

12. Vereinbarkeit von Familie und Beruf im Koalitionsvertrag und in den Wahlprogrammen im Vergleich

12.1 Einleitung

Wie die Analyse zu den Sondierungsgesprächen gezeigt hat, wird im Sondierungspapier der potentiellen Ampelkoalition zwar nicht viel zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf gesagt, aber immerhin, dass diese verbessert werden soll. Insoweit hatte die Vereinbarkeit von Familie und Beruf bereits ihren Niederschlag im Sondierungspapier gefunden und dementsprechend findet sie auch ihren Platz im Koalitionsvertrag.

12.2 Was ist drin? Bedeutung des Politikziels, Pläne und Versprechen im Koalitionsvertrag

Insgesamt finden sich im Koalitionsvertrag 26 Versprechen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Das sind mehr, als jede Partei einzeln betrachtet in den Wahlprogrammen gemacht hat. Aber es sind auch weniger als die Summe der Versprechen aller Wahlprogramme der Koalitionsparteien. Aufgrund der vorhandenen Übereinstimmung zwischen den Versprechen der Wahlprogramme der Koalitionäre lässt sich damit durchaus einiges an Überschneidung vermuten.

Wird die relative Wichtigkeit des Politikziels Vereinbarkeit von Familie und Beruf im Koalitionsvertrag – gemessen am Wortumfang – mit jener in den drei Wahlprogrammen der Koalitionsparteien verglichen, ergeben sich keine großen Unterschiede. In den Wahlprogrammen der drei Parteien entfielen im Durchschnitt 1,7 Prozent des Textes auf das Politikziel, im Koalitionsvertrag sind es 1,3 Prozent.

Im Koalitionsvertrag finden sich die meisten Versprechen in den Kapiteln zu Arbeitswelt (IV.) bzw. zu Familien (V.), aber auch in den Kapiteln zum modernen Staat (II.) und im Kapitel zu Freiheit und Sicherheit (VI.). Eines der wichtigsten Vorhaben, das mit dem Politikziel verbunden wird, ist die Gleichstellung von Frau und Mann. Versprechen zum Ausbau der Kinderbetreuung, zur Förderung und Erleichterung haushaltsnaher Dienstleistungen und zur partnerschaftlichen Familien- und Sorgearbeit werden in diesem Zusammenhang genannt. Eine weitere allgemeine Zielsetzung ist aber ganz originär die Arbeitssituation so zu gestalten, dass mehr Zeit für die Familie bleibt. Dazu gehören flexiblere Teilzeitarrangements, Homeoffice-Regelungen, Regelungen zu Kinderkrankentagen und generell die Schaffung familienfreundlicher Arbeitszeiten.

Nicht alle Versprechen sind in gleicher Weise konkret. Vier sind rhetorische Versprechen und ihre Realisierung ist kaum genauer zu überprüfen (15 Prozent). Dazu zählen etwa die generellen Versprechen, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu stärken oder Eltern dabei zu unterstützen, Erwerbs- und Sorgearbeit gerechter untereinander aufzuteilen.

Weiterhin gibt es neun vage Versprechen (35 Prozent), die zwar im Vergleich zu den rhetorischen Vorhaben konkreter sind, aber auch noch schwer überprüfbar, weil entweder keine Maßnahmen oder keine konkreten Zielgrößen genannt werden. Hierzu zählen Versprechen wie die Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen zur Unterstützung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die Schließung der Lohnlücke zwischen Frauen und Männern, oder auch die Weiterentwicklung der Familienbesteuerung zur Förderung der wirtschaftlichen Unabhängigkeit aller Familienformen.

Die meisten Versprechen sind jedoch konkret, und damit ist deren Realisierung auch relativ leicht überprüfbar. Dazu zählt die Einführung eines Erörterungsanspruchs über mobiles Arbeiten und Homeoffice, verschiedene Regelungen zur Freistellung von Mutter und Partner nach der Geburt eines Kindes, Einführung eines Elterngeldanspruchs für Pflegeeltern, oder auch die Erhöhung der Kinderkrankentage.

