



FFP

Forschungszentrum
Familienbewusste Personalpolitik

Münster · Berlin · Bochum

Arbeitspapier

Nr. 8
2012

Staatsorganisatorische Herausforderungen in der Familienpolitik

Prof. Dr. Irene Gerlach
Dr. Susanne von Hehl (Hrsg.)

Zitiervorschlag:

Gerlach, Irene / von Hehl, Susanne (Hrsg.)
Staatsorganisatorische Herausforderungen in der Familienpolitik – Arbeitspapier
Nr. 8.

ISSN: 1861 – 5538

Münster, September 2012

Download im Internet unter: www.ffp-muenster.de/ap8.html

FFP-Arbeitspapiere herausgegeben von:

Prof. Dr. Irene Gerlach

Prof. Dr. Dr. Helmut Schneider

Nr. 8
2012

Staatsorganisatorische Herausforderungen in der Familienpolitik

Prof. Dr. Irene Gerlach
Dr. Susanne von Hehl (Hrsg.)

Forschungszentrum Familienbewusste Personalpolitik

Westfälische Wilhelms-
Universität Münster

Hittorfstr. 17
D – 48149 Münster

Steinbeis-Hochschule
Berlin

Gürtelstr. 29A/30
D – 10247 Berlin

Evangelische Fachhochschule
Rheinland-Westfalen-Lippe

Immanuel-Kant-Str. 18-20
D – 44803 Bochum

www.ffp-muenster.de

Inhalt

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	
Abstract / Zusammenfassung	
I. Einleitung	
<i>Irene Gerlach und Susanne v. Hehl</i>	6
II. Konturen und Zäsuren eines Politikfeldes: Familienpolitik	
<i>Irene Gerlach</i>	9
III. Bildung, Betreuung und Erziehung im 21. Jahrhundert – Herausforderungen für die Organisation der Familienpolitik	
<i>Susanne v. Hehl</i>	23
IV. Zur Kooperation von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren der deutschen Familienpolitik – Zwischen Formalität und Informalität	
<i>Regina Ahrens</i>	37
V. Familienpolitik auf Gemeindeebene – Policy-Diffusion zwischen Staat und Zivilgesellschaft?	
<i>David Juncke</i>	53
VI. Zum Zusammenhang ordnungspolitischer Konzepte der Familienpolitik und politischer Kulturen am Beispiel von Gender Equality	
<i>Christian Damhus</i>	64
VII. Atypische Beschäftigung – Konflikt zwischen Arbeitsmarkt- und Familienpolitik?	
<i>Inga Laß</i>	80
VIII. Familien- und Seniorenpolitiken in Europa auf dem Weg zur Generationenpolitik: Beispiele von Politiken im Umgang mit dem demografischen Wandel in ausgewählten Mitgliedsstaaten der Europäischen Union	
<i>Kathrin Linz-Dinchel und Sabrina Stula</i>	98
IX. Staatsorganisatorische Herausforderungen in der Familienpolitik – Schlussbetrachtungen	
<i>Irene Gerlach und Susanne v. Hehl</i>	113
X. Angaben zu den Autorinnen und Autoren	118

Tabellenverzeichnis

Tab. 1:	Familienpolitik im politischen Mehrebenensystem	17
Tab. 2:	Finanzierungsverantwortung für Familienpolitik im Föderalismus	18
Tab. 3:	Einbezug außerstaatlicher Akteure in die Humanvermögensbildung am Beispiel der Wirtschaft.....	32
Tab. 4:	Analyseraster für die Messbarmachung der Beteiligung nationaler Parlamente in EU/EG-Angelegenheiten	48
Tab. 5:	Aufgabendiffusion zwischen Kommune und Lokalem Bündnis für Familie....	58
Tab. 6:	Aufgabendiffusion im Kontext von Haushaltssicherung und Ratsbeschluss zur Förderung der Familienfreundlichkeit	60
Tab. 7:	Erklärung des Geburtenrückgangs als Mehr-Ebenen-Problem.....	65
Tab. 8:	Horizontale Kernwerte der politischen Kultur. Faktorenanalyse mit Varimax-Rotation	70
Tab. 9:	Vertikale Kernwerte der politischen Kultur nach Durchführung einer Faktorenanalyse.....	71
Tab. 10:	„Gender Equality“-Wert nach Faktorenanalyse mit Varimax-Rotation.....	71
Tab. 11:	Bivariate Korrelation zwischen der zusammengefassten Geburtenziffer und familienpolitischen Leistungen.....	73
Tab. 12:	Kernwerte und neue Werte der politischen Kultur im sechs-Länder- Vergleich, gewichtete Daten, EVS 2008.....	74
Tab. 13:	Typologie der Ordnungsprinzipien basierend auf den Kernwerten Wettbewerb und Etatismus.....	75
Tab. 14:	OLS Regression Gender Equality und Kernwerte der politischen Kultur. Angaben sind Beta-Werte und in Klammern p-Werte	76
Tab. 15:	Zuständigkeiten der nationalen Behörden und Ministerien	106

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Humanvermögensbildung in Deutschland – Herausforderungen für die Politik	26
Abb. 2:	Kindertagesbetreuung im Spannungsfeld der Handlungsparameter Familie, Jugendhilfe und Bildungswesen.....	28
Abb. 3:	Charakter der Elternansprache in drei Bundesländern	30
Abb. 4:	Entwicklung der zusammengefassten Geburtenrate in sechs ausgewählten Ländern im Zeitraum 1965 bis 2009	64
Abb.5:	Entwicklung atypischer Beschäftigungsverhältnisse 1997-2010 (in Mio.)	83
Abb. 6:	Atypische Beschäftigungsverhältnisse nach Geschlecht	84

Abb. 7: Überblick über Studien zum Einfluss von Teilzeitarbeit auf die
Familiengründung in Deutschland 92

Abb. 8: Überblick über Studien zum Einfluss von befristeter Beschäftigung auf die
Familiengründung in Deutschland 93

Abb. 9: Europäische Allianz für Familien 102

Abstract

This working paper focuses on the dynamic changes in German family policy since the 1990's. Despite the growing importance of this policy area and comprehensive reforms in the past, the development of family policy has only partly been investigated so far. Besides discussing the reasons for and the contexts of the changes in family policy, this paper also explores their backlashes on political structures and processes. It becomes apparent that the solutions for current problems in the field of family policy are often prevented by the framework of politics. In this context the individual articles shed light on some of the central determinants of political action in family policy from different perspectives. Thereby, potential for reforms is identified on four different levels: the level of norms, the level of the federal organisation, the level of the deployed instruments and the level of the legitimacy of politics. Furthermore, the paper identifies the central challenges for the governmental organisation of family policy, which prove to be the intensification of the cooperation of different players as well as the consideration of the interests of families in adjacent policy fields. Besides, in the light of the growing differences regarding the municipal provision of basic services, the securing of equal living conditions proves to be another fundamental challenge for family policy. The comparison with our European neighbours highlights the large potential that lies in employment policies and gender equality policies for the further development of family policy.

Zusammenfassung

Im Mittelpunkt des Arbeitspapiers stehen die dynamischen Veränderungen der Familienpolitik seit den 1990er Jahren, die trotz des Bedeutungszuwachses und der umfassenden Reformprozesse in diesem Politikfeld bisher nur in Teilen systematisch erforscht wurden. Neben den Gründen und Rahmenbedingungen dieser Veränderungen stehen im vorliegenden Band v.a. Fragen nach deren Rückwirkungen auf Politikstrukturen und -prozesse im Zentrum der Betrachtungen. Es zeigt sich, dass die Lösung aktueller familienpolitischer Problemlagen nicht zuletzt an den Rahmenbedingungen der Politik scheitert. Die einzelnen Beiträge des Arbeitspapiers beleuchten in diesem Zusammenhang einige der zentralen Determinanten familienpolitischen Handelns aus unterschiedlichen Perspektiven und identifizieren dabei Reformpotenzial auf vier Ebenen; auf der Ebene der Normen, der Ebene der föderalen Organisation, der Ebene der eingesetzten Instrumente sowie auf jener der Legitimität von Politik. Die zentralen staatsorganisatorischen Herausforderungen in der Familienpolitik lassen sich schließlich in der Intensivierung der Kooperation verschiedener Akteure sowie in der Berücksichtigung familialer Interessen in angrenzenden Politikfeldern ausmachen. Daneben zeigt sich in Anbetracht der wachsenden qualitativen wie quantitativen Unterschiede in der kommunalen Grundversorgung die Sicherstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse als wesentliche familienpolitische Herausforderung. Der Blick auf das europäische Ausland verdeutlicht schließlich das in beschäftigungs- und gleichstellungspolitischen Maßnahmen liegende Potenzial für die Entwicklung des Politikfeldes Familie.

I. Einleitung

Irene Gerlach und Susanne v. Hehl

V. a. im Verlauf der späten 90er Jahre hat die Familienpolitik einen Bedeutungsaufschwung in der deutschen Politik erlebt, für den sich kein Vergleich in der Geschichte findet. Ursächlich dafür waren zum einen die wiederholt und stetig familienfreundlich ausfallenden Urteile des Bundesverfassungsgerichtes, andererseits wurde endlich die Wirkung der demografischen Strukturverschiebungen antizipiert sowie deren Bedeutung im Rahmen von Schlüsselfragen des sozialstaatlichen und wirtschaftlichen Überlebens der deutschen Gesellschaft. Die deutsche Politikwissenschaft hat bis vor wenigen Jahren kaum auf diese Situation reagiert. Eine systematische Erforschung der Familienpolitik steckt nach wie vor noch „in den Kinderschuhen“. Das erstaunt bezüglich eines Politikbereiches, der eine Dynamik zeigt wie kaum ein anderer und der sich in seinen Begründungsmustern und hinsichtlich seiner Instrumente in einem Wandel befindet, für den nicht selten die Diagnose eines Paradigmenwechsels behauptet wird. Klassische politikwissenschaftliche Ansätze wie Machtressourcen- oder Parteiendifferenzansatz scheitern bei der Erklärung dieser Änderungsprozesse im Politikfeld. Wie für neuere Arbeiten zentrale Kategorien zur Erklärung von Reformprozessen wie die des Policy-Learnings und des Policy-Transfers auf die Familienpolitikanalyse zu übertragen sind, ist noch weitgehend ungeklärt.

Spannend in diesem Zusammenhang sind nicht nur die Fragen nach den Gründen bzw. Rahmenbedingungen des Bedeutungszuwachses und der Reformprozesse sowie – im Hinblick auf das eingesetzte Instrumentarium und die Begründung familienpolitischen Handelns – die Identifizierung von Zäsuren in der Politik, sondern ebenso interessant sind auch Fragen nach den Rückwirkungen, die der Wandel des Policy-Feldes auf dessen Rahmenbedingungen im Bereich der Politikstrukturen (Polity) und nicht zuletzt auch auf die Gestaltung der Politikprozesse (Politics) verursacht oder zumindest anmahnt.

Die genaue Betrachtung aktueller familienpolitischer Problemlagen weist aber nicht nur in Einzelfällen daraufhin, dass Problemlösungen oft an den Rahmenbedingungen der Politik scheitern: an föderalstaatlichen oder ressortbezogenen Grenzen. Wir haben es bei diesen Polity-Determinanten für den Outcome von Politik in der Familienpolitik oft mit einer massiven Einschränkung der Effizienz eingesetzter Mittel zu tun.

Das vorliegende Arbeitspapier widmet sich zentralen Fragestellungen solcher Determinanten familienpolitischen Handelns. Es ist in der Folge eines Promovendenkolloquiums entstanden, dass im WS 2011/12 am Institut für Politikwissenschaft der WWU Münster stattfand. Das Kolloquium sowie die Vorbereitung der Publikation konnten aus dem Preisgeld finanziert werden, das Susanne von Hehl für ihre Dissertation (Hehl 2011) von der WWU überreicht wurde.

Der Beitrag von Irene Gerlach zeichnet einleitend die Entwicklung von Familienpolitik nach und markiert Zäsuren in der Aufgabenwahrnehmung durch den Staat. Er beleuchtet zugleich anhand einer Reihe von Beispielen aus der Politik v. a. der letzten beiden Jahrzehnte das Bemühen der Akteure um Problemlösungen im Rahmen der gegebenen Rahmenbedingungen der Kompetenzverteilung und kennzeichnet in diesem Zusammenhang die Einschränkung von Effektivität und Effizienz der Politik.

Susanne von Hehl knüpft in ihrem folgenden Beitrag an dieses Dilemma an, indem sie das Handlungsfeld untersucht, das wie kein anderes durch die fehlende Deckungsgleichheit von kompetenzrechtlichen Vorgaben und Problemcharakter gekennzeichnet ist und das im Kreuzungspunkt von Bildung, Betreuung und Erziehung liegt. Hier haben sich die massivsten Änderungen im Verhältnis zwischen Staat und Familie ergeben, indem in deutlich wachsendem Ausmaß Politikangebote gemacht, ja sogar Anrechte geschaffen wurden und der Staat Signale für die Unterstützung, ja Entlastung von Familie gesetzt hat. Hier wird besonders deutlich wie suboptimal Problemlösungen in der Betreuungspolitik oder auch der Bildungspolitik ausfallen können, wenn der Bund nicht gezielt (= mit Aufgabenbindung) finanzieren kann. Der Beitrag legt eine Zuordnung der Betreuung zur Bildungspolitik nahe und fordert die verbindliche Ausformulierung konkreter Bestimmungen im SGB VIII.

Regina Ahrens untersucht das Verhältnis formaler und informaler Prozesse in der Familienpolitik. Auf der Basis von Experteninterviews beleuchtet der Beitrag die Bedeutung, die politisch-administratives System, familienpolitikorientierte Wissenschaft sowie familienpolitisch relevante Verbände für die Politikgestaltungsprozesse inne haben sowie deren Entwicklung. Wenn auch die Beziehungen zwischen den Akteursgruppen in den letzten Jahren dichter geworden sind, so bedeuten die unterschiedlichen Systemlogiken doch erhebliche Einschränkungen im Hinblick auf die Erarbeitung politikfeldrelevanter Problemlösungen. Die Netzwerkstrukturen, die sich in der Familienpolitik i. S. einer wachsenden Nachhaltigkeit (und Fachlichkeit) von Politik herausgebildet haben, stellen für die durch Wahl legitimierte Politik in der Demokratie zugleich Fragen nach der Ergänzung durch andere Verfahren.

Der Beitrag von David Juncke untersucht die Bedeutung und die Erfolgsbedingungen solcher Netzwerkstrukturen am Beispiel der „Lokalen Bündnisse für Familie“. Diese seit 2004 in beachtlicher Zahl in den Kommunen entstandenen Handlungsnetzwerke haben das Erscheinungsbild von Familienpolitik wahrnehmbar verändert. Sie agieren dort, wo es um das unmittelbare Umfeld für Familienleben und Familienalltag geht. Damit stellt sich die Frage, wie diese Bündnisse als Teile neu entstandener Governance-Strukturen auf die klassische, die hierarchisch gesetzte Politik, auf Government vor Ort wirken. Auf der Basis der Ergebnisse einer Umfrage unter den Bündnissen sucht und findet Juncke Antworten auf diese Frage. Eines erweist sich dabei deutlich: Die Bündnisse ersetzen keinesfalls staatliche Politik, sie sind aber sehr wohl ernstzunehmende Partner im Prozess des Agenda-Settings

Christian Damhus lenkt in seinem Beitrag den Blick auf Rahmenbedingung für und Erfolg von Familienpolitik, die nicht durch Verfahrensvorgaben und kompetenzrechtliche Regeln bestimmt sind, sondern durch die „Kultur von Familienpolitik“. Im Vergleich sechs ausgewählter europäischer Staaten gelingt ihm der Nachweis, dass Kulturen, in denen über lange Zeit „Gender-Equality“ ein Leitziel von Familienpolitik war, höhere Fertilitätswerte haben, als andere Kulturen. Zugleich zeichnet er die Verankerung von „Gender-Equality“ in den Staatskonzeptionen nach.

Inga Laß fokussiert in ihrem Beitrag auf solche Rahmenbedingungen von Familienpolitik, die durch andere Ressorts gesetzt werden. Im Zentrum stehen das Beispiel atypischer Beschäftigungsverhältnisse und dessen Wirkungen nicht nur auf Arbeitsmarkt und Arbeitskräfteangebot, sondern v. a. auf Familie und Familienbildungsprozesse. Der Beitrag weist (von unterschiedlichen persönlichen Merkmalen abhängige) Auswirkungen auf bestimmte familienpolitische Ziele („Steigerung der Geburtenrate“ und „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“) nach. Er legt somit die „Rücksichtnahme“ auf Familienpolitik z. B. in der Arbeitsmarktpolitik nahe.

Der rahmensetzende Einfluss der europäischen Ebene auf die Seniorenpolitik als Teil der Familienpolitik ist Thema des Beitrags von Kathrin Linz-Dinchel und Sabrina Stula. Er macht insbesondere die Potenziale deutlich, die für Politikfelder, die wie die Familien- und Seniorenpolitik nach wie vor im Kompetenzbereich der Nationalstaaten liegen, vom Einsatz „weicher“ Politikinstrumente wie z. B. des „Monitors Europäische Seniorenpolitik“ ausgehen.

In der Zusammenschau der Beiträge des Bandes hat sich Familienpolitik (wieder einmal) als höchst spannender Bereich der Analyse erwiesen. Dies gilt nicht zuletzt für viele Fragen der Organisation von Staatsaufgaben, die vor dem Hintergrund der Problemlage und möglicher Lösungsmuster in der Familienpolitik fast fundamentalen Charakter annehmen können.

II. Konturen und Zäsuren eines Politikfeldes: Familienpolitik

Irene Gerlach

1 Einleitung

Es gibt ein in der Politikwissenschaft immer wieder bemühtes Diktum, dessen Erklärungswert auf den ersten Blick selbstverständlich erscheint, bei genauerem Hinsehen aber v. a. Fragen aufwirft: „Policies determine politics“, die von Theodore Lowi formulierte Erkenntnis also, dass der Politikinhalt auch die Politikprozesse bestimmt (Lowi 1972: 299). Warum sich aber Policies ändern und unter welchen Bedingungen dies tatsächlich Wirkungen im Politikprozess erzeugt, sind Fragen, die die Policy-Analyse erst in den 1990er Jahren stellte, ein großer Teil ist bis heute unbeantwortet. Ebenso spannend aber und – soweit ersichtlich – bisher kaum als Frage formuliert, ist der Zusammenhang zwischen Politikinhalt und deren Änderung und den Strukturen von Politik.

Es gibt ein Politikfeld, das stärker als alle anderen genau diese Frage aufwirft: die Familienpolitik. Das Verhältnis von Staat und Familie, das sich bis in die Weimarer Republik schwerlich als „Politik“ i. S. einer umfassenden und gezielten Beeinflussung von Familienleben verstehen lässt, zeigt in seiner historischen Betrachtung eine Reihe von wichtigen Zäsuren, die im nächsten Abschnitt genauer beschrieben werden. Es zeigt aber im Blick auf die letzten zwei Jahrzehnte massive Änderungen seiner Bedeutung, seiner Akteursszene und seines Instrumentariums. Durchgängig wird von einem Paradigmenwechsel in der deutschen Familienpolitik gesprochen.

Im Folgenden sollen die wesentlichen Zäsuren im Verhältnis von Staat und Familie und der Charakter des Politikfeldes heute dargestellt werden.

2 Ursprünge und Zäsuren

Ausgangspunkt für das Privat- und Familienrecht in ganz Europa ist das Römische Recht.¹ Erstmals 453 v. Chr., dann in veränderter Form 533 n. Chr. wurde Familienleben in der „Zwölf-Tafel-Gesetzgebung“ geregelt. Diese enthielt konkrete Vorschriften zum Zusammenleben in Familien, markierte den gesellschaftlichen Standort und die Bedeutung der Familie und definierte deren interne Struktur und Machtverteilung (Hausmaninger/Selb 1985: 45 u. Wiefels/v. Rosen-v. Hoewel 1979: 114). Insbesondere die Durchsetzung des Christentums trug zur weiteren Entwicklung von verbindlichen Vorstellungen und Vorschriften über Ehe und Familie bei. Bei der Missionierung der germanischen Stämme fand man Raubehe, Muntgewalt und Mehrehen vor. Die Kirche setzte dagegen: Inzestverbote, Zölibat, Monogamie, die Unauflösbarkeit der Ehe und den Status des Sakramentes sowie die Einführung eines einheitlichen kanonischen Rechtes (Borscheid/Teuteberg 1983: 22). Die Dominanz religiös geleiteter Reflexionen und Handlungsanweisungen im Bereich von Ehe und Familie wurde erst im Zusammenhang der Reformation modifiziert, als nämlich der Sakramentcharakter der Ehe durch führende Reformatoren geleugnet und die Forderung

¹ Genauer dazu: Gerlach 2010: 21ff

aufgestellt wurde, Ehe- und Familienbelange außer durch die Kirche auch durch den Staat regeln zu lassen, was in Luthers *contractus mixtus* (parallele staatliche und kirchliche Eheschließung) gipfelte (ebenda: 22f.), und in den Konzilen von Trient (1545-1563) durch die Festlegung auf den obligatorischen Zivileheschluss verbindlich zwischen Kirche und Staat(en) gestaltet wurde.

Die Erkenntnisse der Aufklärung auf dem Gebiet der Pädagogik oder der Kinderpsychologie fanden Eingang in die ersten modernen Kodifizierungen von Familienrecht im Code Napoléon sowie im Allgemeinen Preußischen Landrecht, das i. S. eines aufgeklärten Absolutismus sowohl das Außenverhältnis Familie-Staat als auch das Binnenverhältnis der Familie „staatsunmittelbar“ regelte. Bis zum Beginn des 18. Jahrhunderts ging es dabei im Wesentlichen um die Regelung der wechselseitigen Rechte und Pflichten von Ehepartnern und Kindern (Herlth/Kaufmann 1982: 13), danach finden sich zunehmend auch Maßnahmen i. S. einer „gezielte(n) Intervention mit den Mitteln staatlicher Politik im Interesse gesetzter staatlicher Zwecke“ (ebenda: 13). Ein sehr bezeichnendes Beispiel für die Systematisierung der politischen Steuerung familienbezogenen Verhaltens auf dem Weg zur Herausbildung des modernen Staates ist das Allgemeine Preußische Landrecht, das versuchte die Zweiteilung von öffentlicher Herrschaft und Verwaltung und familialer Privatsphäre durch die bindende Formulierung von materiellen Erziehungszielen und Leistungsinhalten unter den Ehepartnern zu durchbrechen.

Eine der Christianisierung in ihrer Bedeutung vergleichbare Zäsur in der Entwicklung des Verhältnisses von Familie und Staat ergab sich mit den ökonomischen Dynamiken des 19. Jahrhunderts und den entsprechenden Konsequenzen für die Organisation individuellen wie kollektiven Lebens, die sich v. a. durch die Entfaltung der Moderne, die Neubestimmung des Verhältnisses von Individuum und Gesellschaft und schließlich die Entwicklung der frühen Sozialstaatlichkeit im 19. Jahrhundert beschreiben lässt. Das Individuum wurde herausgelöst aus den traditionellen Strukturen sozialer Kollektivierung und „freigesetzt“, sich seinen Platz in der Gesellschaft nach Vermögen und Leistung zu erkämpfen. Solche traditionellen Strukturen – konkret etwa die Schichtung der Feudalgesellschaft, die Bindung der Bauern an die Grundherren, die mit der Bauernbefreiung 1811 aufgegeben wurde, die Vorgaben durch Zünfte, die mit der Einführung der Gewerbefreiheit in Preußen 1810 ihr Ende fanden, aber auch die Einbindung in die Strukturen von Großfamilien oder des „Ganzen Hauses“ (mehr dazu Gerlach 1996: 25f.) – standen ein Stück weit auch für Sicherheit, die die klassischen Solidarverbände wie Großfamilie, Guts- oder Dorfgemeinschaft und Zunft gewährt hatten, und zwar auf der Basis von kollektiv gültigen Fürsorgeverpflichtungen. Auf den Familien in der nun zunehmend gelebten Form der „Kleinfamilie“ lasteten nach deren Überwindung alle Aufgaben der „sozialen Sicherung“. Dies änderte sich, als im 19. Jahrhundert der frühe Sozialstaat als Kompensationsinstitution für die traditionellen Sicherungsnetzwerke entstand. Die Absicherung der Grundrisiken des menschlichen Lebens geschah nun – im deutschen Sozialstaat der Bismarck'schen Prägung – über die Einführung des Äquivalenzgedankens: Beitragszahlungen schafften Anrechte auf Sicherheit. Damit wurde die Absicherung sozialer Risiken sozialisiert und rechtlich verbindlich geregelt, trat das (Sozial-)Recht an die Stelle von persönlichen Abhängigkeitsverhältnissen der Feudalgesellschaft. Klassische Fürsorgeaufgaben der Familie waren in die Gewährleistungsverantwortung des Staates übergegangen. Gleichwohl wuchs die Bedeutung familialer Leistungen ganz erheblich. Die nun über das Leistungsprinzip individualisierten Zugänge zu gesellschaftlichen Positionen (bzw. wirtschaftlichem Erfolg) waren – so schien es – nur durch eine entsprechende Binnenorganisati-

on von Familienleben zu sichern, der zufolge Frauen den Kindern optimale Sozialisationsbedingungen, den Ehemännern ebenso optimale Rekreatiionsbedingungen zu sichern hatten. Die Bürgerliche Kleinfamilie entstand als Leitbild der Familienpolitik und fand sich im BGB von 1900 wieder.

Für die Herausbildung des Policy-Bereiches „Familie“ in Deutschland kommt der Weimarer Republik eine besondere Bedeutung zu, weil in ihr zum ersten Mal in Deutschland und auch im Vergleich zu den Verfassungen der europäischen Nachbarstaaten ein ausdrücklicher Schutz von Ehe und Familie in einer Verfassung artikuliert wurde. Es folgten erste Schritte einer „sozialhygienischen“ Familienpolitik sowie der Entwicklung eines Familienlastenausgleichs in der Form von Kinderzulagen. Von einer umfassenden und systematischen Familienpolitik waren diese Einzelmaßnahmen aber noch weit entfernt. Wenngleich mit der Weimarer Verfassung Ehe und Familie zum ersten Mal in den Rang verfassungsrechtlich zu schützender Institutionen gehoben wurden, so konnten aus den Art. 119-121 WRV keine Individualrechte abgeleitet und schon gar nicht eingeklagt werden. Im Wesentlichen beschränkte sich der verfassungsrechtliche Schutz auf die Einrichtungsgarantie für die Ehe. Familienstrukturen und -aufgaben bedurften jedoch in ihrer Regelung der einfachrechtlichen Ausgestaltung und waren – so gesehen – in hohem Maß von politischen Strömungen abhängig, wie v. a. die Entwicklung im Nationalsozialismus zeigte (mehr dazu Gerlach 1996: 91ff.).

Auch mit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland erhält Familienpolitik noch lange nicht den Charakter eines umfassend gestalteten Politikfeldes. Darunter wäre ein System von Handlungen und Maßnahmen zu verstehen, die im Rahmen einer feststehenden Verfahrens-, Kompetenz- und Rechtfertigungsordnung des Staates normativ und/oder funktional begründbar die Situation von Familien im Hinblick auf eine als wünschenswert definierte Erfüllung von deren Teilfunktionen hin beeinflussen (Gerlach 2010: 417).

Mit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes und seinem Art. 6 erhielt Familie erstmalig in Deutschland einen materiell-rechtsstaatlich geschützten Status im Grundrechtsteil der Verfassung. In Verbindung mit Art. 1 Abs. 3 GG gibt es nun die Möglichkeit Institutsgarantie sowie Schutz- und Förderungsgebot für die Familie vor dem Bundesverfassungsgericht einzuklagen. Dies in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes ermöglicht es Familie sowie denjenigen, die ihre politische Interessenvertretung übernehmen, den politischen Rahmen der Gestaltung von Familienleben mitzubestimmen und überwindet so den Charakter des Objekts von Politik. Wann Familie eher Merkmale des Subjekts im politischen Diskurs annahm, lässt sich pauschal schwerlich festlegen. Sie blieb trotz des materiell-rechtsstaatlich gesicherten Grundrechtscharakters für die Politik nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland noch lange in der Politik nur rudimentär vertreten und in der Verteilungspolitik nur da von Interesse, wo sie durch ihre besondere Struktur – durch Witwenschaft oder viele Kinder – der besonderen Unterstützung bedurfte.

Als das Kindergeld 1954 eingeführt wurde, waren nur die Familien mit mehr als zwei Kindern anspruchsberechtigt, da die Überzeugung vertreten wurde, dass das Einkommen eines erwerbstätigen Vaters ausreiche, eine vierköpfige Familie zu unterhalten. Es wurde zudem aus Familienausgleichskassen gezahlt, in die die Arbeitgebenden Beiträge einzahlen mussten. 1962 kam ein Zweitkindergeld hinzu, 1975 das für erste Kinder. Dies und weitere Entwicklungen wie die Freistellung des kindlichen Existenzminimums von der Besteuerung in der ersten Hälfte der 1990er Jahre, die strukturell-inhaltliche Bestimmung des steuerlichen Existenzminimums für Kinder durch das Bundesverfassungsgericht 1998, die Einführung weiterer

Instrumente wie des Kinderzuschlags 2005, des Kinderbildungspakets ab 2011 oder das ab 1996 geltende Recht auf den Kindergartenplatz für alle Dreijährigen und ebenfalls das ab 2013 geltende Recht auf einen Betreuungsplatz für alle Unter-Dreijährigen machen einen wachsenden und heute von seinem Charakter her massiven Wechsel im Policyfeld deutlich: Der Staat kompensiert nicht nur durch vergleichsweise ungesicherte (da jederzeit nach Kas senlage zu kürzende) Transferleistungen dort, wo Familien im Ausnahmefall in ihrer Leis tungsfähigkeit eingeschränkt sind. Er beteiligt sich zunehmend an der Erfüllung familialer Aufgaben im Regelfall durch Leistungen des Familienlastenausgleichs und die Schaffung von Rechtsansprüchen und Infrastrukturmaßnahmen.

Parallel dazu hat sich auch die Begründungslogik des Politikfeldes stark gewandelt: Von ei nem stark ideologisch-normativen Politikfeld ist es zu einem solchen geworden, in dem es um die Sicherung der volkswirtschaftlichen und sozialpolitischen Leistungsfähigkeit geht.

Der erste Bundesfamilienminister Franz Josef Wuermeling erklärte in einer Bundestags sitzung des Jahres 1954, dass er „die Kirche für...[...] [seinen] besten und wichtigsten Mitstreiter in [...] [seinem] Aufgabengebiet“ hielt und dies insbesondere mit Blick auf die notwendige „innere, ethische Erneuerung vieler Familien im Lande draußen“ (n. Langer-El Sayed 1980: 97). Inhaltlich sah er die Aufgabe der Familienpolitik v. a. darin, die Familie als Institution vor den wahrgenommenen, diese – zumindest in ihrer bisherigen Form und Arbeitsteilung – be drohenden Symptomen wie wachsenden Scheidungszahlen und „streunenden Kindern“ zu schützen, die er als Folgeerscheinungen der modernen Lebensweise und fehlender Gebor genheit in Familien einstuft (Münch 1990: 206). Seine ideale Vorstellung von Familie war die der Mehrkinderfamilie, die seine Familienpolitik in ganz erheblichem Maße prägte. Seiner Meinung nach konnten nur in der Mehrkinderfamilie die Eigenschaften ausgeprägt werden, die er für unabdingbar hielt: „Opferbereitschaft, Achtung christlicher Werte, Sittlichkeit und Arbeitsamkeit“ (n. Langer-El Sayed: 1980: 99).

Diese normative, ja sogar moralische Begründung von Familienpolitik wurde mit Rechtsre formen der späten 1960er und 1970er Jahre ein gutes Stück zurück genommen. Dazu ge hörte das Nicht-Ehelichen-Gesetz von 1969 mit der weitgehenden Gleichstellung von eheli chen und nicht-ehelichen Kindern (die endgültige erfolgte erst 1998 mit der Kindschaftsrechtsreform). Und dazu gehörte v. a. die Ehe- und Scheidungsrechtsreform des Jahres 1977, die das Schuldprinzip abschaffte und den nahehelichen Unterhalt im Rahmen der Zugewinnngemeinschaft und nicht an der Schuld für das Scheitern der Ehe orientierte. Hier hat der Staat sich also aus der Binnenregelung von Ehe/Familie im Gattenverhältnis zurückgezogen. Mit der Einführung des Kindergeldes für erste Kinder ab 1975 wurde ein Zeichen der staatlichen Verantwortlichkeit für die Beteiligung an den Kinderkosten im Regel fall, nicht nur im Fall erhöhter Belastungen durch mehrere Kinder gesetzt.

Im Bereich des Eltern-Kind-Verhältnisses dagegen schuf sich der Staat beginnend mit der Reform elterlicher Sorge von 1979 bis hin zum Gewaltschutzgesetz von 2001 umfangreiche Möglichkeiten der Formulierung von Standards und deren Realisierung. Richtschnur ist hier durchgängig die Orientierung am Kindeswohl. Dieses war im traditionellen Rechtsverständ nis durch den Bestand von Ehe und Familie gewährleistet (Derleder 1994: 145), mit der Ent koppelung von Ehe und Sexualität jedoch entstand zusätzlicher rechtlicher Regelungsbedarf. Eine Fortsetzung der Reform der elterlichen Sorge von 1979 ergab sich mit der Kindschaftsrechtsreform von 1998. Sie regelte eine Vielzahl von Fragen des Eltern-Kind-Verhältnisses unter Berücksichtigung real gelebter Formen von Familie neu. Schon hier wa ren von Seiten der Opposition Forderungen nach einer Verankerung weitergehender Schutz-

rechte für Kinder in § 1631 Abs. 2 formuliert worden. Im Jahr 2000 wurden diese Forderungen dann mit dem „Gesetz zur Ächtung der Gewalt in der Erziehung“ von der rot-grünen Regierung umgesetzt und in § 1631 ein Recht eines jeden Kindes auf gewaltfreie Erziehung verankert. Dies markierte einen vorläufigen Endpunkt eines langen Definitionsprozesses von Elternpflichten und zugleich der Abgrenzung von Eltern- und Staatsaufgaben. Ursprünglich (i. d. F. von 1900) gestand § 1631 dem Vater das Recht auf den Einsatz „angemessener Zuchtmittel“ zu, das mit dem Gleichberechtigungsgesetz 1957 auf beide Eltern überging. Eine konzeptionelle Wende ergab sich mit dem Gesetz zur Neuregelung der elterlichen Sorge erst 1979. § 1631 Abs. 2 hieß nun: „Entwürdigende Erziehungsmaßnahmen sind unzulässig“. Damit war zwar eine eindeutige Wertung zum Ausdruck gebracht worden, dennoch blieb die Norm unbestimmt. Mit dem Kindschaftsrechtsreformgesetz aus dem Jahr 1997 wurde der unbestimmte Rechtsbegriff „entwürdigende Erziehungsmaßnahmen“ dahingehend präzisiert, dass § 1631 Abs. 2 nun ergänzt wurde: „Entwürdigende Erziehungsmaßnahmen, insbesondere körperliche und seelische Misshandlungen, sind unzulässig.“ Die (symbolische) Qualität des Schutzes änderte sich dann 2000 noch einmal mit der folgenden Neuformulierung: „Kinder haben ein Recht auf gewaltfreie Erziehung. Körperliche Bestrafungen, seelische Verletzungen und andere entwürdigende Maßnahmen sind unzulässig.“ Damit wurde für die Eltern nicht nur das Gebot einer gewaltfreien Erziehung formuliert, sondern den Kindern wurde ein Recht auf gewaltfreie Erziehung zugestanden.

Wie im Bereich des Elternrechts bzw. der Elternpflichten lässt sich auch bezüglich der Betreuung von Kindern eine Umgewichtung im Verhältnis von Staat und Familie feststellen.

Während bis zur Einführung des Rechtes auf einen Kindergartenplatz 1996 der Staat vor Eintreten der Schulpflicht nur im Rahmen seines Wächteramts bei Elternversagen oder einer anderweitig begründeten kindlichen Verwahrlosung (Art. 6 Abs. 2 und 3) tätig wurde – Eltern also im Regelfall die Hauptakteure waren – kommt es danach zunehmend zu einem kooperativen Verhältnis von Staat, Bildungs- und Betreuungseinrichtungen und Eltern. So übernimmt der Staat ab 1996 die Gewährleistungsverantwortung für die Kinderbetreuung der Über-Dreijährigen und ab 2013 für r Unter-Dreijährige. Neben diesen Betreuungsrechten ist in den letzten Jahren eine große Anzahl von Unterstützungs- und Beratungsprojekten auf allen Ebenen der staatlichen Organisation und in Kooperation mit ehrenamtlichen bzw. freiwillig geschaffenen Strukturen entstanden, die u. U. die Realität von Familienleben erheblich beeinflussen können: Lokale Bündnisse für Familien, Formen aktiver kommunaler Familienpolitik, eine Vielzahl von Projekten z. B. für „Frühe Hilfen“, in deren Zusammenhang den Eltern schon in der Schwangerschaft oder zumindest unmittelbar nach der Geburt eines Kindes Unterstützung angeboten wird, sowohl auf kommunaler Ebene als auch auf Landesebene (z. B. Baden-Württemberg) und im Bund (Nationales Zentrum Frühe Hilfen als Bündlungs- und Informationsplattform).

Der Staat hat in der Familienpolitik eine zunehmend aktive Rolle eingenommen. Das gilt für die finanzielle Unterstützung, die in beachtlichem Ausmaß durch Verfassungsrechtsprechung vorgegeben und nicht rückführbar ist, das gilt ebenso für das Kooperationsverhältnis von Eltern und Staat in der Erziehung und Betreuung. Schließlich gilt dies aber auch für die Handlungsinhalte von Familienpolitik, leicht zu veranschaulichen am Politikziel der Ermöglichung von Vereinbarkeit, das noch vor einem Jahrzehnt eher als „Privatproblem“, denn als Staatsaufgabe verstanden wurde.

3 Gründe des Gestaltwandels

Dieser Gestaltwandel und nicht zuletzt auch die massive Bedeutungszunahme von Familienpolitik im Zusammenhang der Politik und ihrer öffentlichen Wahrnehmung werfen Fragen nach den Ursachen für einen solchen Wandlungsprozess auf.

Unter den klassischen politikwissenschaftlichen Theorien der Staatstätigkeitsforschung würde z. B. der Machtressourcenansatz einen Politikwandel als Folge einer Änderung der Machtverteilung zwischen Klassen oder anderen Interessengruppen deuten (z. B. Korpi 1983, Esping-Andersen 1990). Hier wäre zu fragen, ob es hinsichtlich der Interessengruppen in der Familienpolitik eine entsprechende Verschiebung gegeben hat. Tatsächlich hat aber die Zahl der Familien in den letzten Jahrzehnten abgenommen, demzufolge wären der Machtressourcentheorie folgend deren Interessen eher schlechter, nicht besser zu vertreten. Der Parteidifferenzansatz (Hibbs 1977) würde geänderte Situationen im Bereich der regierenden Parteien für einen Politikwechsel in der Familienpolitik verantwortlich machen. Auch dieser Ansatz greift hier jedoch nicht, einschneidende Änderungen im Politikfeld wurden z. B. von der rot-grünen Koalition nach 1998 begonnen und von der Großen Koalition ab 2002 in der gleichen Richtung weiter fortgeführt.

Im Falle der Familienpolitik muss der Politikwechsel anders erklärt werden: Die genaue Betrachtung des Agenda-Setting-Prozesses liefert in diesem Zusammenhang ebenso Erklärungsansätze wie die Akteursszene in der Familienpolitik.

Im Hinblick auf den Agenda-Setting-Prozess ist davon auszugehen, dass im Verlauf der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts der Prozess der Politikdefinition, insbesondere der der Identifizierung zu lösender Probleme, sich änderte. Ein solcher Agenda-Setting-Prozess ist als sozial konstruierter Prozess zu verstehen (Howlett/Ramesh 2003: 121). Er ist in der Familienpolitik der 1990er Jahre dadurch zu beschreiben, dass das mit dem Fünften Familienbericht 1994 eingeführte Konzept des Humanvermögens zunehmend an Bedeutung gewonnen hat. Familien werden in der Folge auch als Produzenten wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit verstanden, da sie mit der Geburt und Erziehung von Kindern die Erwerbspersonen, Steuer- und Sozialversicherungszahler der Zukunft garantieren.

Der Gedanke der Leistungsgerechtigkeit zieht in den familienpolitischen Diskurs ein, nicht zuletzt durch massive Unterstützung des Bundesverfassungsgerichts (genauer: Gerlach 2010: 154 ff.). In welcher Höhe und wie die Leistungen von Familien zu entgelten sind, das sind Fragen, die im politischen Diskurs gestellt und durch die Urteilsprechung des Bundesverfassungsgerichts (z. B. BVerfGE 87, 1; BVerfGE 87, 153; BVerfGE 99, 216; BVerfGE 99, 246) beantwortet werden. Die Brisanz, die das Humanvermögenskonzept für die Politik mit sich bringt, leitet sich zudem aus den nun in absehbarer Zeit zu erwartenden Folgen des generativen Verhaltens der Bevölkerung seit den 1970er Jahren ab: Das Generationenverhältnis verschiebt sich, die Strukturen von Alterssicherung und Gesundheitssystem sind bedroht, ein massiver Fachkräftemangel steht ins Haus.

Die beschriebenen Änderungen des Policy-Feldes Familienpolitik können durch die Fokussierung auf zwei Determinanten von Politik und deren Änderung erklärt werden:

Erstens gab es einen eklatanten Wandel im Bereich der Überzeugungen derjenigen, die die Inhalte des Politikfeldes definieren und gestalten: Während Familienpolitik noch bis zum Beginn der 1990er Jahre weitgehend i. S. einer ausgleichenden Sozialpolitik verstanden wurde,

Probleme der Organisation von Familienleben weitgehend als „Privatsache“, nicht als Sache der staatlichen Gemeinschaft i. S. von Art. 6 eingeordnet wurden, kommt es danach zu einem Verständniswandel. Der Staat (im Übrigen im Verlauf des ersten Jahrzehnts des neuen Jahrtausends zunehmend auch die Zivilgesellschaft) lässt sich in der Familienpolitik zunehmend in die Pflicht nehmen. Ursache dafür ist ein Wandel in den „Policy Core Beliefs“ (Sabatier/Weible 2007: 191 ff.). Es geht zunehmend um die Gewährleistung der klassischen Funktionen von Familien, v. a. der generativen und der Sozialisationsfunktion. Diese haben im politischen Prozess eine andere Bedeutung als zuvor: Sie werden als systemsichernd, ihre Nichterfüllung wird als Systembedrohung angesehen. Dies gilt unter einer systeminternen Perspektive mit dem Blick auf die deutsche Situation, es gilt aber auch im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Vergleich: das Humanvermögen einer Gesellschaft bestimmt zu ganz wesentlichen Anteilen deren Leistungsfähigkeit, gemessen z. B. anhand des Bruttoinlandsproduktes.

