

Malte Ristau*

Wirksamkeit von Familienpolitik?

(Statement bei der Enquete-Kommission, Düsseldorf, 15.04.2016)

1. Die Governance-Perspektive

Die Bedeutung des Politikfeldes wird in der öffentlichen Wahrnehmung latent unterschätzt. Eine derartige Haltung missachtet die Erwartungen der Bevölkerung ebenso wie die Einsichten der Wissenschaften. Dies war mein Zugang vor 16 Jahren, als Leiter des Planungsstabes des SPD-Partei-Vorstands. Aus unterschiedlichen Blickwinkeln habe ich mich mit den Lernkurven dieses Themas später beschäftigt: als Leiter der Abteilung Familienpolitik im BMFSFJ, als Leiter der Grundsatzabteilung im BMAS, mittlerweile als Berater bei der Prognos AG sowie bei Roland Berger.¹

Heute biete ich eine Evidenz basierte Deutung dafür an, was Wirksamkeit, vulgo Erfolg in der Familienpolitik ausmacht und wie erfolgreiche Familienpolitik möglich wurde. Bis ins sechste Jahrzehnt verstand sich Familienpolitik in der Bundesrepublik in erster Linie als soziale Ausgleichspolitik und konzentrierte sich auf finanzielle Transfers. Ein hohes Volumen galt folgerichtig als "gute Politik". Dass man mit ähnlich hohem finanziellen Aufwand sehr unterschiedliche Ergebnisse erzielen kann, belegt ein Blick auf die Statistiken bis vor wenigen Jahren. Den international vergleichenden Blick besorgte erstmals 2002 eine verdienstvolle Studie der Bertelsmann-Stiftung.²

Resultate im Vergleich zu anderen europäischen Ländern waren Bildungsrückstände der Kinder, geringe Erwerbsbeteiligung der Mütter, hohe Armutsrisiken, Abwesenheit der Väter und immer weniger Geburten. Good Governance sieht anders aus, sowohl aus der Perspektive des Wohlergehens von Familien als auch einer tragfähigen Finanzpolitik. Da sich die politischen Meinungsführer aller Parteien nicht sonderlich für das Politikfeld interessieren, kümmerte es sie wenig. Als Kanzler Schröder flapsig vom "Gedöns" sprach, wurde ihm nicht ernsthaft widersprochen. Zwei Jahre später gab Schröder allerdings als erster Bundeskanzler eine familienpolitische Regierungserklärung ab.³

* winklerristau@hotmail.com

¹ eine ausführliche Betrachtung des Autors: Familienpolitik 2000-2013. Vom Gedöns zum Erfolg und retour, Kassel 2015 (Kasseler Diskussionspapiere i3, Nr. 3)

² vgl. Bertelsmann-Stiftung (Hg.): Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Gütersloh 2002

³ zu den Hintergründen vgl. Petra Mackroth / Malte Ristau: Die Rückkehr der Familie. In: Berliner Republik 6/2002, S. 43-47

2. Politikwechsel mit ökonomischen Argumenten

Beraten u.a. von dem Familienforscher Hans Bertram kündigte Schröder ein Bundes-Programm zum Ausbau der Ganztagschulen an und stellte Vereinbarkeit von Familie und Beruf in den Vordergrund.⁴ Familienpolitik erlebte zuerst einen "Paradigmenwechsel" und dann 2004-09 eine Hochkonjunktur. Ab 2004 wurde im Bund ein neuer Kurs kenntlich, der Erfahrungen anderer Länder berücksichtigte. Als neuer Weg wurden Geldleistungen wirkungsorientiert ausgerichtet, Infrastruktur bedarfsgerecht ausgebaut und familienfreundliches Verhalten der Wirtschaft angeregt.⁵

Mit Stakeholdern aus Wirtschaft und Gesellschaft gelang eine informelle Verständigung auf diese Ziele und geeignete Gesetze.⁶ Den neuen Weg flankierend engagierten sich zudem in rund 650 "Lokalen Bündnissen für Familie" und einem Unternehmensnetzwerk neben sozialen Organisationen und Institutionen alle Kammern sowie über 10tausend Unternehmen. Für diese neuartige und hilfreiche "Advocacy Koalition" ursächlich war die veränderte Aufstellung der Familienpolitik. Angelehnt an den 7. Familienbericht wurde ein politischer **Zielkatalog** formuliert: wirtschaftliche Stabilität von Familien, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Wohlergehen von Kindern sowie Erfüllung von Kinderwünschen.