Insgesamt ist also die Hälfte der Versprechen konkret und nachprüfbar. Dieser Anteil unterscheidet sich nicht wesentlich von dem durchschnittlichen Anteil konkreter Versprechen der Wahlprogramme der drei Parteien zum Politikziel. Das legt die Vermutung nahe, dass

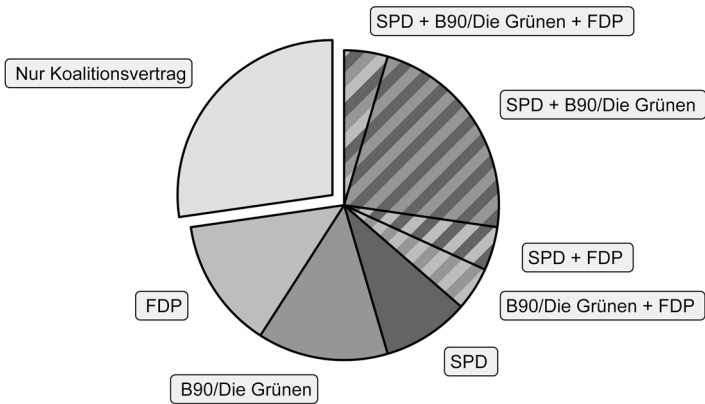
es eine recht hohe Übereinstimmung zwischen Wahlprogrammen und Koalitionsvertrag geben könnte.

12.3 Wer hat sich durchgesetzt? Rückführung des Koalitionsvertrags auf die Wahlprogramme

Und in der Tat lässt sich eine deutliche Mehrzahl der Versprechen im Koalitionsvertrag auch in den Wahlprogrammen der Koalitionsparteien finden. Von den 22 vagen und konkreten Versprechen im Koalitionsvertrag zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf sind 16 auch in den Wahlprogrammen zu finden. Dabei lassen sich einige der Versprechen auf mehr als nur eines der Wahlprogramme zurückführen. Bei acht Zielen gab es lediglich Übereinstimmung mit einem Wahlprogramm, bei sieben Zielen Übereinstimmung mit Wahlprogrammen von zwei Parteien und bei einem mit allen drei Parteien. Damit lassen sich 73 Prozent der Versprechen im Koalitionsvertrag auf die Wahlprogramme zurückführen, für 27 Prozent der Versprechen ist das nicht der Fall (siehe Abbildung 12.1).

Lässt sich ablesen, welche Partei diesem Politikziel ihre Handschrift aufgedrückt hat? Wahlversprechen, die Berücksichtigung im Koalitionsvertrag gefunden haben, können entweder genauso im Koalitionsvertrag auftauchen, wie sie im Wahlprogramm gemacht wurden, oder sich teilweise mit dem Koalitionsvertrag decken. Wenn danach unterschieden wird, dann hat die SPD bei den vollständigen Überführungen mit fünf an der Zahl die Nase vorn, gefolgt von den Grünen und der FDP mit jeweils drei vollständigen Übereinstimmungen. Bei den partiellen Deckungen haben die Grünen mit sieben die meisten, gefolgt von der SPD mit vier und der FDP mit drei. Nimmt man partielle und vollständige Übereinstimmungen zusammen, führen die Grünen mit zehn Übereinstimmungen, gefolgt von der SPD mit neun und der FDP mit sechs.

Abbildung 12.1: Rückführung der Versprechen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf im Koalitionsvertrag 2021 auf die Wahlprogramme der Ampelparteien



Anmerkung: Die Grundgesamtheit ergibt sich aus den konkreten und vagen Versprechen im Koalitionsvertrag.

Eine besondere Betrachtung verdienen jene Fälle, die zwar Überschneidungen mit mehreren Wahlprogrammen aufweisen, aber keine vollständigen Übereinstimmungen. Diese Fälle könnten Kompromisse nötig machen. Eine entsprechende Kompromissbildung lässt sich für drei der konkreten Koalitionsversprechen finden. In einem der Versprechen stimmen Grünen- und SPD-Wahlprogramm vollständig mit dem Koalitionsvertrag überein, dies gilt nur partiell für das Programm der FDP, weil es hier weniger konkret ist. Es geht in diesem Falle um eine Strategie für die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf im Wissenschaftsbereich. Bei einem weiteren konkreten Versprechen geht es um das Elterngeld und die Partnermonate, wobei sich die FDP-Forderung im Wahlprogramm mit dem Koalitionsvertrag deckt, während die Grünen in ihrem Wahlprogramm darüber hinausgegangen waren. Beim dritten konkreten Versprechen geht es um das Kinderkrankentagegeld. Der Koalitionsvertrag verspricht hier 15 Tage, was mit dem Grünen-Wahlprogramm übereinstimmt, während das SPD-Wahlprogramm darüber hinausgegangen war. Ob die beiden letzten Beispiele für gelungene Kompromissbildung im Sinne des Aufeinander-Zuge-

hens sind, darf bezweifelt werden, denn die Versprechen im Koalitionsvertrag orientieren sich an der jeweils niedrigeren Forderung, anstatt einen Ausgleich zwischen den wahlprogrammatischen Zielen zu schaffen.