Diese Neudeutung der Familie durch die Politik geht einher mit einer Änderung der Akteursszene von Familienpolitik: Klassische Akteure waren die C-Parteien, die Kirchen, Familien- und Sozialverbände. Die Akteure der 1990er und der folgenden Jahre sind alle Parteien, die Unternehmen und die Spitzenverbände der Wirtschaft sowie das Bundesverfassungsgericht. Es kommt zur Neuorganisation im Bereich der Advocacy-Koalitionen (Sabatier 1993), der Interessenkoalitionen, die sich zusammenfinden, um bestimmte Politikinhalte umzusetzen. Die neuen Akteure schließen sich zu Koalitionen zusammen, in deren Rahmen die klassischen Begründungsmuster für Familienpolitik, die zuvor stark ideologischen Charakter hatten, überwunden und von Fragen des Funktionierens, sogar des Überlebens zentraler gesellschaftlicher Strukturen abgelöst werden. Probleme wie die viel zu niedrigen Geburtenraten, der Fachkräftemangel, die Leistungsfähigkeit bzw. der Unterstützungsbedarf der stark anwachsenden Familiengruppe der Alleinerziehenden und das teilweise Nicht-Vorhandensein von Elternkompetenzen und notwendige Kompensationen rücken in den Fokus von Politik und geben der Familienpolitik damit ein neues Gesicht.

Der Blick über die Grenzen, die mehr oder wenige systematische Anwendung von Benchmarking, trägt ein weiteres insbesondere zur instrumentellen Gestaltung von Familienpolitik bei: Ähnliche Problemlagen sind in anderen Staaten erfolgreicher bearbeitet worden: Niedrige Geburtenraten, Kinderarmut, mangelnder Schulerfolg bestimmter Gruppen von Kindern und Jugendlichen. Dieses Lesson-Drawing (Rose 1993) führt neue Gewichtungen bzw. neue Instrumente in die Familienpolitik ein: Infrastrukturleistungen werden gegenüber monetären Leistungen stärker betont (beispielhafte Maßnahmen: Recht auf einen Kindergartenplatz ab 1996, Bund-Länder-Programm Investitionsprogramm "Zukunft Bildung und Betreuung" (IZBB) zur Unterstützung des Ausbaus von Ganztagsschulangeboten (2003-2009), Recht auf einen Betreuungsplatz für Unter-Dreijährige ab 2013), Instrumente wie Kinderzuschlag und Elterngeld ergänzen das klassische familienpolitische Instrumentarium. Sie sind i. S. von Lesson-Drawing englischen (Kinderzuschlag) oder schwedischen (Elterngeld) Maßnahmen nachempfunden.

Diese die klassischen familienpolitischen Instrumente ergänzenden Maßnahmen der letzten Jahre – auch das 2011 eingeführte Kinderbildungspaket – überschreiten konzeptionell nicht nur Policy-Felder, sondern auch die Grenzen der klassischen föderalstaatlichen Kompetenzordnung ebenso wie der Ressorts. Das überrascht nicht in einem Politikfeld, dessen Charakter schon in den ersten familienwissenschaftlichen Schriften der Nachkriegszeit immer wie-

der als der eines Querschnittspolitikbereiches beschrieben wurde. Die Zahl entsprechender „grenzüberschreitender“ Maßnahmen hat aber in der jüngsten Zeit stark zugenommen.

Angesichts dieser Entwicklung stellt sich die Frage nach den strukturellen und kompetenzrechtlichen Rahmenbedingungen familienpolitischen Handelns.

4 Akteure von Familienpolitik und kompetenzrechtliche Grenzziehung

Neben der Beschreibung als Querschnittspolitik lässt sich Familienpolitik auch durch ihren Charakter einer Multiakteurspolitik kennzeichnen, d. h. ihre Akteure sind nicht nur auf allen Ebenen des Staates, sondern auch in vielfältigen gesellschaftlichen Bereichen zu finden. Insbesondere in Bezug auf die staatlichen Akteure stellt sich die Frage, ob deren Kompetenzzuschnitt problemlösungsadäquat ist.

Bezüglich ihrer (inner-)staatlichen Träger ist die deutsche Familienpolitik durch ihren Grundrechtsbezug (v. a. Art. 3 und 6 GG) sowie ihre Verknüpfung mit dem Sozialstaatsprinzip in starkem Maße durch den Bund geprägt, wenngleich es im deutschen Föderalismus auch für die Länder und Gemeinden Gestaltungskompetenzen gibt. Für das Gros der Gestaltung des FLA (Familienlastenausgleich), der Kinder- und Jugendhilfe incl. der Kinderbetreuung sowie der Regelung sozialer Transfers ist der Bund zuständig (Art. 72 ff.). Neben der Grundrechtsbindung und dem Sozialstaatsprinzip ist dafür v. a. die Maßgabe der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse sowie die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit nach Art. 72 Abs. 2 verantwortlich.² Er ist ebenso für die Gesetzgebung im Bereich der Kinderbetreuung zuständig, die entsprechende Kompetenz ist in Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 (öffentliche Fürsorge) geregelt.

Die Bedeutung der Bundesländer und der Kommunen als Akteure von Familienpolitik neben dem Bund zeigt sich unter zwei Perspektiven. Einerseits nehmen sie Aufgaben des Vollzugs bundesstaatlichen Rechtes und entsprechender Maßnahmen wahr, sie setzen z. B. Maßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe um oder prüfen (durch die Familienkassen) die Zahlung von Kindergeld oder Kinderzuschlag. Auf der anderen Seite werden die Länder aber im Rahmen ihrer legislativen und exekutiven Aufgabenwahrnehmung im Zusammenhang der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 72 und 74 GG) und im Rahmen der freiwilligen Aufgaben der Gemeinden (Art. 28 Abs. 2 GG) auch zu Gestaltern von Familienpolitik. Beispielhaft sei hier die Zahlung des Landeserziehungs- bzw. Elterngeldes zu nennen, das es in einigen Bundesländern gibt. Auf der Ebene der Kommunen haben sich in den letzten Jahren vielfältige Aktionsnetzwerke unter dem Banner der „Lokalen Bündnisse für Familie“ entwickelt. Die Kommunen werden aber auch über Maßnahmen zur Jugendhilfe, zum Nahverkehr oder in Freizeiteinrichtungen als ausführende Akteure oder im Rahmen der freiwilligen Aufgaben tätig. Aufgrund der immer deutlicher spürbaren Konsequenzen der demografischen Strukturveränderungen müssen sie sich zunehmend aber auch mit familienpolitischen Standortfragen auseinandersetzen. Eine wachsende Zahl schafft Anreizstrukturen zur Familienbildung oder zum Zuzug von Familien. So sind Kinderbetreuungsplätze in ausreichender Zahl und Qualität, Ganztagschulen und eine möglichst große Zahl von familienbewussten

² Auf den Gebieten des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 und 26 hat der Bund das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.

Arbeitgebenden am Ort für Eltern ein Grund zuzuziehen oder in der Kommune wohnen zu bleiben.

Im Rahmen des europäischen Mehrebenen-Systems ist die EU zu nennen, die einerseits im Zusammenhang ihrer Sozialpolitik zunehmend mit dem Instrument der Richtlinie Einfluss auf die Lebenssituation von Familien ausübt, andererseits spätestens mit der Verabschiedung der Charta der Grundrechte der EU im Rahmen der Regierungskonferenz von Nizza im Jahr 2000 in Art. 33 ausdrückliche Familienrechte und damit verbundene politische Aufgaben formuliert hat. Beispielhaft können die Aufgaben der staatlichen Akteure folgendermaßen dargestellt werden.

Tab. 1: Familienpolitik im politischen Mehrebenensystem

Akteur	Aufgaben/ Kompetenzen
EU	Rahmensetzung z. B. Menschenrechte; Grundrechte-Charta; Richtlinien
Bund	Zentrale Funktion bei der Gestaltung von Familienpolitik z. B. Leistungen des Familienlastenausgleichs (Kindergeld, Steuerfreibeträge); Elterngeld und Elternzeit; Kinderzuschlag; GKV, ALG II-Sätze
Länder	Ergänzung familienpolitischer Bundesleistungen z. B. Landeserziehungsgeld; Landesinitiativen bspw. in den Bereichen Familienbildung und Kinderbetreuung; Bildungspolitik; Ausführungsgesetze zu Bundesgesetzen
Kommunen	Ausführung von Bundes- und Landesrecht sowie Querschnittsaufgaben z. B. Kinder- und Jugendhilfe; Wohnungs- und Bodenpolitik; Siedlungsplanung und Wohnumfeldgestaltung; Wirtschaftsförderung; Sozialpolitik; Schulbau; Kinderbetreuung; Familienbildung; Seniorenpolitik

Quelle: eigene Darstellung.

Diese Kompetenzordnung birgt eine Reihe von Problemen und Abstimmungsnotwendigkeiten, die vor allem in der Fokussierung von Familienpolitik auf Vereinbarkeitsfragen, familienergänzende Infrastruktur und Förderung von Kindern immer deutlicher hervorgetreten sind. So obliegt dem Bund zwar die Gesetzgebung in der Kindertagesbetreuung (SGB VIII), Länder und Kommunen sind aber für die Ausführung und die Finanzierung zuständig. Während die Länder über den Bundesrat bei der Gesetzgebung beteiligt sind, haben die Kommunen keinerlei Möglichkeit der Einflussnahme, wird einmal von der Klagemöglichkeit vor dem Bundesverfassungsgericht abgesehen (Art. 93 Abs. 1, Nr. 4b). Für die Bildungspolitik sind allein die Länder zuständig, sie schließt aber die Kinderbetreuung (außer in Bayern) nicht ein. Unterstützung bei der Entwicklung elterlicher Kompetenzen ist Sache der Kommunen, möchte der Bund hier wie auch beim Ausbau der Kindertagesbetreuung oder der Entwicklung des Ganztagschulwesens Schwerpunkte setzen, weil deutlich ist, wie wichtig dies für den Schulerfolg der Kinder wäre oder die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist, kann er im Rahmen der föderalen Finanzierungsordnung nur „auf Umwegen“ und unter möglicher Inkaufnahme von Ressourcenverlusten finanzieren.

Die Tatsache, dass Bund und Länder sich teilweise die Finanzierungsverantwortung teilen, reduziert die Problematik nicht. Im Gegenteil: Durch die Mitfinanzierung und die Zustimmungspflicht im Bundesrat sind Verhandlungen notwendig, die den problemlösenden Charakter von Politikmaßnahmen einschränken können und denen wie v.a. die von Fritz W. Scharpf und seinen Mitarbeitern seit den 1970er Jahren durchgeführten Analysen zu den Verflechtungsstrukturen des bundesdeutschen Föderalismus gezeigt haben, Potenzial zur Selbstblockierung und Kostensteigerung über „verhandelnde“ Politik inne wohnt (z. B. Scharpf 1988, 1993). Die folgende Tabelle zeigt die komplizierte Verflechtung der Zuständigkeit im familienpolitischen Handlungsfeld.

Tab. 2: Finanzierungsverantwortung für Familienpolitik im Föderalismus

	Familienpol. Instrument	Bund	Länder	Kommunen	Mischzuständigkeit
Geld	Kindergeld	↔	↔		74% Bund, 26% Länder
	Kinderzuschlag	√			
	Unterhaltsvorschuss	↔	↔	↔	je ein Drittel
	Sozialgeld; Zuschläge	√			
	Kinderanteil Wohngeld für Empfänger von ALG II	↔		↔	30% Bund, 70% Kommunen
	Beitragsfreie Mitversicherung für Kinder in der GKV				GKV
Zeit	Elterngeld	√			
	Erziehungsgeld	↔		↔	Bund, zusätzlich einzelne Länder (BY, BW, SA, TH)
	Kindererziehungszeiten i. d. Rentenversicherung	√			
	BAföG	↔	↔		65% Bund, 35% Länder
Infrastruktur	Kindertagesbetreuung		↔	↔	Länder und Kommunen
	Steuerliche Abziehbarkeit Kinderbetreuungskosten	↔	↔	↔	je 42,5% Bund und Länder, 15% Kommunen
	Schulen		↔	↔	Länder und Kommunen
	Kinderkomponente der Eigenheimförderung	↔	↔	↔	je 42,5% Bund und Länder, 15% Kommunen
	Familienkomponente soz. Wohnraumförderung			√	
	Erziehungsberatung, Heime	↔	↔	↔	Bund, Länder, Kommunen

Anmerkungen: √ = vollständige Zuständigkeit; ↔ = teilweise zuständig. Die prozentualen Angaben bei der Mischzuständigkeit beziehen sich auf die Finanzträgerschaft.

Quelle: nach Bujard 2011: 3

Nicht mit Blick auf die föderale Kompetenzstruktur, sondern bezüglich der Abstimmung der Ressorts bringt der Querschnittspolitikbereich noch einmal erheblichen Abstimmungsbedarf und damit verbundene Reibungsverluste mit sich wie eine Expertise von Bujard gezeigt hat. Die Betrachtung der ressortspezifischen Zuständigkeiten von 149 familienpolitischen Leistungen macht den daraus erwachsenden fragmentarischen Charakter des Politikprozesses deutlich.

Die Zuständigkeit liegt in

- 24 Fällen beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)
- 51 Fällen beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)
- 23 Fällen beim Bundesministerium für Finanzen (BMF)
- 21 Fällen beim Bundesministerium für Gesundheit (BMG)
- 15 Fällen beim Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)
- 8 Fällen beim Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und in
- 8 Fällen beim Bundesministerium des Innern (BMI) (Bujard 2011:3).

5 Problemlösung durch Familienpolitik trotz ungünstigem Kompetenzrahmen?

Mit dem Gestaltwandel der Familienpolitik, insbesondere mit ihrer zunehmenden Orientierung am familialen Unterstützungsbedarf im Regel- und nicht nur im Ausnahmefall sowie mit dem Aufgabenzuwachs im Handlungsfeld der Vereinbarkeit und der Förderung aller Kinder im Blick auf die Entfaltung von deren Chancen ebenso wie im Blick auf die Sicherung des Humanvermögens unserer Gesellschaft, werden die Herausforderungen, die mit den institutionellen Rahmenbedingungen von Familienpolitik gegeben sind, immer deutlicher.

Als z. B. mit Artikel 5 des Schwangeren- und Familienhilfegesetzes (SFHG) zum 1. Januar 1996 ein Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz (§ 24 SGB VIII) geschaffen wurde, sah der Bund zunächst keine zusätzliche Finanzierungsquelle für die Umsetzung in den Kommunen vor. Nachdem die Länder sich in einer Entschließung des Bundesrates 1992 gegen die Überfrachtung der Kosten an sie bzw. die Kommunen gewehrt hatten (genauer Gerlach 2007: 825), wurde die Verteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern 1993 neu geregelt. Im Rahmen des Föderalen Konsolidierungsprogramms wurde ab 1995 der Anteil der Länder am Umsatzsteueraufkommen von 37 Prozent auf 44 Prozent erhöht. Mit dieser (nicht nur der Finanzierung des Ausbaus der Kindertagesbetreuung geltende) Erhöhung der Umsatzsteuer konnte keine Aufgabenbindung der Mittel formuliert werden, so dass die Mittel – je nach Landespolitik – auch für andere Aufgabe verwendet wurden.

Diese Problematik der Finanzierung entsprechender Aufgabe und damit fehlende Zielgenauigkeit des Mitteleinsatzes zieht sich auch durch die Familien-, Bildungs- und Betreuungspolitik der folgenden Jahrzehnte. So wurde z. B. das Investitionsprogramm "Zukunft Bildung und Betreuung", mit dem der Bund zwischen 2003 und 2009 im Länderzuständigkeitsbereich der

Bildungspolitik den Ausbau des Ganztagschulangebotes gefördert hat, durch eine Bund-Länder-Vereinbarung i. S. von Art. 104b als besonders bedeutsame Investition in Ländern und Kommunen geregelt.³ Die Auswahl der Vorhaben in den Kommunen sowie die Regelung und Durchführung der Verfahren lagen in der Zuständigkeit der Länder.

Auch als mit dem Kinderförderungsgesetz 2008 ein Recht auf einen Betreuungsplatz für Unter-Dreijährige ab 2013 geschaffen wurde, musste der Bund ähnlich „verschlungene Wege“ gehen. Um die gesetzten Ziele, die in der föderalen Kompetenzverteilung in der kommunalen Zuständigkeit liegen, zu erreichen, wurde zunächst ein Sondervermögen für diesen Zweck eingerichtet. Die Vereinbarung der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zum Betreuungsausbau (28.08.2007) legte dann die Verausgabung der Bundesmittel fest.⁴ Dafür stimmten die Länder am 07.11.2008 dem Kinderförderungsgesetz im Bundesrat zu. Die besondere Brisanz des Verfahrens liegt darin, dass hier nicht nur Investitionskosten vom Bund übernommen wurden, sondern mit der Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder durch Festbeträge auch eine Beteiligung an den Betriebskosten möglich wurde. Die Länder sind in dieser Verwaltungsvereinbarung darauf verpflichtet worden, die zur „Verfügung gestellten Mittel auch tatsächlich und zusätzlich den Kommunen und Trägern zur Verfügung“ zu stellen. Im Rahmen der bundesstaatlichen Finanzverfassung ist allerdings keinerlei Sanktionsmöglichkeit bei einem Verstoß gegen diese Abmachung möglich. Anschließende Recherchen des Deutschen Städtetages ergaben dann auch, dass einige Länder diese Mittel zu 100 Prozent an die Kommunen weiterreichten, andere Länder zahlten aus dem erhöhten Umsatzsteueranteil pauschale Summen pro Platz (zum Beispiel Thüringen) oder wollten den Trägeranteil bei den Personalkosten damit zurückfahren (Saarland). Nordrhein-Westfalen vertrat zeitweise die Auffassung die Mittel mit zuvor getätigten Ausgaben nach seinem Kinderförderungsgesetz verrechnen zu wollen (Deutscher Städtetag 2009: 44/45).

Die Beliebigkeit der Mitfinanzierung des Kindertagesausbaus für Unter-Dreijährige erfuhr allerdings durch das Urteil des Verfassungsgerichtshofs Münster vom 12. Oktober 2010 (VerfGH 12/2009) Schranken: Mit Verweis auf das Konnexitätsprinzip wurde die Landesregierung verpflichtet, eine Kostenfolgeabschätzung und eine Sicherung der Finanzierung für die Umsetzung des Kinderförderungsgesetzes zu garantieren.

Weitere Beispiele „unorthodoxer“, aber durchaus Problemlösungspotenzial besitzender Aktionen auf der Suche nach Lösungswegen v. a. in der kommunalen Familien- und Bildungspolitik lassen sich finden. Dazu gehört z. B. das „Bundesprogramm Elternchance ist Kinderchance – Elternbegleitung der Bildungsverläufe der Kinder“ (31.10.2011), in dessen Rahmen nicht nur eine Qualifizierung von Fachkräften der Familienbildung zum Elternbegleiter statt-

³ Die entsprechende sachliche Begründung in Art. 104b lautet „zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“, „zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet“ oder „zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums“.

⁴ „Der Bund beteiligt sich an der Finanzierung in der Ausbauphase bis 2013 mit 4 Mrd. €. Für Investitionen wird auf der Grundlage der vorliegenden Verwaltungsvereinbarung (Stand 28.08.07) ab 2008 bis 2013 ein Betrag von 2,15 Mrd. € zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus beteiligt sich der Bund ab 2009 aufwachsend bis 2013 über einen Festbetrag bei der Umsatzsteuerverteilung zugunsten der Länder an den zusätzlich entstehenden Betriebsausgaben (2009: 100 Mio. €; 2010: 200 Mio. €; 2011: 350 Mio. €; 2012: 500 Mio. €; 2013: 700 Mio. €). Anschließend – ab 2014 - wird sich der Bund laufend mit 770 Mio. € p.a. an der Finanzierung der durch den Ausbau entstehenden zusätzlichen Betriebskosten, die über die Marge des TAG hinausgehen, beteiligen.“ (Vereinbarung der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zum Betreuungsausbau vom 28.08.2007, Punkt 1)

findet, sondern auch lokale Vernetzungsstrukturen im Bereich der Eltern- und Familienbildung hinsichtlich der Bildungsbegleitung von Kindern erprobt werden (BMFSFJ 2011: 3). Hier finanziert das Ministerium im Rahmen der Projektförderung auf der Basis einer 2005 erlassenen Richtlinie der damaligen Ministerin Renate Schmidt.⁵

Mit einer am 1. März 2011 gestarteten Initiative des BMFSFJ werden insgesamt 4.000 „Schwerpunkt-Kitas Sprache & Integration“ in den Kommunen gefördert, die insbesondere Kinder mit Migrationshintergrund unterstützen sollen. Am 13.01.2012 vereinbarten das BMFSFJ und die Bundesagentur für Arbeit eine Kooperation zwischen Mehrgenerationenhäusern und Agenturen für Arbeit sowie Jobcentern. Durch die freiwillige Mitarbeit von Arbeitssuchenden in Mehrgenerationenhäusern sollen diese erste Schritte der Wiedereingliederung gehen, die Mehrgenerationenhäuser erfahren Unterstützung bei ihrer Arbeit.

Alle diese Beispiele zeigen Versuche des Bundes dem gewandelten Aufgabenspektrum von Familienpolitik gerecht zu werden. Viele der gestellten Aufgaben lassen sich nicht mit dem klassischen familienpolitischen Instrument des Familienlastenausgleichs lösen. Lösungen liegen eher dort, wo es um Service-, Beratungs- und Betreuungsangebote vor Ort geht, dort, wo das direkte Lebensumfeld von Familie durch eine entsprechende Infrastruktur gestaltet wird.

Die klassischen Akteure in der föderalen Zuständigkeit und bisher auch weitgehend in der Finanzierungsverantwortung sind hier aber die Kommunen als Untergliederungen der Länder. Sie bedürfen allerdings bei der Umsetzung der Aufgaben eindeutig der Unterstützung bei der Finanzierung.

Sind die phantasievollen Konstruktionen der zitierten Bund-Länder-Programme, der Investitionsprogramme, der Modellprojekte und Kooperationsinitiativen hier auch über eine erste Phase der Anpassung von Politik an den Gestaltwandel von Familienpolitik hinaus zielführend? In Theodore Lowis Sinne, dass die Inhalte von Politik (policies) den Prozess von Politik (politics) determinieren, ist es darüber hinaus an der Zeit zu fragen, ob es nicht auch Änderungen im Bereich der Strukturen (polities) geben muss.

Literatur

Borscheid, P. / Teuteberg, H. J. (Hrsg.) (1983): Ehe, Liebe, Tod. Zum Wandel der Familie, der Geschlechts- und Generationsbeziehungen in der Neuzeit. Münster.

Bujard, M. (2011): Geld-, Zeit- und Infrastrukturleistungen der deutschen Familienpolitik. Expertise im Rahmen der interdisziplinären Akademiegruppe „Zukunft mit Kindern“ – Fertilität und gesellschaftliche Entwicklung. Berlin.

Bund Länder Arbeitsgruppe zum Betreuungsausbau (2007): Beschluss/Vereinbarung der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zum Betreuungsausbau 28.08.2007.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2011): Bundesprogramm Elternchance ist Kinderchance – Elternbegleitung der Bildungsverläufe der Kinder, URL: http://www.elternchance.de/RedaktionBMFSFJ/RedaktionElternChance/Pdf-Anlagen/Leitlinie_20

⁵ Richtlinien des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend über die Gewährung von Zuschüssen und Leistungen für laufende Zwecke (Projektförderung) an bundeszentrale Träger und für Aufgaben der Familienpolitik des Bundes (Familienförderrichtlinien des Bundes) vom 4. März 2005.

Elternbegleitung_20Plus,property=pdf,bereich=elternchance,sprache=de,rwb=true.pdf, abgefragt am 04.02.2012 – Leitlinie zum Programmbereich Modellprojekte Elternbegleitung Plus.

- Derleder, P. (1994):** Das Kindeswohl als Prinzip der Familiensteuerung. In: Familie und Recht, Heft 3, S. 144-152.
- Deutscher Städtetag (Hrsg.) (2009):** Gemeindefinanzbericht 2009. In: Der Städtetag, Heft 5.
- Esping-Andersen, G. (1990):** The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton.
- Gerlach, I. (1996):** Familie und staatliches Handeln. Ideologie und politische Praxis in Deutschland. Opladen.
- Dies. (2007):** Familienpolitik. In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesarchiv (Hrsg.): Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 11 1989-1994. Wiesbaden (Bandherausgeber: Ritter, Gerhard A.). S. 804-831.
- Dies. (2010):** Familienpolitik. 2. Aufl. Wiesbaden.
- Hausmaninger, H. / Selb, W. (Hrsg.) (1985):** Römisches Privatrecht. Wien, Köln.
- Herlth, A. / Kaufmann, F.-X. (1982):** Zur Einführung: Familiäre Probleme und sozialpolitische Intervention. In: Kaufmann, F.-X. (Hrsg.): Staatliche Sozialpolitik und Familie. München, Wien. S. 1-22.
- Hibbs, D. A. (1977):** Political Parties and Macroeconomic Policy. In: The American Political Science Review 71/4, S. 1467-1487.
- Howlett, M. / Ramesh, M. (2003):** Studying Public Policy, Policy Cycles and Policy Subsystems. Toronto.
- Korpi, W. (1983):** The Democratic Class Struggle. Swedish Politics in a Comparative Perspective. London.
- Langer-El Sayed, I. (1980):** Familienpolitik: Tendenzen, Chancen, Notwendigkeiten. Frankfurt/Main.
- Lowi, T. (1972):** Four Systems of Policy, Politics and Choice. In: Public Administration Review 33, S. 298-310.
- Münch, U. (1990):** Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Maßnahmen, Defizite, Organisation familienpolitischer Staatstätigkeit. Freiburg i. Brsg.
- Sabatier, P. A. (1993):** Advocacy-Koalition, Policy-Wandel und Policy-Lernen. Eine Alternative zur Phasenheuristik? In: Heritier, A. (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. PVS-Sonderheft 24, Opladen. S. 116-148.
- Sabatier, P. A. / Weible, Ch. M. (2007):** The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: Ders. (Hrsg.): Theories of the Policy Process. Boulder. S. 189-220.
- Scharpf, F. W. (1988):** Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung. In: Schmidt, M. G. (Hrsg.): Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen. PVS-Sonderheft 19/1988, S. 61-87.
- Ders. (1993):** Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat. In: Czada, R. / Schmidt, M. G. (Hrsg.): Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehmbruch. Opladen. S. 25-50.
- Rose, R. (1993):** Lesson-Drawing in Public-Policy. New Jersey.
- Wiefels, J. / v. Rosen-v. Hoewel, H. (Hrsg.) (1979):** Römisches Recht. Rechtsgeschichte und Privatrecht. Heidelberg.

III. Bildung, Betreuung und Erziehung im 21. Jahrhundert – Herausforderungen für die Organisation der Familienpolitik¹

Susanne v. Hehl

1 Einleitung

Die Familienpolitik in der Bundesrepublik ist seit Beginn ihrer Institutionalisierung in vielerlei Hinsicht durch fortwährende Veränderungen gekennzeichnet: strukturell ebenso wie prozessual, normativ wie inhaltlich (vgl. dazu auch den Beitrag von Irene Gerlach in diesem Band). Bedingt unter anderem durch die abzusehenden Folgen demografischer Strukturverschiebungen und den Einzug des Konzeptes vom Humanvermögen in den Policy-Diskurs hat sich insbesondere seit den 1990er Jahren ein familienpolitischer Paradigmenwechsel vollzogen. Dieser ging einher mit einem massiven Bedeutungswandel in der öffentlichen Diskussion: Vielerorts wurde politisch das Thema ‚Familie‘ auf die Agenda gesetzt (s. dazu beispielsweise die Bürgermeisterbefragung der Bertelsmann Stiftung 2005 (Bertelsmann Stiftung 2005)). Auch die lange massiv verteidigten Grenzen zwischen Familie und Staat, zwischen Privatheit und Öffentlichkeit wurden allmählich durchlässiger. Flankiert bzw. ermöglicht wurde diese familienpolitische Entwicklung der jüngeren Zeit von einer dienstleistungsintensiveren Ausrichtung des deutschen Sozialstaats, wie sie seit den 1960er Jahren beobachtbar ist: So gewannen in der Sozialpolitik Infrastrukturleistungen und soziale Dienste an Bedeutung, die nicht nur nachsorgend darauf abzielten, Menschen in Notlagen zu helfen oder bereits manifeste Ungleichheiten zu bekämpfen, sondern die eher vorbeugend wirken und der Förderung von Ressourcen dienen sollten und sollen (Gottschall/ Pothmann 2011: 16).

Der damit einhergehende neue Bedeutungswandel verschiedener Politikbereiche und der Bedeutungsaufstieg besonders der Familien- sowie der Bildungspolitik kontrastieren stark mit der herkömmlichen Organisation staatlicher Aufgaben. Diese zeichnet sich für das Feld der Familienpolitik durch eine stark divergierende Akteursstruktur und aufgrund der föderalen Aufgabenorganisation weitgehend getrennte Steuerungskompetenzen und -routinen aus. Die zentralen Akteure agieren nicht nur weitgehend ohne systematische Kooperation, sondern werden politisch durch komplett getrennte Steuerungskompetenzen und -routinen geprägt, wobei die föderale Organisation und die Verankerung der verschiedenen Politikfelder (Kinder- und Jugendhilfe-, Bildungs-, Sozial-, Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik) auf unterschiedlichen föderalen Ebenen das Ganze zusätzlich verkompliziert.

Im Folgenden soll es darum gehen beispielhaft zu veranschaulichen, in welcher Weise Inhalt und Ertrag der Familienpolitik durch deren Organisation und das Handeln im Föderalismus mitbestimmt sind. Am Ende wird die Frage zu beantworten sein, welcher organisatorischen Reformen eine effiziente Gestaltung von Familienpolitik bedarf. Hierzu wurde das Beispiel des Bereichs der Bildung, Betreuung und Erziehung gewählt, weil sich dort trotz der derzeit restriktiven finanziellen Situation der öffentlichen Haushalte die dienstleistungsintensive Ausrichtung des Sozialstaats bis in die jüngste Zeit fortgesetzt hat (Gottschall/ Pothmann 2011: 16) und weil sich dort die veränderte Politikausrichtung deutlich vor Augen führen lässt.

¹ Der Beitrag fußt auf einer ländervergleichenden Untersuchung der Autorin zur Verbindung von Bildung, Betreuung und Erziehung, welche 2011 veröffentlicht wurde (s. Hehl 2011). Hierin wurde die Politik Bayerns, Brandenburgs und Nordrhein-Westfalens vergleichend gegenübergestellt.

2 Die Trias von Bildung, Betreuung und Erziehung im deutschen Wohlfahrtsstaat

Bildung, Betreuung und Erziehung sind im deutschen Wohlfahrtsstaat herkömmlicher Organisation unter anderem durch ihre künstliche Aufspaltung gekennzeichnet: Unsere verfassungsrechtliche Ordnung beruht ebenso wie die Organisation sowie Steuerungskompetenzen und -routinen im Policybereich auf der Fiktion der Trennung von Erziehung und Bildung. Die erstrangige Erziehungsverantwortung der Eltern wurde bereits bei der Erstellung des Grundgesetzes in Art. 6 Abs. 2 GG verankert. Zugleich wurden die staatlichen Organe auf eine „nachrangige Wächterfunktion“ (Peschel-Gutzeit 2008: 49) beschränkt und das Eingriffsrecht der staatlichen Gemeinschaft – über die allgemeine Schulpflicht hinaus – auf den Tatbestand der „Gefährdung des Kindeswohls“ eingeschränkt (ebd.). Mit der Festschreibung der Schulpflicht und der staatlichen Verantwortung im Bildungsbereich nach Art. 7 GG wurde parallel die Vermittlung von Bildung in die Hände des Staates gelegt.

Betreuung, Erziehung und Bildung werden steuerungssystematisch „als eine aufsteigende Abfolge im kindlichen Lebenslauf konzipiert und organisiert“ (BMFSFJ (Hrsg.) 2005: 51). Die drei Begriffe sind allerdings gesamtgesellschaftlich bisher nicht eindeutig definiert, so dass eine eindeutige Begriffsbestimmung erschwert ist.

Gemeinhin wird *Betreuung* als besondere Aufgabe in der frühkindlichen Phase verstanden und betont Funktionen, die für Bildungs- und Erziehungsprozesse unabdingbar sind: Schutz, Fürsorge, Zuwendung, der Aufbau von Bindungen etc.. Im Sinne einer „Antwort der Erwachsenen auf die kindlichen Bedürfnisse nach Bindung, nach Nahrung, nach Wärme, Hygiene, Pflege“ (Diskowski 2006: 2) wird sie als eine der Grundlagen jedes Interaktionsprozesses angesehen. Zugleich unterstreicht der so verstandene Begriff „den sozialpolitisch-organisatorischen Versorgungscharakter und stellt in erster Linie die Bedürfnisse der Erwachsenen in den Vordergrund“ (Bundesjugendkuratorium 2004).

Erziehung wird dagegen in der bundesdeutschen Politikgestaltung im Wesentlichen als Einübung von Regeln und Verhaltensweisen in der Kleinkindphase, insbesondere im Vorschulalter verstanden und mehr auf das (soziale) Verhalten und die diesem zugrundeliegenden Einstellungen, Werthaltungen, Regeln etc. bezogen. Der Begriff geht vom (intentionalen) Einwirken eines Erziehenden auf einen zu Erziehenden aus (vgl. Schäfer 2008: 23): Das Kind soll seine Handlungen an dem Normengefüge und den Sitten einer Gesellschaft ausrichten, welche durch Erziehungsziele vorgegeben sind.

Wie beim Begriff der Erziehung kann auch beim *Bildungsbegriff* Selbstständigkeit und Mündigkeit des Einzelnen als Ziel gelten (BMFSFJ (Hrsg.) 2005: 106). Während der Erziehungsbegriff den Einzelnen allerdings in der Rolle eines Objektes sieht, das sich an gesellschaftlich vorgegebenen Erziehungszielen auszurichten hat, wird beim Bildungsbegriff der Einzelne als Subjekt des Bildungsprozesses betont. Mit Bildung werden infolge der Humboldtschen Sichtweise (Bildung als Sichtweise zwischen dem Individuum und der Welt) zwei Aspekte verbunden: der biografische Prozess des Bildens und das Produkt dieses Prozesses, besonders durch die Vermittlung von Erfahrungen und Wissen gekennzeichnet. Bis heute wirkt dabei eine soziale Exklusivitätsfunktion des Bildungsbegriffs im Sinne einer Konzentration auf das Produkt „Bildung“ im Sinne formalisierter Kenntnisse in vielfältiger Hinsicht nach: „Wer ‚Bildung‘ sagt und sich etwas von ihr verspricht, meint in der Regel ‚Bildungsabschlüsse‘, nicht Bildung selbst als Vorgang im Menschen, als Aneignung von Welt und Ausbildung der Person“ (Frank 2004: 3). Bildung gilt daher gemeinhin als spezifische Herausforderung und Aufgabe der Schule bzw. ab dem Schulalter und eben gerade nicht in einem erweiterten Sinne, wie Heisenberg u.a. dies formuliert haben: "Bildung ist das, was übrig bleibt, wenn man alles vergessen hat, was man gelernt hat." (s. Heisenberg 1973: 106).

Dieser impliziten Ordnung folgt auch die Ausbildung und Organisation der entsprechenden Angebote im öffentlichen Bildungs- und Erziehungswesen. So schlägt sich die hierarchische Abfolge unter anderem in der Qualifikation und Bezahlung der Fachkräfte nieder, die tendenziell im frühkindlichen Bereich am niedrigsten und im höheren Schul- und Hochschulbereich² am höchsten ist.

Angesichts dieser historisch gewachsenen Trennung der drei Bereiche Bildung, Betreuung und Erziehung wird erkennbar, vor welche Herausforderungen ein ganzheitliches Verständnis nachhaltiger Kompetenzentwicklung, wie es mit dem Konzept der Humanvermögensbildung³ von der Kommission des Fünften Familienberichts 1994 geschaffen und auch vom Zwölften Kinder- und Jugendbericht 2005 umfangreich konzipiert wurde, die Politik stellt. Denn die drei Begriffe Bildung, Betreuung und Erziehung, deren Abgrenzung innerhalb der Pädagogik uneinheitlich erfolgt (Spieß 1998: 34), können ja lediglich als unterschiedliche Dimensionen bei der Förderung von Kindern und Jugendlichen betrachtet werden, nicht etwa als voneinander zu trennende Prozessfaktoren. So wie es „keine bildungsfreie Betreuungssituation“ gibt, existiert auch „kein erziehungsfreies Bildungsarrangement“ (Diskowski 2006: 2), was auf den intensiven Zusammenhang der drei Förderdimensionen Bildung, Betreuung und Erziehung verweist. Die Trias von „Erziehung, Bildung und Betreuung“, wie sie das Kinder- und Jugendhilfegesetz vorgibt, hat denn auch „die Gesamtheit und Unteilbarkeit kindlicher Entwicklung als Perspektive“ (MBS (Hrsg.) 2006: 6). Nach Auffassung der OECD liegt hier eine wertvolle Ressource des deutschen Systems (OECD 2004: 49). Bildung⁴, verstanden als ein „vielschichtiger Prozess der Auseinandersetzung von Individuum und Umwelt“ (Maykus/Schulz 2006: 85), müsste mittels eines ebenso vielschichtigen Systems an Bildungsförderung unterstützt werden – durch verschiedene Bildungsorte, -methoden und Professionen, so dass eine Vielfalt von Lern- und Entwicklungsmöglichkeiten für alle Kinder gegeben ist, die allen drei Prozessen: Bildungs-, Betreuungs- wie Erziehungsprozessen gleichermaßen gerecht wird.

3 Handlungslogik und -parameter im Bereich der Bildung, Betreuung und Erziehung

Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungsprozesse von Kindern und Jugendlichen finden heutzutage an vielen Orten statt: in der Familie, der Schule, in Einrichtungen und Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe, in der Gleichaltrigen-Gruppe, im Gebrauch und in der Nutzung von Medien, aber auch beim Besuch kommerzieller Freizeitangebote, in Vereinen, Nachhilfeinsti-

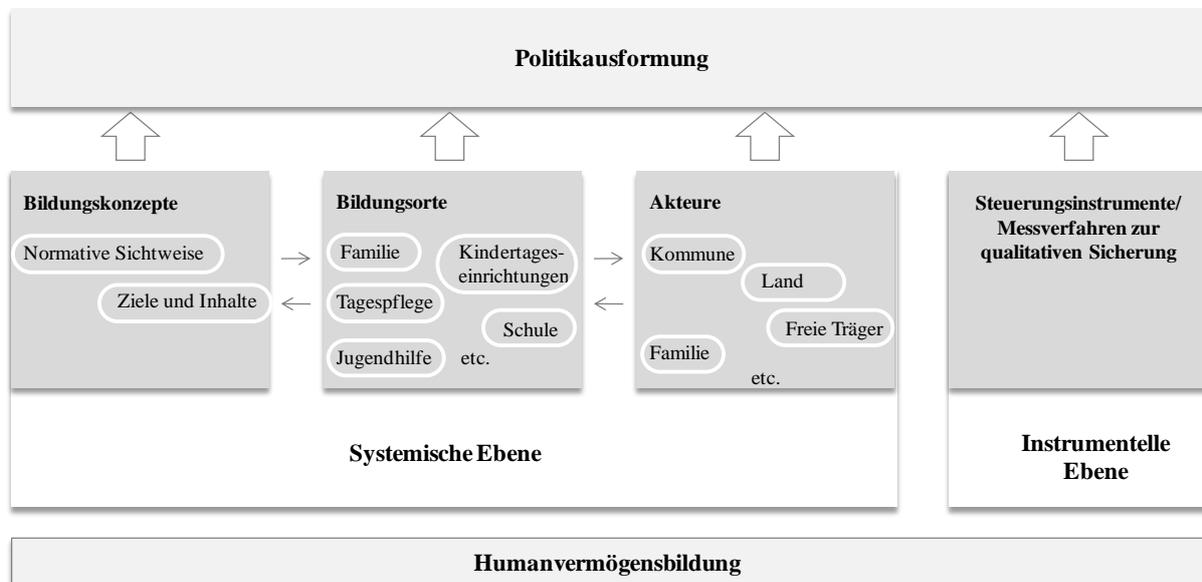
² Wobei für den Hochschulbereich erkennbar ist, dass das Bezahlungsniveau hier mittlerweile immer stärker vom Qualifikationsniveau abweicht und vielerorts bereits niedriger als das im höheren Schulwesen liegt.

³ Die Begrifflichkeit stützt sich auf die mit dem Fünften Familienbericht 1994 in den öffentlichen Diskurs eingeführte Konzeption, welche sich vom Konzept des „Humankapitals“ unterscheidet. Unter der Bildung von Humanvermögen versteht der Bericht „die Vermittlung von Befähigungen zur Bewältigung des Alltagslebens, das heißt: den Aufbau von Handlungsorientierungen und Werthaltungen in der Welt zwischenmenschlicher Beziehungen“ (BMFuS (Hrsg.) 1994: 28). Der Begriff bezeichnet dabei „zum einen die Gesamtheit der Kompetenzen aller Mitglieder einer Gesellschaft, von jungen und alten Menschen, von Kindern, Eltern und Großeltern, von Kranken, Behinderten und Gesunden. Zum anderen soll mit diesem Begriff in einer individualisierenden, personellen Wendung das Handlungspotential des Einzelnen umschrieben werden, d.h. all das, was ihn befähigt, sich in unserer komplexen Welt zu bewegen und sie zu akzeptieren“ (ebd.).