Zum Kurswechsel zählte neben internationalen Benchmarks der systematische Einsatz von ökonomischem Sachverstand. Eine Expertise des DIW belegte 2003 erstmals den volkswirtschaftlichen Nutzen des Ausbaus von Kinderbetreuung. Mit Bert Rürup trat 2004 der erste Wirtschaftsweiser an der Seite einer Familienministerin auf und begründete den Charme des Elterngeldes. Andere namhafte Ökonomen sind ihm seither in dieser Ausrichtung gefolgt.⁷ Nicht zuletzt das Institut der deutschen Wirtschaft - als "Kronzeuge" spezifisch bedeutsam - entdeckte und bekräftigte den Stellenwert von Familienfreundlichkeit für die Pflege der Humanressourcen und stufte die Familienpolitik neuer Art als interessanten Wachstumspfad ein.

⁴ zu den Impulsen von Bertram seinerzeit vgl. ders.: Die Zukunft der Familie, in: GEO Wissen. (2004) 34, S. 42-53

⁵ als der neuen Politik zugrundeliegende analytisch-programmatische Betrachtung lieferte Malte Ristau: Der ökonomische Charme der Familie. In: APuZ 23-24/2005, S. 16-29

⁶ vgl. Liz Mohn / Renate Schmid (Hg.): Familie bringt Gewinn, Gütersloh 2004

⁷ siehe zuletzt: Memorandum Familie und Arbeitswelt - Die Neue Vereinbarkeit, Berlin 2015 (hrsgg. von BMFSFJ, BDA, DIHK, ZDH und DGB); der Fachkräftemangel wirkt heute zusätzlich als Treiber - vgl. Malte Ristau: Fachkräfte dringend gesucht - von der Engpassanalyse zur erfolgreichen Sicherung, in: Arbeitskultur 2020, hrsgg. von Werner Widuckel u.a., Wiesbaden 2015, S. 13-25

Stimulierende Studien wiesen ab 2004 für Unternehmen unterschiedlicher Größen und Branchen erstmals nach, wie viel Gewinn familienfreundliche Maßnahmen auch für den unternehmerischen Erfolg nach sich ziehen kann. Der Stand der Familienfreundlichkeit aller 420 Regionen wurde als „Familienatlas“ 2004 und 2008 mit fulminanter Resonanz veröffentlicht. Familienpolitik rückte im Bund für einige Jahre vom Rand ins Zentrum. Die Show war gut, die Ergebnisse und die Wirkungen standen dem aber nicht nach.⁸

3. Messbare Wirkungen

Seit 2005 neu eingeführte Leistungen wurden sämtlich von einem Indikatoren gestützten Monitoring begleitet, das Zielerreichung untersuchte. Die Ergebnisse belegten nachdrücklich, dass gewissermaßen im Zeitraffer das nachvollzogen wurde, was sich in anderen Ländern positives entwickelt hatte. Die OECD lobte mehrfach, dass und warum diese Familienpolitik die gewünschte Wirkung zeigte, namentlich bei der Reduzierung von Armutsrisiken und bei der Integration. Der nächste Armutsbericht der Bundesregierung wird dies im Jahresverlauf 2016. Der in Westdeutschland nachholende Ausbau der Tagesbetreuung schuf in zwei gesetzlichen Schritten, TAG 2005 sowie KiFöG 2008 eine angemessene Infrastruktur.

Bei den Geldleistungen holte der Kinderzuschlag für Geringverdiener seit 2005 Hunderttausende Kinder aus der Sozialhilfe und wird von den Leistungsbeziehern, erwerbswilligen Eltern, hoch geschätzt. Überhaupt verstand sich die neue Familienpolitik als Teil der Agenda 2010, die Anreize zur Erwerbsarbeit stärkte. Die Lohnersatzleistung Elterngeld verbesserte ab 2007 mit kausalanalytischer Evidenz die Erwerbstätigkeit von Frauen substantiell. Mütter kommen laut Expertisen zum Beispiel des RWI früher zurück in den Beruf, in der Regel zum alten Arbeitgeber; sie arbeiten verstärkt vollzeitnah und sie bekommen häufiger einen unbefristeten Vertrag.