Bezogen auf die 16 Versprechen, die sowohl in den Wahlprogrammen als auch im Koalitionsvertrag zu finden sind, sind ein Fünftel der Versprechen in den Wahlprogrammen konkreter als das entsprechende Versprechen im Koalitionsvertrag, etwas weniger sind im Koalitionsvertrag konkreter und bei 60 Prozent sind Versprechen in den Wahlprogrammen und im Koalitionsvertrag gleich konkret.

Insgesamt betrachtet, ist damit ein hohes Maß an Rückführung der Versprechen im Koalitionsvertrag auf Versprechen in den Wahlprogrammen möglich. Eine Konkretisierung erfahren die Versprechen im Koalitionsvertrag bei nur weniger als einem Fünftel, da schon die Wahlprogramme weitestgehend mit dem Konkretheitsgrad im Koalitionsvertrag übereinstimmen oder sogar konkreter sind.

12.4 Was ist neu? Versprechen im Koalitionsvertrag ohne Vorlage in den Wahlprogrammen

Die große Deckung zwischen Wahlprogrammen und Koalitionsvertrag heißt noch nicht, dass alles, was im Koalitionsvertrag festgelegt ist, auch aus den Wahlprogrammen kommt. Es gibt insgesamt sechs Versprechen, die in dieser Form nur im Koalitionsvertrag vorkommen. Es handelt sich zudem um sechs konkrete Versprechen, solche also, deren Erfüllung einfach überprüfbar ist. Mehr noch, wenn die Versprechen im Einzelnen betrachtet werden, zeigt sich, dass hier nicht nur konkrete Ziele, sondern auch sehr spezifische Probleme in Angriff genommen werden sollen. So geht es um den Erörterungsanspruch von Homeoffice für Personen in geeigneten Tätigkeiten, um eine spezielle Mutterschutz- und Partnerregelung im Fall von Fehl- oder Totgeburt, den Pflegegeldanspruch von Pflegeeltern, die Erweiterung des Anspruchs auf Elterngeld bei Geburten vor der 37. Schwangerschaftswoche, sowie die Verlängerung des elternzeitbedingten Kündigungsschutzes. Es scheint sich hierbei um Spezifizierungen und Ergänzungen existierender oder geplanter Maßnahmen zu handeln, die in der Tat aus den fachlich spezialisierten Vorbereitungsgruppen der Koalitionsgespräche gekommen sein mögen. Woher diese Forderungen im Einzelnen stammen, ist lei-

der nicht nachvollziehbar. Dass sie sehr spezifisch sind und notwendige Konkretisierungen von Maßnahmen zur Erreichung anderweitig benannter Ziele enthalten, erscheint recht plausibel.

Auch aus der Betrachtung der Ziele, die nur im Koalitionsvertrag auftauchen, ergibt sich also keineswegs ein Hinweis auf Probleme in den Koalitionsverhandlungen beim Politikziel Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Eher im Gegenteil. Insgesamt ist die Deckung zwischen Wahlprogrammatik und Koalitionsvertrag sehr hoch und die nur im Koalitionsvertrag auftauchenden Versprechen scheinen eine flankierende Funktion für die Erreichung des Ziels der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu haben.

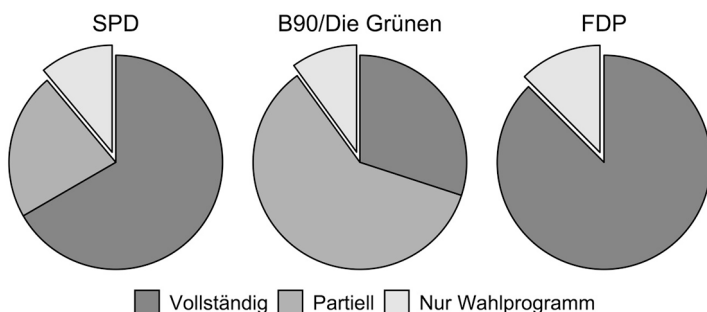
Insgesamt ist es den Koalitionspartner bei allen Unterschieden augenscheinlich gelungen, in generellen Linien und im Detail im Politikziel Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu guten gemeinsamen Lösungen und Zielsetzungen zu kommen. Ein Grund dafür mag sein, dass es sich um ein Politikziel handelt, bei dem man im Detail über die richtige Problemlösung streiten mag, das Ziel als solches aber unbestritten ist.