⁴ Dem Bildungsbegriff kommt in der öffentlichen wie der fachinternen Debatte eine zentrale Bedeutung als Dreh- und Angelpunkt bei der (Neu-)definition eines Förderverständnisses von Kindern und Jugendlichen zu (s. dazu den Zwölften Kinder- und Jugendbericht (BMFSFJ (Hrsg.) 2005)), daher soll er auch hier im Mittelpunkt stehen.

tuten, bei Auslandsreisen oder beim Jobben. Einen Überblick über diese Vielzahl von Bildungsorten und Lernwelten (s. BMFSFJ (Hrsg.) 2005: 24f) zu geben, fällt schwer. Wenn heute aufgrund demografischer wie wirtschaftlicher Entwicklung, der Finanzsituation der öffentlichen Haushalte, Internationalisierungs- und Globalisierungstrends, aufgrund des Strukturwandels zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft und veränderten Familien- und anderen Lebensformen die Aufgabe und Funktion von Bildungsorten neu zu überdenken ist (s. Konsortium Bildungsberichterstattung 2006: 5), so geschieht dies vor dem Hintergrund ihrer Auswirkungen auf die Entwicklungschancen und -notwendigkeiten von Kindern und Jugendlichen. Zugleich spielen die Bedürfnisse und Interessen der verschiedenen beteiligten Akteure in eine solche Neuorientierung hinein ebenso wie normative Überzeugungen, welche die Konzepte prägen. Die folgende Grafik (s. Abb. 1) veranschaulicht die Vielzahl unterschiedlichster Handlungsparameter, die die Humanvermögensbildung im Allgemeinen sowie die konkrete Politikausformung hierzu im Besonderen prägen. Neben wesentlichen Akteuren sind hier die zentralsten Bildungsorte – also Einrichtungen oder Akteuren mit einem expliziten oder zumindest impliziten Bildungsauftrag, die zudem von einer großen Anzahl von Kindern und Jugendlichen durchlaufen werden – und die zentralen Kriterien der Bildungskonzepte zu nennen, die auf systemischer Ebene die Humanvermögensbildung in Deutschland beeinflussen. Über die systemische Ebene hinaus ist zugleich die instrumentelle Ebene von Interesse, da die dort eingesetzten Steuerungsinstrumente und Messverfahren zur qualitativen Sicherung Bedeutung für die konkrete Politikausformung haben dürften.

Abb. 1: Humanvermögensbildung in Deutschland – Herausforderungen für die Politik



Quelle: eigene Darstellung

Beispielhaft lässt sich die unterschiedliche Handlungslogik der verschiedenen Parameter an der Verortung der Kindertagesbetreuung in drei Bundesländern darstellen.⁵ Diese ist näm-

⁵ Hierbei wurden Bayern, Brandenburg und Nordrhein-Westfalen vergleichend gegenübergestellt. Nordrhein-Westfalen steht dabei für ein Land, das durch seine dichte Besiedelung von mancher Problemlage her fast eher als Stadt- denn als Flächenstaat gelten kann und das durch eine lange sozialdemokratische Bildungstradition geprägt ist. Bayern dagegen als ein dezidierter Flächenstaat steht für eine konservativ geprägte Bildungs- und Familienpolitik. Brandenburg wiederum wurde deswegen gewählt, weil so die de facto noch unterschiedlichen Makrosystembedingungen in Ostdeutschland (vgl. Tietze 1998: 33), die insbesondere in einem ideologisch lange eher ver-

lich, wie an anderer Stelle untersucht wurde (Hehl 2011), in verschiedenen Bundesländern durchaus unterschiedlich positioniert und differiert hinsichtlich des Formalisierungs- und des Fürsorgegrades, der Zuordnung zu Jugendhilfe bzw. Bildungswesen sowie dem Verhältnis zur Familie. Während in Bayern hier hinsichtlich des Formalisierungsgrades die stärkste Gewichtung aufscheint,⁶ fällt in Brandenburg auf, dass der Fürsorgegrad im Bereich der Kindertagesbetreuung hier als deutlich höher einzustufen ist als in den beiden westdeutschen Bundesländern: Kindertageseinrichtungen werden in Brandenburg als weniger nachrangig gegenüber der Familie betrachtet, wie nicht nur ihr – insbesondere im Vergleich zu den beiden westdeutschen Bundesländern – flächendeckender Ausbau, unter anderem mit deutlich mehr Ganztagsplätzen zeigt, sondern auch ihr eigenständiger, familienergänzender Auftrag (s. Brandenburgisches KitaG § 2). Stärker als in den beiden westdeutschen Ländern scheint der Bereich der Kindertagesbetreuung zudem als Daseinsvorsorge aufgefasst zu werden, worauf auch die Intention des Landes hindeutet, die Verantwortung für die Gewährung von Einzelansprüchen auf der Gemeindeebene anzusiedeln.⁷

Eine klare Verortung der Politik Nordrhein-Westfalens im Bereich der Kindertagesbetreuung erscheint dagegen schwierig. Die Rolle der Kindertagesbetreuung innerhalb des Spannungsfeldes von Familie, Jugendhilfe und Bildungswesen zu bestimmen, gelang in Nordrhein-Westfalen offensichtlich immer nur punktuell, wie die diesbezüglich widersprüchlichen Aussagen verschiedener Konzepte und Gesetze des vergangenen Jahrzehnts zeigen (s. dazu Hehl 2011: 228ff). Diese Problematik scheint symptomatisch für ein Policy-Feld, das aufgrund seiner widersprüchlichen Zuordnung stärker als andere auf eine klare konzeptionelle Grundlage angewiesen wäre. Die Widersprüche zeigen beispielhaft die gesellschaftlich noch nicht hinreichend geklärte Bedeutung auf (s. hierzu auch BMFSFJ (Hrsg.) 2005).

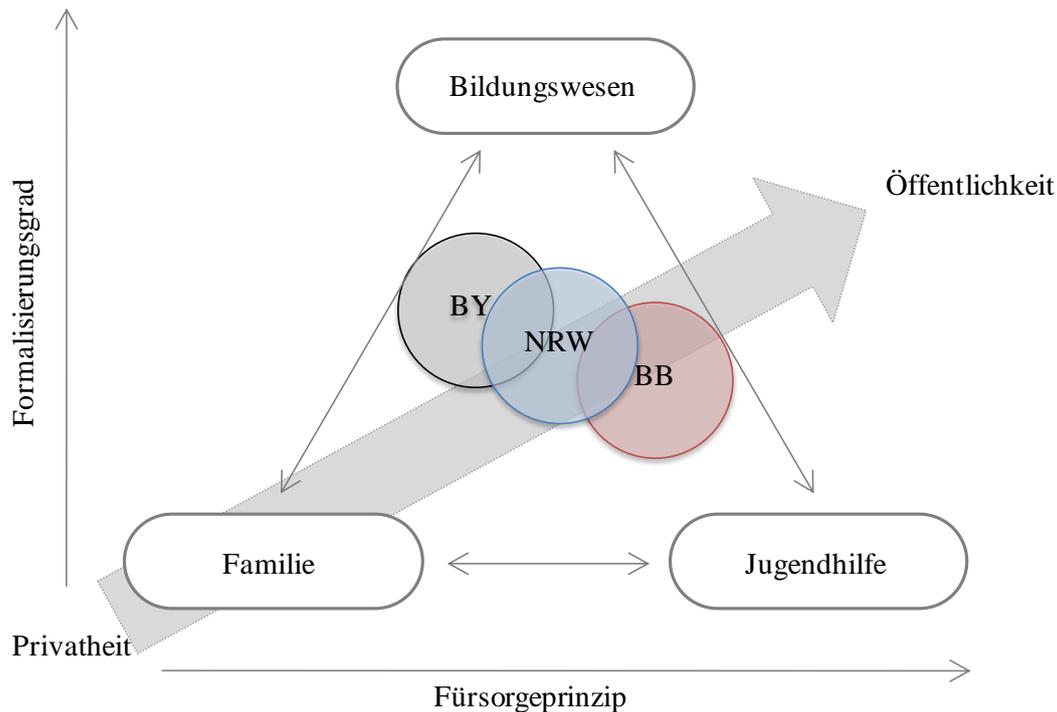
Die Verortung der Kindertagesbetreuung in den drei Ländern im Spannungsfeld der Handlungsparameter Familie, Jugendhilfe, Bildungswesen ist in nachfolgender Abbildung (Abb. 2) schematisch dargestellt.

minuten Gebiet wie dem der Produktion des Humanvermögens einer Gesellschaft sichtbar werden, in die Untersuchung einbezogen werden können (Hehl 2011: 30).

⁶ Hier wurde beispielsweise der Bereich der Kindertagesbetreuung historisch am wenigsten dem Jugendhilfebereich zugeordnet. Bereits das Kindergartengesetz von 1972 stützte sich, im Unterschied zu den Kindergartengesetzen in anderen Ländern, nicht auf das damals geltende Jugendwohlfahrtsgesetz, sondern ausdrücklich auf die den Ländern vorbehaltene Gesetzgebungskompetenz für das Bildungswesen (Wiesner 2003: 10).

⁷ Diese Regelung des Brandenburgischen Kindertagesstättengesetzes wurde vom Verfassungsgericht des Landes Brandenburg 2003 (VfGBbg 54/01) allerdings als unvereinbar mit dem Bundesrecht und damit verfassungswidrig erklärt.

Abb. 2: Kindertagesbetreuung im Spannungsfeld der Handlungsparameter Familie, Jugendhilfe und Bildungswesen



Quelle: Hehl 2011: 253.

4 Herausforderungen für die Organisation der (Familien-)Politik

Bereits auf den vorherigen Seiten (s. den Beitrag von Irene Gerlach) wurde sichtbar, dass die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts neue Akzente in der Organisation der Familienpolitik erfordern. Im Folgenden soll diese Notwendigkeit mit Blick auf die Thematik der Verbindung von Bildung, Betreuung und Erziehung beispielhaft veranschaulicht werden.

1. Herausforderung: Die Breite des Feldes und ihre Schnittstellenproblematik zu angrenzenden Policybereichen

Was ist Familienpolitik? Oder anders ausgedrückt: Wo beginnt und endet dieser Policybereich, dem in einem demokratischen Gemeinwesen die Aufgabe zukommt, „Handlungskompetenz und Eigenverantwortlichkeit der Familie zu stärken, günstige Rahmenbedingungen für die Erfüllung der Familienleistungen zu schaffen, Hilfen bereitzuhalten, wenn Familien mit den oftmals nur schwer zu lösenden Problemen nicht aus eigener Kraft fertig werden“ (IES 1996: 41)? Die Realisierung der Verbindung von Bildung, Betreuung und Erziehung kann zum Teil sicher unter diese Aufgabe subsummiert werden, ist also als Familienpolitik zu verstehen. Sie ist darüber hinaus aber genau so auch als Kinder- und Jugendhilfe-, Bildungs- und Sozialpolitik zu sehen. Und hier beginnt das Problem. Nicht nur handelt es sich damit um ein ausgesprochen breites Feld, das aufgrund seiner Komplexität in der Regel nur punktuell bearbeitet und dementsprechend durchdrungen wird⁸. Zugleich sind die

⁸ So sind beispielsweise allein die Träger- oder Finanzierungsstrukturen im Bereich frühkindlicher Bildung so kompliziert, dass sie auch als „Labyrinth“ (Wehrmann 2007) oder „Verwaltungsdschungel“ (Bock-Famulla 2005) bezeichnet werden.

Trennmauern zwischen den verschiedenen Akteursgruppen und Steuerungsroutinen der unterschiedlichen Policybereiche so hoch, dass Absprachen bzw. sogar konzeptionelle Überschneidungen beispielsweise zwischen Schul- und Familienpolitik in der Praxis lediglich als Ausnahme von der Regel bezeichnet werden können. Eine „Politik aus einem Guss“ im Sinne der Kinder und Jugendlichen ist dabei nicht erkennbar. Die Handlungsfelder werden stattdessen getrennt in den Blick genommen und genießen unterschiedliche öffentliche Aufmerksamkeit und Prioritätensetzung.

2. Herausforderung: Versäulung statt Vernetzung als grundlegendes Handlungskriterium

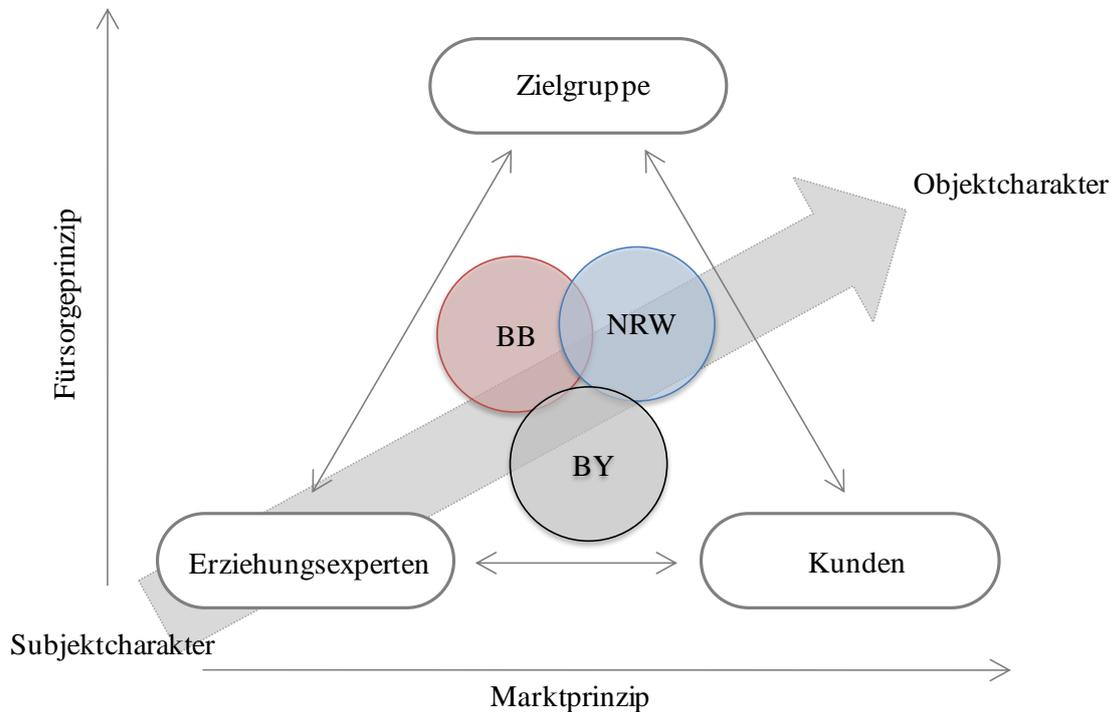
Die bisher die Organisation der Politik stark prägende Versäulung unterschiedlicher Policybereiche als ein grundlegendes Handlungskriterium ist beispielhaft zwischen Kinder- und Jugendhilfe auf der einen und dem Schulsystem auf der anderen Seite zu beobachten. Nicht nur fallen insbesondere in vielen westdeutschen Bundesländern große Unterschiede in den Konzeptionen und den verwendeten Bildungsbegriffen von Kinder- und Jugendministerium sowie Kultus- und Schulministerium auf, die dafür sorgen, dass Politikansätze und auch Reformen konzeptionell nicht hinreichend miteinander verknüpft werden. Darüber hinaus zeigt sich auf kommunaler Ebene immer wieder, dass die „geforderte Verknüpfung von Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung im Sinne einer sozialraumorientierten Bedarfsplanung häufig sehr durch die schwierige Zusammenarbeit zwischen den Akteuren aus Jugendhilfe und Schulbereich beeinträchtigt ist“ (Hehl 2011: 357). Zwar hat die Vernetzung und verstärkte Kooperation von Akteuren in vielerlei Hinsicht in den vergangenen Jahren zugenommen und tut dies weiterhin. Verwaltungsintern wie -übergreifend sind aber strukturelle Faktoren offenbar noch nicht hinreichend auf die neue Verbindung von Bildung, Betreuung und Erziehung abgestimmt (s. u.a. ebd.: 357f).

3. Herausforderung: Die widersprüchliche Rolle der Eltern und die Sichtweise von Familien in den Policyansätzen

„Aufwachsen in öffentlicher Verantwortung“ betitelte der Elfte Kinder- und Jugendbericht 2002 (BMFSFJ (Hrsg.) 2002) seine Darstellung der Lebenssituation junger Menschen und der Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland und prägte damit ein wegweisendes Schlagwort für die Entwicklung der Humanvermögensbildung in Deutschland. Trotz (vielleicht auch wegen) einer stärkeren öffentlichen Verantwortung für den Bereich der Humanvermögensbildung gewinnen die Eltern als Akteure in diesem Policyfeld eine immer stärkere Bedeutung. Dies betrifft nicht nur die Tatsache, dass die wachsende Elternnachfrage unter anderem als eine der Ursachen für einen Ausbau öffentlicher Bildungs- und Betreuungsangebote angesehen werden kann. Die Bundesländer eint zudem in ihren familienpolitischen Aktivitäten die gleiche Zielstellung, nämlich die, die Familie als Erziehungsort zu stärken und die große Differenz zwischen der elterlichen Rechtsposition und ihrer Gestaltungsmacht anzugleichen (s. Hehl 2011: 237ff). Wie die folgende Grafik verdeutlicht, werden die Eltern dabei im Bereich der Kindertagesbetreuung in unterschiedlichen Rollen angesprochen: als „Kunden“ ebenso wie als „Zielgruppe von Angeboten“ bzw. hinsichtlich des Ausbaus von Bildungspartnerschaften als „Erziehungsexperten“. Diese Ansprache variiert in drei untersuchten Bundesländern, wobei Bayern und Brandenburg zwei Pole eines Familienverständnisses markieren: Während Eltern in Bayern besonders als „Erziehungsexperten“ und „Kunden“ gesehen und angesprochen werden, sind sie in Brandenburg eher als „Zielgruppe

von Angeboten“ im Blick. Hier deutet sich ein unterschiedliches Verhältnis von Familie und Staat an, das auch an anderer Stelle sichtbar wird (s. Hehl 2011: 359f).

Abb. 3: Charakter der Elternsprache in drei Bundesländern



Quelle: Hehl 2011: 292.

4. Herausforderung: Der Widerspruch zwischen hohen Professionalitätsansprüchen an das Personal und geringer gesellschaftlicher Wertschätzung (und Bezahlung)

Das Personal im Gesamtbereich Bildung, Betreuung und Erziehung ist heute vielfachen und hohen Ansprüchen ausgesetzt (s. z. B. Deutscher Verein 2007). Dies betrifft nicht nur die verstärkte Zusammenarbeit mit Eltern und anderen Einrichtungen im Sozialraum (s. z. B. das seit 2007 geltende Kinderbildungsgesetz in Nordrhein-Westfalen, §§ 9, 14,15 KiBiz). Der soziokulturelle Kontext der Arbeit sowie die gegenwärtig stark unterschiedlichen Bedingungen des Aufwachsens von Kindern erfordern von den pädagogischen Fachkräften, insbesondere denen in Kindertageseinrichtungen, eine zunehmend individualisierende und präventive Arbeit mit Kindern und Familien. Dazu notwendige grundlegende berufliche Kompetenzen wie die Fähigkeit zur Beobachtung, Planung, zur kritischen Reflexion eigener Praxis sowie einer vielseitigen Dokumentation von Lernprozessen werden bisher aber weder in der bisherigen Ausbildung von Erzieher/innen noch in der von Lehrer/innen hinreichend berücksichtigt (BMFSFJ (Hrsg.) 2003: 159). Auf Träger- und Einrichtungsebene wird zugleich immer deutlicher, dass die derzeitigen Personalstandards unzureichend sind, um die aktuellen Bildungsanforderungen qualitativ angemessen umzusetzen und zusätzlich Anforderungen an zunehmende Flexibilisierung der Öffnungszeiten abzusichern (s. Diakonisches Werk der EKD 2008: 10).

Damit sind wir bei einem Widerspruch angelangt, der den Bereich der Bildung, Betreuung und Erziehung kennzeichnet, dem nämlich zwischen den hohen Ansprüchen an die Professionalität des Personals auf der einen und der geringen gesellschaftlichen Wertschätzung auf der anderen Seite, wie sie in schlechten Arbeitsbedingungen und insbesondere im früh-

kindlichen Bereich in miserabler Bezahlung zum Ausdruck kommt. Die „Hierarchie in punkto Ausbildung, Bezahlung und letztlich auch die dahinter zum Ausdruck kommende öffentliche Anerkennung verhält sich diametral entgegengesetzt zu der immer stärker ins Blickfeld gerückten Wichtigkeit der frühen Bildungsjahre“ (Rauschenbach 2008: 5). Diese Kluft zwischen den anspruchsvollen Aufgaben des Arbeitsfeldes auf der einen Seite und der vernachlässigten Berufssituation (Qualifizierung, Personalbemessung, Bezahlung) auf der anderen Seite wirkt sich seit Jahren in den Einrichtungen aus, Untersuchungen haben immer wieder auf die schlechten Arbeitsbedingungen insbesondere in Kindertageseinrichtungen⁹ hingewiesen (s. beispielsweise Sturzbecher 1998: 105ff, GEW (Hrsg.) 2007). Auch die derzeit in den Bundesländern intensivierte Anhebung der Erzieherausbildung auf Fachhochschulniveau, die zu einer Schaffung von mannigfachen Fort- und Weiterbildungsangeboten von Fachhochschulen und Hochschulen für Erzieher/innen geführt hat, dürfte ebenso wie ein zweifellos notwendiges intensiviertes Fort- und Weiterbildungssystem beim Ausbau der Professionalität im Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungssystem nur dann hinreichend erfolgreich umgesetzt werden, wenn die Höher- und Besserqualifizierung sich auch tariflich sowie in verbesserten Arbeitsbedingungen niederschlägt.

5. Herausforderung: Die unterschiedlichen und nur punktuell ausreichenden Maßnahmen zur Sicherung der Bildungs- und Betreuungsqualität in Kommunen und Ländern

Bei der steuerungstechnisch wichtigen Frage der Qualitätssicherung im Bereich der Humanvermögensbildung kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, dass Standards in den Ländern und Kommunen relativ willkürlich und teilweise eher aus finanziellen denn auf der Grundlage inhaltlich-konzeptioneller Argumente festgesetzt werden. Zudem scheint die Ausgestaltung auch vom Engagement der Mitarbeitenden von Verwaltung und Politik vor Ort abzuhängen. Anders sind die großen Unterschiede in den Bildungsstandards von Ländern und Kommunen in Deutschland nicht erklärbar, die dazu führen, dass sich kindliches Leben und kindliche Bildungschancen je nach dem Ort ihres Aufwachsens sehr unterscheiden (s. Hehl 2011: 261ff).

Auch der Einsatz von Steuerungsinstrumenten wird in den Ländern sehr unterschiedlich praktiziert, je nach dem Staatsverständnis bzw. auch der politischen Tradition des Bundeslandes. Insbesondere im Elementar- und Primarbereich zeigt sich, dass Unterschiede zwischen den drei Ländern sich weniger an den Zielen und Aufgaben der öffentlichen Einrichtungen festmachen lassen als vielmehr hinsichtlich der Methoden ihrer Umsetzung, der Rolle der verschiedenen Akteure und der rechtlichen Verbindlichkeit von Absprachen (s. ebd.). Einigkeit in der Zielsetzung bedeutet eben keineswegs auch Einigkeit in den politischen Handlungsstrategien (s. Hepp 2006: 241).

Zudem ist festzustellen, dass der Einbezug von Akteuren in die Humanvermögensbildung in den Bundesländern durchaus verschiedenartig gehandhabt wird, wie am Beispiel des Einbezugs außerstaatlicher Akteure in die Humanvermögensbildung deutlich gemacht werden kann (s. dazu Hehl 2011: 347ff). Denn nicht nur auf Bundesebene, sondern auch auf Ebene der Länder wurden in den vergangenen Jahren verstärkt außerstaatliche Akteure in die Humanvermögensbildung einbezogen, wurde der Akteurskreis im Bereich familienpolitischen Handelns kontinuierlich erweitert (s. dazu auch den Beitrag von Juncke in diesem Band). Die

⁹ Neben den geringen Zeitkontingenten für Vorbereitungszeiten werden vor allem die zunehmend befristeten Beschäftigungsverhältnisse und die niedrigen Verdienstmöglichkeiten von Erzieher/innen immer wieder problematisiert.

Bundesländer vertreten dabei offenbar unterschiedliche konzeptionelle Ansätze, wie außerstaatliche Akteure in die Bildung der nachwachsenden Generation eingebunden werden und welche Rolle sie einnehmen sollen. Diese scheinen geprägt durch die politische Akteursstruktur und das Staatsverständnis in dem jeweiligen Bundesland. Ost-West-Unterschiede werden sichtbar mit Blick auf die Stellung freier Träger von Kindertageseinrichtungen und ihre Position im politischen Verhandlungssystem, aber auch hinsichtlich der Rolle der Wirtschaft, wie die folgende Grafik zeigt.

Tab. 3: Einbezug außerstaatlicher Akteure in die Humanvermögensbildung am Beispiel der Wirtschaft

Wirtschaft als...				
	direkt steuernder Akteur			indirekt steuernder Akteur
	Anbieter von Leistungen	Kooperationspartner	Sponsor	Vorantreiber von Entwicklungen
Brandenburg	o	o	–	–
Bayern	+	+	+	++
Nordrhein-Westfalen	+	+	+	+

Ausprägung: schwach (–), mittel (o), stark (+), sehr stark (++)

Quelle: Hehl 2011: 352.

Als Sponsoren bzw. auch Kooperationspartner im Projektbereich sowie teilweise als Partner im Public Private Partnership sind Unternehmen wie Stiftungen in allen drei Bundesländern in die Humanvermögensbildung einbezogen, wobei dies am stärksten in Bayern, am schwächsten in Brandenburg gegeben ist. Das Engagement von außerstaatlichen Akteuren, vor allem Wirtschaftsunternehmen, scheint dabei stark dadurch geprägt zu sein, welche Versorgungslage vor Ort vorzufinden ist. Für die Bereitschaft außerstaatlicher Akteure, insbesondere von Wirtschaftsunternehmen, in die öffentliche Humanvermögensbildung zu investieren, sind offenbar Lücken im staatlichen Netz eine notwendige Bedingung. Daneben scheint die Sichtweise einer nicht-staatlichen Verantwortung im frühkindlichen Bildungs- und Erziehungswesen durchaus förderlich auf die Aktivitäten nichtstaatlicher Akteure zu wirken (ebd.: 352). Die Wirtschaft als Vorantreiber von Entwicklungen, beispielsweise eines verstärkten Ausbaus der Kindertagesbetreuung, scheint vor allem in den westdeutschen Ländern eine bedeutsame Rolle zu spielen. Auch hier zeigt sich, dass nicht-staatliche Akteure insbesondere im Prozess des Agenda-Settings als Motor für Bewegung wirken können (s. dazu auch den Beitrag von Juncke).

6. Herausforderung: Die Nachteile der föderalen Aufgabenteilung bei der Verbindung von Bildung, Betreuung und Erziehung

Die föderale Aufgabenverteilung im Bereich der Humanvermögensbildung stellt durch ihre verflochtene Struktur ein ausgesprochenes Hemmnis bei der Umsetzung politischer Aktivitäten zur Verbindung von Bildung, Betreuung und Erziehung dar. Durch die fehlende Vergleichbarkeit von Daten, die mangelnde Transparenz unter anderem der Finanzströme, insbesondere im Bereich der Jugendhilfe und das Fehlen einer Koordinierungsinstanz werden die Steuerungsaktivitäten der verschiedenen föderalen Ebenen nicht hinreichend aufeinander abgestimmt. Nicht nur die unterschiedlichen Prinzipien des staatlichen Schul- sowie des vom Subsidiaritätsprinzip beherrschten Jugendhilfesystems wirken sich hier negativ aus. Ein

weiterer Nachteil zeigt sich in den unklaren Verteilungsströmen im Bereich der Finanzierung. Was mit den (vor allem von kommunaler Seite ins System gegebenen) Finanzmitteln im Bereich der frühkindlichen Bildung passiert und wie erfolgreich dort gehandelt wird, wird derzeit nur unzureichend kontrolliert (s. Bock-Famulla 2005). Zugleich werden alle politischen Steuerungsbemühungen durch die Vielfalt und mangelnde Vergleichbarkeit von Zahlen und Daten erschwert (s. beispielsweise allein die unterschiedlichen Definitionen in Statistiken). Und nicht nur das: Darüber hinaus findet eine Kooperation und Abstimmung der politischen Aktivitäten mit den Ländern bzw. auch zwischen den Ländern nur in begrenztem Maße statt. Und auch innerhalb der Länder, in der Kooperation zwischen Land und Kommunen, ist der notwendige fachliche Austausch nur in Ansätzen gegeben (Hehl 2011: 361f).

All dies verweist auf die Notwendigkeit verbindlicherer Bundesvorgaben im Bereich der Verbindung von Bildung, Betreuung und Erziehung. Insbesondere mit Blick auf eine zu intensivierende Kooperation von Jugendhilfe und Schule zeigt sich, dass der Verbindlichkeitscharakter der Kooperationsvorgaben weiter ausgebaut werden müsste und der Bundesgesetzgeber seine Gesetzgebungskompetenz hier weiter ausschöpfen sollte¹⁰.

Daneben ist auf die Bedeutung der Kommunen als handlungsrelevante Akteurebene hinzuweisen. Zwar sind auf der kommunalpolitischen Agenda in den vergangenen Jahren vielfältige neue familienpolitische Schwerpunkte aufgetaucht (wie beispielsweise die zunehmende Konzentration auf den Bereich der Kindertageseinrichtungen, die Neuentdeckung des Themas Kinderarmut oder die neue kommunale Verantwortung bei der Schaffung lokaler Bildungslandschaften). Zugleich ist aber ebenso erkennbar, dass die einzelnen Kommunen bisher mit den sich aus ihrer Planungs- und Gewährleistungsverantwortung ergebenden Herausforderungen relativ alleine gelassen werden. Dies führt zu großen kommunalen Unterschieden bei ihrer Bewältigung, je nachdem welche finanziellen Mittel und welches personale Know-How auf kommunaler Ebene verfügbar sind (s. dazu z. B. Gerlach u.a. 2010). Da die föderale Finanzverteilung der wachsenden Aufgabenfülle nicht gefolgt ist, so dass von einem großen Widerspruch zwischen Aufgabenzuwachs auf der einen und Kompetenzordnung im föderalen Entscheidungsprozess auf der anderen Seite gesprochen werden muss (Gerlach 2004: 119), droht für viele Kommunen eine Überforderung. In diesem Kontext zeigen sich die Vorteile der stärkeren Dezentralität (in Form von mehr lokaler Problemangemessenheit und Autonomie), aber auch ihre Nachteile (in Form stärkerer Ungleichheit). Für die Bundesländer stellt sich damit perspektivisch die Aufgabe, die zunehmende Kommunalisierung von Leistungen mit einer stärkeren Unterstützung der kommunalen Ebene zu verbinden, beispielsweise in Form zusätzlicher Finanzmittel für finanzschwächere Kommunen, damit diese nicht immer weiter ins Hintertreffen geraten.

5 Schlussbetrachtungen und Ausblick

Wenn man ausgehend von diesen Herausforderungen organisatorische Reformnotwendigkeiten herleiten möchte, sind verschiedene Punkte zu betonen.

- Zum einen kann die immer stärker werdende Diversifizierung als zweifellos bedeutsamer Indikator in der Policygestaltung betrachtet werden. Die große Vielfalt an Gestal-

¹⁰ Vor allem das SGB VIII wäre hier detaillierter auszugestalten mit Blick auf eine Konkretisierung der institutionellen Zusammenarbeit von Jugendhilfe mit Schule. Hinsichtlich der Ausgestaltung der kommunalen Bildungsplanung sollte auch die Kooperation von Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung konkreter festgeschrieben werden. Und der Verpflichtungsgrad für die Vorhaltung von präventiven Angeboten müsste erhöht werden (Hehl 2011: 367).

tungsmöglichkeiten der verschiedenen Akteure stellt dabei eine große Chance, aber auch ein hohes politisches Risiko dar, jenes nämlich, dass § 72 (2) GG, der die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse betont, in immer größeren Widerspruch zur lebensweltlichen Praxis gerät.

- Wenn sich im Prozess des heutigen Aufwachsens die Schere zwischen Gewinnern und Verlierern weiter öffnet, heißt das zugleich, dass in einer deutlich veränderten Umgebung „das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen neu ausbuchstabiert werden [muss] zwischen dem Prozess des individuellen Erwachsenwerdens auf der einen und dem generellen sozialen Wandel des Kindes- und Jugendalters auf der anderen Seite“ (Rauschenbach 2011: 7). Dies setzt zum einen eine stark normative Ausrichtung der Kinder- und Jugendhilfe voraus, die im Gesamten „auf eine anwaltschaftliche Aufgabenwahrnehmung für die junge Generation verpflichtet“ (Schone u.a. 2010: 5) sein muss. Damit geht eine andere Bedeutsamkeit, eine Aufwertung präventiver Arbeit einher, die vom Rand in den Mittelpunkt politischen Handelns gerückt werden müsste. Zum zweiten ist damit auch eine Querschnittspolitik für Kinder und Jugendliche gefordert, welche die bisherige Versäulung in der Humanvermögensbildung hinter sich lässt und bestehende Politikansätze vernetzt.
- Eine solche Querschnittspolitik, die die unterschiedlichen Ansätze und Akteure aus Familienpolitik, Kinder- und Jugendhilfe und Bildungs- und Sozialpolitik vernetzt und an einem gemeinsamen Konzept zur Humanvermögensbildung ausgerichtet ist, setzt zwangsläufig neue Steuerungsformen und eine Öffnung in die Zivilgesellschaft voraus. Stärker als politisches Handeln früherer Zeiten setzt sie auf „weiche“ Steuerungsinstrumente und eine Steuerung über Anreize und Benchmarks, nicht mehr in erster Linie auf Steuerung als klassische Form interventionistischer Regulierung. Sie impliziert daneben einen Einbezug der inzwischen politisch sehr aktiven zivilgesellschaftlichen Netzwerke, koppelt damit also Organisationen alter und neuer politischer Prägung. Durch diese Akteurserweiterung ist zugleich die Möglichkeit gegeben, Handlungsrestriktionen im föderalen Staatsaufbau zu kompensieren.
- Um darüber hinaus die Rolle der Kommunen als wichtige und immer wichtiger werdende Akteure im Bereich der Humanvermögensbildung zu stärken und ihren Gestaltungsspielraum zu erweitern, ist eine Neuordnung der derzeitigen föderalen Aufgabenteilung notwendig. So müssten finanzielle und strukturelle Reformen eingeleitet werden, um dadurch die Wahrnehmung der kommunalen Steuerungsfunktion zu erleichtern. Auch sind Personalmaßnahmen (Fort- und Weiterbildung, Personalplanungs- und -führungsstrukturen) erforderlich, um die Fachkräfte bei den Veränderungsprozessen hinreichend zu unterstützen.

Die derzeit starke Problemfokussierung der Kinder- und Familienpolitik fördert nicht nur die Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteursgruppen. Sie begünstigt zugleich lösungsorientierte Politikansätze, die unter Überwindung der traditionell starken ideologischen Überbauten in der Familienpolitik als konkrete Problemlösungen daher kommen. Damit die notwendigen Reformen auch im Bereich der Humanvermögensbildung umgesetzt werden können, gilt es, diese konsequent weiterzuentwickeln.

Literatur

- Bertelsmann Stiftung (2005):** Kommunen und Regionen im Demographischen Wandel – Bürgermeisterbefragung 2005. Aktion Demographischer Wandel. Gütersloh. (URL: http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_20164_20165_2.pdf)
- Bock-Famulla, K. (2005):** Finanzierungsansätze zur Steuerung vorschulischer Bildung, Erziehung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen. In: Sachverständigenkommission Zwölfter Kinder- und Jugendbericht (Hrsg.) 2005: Materialien zum Zwölften Kinder- und Jugendbericht. Bd. 2. Entwicklungspotenziale institutioneller Angebote im Elementarbereich. München. S. 173-234.
- Bundesjugendkuratorium (2004):** Bildung fängt vor der Schule an! Zur Förderung von Kindern unter sechs Jahren. Bonn.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.) (2005):** Zwölfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Berlin.
- Dass. (Hrsg.) (2003):** Auf den Anfang kommt es an! Perspektiven zur Weiterentwicklung des Systems der Tageseinrichtungen für Kinder in Deutschland. Weinheim, Basel, Berlin.
- Dass. (Hrsg.) (2002):** Elfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Berlin.
- Bundesministerium für Familie und Senioren (BMFuS) (Hrsg.) (1994):** Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland. Zukunft des Humanvermögens. Fünfter Familienbericht. Bonn.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2007):** Positionspapier des Deutschen Vereins zu den Perspektiven der Ausbildung und der beruflichen Weiterentwicklung von Erzieherinnen und Erziehern. Berlin.
- Diakonisches Werk der EKD (Hrsg.) (2008):** Positionen der Diakonie zur Finanzierung von Kindertageseinrichtungen. Berlin.
- Diskowski, D. (2006):** Begriffe bedenken: Erziehung, Bildung und Betreuung – die Trias. In: Betrifft Kinder 1-02/2006.
- Frank, J. (2004):** Kirchliche Bildungsverantwortung für Kinder und die Zukunft der Kindertageseinrichtungen. Vortrag auf der Fachtagung der BeTA am 3.3.2004 in Berlin. (URL: http://www.weltkindertag-diakonie.de/cms/040303_Berlin_Frank.pdf)
- Gerlach, I. (2004) :** Kommunen als Akteure in der Familienpolitik. In: Robert, Rüdiger; Kevenhörster, Paul (Hrsg.) 2004: Kommunen in Not – Aufgaben- und Finanzverantwortung in Deutschland. Münster. S. 119-142.
- Dies. / Hehl, S. von / Juncke, D. (2010):** Vom Nutzen aktiver Familienpolitik. Wie Kommunen sowie Kreise profitieren können. Gutachten im Auftrag des BMFSFJ. Münster.
- Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) (Hrsg.) (2007):** Wie geht's im Job? KiTa-Studie der GEW. Frankfurt/M.
- Gottschall, K./Pothmann, J. (2011):** Eine Frage der Gerechtigkeit. In: DJI Impulse 1/2011, S. 16-18.
- Hehl, S. von (2011):** Bildung, Betreuung und Erziehung als neue Aufgabe der Politik. Steuerungsaktivitäten in drei Bundesländern. Wiesbaden.
- Heisenberg, W. (1973):** Schritte über Grenzen: gesammelte Reden und Aufsätze. 2. Auflage. München.
- Hepp, G. F. (2006):** Bildungspolitik als Länderpolitik. In: Schneider, Herbert; Wehling, Hans-Georg (Hrsg.) 2006: Landespolitik in Deutschland. Grundlagen, Strukturen, Arbeitsfelder. Wiesbaden. S. 240 – 269.

- Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung GmbH (IES) (1996):** Handbuch zur örtlichen und regionalen Familienpolitik. Hrsg. vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Stuttgart, Berlin, Köln.
- Konsortium Bildungsberichterstattung (2006):** Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. Im Auftrag der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Bielefeld.
- Maykus, S. / Schulz, U. (2006):** Bildung und Förderung junger Menschen in Ganztags Hauptschulen - von der Sozialpädagogik her gesehen. In: Institut für soziale Arbeit e.V. (Hrsg.) 2006: ISA-Jahrbuch zur Sozialen Arbeit 2006. Münster. S. 82 – 103.
- Ministerium für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg (MBSJ) (Hrsg.) (2006):** Qualität brandenburgischer Kindertagesbetreuung. Potsdam.
- OECD (2004):** Die Politik der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Länderbericht der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). (URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/55/58/35125245.pdf>; abgefragt am 13.01.2005)
- Peschel-Gutzeit, L. M. (2008):** Neue gesetzliche Maßnahmen zum Schutz gefährdeter Kinder. In: frühe Kindheit 1/2008, S. 47 – 51.
- Rauschenbach, T. (2011):** Aufwachsen unter neuen Vorzeichen. In: DJI Impulse 1/2011, S. 4-7.
- Ders. (2008):** Gerechtigkeit durch Bildung? In: DJI Bulletin 81, 1/2008. S. 4 – 7.
- Schäfer, G. E. (2008):** Lernen im Lebenslauf. Formale, non-formale und informelle Bildung in früher und mittlerer Kindheit. Expertise für die Enquete-Kommission des Landtages von Nordrhein-Westfalen: "Chancen für Kinder - Rahmenbedingungen und Steuerungsmöglichkeiten für ein optimales Betreuungs- und Bildungsangebot in Nordrhein-Westfalen". Düsseldorf.
- Schone, R. u.a. (2010):** Jugendhilfeplanung in Deutschland. Entwicklungsstand und Planungsanforderungen unter besonderer Berücksichtigung der Planungspraxis in Nordrhein-Westfalen. Ergebnisse einer Erhebung bei den öffentlichen Trägern der Jugendhilfe. Erstellt im Auftrag des ISA Institut für soziale Arbeit e.V. Münster/Westf.
- Spieß, C. K. (1998):** Staatliche Eingriffe in Märkte für Kinderbetreuung. Theorie und Empirie im deutsch-amerikanischen Vergleich. Frankfurt/New York.
- Sturzbecher, D. (Hrsg.) (1998):** Kindertagesbetreuung in Deutschland – Bilanzen und Perspektiven. Ein Beitrag zur Qualitätsdiskussion. Freiburg i.B.
- Tietze, W. (Hrsg.) (1998):** Wie gut sind unsere Kindergärten? Eine Untersuchung zur pädagogischen Qualität in deutschen Kindergärten. Neuwied, Krieffel, Berlin.
- Wehrmann, I. (2007):** Die unübersichtliche Infrastruktur. In: Henry-Huthmacher, Christine (Hg.) 2007: Kinder in besten Händen. Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung in Deutschland. Hg. Von der Konrad-Adenauer-Stiftung. Sankt Augustin/Berlin. S. 39-45.
- Wiesner, R. (2003):** Tagesbetreuung zwischen elterlicher Erziehungsverantwortung, Jugendhilfe und Schule. Stationen auf dem Weg zu einer bedarfsgerechten Versorgung. Antrittsvorlesung anlässlich der Bestellung zum Honorarprofessor an der Freien Universität Berlin, Fachbereich Erziehungswissenschaft und Psychologie am 5.6.2003. Auch erschienen in: Zeitschrift für Sozialpädagogik 2004, Heft 1, S. 45 - 65.

IV. Zur Kooperation von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren der deutschen Familienpolitik – Zwischen Formalität und Informalität

Regina Ahrens

1 Einleitung

Die staatsorganisatorischen Herausforderungen der aktuellen deutschen Familienpolitik betreffen unter anderem die relevanten Akteure sowie die Institutionen des Politikfeldes, aber auch ideenbezogene Aspekte. In allen diesen Bereichen ist es in der deutschen Familienpolitik vor allem seit der Jahrtausendwende zu weitreichenden Veränderungen gekommen. Insgesamt sind zwei gegensätzliche Begriffspaare zu nennen, welche den Wandel charakterisieren: vom Reformstau zu weitreichenden Reformen bzw. von Familialisierung zu De-Familialisierung.