Vom Elterngeld profitieren finanziell insbesondere Familien mit mittleren und kleineren Einkommen. Der durchschnittliche Einbruch des Haushaltseinkommens nach der Geburt von Kindern hat sich deutlich verringert und damit auch die Transferabhängigkeit im Vergleich zum früheren Erziehungsgeld. Mit den Partnermonaten beim Elterngeld adressierte zum ersten Mal ein Leistungsgesetz die **Väter**. Die Elternzeit wirkte nach dem Urteil maßgeblicher Wissenschaftler als

⁸ vgl. als Zwischenfazit von Malte Ristau: Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Familienpolitik. In: ifo Schnelldienst 9/2006, S. 6-9; für eine erste Bilanz aus der Sicht der beteiligten Stakeholder vgl. Liz Mohn / Ursula von der Leyen (Hg.): Familie gewinnt - Die Allianz und ihre Wirkungen, Gütersloh 2007

Katalysator für eine kulturelle Revolution auf leisen Sohlen.⁹ Die Elternzeit-Väter reduzieren im Anschluss Arbeitszeit und Freizeit. Beides wirkt sich positiv auf die Erwerbstätigkeit der Mütter und auf das Wohlergehen der Kinder aus.¹⁰

Seit vielen Jahren ist Deutschland das Land, in dem am stärksten Kinderwünsche und realisierte **Geburtenrate** auseinanderklaffen. Immerhin konnte seit 2004 zunächst der Abwärtstrend gestoppt und anschließend schrittweise ein Zuwachs um 1,7 Punkte erzielt werden. Das ist statistisch evident und seit mehreren Jahren als Trend stetig, so das Statistische Bundesamt vor einigen Monaten.

4. Wirksamkeit als Maßstab

An transparenten Zielen ausgewiesene Wirksamkeit wurde wie in der Arbeitsmarktpolitik der Agenda 2010 erstmals zum politischen Maßstab auch für familienpolitische Leistungen erklärt. Bis 2007 gab es freilich von amtlicher Seite keinen verlässlichen Überblick zu Zahl und Größenordnungen, geschweige denn über Plausibilitäten, was Effektivität, Effizienz und Akzeptanz angeht. Deshalb wird seit 2008 in einem "Familienreport" regelmäßig eine Gesamtschau über Status und Entwicklung der staatlichen Leistungen erstellt. Eine notwendige Ergänzung dazu bildete ab 2009 die Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen des Bundes. Bis heute gibt es in keinem anderen Land eine derartig angelegte Überprüfung.¹¹

Das Unternehmen fand in der Öffentlichkeit auch deshalb hohe Zustimmung, weil als Gradmesser für die Überprüfung die vier oben genannten Leitziele gewählt wurden, auf die sich nunmehr das BMFSFJ mit dem BMF verständigt hatte. Das Interesse des BMF erklärt sich aus der enormen finanzpolitischen Bedeutung der familienbezogenen Leistungen für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in längerfristiger Perspektive. Solche Nachhaltigkeit ist ebenfalls wesentlicher Teil von Good Governance. Mit einer Weiterentwicklung des Ansatzes der Gesamtevaluation können auch familienbezogene Leistungen auf Ebene der Länder und der Kommunen aus den Bereichen Kinder- und Jugendhilfe, Bildung, Sozialarbeit und Gesundheit so

⁹ vgl. Martin Bujard u.a.: Elterngeld und Elternzeit: Ziele, Diskurse und Wirkungen, in: Zeitschrift für Familienforschung, Themen 2/2013, S. 123-131

¹⁰ Malte Ristau: Deutlich anders als die eigenen Väter, in: Politik & Kommunikation 114/2016, S. 56-59

¹¹ vgl. v.a. Holger Bonin u.a.: Familienpolitische Maßnahmen in Deutschland. Evaluationen und Bewertungen. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 83, S. 5-11; der 400 seitige Endbericht zur Gesamtevaluation 2009-2013 wurde im Juni 2014 in Redaktion von Prognos veröffentlicht.

überprüft werden, dass verlässliche Aussagen mit Blick auf jeweils politisch gesetzte Wirkungsziele möglich sind.

Für die Gesamtevaluation wurden Mikro-Simulationsmodelle und belastbare Datenpanels neu entwickelt. Anhand der dreizehn wichtigsten Leistungen analysierten unabhängige Wissenschaftler in 11 Modulen, darunter Akzeptanzforschung, inwiefern die politisch gesetzten Ziele erreicht werden (Effektivität), aber auch, in welcher Relation die Ergebnisse zum fiskalischen Aufwand stehen (Effizienz). So erwies sich der 2005 eingeführte Kinderzuschlag laut ZEW u.a. als das mit Abstand effizienteste Instrument, Familien aus dem Arbeitslosengeld II zu holen bzw. in Erwerbsarbeit zu halten. Solche Erkenntnisse hatten drei Arbeitsminister 2004 bis 2009 veranlasst, den Kurs der beiden Familienministerinnen zu unterstützen. Nicht überprüft wurden Anlagen und Veränderungen von Organisationsebenen oder auch Fragen der Zuordnung von Ausgaben und Finanzierung.

