFJ (2019). Agenda 2030 – Nachhaltige Familienpolitik, Berlin: Eigenverlag
- BMFSFJ (2009). Familie leben. Impulse für eine familienbewusste Zeitpolitik, Berlin: Eigenverlag
- Bonin, Holger, C. Katharina Spieß, Holger Stichnoth und Katharina Wrohlich (2014). Familienpolitische Maßnahmen in Deutschland. Evaluationen und Bewertungen. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 83, 1, S. 5-11

- Buch, Claudia und Regina T. Riphahn (2019). Evaluierung von Finanzmarkt-reformen. Lehren aus den Politikfelder Arbeitsmarkt, Gesundheit und Familie. Leopoldina-Forum Nr. 1, Halle: Nationale Akademie der Wissenschaften
- Burda, Michael C. und Stefanie Seele (2017). Das deutsche Arbeitsmarktwunder: Eine Bilanz. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 18, 3, S. 179-204
- Burstedde, Alexander, Helen Hickmann und Dirk Werner (2021). Ohne Zuwanderung sinkt das Arbeitskräftepotenzial schon heute. Mehr Renteneintritte als Nachwuchs-Arbeitskräfte überall. IW-Report Nr. 25, Köln: IW
- Cremer, Georg (2021). Sozial ist, was stark macht, Freiburg: Herder
- Enste, Dominik H. (2020). Schwarzarbeit. IW-Kurzbericht Nr. 119/2020, Köln: IW
- Fitzenberger, Bernd und Ulrich Walwei (2021). Hartz IV: Reform mit Augenmaß. In: IAB-Forum 23. März 2021 <https://www.iab-forum.de/https-www-iab-forum-de-hartz-iv-reform-mit-augenmass/> (letzter Aufruf 23. März 2022)
- Heinze, Rolf G. (2005). Ausblick auf den aktivierenden Staat, Baden-Baden: Edition Sigma
- Krebs, Tom und Scheffel, Martin (2017). Öffentliche Investitionen und inklusives Wachstum in Deutschland, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung
- Mackroth, Petra und Malte Ristau (2002). Die Rückkehr der Familie. In: Berliner Republik 6, S. 43-47
- Mohn, Liz und Ursula von der Leyen (2007). Familie gewinnt. Die Allianz und ihre Wirkungen, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung
- Prognos (2020). Policy-Paper Investiver Sozialstaat. Innovativ und wirksam, Berlin: Eigenverlag
- Prognos (2017). Zukunftsreport Familie 2030, Berlin: Eigenverlag
- Prognos (2014). Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen. Endbericht, Berlin: Eigenverlag
- Ristau, Malte (2019). Evidenzbasierung in der Familienpolitik. In: Buch, Claudia und Regina T. Riphahn (2019). Evaluierung von Finanzmarkt-reformen. Lehren aus den Politikfelder Arbeitsmarkt, Gesundheit und Familie. Leopoldina-Forum Nr. 1, Halle: Nationale Akademie der Wissenschaften, S. 121-135

- Ristau, Malte (2015). Familienpolitik 2000-2013. Vom Gedöns zum Erfolg und retour. Kasseler Diskussionspapiere 13 5, 3, Universität Kassel: Eigenverlag
- Ristau, Malte (2015). Fachkräfte dringend gesucht. Von der Engpassanalyse zur erfolgreichen Sicherung. In: Widuckel, Werner, Karl de Molina, Max J. Ringlstetter und Dieter Frey (Hg.). Arbeitskultur 2020. Herausforderungen und Best Practices der Arbeitswelt der Zukunft, Wiesbaden: Springer Gabler, S. 13-26
- Ristau, Malte (2005). Der ökonomische Charme der Familie. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 23-24, S. 16-23
- Ristau, Malte (2002). Wahl trotzdem gewonnen. Weil Schröder das Lebensgefühl der neuen Mitte traf. In: Politik und Kommunikation 2, S. 24-26
- Rürup, Bert (2009). Vom Elend der wissenschaftlichen Politikberatung. Manuskript Last Lecture, Göttingen, 2. Juli 2009
- Schmidt, Renate und Liz Mohn (2004). Familie bringt Gewinn. Innovation durch Balance von Familie und Arbeitswelt, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung
- Schöb, Ronnie (2020). Der starke Sozialstaat. Weniger ist mehr, Frankfurt a.M.: Campus
- Scholz, Olaf (2017). Hoffungsland: Eine neue deutsche Wirklichkeit, Hamburg: Hoffmann und Campe