Im Hinblick auf das erste Begriffspaar ist zu konstatieren, dass die deutsche Familienpolitik über einen langen Zeitraum hinweg sowohl von einer schwachen Stellung des Ressorts im politisch-administrativen System als auch von einer wenig ausgeprägten Interessenorganisation im Hinblick auf die Einflussmöglichkeiten nicht-staatlicher Akteure gekennzeichnet war. Nach den Erfahrungen des „Dritten Reichs“ war es das Anliegen der Entscheidungsträger der jungen Bundesrepublik gewesen, die Einflussnahme des Staates und öffentlicher Akteure auf die Familien so gering wie möglich zu halten – auch in Abgrenzung zu den Entwicklungen in der Deutschen Demokratischen Republik (vgl. Augustin-Dittmann 2010). Zwar entwickelten sich bereits Ende der 1960er Jahre Ideen, welche sich später als Reform prägend erweisen sollten (vgl. Mätzke/Ostner 2010), erst durch die sozio-ökonomischen und verfassungsrechtlichen Veränderungen der 1980er und 1990er Jahre kam es allerdings zu einem „wind of change“ in der deutschen Familienpolitik. Weitreichende Reformen, welche nach Peter Hall (1993) als Wandel dritter Ordnung oder Paradigmenwechsel angesehen werden können, lassen sich aber erst für die Zeit nach dem Jahrtausendwechsel beobachten (für das Elterngeld siehe Blum 2010).

Diese Reformprozesse stehen in der deutschen Familienpolitik im Spannungsfeld zwischen (Re-)Familialisierung und De-Familialisierung. Diese Klassifikation bezieht sich auf den Outcome der Reformen, welcher entweder dem Staat/der Öffentlichkeit eine gewichtigere Stellung bei der Erfüllung familialer Funktionen (beispielsweise der Kinderbetreuung) zuspricht oder der Familie selbst. Im ersten Fall spricht man von De-Familialisierung, im zweiten von (Re-)Familialisierung.¹ Jüngere politische Entscheidungen wie die Einführung des Elterngeldes oder der Ausbau der Kinderbetreuungsinfrastruktur betonen die Rolle der Eltern als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie die öffentliche Verantwortung für die Betreuung der Kinder und sind somit – im Gegensatz beispielsweise zu den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts der 1990er Jahre und der damit verbundenen Anerkennung von Familienarbeit im sozialen Sicherungssystem – als de-familialisierend zu werten.

Im Zuge dieser skizzierten Entwicklungen hat sich auch die Akteurslandschaft der deutschen Familienpolitik verändert: Während jahrzehntelang vor allem die C-Parteien und die Kirchen familienpolitisch aktiv waren, ist seit einiger Zeit ein breiteres Spektrum an familienpolitisch

¹ Zur Differenzierung zwischen positiver und negativer Familialisierung und De-Familialisierung siehe Ostner 2010.

relevanten Akteuren aus Politik, Gesellschaft und Wirtschaft zu beobachten (z. B. Gerlach 2010: 143ff.). Aufgegriffen wird diese Entwicklung durch den Ansatz des politisch-administrativen familienpolitischen Systems auf der Bundesebene, welches mithilfe verschiedener Aktionen versucht, die relevanten Akteure verstärkt zusammenbringen, Netzwerke zu bilden und so Synergien zu nutzen. Beispiele hierfür sind das 2006 gegründete Netzwerk „Erfolgsfaktor Familie“ oder die 2004 ins Leben gerufenen „Lokalen Bündnisse für Familie“. Beiden liegt der Gedanke einer Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren zugrunde.

Dieser Netzwerkgedanke wird häufig mit dem Begriff einer „nachhaltigen Familienpolitik“ in Verbindung gebracht. Erklärtes Ziel dieser „nachhaltigen Familienpolitik“ – und damit stimmt sie auch mit der Nachhaltigkeitsforschung überein (vgl. Renn et al. 2007: 74) – ist es, von Seiten der staatlichen Akteure die Partizipation von und Kooperation mit nicht-staatlichen Akteuren zu erhöhen (vgl. z. B. Ristau 2005: 22; BMFSFJ 2006). Bereits eine recht oberflächliche Sichtung der Literatur deutet allerdings darauf hin, dass Anspruch und Realität hier nicht immer übereinstimmen, wie beispielsweise Frank Bertsch, ehemaliger Ministerialrat im Bundesfamilienministerium, konstatiert. Laut Bertsch „isoliert sich [die Familienpolitik des Bundes] seit Langem durch einen ausgesprochenen und unausgesprochenen hegemonialen Führungsanspruch“ (Bertsch 2009: 20f.). Die Initiierung von Netzwerken zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren durch die Bundespolitik wertet er als Konsequenz aus einer „selbstverschuldete[n] Umsetzungsschwäche“ (Bertsch 2009: 21) des Bundes. Bezogen auf die Kooperation zwischen Bund, Ländern und kommunalen Gebietskörperschaften spricht Hötzel (2009) zudem von einer Einwirkung des Bundes „mit Hilfe von Geld und politischer Überlegenheit“ (ebd.: 37) auf die unteren Gebietskörperschaften. Leitfadengestützte Experteninterviews, welche mit familienpolitisch relevanten Akteuren der staatlichen und der nicht-staatlichen Sphäre geführt wurden, zeichnen ein ähnliches Bild: Obwohl einzelne nicht-staatliche Akteure (z. B. die Sozialpartner, siehe Gerlach 2006: 17, und wissenschaftliche Akteure, siehe Bertelsmann Stiftung 2009: 21) im Zuge der Netzwerkpolitik des BMFSFJ an Bedeutung gewonnen zu haben scheinen, bleibt beispielsweise die Durchsetzungsfähigkeit von Interessenverbänden weiterhin eher gering (Gerlach 2010: 38f., 429ff.). Zudem stellt die Zusammenarbeit von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren in Netzwerkstrukturen prinzipiell keine – wie im Diskurs immer wieder betonte – Neuheit dar: Vielmehr ist das politische System der Bundesrepublik traditionell durch eine hohe Beteiligung von gesellschaftlichen Gruppen gekennzeichnet (Bertelsmann Stiftung 2009: 23). So nehmen Vertreter von Interessengruppen beispielsweise regelmäßig – auf der Grundlage gesetzlicher Regelungen – an Anhörungen in den Fachausschüssen des Bundestages teil (ebd.: 28).

Es existieren also formale Vorgaben für das Zusammenspiel zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren. Diese können allerdings durchaus durch informelle Handlungsroutinen beeinflusst oder sogar konterkariert werden. So stellen beispielsweise die Experten der Social Governance Indicators bezogen auf die Anhörungsregelung in den Fachausschüssen des deutschen Bundestages fest: „[T]his process has taken on an increasingly ad-hoc character in recent years, and differs substantially from policy to policy [...] this process has become politicized, with each party tending to invite experts who support their own ideological perspective“ (ebd.: 23 ff.). Formale Regelungen werden also u. U. durch informelle Abläufe umgangen, wie beispielsweise durch die Einsetzung von Regierungskommissionen in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik der Regierung Schröder. Diese dienten nach Einschätzung der Experten der Social Governance Indicators dazu, „to prepare proposals, which also partly served to circumvent the traditional parliamentary and partisan coordination processes“ (ebd.: 23).

Vor dem Hintergrund dieser Diskrepanz zwischen Anspruch und Realität fragt der vorliegende Beitrag nach den Kooperationsbeziehungen von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren der deutschen Familienpolitik im Spannungsfeld zwischen Formalität und Informalität. Denn wie anhand der Zitate aus dem Sustainable Governance Indicators-Report für Deutschland hervorgeht, existieren neben den formalen Vorgaben (z. B. gesetzlich festgeschriebene Beteiligungsregeln von nicht-staatlichen Akteuren) auch informelle Handlungsroutinen (z. B. die Politisierung dieser Ausschussbeteiligung oder die Einsetzung von Expertengremien). Generell gilt also: Was für externe Beobachter zum Thema Kooperation der familienpolitischen Akteure „offiziell“ zu lesen ist, entspricht nicht unbedingt der „Realität“, da die informelle Ausgestaltung eine – häufig für Außenstehende nur schwer zu beurteilende – zweite Seite der Medaille darstellt.

Um diesem informellen Aspekt der Beziehungen dennoch näher zu kommen, fußt dieser Beitrag auf 22 leitfadengestützten Experteninterviews, welche mit Akteuren des politisch-administrativen Systems auf EU-, Bundes- und Länderebene sowie mit Akteuren aus der Wissenschaft und Vertretern von familienpolitisch relevanten Interessenverbänden geführt wurden.

2 Formalität und Informalität

Formalität und Informalität werden häufig als dichotomes Begriffspaar verwendet (vgl. Pannes 2011: 39). Florack und Grunden (2011: 7) verstehen unter Formalität „rechtlich[...] fixierte[...] Funktionen und Kompetenzen“. Als „informell“ bezeichnet beispielsweise Renate Mayntz aus sozialwissenschaftlicher Perspektive im Gegensatz dazu einen Aspekt, der zwar nicht rechtlich normiert, allerdings von einer „dazu befugten Instanz explizit formuliert ist“ (Mayntz 1998: 55). Florack und Grunden weisen ergänzend dazu darauf hin, dass unter dem Begriff Informalität

[i]n der Literatur [...] in der Regel Arbeits-, Kommunikations- und Entscheidungsprozesse verstanden [werden], die sich in Statuten und Geschäftsordnungen nicht widerspiegeln und darum keiner rechtlichen Normierung unterliegen. Durch Routinen und Verstetigung informaler Interaktionen entstehen so informelle Rollen- und Regelungssysteme (Florack/Grunden 2011: 18).

Zugleich warnen sie vor einer zu strikten Abgrenzung der Begriffe Formalität und Informalität und geben zu bedenken, dass sich „[i]n der gesellschaftlichen wie politischen Realität [...] kaum Handlungen [finden lassen], die in Gänze allein auf formale, d. h. rechtlich fixierte Regeln zurückzuführen wären“ (Florack/Grunden 2011: 18). Formalität und Informalität können daher, so die beiden Autoren, immer nur im Bezug zum jeweils anderen gesehen werden.

Der Aspekt der Informalität wurde allerdings über einen langen Zeitraum hinweg in der Politikwissenschaft als Forschungsgegenstand vernachlässigt. Erst für Ende der 1990er Jahre stellt Mayntz (1998: 56) eine Beschäftigung des Faches mit der Funktionalität informeller Prozesse fest. Florack und Grunden sprechen von einem „Perspektivwechsel“ im Sinne eines „neu entfachte[n] politikwissenschaftlichen Interesse[s] an den Steuerungs- und Strategiefähigkeiten politischer Akteure“ (Florack/Grunden 2011: 7), in dessen Zusammenhang auch informelle Strukturen in den Vordergrund des Interesses treten. Mielke bezeichnet diese Berücksichtigung von informellen Strukturen als einen „substantielle[n] Erkenntnisfortschritt in der Sache des Regierungshandelns“ und konstatiert: „[V]ermutlich spielt die eigentliche politische Musik hinter der formalen Fassade im Halbdunkeln der Informalität“ (Mielke 2011: 104). Kropp (2003: 23) versteht Informalität sogar als „Schlüsselkategorie“ bei der Analyse politischer Prozesse. Mielke spricht in diesem Zusammenhang von „informellen

Schleichpfade[n] neben dem offiziellen Dienstweg“ (2011: 93) und gibt zu bedenken: „Informalität ist [...] nicht nur eine wichtige potenzielle Steuerungsressource im Regierungsgeschäft, sie kann sich oft auch zu einem beträchtlichen Steuerungshemmnis entwickeln“ (ebd.: 95).

Unter Berücksichtigung dieser Tatsache fragt die Regierungsforschung danach, welchen Einfluss Informalität auf politische Entscheidungsprozesse nimmt. Pannes (2011: 35) konstatiert dabei grundsätzlich, „dass Informalität weniger ein ‚anderes Regieren‘ konstituiert, sondern vielmehr eine notwendige, wie auch alltägliche Komponente des Regierens oder auch des allgemeinen politischen Handelns darstellt.“ Sie geht davon aus, dass informelles Handeln (1) formale Vorgaben konkretisieren kann, (2) bestehende Lücken in formalen Strukturen ergänzen kann, (3) formale Regeln umgehen bzw. von ihnen abweichen oder (4) diese komplett ersetzen bzw. missachten kann (Pannes 2011: 51). In eine ähnliche Richtung gehend unterscheidet Renate Mayntz (1998: 56) „zwei Kategorien informaler Phänomene“: Die „Verhaltens- oder Verfahrensweisen“ und die „Beziehungsstrukturen“. In Bezug auf letztere geht sie davon aus, dass die Beziehung zwischen den handelnden Akteuren von Informalität geprägt ist. Bei der Informalität von Verhaltens- oder Verfahrensweisen nimmt sie an, dass im Rahmen von Entscheidungsprozessen Informalität aufgrund der Grenzen der vorhandenen formalen Strukturen eine Rolle spielt.

Als Beispiel von informellen Handlungsroutinen und deren Auswirkungen auf politische Entscheidungsprozesse können die Sozialstaatskommissionen, die unter der Regierung Schröder eingesetzt wurden, gesehen werden. Lamping (2006: 233) spricht in diesem Zusammenhang von einem „temporären Formen-, Funktions- und Bedeutungswandel der Politikberatung in Deutschland“, der von der Hartz- und Rürup-Kommission eingeläutet und von einer „Wissens- und Legitimationszufuhr von außen“ geprägt worden sei. Beide Kommissionen seien „als funktionale Äquivalente der Regierungspolitik konzipiert“ (ebd.: 233) gewesen, mit der Funktion, Politik nicht (nur) zu beraten, sondern auch zu gestalten. Um mit Pannes (2011) zu sprechen, wurden hier formale Regeln bewusst und weitgehend umgangen.

Allerdings sucht man bisher noch vergeblich nach einheitlichen Begriffsdefinitionen und Analysemethoden in der politikwissenschaftlichen Informalitätsforschung. Dieses Fehlen einer einheitlichen Definition trägt dazu bei, dass „Informalität“ weiterhin sowohl im wissenschaftlichen als auch im alltäglichen Sprachgebrauch vielfach als Synonym für „Illegalität“, „Klüngel“ o.ä. verstanden wird. Und die Analyse informeller Strukturen und Handlungsroutinen gestaltet sich tatsächlich ungleich schwieriger als die Untersuchung formaler – i. d. R. schriftlich festgelegter – Beziehungen, denn „informell“ bedeutet ja gerade, dass Außenstehende nur schwerlich Einblicke in die Geschehnisse erlangen können.²

Die Verwertung von Analyseergebnissen aus leitfadengestützten Experteninterviews erlaubt einen explorativen und damit passenderen Zugang zu diesem Forschungsfeld als quantitative Methoden der empirischen Sozialforschung. Allerdings muss beachtet werden, dass im Zuge solcher Interviews die befragten Akteure geneigt sein mögen, beispielsweise aus „dem Wunsch nach Selbstdarstellung und Selbstinszenierung“ (Mielke 2011: 94) heraus, Begebenheiten in ihren Berichten zu „schönen“.

² Zudem müssen bei einer differenzierten Betrachtung der informellen Handlungsroutinen auch die jeweils unterschiedlichen Logiken der untersuchten Akteure berücksichtigt werden. Mielke (2011: 96) weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Voraussetzungen für informelle Handlungsroutinen in den Bundesländern andere sind als auf Bundesebene.

3 Staatliche und nicht-staatliche Akteure in der Familienpolitik

Um die Kooperationsbeziehungen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren der deutschen Familienpolitik also sowohl unter Berücksichtigung der formalen als auch der informellen Perspektive zu beleuchten, werden hier zunächst die rechtlich festgeschriebenen Regelungen dargestellt, bevor es zur Thematisierung der (informellen) Ausgestaltung dieser Abläufe kommt.

Zwischen formalen Vorgaben...

Auf der Grundlage formaler Regelungen ist die Kooperation zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren – wie Interessenverbänden und Wissenschaftlern – in zwei Phasen des Gesetzgebungsprozesses niedergeschrieben. Rechtliche Grundlagen hierfür sind die GGO (Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien) sowie die GO-BT (Geschäftsordnung des Bundestages).

Im vorparlamentarischen Stadium der Gesetzgebung haben nicht-staatliche Akteure eine rechtlich festgeschriebene Möglichkeit zur Einflussnahme auf den Inhalt des Gesetzesentwurfs. Da der Großteil der Gesetzesentwürfe von der Regierung stammt³ und laut § 44 GGO das jeweils zuständige Bundesministerium im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung dazu verpflichtet ist, „Angaben der beteiligten Fachkreise und Verbände“ einzuholen, bietet sich hier eine umfassende Möglichkeit der Einflussnahme. Laut. Der § 47 schreibt darüber hinaus eine „rechtzeitige[n] Beteiligung von Zentral- und Gesamtverbänden sowie von Fachkreisen“ fest, wenn „ihre Belange berührt sind.“ Allerdings bleiben „Zeitpunkt, Umfang und Auswahl [...], soweit keine Sondervorschriften bestehen, dem Ermessen des federführenden Bundesministeriums überlassen“ (§ 47, Abs. 3 GGO).

Zu einem späteren Zeitpunkt – wenn der Gesetzesentwurf bereits das offizielle Gesetzgebungsverfahren durchläuft – haben die Fachausschüsse des Bundestages „the right to summon experts or speakers from lobbying and other interest organizations. This right is regularly used in the Federal Assembly“ (Bertelsmann Stiftung 2009: 28). Dies gilt allerdings nur für öffentliche Ausschusssitzungen. Grundlage für die öffentlichen Sitzungen ist § 70 GO-BT. Laut Abs. 1 § 70 GO-BT obliegt die Öffnung der Sitzungen dem Ausschuss, welcher „Sachverständige[...], Interessenvertreter[...] und andere[...] Auskunftspersonen“ auswählt und ihnen „[z]ur Vorbereitung einer öffentlichen Anhörung [...] die jeweilige Fragestellung übermittel[t].“ Auch hier werden allerdings keine Vorgaben in Bezug auf den zeitlichen Ablauf gemacht.⁴

Über das (vorparlamentarische Stadium des) Gesetzgebungsverfahren(s) und die dafür relevanten formalen Regelungen in Bezug auf die Kooperation zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren hinaus ist der finanzielle Aspekt der Beziehung zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren erwähnenswert: Denn „Leistungsentgelte der Sozialversicherungen und die direkten und indirekten Zuwendungen der öffentlichen Hand [bilden] die wichtigste Finanzierungsquelle“ (Zimmer 2007: 403) von Dritte-Sektor-Organisationen, wie bei-

³ Von den 616 in der 16. Wahlperiode vom Bundestag verabschiedeten Gesetze gehen 79,2 Prozent auf Regierungsvorlagen zurück (Deutscher Bundestag 2010).

⁴ Im Dezember 2011 hat der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages eine Änderung der §§ 69 und 70 GO-BT hinsichtlich der Stärkung der Rechte kommunaler Spitzenverbände im Gesetzgebungsverfahren beschlossen (Ausschuss-Drucksache 17-G-5/4). Diese Änderung betrifft allerdings lediglich die Zusammenarbeit staatlicher Akteure und lässt die Frage nach dem Einfluss nicht-staatlicher Akteure außen vor.

spielsweise Hochschulen. Über die Vergabe von Drittmitteln finanziert das politisch-administrative System darüber hinaus nicht nur Forschung und Lehre als Ganzes, sondern auch einzelne Wissenschaftler oder Institute: Zwischen Oktober 2009 und April 2011 vergab das BMFSFJ Gutachten, Beraterverträge und Aufträge für externe Expertisen im Umfang von knapp zweieinhalb Millionen Euro (Deutscher Bundestag 2011a: 6ff.). Etwa in der gleichen Größenordnung fördert der Bund im Rahmen des Kinder- und Jugendplans (KJP) die Spitzenverbände der Wohlfahrt (jährlich zwischen 2,2 und zweieinhalb Millionen Euro); hinzu kommen „Zuwendungen für Führungs-, Koordinierungs- und Beratungsaufgaben“ (Deutscher Bundestag 2011: 4) in Höhe von insgesamt rund 18 Millionen Euro pro Jahr.

...und informellen Handlungsroutinen

Wie die Ausführungen zeigen, ist das politisch-administrative System aus formaler Sicht nicht nur dazu verpflichtet, die nicht-staatlichen Akteure in den Gesetzgebungsprozess einzubinden, sondern tritt auch als wichtiger Finanzier der gesellschaftlichen Sphäre auf. Dennoch – oder gerade deshalb – können staatliche und nicht-staatliche Akteure nur in den wenigsten Fällen als gleichberechtigte Partner angesehen werden. Aus formaler Sicht gilt vielmehr das Prinzip „Legitimation durch Wahl“ – welches allerdings durch informelle Handlungsroutinen relativiert wird. Denn wenn Entscheidungen des politisch-administrativen Systems tatsächlich umgesetzt werden sollen, ist die Beteiligung von betroffenen Akteuren und Multiplikatoren (d. h. auch nicht-staatlichen) häufig von großer Relevanz: In Bezug auf die Kooperation mit wissenschaftlichen Akteuren können sich beispielsweise – wie oben anhand des Beispiels der Schröder'schen Regierungskommissionen aufgezeigt – u. U. Vorteile für das politisch-administrative System ergeben. Auch hier zeigt sich also: Kooperation findet abgesehen von den formalen Vorschriften auch auf einer informellen Ebene statt. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Startpositionen von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren ungleich verteilt sind: Während für Letztere die Zusammenarbeit mit anderen existenziell ist, wenn sie ihre politischen Interessen in Form von Gesetzen durchsetzen wollen, sind Kooperationsbeziehungen für Erstere u. U. nur in speziellen Situationen (z. B. bei Unstimmigkeiten zwischen den Koalitionsfraktionen) besonders attraktiv.

Zahlreiche informelle Beziehungsstrukturen, von denen einige im Laufe der Zeit (quasi-) institutionalisiert wurden, charakterisieren vor diesem Hintergrund das Zusammenspiel von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren. Beispiele sind neben unterschiedlichen Projektarbeiten (wissenschaftliche) Beiräte (z. B. der Berliner Beirat für Familienfragen⁵) oder (lokale) Netzwerke (z. B. Lokale Bündnisse, Erfolgsfaktor Familie). Auch wenn beispielsweise im Rahmen der Lokalen Bündnisse für Familie die involvierten politisch-administrativen Akteure häufig die Rahmenbedingungen vorgeben, indem sie das Bündnis beispielsweise personell, organisatorisch und finanziell unterstützen, so sind aus inhaltlicher Sicht dennoch unterschiedliche – sowohl staatliche als auch nicht-staatliche – Akteure beteiligt, die zum Großteil an konkreten – selbst gewählten – Projekten zum Thema Familienbewusstsein arbeiten. Unter Bezugnahme auf Pannes (2011: 43) können diese Netzwerke als „[k]ollektive Informalität“ verstanden werden, deren Ziel in „der Einflussmaximierung durch Kooperation“ (Pannes 2011: 44) liegt.

⁵ Der Berliner Beirat für Familienfragen ist ein vom Berliner Senat berufenes Gremium, welches aus Vertreterinnen und Vertretern gesellschaftlicher Akteure (z. B. Verbände, Politik, Wissenschaft, Kirchen, Wirtschaft und Zivilgesellschaft) zusammengesetzt ist und den Senat in familienpolitischen Fragen berät.

Speziell für den Bereich der Wissenschaft ist für die letzten Jahre eine verstärkte Zusammenarbeit mit dem politisch-administrativen System zu konstatieren (vgl. Strohmeier/Schultz 2005): Hier kann von einer Objektivierung und Professionalisierung der Familienpolitik im Zuge wissenschaftlicher Evaluierung und Messbarmachung gesprochen werden (vgl. Ahrens 2012: 97ff.), welche unter anderem im Hinblick auf die Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen zu beobachten sind. Ziel dieses vom BMFSFJ und BMF in Auftrag gegebenen und finanzierten umfassenden wissenschaftlichen Ansatzes ist es, politische Entscheidungen und Maßnahmen über wissenschaftliche Forschungsvorhaben mess- und bewertbar zu machen.

Nicht-staatliche Akteure werden also über die oben beschriebenen formalen Regelungen in Bezug auf das vorparlamentarische Stadium der Gesetzgebung bzw. auf den Gesetzgebungsprozess hinaus in zahlreichen Fällen in politisch-administrative Entscheidungsprozesse einbezogen. Allerdings drängt sich die Vermutung auf, dass dies besonders dann geschieht, wenn die politisch-administrativen Entscheidungsträger Unterstützung bei der Konsensfindung bzw. bei der Legitimierung ihrer Entscheidungen benötigen oder mit finanziellen Schwierigkeiten zu kämpfen haben. Einen Hinweis hierauf gibt die weiter oben beschriebene Praxis der Einsetzung von Regierungskommissionen in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik.

Anhand dieser Ausführungen wird in jedem Fall deutlich, dass auch in der deutschen Familienpolitik informelle Handlungsroutinen die formalen Gegebenheiten ausfüllen, ergänzen, umgehen können. Einen tieferen Einblick in die formalen und informellen Kooperationsbeziehungen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren der deutschen Familienpolitik bietet nun die Analyse von 22 leitfadengestützten Experteninterviews.⁶

4 „Gefälligkeitswissenschaft“ und „Alibiveranstaltung“? Die Beziehungen von staatlichen und nicht-staatlichen familienpolitischen Akteuren

Um beide Facetten der Beziehung zu beleuchten, wird an dieser Stelle eine qualitative Netzwerkanalyse durchgeführt.⁷ Der Begriff „qualitativ“ kann hier im zweifachen Sinne verstanden werden: Einerseits in Abgrenzung zur „quantitativen“ Netzwerkanalyse, bei der vor allem die Anzahl der Verbindungen interessiert und bei der diese Verbindungen standardisiert abgefragt werden, andererseits weil hier die subjektiv empfundene Qualität der Kooperation im Mittelpunkt des Interesses steht.

Wie vor allem im Zuge der Darstellung der formalen Vorgaben bezogen auf den (vorparlamentarischen) Gesetzgebungsprozess deutlich geworden ist, haben die hier untersuchten familienpolitischen Akteure (d. h. das politisch-administrative System, die familienpolitikorientierte Wissenschaft und die familienpolitisch relevanten Verbände) ungleiche Startpositionen, die sich mit ihrer Stellung im politischen System der Bundesrepublik erklären lassen: Während die politisch-administrativen Akteure ihre Legitimation direkt und/oder indirekt durch Wahlen beziehen, können Wissenschaft und Verbände sich lediglich auf ihre Expertise bzw. auf die von ihnen vertretenen Interessengruppen berufen. Arbeiten diese Akteure also beispielsweise in Netzwerken zusammen, kann in Anlehnung an Provan/Kenis (2007) davon ausgegangen werden, dass das Outcome dieser Netzwerke nicht nur von der Governance-

⁶ Die Interviews wurden zwischen 2009 und 2010 mit Vertreterinnen und Vertretern von Politik und Verwaltung auf EU-, Bundes- und Länderebene sowie mit Akteuren aus der Wissenschaft und Vertreterinnen und Vertretern von familienpolitisch relevanten Interessenverbänden geführt und dauerten im Durchschnitt ca. eine Stunde.

⁷ Für weiterreichende Ausführungen siehe Ahrens 2012.

Form des Zusammenschlusses und von der Effizienz abhängt, sondern auch von möglichen Spannungen im Netzwerk. Auf solche Spannungen wurde von Seiten der befragten Akteure häufig Bezug genommen, wenn es um die Qualität der Kooperationsbeziehungen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren ging. Diese wurden allerdings von den staatlichen und den nicht-staatlichen Akteuren teilweise anders beurteilt. Interessant ist: Während die staatlichen Akteure eher angaben, die Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Akteuren habe sich in den letzten Jahren tendenziell verbessert (z. B. B3, L3)⁸, stellten die befragten nicht-staatlichen Akteure fest, die Qualität der Kooperation sei im Verlauf der Zeit schlechter geworden (z. B. VV1, VV2, VV6, W2).

In Bezug auf das Thema Kooperation erscheint es grundsätzlich sinnvoll, zwischen horizontalen und vertikalen Kooperationsstrukturen zu unterscheiden. Vertikal meint hier eine Kooperation zwischen Akteuren mit unterschiedlichen inhaltlichen oder funktionellen Hintergründen, horizontal eine Kooperation zwischen Akteuren mit ähnlichen inhaltlichen und/oder funktionellen Hintergründen.

Aufgrund der beschriebenen ungleichen Ausgangspositionen können die Kooperationsbeziehungen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren der deutschen Familienpolitik allerdings nur in Ausnahmefällen unter dem Aspekt der horizontalen Kooperation gesehen werden: Sowohl die ihnen zugrunde liegenden Logiken als auch die jeweiligen Arbeitsweisen unterscheiden sich zu sehr, als dass eine Kooperation „unter Gleichen“ wahrscheinlich ist. Dies wird von den Interviewpartnern bestätigt:

Also weil das ist eigentlich keine Zusammenarbeit. Mit Regierung. Das ist ein Austausch von Interessen, ein Austausch von Positionen. Aber es ist eigentlich keine Zusammenarbeit. Das braucht man sich eigentlich nicht – sage ich jetzt – braucht man sich eigentlich nicht wirklich vorzumachen. Ich glaube da wäre man auf dem Holzweg (VV9; vgl. auch VV1, W1).

Ein detaillierterer Blick auf die Interviewergebnisse bekräftigt diese Einschätzung: Die befragten familienpolitischen Akteure weisen unter Bezugnahme auf die Aspekte „Asymmetrie“, „Legitimationsdruck“ und „Zeitdruck“ darauf hin, dass die nicht-staatlichen Akteure „nur so schlagkräftig sein [können] wie Politik sie ernst nimmt“ (VV7) und daher vor allem die informelle Ausgestaltung der Beziehungen von Relevanz ist.

Da Ressourcen – beispielsweise Geld oder Macht – in vertikalen Kooperationsbeziehungen asymmetrisch zwischen den Akteuren verteilt sind, hat dies Auswirkungen auf ihre Zusammenarbeit, wie sich anhand des folgenden Zitats erahnen lässt:

[Das Prinzip der Zivilgesellschaft] ist im Grunde genommen nichts anderes als eine riesengroße Bescheißerei des Staates. Weil der Staat und die Regierung die eigentlich einzig Legitimierten sind, um Entscheidungen zu treffen und um die auch umzusetzen. Die werden dadurch ausgehebelt. [...] Es ist so, dass dieser Dialog mit der Zivilgesellschaft überstrapaziert wird. Und manchmal muss das nicht sein. Wir müssen auch nicht jeden anhören. Ich bin ja deswegen gewählt als Abgeordneter um das durchzusetzen was ich machen möchte und weil ich weiß, was ich machen möchte, muss ich mich jetzt nicht mehr mit tausend NGOs auseinandersetzen (EU1).

Dieses Zitat lässt bereits vermuten, dass eine (subjektiv als positiv bewertete) Kooperationsbeziehung zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren nur schwer zu erreichen ist. Ergänzend dazu thematisieren die Interviewpartner auch die Asymmetrie in Bezug auf die

⁸ Bei den Kürzeln handelt es sich um anonymisierte Bezeichnungen der Experteninterviews: „B3“ bedeutet hierbei „drittes Interview mit einem Akteur der Bundesebene“. „L“ steht für „(Bundes-)Land“, „EU“ für „Europäische Union“, „VV“ für „Verbände und Vereine“ und „W“ für „Wissenschaft“.

finanziellen Ressourcen (und daraus resultierende Abhängigkeitsverhältnisse) als Faktor für die Qualität von Kooperationsbeziehungen. Die befragten Akteure der nicht-staatlichen Sphäre geben an, es könne vor diesem Hintergrund gar zu einer Situation kommen, in welcher der geldgebende Akteur den finanziell Abhängigen inhaltliche Vorgaben zu machen versucht und beschreiben den Einfluss dieses Abhängigkeitsverhältnisses auf die Kooperation folgendermaßen:

Und da merken wir eben auch, dass zunehmend dort die Daumenschrauben angezogen werden. Dass man eben so durchblicken lässt: Wenn ihr nicht da mehr macht, mit uns besser zusammenarbeitet, dann müssen wir mal überlegen wie das eigentlich mit den ganzen Förderungen aussieht. Man sagt das nicht ‚Wir kürzen das‘ oder so aber man lässt das immer so nebenbei so mit fallen. Und das beunruhigt natürlich auch die Verbände. Das betrifft also nicht bloß [den Arbeitgeber des Interviewpartners] sondern es gibt auch eine gewisse Unruhe bei den anderen weil wir alle ja von diesen Finanzen abhängig sind (VV3).

Das Selbstverständnis der nicht-staatlichen Akteure widerspricht dieser Vorgehensweise, wie das folgende Zitat zeigt:

Wir lassen uns nicht instrumentalisieren, bloß weil wir Geld bekommen. Weil wir machen ja auch was für dieses Land. Und das allein ist es ja schon wert, Geld zu bekommen. Was soll man da jetzt noch mehr tun oder sich mehr in den Dienst sozusagen des Staates stellen? Wir sind freie Träger und insofern halt auch frei in unseren nicht nur Meinungsäußerungen, sondern halt auch durchaus frei in der Gestaltung unserer Schwerpunktthemen (VV9; vgl. auch VV2, VV3).

Bezogen auf die Beziehung zwischen wissenschaftlichen Akteuren und dem politisch-administrativen System sprechen einige der befragten Akteure vor dem Hintergrund dieser finanziellen Asymmetrien gar von einer „Gefälligkeitswissenschaft“ (VV3; siehe auch VV4).

Was das Verhältnis von Formalität und Informalität angeht, so geben die Interviews einen Hinweis darauf, wie bedeutsam informelle Regelungen und Absprachen sind. Als Vertreter des politisch-administrativen Systems räumt ein Interviewpartner beispielsweise ein, die Beteiligung nicht-staatlicher Akteure im legislativen Prozess beschränke sich teilweise auf die engen formalen Vorgaben: Besteht unter den Regierungsfractionen Einigkeit, werde den formalen Vorgaben zwar Rechnung getragen, die von nicht-staatlicher Seite aus geäußerten Meinungen aber eher nicht berücksichtigt. Im umgekehrten Fall sei eine Berücksichtigung der Äußerungen von Verbänden und Wissenschaftlern sehr viel wahrscheinlicher (B5). Ein Interviewpartner erläutert die Folgen dieser Praxis für die nicht-staatlichen Akteure:

[F]rüher war es oft so wenn Gesetzesvorhaben in Gang waren, dann sind die Verbände eingeladen worden zu Anhörungen, dann hat man gemeinsam mit den Verbänden echt noch was an den Gesetzesentwürfen auch geändert. Dann hat man wirklich richtig inhaltliche Arbeit gemacht mit den Verbänden. Das ist heutzutage ganz, ganz selten der Fall. Meistens ist es so, man macht eine Anhörung, das ist eine reine Alibiveranstaltung. Da hat man den Gesetzesentwurf, dann schreiben alle Stellungnahmen dann wird man da eingeladen, jeder sagt etwas anderes und am Ende wird gesagt: Naja, es sagen eh alle etwas anderes also können wir das gleich so lassen, wie es ist und dann geht das so durch. Also man ist nicht mehr bereit, wirklich auch inhaltlich sich mal zu öffnen und auch mal wirklich zu fragen, ist da nicht was dran auch an den Argumenten der anderen, sondern es gibt eben sehr schnell die vorgefasste Meinung und die muss möglichst PR-mäßig gepusht werden. Es geht auch um Erfolg. Auch innerhalb der Bundesregierung. Jeder Minister, also auch die Frau von der Leyen, will gut dastehen. Es geht darum, dass man in der Öffentlichkeit populär ist. Das spielt eben alles doch eine große Rolle. Das ist natürlich für diejenigen, die eher inhaltlich ausgerichtet sind dann schon auch eine Verusterfahrung (VV3; siehe dazu auch VV1, VV6).

Eine weitere Einflussgröße auf die Qualität von Kooperation zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren wird damit bereits angesprochen: Der unter anderem durch die Öffentlichkeit hervorgerufene Legitimationsdruck. Ein ständig wachsender Legitimationsdruck, der vor allem die staatlichen Akteure betreffe, beeinflusse auch die Beziehung zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren der Familienpolitik, so die Interviewpartner (L3, W3, VV1, VV7). Unter anderem (antizipierte) Wahlergebnisse führen dazu, dass „[ü]berwiegend [...] heiße Luft gemacht“ wird (VV1). Ein anderer Interviewpartner beschreibt das Verhalten staatlicher Akteure noch zugespitzter, indem er erläutert

dass es also im Familienministerium zum Teil so eine PR-Politik gibt. Wo es also darum geht, Dinge gut zu verkaufen und das auch manchmal auf Kosten der Seriosität. Und das ist das was uns ärgert. Und was ich als ich hier anfing erst gar nicht so richtig wahrhaben wollte. Man denkt: OK, so ein Verband der regt sich halt auf, ist auch klar, die Verbände müssen auch ein bisschen mitmachen. Aber wenn man dann doch das so mitkriegt mit der Zeit wie es so richtig läuft, ist das eben doch in vielen Bereichen so. Das hängt auch wieder ab vom Thema und von den konkreten Personen aber muss man schon sagen, es geht oft darum, eine fette Schlagzeile zu erzielen und dann werden Dinge einfach auch verkündet, die noch gar nicht richtig ausgereift sind (VV3).

Es handelt sich hierbei allerdings um eine allgemeine – politikbereichsübergreifende – Entwicklung, wie ein Interviewpartner aus dem wissenschaftlichen Bereich feststellt:

Wir brauchen schnelle Erfolge, wir brauchen Wählergunstpunkte. [...] Also da treffen zwei politische Logiken aufeinander. Eine inhaltliche Logik, die auch ernsthafte, gute Vorschläge entwickelt. Und eine Wählergunst-Erfolgslogik. Die prallen aufeinander und die vertragen sich nicht immer. Und diese zweite Logik – wie vermarkte ich mich gut? – die ist stärker geworden. Und das ist nicht das Problem von Personen, auch nicht das Problem einer Frau von der Leyen. Das ist, fürchte ich, ein Trend in westlichen Gesellschaften, dass Politik ihren Charakter verändert (W2).

Wissenschaft und Politik, so die befragten Akteure, folgten unterschiedlichen Logiken – es könne kein partnerschaftliches Verhältnis zwischen beiden entstehen (W1). Viele der Interviewpartner beurteilen zwar die Intensivierung der Beziehungen zwischen Wissenschaft und Politik grundsätzlich positiv (z. B. B5, L2, L4, VV2, VV4, VV7). Allerdings werden sowohl die Durchführung (z. B. L1, VV7) als auch der Umgang mit den Ergebnissen von Auftragsforschungen kritisiert. Einige Interviewpartner sprechen von „Hofberichterstattung“ (W2), „Zahlenspielerereien“ (B1), von „geschönten“, „parteilichen“ oder „getuneten“ Gutachten unter der Verwendung „übelster Sozialprosa“ (B6, VV6, VV9, VV1, VV2, VV4, VV4).

Bezogen auf das Verhältnis von Formalität und Informalität in den Kooperationsbeziehungen bedeutet dies, dass selbst wenn im Rahmen von Projekten, Beiräten etc. verstärkt zusammengearbeitet wird, die unterschiedlichen Logiken des politisch-administrativen Systems und der wissenschaftlichen bzw. verbandlichen Akteure doch konstituierend für die informelle Ausgestaltung der Kooperation sind: Im schlimmsten Fall können „unpassende“ Empfehlungen von Wissenschaft und Verbänden vom politisch-administrativen System unter Verschluss gehalten werden, wenn sie nicht in Einklang mit aktuellen politischen Entwicklungen zu bringen sind (z. B. VV5, L2, L3, W1).

Die genannten Bewertungen entstehen unter anderem vor dem Hintergrund eines wachsenden Zeitdrucks, unter dem sowohl das politisch-administrative System als auch die (u. U. von ihm beauftragten) Wissenschaftler vermehrt stehen: Politische Reformen und Entscheidungen sollen möglichst noch innerhalb der „eigenen“ Legislaturperiode wirken. Dabei werden von Seiten der Interviewpartner für das BMFSFJ zwei – auf den ersten Blick widersprüchliche – Entwicklungen festgestellt: Auf der einen Seite beachte das Ministerium seit Renate Schmidt verstärkt die Öffentlichkeitswirksamkeit von Entscheidungen (B4, L3, W3, VV6), auf

der anderen Seite stehe der – unter Schmidt initiierte und durch von der Leyen weitergeführte – intensivere Kontakt zu wissenschaftlichen Akteuren, z. B. im Rahmen der Evaluation familienpolitischer Leistungen (B3, W2). Kurz- und Langfristigkeit gehen somit Hand in Hand.

Die täglichen Arbeitsabläufe scheinen hingegen schwerpunktmäßig von Kurzfristigkeit geprägt zu sein. Ein Interviewpartner bringt es auf den Punkt:

Also wir stricken einfach total viel Zeug hier mit der heißen Nadel. Das muss man auch wirklich so sagen. Und das kann mal als [Einzelperson] nicht entschleunigen. [...] Es wird jetzt erwartet, dass wir eine Lösung für alle Probleme haben und zwar sofort oder wir müssen zumindest den Anschein machen, als wüssten wir, was wir tun. [...] Aber [...] das was man dann produzieren muss, das was man ausspucken muss, das ist sehr spontan (B4).

Für die Betrachtung der formalen und informellen Beziehungsstrukturen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren wird anhand des Aspekts „Zeitdruck“ deutlich, wie groß der Einfluss informeller Handlungsroutinen ist: Obwohl gewisse Beteiligungsstrukturen gesetzlich vorgeschrieben sind, können v. a. politisch-administrative Akteure durch das Diktat der zeitlichen Abläufe erreichen, dass nicht-staatliche Akteure zwar entsprechend der gesetzlichen Vorschriften (formal), jedoch inhaltlich gesehen nicht tatsächlich eingebunden werden. Wie dies vonstattengeht, beschreibt ein Interviewpartner folgendermaßen:

Das heißt wir werden wieder ganz unmittelbar bevor dann das in den Landtag geht werden wir eine Vorlage bekommen und können dann innerhalb kürzester Zeit dazu Stellung nehmen. Und das ist nicht dazu angetan, dass wir die Ideen, die wir vielleicht haben, dann noch aufgegriffen werden, sondern es ist nur dazu angetan, uns eine schlechte Ausgangsposition in diesem Dialog zu geben. Das muss man schon weil es immer wieder passiert sagen, hat eine Methode (VV1).