12.5 Wie erfolgreich waren die Parteien? Übertragung der Wahlversprechen in den Koalitionsvertrag

Aus der Analyse der Wahlprogramme der Ampel-Parteien wissen wir, dass es kaum eine Zielsetzung im Bereich der Vereinbarkeit von Familie und Beruf gibt, die in den Wahlprogrammen aller drei Koalitionäre vorkommt. Das spricht zwar nicht für Dissens, aber vor diesem Hintergrund ist es dennoch überraschend, dass sich unter diesen Vorzeichen lediglich sechs der Versprechen aus den Wahlprogrammen der drei Parteien nicht im Koalitionsvertrag wiederfinden. Von diesen sechs Versprechen in den Wahlprogrammen stammen drei aus dem Wahlprogramm der FDP, zwei aus dem von B90/Die Grünen und eines aus dem SPD-Wahlprogramm. Sie verteilen sich zu gleichen Teilen auf rhetorische, vage und konkrete Versprechen. Von der FDP kommen zwei recht spezifische Ziele, das eine die steuerliche Förderung von Betriebskindergärten, das andere eine höhere Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Hebammen und Geburtshelfer:innen. Beide finden sicherlich Platz unter der allgemeinen Decke Vereinbarkeit, sind aber eben nicht explizit im Koalitionsvertrag genannt. Das konkrete Versprechen der Grünen, das nicht in den Koalitionsvertrag aufgenommen wurde, garan-

tiert das Arbeitszeitgesetz; das vage Versprechen der SPD, das nicht berücksichtigt wurde, bezieht sich auf die Berücksichtigung von unterschiedlichen Arbeitszeiten und familienbedingten Tätigkeiten bei der Rente. Wenn auch nicht immer konkrete Versprechen, sind dies alle recht spezifische Anliegen, die zum Teil unter allgemeineren Zielsetzungen Platz finden könnten. Es sind aber insgesamt eben auch nur ein Fünftel der Versprechen der Parteien in ihren Wahlprogrammen, die nicht Eingang in den Koalitionsvertrag gefunden haben. Damit ist die Bilanz der Parteien insgesamt positiv, aber damit ist noch wenig darüber gesagt, in welchem Ausmaß die Parteien ihre Versprechen in ihren Wahlprogrammen teilweise, vollständig oder eben auch gar nicht in den Koalitionsvertrag einbringen konnten.

Abbildung 12.2: Übertragung der Versprechen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf aus den Wahlprogrammen 2021 in den Koalitionsvertrag



Anmerkung: Die Grundgesamtheit ergibt sich aus den konkreten und vagen Versprechen in den Wahlprogrammen. Die Tortenstücke markieren den Anteil an diesen Versprechen der voll, partiell bzw. nicht in den Koalitionsvertrag überführt wurde. Die jeweils am dunkelsten eingefärbten Tortenstücke stehen für die voll überführten, die hellsten für die nicht überführten Versprechen.

Die FDP konnte sieben von ihren acht Versprechen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf vollständig in den Koalitionsvertrag einbringen, die SPD sechs ihrer neun und die Grünen konnten lediglich drei ihrer zehn Versprechen vollständig in den Koalitionsvertrag einbringen. Bei der FDP ist das ein Anteil von fast 90 Prozent, bei der SPD ein Anteil von zwei Drittel und bei den Grünen ein Anteil von lediglich 30

Prozent. Für alle drei Parteien gilt, dass etwa ein Zehntel der Versprechen oder etwas mehr keinen Eingang in den Koalitionsvertrag gefunden haben. Bei der SPD kommt noch ein Anteil von partieller Übernahme von Versprechen von etwas mehr als einem Fünftel, bei den Grünen von 60 Prozent dazu. Damit liegen die Anteile von partieller und vollständiger Übernahme der Versprechen aus den Wahlprogrammen bei allen drei Parteien bei etwa 90 Prozent. SPD und Grüne mussten mehr Abstriche machen als die FDP. Insgesamt aber funktioniert die Delegationskette vom Wahlergebnis über die Wahlprogramme ins Regierungsprogramm. Die Bilanz der Koalitionsparteien ist damit durchaus erfreulich.