Das Niveau der Evidenz basierten Vernunft und das damit verbundene Ansehen verschafften der Familienpolitik eine starke Position, als es um die Bewältigung der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/09 ging. Als Teil des Rettungspaketes wurden Leistungen für Familien ausgebaut, weil Familienministerin und Finanzminister von deren "stabilisierender Funktion" wussten. Nicht alle Überlegungen konnten bis 2009 realisiert werden, aber das **Gesamtbild** überzeugte. Mit großer Mehrheit urteilte deshalb die Bevölkerung in repräsentativen Befragungen mit Blick auf die vorangegangenen Jahre, "dass sich die Bedingungen für Familien mit Kindern spürbar verbessert haben".

Die Zustimmung für diese Art wirkungsorientierter Politik war so außerordentlich hoch, dass schon allein dieser Sachverhalt aufmerksam registriert werden sollte. Zur galoppierenden Politikverdrossenheit mag beigetragen haben, dass Hoffnungen der Bevölkerung dann genauso ignoriert wurden wie die Erkenntnisse aus den Wissenschaften.

5. Irrungen und Wirrungen

Wirkung braucht Zeit, Wirksamkeit erfordert Kontinuität. Während die Ausrichtung der Familienpolitik nach dem Wechsel 2005 nicht verändert, sondern bekräftigt worden war, verlief die Entwicklung 2009 ff markant anders. Namentlich das Betreuungsgeld konterkarierte den Kurs der vorangegangenen Jahre. Dass die Zufriedenheit der Bevölkerung mit der Familienpolitik in Umfragen dramatisch absackte, blieb politisch

folgenlos. Wesentliche Ergebnisse der Gesamtevaluation sollten ab 2010 "fortlaufend" in das Regierungshandeln eingespeist werden. Stattdessen wurden sie zuerst versteckt und dann verbogen. Das befremdende Vorgehen veranlasste beteiligte Institute 2013, zu einer in dieser Form ungewöhnlichen Stellungnahme. DIW, ZEW und ifo attestierten darin der bis 2009 konsequent verfolgten Familienpolitik noch einmal Erfolg im Sinne der gesetzten Ziele und sprachen Empfehlungen zur Weiterentwicklung aus.¹²

Bundesministerin Schwesig setzte dann 2015 wichtiges von dem um, was schon 2010 sinnvoll gewesen wäre. Gemeint sind damit die Verbesserungen beim Kinderzuschlag, beim Entlastungsbetrag für die Alleinerziehenden und das ElterngeldPlus. Nachdem das Betreuungsgeld durch Gerichtsurteil gefallen war, floss das nunmehr freie Geld vorerst in die Verbesserung der Kinderbetreuung. Auf eine derartige Politik wirksamer Familienleistungen ist die Geforderte Generation der 30 bis 50 Jährigen mit nicht-erwachsenen Kindern angewiesen.¹³ Dazu zählen mit Blick auf die genannten vier Fortschrittsziele perspektivisch eine Kinderkomponente im Steuerrecht, eine partnerschaftliche Familienarbeitszeit, ein forcierter Ausbau der Ganztagschulen sowie eine neuartige Kombination von Kindergeld und Kinderzuschlag, die Geringverdiener besser stellt.

Fazit

- Wesentliche Voraussetzung für Good Governance ist eine konsequente Wirkungsorientierung anhand messbarer Fortschrittsziele.
- Strategische Kooperation und mobilisierende Kommunikation stärken die Wirksamkeit staatlicher Leistungen.
- Öffentliches Interesse ist ebenso gegeben wie ein hohes Niveau an wissenschaftlicher Expertise.
- Auf Seiten der Exekutive erforderlich sind Bereitschaft und Fähigkeit zu systematischer Planung und Steuerung.
- Auf Seiten der Exekutive erforderlich sind Bereitschaft und Fähigkeit zu systematischer Planung und Steuerung.
- Die Legislative sollte dies einfordern und nachhalten.
- Wirkungsorientierte Familienpolitik wertet das Politikfeld seinem Stellenwert angemessen auf und erhöht die Legitimation der Politik.

¹² vgl. Lehren für die Familienpolitik, Berlin 2013 (= DIW Wochenbericht 40 - 2013, S. 3-14)

¹³ Kompetenzbüro Wirksame Familienpolitik (Red.): Die Geforderte Generation - Ein Porträt der sozialen Mitte, Berlin 2015 (Prognos für BMFSFJ)