5 Vorschlag zur Messbarmachung der Beteiligung von nicht-staatlichen Akteuren im Gesetzgebungsprozess

Wie diese Äußerungen zeigen, ist aus Sicht der nicht-staatlichen Akteure die informelle Ebene der Kooperationsbeziehungen – also deren konkrete Ausgestaltung, u. U. unabhängig von den formalen Vorgaben – von großer Bedeutung. Denn die informellen Handlungsroutinen entscheiden letztlich darüber, wie eng die Kooperationsbeziehungen tatsächlich sind. Die Kooperation mit anderen ist demnach kein Selbstzweck, sondern vielmehr – v. a. aus Sicht der nicht-staatlichen Akteure – eine Voraussetzung zur Einflussnahme auf den politischen Entscheidungsprozess.

Mit Blick auf den Policy Cycle (z. B. Jann/Wegrich 2009) gesprochen reichen die bisherigen Überlegungen dieses Beitrages in Bezug auf die Kooperationsbeziehungen der Akteure lediglich bis zur Phase der Problemdefinition, maximal bis zur Agenda-Setting Phase. Für die hieran anschließende Phase der Politikformulierung zählt aber die Frage, wer tatsächlich wie am Prozess beteiligt wird. Aus Sicht der nicht-staatlichen Akteure ist an diesem Punkt eine vorausgegangene Kooperation mit staatlichen Akteuren eine Voraussetzung für die Beteiligung.

Die Beteiligungschancen können zwar in ihrer Tendenz schon aus den o. g. Ausführungen abgelesen werden, sollten aber in einem nächsten Schritt systematischer analysiert werden. Dazu ist zunächst wichtig zu wissen, wie sich diese Beteiligungsmöglichkeiten der nicht-staatlichen Akteure in der Familienpolitik (möglichst objektiv) messbar machen lassen.

Einen interessanten Ansatz bietet das Analyseraster von Andreas Maurer (2001), mithilfe dessen er die Beteiligung von nationalen Parlamenten an EU-Entscheidungen operationalisiert. Grundlegende Überlegung ist hierbei, dass Akteure auf unterschiedlichen Ebenen ver-

suchen, ihre Einflussmöglichkeiten auf den Entscheidungsprozess zu maximieren und das vor dem Hintergrund des zunehmenden Gültigkeitsbereichs europäischer Entscheidungen, durch welchen die Einflussmöglichkeiten der nationalen Akteure tendenziell beschränkt werden (Maurer 2001: 64ff.). Eine wichtige Möglichkeit der Einflussnahme von nationalen Parlamenten auf EU-Entscheidungen sieht Maurer im Vorfeld der intergouvernementalen Verhandlungen, also in der vorparlamentarischen Phase, und über die nationalen Regierungen (ebd.: 65). Auch seiner Ansicht nach ist der zeitliche Faktor von großer Bedeutung: So geht es ihm nicht nur darum ob, sondern auch zu welchem Zeitpunkt die nationalen Parlamente Unterlagen von den EU-Institutionen erhalten, die sie zu einer Einflussnahme befähigen. In der Declaration on the role of national Parliaments in the European Union von 1990 heißt es hierzu,

The Conference considers that it is important to encourage greater involvement of national Parliaments in the activities of the European Union. To this end, the exchange of information between the national Parliaments and the European Parliament should be stepped up. In this context, the governments of the Member States will ensure, inter alia, that national Parliaments receive Commission proposals for legislation in good time for information or possible examination.

Dies ist jedoch – genau wie weiter oben in Bezug auf die Beteiligung nicht-staatlicher Akteure im (vorparlamentarischen Stadium des) Gesetzgebungsprozess(es) in der Familienpolitik – kein Garant für eine effektive und effiziente Beteiligung der nationalen Parlamente, wie Maurer feststellt (2001: 66). Er schlägt vor diesem Hintergrund – angelehnt an Laprat (1995) und Scoffoni (1992) – das folgende Analyseraster, bestehend aus den Variablen „Handlungsspielraum“, „Timing und Management“ und „Wirkung“ vor, um die Effektivität und Effizienz in der Beteiligung von nationalen Parlamenten zu messen.

Tab. 4: Analyseraster für die Messbarmachung der Beteiligung nationaler Parlamente in EU/EG-Angelegenheiten

	Handlungsspielraum	Timing und Management	Wirkung
Parlamente mit schwacher Möglichkeit der Einflussnahme	eher gering	reaktiv und zufällig	keine
Parlamente mit beschränkter Möglichkeit der Einflussnahme auf die Änderung oder Ablehnung von Politiken	gering bis hoch	reaktiv aber formalisiert	gering
Parlamente mit starker Möglichkeit der Einflussnahme auf das Ersetzen von Regierungsvorlagen	hoch	antizipativ, proaktiv und institutionalisiert	hoch

Quelle: nach Maurer 2001: 68.

Laut Maurer ist in Bezug auf die Variable „Handlungsspielraum“ vor allem entscheidend, in welchem Umfang die nationalen Parlamente die entsprechenden Dokumente (z. B. Gesetzesentwürfe) von ihren Regierungen erhalten. Dabei kommt es nicht nur auf die Anzahl und die Art der weitergeleiteten Dokumente an, sondern auch darauf, welche Methoden die Parlamente entwickelt haben, um diese Dokumente zu sortieren und zu analysieren: Wenn die Parlamente z. B. finanziell und personell schwach ausgestattet sind, kann dies einen entscheidenden Einfluss auf die Variable „Handlungsspielraum“ haben, selbst wenn alle rele-

vanten Dokumente weitergeleitet werden. Bei der Variable „Timing und Management“ kommt es vor allem darauf an, zu welchem Zeitpunkt die Parlamente die Dokumente von ihren Regierungen erhalten und wie sie damit umgehen. In Bezug auf die Variable „Wirkung“ ist ausschlaggebend, welche formalen Möglichkeiten des Einflusses ein Parlament auf die Entscheidungen seiner Regierung hat. Hier ist auch zu berücksichtigen, mit welchen Mehrheitsverhältnissen nationale Parlamente in Regierungsentscheidungen eingreifen können.

Es wird deutlich, wie wichtig nicht nur die formalen Vorgaben, sondern auch die informelle Ausgestaltung für die Analyse von Beteiligungsprozessen ist: Das Vorhandensein rechtlicher Vorgaben zu Kooperationsbeziehungen reicht nicht aus. Wie weiter oben für die deutsche Familienpolitik beschrieben, so konstatiert hier auch Maurer, dass für eine effektive und effiziente Beteiligung (hier: der nationalen Parlamente) auch informelle Aspekte wie Zeitabläufe und die interne Ressourcenausstattung wichtig sind.

Auf den ersten Blick bietet das Analyseraster von Maurer auch einen Mehrwert für die Bewertung der Beteiligungsprozesse von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren in der deutschen Familienpolitik. Nach einer genaueren Überprüfung der inhaltlichen Einzelheiten und einer ggf. notwendigen Anpassung der Parameter für nationale Politikbereiche kann durch eine Analyse der Parlaments- und Ausschussprotokolle für ausgewählte Gesetze und einer Gegenüberstellung mit den letztlich verabschiedeten Gesetzestexten sowie anhand einer (qualitativen) Befragung der relevanten Akteure das oben stehende Analyseraster mit politikbereichsspezifischen Daten „gefüllt“ und so nutzbar gemacht werden.

6 Schlussbetrachtung

Obwohl gerade die Policy-Analyse – angelehnt an die Prämissen des Pragmatismus – das Prozesshafte der Politik (und damit zeitbezogene Aspekte) in den Vordergrund stellt (Schubert 2003), ist „[d]ie Frage, wie die Zeit *selbst* politische Prozesse und Ergebnisse beeinflusst“ (Blank et al. 2011: 68) in der politikwissenschaftlichen Forschung nur selten untersucht worden. Die Aussagen der befragten familienpolitischen Akteure aus Politik, Verwaltung, Wissenschaft und Verbändelandschaft bieten einen Hinweis darauf, dass zeitliche Aspekte tatsächlich eine große Rolle in (politischen) Prozessen und Entscheidungen spielen: Wer die zeitliche Agenda bestimmt, legt gleichzeitig fest, welche Akteure *tatsächlich* „mitspielen“ dürfen – u. U. auch unabhängig bzw. lediglich im Dunstkreis von formalen Vorgaben. Diese Tatsache wird v. a. für die nicht-staatlichen Akteure dadurch zur Krux, dass „immer mehr Probleme [existieren], als Zeit vorhanden ist, um diese zu bearbeiten“ (Blank et al. 2011: 68). Ob, und wenn ja wie und in Kooperation mit welchen Akteuren einzelne Probleme also Einzug in die Phase der Politikformulierung finden, hängt somit stark von zeitbezogenen Überlegungen der Entscheidungsträger ab. Die Konsequenzen dieser Überlegungen lassen sich – zumindest ansatzweise – durch eine Analyse der informellen Beziehungsstrukturen abbilden.

Im Spannungsverhältnis von Formalität und Informalität zeigt sich zudem der – vermeintliche – Widerspruch zwischen „klassischem“ und „neuem“ bzw. „nachhaltigkeitsbezogenen“ Demokratieverständnis: Während ersterem zunächst die Prämisse der „Legitimation durch Wahl“ und das Handeln der Akteure innerhalb eines rechtlich vorgegebenen – also formalen – Rahmens zugrunde liegt, plädiert das nachhaltigkeitsbezogene Verständnis daneben auch für die politische Beteiligung nicht gewählter Akteure (Nölting et al. 2004) und lenkt somit den Blick auf informelle Strukturen und Prozesse. Die noch ausbaufähige Rezeption dieses nachhaltigkeitsbezogenen Demokratieverständnisses in der politikwissenschaftlichen Forschung mag auch damit zusammenhängen, dass informelle Beziehungsstrukturen „zunächst

den formal niedergelegten Legitimitätserwartungen“ (Pannes 2011: 57) und damit dem klassischen Demokratieverständnis zu widersprechen scheinen.

Literatur

- Ahrens, R. (2012):** Nachhaltigkeit in der deutschen Familienpolitik. Grundlagen – Analysen – Konzeptualisierung. Wiesbaden.
- Ahrens, R. (2010):** All that Glitters is not Gold – Sustainability Discourse in German Family Policy. Paper prepared for the 8th ESPAnet Conference 2010. Budapest.
- Ahrens, R. (2010a):** Sustainability in German Family Policy and Politics. In: German Policy Studies 6/3, S. 195-229.
- Augustin-Dittmann, S. (2010):** The Development of All-Day Schooling in Germany: How was it possible in this Conservative Welfare State? In: German Policy Studies 6/3, S. 49-81.
- Bertelsmann Stiftung (2009):** SGI Sustainable Governance Indicators 2009. Germany report, URL: http://www.sgi-network.org/pdf/SGI09_Germany.pdf; abgefragt am 07.03.2012.
- Bertsch, F. (2009):** Auf der Suche nach einer verantwortlichen Familienpolitik. In: Döring, D. (Hrsg.): ARCHIV für Wissenschaft und Praxis der Sozialen Arbeit. Familienpolitik auf dem Prüfstand. 39. Jahrgang 2/2009. Berlin. S. 16-29.
- Blank, F. / Blum, S. / Dehling, J. (2011):** Der Faktor „Zeit“ und theoretische Ansätze der Policy-Forschung. In: Bandelow, N. / Hegelich, S. (Hrsg.): Pluralismus - Strategien - Entscheidungen. Eine Festschrift für Klaus Schubert. Wiesbaden. S. 61-81.
- Blum, S. (2010):** Between Instrument Tinkering and Policy Re-newal: Reforms of Parental Leave in Germany and Austria. In: German Policy Studies, Vol. 6, No. 3, S. 83-118.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2006):** Die Initiative „Lokale Bündnisse für Familie“ aus ökonomischer Sicht. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2010):** Statistik zur Gesetzgebung. Verabschiedete Gesetze, aufgeschlüsselt nach Initiatoren, URL: http://www.bundestag.de/dokumente/datenhandbuch/10/10_01/10_01_03.html; abgefragt am 07.03.2012.
- Deutscher Bundestag (2011):** Bundestags-Drucksache 17/5137. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Kipping, Klaus Ernst, Cornelia Möhring, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE – Drucksache 17/4976 – Sozialpolitische Strukturen und Leistungen in Deutschland. URL: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/051/1705137.pdf>; abgefragt am 12.4.2012.
- Deutscher Bundestag (2011a):** Bundestags-Drucksache 17/6032. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Dörner, Ekin Deligöz, Kai Gehring, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 17/5813 – Beraterverträge und externe Expertisen im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. URL: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/060/1706032.pdf>; abgefragt am 12.4.2012.
- Florack, M. / Grunden, T. (2011):** Regierungszentralen im Kontext des formalen und informellen Regierens. Theoretische und empirische Anknüpfungspunkte für ein wiederentdecktes Forschungsfeld. In: Florack, M. / Grunden, T. (Hrsg.): Regierungszentralen. Organisation, Steuerung und Politikformulierung zwischen Formalität und Informalität. Wiesbaden. S. 7-34.
- Gerlach, I. (2006):** Aktuelle Entwicklungen in der Familienpolitik. In: Althammer, Jörg/Klammer, Ute (Hrsg.): Ehe und Familie in der Steuerrechts- und Sozialordnung. Düsseldorf. S. 1-23.
- Gerlach, I. (2010):** Familienpolitik. 2., aktualisierte und überarbeitete Auflage. Wiesbaden.

- Hall, P. A. (1993):** Policy Paradigms, Social Learning, and the State. In: *Comparative Politics*, 25, S. 275-296.
- Hötzel, W. (2009):** Die Umsetzung familienpolitischer Konzepte im bundesdeutschen föderalen System. In: Döring, D. (Hrsg.): *ARCHIV für Wissenschaft und Praxis der Sozialen Arbeit. Familienpolitik auf dem Prüfstand*. 39. Jahrgang 2/2009. Berlin. S. 30-40.
- Jann, W. / Wegrich, K. (2009):** Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In: Schubert, K. / Bandelow, N. C. (Hrsg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. S. 74-113.
- Kropp, S. (2003):** Regieren als informaler Prozess. Das Koalitionsmanagement der rot-grünen Bundesregierung. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*. 43/2003, S. 23-31.
- Lamping, W. (2006):** Regieren durch Regierungskommissionen? Funktionen und Implikationen der Hartz- und der Rürup-Kommission im Vergleich. In: *ZSR* 52/2, S. 233-251.
- Laprat, G. (1995):** Parliamentary Scrutiny of Community Legislations: An Evolving Idea. In: Laursen, F. / Pappas, S. (Hrsg.): *The Changing Role of Parliaments in the European Union*. Maastricht.
- Mätzke, M. / Ostner, I. (2010):** The Role of Old Ideas in the New German Family Policy Agenda. In: *German Policy Studies* 6/3, S. 119-162.
- Maurer, A. (2001):** National Parliaments in the European Architecture: From Latecomers' Adaption towards Permanent Institutional Change? In: Maurer, Andreas / Wessels, Wolfgang (Hrsg.) *National Parliaments on their Ways to Europe. Losers or Latecomers?* Baden-Baden. S. 27-76.
- Mayntz, R. (1998):** Informalisierung politischer Entscheidungsprozesse. In: Görlitz, A. / Barth, H.-P. (Hrsg.): *Informale Verfassung*. Baden-Baden. S. 55-66.
- Mielke, G. (2011):** Regierungszentralen zwischen Formalität und Informalität. Informelle Strukturen und Prozesse in Staatskanzleien. In: Florack, M. / Grunden, T. (Hrsg.): *Regierungszentralen. Organisation, Steuerung und Politikformulierung zwischen Formalität und Informalität*. Wiesbaden. S. 93-105.
- Nölting, B. / Voß, J.-P. / Hayn, D. (2004):** Nachhaltigkeitsforschung – jenseits von Disziplinierung und anything goes. In: Reller, A. (Hrsg.): *GAIA. Ecological Perspectives in Science, Humanities and Economics* 4/2004, S. 254-261.
- Ostner, I. (2010):** Farewell to the Family as We Know it: Family Policy Change in Germany. In: *German Policy Studies* 6/1, S. 211-244.
- Pannes, T. (2011):** Dimensionen informellen Regierens. In: Florack, M. / Grunden, T. (Hrsg.): *Regierungszentralen. Organisation, Steuerung und Politikformulierung zwischen Formalität und Informalität*. S. 7-32.
- Provan, K. G. / Kenis, P. (2007):** Modes of Network Governance: Structure, Management and Effectiveness. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 18, S. 229-252.
- Renn, O. / Deuschle, J. / Jäger, A. / Weimer-Jehle, W. (2007):** Leitbild Nachhaltigkeit. Eine normativ-funktionale Konzeption und ihre Umsetzung. Indikatoren und Nachhaltigkeit. Band 5. Wiesbaden.
- Ristau, M. (2005):** Der ökonomische Charme der Familie. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 23-24/2005, S. 16-23.
- Schubert, K. (2003):** Innovation und Ordnung. Grundlagen einer pragmatistischen Theorie der Politik. Berlin u.a.
- Scoffoni, G. (1992):** Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux et le renforcement de la légitimité démocratique de la Communauté. In: *Cahiers de Droit Européen*, 1-2/1992, S. 22-41.

Strohmeier, K. P. / Schultz, A. (2005): Familienforschung für die Familienpolitik. Wandel der Familie und sozialer Wandel als Herausforderungen der Familienpolitik. Expertise im Auftrag des Ministeriums für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Nordrhein-Westfalen. Bochum.

Zimmer, A. (2007): Verbände als Dienstleister und Träger öffentlicher Aufgaben. In: v. Winter, T. / Willems, U. (Hrsg.): Interessenverbände in Deutschland. Lehrbuch. Wiesbaden. S. 393-412.

V. Familienpolitik auf Gemeindeebene – Policy-Diffusion zwischen Staat und Zivilgesellschaft?

David Juncke

1 Einleitung

Die in Deutschland rund 11.300 bestehenden Kommunen gelten als kleinste staatsorganisatorische Einheiten und trotz ihrer Vielzahl scheinen sie von der Politikwissenschaft eher randständig behandelt zu werden. Dieser Befund gilt erst recht in Hinblick auf die Familienpolitik der Gemeinden, da die Familienpolitikforschung ihren Fokus primär auf die Inhalte der Bundespolitik richtet. Eine mögliche Erklärung für diese Beobachtung kann in dem immensen finanziellen Umfang ehe- und familienbezogener Leistungen gesehen werden, die beispielsweise für das Ehegattensplitting, das Kindergeld oder das Elterngeld verausgabt werden. Diese ökonomischen Familienleistungen zielen auf eine Verbesserung der Einkommensverhältnisse und haben zum Teil eine armutsreduzierende Wirkung. Kommunen zahlen im Gegensatz zum Bund – abgesehen von Einzelfällen, in denen eine Geburtenprämie gezahlt wird – jedoch keine finanziellen Leistungen an die Familien. Ihnen obliegt vielmehr im Rahmen der Daseinsvorsorge die Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen zur Verbesserung der materiellen Umwelt (Kaufmann 1982: 75).

Während Familienpolitik bisher primär über ökonomische Interventionen des Bundes erfolgte, wird zunehmend die Unterstützung im Lebensumfeld von Familien im Sinne einer (sozial-)ökologischen Interventionsform verfolgt. Damit ist der Bedeutungsgewinn der kommunalen Ebene in der Familienpolitik erklärbar. Um diesem Bedeutungsgewinn gerecht werden zu können wird in Anbetracht der prekären Kommunalhaushalte das Ziel verfolgt, durch die Einbindung nicht-staatlicher Akteure für zusätzliche Ressourcen zu sorgen: Seit dem Jahr 2004 regt der Bund unter dem Oberbegriff der Lokalen Bündnisse für Familie die Entstehung von Netzwerkstrukturen an, in welche v.a. zivilgesellschaftliche und erwerbswirtschaftlich tätige Akteure ihre spezifische Interessen und Ressourcen einbringen und damit kommunale Familienpolitik ergänzen sollen.

Dieser Beitrag thematisiert die Rolle der Kommunen in der Familienpolitik. Zunächst wird theoretisch dargelegt, dass Kommunen von zentraler Bedeutung zur Gestaltung familienbezogener Infrastrukturen sowie für die Wahrnehmung familialer Grundfunktionen sind. Ergänzend zur Familienpolitik der staatlichen Akteure auf kommunaler Ebene werden Lokale Bündnisse für Familie als zivilgesellschaftliche Akteure dargestellt. Das Verhältnis dieser beiden Systeme wird anschließend empirisch untersucht. Dabei steht die Frage im Vordergrund, ob es zu einer Diffusion familienpolitischer Aufgaben zwischen Kommune und Lokalem Bündnis kommt. An zunächst nicht differenzierende Untersuchungen werden Datenanalysen angeschlossen, welche auf die finanzielle Lage der Kommunen sowie die Bedeutung eines Ratsbeschlusses zur Förderung der Familienfreundlichkeit abstellen.

2 Kommunen als Ebene und Akteure der Familienpolitik

Familienpolitik entwickelt sich seit Ende der 1990er Jahre in den Gemeinden als zunehmend eigenständiges und von der Sozialpolitik losgelöstes Politikfeld. Grundlegend definiert wurde kommunale Familienpolitik von Schönig (2002: 6), nach welchem diese „eine wechselnde Gesamtheit von Maßnahmen [umfasst], die primär das Ziel einer Sicherung oder Verbesse-

„... die Lebenslage von Familien verfolgen, soweit diese auf kommunaler Ebene veranlasst und verantwortet werden.“ Im Gegensatz zur kommunalen Sozialpolitik, nach deren Systematik nur bei Eintritt von Bedürftigkeit öffentliche Leistungen gewährt werden (Lampert/Althammer 2008: 279), ist kommunale Familienpolitik nicht auf Familien in Notlagen beschränkt, sondern adressiert alle in einer Gemeinde lebenden sowie möglicherweise zuwandernden Familien.

Die Maßnahmen kommunaler Familienpolitik sind darauf ausgerichtet, „strukturelle Rücksichtslosigkeiten“ (Kaufmann 1995) abzubauen sowie die Rahmenbedingungen für Familien zu schaffen, welche ihnen die Wahrnehmung ihrer gesellschaftlichen Funktionen erlauben können (Zander/Dietz 2003: 54; Klein 2000: 9; Heuwinkel/Küster 1996: 31). Konsequenzen dieser Aufgabenbeschreibung kommunaler Familienpolitik sind die Vielfalt des Maßnahmenportfolios und die Breite der involvierten Akteure und Träger. Ein weiteres Kennzeichen kommunaler Familienpolitik ist, in Analogie zur Familienpolitik auf Bundesebene (Gerlach 2010: 145), die Tatsache, dass es sich bei dem Politikfeld um einen Querschnittsbereich handelt.

Strukturelle Rücksichtslosigkeit gegenüber der Familie ergibt sich nach Kaufmann als Ausprägung der *Privilegierung eines Lebens ohne Kinder*. Die Tatsache, ob und inwieweit Menschen familiäre Leistungen erbringen, wird von Wirtschaft und Staat nicht (in ausreichendem Maße) anerkannt (Kaufmann 1995: 174 f.). Eine mangelnde Rücksichtnahme des Wirtschaftssystems auf die Familie kommt dadurch zum Ausdruck, dass die berufliche Flexibilität und Mobilität Kinderloser in der Erwerbswelt honoriert werden. Staatlicherseits äußert sich eine mangelnde Rücksichtnahme gegenüber der Familie nach wie vor in besonders ausgeprägtem Maße im Steuersystem. Zweifelsfrei liegen das Wirtschaftssystem sowie die Steuerpolitik weit jenseits kommunaler Zuständigkeiten. Kommunale Familienpolitik kann jedoch durchaus zum Abbau struktureller Rücksichtslosigkeiten beitragen, wie folgende Beispiele verdeutlichen: Im Bereich der Kinderbetreuung können Gemeinden ihr Angebot dem Bedarf anpassen und quantitativ wie qualitativ ausbauen, wobei die Ausdehnung von Betreuungszeiten sowohl in Kinderbetreuungseinrichtungen als auch in Schulen neben einer kapazitativen Erweiterung eine weitere Komponente des quantitativen Ausbaus darstellt. Darüber hinaus liegt es im Bereich der kommunalen Möglichkeiten, den öffentlichen Personennahverkehr so zu gestalten, dass er Kindern ermöglicht, im Anschluss an Schule und Freizeitaktivitäten ohne Inanspruchnahme der Eltern nach Hause zu fahren. Und nicht zuletzt können kommunale Wohnungsbauprogramme auf Mehrkindfamilien und/oder generationenübergreifendes Zusammenleben ausgerichtet werden.

Wird auf die Bedingungen abgestellt, welche Familien den Rahmen für die Wahrnehmung ihrer gesellschaftlichen Funktionen bieten, kann zunächst ein Zusammenhang zwischen der familialen Reproduktionsfunktion sowie der Vereinbarkeit von Beruf und Familie gesehen werden: Unterschiedlichen Studien (zusammenfassend: Schröder 2005) ist zu entnehmen, dass eine Korrelation zwischen dem Angebot außerfamiliärer Kinderbetreuung und der Fertilität besteht. Über den Ausbau und Erhalt einer bedarfsdeckenden Kinderbetreuungsinfrastruktur können Kommunen demnach unmittelbar die Reproduktionsfunktion unterstützen. Ergänzend können sie auch Prozesse einer betrieblichen Familienpolitik initiieren und fördern, so dass die Arbeitgebenden vor Ort durch familienbewusste Personalmaßnahmen die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ermöglichen (Gerlach/Juncke 2006: 210). Die familiäre Sozialisationsfunktion, von Kaufmann zugespitzt auf die Betreuung und Erziehung der Kinder, besteht in der *„Unterstützung und der Personwerdung oder Identitätsbildung des Kindes durch die Vermittlung werthafter Orientierungen sowie durch Beeinflussung der Rahmenbedingungen des Sozialisationsprozesses [...]“* (Kaufmann 1995: 49). Kommunale Familienpoli-

tik kann diesbezüglich auf zwei Arten unterstützen: Erstens werden durch kommunale Angebote von der Familie erbrachte Betreuungs- und Erziehungsleistungen ergänzt, zweitens versetzt die kommunale Familienhilfe, bspw. über Erziehungshilfen, Familien in die Lage, ihre Sozialisationsfunktion (besser) wahrzunehmen. Sämtliche Aktivitäten – von der Kinderbetreuung bis zur Erwerbstätigkeit – beanspruchen Kraft, die regeneriert werden muss. Wird die Regeneration dauerhaft versagt, kann dies zu Erschöpfung und Krankheit führen (Kaufmann 1995: 55). Regeneration erfolgt im Familienhaushalt und im Gemeindeumfeld und wird nicht unwesentlich von der Wohnform und der Attraktivität des Wohnumfeldes geprägt. Voraussetzung für Regeneration ist auch die Verfügbarkeit von Zeit, so dass Ahrens (2012: 210) im Kontext der Regenerationsfunktion die „*Schaffung von Zeit für Familien*“ als familienpolitisches Ziel definiert. Dieses Ziel kann auch von kommunaler Familienpolitik verfolgt werden, die als Zeitpolitik auf die Harmonisierung örtlicher Zeitstrukturen ausgerichtet ist.

Die familiäre Solidaritätssicherungsfunktion erwächst aus der intergenerationellen Zuwendung und steht im Kontext einer wechselseitigen Hilfe, die hauptsächlich bei jungen Familien und bei älteren, alleinstehenden und/oder pflegebedürftigen Familienmitgliedern zum Tragen kommt (Kaufmann 1995: 60): Beispielweise werden Kinder, deren Mütter Vollzeit oder Teilzeit erwerbstätig sind, häufig von ihren Großeltern betreut (Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen 2012: 94 f.), so dass diese generationenübergreifende Unterstützung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie dient. Die ältere Generation bezieht ihrerseits Unterstützung durch ihre Kinder, bspw. bei der Haushaltsführung oder im Pflegefall. Als Voraussetzung für generationenübergreifende Hilfen innerhalb der Familie kann eine räumliche Nähe gesehen werden. Kommunale Familienpolitik ist für die Unterstützung der Solidaritätssicherungsfunktion bedeutsam, wenn sie Familien durch Mehrgenerationenhäuser¹ und/oder Wohnformen, die ein generationenübergreifendes Leben ermöglichen, in die Lage versetzen, ihre Solidaritätssicherungsfunktion wahrzunehmen.

Die effektive Bearbeitung der skizzierten Handlungsfelder kommunaler Familienpolitik und die Implementierung freiwilliger Maßnahmen unterliegen in der Vielzahl der Gemeinden einer zentralen Restriktion, nämlich den haushaltspolitischen Zwängen. Diesbezüglich erweist sich nicht nur der von Bund und Ländern veranlasste Aufgabenzuwachs als Erschwernis für kommunalpolitisches Handeln, sondern auch die eingeschränkte Steuerbarkeit der Kommunalfinanzen (Wollmann 2008: 251 f.). Vielen Gemeinden verbleibt die Schuldenaufnahme als Einnahmeart in eigener Verantwortung. So ist es einerseits nicht verwunderlich, dass Kassenkredite vielfach für die ständige Vorfinanzierung späterer Einnahmen und somit zur Dauerfinanzierung eingesetzt werden (Gemeindefinanzbericht 2010: 50). Andererseits lässt sich der Anstieg der Kassenkredite, die sich allein im Zeitraum von 2000 bis 2006 vervierfacht haben (Holtkamp 2010: 86), als Indikator für die abnehmende Handlungsfähigkeit der Kommunen interpretieren. Insgesamt betrachtet können die Ursachen für die abnehmende Handlungsfähigkeit endogen sein und lassen sich bspw. im kommunalpolitischen Entscheidungsprozess finden (Vetter/Holtkamp 2008: 29). Exogene Ursachen konkretisieren sich u.a. in sozioökonomischen Faktoren sowie durch die Aufgabensystematik, nach welcher ein Großteil der Kommunalaufgaben von Bund und Ländern bestimmt wird (Miller 2010: 272). Gleichsam einer Sandwichlage müssen die Kommunen im Rahmen ihrer stark eingeschränkten Möglichkeiten den Anforderungen der übergeordneten Ebenen und den zunehmenden Erwartungen ihrer Bürgerinnen und Bürger gerecht werden.

¹ Vgl. zum Konzept der Mehrgenerationenhäuser: Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen 2012: 150-152.

Vor dem Hintergrund der finanziellen Einschränkungen einerseits und dem Aufgabenzuwachs andererseits stellt sich die Frage, wie Politik und Verwaltung das Finalziel, Kommunen familienfreundlich zu gestalten, überhaupt realisieren können. Inspiriert durch unterschiedliche Vorläufer in verschiedenen Gemeinden und im Einklang mit der Empfehlung, innovative Beteiligungsformen in der kommunalen Familienpolitik zu entwickeln (Zander/Dietz 2003: 24) können Lokale Bündnisse für Familie als Ausprägungen eines neuen Steuerungsmodus' in der Familienpolitik der Gemeinden interpretiert werden, der als eine Antwort auf die beschriebenen Herausforderungen gelten kann. Initiiert wurde die Gründung von Lokalen Bündnissen im gesamten Bundesgebiet durch einen Gründungsauftrag des BMFSFJ im Jahr 2004 und als Leitidee dieser Bundesinitiative gelten die Vorstellungen, zivilgesellschaftliche Potenziale zu aktivieren sowie bestehende Projekte längerfristig zu sichern (BMFSFJ 2009: 29 f.) und unter einer „Dachmarke“ zu bündeln (Laudage 2010: 60). Das übergeordnete Ziel für das BMFSFJ besteht jedoch vor allem darin, einen „Klimawandel für mehr Familienfreundlichkeit in Deutschland“ einzuleiten, mit welchem auch der negativen Geburtenentwicklung entgegengewirkt werden soll (Strohmeier u.a. 2005: 6).

Die damalige Bundesfamilienministerin Renate Schmidt hat Lokale Bündnisse folgendermaßen beschrieben:

Lokale Bündnisse unterscheiden sich von herkömmlichen ‚runden Tischen für Familie‘ – wo die einschlägig Verdächtigen zusammenkommen, ein Papier verfassen, es dem Stadtrat übergeben, der die Stirn runzelt, weil es viel zu teuer ist und es zu den Akten legt – dadurch, dass dort nicht immer ein anderer Verantwortlicher gesucht wird, der etwas tun soll, sondern alle Beteiligten selbst etwas tun. Sie unterscheiden sich dadurch, dass bisher an Familienpolitik weniger interessierte wie Unternehmen, IHKs, Gewerkschaften sich mit konkretem Handeln und finanziellen Mitteln beteiligen und sie unterscheiden sich durch die Vielfalt der Lösungsansätze und Schwerpunkte (Schmidt 2005).

Grundelement des Zitats ist eine Abgrenzung Lokaler Bündnisse von anderen familienpolitischen Maßnahmen vor Ort, namentlich den „runden Tischen“, mit denen die kommunalen Familientische angesprochen werden. Dabei handelt es sich um Organisationsformen, die darauf ausgerichtet sind, familienpolitische Aktivitäten zwischen kommunalen Stellen, freien Trägern und Familien zu koordinieren, um so die familialen Lebensbedingungen zu verbessern. Familientische dienen der Artikulation von Bedürfnissen, der Benennung von Problemen sowie der Entwicklung von Lösungen (Wüst 2006: 129). Auch wenn sie teilweise Projektarbeit organisieren, sind Familientische doch primär als Kommunikationsinstrumente zu verstehen und dies grenzt sie entsprechend der Grundkonzeption Lokaler Bündnisse für Familien von diesen ab: Zentrales Kennzeichen Lokaler Bündnisse ist eine Handlungsorientierung. Um dieser gerecht werden zu können, verbinden Lokale Bündnisse verschiedene Akteure miteinander und berücksichtigen dabei insbesondere auch solche, die nicht zu den ‚klassischen‘ Akteuren der Familienpolitik gehören. In concreto soll die Wirtschaft, sollen Unternehmen, Kammern und Verbände zu Bündnisakteuren werden; deren Einbezug in die Familientische ist kaum gelungen (Schmidpeter 2009: 152). Neben der Verfolgung personalpolitischer Ziele im Kontext der Vereinbarkeitsfrage sollen Wirtschaftsakteure zur Finanzierung der Bündnisarbeit beitragen. Dabei ist anzumerken, dass sich die Lokalen Bündnisse Geldquellen selbst erschließen müssen, da sie nicht vom Bund und nur zu geringen Teilen von den Kommunen finanziert werden. Die konstitutiven Elemente Lokaler Bündnisse lassen sich zusammenfassend in einem Handeln für mehr Familienfreundlichkeit vor Ort und in der Kooperation unterschiedlicher lokaler Akteure sehen.

Aus Sicht der Politikwissenschaft können Lokale Bündnisse als Local-Governance-Strukturen beschrieben werden, die von der klassischen kommunalen Familienpolitik

(Government) abzugrenzen sind: Kommunale Familienpolitik fällt in die Sphäre von Staat und Hierarchie, ihre Instrumente sind Verordnungen und Satzungen, die Entscheidungsfindung erfolgt in Expertengremien der Verwaltung oder in Gemeindeparlamenten. Annähernd als Gegenentwurf können Lokale Bündnisse für Familie gesehen werden: Sie sind durch verschiedene Akteurskonstellationen geprägt, der Bündniszugang steht neuen Akteuren offen; Lokale Bündnisse sind dezentral organisiert, definieren die zu bearbeitenden familienpolitischen Handlungsbedarfe selbst und interagieren über kooperative Verhandlungen. Am Beispiel der Vereinbarkeit von Beruf und Familie kann das Verhältnis von Governance und Government in der Familienpolitik illustriert werden: Während im Jahr 1996 mit der Einführung des Rechtsanspruchs auf Kinderbetreuung für 3- bis 6-Jährige der Staat – gemeinsam mit den freien Trägern – Hauptakteur und primär zuständig war, haben heutzutage angesichts einer zunehmenden Betreuungsnachfrage für unter 3-Jährige nicht-staatliche Akteure an Bedeutung gewonnen. Es lässt sich feststellen, dass das Steuerungsinstrumentarium durch Kooperationen zwischen Staat und Gesellschaft erweitert wird und dass „auch Firmen und andere Wirtschaftsakteure (zum Beispiel Wirtschafts- und Unternehmensverbände) als interessierte ‚Stakeholder‘ und potentielle Einrichtungsträger an die Kommune herantreten“ (Evers 2005: 40).

Die Ergänzung des politisch-administrativen Systems durch die Lokalen Bündnisse ist eine Facette im Verhältnis von Government und Governance in der Familienpolitik der Gemeinden. Eine weitere Facette tut sich auf, wenn danach gefragt wird, ob familienpolitische Aufgaben zwischen dem politisch-administrativen System der Kommune und dem zivilgesellschaftlichen System des Lokalen Bündnisses diffundieren.

3 Empirische Analyse der Aufgabendiffusion zwischen politisch-administrativem System und Lokalen Bündnis für Familie

Die empirische Basis für die Analyse der Aufgabendiffusion zwischen politisch-administrativem System der Kommune und Lokalem Bündnis für Familie stammt aus einem Datensatz aus dem November 2010. Er enthält die Antworten einer als online-Erhebung durchgeführten Befragung der Koordinatoren aller zu diesem Zeitpunkt verzeichneten Bündnisse. Von 629 kontaktierten Zielpersonen sind insgesamt 244 bereinigte Fälle in die Stichprobe eingegangen. Die Befragung zielte primär darauf ab zu untersuchen, wie sich durch Lokale Bündnisse die kommunale Familienpolitik verändert. Dazu wurden in unterschiedlichen Befragungsteilen u.a. Angaben zur Familienpolitik der Kommune, zur Bündnisgründung, -ausstattung und -koordination sowie zur Bearbeitung der Vereinbarkeitsfrage erhoben.

Zur Untersuchung der Diffusion familienpolitischer Aufgaben zwischen Kommune und Lokalem Bündnis fanden in der Befragung insgesamt fünf, durchgängig quasi-metrisch skalierte Items² Verwendung: Drei rekurrerten auf einen Aufgabentransfer vom Lokalen Bündnis zur Kommune, zwei auf den umgekehrten Fall. Die Items sowie die zugehörigen deskriptiven Statistiken sind in Tabelle 5 dargestellt:

² sieben-stufige Likert-Skala von 1 „trifft überhaupt nicht zu“ bis 7 „trifft voll und ganz zu“.

Tab. 5: Aufgabendiffusion zwischen Kommune und Lokalem Bündnis für Familie

Item	n	Min	Max	MW	SD
Das Lokale Bündnis hat familienpolitische Aufgaben übernommen, die vorher die Kommune wahrgenommen hat.	227	1	7	1,8	1,4
Unser Lokales Bündnis führt in der Familienpolitik freiwillige Kommunalaufgaben durch.	221	1	7	3,2	2,1
Unser Lokales Bündnis führt in der Familienpolitik gesetzliche Kommunalaufgaben durch.	226	1	7	1,4	1,1
Die Kommune hat Aufgaben in der Familienpolitik übernommen, die vorher das Lokale Bündnis wahrgenommen hat.	172	1	7	2,2	1,7
Die Kommune hat Aufgaben in der Familienpolitik übernommen, die das Lokale Bündnis initiiert hat.	181	1	7	3,8	2,2

Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Die Mittelwerte liegen durchgängig links vom Mittelpunkt der Likert-Skala. Daraus lässt sich als erstes Ergebnis schließen, dass eine Aufgabendiffusion zwischen Kommune und Lokalem Bündnis tendenziell nicht stattfindet, obgleich es in Einzelfällen zu einer Aufgabenverschiebung kommt, wie die Ausschöpfung der Skala verdeutlicht. Die Variablen deuten am ehesten auf eine kommunale Übernahme von Aufgaben hin, die das Lokale Bündnis initiiert hat (MW: 3,8) und können als Hinweis dafür gesehen werden, dass Lokale Bündnisse im politischen Prozess zumindest an der Problemdefinition beteiligt sind. Darüber hinaus ist zu konstatieren, dass Lokale Bündnisse nicht Adressaten eines Aufgabentransfers sind, sie übernehmen keine familienpolitischen Aufgaben, die vorher die Kommune wahrgenommen hat (MW: 1,8), wobei dies erst recht im Hinblick auf gesetzlich festgelegte Aufgaben (MW: 1,4) gilt. Der aus diesen beiden Werten abzuleitende Befund, dass keine Aufgabenverschiebung vom politisch-administrativen System der Kommune hin zum Lokalen Bündnis für Familie erfolgt, wird jedoch teilweise relativiert, wenn auf freiwillige Kommunalaufgaben fokussiert wird, da signifikante³ Unterschiede in der Wahrnehmung freiwilliger und gesetzlicher Aufgaben bestehen, wobei freiwillige Kommunalaufgaben eher durch die Lokalen Bündnisse wahrgenommen werden als gesetzliche. Insgesamt liegt jedoch auch der Mittelwert (3,2) der zugrundeliegenden Variablen zur Durchführung freiwilliger Kommunalaufgaben eher im unteren Wertebereich.

Die Kommune ist ebenfalls nicht Empfänger von Aufgaben, die vorher das Lokale Bündnis wahrgenommen hat (MW: 2,2). Wird dieser Mittelwert mit dem Wert der – analog zu interpretierenden – Variablen zur Abbildung der Aufgabenübernahme durch das Lokale Bündnis (MW: 1,8) verglichen, deutet ein schwach signifikanter⁴ Unterschied darauf hin, dass tendenziell eher eine Aufgabendiffusion vom Bündnis hin zum politisch-administrativen System der Kommune erfolgt.⁵

Über diese allgemeinen Befunde hinaus ist es denkbar, dass Rahmenbedingungen vor Ort dazu führen, dass die Aufgabendiffusion unterschiedlich stark ausgeprägt ist. Im Folgenden wird der Untersuchungsfokus auf zwei dieser lokalen Rahmenbedingungen gerichtet: auf die Bedeutung, die kommunaler Familienfreundlichkeit seitens der Gemeindevertretung zuge-

³ T-Test bei gepaarten Stichproben: T: -12,3; df: 215; p< 0,000.

⁴ T-Test bei gepaarten Stichproben: T: -2,3; df: 167; p=0,022.

⁵ Zu beachten ist aber, dass die genannten Mittelwerte im unteren Bereich der 7-stufigen Likert-Skala liegen.

messen wird und auf die haushaltspolitische Situation der Kommune. Wird seitens der Gemeindevertretung dem Ziel der Förderung von Familienfreundlichkeit eine hohe Bedeutung zugemessen, so kann dies über einen entsprechenden Ratsbeschluss zum Ausdruck gebracht werden. Neben verschiedenen formalen Instrumenten kommunaler Familienpolitik – zu denken ist bspw. an eine Familienberichterstattung oder eine Familienfreundlichkeitsprüfung – kann ein Ratsbeschluss die Kommunalverwaltung dauerhaft zur Implementierung familienfreundlicher Maßnahmen verpflichten und die im Rat vertretenen Kommunalpolitiker im Sinne einer Zielfestlegung binden. Neben dieser Rahmenbedingung lässt sich die Haushaltslage einer Gemeinde über die Existenz eines Haushaltssicherungskonzepts abbilden. Ein Haushaltssicherungskonzept ist darauf ausgerichtet, mittelfristig den Kommunalhaushalt zu konsolidieren. Dafür soll es „verbindlich aufzeigen, mit welchen Maßnahmen der Einnahmeverbesserung und Ausgabensenkung in welchem Zeitraum welche Konsolidierungserfolge erreicht, die Ursachen der Fehlbeträge ausgeschaltet und der Ausgleich langfristig gesichert wird“ (Schwartz 2001 z.n. Geißler 2009: 10). Die Anwendung eines Haushaltssicherungskonzepts konkretisiert sich typischerweise in der Kürzung freiwilliger Aufgaben und der Erhöhung von Gebühren und Hebesätzen; die kommunalen Handlungsspielräume werden durch die Haushaltssicherung stark eingeschränkt (Vetter/Holtkamp 2008: 37 f.).

Theoretisch steht zu vermuten, dass eine Kommune mit Haushaltssicherungskonzept nicht in der Lage ist, familienpolitische Aufgaben selbst durchzuführen. Von daher ist die Annahme plausibel, dass in solchen Fällen familienpolitische Aufgaben dem Lokalen Bündnis übertragen werden. Darüber hinaus erscheint es unwahrscheinlich, dass Kommunen in der Haushaltssicherung Aufgaben übernehmen, die das Lokale Bündnis initiiert und/oder vorher selbst wahrgenommen hat. Unterliegt eine Gemeinde der Haushaltssicherung, ist von einem einseitigen Transfer familienpolitischer Aufgaben von der Kommune zum Lokalen Bündnis auszugehen.

Mit einem Gemeinderatsbeschluss zur Förderung der kommunalen Familienfreundlichkeit wird das Handeln des politisch-administrativen Systems auf dieses Ziel verpflichtet. Folglich ist davon auszugehen, dass dem Lokalen Bündnis nicht die Funktion eines Entlastungssystems für Politik und Verwaltung zugeschrieben wird, es mithin also nicht mit der Übernahme familienpolitischer Aufgaben betraut wird. Die Funktion des Bündnisses könnte vielmehr darin bestehen, Aufgaben zu initiieren und/oder vorläufig wahrzunehmen, bevor sie die Kommune übernimmt. Hat in einer Gemeinde der Rat den Beschluss zur Förderung der Familienfreundlichkeit gefasst, ist sehr wahrscheinlich, dass es keinen Aufgabentransfer von der Kommune zum Lokalen Bündnis gibt. Im Gegensatz dazu kann spekuliert werden, dass es zu einem Transfer vom Lokalen Bündnis zum politisch-administrativen System kommt.

Im Rahmen der Datenerhebung fanden die Rahmenbedingungen Berücksichtigung und es wurde über zwei nominal skalierte Items sowohl danach gefragt, ob sich die Kommune in der Haushaltssicherung befindet als auch, ob in der Kommune ein Ratsbeschluss zur Förderung der kommunalen Familienfreundlichkeit existiert. In der Haushaltssicherung befanden sich 61,2 Prozent (gegenüber 38,8 Prozent), in 61,5 Prozent der Kommunen hat der Rat einen Beschluss zur Förderung der Familienfreundlichkeit gefasst (gegenüber 38,5 Prozent). Die Items zur Aufgabendiffusion sowie die Ergebnisse der Mittelwertvergleichstests sind in Tabelle 6 dargestellt.⁶

⁶ Die geringeren Fallzahlen als in Tabelle 5 sind damit zu erklären, dass die Fragen zur Haushaltssicherung sowie zum Ratsbeschluss nicht allen Zielpersonen gestellt wurden, weil Koordinatoren

Tab. 6: Aufgabendiffusion im Kontext von Haushaltssicherung und Ratsbeschluss zur Förderung der Familienfreundlichkeit

Item	Kommune in Haushaltssicherung			Ratsbeschluss zur Familienfreundlichkeit			
		ja	nein	sig.	ja	nein	sig.
Das Lokale Bündnis hat familienpolitische Aufgaben übernommen, die vorher die Kommune wahrgenommen hat.	MW SD n	1,9 1,4 85	1,7 1,1 54	 ,397	MW SD n	1,9 1,4 94	1,7 1,2 59 ,333
Unser Lokales Bündnis führt in der Familienpolitik freiwillige Kommunalaufgaben durch.	MW SD n	3,3 2,2 85	3,1 2,1 53	 ,547	MW SD n	3,4 2,1 92	3,3 2,2 61 ,729
Unser Lokales Bündnis führt in der Familienpolitik gesetzliche Kommunalaufgaben durch.	MW SD n	1,4 1,1 86	1,3 0,9 54	 ,594	MW SD n	1,6 1,2 93	1,2 0,7 61 ,036
Die Kommune hat Aufgaben in der Familienpolitik übernommen, die vorher das Lokale Bündnis wahrgenommen hat.	MW SD n	2,5 1,9 82	1,6 1,2 53	 ,001 ***	MW SD n	2,5 1,8 91	1,7 1,4 56 ,009 **
Die Kommune hat Aufgaben in der Familienpolitik übernommen, die das Lokale Bündnis initiiert hat.	MW SD n	4,0 2,2 88	3,2 1,9 52	 ,039 **	MW SD n	4,3 2,1 95	3,0 2,1 58 ,000 ***

Signifikanzniveaus: ** = signifikant auf 5 %-Niveau; *** = signifikant auf 1 %-Niveau (T-Test)

Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Die Mittelwertvergleichstests zwischen Kommunen mit und ohne Haushaltssicherungskonzept führen zu überraschenden Ergebnissen: Zum einen erfolgt der vermutete Aufgabentransfer vom politisch-administrativen System zum Lokalen Bündnis auch dann nicht, wenn die Gemeinde in einer prekären Haushaltslage ist. Die Mittelwerte der beiden Gemeinden mit und ohne Haushaltssicherungskonzept unterscheiden sich nicht signifikant. Im Gegensatz dazu deuten signifikante Mittelwertunterschiede auf den umgekehrten Fall des Aufgabentransfers hin: Kommunen in Haushaltssicherung übernehmen eher familienpolitische Aufgaben vom Lokalen Bündnis als Kommunen, die sich nicht in der Haushaltssicherung befinden. Dies gilt v.a. im Hinblick auf Aufgaben, die das Bündnis initiiert hat. Ein Grund für den unterbleibenden Transfer familienpolitischer Aufgaben von der Kommune zum Lokalen Bündnis kann darin bestehen, dass die Aufgabenwahrnehmung als zu bedeutsam angesehen wird, um sie aus der Sphäre des politisch-administrativen Systems zu entlassen. Möglicherweise wird den Lokalen Bündnissen nicht die Leistungsfähigkeit zugesprochen, kommunale Aufgaben zu erbringen und/oder es bestehen rechtliche Bedenken, (Pflicht-)Aufgaben auszugliedern. Der Befund, wonach eher Kommunen in der Haushaltssicherung Aufgaben übernehmen, die das Lokale Bündnis initiiert hat, lässt sich mit der Stellung des Bündnisses im Gemeindesystem erklären: es gehört zur Zivilgesellschaft und befindet sich außerhalb des poli-

Lokale Bündnisse in Landkreisen oder Regionen keine Aussagen über die gemeindespezifischen Rahmenbedingungen treffen können.

tisch-administrativen Systems. Diese Stellung verleiht dem Lokalen Bündnis auch in Kommunen mit Haushaltssicherungskonzept die Funktion eines neutralen Agenda-Setters. Im Gegensatz zu familienpolitischen Initiativen aus dem Rat oder der Verwaltung, welche mit Verweis auf die prekäre Haushaltslage möglicherweise gar nicht bis zur Entscheidungsphase gelangen, kann das Lokale Bündnis die Hürde einer Vorentscheidung umgehen und familienpolitische Aufgaben erfolgreich initiieren.

Ähnliche Befunde zum Aufgabentransfer können konstatiert werden, wenn auf die Existenz eines Ratsbeschlusses zur Steigerung der Familienfreundlichkeit abgestellt wird. Zum einen wird aus den Mittelwertvergleichstests ersichtlich, dass es unabhängig von einem Ratsbeschluss zu keinem Aufgabentransfer von der Kommune zum Lokalen Bündnis für Familie kommt. Zum anderen unterscheiden sich die Mittelwerte signifikant, wenn der Aufgabentransfer vom Lokalen Bündnis zum politisch-administrativen System betrachtet wird. Demnach übernehmen Kommunen, in denen der Rat einen Beschluss zur Förderung der Familienfreundlichkeit getroffen hat, stärker vom Lokalen Bündnis initiierte Aufgaben, als Kommunen, in denen kein Ratsbeschluss besteht. Diese empirischen Befunde entsprechen der theoretischen Erwartung: Gemeinden, in denen ein Ratsbeschluss getroffen wurde, sind an ihre Zielsetzung gebunden. Von daher kann eine Verpflichtung des politisch-administrativen Systems angenommen werden, nach welcher familienpolitische Aufgaben vom Lokalen Bündnis übernommen werden, um diese fortzuführen und/oder um Bündnisinitiativen zu implementieren.

4 Fazit

Begründungen für eine Verknüpfung von Kommunal- und Familienpolitik lassen sich zum einen in der zunehmenden Bedeutung der Familienpolitik finden, welche als Antwort auf die Herausforderungen des demografischen Wandels herangezogen wird. Zum anderen wird in den Kommunen nicht nur die Nachfrage nach familienpolitischen Leistungen besonders deutlich, auch die Wirkung infrastruktureller Familienleistungen wird in den Gemeinden konkret, beispielsweise wenn durch ein ausreichendes Angebot an Kinderbetreuungsplätzen oder durch familienbewusste Arbeitgebende die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ermöglicht wird. Doch den kommunalen Gestaltungs- und Umsetzungspotenzialen in der Familienpolitik sind Grenzen gesetzt durch die prekären Haushaltslagen vieler Gemeinden. Sie beschränken sich in der Folge auf die ihnen gesetzlich zugeschriebenen Pflichtaufgaben und freiwillige familienpolitische Leistungen werden kaum erbracht. Um diese Angebotslücke schließen zu können, ist durch den Bund die Etablierung zivilgesellschaftlicher Strukturen in Gestalt der Lokalen Bündnisse für Familie angeregt worden; sie verbinden unterschiedliche Akteursgruppen in der Gemeinde, die ihre spezifischen Interessen und Kapazitäten einbringen, um selbst zu einem familienpolitischen Akteur vor Ort zu werden. Die empirischen Analysen haben die Policy-Diffusion zwischen der Kommune und dem Lokalen Bündnis untersucht. Hauptergebnis ist, dass Lokale Bündnisse keinesfalls die kommunale Familienpolitik des politisch-administrativen Systems ersetzen, dass es also zu einem einseitigen Policy-Transfer von der Government- zur Governance-Ebene kommt. Vielmehr können Lokale Bündnisse als Akteure interpretiert werden, welche Familienpolitik durch Initiierung neuer Aufgaben ergänzen, wobei deren Wahrnehmung eher der Kommune als der Zivilgesellschaft obliegt. Ob und inwieweit Lokale Bündnisse der ihnen zugeordneten Handlungsorientierung gerecht werden oder ob sie primär als lokale Kommunikationsstrukturen agieren, ist eine relevante Frage, welcher weitere Forschung nachgehen sollte.

Literatur

- Ahrens, R. (2012):** Nachhaltigkeit in der deutschen Familienpolitik. Grundlagen – Analysen – Konzeptualisierung. Wiesbaden.
- BMFSFJ (2009):** Lokale Handlungsfelder nachhaltiger Familienpolitik. Monitor Familienforschung. Ausgabe 20. Berlin. Stand Dezember 2009.
- Evers, A. (2005):** Mehr als Regulierung. Zur Rolle kommunaler Politik und Verwaltung am Beispiel der Kindertagesstätten. In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen. 18. Jahrgang. Heft 3/2005. S. 39-47.
- Geißler, R. (2009):** Kommunalrechtliche Steuerungsansätze der Haushalskonsolidierung. Haushalts-sicherungskonzepte im Vergleich. Potsdam.
- Gemeindefinanzbericht 2010.** Der Städtetag. Zeitschrift für kommunale Politik und Praxis. 63. Jahr-gang. Heft 5/2010.
- Gerlach, I. (2010):** Familienpolitik. 2. aktualisierte und überarbeitete Auflage. Wiesbaden.
- Gerlach, I. / Juncke, D. (2006):** Vereinbarkeit von Beruf und Familie – Unternehmen und Kommunen als familienpolitische Akteure. In: Schmidt, Nora (Hrsg.): Handbuch Kommunale Familienpolitik. Berlin. S. 203-212.
- Heuwinkel, D. / Küster, C. (1996):** Handbuch der örtlichen und regionalen Familienpolitik. Stuttgart u.a.
- Holtkamp, L. (2010):** Zur aktuellen Lage der kommunalen Selbstverwaltung. Demokratische Potentia-le, einschneidende Haushaltskrisen und symbolische Politikangebote. In: Schieren, Stefan (Hrsg.): Kommunalpolitik. Probleme und Potentiale der „Wiege der Demokratie“. Schwalbach/Ts. S. 80-102.
- Kaufmann, F.-X. (1982):** Elemente einer soziologischen Theorie sozialpolitischer Intervention. In: Kaufmann, Franz-Xaver (Hrsg.): Staatliche Sozialpolitik und Familie. München und Wien. S. 49-86.
- Kaufmann, F.-X. (1995):** Zukunft der Familie im vereinten Deutschland. Gesellschaftliche und politi-sche Rahmenbedingungen. München.
- Klein, A. (2000):** Kommunale Familienpolitik in Baden-Württemberg. Hrsg.: Sozialministerium Baden-Württemberg. Stuttgart.
- Lampert, H. / Althammer, J. (2008):** Lehrbuch der Sozialpolitik. 8. Auflage. Berlin u.a.
- Laudage, A. (2010):** Lokale Bündnisse für Familie. In: Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.): Demographie konkret – Kommunale Familienpolitik neu gestalten. Gütersloh. S. 60-65.
- Miller, M. (2010):** Kommunale Aufgabenerfüllung im Spannungsfeld zwischen Leistungserwartung und Gestaltungsmöglichkeiten. In: Grimberg, Michael / Niedostadek, André / Stember, Jürgen (Hrsg.): Kommunalfinanzierung im Brennpunkt. Ostbevern. S. 252-277.
- Schmidpeter, René (2009):** Gesellschaftliche Selbststeuerung als Instrument der Kommunalen Fami-lienpolitik – am Beispiel des Familientisches. Berlin.
- Schmidt, R. (2005):** Pressestatement der Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Ju-gend, Renate Schmidt, anlässlich des Impulsgesprächs zur Initiative Lokale Bündnisse für Fami-lien am 10. August 2005 in Berlin.
- Schönig, W. (2002):** Kommunale Familienpolitik. Grundfragen, Handlungsansätze und Zielkonflikte. Schriften der Konrad-Adenauer-Stiftung. Nr. 25. Wesseling.
- Schröder, J. (2005):** Der Zusammenhang zwischen Erwerbstätigkeit und Fertilität. Ein Überblick über den Forschungsstand. Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung. Arbeitspapier Nr. 89.

- Strohmeier, K. P. / Amonn, J. / Wunderlich, H. (2005):** Lokale Bündnisse für Familien und die örtliche Familienpolitik. Impulspapier zur Initiative Lokale Bündnisse für Familie. [online abrufbar unter: http://www.fwg-ubn.de/downloads/AB_Aufbau_1_Impulspapier_Strohmeier.pdf (letzter Abruf: 25. August 2012)].
- Vetter, A. / Holtkamp, L. (2008):** Lokale Handlungsspielräume und Möglichkeiten der Haushaltskonsolidierung in Deutschland. In: Heinelt, Hubert / Vetter, Angelika (Hrsg.): Lokale Politikforschung heute. Wiesbaden. S. 19-50.
- Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen (2012):** Generationenbeziehungen. Herausforderungen und Potenziale. Wiesbaden.
- Wollmann, H. (2008):** Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich. Wiesbaden.
- Wüst, J. (2006):** Der kommunale Familien-Tisch® - von der Politik für Familien zur Politik mit Familien. In: Schmidt, Nora (Hrsg.): Handbuch Kommunale Familienpolitik. Berlin. S. 128-133.
- Zander, M. / Dietz, B. (2003):** Kommunale Familienpolitik. Expertise für die Enquetekommission ‚Zukunft der Städte in NRW‘ des Landtages von Nordrhein-Westfalen. [online abrufbar unter: http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_/I.1/EK/EKALT/13_EK1/EKZukunftStadteNRW_ZanderEtAl_KommunaleFamilienpolitik_2003.pdf (letzter Abruf: 25. August 2012)].

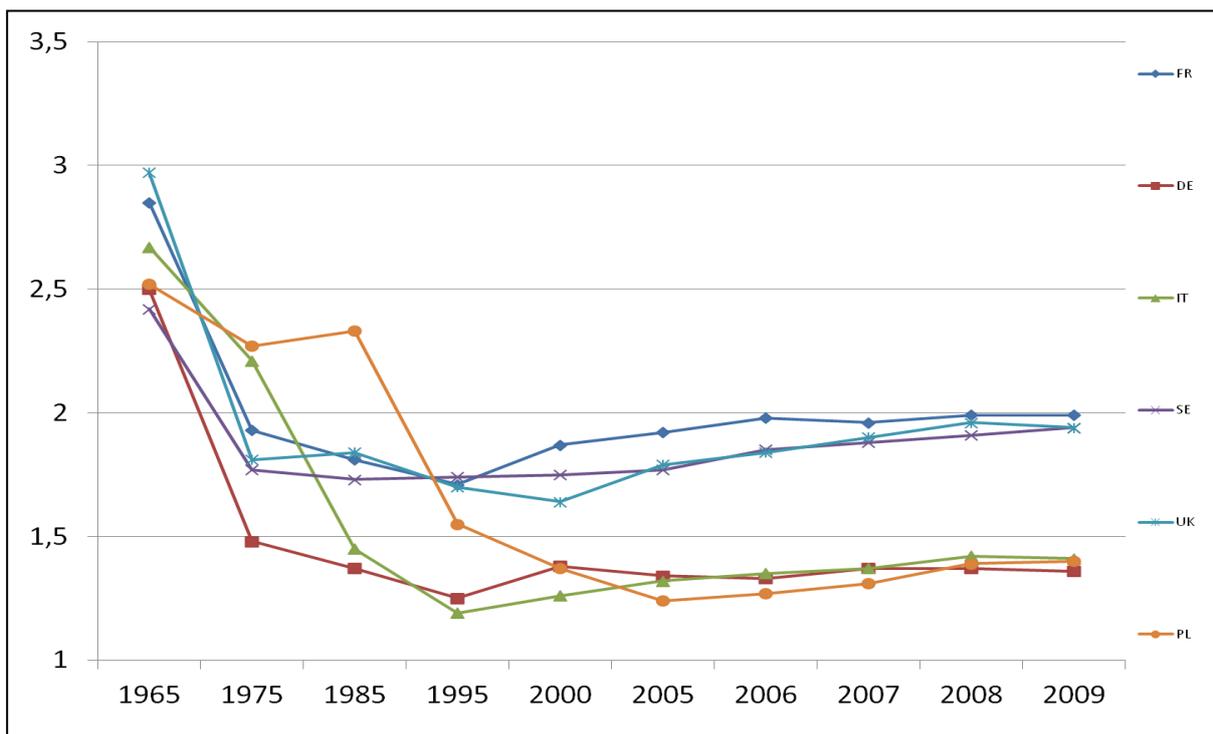
VI. Zum Zusammenhang ordnungspolitischer Konzepte der Familienpolitik und politischer Kulturen am Beispiel von Gender Equality

Christian Damhus

1 Ausgangsposition und Problemstellung

Ausgangspunkt dieser Untersuchung ist die Überlegung, nach der Familienpolitik einem ordnungspolitischen Konzept folgt, welches in der politischen Kultur eines Landes verankert ist. Ein solcher Zusammenhang steht zu vermuten, da Staaten auf gleiche oder ähnliche Probleme mit unterschiedlichen Maßnahmen reagierten und reagieren. Dies zeigt sich nicht nur in der jeweilig historischen Schwerpunktsetzung staatlicher Sozial- und auch Familienpolitik, die bis in die Gegenwart die Entwicklung der Familienpolitik beeinflusst, sondern insbesondere im Umgang mit einer der größten gesellschaftlichen Herausforderungen, mit denen sich die entwickelten westlichen Industrienationen seit den 1960er Jahren konfrontiert sehen: dem Geburtenrückgang.

Abb. 4: Entwicklung der zusammengefassten Geburtenrate in sechs ausgewählten Ländern im Zeitraum 1965 bis 2009



Quelle: OECD Family Database, eigene Darstellung.

Die Entwicklung der Geburtenrate für die sechs in diesem Aufsatz thematisierten Länder geht aus der Abbildung 4 hervor. Die zusammengefasste Geburtenziffer ist eine hypothetische Kennziffer, welche die durchschnittliche Zahl der Kinder, die eine Frau im Laufe ihres Lebens, also im Alter zwischen 15 und 44 Jahren, zur Welt bringen würde, wenn die Verhaltensweisen im jeweiligen Kalenderjahr anhielten, angibt (Peuckert 2002: 108). In den hier betrachteten westlichen Staaten setzte der Geburtenrückgang in den 1960er Jahren ein, allerdings zeigen sich im weiteren Verlauf unterschiedliche Entwicklungen: Während Frankreich, Schweden und Großbritannien in den 1980er und 1990er Jahren eine Stabilisierung

und anschließend einen Geburtenanstieg zu verzeichnen haben, stagniert die Geburtenrate in Deutschland¹ und Italien nach dem Einbruch in den 1960er und 70er Jahren auf einem deutlich niedrigeren Niveau. Polen nimmt eine Sonderstellung ein. Der dramatische Geburtenrückgang setzte hier erst in den 1980er und 1990er Jahren ein und stabilisierte sich schließlich ebenfalls auf einem niedrigen Niveau Mitte der 2000er Jahre. Deutschland, Italien und Polen bilden somit die Gruppe der Länder mit der „lowestfertility“ (vgl. Kaufmann 2005: 14), während Schweden, Frankreich und Großbritannien zu den Ländern mit einer hohen Fertilität zu zählen sind.

Dieser Geburtenrückgang kann analytisch auf verschiedenen Ebenen betrachtet werden. Mit jeder Ebene sind dabei verschiedene Erklärungsfaktoren verbunden.

Tab. 7: Erklärung des Geburtenrückgangs als Mehr-Ebenen-Problem

Erklärungsebene	Erklärungsfaktoren	Folgen
Kulturelle Ebene	Enttraditionalisierung, „Wertewandel“	Ehe und Elternschaft werden biografisch unverbindlich
	Kulturelle Selbstverständlichkeit der Geburtenkontrolle	Pluralisierung der privaten Lebensformen
Institutionelle Ebene	<i>Familie:</i> Liberalisierung des Ehe- und Scheidungsrechts; Stärkung der Rechte der Kinder	Verstärkte Verantwortung der Eltern Ökonomische Benachteiligung der Eltern; familialer Stress
	<i>Wirtschaft:</i> Indifferenz gegenüber Elternschaft; wachsende Dynamik	Transferausbeutung der Familien
	<i>Sozialstaat:</i> Leistungsansprüche folgen aus der Erwerbsbeteiligung; keine Anerkennung der Erziehungsleistungen	
Paarebene	Erschwerung der „Nestbildung“	Unfreiwillige Kinderlosigkeit
	Veränderung der Machtbalance	Erhöhtes Scheidungsrisiko
	Gefährdete Verlässlichkeit der Beziehungen	
Individualebene	Zunehmende Opportunitätskosten von Elternschaft	Präferenz für ehe- und kinderlose Lebensformen
	Zurückhaltung gegenüber langfristigen Festlegung	

Quelle: Kaufmann 2005: 132.

Pluralität und Wandel familialer Lebensformen sowie der Fertilität werden im wissenschaftlichen Diskurs zumeist unter dem Aspekt ökonomischer Rationalitäts-, Effizienz- und Konkurrenzüberlegungen betrachtet (Hoffmann-Nowotny 1995). Die Prämisse der ökonomischen Ansätze lässt sich mit Leibenstein (1957) derart zusammenfassen, dass die Motivation be-

¹ Abbildung 4 weist bis 1990 nur die Werte für Westdeutschland, anschließend für Gesamtdeutschland auf.

züglich der Familiengröße zu einem beträchtlichen Maße rationalen Überlegungen entspringt. Demnach wünschen sich Eltern dann ein (weiteres) Kind, wenn die Befriedigung durch ein (weiteres) Kind größer ist als die zu erwartenden Kosten, die z. B. durch die Erziehung, Versorgung, Bildung etc. des Kindes entstehen (vgl. Leibenstein 1957: 159). In diesem Zusammenhang wird von den „Opportunitätskosten“ gesprochen, worunter der entgangene Nutzen von Handlungen verstanden wird, die unterblieben sind, da sich die Frau für das (weitere) Kind entschieden hat (vgl. Nauck 1989: 53). Die klassischen ökonomischen Ansätze versäumen es allerdings, Werte und Wertewandel in ihre Analyse mit einzubeziehen, da sie Präferenzen als stabil voraussetzen (Becker 1993: 4).

Im Unterschied zu den ökonomischen Theorien stellen soziologische Erklärungsansätze auf gesellschaftliche Ereignisse wie Industrialisierung, Urbanisierung und Individualisierung, oder kurz: Modernisierung, ab. So erklärt Hettlage (2000), dass die Modernisierung zu einer Ausdifferenzierung der europäischen Gesellschaften und Kulturen in verschiedene Subsysteme führte, in denen die Lebensbereiche des Menschen auseinanderfallen. Im Verlauf dieser Differenzierung der Lebenslagen, Lebensplanungen und -erfahrungen sowie Wertvorstellungen kam es zu einer Pluralisierung der Lebensstile und somit zu Alternativen zur bürgerlichen Familie (Hettlage 2000: 78-81, hierzu auch Peuckert 2002).

Sozioökonomische Faktoren sind jedoch keineswegs die einzigen, wahrscheinlich nicht einmal die zentralen Determinanten reproduktiven Verhaltens. Knodel und van de Walle (1979) erklären, dass

[c]ultural setting influenced the onset and spread of fertility decline independently of socioeconomic conditions. Proximate areas with similar socioeconomic conditions but dissimilar cultures entered the transition period at different times, whereas areas differing in the level of socioeconomic development but with similar cultures entered the transition at similar times (Knodel/van de Walle 1979: 235).

Verschiedene Studien belegen die Relevanz kultureller Faktoren auf fertile Entscheidungen (z. B. Fernandez/Fogli 2006, Nanda 2005, Surkyn/Lesthaeghe 2004)

Die Darstellung der drei wesentlichen Schulen zum reproduktiven Verhalten verdeutlicht, dass zwischen ihnen Verbindungen bestehen. Es ist Kaufmann (2005) zuzustimmen, dass eine wesentliche Folge des kulturellen und institutionellen Modernisierungsprozesses „mit Bezug auf die Entscheidungsmöglichkeiten der Individuen in der Erweiterung der Optionen“ bestehe (ebd.: 131), oder anders formuliert: Die Modernisierung der westlichen Gesellschaften bedingte einen kulturellen Wandel in Bezug auf die Familie, die Rolle von Mann und Frau und des Kindes, welche die individuelle Entscheidung, abgebildet als (zweck-)rationales Kosten-Nutzen-Kalkül beeinflusst.

Dieser kulturelle Wandel der Rollen kann m. E. als „Motor“ jüngerer familienpolitischer Entwicklungen gedeutet und dabei als Reaktion auf den oben beschriebenen Geburtenrückgang verstanden werden. Der Geburtenrückgang der 1960er Jahre koinzidiert mit einem Wandel in den Wertvorstellungen der Menschen, dessen Dimensionen struktureller, kultureller und technologischer Art sind und der als „Zweiter demographischer Übergang“ bezeichnet wird (van de Kaa 2002). Dieser Wandel in den entwickelten Industrienationen erfasste und transformierte alle grundlegenden Normen des Politischen, der Religion, der Familie und des sexuellen Verhaltens (Inglehart 1997: 8) und er lässt sich treffend mit dem Begriff „Postmodernismus“ umschreiben (vgl. hierzu Bell 1975). Inglehart und Flanagan (1987) definieren diesen Zusammenhang zwischen den neuen Werten und dem Postmodernismus mit folgenden Worten:

An emphasis on personal and political freedom, participation (more say in government, in one's community, and on the job), equality, tolerance of minorities and those holding different opinions, openness to new ideas and new lifestyles, environmental protection and concern for quality of life issues, self-indulgence, and self-actualization (Inglehart/Flanagan 1987: 1304).

Gender²Equality ist Bestandteil dieser neuen Wertausrichtung und (mit-)ursächlich für den Geburtenrückgang in den 1960er Jahren. Die Neuausrichtung der Geschlechterrollen ist als Bestandteil eines Wertewandelprozesses zu begreifen, in dessen Mittelpunkt eine Ideologie der Entfaltung und Selbstverwirklichung des Individuums steht (Inglehart 1997: 17). Einen solchen Zusammenhang beschrieb auch Ariès (1980) in seinem Aufsatz „Two Successive Motivations for the Declining Birth Rate in the West“, in dem er darauf hinwies, dass Paare und Individuen nicht länger ihr Leben nach den zukünftigen Interessen und Bedürfnissen ihres Kindes planten, d. h. ein Kind zentriertes Leben führten, wie dies bis ins 19. und frühe 20. Jahrhundert der Fall gewesen sei, sondern sie inkorporierten das Kind als eine von verschiedenen Stationen in ihre Biografien (Ariès 1980: 650). Im Mittelpunkt dieses neuen Verständnisses steht somit die individuelle Rolle mit ihren Charakteristika „Selbstverwirklichung“ und „Entfaltung“. Obgleich dies in erster Linie die Rolle der Frau betraf, ist Gender Equality in diesem Zusammenhang sehr breit zu verstehen, da hinter diesem Konzept die Überlegung steht, dass die sozial konstruierten Rollen von Frauen und Männern nicht isoliert, sondern stets als miteinander verbunden zu sehen sind (Kammerman/Moss 2009: 263) und zwar in sämtlichen gesellschaftlichen Bereichen, auch wenn die Stellung der Frau in der Familie und auf dem Arbeitsmarkt den politischen und wissenschaftlichen Diskurs der jüngeren Vergangenheit dominierte und dies auch heute noch zu tun scheint.

Familienpolitische Maßnahmen, die auf eine Gleichheit der Geschlechter in der Gesellschaft hinwirken, können somit als Vehikel für den Geburtenanstieg gesehen werden. Van de Kaa (2002) gibt diesem Zusammenhang indirect Ausdruck, indem er erklärt, dass „fertility will rise only when couples feel it is their best interest and caring for (more) children will enrich their life“ (ebd.: 29). Wird dieser Satz im Zusammenhang mit dem oben beschriebenen Wertewandel und der Aussage Ariès' gelesen, bedeutet dies für die Familienpolitik als Ordnungspolitik, dass ihre vorrangige Aufgabe darin zu sehen ist, die Individuen und Paare bei der Erfüllung ihrer Interessen durch passgenaue Maßnahmen zu unterstützen. Das heißt Familienpolitik muss in ihrer ordnungspolitischen Pflicht zwischen der Förderung der Geburtenrate im Sinne des Allgemeinwohls und kollektiven Interesses einerseits und den individuellen Spiel- und Entfaltungsräumen andererseits, vermitteln.

In der Tat zeigen verschiedene Studien, dass zwischen dem Ausmaß an Gender Equality und Fertilität ein Zusammenhang zu bestehen scheint, wenngleich dieser Zusammenhang je nach Operationalisierung und untersuchten Ländern variiert. So kommen Neyer et al. (2011) in ihrer Analyse des Zusammenhanges zwischen Geschlechtervorstellungen und Fertilität in zehn Ländern zu dem Ergebnis,

that there is no simple answer to the question of which equality matters for fertility. Compared to the general assumption in demography that the gap between gender equality in the employment sphere and gender inequality in the family sphere keeps fertility at low levels, our results reveal that the relationship between gender equality, employment, family, and fertility is much more complex (Neyer et al. 2011: 29).³

² Unter dem Begriff „Gender“ wird allgemeinhin „das soziale, das zugeschriebene oder interaktiv angeeignete“ Geschlecht verstanden (Ostner 2006: 84).

³ An dieser Stelle soll auf den Umstand hingewiesen werden, dass „Gender Equality“, wenn sie sich vorrangig auf die Sphäre des Arbeitsmarktes bezieht, auch in Ländern mit einem hohen Ausmaß

Allerdings deuten verschiedene international vergleichende Studien auf die Existenz eines positiven Zusammenhanges zwischen Gender Equality und Fertilität hin. Für Finnland zeigen Mietinen et al. (2011) diesbezüglich einen u-förmigen Zusammenhang zwischen Gendervorstellungen der Männer und ihren fertilen Absichten, d. h. sowohl traditionelle als auch egalitäre Einstellungen bei Männern korrelieren mit dem Kinderwunsch. Dabei sei dieser Zusammenhang bei Männern deutlicher ausgeprägt als bei Frauen. Puur et al. (2008) verwenden Daten der Population Policy Acceptance Studie und kommen für die Länder Österreich, Estland, Ost- und Westdeutschland, Italien, Litauen, die Niederlande und Polen zu ähnlichen Ergebnissen: Trotz intrakultureller Unterschiede können die Autoren für diese Länder festhalten, dass Männer mit stärker egalitären Geschlechterbildern häufiger einen Kinderwunsch hegen als eher traditionell ausgerichtete Männer. Eine Rolle spielt hierbei auch die Familienpolitik. Oláh und Bernhardt (2008) sehen in einer Familienpolitik, die auf den Prinzipien der Gleichheit zwischen den sozialen Gruppen und den Geschlechtern basiert, einen wesentlichen Faktor zur Stabilität hoher Geburtenraten. Als wesentliche familienpolitische Mechanismen identifizieren sie dabei primär jene Leistungen, die auf eine verbesserte Vereinbarkeit von Beruf und Familie zielen, worunter sie Leistungen zur Elternzeit sowie öffentliche Kinderbetreuung zählen (Oláh/Bernhardt 2008: 1105).

Schließlich sieht Jan M. Hoem den Geburtenanstieg in Schweden als das Ergebnis der expliziten Förderungen der Gender Equality in allen gesellschaftlichen (also sowohl den privaten wie den öffentlichen) Bereichen, die seit jeher fester Bestandteil der schwedischen Sozial- und Familienpolitik gewesen sei (Hoem 2005: 568f.). Dabei geht Hoem einen Schritt weiter und betrachtet Gender Equality nicht nur als familien- bzw. sozialpolitisches Konzept, sondern er begreift sie als Bestandteil einer „frauenfreundlichen“ politischen Kultur (ebd.). Diese Feststellung Hoems ist insofern bemerkenswert, da die hohe Akzeptanz der Geschlechtergleichheit in der politischen Kultur einerseits von einer tiefen gesellschaftlichen Verankerung zeugt, andererseits aber auch ordnungspolitische Konsequenzen beinhaltet, welche die Entwicklungspfade der Familienpolitik beeinflussen.

Im Rahmen dieses Beitrages sollen zwei Fragen näher betrachtet werden: (1) Gibt es einen empirisch nachweisbaren Zusammenhang zwischen Gender Equality, Familienpolitik und Fertilität? (2) Ist Gender Equality tatsächlich Bestandteil der politischen Kultur? Der letzte Aspekt soll einerseits an den Beispielen Schweden, Frankreich und Großbritannien, allesamt Staaten mit einer hohen Fertilität, und andererseits Deutschland (West- und Ost), Italien und Polen, also Staaten mit einer sehr niedrigen Fertilität, skizziert werden. Verwendet werden neben den Daten der OECD Family Database 2011 die Daten der 4. Welle des European Value Survey aus dem Jahr 2008.

2 Politische Kultur: Vom theoretischen Begriff zu seiner Operationalisierung

Der politische Kulturbegriff wurde in seiner heute bekannten Form erstmals von dem US-amerikanischen Soziologen Gabriel A. Almond (1956) in seinem Aufsatz „Comparative Political Systems“ in den wissenschaftlichen Diskurs eingeführt. Er beschrieb politische Kultur als „particular pattern of orientations to political action“ (Almond 1956: 396), in das jedes politische System eingebettet sei. In der wegweisenden Untersuchung „The Civic Culture. Politi-

an Gleichheit von Frauen nicht notwendigerweise gewünscht ist. Morgan (2006: 122) erklärt unter Rückgriff auf Studien von Hakim beispielsweise bzgl. Schweden, dass es Hinweise darauf gäbe, dass viele Frauen die doppelte Rolle als Mutter und Erwerbstätige gar nicht wünschen und es bevorzugten, sich auf eine Rolle zu beschränken.

cal Attitudes and Democracy in Five Nations“ entwickeln Almond und Verba (1963) diesen Gedanken weiter und definieren politische Kultur als „political orientations – attitudes toward the political systems and its various parts, and attitudes towards the role of the self in the system“, wobei es konkret um die Internalisierung des politischen Systems „in the cognitions, feelings, and evaluations of its population“ (Almond/Verba 1963: 13) geht. Verba (1965) bezeichnet diese psychologischen Orientierungen als „political beliefs“ (ebd.: 518) und unterscheidet zwischen den spezifischen politischen Einstellungen einerseits, und den allgemeinen politischen Überzeugungen andererseits. Letztere bezeichnet er als „fundamental political beliefs“ (ebd.: 518f.), welche als die Grundüberzeugungen über die Natur des politischen Systems und der anderen Individuen in einer Gesellschaft verstanden werden können. Diese Grundüberzeugungen sind von impliziter und grundlegender Art und werden daher nicht oder kaum hinterfragt. Sie sind ferner maßgebend für die Herausbildung und den Wandel von politischen Institutionen und stellen somit ein stabilisierendes Element des politischen Systems dar (ebd.: 519). Diese Grundüberzeugungen lassen sich somit in Anlehnung an Harry Eckstein als Summe kognitiv-affektiv-evaluativer Landkarten zur Anleitung von Handlungen in einem Kollektiv verstehen (Eckstein 1996: 490), oder mit anderen Worten: als politisch-normative Landkarte. Bezogen auf die Grundüberzeugungen der politischen Kultur bedeutet dies, dass die in einer Gesellschaft dominierenden Grundwerte, also die politisch-normative Landkarte, zugleich auch immer festsetzt, welche ordnungspolitischen Maßnahmen möglich und überhaupt erwünscht sind, d. h. wie viel Staat sein darf und was der Staat überhaupt durch welche Maßnahmen beeinflussen kann und soll. Dies setzt der Familienpolitik als Ordnungspolitik Grenzen und macht staatliche Eingriffe, die die individuelle Entscheidung über ein Kind beeinflussen, stets begründungspflichtig; d. h. seitens der Bürger müssen diese als legitim angesehen werden (Berthold/Fehn 2002: 5).

Diese Grundwerte der politischen Kultur sollen anhand des „Ethos der Demokratie“ operationalisiert werden (vgl. Fuchs 1999). Dieses Ethos lässt sich anhand zweier Dimensionen abbilden: Die erste (vertikale) Dimension umfasst die ethischen Werte der individuellen Lebensgestaltung; d. h. es geht um die Frage, wer für das eigene Wohlergehen zuständig ist. Die beiden Pole bilden das Individuum und die Gemeinschaft. Die zweite (horizontale) Achse beinhaltet die ethischen Werte des Verhältnisses von Individuen zu den übrigen Mitgliedern der Gesellschaft. Die beiden Pole dieser Achse bilden der Konkurrenz- bzw. Wettbewerbsgedanke und die Solidarität und der Konsens (Fuchs 1999: 6). Aus diesen beiden Achsen lassen sich vier verschiedene Ordnungsprinzipien herleiten (hierzu im Folgenden Fuchs 1999: 7f.): Die libertäre Ordnung betont die Zentralität des Individuums und räumt dem Staat als Erbringer von Wohlfahrtsleistungen keine Rolle ein. Die Beziehungen der Individuen zueinander sind durch den Wettbewerb charakterisiert. In einer solchen politischen Ordnung gibt es keine Möglichkeit staatlicher Einflussnahme, da diese grundsätzlich unerwünscht ist. Das Individuum ist für sein Wohlergehen alleinzuständig und muss dieses über den Konkurrenzkampf mit anderen erlangen. Gender Equality ist somit kein staatliches Ziel, sondern ergibt sich – wenn überhaupt – über das freie Spiel der Kräfte am Markt. Allerdings, so argumentieren libertäre Denker in den USA, geht die libertäre Ordnung mit der Stärkung der traditionellen Familie und somit traditioneller Geschlechterrollen einher, denn eine Ordnung ohne Wohlfahrt müsse notwendigerweise zur Stärkung traditioneller Familien führen, da nur innerhalb der Familie das Individuum Zugang zu Wohlfahrt hat, sofern es diese nicht am Markt einkaufen kann (Doherty 2007). Den Gegenpol zur libertären politischen Ordnung bildet die sozialistische Ordnung. Hierunter soll allerdings kein totalitäres System verstanden werden, sondern eine sozialistische demokratische Ordnung. Der Staat übernimmt die zentrale Rolle als Erbringer von Wohlfahrtsleistungen. Das horizontale Ordnungsprinzip ist die

Solidarität und der Konsens. Gender Equality ist ein wesentliches Element staatlicher Politik. Sie ist ihr Ziel und zugleich herrscht gesellschaftlicher Konsens über die Gleichheit der Geschlechter. Die liberale Ordnung steht zwischen der libertären und der sozialistischen. Zwar betont auch sie den Vorrang des Individuums vor dem Staat, allerdings übernimmt der Staat zumindest der Verteilung der Grundgüter. Chancengleichheit ist bei der Konkurrenz zwischen den Individuen auf den wirtschaftlichen und politischen Märkten ein Gerechtigkeitskriterium. Der Staat setzt somit die Rahmenbedingungen, übt aber keinen starken Einfluss auf die Lebensführung der Individuen aus.

Schließlich ist die republikanische Ordnung dadurch charakterisiert, dass gemeinschaftliche Werte eine zentrale Bedeutung besitzen und im Zweifelsfall auch den Vorrang gegenüber einer uneingeschränkten Freiheit des Individuums haben. Wie die libertäre Ordnung zeigt sich auch die republikanische Ordnung stark anti-staatlich und anti-paternalistisch und das Individuum steht im Mittelpunkt. Im Unterschied zur libertären Ordnung ist jedoch die horizontale Achse durch ein hohes Maß an Solidarität gekennzeichnet. In einer solchen politischen Ordnung steht zu erwarten, dass Gender Equality ausschließlich ein Aspekt der horizontalen Grundwerte der Solidarität und des Konsens darstellen.

Tabelle 8 zeigt die im Rahmen dieser Arbeit relevante Operationalisierung der horizontalen, Tabelle 9 jene der vertikalen Dimension, wie sie sich aus dem beschriebenen „Ethos der Demokratie“ nach Fuchs (1999) ableiten lassen.

Tab. 8: Horizontale Kernwerte der politischen Kultur. Faktorenanalyse mit Varimax-Rotation

Wert	Item
Solidarität Cronbachs Alpha = ,862	To what extent do you feel concerned about the living conditions of <ul style="list-style-type: none"> • Elderly people • Unemployed people • Sick and disabled people • Children in poor families
	<ul style="list-style-type: none"> • Competition is good. It stimulates people to work hard and develop new ideas VS. competition is harmful, it brings out the worst in people.
Wettbewerb	

Quelle: Daten des European Value Survey 2008.

Tab. 9: Vertikale Kernwerte der politischen Kultur nach Durchführung einer Faktorenanalyse

Wert	Items
Etatismus Cronbachs Alpha = ,643	<ul style="list-style-type: none"> • The State should give more freedom to firms vs. the state should control firms more effectively • Individuals should take more responsibility for providing for themselves vs. the state should take more responsibility to ensure that everyone is provided for • Private ownership of business and industry should be increased vs. government ownership of business and industry should be increased • People who are unemployed should have to take any job available or lose their unemployment benefits vs. people who are unemployed should have the right to refuse a job they do not want

Quelle: Daten des European Value Survey 2008.

Die statistische Auswertung mittels Faktorenanalyse und anschließender Reliabilitätsanalyse zeigt, dass sich die Einstellungen auf drei Werte zurückführen lassen: Solidarität und Wettbewerb auf der horizontalen, Etatismus auf der vertikalen Achse. Unter Etatismus soll dabei das Ausmaß an staatlichem Einfluss verstanden werden. Je stärker dieser Wert ausgeprägt ist, desto mehr sind staatliche Eingriffe erwünscht und prinzipiell möglich. Die Skalen sind derart ausgerichtet, dass ein hoher Wert auf der horizontalen Achse für ein hohes Maß an Solidarität und Konsens steht, ein niedriger Wert für geringe Solidarität und starken Wettbewerb. Auf der vertikalen Achse bedeutet ein hoher Wert ein hohes Maß an Etatismus, während ein niedriger Wert eine hohe individuelle Verantwortung ausdrückt.

„Gender Equality“ wird in Anlehnung an Inglehart und Flanagan (1987) und im Terminus von Verba (1965) als spezifische politische Werthaltung verstanden. Tabelle 10 führt die hierzu verwendeten Items samt Reliabilitätswert an.

Tab. 10: „Gender Equality“-Wert nach Faktorenanalyse mit Varimax-Rotation

Wert	Item
Gender Equality Cronbachs Alpha = ,620	<ul style="list-style-type: none"> • Having a job is the best way for a woman to be an independent person • Both the husband and wife should contribute to household income. • In general, fathers are as well suited to look after their children as mothers • Men should take as much responsibility as women for the home and children

Quelle: Daten des European Value Survey 2008.

Die vier Items laden auf demselben Faktor und lassen sich somit als „Gender Equality“-Index verwenden. Cronbachs Alpha gibt zudem mit einem Wert von ,620 eine zufriedenstellende Reliabilität an. Einen ähnlichen Index entwickelten auch Inglehart und Norris (2003) anhand des World Value Surveys. Im Unterschied zu diesem bezieht sich ihr Gender Equality-Index allerdings auch auf die Bereiche „Bildung“ und „Politik“, welche im EVS 2008 nicht erhoben worden sind.

3 Familienpolitikkulturen und ihre Wirkungen

Tabelle 11 gibt Einblicke in die Zusammenhänge zwischen familienpolitischen Leistungen und der Geburtenziffer auf der Makroebene und beantwortet somit die erste der beiden formulierten Fragen. Aus den bivariaten Ergebnissen kann gefolgert werden, dass Familienpolitik einen signifikanten Einfluss auf die Fertilität nimmt. Dies zeigt sich – allgemein – an den Ausgaben für Familie in Prozent am Bruttoinlandsprodukt, die signifikant mit der Geburtenrate korrelieren. Jedoch lohnt der Blick auf die Details, denn dieser zeigt einerseits, dass nicht jede Form der familienpolitischen Leistungen die Geburtenrate beeinflusst und gibt andererseits Aufschluss über den Zusammenhang zwischen Gender Equality und Fertilität. Vor allem jene familienpolitischen Maßnahmen, die auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, zielen üben einen starken Einfluss auf die Geburtenrate aus. Sie dienen zugleich als Vehikel für Gender Equality. Dies sind insbesondere die institutionelle Kinderbetreuung der Unterdreijährigen sowie die staatlichen Ausgaben für familienbezogene Dienstleistungen. Aus diesen Befunden kann folgende Argumentationskette abgeleitet werden: Je besser die institutionelle Kinderbetreuung im u3-Bereich ausgebaut ist, desto besser gelingt (v.a. Frauen) die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, desto höher ist schließlich die Geburtenrate. Hiervon zeugen schließlich auch die letzten beiden Indikatoren: (1) Länder, in denen Mütter mit sehr jungen Kindern (u3) erfolgreich im Arbeitsmarkt integriert sind, haben eine höhere Geburtenrate (Persons $r = .51$). (2) Schließlich belegt das „Gender Empowerment Measure“⁴ den Zusammenhang zwischen Gender Equality und Fertilität. Der hochsignifikante positive Wert verdeutlicht, dass ein hohes Ausmaß an Geschlechtergleichheit in der Gesellschaft mit einer hohen Geburtenrate korreliert.

⁴ Das „Gender Empowerment Measure“ (GEM), welches vom „United Nations Development Programm“ erhoben wird, misst die Erfolge in der Geschlechterpolitik. Der Index besteht aus vier verschiedenen Variablen, die (a) den Anteil der Frauen in den nationalen Parlamenten, (b) den Anteil der Frauen in Führungspositionen in Wirtschaft und Politik sowie (c) als Fachkräfte und schließlich (d) die Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern beinhalten (Gerhards 2005: 52). Vgl. dazu auch http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_GEM.pdf; abgerufen am 15.06.2012.

Tab. 11: Bivariate Korrelation zwischen der zusammengefassten Geburtenziffer und familienpolitischen Leistungen

(*: $p < 0,05$ **: $p < 0,01$ ***: $p < 0,001$; $n=26$)

Familienpolitische Maßnahme	TFR 2008
Prozentsatz an Kindern in formeller Kinderbetreuung	
- 0 bis 2 Jahre	.61**
- 3 bis 5 Jahre	.11
Prozentsatz an Kindern in informeller Kinderbetreuung	
- 0 bis 2 Jahre	-.36
- 3 bis 5 Jahre	-.50*
Leistungen zum Mutter- / Vater- / Elternschaftsurlaub	
- Full-Rate Äquivalent des Mutterschaftsurlaubs (in Wochen)	-.61***
- Full-Rate Äquivalent des Mutter- und Elternschaftsurlaubs (in Wochen)	-.32
- Full-Rate Äquivalent der Väterzeit (in Wochen)	.12
Ausgaben für Familie in Prozent am Bruttoinlandsprodukt	.51**
- Geldleistungen	.34
- Steuervergünstigungen	-.21
- Dienstleistungen	.50*
Prozentsatz an Müttern mit Kindern (U3), die	
- erwerbstätig sind	.51*
- in Mutterschutz sind	.35
- in Erziehungszeit sind	-.14
Gender Empowerment Measure (GEM)	.61***

Quelle: OECD Family Database 2001 sowie für den GEM: United Development Report 2007/2008, eigene Berechnung nach einer ähnlichen Darstellung bei Castles 2003.

Der statistische Zusammenhang zwischen Gender Equality und Fertilität ist somit belegbar, doch bedeutet dies auch, dass Gender Equality in Verbindung mit der politischen Kultur steht bzw. zu einem ihrer Werte geworden ist? Und sollte dies der Fall sein, zeigen sich zwischen Ländern mit einer hohen und einer niedrigen Fertilität Unterschiede?

Tabelle 12 summiert die bivariaten Befunde zu den Indices der politischen Kulturen Schwedens, Frankreichs, Großbritanniens, West- und Ostdeutschlands, Italiens und Polens.

Tab. 12: Kernwerte und neue Werte der politischen Kultur im sechs-Länder-Vergleich, gewichtete Daten, EVS 2008

Wert	SE	FR	UK	DE-W	DE-O	IT	PL	f-Wert	p-Wert
<u>Horizontale Kernwerte</u>									
Solidaritätsindex⁵ (1 bis 5 Punkte) (hoher Wert = hohe Solidarität)	3.76	3.67	3.72	3.83	4.00	3.74	3.43	57.76	,0000
Wettbewerbsindex (1 bis 10 Punkte) (hoher Wert = hoher Konsens)	3.62	4.97	3.65	3.33	3.88	4.45	4.40	87.65	,0000
<u>Vertikale Kernwerte</u>									
Etatismus (1 bis 10 Punkte) (hoher Wert = starke Rolle d. Staates)	4.41	5.17	4.28	4.08	5.46	4.94	5.14	107.49	,0000
<u>Neue Werte der politischen Kultur</u>									
Gender Equality (1 bis 4 Punkte) (hoher Wert = hohe Geschlechtergleichheit)	3.36	3.45	2.94	3.06	3.41	3.10	3.12	214.42	,0000

Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

5 vgl. hierzu u.a. Oorschot 2008

Die Varianzanalyse, deren Ergebnisse in letzten beiden Spalten der Tabelle 12 ausgewiesen sind, zeigt, dass sich die politischen Kulturen der Länder signifikant voneinander unterscheiden. Allerdings zeigen sich interessante Gemeinsamkeiten der politischen Kulturen insofern, als dass die zu vergleichenden Staaten auf der horizontalen Ebene grundsätzlich ein hohes Maß an Solidarität aufweisen. Während jedoch Ostdeutschland den höchsten Wert zeigt, findet sich der niedrigste Wert in Polen. Auch Westdeutschland weist ein höheres Solidaritätsniveau auf, während Frankreich, Großbritannien, Italien und Schweden im Vergleich zu Ostdeutschland einerseits und Polen andererseits durch ein eher moderates Solidaritätsniveau gekennzeichnet sind. Der zweite Wert der horizontalen Dimension, das Ausmaß an Wettbewerb zwischen den Individuen, weist die Besonderheit auf, dass alle Staaten durch Werte unterhalb des Index-Mittelwertes von 5 charakterisiert sind. Es dominiert somit in einem mehr oder minder starken Ausmaß der Wettbewerb als Ordnungsprinzip in den politischen Kulturen. Dies gilt insbesondere für die westdeutsche politische Kultur, die am stärksten am Wettbewerb orientiert ist, während die französische politische Kultur deutlich auf den Konsens fokussiert ist. Auch Italien und Polen zeigen stärkere Züge einer konsensualen politischen Kultur, während Schweden, Großbritannien und Ostdeutschland moderatere Orientierungen in Richtung Wettbewerb erkennen lassen.

Auf der vertikalen Ebene der politischen Kultur schließlich lässt sich eine Zweiteilung der zu untersuchenden Staaten nachweisen. Die eine Gruppe bilden jene Staaten, deren Etatismuswerte über dem Index-Mittelwert von 5 liegen, namentlich Ostdeutschland, Frankreich und Polen. Die andere Gruppe bilden Westdeutschland, Großbritannien, Schweden und Italien, deren Werte unterhalb des Mittelwertes liegen.

Tab. 13: Typologie der Ordnungsprinzipien basierend auf den Kernwerten Wettbewerb und Etatismus

Staat	Ordnungsprinzip
Westdeutschland	liberal mit libertären Elementen
Schweden, Großbritannien, Italien	Liberal
Ostdeutschland, Polen, Frankreich	liberal mit sozialistischen Elementen

Quelle: eigene Darstellung.

Die Befunde deuten somit auf die Dominanz liberaler Ordnungsprinzipien hin, die jedoch interkulturelle Unterschiede aufweisen. Die westdeutsche liberale politische Kultur beinhaltet libertäre Elemente, welche – im Vergleich zu den übrigen sechs politischen Kulturen durch einen geringen Etatismus und eine stärkere Orientierung zum Wettbewerb gekennzeichnet ist. Schweden, Großbritannien und Italien lassen sich den Daten nach dem liberalen Typus zuordnen. Anders als in der westdeutschen politischen Kultur kommt dem Etatismus eine stärkere Rolle zu. Schließlich bilden Ostdeutschland, Polen, Frankreich und Italien die Gruppe der Staaten mit liberalen Ordnungsprinzipien, die allerdings in ihrer Form eine stärkere etatistische Ausrichtung aufweisen.

Auf der Ebene der spezifischen Wertehaltung zeigt sich, dass sämtliche Staaten Werte aufweisen, die über dem Index-Mittelwert liegen. Allerdings bestehen interessante interkulturelle Unterschiede. Die stärkste Orientierung hin zur Gender Equality zeigt sich in Frankreich, gefolgt von Ostdeutschland und Schweden. Der Vorsprung dieser

Länder in den Gleichheitsvorstellungen der Geschlechter ist historisch bedingt, denn in diesen drei Ländern gehörte die Erwerbstätigkeit der Frauen zur gelebten Realität und genoss und genießt daher hohe Zustimmung (Chronholm 2009, Fagnanin 2002, Klenner 2002). Moderate Werte weisen Westdeutschland, Polen und Italien auf, während Großbritannien den niedrigsten Wert zeigt.

Es lassen sich erste Informationen bezüglich der Verankerung der Gender Equality in der politischen Kultur aus diesen bivariaten Befunden ableiten: In Staaten mit liberalen politischen Ordnungssystemen, die sozialistische Elemente aufweisen, finden sich stärkere Ausmaße an Gender Equality. Dies gilt für Ostdeutschland und Frankreich. Eine Ausnahme stellt die schwedische politische Kultur dar, die aufgrund ihrer stärkeren Orientierung zum Wettbewerb als liberal klassifiziert wurde. Grundsätzlich zeigen allerdings Länder mit einer liberalen politischen Kultur, die zudem libertäre Elemente aufweisen, eine schwächere Orientierung gegenüber Gender Equality. Es muss an dieser Stelle explizit darauf hingewiesen werden, dass es sich um Tendenzen handelt.

Aufschluss über eine mögliche Verankerung der Gender Equality in der politischen Kultur geben die in Tabelle 14 dargestellten Ergebnisse der für jedes Land durchgeführten multiplen Regression.

Tab. 14: OLS Regression Gender Equality und Kernwerte der politischen Kultur. Angegeben sind Beta-Werte und in Klammern p-Werte

	SE	FR	UK	DE-W	DE-O	IT	PL
Solidarität	.17 (,0000)	.12 (,0000)	.09 (,0022)	.07 (,0255)	.27 (,0000)	.11 (,0003)	.11 (,0003)
Wettbewerb	-.05 (,1639)	-.02 (,5569)	-.02 (,4870)	-.13 (,0007)	-.07 (,0547)	-.05 (,1062)	-.08 (,0144)
Etatismus	.07 (,1639)	.01 (,7656)	-.01 (,6816)	.07 (,0515)	.06 (,1175)	.10 (,0019)	.03 (,3361)
R²	.03	.01	.01	.02	.08	.02	.02
F	8.56 (,0000)	7,12 (,0001)	3.69 (,0116)	5.28 (,0013)	23.94 (,0000)	8,74 (,0000)	6,51 (,0002)

Quelle: Gewichtete Daten des EVS 2008.

Die Ergebnisse der Regressionsanalyse belegen, dass in allen Staaten die Gender Equality in der politischen Kultur verankert ist. Doch lassen sich signifikante Unterschiede hinsichtlich dieser wertmäßigen Verankerung finden. In den drei Ländern mit einer starken Orientierung gegenüber der Geschlechtergleichheit (Frankreich, Ostdeutschland, Schweden) ist diese auf der horizontalen Achse im Wert der Solidarität verwurzelt. Dies lässt sich dahingehend verstehen, dass Geschlechtergleichheit als Bestandteil der zwischenmenschlichen Solidarität gesehen wird und bestätigt somit die weiter oben referierte Beobachtung, dass Geschlechtergleichheit als gelebte Realität selbstverständlich geworden ist. Im Unterschied zu diesen drei Staaten findet sich in den Ländern mit einer moderaten oder niedrigen Gender Equality eine Verankerung dieses Wertes in verschiedenen Grundüberzeugungen der politischen Kultur. In Westdeutschland, der politischen Kultur mit libertären Zügen, ist Gender Equality vor allem

mit dem Wettbewerb korreliert. Italien und Polen weisen zwar – ähnlich wie Frankreich, Schweden und Ostdeutschland – eine Verankerung der Gender Equality in der Solidarität auf, doch korreliert der Wert zudem mit Etatismus (Italien) und zwar derart, dass eine hohe etatistische Einstellung mit einer hohen positiven Einstellung gegenüber der Gender Equality einhergeht, sowie mit dem Wettbewerb (Polen). In Großbritannien findet sich lediglich eine schwache Verankerung des Wertes in der Solidarität.

4 Zusammenfassung

Zwei Fragen sind in diesem Aufsatz bearbeitet worden: Die erste Frage beschäftigte sich mit dem Zusammenhang zwischen Gender Equality, Familienpolitik und Fertilität. Die Ergebnisse lassen wenig Raum für Zweifel: Gender Equality beeinflusst die Fertilität positiv. In Staaten, die die Gleichheit der Geschlechter durch entsprechende familienpolitische Maßnahmen fördern, liegt auch die Geburtenrate höher. Bedingt durch Bildungsexpansion und gestiegene Chancen auf dem Arbeitsmarkt sehen sich insbesondere gut ausgebildete Frauen nicht länger und ausschließlich auf eine Rolle in Haushalt und Familie begrenzt. Die Bedeutung des Kindes, gleichwohl noch immer Bestandteil der Lebensplanung der meisten Menschen, hat sich, wie Ariès beschrieb, zu einer Station unter verschiedenen anderen, welche in die Lebensplanung eingebaut wird, gewandelt. Aus diesem Grunde gewannen seit den 1990er Jahren Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf an Bedeutung (vgl. Castles 2003). Die Ergebnisse dieser Untersuchung bestätigen dies.

Die zweite Frage, ob Gender Equality zu einem Bestandteil der politischen Kultur geworden ist, wurde dadurch gemessen, ob und inwieweit Gender Equality in den Grundüberzeugungen über die Natur des politischen Systems und der Menschen verankert ist. Die Ergebnisse legen dar, dass ein statistisch messbarer Zusammenhang zwischen dem Wert der Geschlechtergleichheit und den Grundüberzeugungen besteht. In Ländern mit einer hohen Geschlechtergleichheit (Frankreich, Schweden und Ostdeutschland) findet sich diese Verankerung auf der horizontalen Achse im Wert der Solidarität. In den übrigen Staaten (Westdeutschland, Italien, Polen) zeigt sich eine Aufteilung dieser Verankerung sowohl auf die horizontale und vertikale Werteachse. Gender Equality als staatliche Aufgabe, indiziert durch einen hohen Etatismus-Wert findet sich jedoch nur in Italien. In Schweden und Frankreich, also jenen Staaten, die sehr früh eine Politik der aktiven Förderung der Gender Equality einschlugen und auch heute noch umfangreiche staatliche Programme führen, findet sich eine politische Ordnung, die Gender Equality nicht als Bestandteil des Etatismus sieht, also nicht als vorrangig staatliche Aufgabe. In fast allen hier betrachteten politischen Kulturen zeigt sich jedoch ein stärker liberales Bild, das die Verantwortung für Gender Equality nicht im Aufgabenbereich des Staates sieht.

Literatur

- Almond, G. A. (1956):** Comparative Political Systems. In: *Journal of Politics*, Vol. 18, Nr. 3, S. 391-409.
- Almond, G.A. / Verba, S. (1963):** *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in five Nations.* Princeton.
- Ariès, P. (1980):** Two Successive Motivations for the Declining Birth Rate in the West. In: *Population and Development Review*, Vol. 6, Nr. 4. S. 645-650.

- Becker, G. S. (1993):** Ökonomische Erklärung menschlichen Verhaltens. Tübingen.
- Bell, D. (1975):** Die nachindustrielle Gesellschaft. Frankfurt/Main.
- Berthold, N. / Fehn, R. (2002):** Familienpolitik: Ordnungspolitische Leitplanken im dichten Nebel des Verteilungskampfes. Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Nr. 51. Universität Würzburg.
- Castles, F. G. (2003):** The world turned upside down: below replacement fertility, changing preferences and family-friendly public policy in 21 OECD countries. In: Journal of European Social Policy, Vol. 13, Nr. 3. S. 209-227.
- Chronholm, A. (2009):** Sweden: individualisation or free choice in parental leave? In: Kamerman, S.B. / Moss, P. (Hrsg.): The Politics of Parental Leave Policies. Bristol. S. 227-241
- Doherty, B. (2007):** Libertarianism vs. The Family. Can civilization survive freedom? In: Reasons. Free minds and free markets, 18. Sept. 2007, URL: <http://reason.com/archives/2007/09/18/libertarianism-vs-the-family>; abgefragt am 17.09.2011.
- Eckstein, H. (1996):** Culture as a Foundation Concept for the Social Science. In: Journal of Theoretical Politics, Vol. 8, Nr. 4, S. 471-497.
- Fagnanin, J. (2002):** Why do French women have more children than German women? Family policies and attitudes towards child care outside the home. In: Community, Work & Family, Vol. 5, Nr.1, S.103-119.
- Fernandez, R. / Fogli, A. (2006):** The Role of Culture and Family Experience. In: Journal of the European Economic Association, Vol. 4, Nr.2-3, S. 552-561.
- Fuchs, D. (1999):** Die demokratische Gemeinschaft in den USA und in Deutschland. Veröffentlichungsreihe der Abteilung Institution und sozialer Wandel des Forschungsschwerpunktes Sozialer Wandel, Institutionen und Vermittlungsprozesse des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung, FS III 99-204.
- Gerhards, Jürgen unter Mitarbeit von Michael Hölscher (2005):** Kulturelle Unterschiede in der Europäischen Union. Ein Vergleich zwischen Mitgliedsländern, Beitrittskandidaten und der Türkei. 2., durchgesehene Auflage. Wiesbaden.
- Hettlage, R. (2000):** Individualisierung, Pluralisierung, Postfamiliarisierung. Dramatische oder dramatisierte Umbrüche im Modernisierungsprozess der Familie? In: Zeitschrift für Familienforschung, Vol. 12, Nr. 1, S. 72-97.
- Hoem, J. M. (2005):** Why does Sweden have such a high fertility? In Demographic Research, Vol. 13, Nr.22, S. 559-572.
- Hoffmann-Nowotny, H.-J. (1995):** Die Zukunft der Familie – Die Familie der Zukunft. In: Gerhardt, U. et al. (Hrsgg.) Familie der Zukunft. Opladen. S. 325-348.
- Inglehart, R. (1997):** Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies. Princeton.
- Inglehart, R. / Flanagan, S.C. (1987):** Values in industrial societies. In: American Political Science Review, Vol. 81, S. 1289-1319.
- Inglehart, R. / Norris, P. (2003):** Rising Tide. Gender Equality and Cultural Change around the World. Cambridge.
- Kamerman, S. B. / Moss, P. (2009):** Conclusion. In: Kamerman, S. B. / Moss, P. (Hrsg.): The politics of parental leave policies. Children, parenting, gender and the labour market. Bristol. S. 259-271.

- Kaufmann, F.-X. (2005):** Schrumpfende Gesellschaft. Vom Bevölkerungsrückgang und seinen Folgen. Frankfurt/Main.
- Klenner, C. (2002):** Geschlechtergleichheit in Deutschland? In: Aus Politik und Zeitgeschichte. B33-34. S. 17-28.
- Knodel, J. / van de Walle, E. (1979):** Lessons from the Past: Policy Implications of Historical Fertility Studies. In: Population and Development Review, Vol. 5, Nr. 2, S. 217-245.
- Leibenstein, H. (1957):** Economic backwardness and economic growth. New York.
- Miettinen, A. / Basten, S. / Rotkirch, A. (2011):** Gender equality and fertility intentions revisited: Evidence from Finland. In: Demographic Research, Vol. 24, Nr. 20, S. 469-496.
- Nanda, S. (2005):** Cultural Determinants of Human Fertility: A Study of Tribal Population in Orissa. In: Anthropologist, Vol. 7, Nr. 3. S. 221-227.
- Nauck, B. (1989):** Individualistische Erklärungsansätze in der Familienforschung: die rational-choice Basis von Familienökonomie, Ressourcen- und Austauschtheorie. In: Nave-Herz, R. / Markefka, M. (Hrsg.): Handbuch der Familien- und Jugendforschung, Band. 1: Familienforschung. Neuwied. S. 45-61.
- Neyer, G. / Lappegard, T. / Vignoli, D. (2011):** Gender Equality and Fertility: Which Equality Matters? Dipartimento di Statistica "G. Parenti" Working paper 2011-07.
- Oláh, L. Sz. / Bernhardt, E.M. (2008):** Sweden: Combining childbearing and gender equality. In: Demographic Research, Vol. 19, Nr. 28, S. 1105-114.
- Ostner, I. (2006):** Geschlecht. In: Schäfers, B. / Kopp, J. (Hrsg.): Grundbegriffe der Soziologie. 9., grundlegend überarbeitete und aktualisierte Auflage. Wiesbaden. S. 84-87.
- Peuckert, R. (2002):** Familienformen im sozialen Wandel. Opladen.
- Puur, A. / Oláh, L. Sz. / Tazi-Preve, M. I. / Dorbritz, J. (2008):** Men's childbearing desires and views of the male role in Europe at the dawn of the 21st century. In: Demographic Research, Vol. 19, Nr. 56, S. 1883-1912.
- Surkyn, J. / Lesthaeghe, R. (2004):** Value Orientations and the Second Demographic Transition (SDT) in Northern, Western and Southern Europe: An Update. Demographic Research Special Collection 3, Article 3. Max Planck Institute for Demographic Research.
- Van de Kaa, D. J. (2002):** The Idea of a Second Demographic Transition in Industrialized Countries. Paper presented at the Sixth Welfare Policy Seminar of the National Institute of Population and Social Security, Tokyo, Japan, 29. Januar 2002.
- Verba, S. (1965):** Conclusion: Comparative Political Culture. In: Pye, L.W. / Verba, S. (Hrsg.): Political Culture and Political Development. Princeton. S. 512-560

VII. Atypische Beschäftigung – Konflikt zwischen Arbeitsmarkt- und Familienpolitik?

Inga Laß

1 Einleitung

Der vorliegende Beitrag befasst sich mit atypischen Beschäftigungsverhältnissen und deren Auswirkungen auf die familiäre Situation der Beschäftigten. Er widmet sich damit den Rahmenbedingungen für Familienpolitik, die der Arbeitsmarkt setzt bzw. die durch Arbeitsmarktpolitik verursacht werden. Zunächst erfolgt die Klärung der für diesen Beitrag zentralen Begriffe, namentlich die Abgrenzung atypischer Beschäftigung vom Normalarbeitsverhältnis einerseits sowie von prekärer Beschäftigung andererseits. Anschließend wird die Entwicklung atypischer Beschäftigungsverhältnisse im Zeitverlauf nachgezeichnet und die Frage verfolgt, welche Bevölkerungsgruppen besonders häufig einer atypischen Beschäftigung nachgehen. Danach wird untersucht, welche Faktoren bzw. Akteure zu der beobachtbaren Zunahme atypischer Beschäftigung in den letzten Jahrzehnten beigetragen haben. Im Anschluss hieran werden die Forschungsergebnisse zu den familialen Folgen atypischer Beschäftigung dargelegt. Das abschließende Fazit beantwortet auf Basis der vorangegangenen Kapitel die Leitfrage des Beitrags, ob und inwiefern mit Blick auf atypische Beschäftigungsverhältnisse ein Konflikt zwischen arbeitsmarkt- und familienpolitischen Zielsetzungen vorliegt.

2 Atypische Beschäftigung zwischen Normalarbeit und prekärer Beschäftigung

Atypische Beschäftigung ist ein relationaler Begriff, d. h. ihre Definition erfolgt in Abgrenzung zu als typisch eingestuften Beschäftigungsverhältnissen. In diesem Zusammenhang ist das sogenannte Normalarbeitsverhältnis die zentrale Referenzkategorie. Hierbei handelt es sich um ein abhängiges Beschäftigungsverhältnis, welches sich durch fünf zentrale Kriterien auszeichnet: Das Normalarbeitsverhältnis wird erstens in Vollzeit und zweitens unbefristet ausgeübt. Drittens sind Beschäftigte im Normalarbeitsverhältnis vollständig in die Systeme der sozialen Sicherung integriert. Viertens arbeitet ein Normalbeschäftigter direkt in dem Unternehmen, mit dem er einen Arbeitsvertrag hat, d. h. es besteht eine Identität von Arbeits- und Beschäftigungsverhältnis. In diesem Zusammenhang existiert fünftens Weisungsgebundenheit des Arbeitnehmenden vom Arbeitgebenden (vgl. StBA 2011a; Keller/Seifert 2009:40f).

Beschäftigungsformen, die in mindestens einem der fünf genannten Kriterien vom Normalarbeitsverhältnis abweichen, werden als atypische Beschäftigungsformen bezeichnet. Zu den atypischen Beschäftigungsverhältnissen werden dementsprechend Teilzeitbeschäftigungen (nach einer strengeren Definition des Statistischen Bundesamtes ausschließlich jene mit 20 oder weniger Arbeitsstunden pro Woche), geringfügige Beschäftigungen, befristete Beschäftigungen sowie Zeitarbeitsverhältnisse gerechnet (StBA 2011b). Atypische Beschäftigung wird in der öffentlichen Diskussion häufig mit prekärer Beschäftigung gleichgesetzt. Atypische Beschäftigungsverhältnisse sind jedoch nicht zwangsläufig prekär; vielmehr enthalten sie ein erhöhtes „prekäres Potential“ (Mayer-Ahuja 2003: 54). Prekarität kann sich dabei in vier unterschiedlichen Dimensionen äußern (Keller/Seifert 2009: 43):

- *Einkommen*: Generiert die Beschäftigung ein existenzsicherndes Einkommen?
- *Soziale Sicherung*: Bietet die Beschäftigung eine vollständige Integration in die sozialen Sicherungssysteme?
- *Beschäftigungsstabilität*: Besteht ein ununterbrochenes Beschäftigungsverhältnis?
- *Beschäftigungsfähigkeit*: Besteht ein voller Zugang zu betrieblichen Weiterbildungsmöglichkeiten?

Gemessen an diesen vier Dimensionen weisen die einzelnen atypischen Beschäftigungsformen gegenüber dem Normalarbeitsverhältnis erhöhte Prekaritätsrisiken auf (Keller/Seifert 2005:134ff, dies. 2009: 43f):

- *Geringfügige Beschäftigung* zeichnet sich durch eine mangelnde Absicherung in den Sozialversicherungen aus, da weder Ansprüche aus der Arbeitslosenversicherung noch eine eigenständige Krankenversicherung erworben werden. Zudem werden keine subsistenzsichernden Rentenanwartschaften erreicht. Weiterhin reichen Einkünfte aus geringfügiger Beschäftigung zumeist nicht zur Existenzsicherung aus. Zudem wird bei geringfügig Beschäftigten kaum Weiterbildung vorgenommen; was sich langfristig auf die Beschäftigungsfähigkeit auswirkt.
- *Teilzeitbeschäftigung*, insbesondere mit geringem Stundenumfang, kann zu einer unzureichenden monetären Absicherung führen, wenn sie über längere Zeit ausgeübt wird und/oder im Niedriglohnbereich angesiedelt ist. In diesem Fall werden zudem nur geringe Ansprüche in der Arbeitslosen- und Rentenversicherung erlangt. Mit Bezug auf die Krankenversicherung besteht jedoch ein voller Anspruch. Die Beschäftigungsfähigkeit kann sowohl positiv als auch negativ beeinflusst werden: Zum einen kann Teilzeitarbeit eine Scharnierfunktion haben, indem sie den (Wieder-)Einstieg in den Arbeitsmarkt ermöglicht oder den Ausstieg aus dem Arbeitsmarkt z. B. wegen familialer Aufgaben verhindert. Andererseits bietet Teilzeitbeschäftigung trotz des Gleichbehandlungsgebots im Teilzeit- und Befristungsgesetz jedoch einen schlechteren Zugang zu beruflicher Weiterbildung und Aufstiegsmöglichkeiten.
- *Befristete Beschäftigung* kann gerade für Einsteiger in den Arbeitsmarkt eine Brückenfunktion erfüllen, falls sich eine Übernahme in ein unbefristetes Beschäftigungsverhältnis anschließt. Andererseits unterliegen befristete Beschäftigte jedoch einem höheren Arbeitslosigkeitsrisiko als Normalbeschäftigte. Sind sie einmal arbeitslos, haben sie zudem eine längere Suchdauer für eine Neuanschließung, was im Zuge der kurzen Bezugsberechtigung des ALG I eine problematische Einkommenslage nach sich ziehen kann. Wechseln sich Phasen der befristeten Beschäftigung und der Arbeitslosigkeit ab, so steigen die monetären Risiken sowohl bezüglich des aktuellen Einkommens als auch der späteren Rentenhöhe. Zudem gibt es Anzeichen für einen geringeren Zugang befristeter Beschäftigter zu Weiterbildungsmöglichkeiten.
- Bei *Leiharbeitenden* zeigen sich insbesondere monetäre Risiken. So werden sie trotz des Gleichbehandlungsgebots tendenziell schlechter entlohnt als Stammbeschäftigte in vergleichbaren Positionen. Leiharbeit wird häufig in der Hoffnung auf den so genannten „Klebeffekt“ d. h. die Übernahme in die Stammbeschäftigung des Entleihbetriebes, ausgeführt; die Größe dieses Effekts ist jedoch umstritten (z. B.

Die Zeit 2011). Viele Leiharbeitende haben nur eine kurze Beschäftigungsdauer, innerhalb derer sie seltener Ansprüche auf ALG I erwerben können. Bei Arbeitslosigkeit sind sie somit häufig gezwungen, ihre Ersparnisse aufzubrauchen oder ALG II zu beziehen. Da Leiharbeitende in wechselnden Betrieben und Aufgabefeldern eingesetzt werden, haben sie einen verminderten Zugang zu Möglichkeiten der Weiterbildung.

Inwiefern das in den einzelnen Formen atypischer Beschäftigung angelegte prekäre Potential realisiert wird, hängt von verstärkenden oder kompensierenden Faktoren ab. Zum einen ist die Erwerbsbiographie entscheidend: Wie gerade z. B. mit Blick auf die Scharnierfunktion von Teilzeitarbeit oder den Klebeeffekt von Leiharbeit dargelegt wurde, müssen sowohl die Dauer der atypischen Beschäftigung als auch ihre Einbettung in den gesamten Erwerbsverlauf betrachtet werden, um zu entscheiden, ob prekäre Beschäftigung vorliegt (Bartelheimer 2005: 113). Prekär ist eine Erwerbssituation z. B. dann, wenn Phasen der atypischen Beschäftigung mit Arbeitslosigkeit und Transferabhängigkeit alternieren. Demgegenüber ist eine atypische Beschäftigung nicht unbedingt als prekär einzustufen, wenn sie z. B. als Sprungbrett in eine Normalbeschäftigung genutzt wird.

Zum anderen spielt der Haushaltskontext eine zentrale Rolle, insofern, als die Erwerbs- und Einkommenssituation aller Haushaltsmitglieder berücksichtigt werden muss, um eine Beschäftigungssituation als prekär einzustufen (Bartelheimer 2005: 111; Mayer-Ahuja 2003: 52). Ein besonders hohes Prekaritätsrisiko hat dabei das gute Drittel der Haushalte atypisch Beschäftigter, in denen kein weiterer Erwerbstätiger vorhanden ist (Böckler-Impuls 2011: 2).

Neben diesen objektiv messbaren Kriterien argumentieren einige Autoren (z. B. Kraemer/Speidel 2004: 122f; Dörre et al. 2004: 380; Brinkmann et al. 2006: 17) dafür, auch die subjektive Bewertung und Verarbeitung der Erwerbssituation durch die Beschäftigten zu berücksichtigen. Im Fokus steht hierbei z. B. inwiefern die Betroffenen selbst ihre Beschäftigung als prekär bzw. unsicher ansehen, ob die Beschäftigung freiwillig oder gezwungenermaßen ausgeübt wird und welche Erwartungen und Motive die Beschäftigten mit der aktuellen Beschäftigung verbinden.

3 Entwicklung von atypischen Beschäftigungsverhältnissen und Betroffenheit nach soziodemografischen Merkmalen

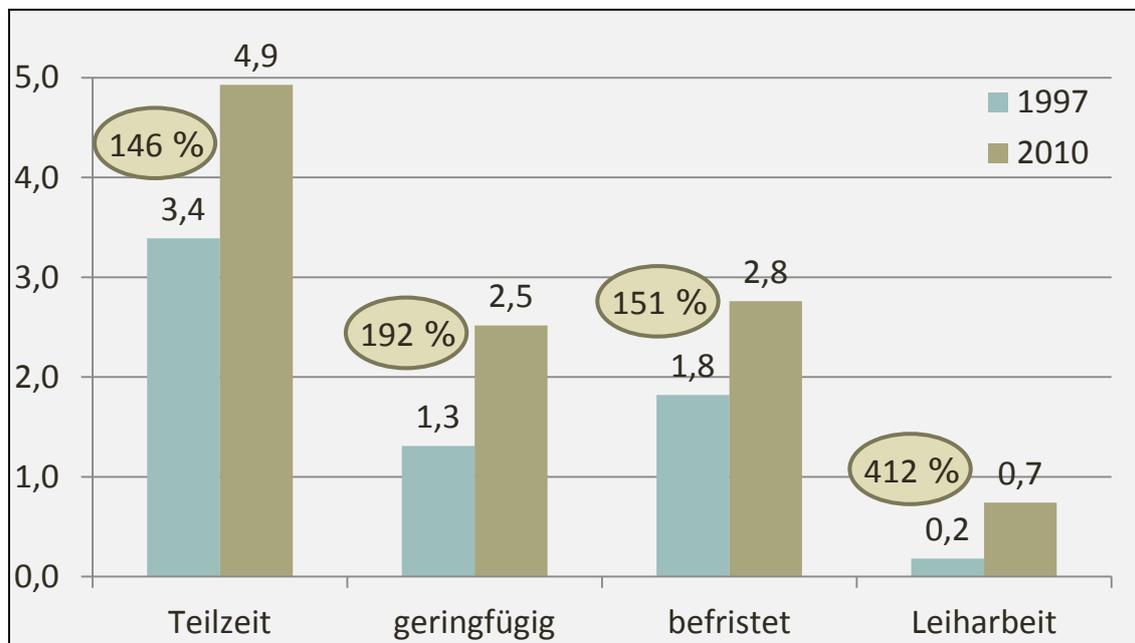
Im Jahr 2010 waren 7,8 Mio. Personen in Deutschland atypisch beschäftigt; dies entsprach einem guten Viertel (25,5 Prozent) aller abhängig Beschäftigten. Im Umkehrschluss heißt dies, dass das Normalarbeitsverhältnis nach wie vor die dominante Beschäftigungsform in Deutschland ist. Jedoch ist in den letzten Jahren eine starke Zunahme atypischer Beschäftigung zu beobachten; 1997 waren erst 5,1 Mio. bzw. 17,5 Prozent der abhängig Beschäftigten atypisch beschäftigt (StBA 2011c, StBA 2008).

Betrachtet man die Entwicklung der einzelnen Formen atypischer Beschäftigung (Abbildung 5), so wird deutlich, dass Teilzeitbeschäftigung (unter 20 Std.) mit fast 5 Mio. Beschäftigten im Jahr 2010 die häufigste Form atypischer Beschäftigung war, gefolgt von befristeter und geringfügiger Beschäftigung.¹ Leiharbeit war mit gut 740.000 Be-

¹ Die einzelnen Kategorien sind nicht exklusiv zu verstehen, sondern können sich auch überschneiden. So sind Teilzeitbeschäftigte häufig gleichzeitig geringfügig beschäftigt und er-

schäftigten die seltenste Form atypischer Beschäftigung. Berücksichtigt man jedoch die ebenfalls in Abbildung 5 dargestellte Entwicklung der einzelnen Beschäftigungsformen in den letzten Jahren, so wird deutlich, dass zwar alle Beschäftigungsformen einen deutlichen Zuwachs zu verzeichnen hatten, dieser bei Leiharbeit jedoch besonders groß ausfiel – die Zahl der Leiharbeitenden hat sich zwischen 1997 und 2010 mehr als vervierfacht.

Abb.5: Entwicklung atypischer Beschäftigungsverhältnisse 1997-2010 (in Mio.)

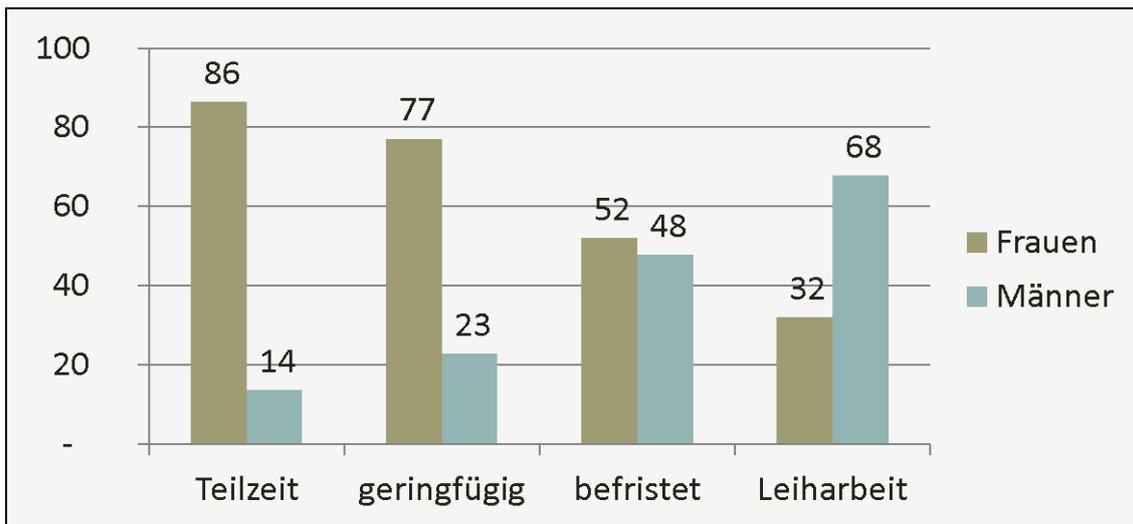


Quelle: eigene Darstellung; Datenbasis: StBA 2011c (Werte für 2010) und StBA 2008 (Werte für 1997).

Die Wahrscheinlichkeit, einer atypischen Beschäftigung nachzugehen, ist nicht gleichmäßig auf alle Erwerbspersonen verteilt, sondern es zeichnen sich bestimmte Gruppen ab, die überdurchschnittlich häufig atypisch beschäftigt sind. Differenziert man nach Geschlecht, so wird deutlich, dass atypische Beschäftigung ein überwiegend weibliches Phänomen ist: Lag bei den Frauen der Anteil atypischer an allen Beschäftigten 2010 bei 37,2 Prozent, so betrug der entsprechende Anteil der Männer nur 14,4 Prozent (Berechnung auf Basis von StBA 2011c).

scheinen somit in beiden Kategorien. Dies hat zur Folge, dass sich die vier Werte für die atypischen Beschäftigungsformen nicht zu den zuvor genannten 7,8 Mio. atypisch Beschäftigten in 2010 addieren lassen.

Abb. 6: Atypische Beschäftigungsverhältnisse nach Geschlecht



Quelle: eigene Darstellung und Berechnungen auf Basis von StBA 2011c.

Wie Abbildung 6 deutlich macht, ist der besonders hohe Frauenanteil in Teilzeit- und geringfügiger Beschäftigung ursächlich für die Überrepräsentation von Frauen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen: Unter den Teilzeitbeschäftigten waren im Jahr 2010 86 Prozent Frauen, unter den geringfügig Beschäftigten noch 77 Prozent. Demgegenüber waren die Geschlechterproportionen bei befristeter Beschäftigung nahezu ausgeglichen. Leiharbeit indessen ist die einzige atypische Beschäftigungsform, die von Männern dominiert wird – ihr Anteil lag hier 2010 bei 68 Prozent.

Mit Blick auf unterschiedliche Altersgruppen wird deutlich, dass atypische Beschäftigung zwar in allen Altersgruppen vertreten ist, junge Menschen jedoch besonders häufig davon betroffen sind. So waren im Jahr 2010 38 Prozent der 15-24-Jährigen atypisch beschäftigt, während die Anteile in allen anderen Altersgruppen zwischen 23 und 26 Prozent lagen. Der Grund für die überdurchschnittliche Betroffenheit der jüngsten Altersgruppe ist die häufige Befristung der Beschäftigungsverhältnisse am Anfang der Erwerbskarriere. Während der Anteil befristet Beschäftigter mit zunehmendem Alter sinkt, steigt dagegen insbesondere der Prozentsatz derer, die in Teilzeit arbeiten (Berechnungen auf Basis von StBA 2011c).

Auch das Bildungsniveau der Beschäftigten hat Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit, atypisch beschäftigt zu sein. So waren im Jahr 2010 unter den Beschäftigten mit tertiärem Abschluss nur 18 Prozent atypisch beschäftigt, in der Gruppe derjenigen mit abgeschlossener Berufsausbildung war es bereits ein Viertel (25 Prozent). Am häufigsten atypisch beschäftigt sind diejenigen ohne anerkannte Berufsausbildung – bei ihnen lag der Anteil 2010 bei 42 Prozent (Berechnungen auf Basis von StBA 2011c).

Zudem zeigen sich regionale Unterschiede: In den westlichen Bundesländern sind prozentual mehr Menschen atypisch beschäftigt als in den östlichen. In Westdeutschland dominiert Teilzeitbeschäftigung, während in Ostdeutschland befristete Beschäftigung am häufigsten ist (StBA 2011c). Auch das Herkunftsland ist ausschlaggebend: Beschäftigte aus Nicht-EU-Staaten waren 2007 mit 37 Prozent am häufigsten atypisch beschäftigt. Beschäftigte aus EU-Staaten (29 Prozent) und Deutsche (25 Prozent) waren es deutlich seltener (StBA 2008: 16).

4 Triebkräfte der Entwicklung

Mit Blick auf die in Abschnitt 2 beschriebene Zunahme atypischer Beschäftigungsverhältnisse in den letzten Jahren erscheinen drei Akteure von zentraler Bedeutung: Die Arbeitgebenden, die atypisch Beschäftigte nachfragen, die Beschäftigten als Anbieter der Arbeit sowie politische Akteure, die die rechtlichen Rahmenbedingungen setzen. Im Folgenden soll die Rolle der einzelnen Akteure untersucht und die Frage beantwortet werden, in welchem Umfang diese Akteure die Zunahme atypischer Beschäftigung mitbeeinflusst haben.

Beschäftigte

Selbst zu Hochzeiten des Normalarbeitsverhältnisses in den 1960er und '70er Jahren gab es bestimmte gesellschaftliche Gruppen, die überwiegend atypisch beschäftigt waren. Hierzu gehörten insbesondere (verheiratete) Frauen, deren Partner üblicherweise normalbeschäftigt waren und die einer atypischen Beschäftigung als Zuverdienst nachgingen. Aufgrund der Hauptverantwortung für Haushalt und Kinder waren Frauen äußerst selten (kontinuierlich) in Vollzeit beschäftigt (Erlinghagen 2004: 129; Mayer-Ahuja 2003: 64). Auch heute noch sind familiäre Aufgaben aufgrund fehlender Möglichkeiten der Kinderbetreuung häufig nur durch Erwerbsunterbrechungen oder eine reduzierte Arbeitszeit zu erfüllen, was sich in der geringen Erwerbsbeteiligung und dem geringen Stundenumfang von Müttern mit kleinen Kindern widerspiegelt (Erlinghagen 2004:130, Peuckert 2008: 237). Atypische Beschäftigungsverhältnisse, konkret Teilzeitarbeit und geringfügige Beschäftigung, wurden und werden somit von Frauen als Möglichkeit zur Vereinbarung von Familie und Beruf genutzt. Durch die Zunahme der Erwerbsbeteiligung von Frauen in den letzten Jahrzehnten kam es in Kombination mit diesem weiblichen Erwerbsmuster somit zu einer gestiegenen Nachfrage nach atypischen Beschäftigungsverhältnissen, was einen Teil der Zunahme dieser Beschäftigungsformen erklärt (Schäfer 2001: 37f). Bedenkt man jedoch, dass viele teilzeitbeschäftigte und insbesondere geringfügig beschäftigte Frauen gerne ihr Stundenpensum ausweiten würden (z. B. Wagner 2011), so wird deutlich, dass diese Beschäftigungsformen häufig nicht freiwillig gewählt werden.

Dies gilt umso mehr für die anderen beiden Formen atypischer Beschäftigung, Befristung und Leiharbeit. Bezüglich befristeter Beschäftigung vermutet Schäfer zwar, dass gerade in leitenden und hochqualifizierten Positionen bei projektorientierter Arbeit unbefristete Verträge weder erforderlich noch von den Beschäftigten gewünscht seien, da man nach Abschluss der Aufgabe einfach ein neues Projekt gegebenenfalls auch bei einem anderen Arbeitgebenden annehmen kann (Schäfer 2001: 38). Daten zu den Motiven von befristet Beschäftigten weisen jedoch darauf hin, dass die Zahl dieser Sorte Beschäftigter klein ist: So geben nur 2,5 Prozent der befristet Beschäftigten an, keine unbefristete Stelle gewünscht zu haben (StBA 2010). Auch Leiharbeitende üben ihre Tätigkeit häufig in der Hoffnung aus, dass sie sich als Sprungbrett in ein Normalarbeitsverhältnis erweist: „Leiharbeit wird als notwendiges Übel betrachtet, das man in Kauf nehmen muss, um sich für die Zukunft die Chance auf ein sicheres Beschäftigungsverhältnis zu erhalten. Geradezu paradox wurzelt die Attraktivität prekärer Leiharbeit in der Möglichkeit ihrer Überwindung.“ (Kraemer/Speidel 2004: 140)

Während eine atypische Beschäftigung somit häufig nicht den Präferenzen der Betroffenen entspricht, hat sich die seit den Zeiten des Wirtschaftswunders der 1950er und

'60er Jahre deutlich gestiegene Arbeitslosigkeit als „Push Faktor“ (Neubäumer/Tretter 2008: 272) erwiesen, da eine steigende Zahl Arbeitnehmender aufgrund drohender oder bestehender Arbeitslosigkeit bereit war und ist, bei fehlendem Angebot eines Normalarbeitsverhältnisses auch eine – vergleichsweise unattraktive – atypische Beschäftigung anzunehmen. Dies wird unterstützt durch die staatliche Aktivierungsstrategie (s. u.), die den Druck auf die Beschäftigten erhöht hat, Arbeitslosigkeit zu vermeiden oder sie durch den (Wieder-)Einstieg in den Arbeitsmarkt schnellstmöglich zu überwinden.

Arbeitgebende

Auf Seiten der Arbeitgebenden steht die wachsende Nachfrage nach atypischer Beschäftigung im Zusammenhang mit einem zunehmenden Bedürfnis der Unternehmen nach betrieblicher Flexibilität. Hierfür ist zum einen der Prozess der Globalisierung ausschlaggebend, der durch internationale Konkurrenz den Wettbewerbsdruck auf viele Unternehmen erhöht hat. Zudem steigt auch der Konkurrenzdruck durch neu in den Markt drängende Anbieter (Schäfer 2001: 29f). Weiterhin haben sich die Renditeerwartungen erhöht. Insgesamt ist dadurch der Druck auf die Unternehmen gestiegen, die Produktivität zu steigern und/oder die (Arbeits-)Kosten zu senken. Zudem ist der Flexibilitätsbedarf durch kürzere Produktionszyklen gestiegen, die aus der Beschleunigung des Modewechsels und des technischen Fortschritts resultieren (Neubäumer/Tretter 2008: 270)

Um sich „flexibel an die Erfordernisse des Marktes anzupassen“ (Horstmeier 2009: 9), wird auch der Faktor Arbeit flexibilisiert und werden die Risiken des Marktes dadurch zunehmend direkt an die Beschäftigten weitergeben. Atypische Beschäftigungsverhältnisse gehören dabei zum Arsenal betrieblicher Personalpolitik, um die betriebliche Flexibilität zu erhöhen. In Anlehnung an die OECD-Typologie werden verschiedene Formen der Flexibilität, zum einen die (betriebs-)interne und zum anderen die externe Flexibilität, unterschieden (Keller/Seifert 2005: 128ff):

- *Interne Flexibilität:* Nutzt vor allem die Anpassung der Arbeitszeiten bei unverändertem Beschäftigungsniveau z. B. durch Überstunden, Kurzarbeit oder Arbeitszeitkonten, aber auch Teilzeitarbeit und geringfügige Beschäftigung.
- *Externe Flexibilität:* Bedient sich der zahlenmäßigen Personalanpassung, einerseits unter Rückgriff auf die klassischen Instrumente Entlassung und Einstellung, andererseits verstärkt durch befristete Beschäftigung und Leiharbeit.

Zusätzlich zu der gestiegenen Nachfrage nach flexiblen Beschäftigungsformen ist auch ein Strukturwandel in der deutschen Wirtschaft ausschlaggebend für die Zunahme atypischer Beschäftigung: Im Dienstleistungssektor ist seit jeher der Anteil atypisch Beschäftigter deutlich höher als in den anderen Sektoren. Durch den starken Zuwachs des Beschäftigtenanteils in diesem Sektor kam es zu einer Verschiebung der Anteile von Normal- und atypisch Beschäftigten (Böckler Impuls 2011:1; Schäfer 2001: 29).

Politik

Neben einer gestiegenen Nachfrage von Seiten der Arbeitgebenden ist die Zunahme atypischer Beschäftigungsverhältnisse auch das Resultat politischer Förderung und rechtlicher Ermöglichung. Arbeitsmarkttrigiditäten und steigende Löhne wurden wiederholt als zentrale Ursachen einer Wachstumsschwäche und anhaltender Arbeitsmarktprobleme eingestuft. Der deutsche Arbeitsmarkt galt als zu unflexibel, um die bestehenden Strukturprobleme am Arbeitsmarkt zu lösen (Seifert/Struck 2009: 56). Durch die Flexibilisierung von Beschäftigungsverhältnissen erhoffte man sich eine Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, indem Unternehmer zur Schaffung neuer Stellen motiviert werden (Mayer-Ahuja 2003: 47) und die Arbeitsmarktchancen auch von benachteiligten Gruppen, z. B. Langzeitarbeitslosen und Geringqualifizierten, verbessert werden (Kraemer/Speidel 2004:119).

Mit dieser Zielsetzung kam es seit Mitte der 1980er Jahre zu einer „Abkehr vom rechtspolitischen Leitbild des Normalarbeitsverhältnisses“ (Mayer-Ahuja 2003: 46), was sich in einer rechtlichen Förderung atypischer Beschäftigungsverhältnisse niederschlug. Hierbei sind insbesondere folgende gesetzliche Neuregelungen von Bedeutung (vgl. für einen Überblick z. B. Körner 2006: 17ff; Keller/Seifert 2009: 41):

- Die Erwerbsform der *geringfügigen Beschäftigung* wurde insbesondere seit dem Jahr 2003 im Zuge des Zweiten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt umfassend überarbeitet. Hierdurch kam es zu einer Erhöhung der monatlichen Entgeltgrenze, zur Einführung einer Gleitzzone sowie zur Einführung pauschalierter Sozialversicherungsbeiträge und Steuern, die ausschließlich die Arbeitgebenden zu leisten haben.
- Die *Teilzeitarbeit* erfuhr im Zuge des Beschäftigungsförderungsgesetzes 1985 eine rechtliche Aufwertung durch die Einführung des Gebots der Gleichbehandlung, welches den Teilzeitbeschäftigten unter anderem Lohngleichheit zusicherte. Hierdurch sollte das „Paradox zeitreduzierter Normalarbeit“ (Mayer-Ahuja 2003: 48) verwirklicht werden. Eine weitere Förderung erhielt die Teilzeitarbeit im Jahr 2001 durch die Einführung des Rechtsanspruchs auf Teilzeitarbeit im Teilzeit- und Befristungsgesetz.
- Bezüglich der *Befristung* ist insbesondere eine sukzessive Erhöhung der Höchstbefristungsdauer bis zuletzt im Jahr 1996 auf zwei Jahre entscheidend. Im Zuge des Teilzeit- und Befristungsgesetzes wurde ein Diskriminierungsverbot eingeführt, welches den befristeten Beschäftigten z. B. das anteilig gleiche Entgelt zusichert. Das Erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (2003) sowie das Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt (2003) setzten jeweils erweiterte Befristungsmöglichkeiten für ältere Arbeitnehmende bzw. neugegründete Unternehmen fest. Durch die Deregulierung der befristeten Beschäftigung sollten die Arbeitsmarktchancen von Arbeitslosen verbessert werden, indem durch die vereinfachte Kündigung das Einstellungsrisiko für Arbeitgebende vermindert wird (Erlinghagen 2004: 119).
- Das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz regelt seit 1972 die Rahmenbedingungen für *Leiharbeit*, die damals zunächst auf drei Monate befristet war. Im Rahmen des Ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (2003) kam es zu einem Wegfall der Begrenzung der Überlassungshöchstdauer sowie zur Aufhebung des Synchronisationsverbotes und der Wiedereinstellungssperre. Aufge-

nommen wurde im Gegenzug das Gleichbehandlungsgebot, welches Leiharbeitenden die gleichen Arbeitsbedingungen (Equal-Treatment-Prinzip) sowie das gleiche Entgelt (Equal-Payment-Prinzip) wie Arbeitnehmenden des Entleihbetriebes zugesteht. Seit Januar 2012 gelten zudem gesetzliche Mindestlöhne in der Leiharbeit.

Parallel zur Neuregelung atypischer Beschäftigungsformen wurde u. a. durch Leistungskürzungen im Falle von Arbeitslosigkeit der staatliche Druck zur Aufnahme von (ggf. auch unattraktiver) Erwerbsarbeit erhöht (Mayer-Ahuja 2003: 49). Die Förderung des Wiedereintrittes in den Arbeitsmarkt sollte den Vorrang vor einer passiven Alimentierung erhalten, um die gesellschaftliche Teilhabe durch Erwerbstätigkeit sicher zu stellen und Armut zu vermeiden (Konle-Seidl 2008: 23). Deutlich wird diese staatliche Aktivierungsstrategie insbesondere durch die mit dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (2005) verbundenen sozialrechtlichen Änderungen.

5 Auswirkungen atypischer Beschäftigung auf Familien und Familienbildung

Im Fokus dieses Abschnitts steht die Frage, wie sich atypische Beschäftigung auf die familiäre Situation der Beschäftigten auswirken kann und welche familienpolitischen Zielsetzungen hierdurch gegebenenfalls konterkariert werden. Im Zentrum der Analyse steht ein Teilbereich des bundesdeutschen familienpolitischen Zielsystems², namentlich die zwei Ziele „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ sowie „Steigerung der Geburtenrate“.

Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Obgleich, wie erwähnt, atypische Beschäftigungsformen (insbesondere geringfügige Beschäftigung und Teilzeitarbeit) von den Beschäftigten häufig gerade deswegen bewusst gewählt werden, weil sie mehr Zeit für familiäre Anforderungen bieten, zeigen qualitative Studien für einige Gruppen atypisch Beschäftigter bzw. für bestimmte Haushaltskonstellationen auch Vereinbarkeitsprobleme auf.

So gibt das Projekt „Prekäre Beschäftigungsverhältnisse – Ursachen von sozialer Desintegration und Rechtsextremismus“ (z. B. Kraemer/Speidel 2004; Dörre et al. 2004) Aufschluss über die Vereinbarkeitssituation von Leiharbeitenden. Es zeigt auf, dass eine Beschäftigung in Leiharbeit mit Diskontinuitäten verbunden ist, welche die Organisation des familialen Alltags beeinträchtigen können. Verantwortlich hierfür ist der ständige Wechsel zwischen unterschiedlichen Arbeitsplätzen innerhalb weniger Wochen oder Monate. Die von Entleihbetrieb zu Entleihbetrieb wechselnden Arbeitszeiten bieten keinen verlässlichen Zeitrahmen für kontinuierliche Aktivitäten im Kreis der Familie (vgl. Kraemer/Speidel 2004: 132f). Gerade bei jungen Beschäftigten ist Leiharbeit zudem häufig mit der Hoffnung auf die Übernahme in ein Normalarbeitsverhältnis verbunden. Um dieses Ziel zu erreichen, investieren sie überdurchschnittliche Anstrengungen in ihre Arbeit, was zur Beeinträchtigung der sozialen Beziehungen bis hin zur Trennung vom Partner bzw. der Partnerin und Beziehungslosigkeit führen kann (Dörre et al. 2004: 389). Zudem zeigt eine Betriebsrätebefragung der IGM zum Thema Vereinbarkeit von Familie und Beruf, dass zu den Herausforderungen wechselnder Ein-

² Weitere erklärte Ziele der bundesdeutschen Familienpolitik sind die Sicherung wirtschaftlicher Stabilität in den Familien; die frühe und gute Förderung der Kinder sowie der Zusammenhalt der Generationen (BMFSFJ 2009: 5).

satzorte und -zeiten sowie schwankender Einkommen hinzukommt, dass Leiharbeitende in den allermeisten Fällen von bestehenden Vereinbarkeitsregelungen ihres Entleihbetriebes ausgeschlossen sind (IGM 2011).

Auch von staatlicher Familienpolitik profitieren atypisch Beschäftigte teilweise in geringerem Maße als Normalbeschäftigte. So gilt der Kündigungsschutz bzw. die Arbeitsplatzgarantie während der Schwangerschaft und Elternzeit für befristet Beschäftigte nur für die Dauer des Vertrages; nach dieser Frist läuft der Vertrag automatisch aus. Für befristet Beschäftigte besteht somit das Risiko, dass ihr ausgelaufener Vertrag während der Schwangerschaft bzw. nach der Rückkehr aus der Elternzeit nicht erneuert wird und sie einen neuen Arbeitsplatz suchen müssen.

Für die Vereinbarkeitssituation atypisch Beschäftigter ist der Haushaltskontext von entscheidender Bedeutung. So untersucht das Projekt „Flexible Familienernährerinnen“ (Klenner et al. 2011) atypisch bzw. flexibel beschäftigte Frauen, die z.B. durch Arbeitslosigkeit des Partners zu Hauptverdienerinnen geworden sind. Das Projekt geht dabei der Frage nach, ob durch die veränderte Erwerbssituation auch die häusliche Arbeitsteilung neu gestaltet wird. Es zeigt sich, dass die Frauen trotz der zeitlichen Beanspruchung durch die Erwerbsarbeit (weiterhin) generell mehr Familienarbeit leisten als ihre Partner. Die Autoren identifizierten dabei jedoch zwei typische Konstellationen der partnerschaftlichen Arbeitsteilung: In dem einen Fall kommt es durch die geänderte Erwerbskonstellation zu einer tendenziellen Umverteilung der Haus- und Familienarbeit zu den Männern, wenngleich die Frauen weiterhin den größeren Teil verrichten. In dem anderen Fall besteht selbst unter den geänderten Rahmenbedingungen die traditionelle Aufgabenverteilung weiter. Folge dieser Doppelbeanspruchung der Frauen in Kombination mit der belastenden ökonomischen Situation können dann Partnerschaftskonflikte, Belastungen der Kinder sowie gesundheitliche Beeinträchtigungen der Frauen sein (Klenner et al. 2011: 419f).

Ein weiteres Projekt zu Familienernährerinnen (Amacker 2011) untersucht Frauen mit geregelter, mittlerem Einkommen, deren Familie durch die atypische bzw. prekäre Beschäftigung des Partners in eine problematische Einkommenssituation geraten ist. Ähnlich wie Klenner et al. berichtet auch Amacker, dass die Hauptverantwortung für die Familienarbeit bei der Familienernährerin verbleibt. Aufgrund dieser Doppelverantwortlichkeit wird ein kontinuierliches Koordinieren und Ausbalancieren der Familien- und der Erwerbsarbeit notwendig. Eine externe Kinderbetreuung wird aus finanziellen Gründen häufig nicht in Anspruch genommen. In diesen Familien zeigen sich sehr fragile Betreuungsarrangements, welche nur durch informelle Netzwerke aus Verwandten, Freunden und Nachbarn aufrechterhalten werden können. Fehlt diese Unterstützung aus dem sozialen Umfeld, so kann sich der Vereinbarkeitskonflikt als unlösbar erweisen (Amacker 2011: 412f).

Steigerung der Geburtenrate

Zur Untersuchung dieses Ziels sollen an dieser Stelle sowohl die Forschungsergebnisse zur Elternschaft als auch zur Heirat Berücksichtigung finden, da eine Partnerschaft insgesamt und häufig auch eine Eheschließung als Vorbedingung für eine Elternschaft angesehen werden (z. B. Höhn et al. 2006: 38 f.; Dorbritz et al. 2005: 32).

Mit Blick auf den Einfluss atypischer Beschäftigungsformen auf die Wahrscheinlichkeit einer Heirat oder Elternschaft existieren zwei theoretische Ansätze, die unterschiedli-

che Wirkungszusammenhänge postulieren. Die *Generalisierungsthese* oder *Spill-Over-These* erwartet einen negativen Zusammenhang zwischen atypischer Beschäftigung und Heirat sowie Elternschaft und geht umgekehrt davon aus, dass berufliche Stabilität und ökonomische Sicherheit für die Entscheidung zu Ehe und Kindern förderlich sind (z. B. Larson et al. 1994; Tölke/Diewald 2002: 3). Grundlegende Arbeiten stammen hierzu aus der New Home Economics von Gary S. Becker (1981). So wird bezüglich einer Elternschaft argumentiert, dass bei ökonomischer Unsicherheit die finanzielle Kapazität, die Kosten von Kindern (für Nahrung, Kleidung etc.) zu tragen, vergleichsweise gering ist. Deswegen wird im Falle von Unsicherheiten in der Beschäftigungssituation oder niedrigem Einkommen Elternschaft verschoben und mehr Aufwand in die Erwerbsarbeit investiert, um ein Normalarbeitsverhältnis zu erreichen und damit Beschäftigungssicherheit herzustellen (z. B. Kurz 2005: 180). Doch nicht nur die rein ökonomische Situation, sondern auch der Aspekt der Gewissheit bzw. Unsicherheit über die weitere berufliche Entwicklung beeinflusst Heirat und Familiengründung. An dieser Stelle setzt die Theorie Oppenheimers (1988) an: Individuen sind demnach eher bereit, eine langfristige Bindung einzugehen, wenn ihre zukünftigen Karriereaussichten vorhersehbar und entsprechende ökonomische Grundvoraussetzungen erfüllt sind. Oppenheimer hat dies an dem Beispiel der Ehe demonstriert; da Elternschaft jedoch ebenso eine langfristige Bindung darstellt, wurde der Ansatz vielfach auf die Familiengründung übertragen (Tölke/Diewald 2002: 7; Kurz 2005: 181).

Die *Kompensationsthese* geht von einem positiven Einfluss atypischer Beschäftigung auf Ehe und Elternschaft aus. Sie basiert auf der Annahme, dass eine unbefriedigende Situation bzw. geringer Erfolg im Beruf zu dem Bestreben führt, Stabilität und Erfolge in anderen Lebensbereichen zu erreichen (Tölke/Diewald 2002:8). Dies lässt sich mit Friedman et al. (1994) auf die Situation beruflicher Unsicherheit zuspitzen: Der Mensch strebt prinzipiell nach der Reduktion von Unsicherheit, welche insbesondere über den Aufbau stabiler Erwerbsverläufe, das Eingehen einer Ehe oder über eine Elternschaft erreicht werden kann. Diese Festlegungen betten den Menschen in langfristige Sozialbeziehungen ein und erzeugen dadurch Sicherheit. Ist es einer Person nun nicht möglich, durch eine stabile Erwerbskarriere Unsicherheit zu reduzieren bzw. ist ihr Erwerbsverlauf von Unsicherheit geprägt, wird sie mit höherer Wahrscheinlichkeit eine Ehe eingehen oder eine Familie gründen, um Unsicherheit zu reduzieren (Friedman et al. 1994: 381ff). Ebenso können aus rollentheoretischer Sicht Argumente für eine Kompensationsthese angeführt werden. So stellt Elternschaft und eine damit verbundene Nichterwerbstätigkeit prinzipiell eine Alternativrolle zu beruflichem Engagement dar (Offe/Hinrichs 1977: 34f).

Die auf den ersten Blick widersprüchlichen Thesen greifen ineinander, wenn man eine *geschlechtsspezifische Komponente* hinzunimmt (Kurz 2005: 181f): So lange das Modell des Alleinernährers als normativer Entwurf vorherrschend ist, gilt die Generalisierungsthese vorwiegend bei Männern und die Kompensationsthese eher bei Frauen. Das heißt, niedriges Einkommen und berufliche Unsicherheit reduzieren insbesondere bei Männern die Wahrscheinlichkeit einer Familiengründung, während sie diese bei Frauen aufgrund der vorhandenen Alternativrolle der nichterwerbstätigen Mutter eher befördern. Da sich jedoch derzeit ein Wandel der Rollenvorstellungen in Richtung einer stärker egalitären Arbeitsteilung vollzieht, kann unter den jüngeren Kohorten eine Angleichung der geschlechtsspezifischen Auswirkungen atypischer Beschäftigung auf familiäre Prozesse vermutet werden (Kurz 2005: 182). Dies würde bedeuten, dass atypische Beschäftigung die Wahrscheinlichkeit von Heirat und Elternschaft insbesondere

für Frauen mit hohem Bildungsabschluss, welche sich dem männlichen Muster annähern, verstärkt negativ beeinflusst.

Zur empirischen Überprüfung der skizzierten theoretischen Zusammenhänge zwischen atypischer Beschäftigung, Heirat und Elternschaft lassen sich Ergebnisse qualitativer und quantitativer Forschung heranziehen: Im Bereich der qualitativen Studien zeigt die bereits erwähnte Studie „Prekäre Beschäftigungsverhältnisse“ auf, dass die mit atypischer Beschäftigung verbundenen Unsicherheitserfahrungen sich auf die Planungsmöglichkeiten der Beschäftigten auswirken: „Unabhängig von der konkreten Beschäftigungsform beklagen die „Prekariert“ mehr oder minder alle, dass sie im Vergleich zu den Stammbeschäftigten über weitaus geringere Möglichkeiten verfügen, eine längerfristige Lebensplanung zu entwickeln.“ (Brinkmann et al. 2006: 58) Insbesondere für Leiharbeitende und befristet Beschäftigte, aber auch teilweise bei Teilzeitarbeitenden gestaltet sich das Verfolgen eines kohärenten Lebensplans schwierig (Brinkmann et al. 2006: 58). Da Heirat und Elternschaft langfristige Festlegungen im Lebenslauf darstellen, legen diese Ergebnisse nahe, dass in Phasen atypischer Beschäftigung eine Eheschließung und die Geburt von Kindern verschoben werden. Dies bestätigen die Autoren der Studie mit Blick auf Leiharbeitende: „Familiengründung, Elternschaft oder Wohneigentum, die in der Lebensplanung „normaler“ Industriearbeiter eine zentrale Rolle spielen, werden gerade für die jungen Leiharbeiter insbesondere dann zu einem nicht kalkulierbaren Risiko, wenn der Lebensunterhalt eigenständig erwirtschaftet werden muss.“ (Kraemer/Speidel 2004: 132)

Inwiefern sich die in den Interviews der qualitativen Studie geäußerte Unsicherheit und eingeschränkte Lebensplanung statistisch nachweisbar auf die Prozesse der Heirat und Elternschaft auswirken, zeigt eine Reihe *quantitativer Studien* auf Basis repräsentativer Daten (SOEP und Familiensurvey). Gemeinsam ist den vorliegenden Studien, dass sie nur jeweils wenige Beschäftigungsformen betrachten, vorzugsweise Teilzeitarbeit und befristete Beschäftigung. Die Situation der zahlenmäßig zunehmenden Leiharbeitenden wird in den Analysen nicht abgedeckt, und auch geringfügig Beschäftigte werden nicht als separate Gruppe betrachtet. Die Ergebnisse der Studien zeigen ein ambivalentes Bild, wie Abbildung 7 mit Blick auf Teilzeitarbeit und Abbildung 8 bezüglich befristeter Beschäftigung deutlich machen:

Abb. 7: Überblick über Studien zum Einfluss von Teilzeitarbeit auf die Familiengründung in Deutschland

Einfluss von Teilzeitarbeit auf die Familiengründung:			
	Männer	Frauen	
Heirat	<ul style="list-style-type: none">  Tölke 2005 (westdt.)  Kurz et al. 2005 	<ul style="list-style-type: none">  Kurz et al. 2005 	
	Elternschaft	<ul style="list-style-type: none">  Tölke/Diewald 2002  Tölke 2005  Kurz et al. 2005  Kurz 2005  Düntgen/Diewald 2008 	<ul style="list-style-type: none">  Kurz et al. 2005  Düntgen/Diewald 2008  Kreyenfeld 2008
Legende: <ul style="list-style-type: none">  positiver Einfluss  negativer Einfluss  kein Einfluss 			

Quelle: eigene Darstellung

Bezüglich des Einflusses von *Teilzeitbeschäftigung* auf die Familiengründung zeigen sich empirisch die theoretisch angenommenen geschlechtsspezifischen Differenzen: Für Männer finden die vorhandenen Studien keinen oder einen negativen Effekt von Teilzeitarbeit auf Heirat und Elternschaft. Zu bedenken ist bei diesen Ergebnissen jedoch, dass es sich bei teilzeitbeschäftigten Männern im Familiengründungsalter um eine sehr kleine Gruppe handelt, so dass diese in den vorhandenen Datensätzen nur gering vertreten sind, was sich auf die Generalisierbarkeit der Ergebnisse auswirkt. Für Frauen zeigt sich anders als bei Männern ein positiver Effekt auf die Heirat; mit Bezug auf die Erstgeburt kommen die Studien jedoch zu widersprüchlichen Resultaten.

Abb. 8: Überblick über Studien zum Einfluss von befristeter Beschäftigung auf die Familiengründung in Deutschland

Einfluss von Befristung auf die Familiengründung:		
	Männer	Frauen
Heirat	<ul style="list-style-type: none">  Tölke 2005 (westdt.)  Kurz et al. 2005 	<ul style="list-style-type: none">  Kurz et al. 2005
Elternschaft	<ul style="list-style-type: none">  Tölke/Diewald 2002  Tölke 2005  Kurz et al. 2005  Kurz 2005  Düntgen/Diewald 2008 	<ul style="list-style-type: none">  Kurz et al. 2005  Düntgen/Diewald 2008  Kreyenfeld 2008
Legende: <ul style="list-style-type: none">  positiver Einfluss  negativer Einfluss  kein Einfluss 		

Quelle: eigene Darstellung

Betrachtet man *befristete Beschäftigung*, so findet das Gros der betrachteten Studien keinen nachweisbaren Einfluss auf Heirat und Elternschaft. Dieser Befund kann darauf zurückzuführen sein, dass es sich bei den befristet Beschäftigten um eine äußerst heterogene Gruppe in Bezug auf die Ausstattung mit Humankapital, soziale Position und damit auch ihre Beschäftigungsperspektive handelt (Kurz et al. 2005: 72). So kann Befristung oft auch einen Einstieg in eine erfolgreiche berufliche Karriere bedeuten (Tölke 2005: 111), welche u. U. von den Beschäftigten bereits antizipiert wird. Es bedarf somit einer weitergehenden Differenzierung der Gruppe der befristet Beschäftigten, um festzustellen, inwiefern und für welche Gruppen befristete Beschäftigung einen Einfluss auf die Entscheidung für bzw. gegen eine Heirat und Elternschaft nimmt.

Die Wirkung atypischer Beschäftigungsverhältnisse auf Heirat und Elternschaft differiert nicht nur nach Geschlecht, sondern auch nach weiteren sozio-demografischen Merkmalen. So stellt Kurz heraus, dass eine Analyse des Familiengründungsverhaltens den *Partnerschaftsstatus* sowie die *Merkmale beider Partner* einschließen muss, da die Partnerschaft überwiegend den Kontext der Entscheidung für eine Elternschaft darstellt (Kurz 2005: 178; 191). Zudem unterscheidet sich der Einfluss atypischer Beschäftigungsverhältnisse *bildungsspezifisch*. So wirkt Teilzeitarbeit in erster Linie bei Frauen mit Hochschulreife negativ auf die Familiengründungswahrscheinlichkeit (Kreyenfeld 2008: 246). Auch ökonomische Sorgen oder Sorgen um die Arbeitsplatzsicherheit wirken sich auf Abiturientinnen negativ aus, während sie bei Hauptschulabsolventinnen zu einer Beschleunigung der Familiengründung führen (Kreyenfeld 2008: 246).

Hinzu kommen unterschiedliche Effekte atypischer Beschäftigung bzw. beruflicher Unsicherheit in Ost- und Westdeutschland. Bernardi et al. ermitteln für Westdeutschland die Dominanz eines sequentiellen Musters, nach dem Stabilität im beruflichen Bereich und finanzielle Sicherheit unumgängliche Vorbedingungen der Familiengründung darstellen. Demgegenüber herrscht in Ostdeutschland ein paralleles Muster vor, d. h. die berufliche Etablierung und die Gründung einer Familie werden als unabhängige Ziele angesehen, die gleichzeitig verfolgt werden (Bernardi et al. 2008: 304f). Auch Tölke/Diewald finden in Westdeutschland einen engeren Zusammenhang von beruflichen Variablen und Familiengründungsverhalten als in Ostdeutschland (Tölke/Diewald 2002: 24).

6 Fazit: Konflikt zwischen Arbeitsmarkt- und Familienpolitik?

In Abschnitt 3 des vorliegenden Beitrags wurde deutlich, dass neben betrieblichen Interessen auch politisch-rechtliche Veränderungen die Zunahme atypischer Beschäftigung bedingt haben. Dahinter stand einerseits die arbeitsmarktpolitische Erwartung, Unternehmen zur Schaffung neuer Stellen zu motivieren und damit die Arbeitslosigkeit insgesamt senken zu können und andererseits die Hoffnung auf eine stärkere Integration benachteiligter Gruppen in den Arbeitsmarkt.

Inwiefern die politisch-rechtlich geförderten atypischen Beschäftigungsformen als problematisch angesehen werden müssen, ist, so hat der Beitrag gezeigt, von persönlichen Merkmalen, der Erwerbssituation bzw. -historie sowie vom Haushaltskontext des Beschäftigten abhängig. Die in Abschnitt 4 diskutierten Studien liefern jedoch Belege dafür, dass atypische Beschäftigung für einen Teil der Beschäftigten mit negativen familialen Auswirkungen verbunden ist: Sowohl die Koordination beruflicher und familialer Aufgaben als auch die Entscheidung zu Heirat und Elternschaft können durch atypische Beschäftigung erschwert werden. Damit werden die familienpolitischen Zielsetzungen „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ sowie „Steigerung der Geburtenrate“ teilweise konterkariert. Insofern lässt sich mit Blick auf atypische Beschäftigung tatsächlich von einem Konflikt zwischen arbeitsmarkt- und familienpolitischen Zielsetzungen sprechen.

Dieses Ergebnis zeigt einmal mehr den ausgeprägten Querschnittscharakter von Familienpolitik auf, indem es verdeutlicht, welche (unintendierten) Effekte von Entscheidungen in anderen Politikbereichen, wie der Arbeitsmarktpolitik, auf die Lebenslagen von Familien ausgehen können. Vor diesem Hintergrund erscheint die Einführung eines family mainstreaming – die konsequente Berücksichtigung der Bedürfnisse von Familien bei den Entscheidungen in allen Politikbereichen – als ein sinnvoller Beitrag zur Förderung von Familien in Deutschland.

Literatur

Amacker, M. (2011): Da haben wir wenig Spielraum – Familienernährerinnen in prekären Lebenslagen. WSI-Mitteilungen 8/2011. Frankfurt/Main.

Bartelheimer, P. (2005): Teilhabe, Gefährdung, Ausgrenzung. In: SOFI (Hrsg.): Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland. Wiesbaden, S. 85-123.

Becker, G. S. (1981): A treatise on the family. Cambridge.

- Bernardi, L. / Klärner, A. / von der Lippe, H. (2008):** Job Insecurity and the Timing of Parenthood. A Comparison between Eastern and Western Germany. In: European Journal of Population 24/3, S. 287-313.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2009):** Familien Report 2009. Leistungen, Wirkungen, Trends. Berlin.
- Böckler Impuls (2011):** Atypische Beschäftigung. Unsichere Dienstleistungsarbeit. In: Böckler Impuls 14/2011.
- Brinkmann, U. / Dörre, K. / Röbenack, S. / Kraemer, K. / Speidel, F. (2006):** Prekäre Arbeit. Ursachen, Ausmaß, soziale Folgen und subjektive Verarbeitungsformen unsicherer Beschäftigungsverhältnisse. Bonn.
- Die Zeit (2011):** Manche bleiben kleben. Ist Leiharbeit doch nicht so schlecht wie ihr Ruf? In: DIE ZEIT, 17.11.2011 Nr. 47.
- Dörre, K. / Kraemer, K. / Speidel, F. (2004):** Prekäre Arbeit. Ursachen, soziale Auswirkungen und subjektive Verarbeitungsformen unsicherer Beschäftigungsverhältnisse. In: Das Argument 256/2004, S. 378-397.
- Dorbritz, J., Lengerer, A., Ruckdeschel, K. (2005):** Einstellungen zu demographischen Trends und zu bevölkerungsrelevanten Politiken. Ergebnisse der Population Policy Acceptance Study in Deutschland. Bundesinstitut für Bevölkerungsfragen. Wiesbaden.
- Düntgen, A. / Diewald, M. (2008):** Auswirkungen der Flexibilisierung von Beschäftigung auf eine erste Elternschaft. In: Szydlik, M. (Hrsg.): Flexibilisierung. Folgen für Arbeit und Familie. Wiesbaden, S. 213-231.
- Erlinghagen, M. (2004):** Die Restrukturierung des Arbeitsmarktes. Arbeitsmarktmobilität und Beschäftigungsstabilität im Zeitverlauf. Wiesbaden.
- Friedman, D. / Hechter, M. / Kanazawa, S. (1994):** A theory of the value of children. In: Demography 31/3, S. 375-401.
- Höhn, Ch. / Ette, A. / Ruckdeschel, K. (2006):** Kinderwünsche in Deutschland Konsequenzen für eine nachhaltige Familienpolitik. Robert-Bosch-Stiftung.
- Horstmeier, G. (2009):** Prekäre Beschäftigungsverhältnisse. Systematische Darstellung sämtlicher Beschäftigungsformen. Berlin.
- IGM (2011):** Work-Life-Balance. Schönen Worten müssen Taten folgen, URL: http://www.beruf-und-familie.de/system/cms/data/dl_data/0a08c2868340f7d750098600e7800798/Work_Life_Balance.pdf
- Keller, B. / Seifert, H. (2005):** Atypische Beschäftigungsverhältnisse und Flexicurity. In: Kronauer, M. / Linne, G. (Hrsg.): Flexicurity. Die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität. Berlin, S. 127-147.
- Dies. (2009):** Atypische Beschäftigungsverhältnisse. In: APuZ 27/2009, S. 40-46.
- Klenner, C. / Pfahl, S. / Neukirch, S. / Weißler-Poßberg, D. (2011):** Prekarisierung im Lebenszusammenhang – Bewegung in den Geschlechterarrangements? WSI-Mitteilungen 8/2011. Frankfurt/Main, S. 416-422.
- Konle-Seidl, R. (2008):** Hilfreformen und Aktivierungsstrategien im internationalen Vergleich. IAB Forschungsbericht 7/2008. Nürnberg.
- Körner, M. (2006):** Flexicurity in atypischen Arbeitsverhältnissen. Düsseldorf.
- Kraemer, K. / Speidel, F. (2004):** Prekäre Leiharbeit. Zur Integrationsproblematik einer atypischen Beschäftigungsform. In: Vogel, B.: Leiharbeit. Neue sozialwissenschaftliche Befunde zu einer prekären Beschäftigungsform. Hamburg, S. 119-153.

- Kreyenfeld, M. (2008):** Ökonomische Unsicherheit und der Aufschub der Familiengründung. In: Szydlik, M. (Hrsg.): Flexibilisierung. Folgen für Arbeit und Familie. Wiesbaden, S. 232-254.
- Kurz, K. (2005):** Die Familiengründung von Männern im Partnerschaftskontext. In: Tölke, A. / Hank, K.: Männer – das „vernachlässigte“ Geschlecht in der Familienforschung. Zeitschrift für Familienforschung Sonderheft 4. Wiesbaden, S. 178-197.
- Kurz, K. / Steinhage, N. / Golsch, K. (2005):** Case Study Germany. Global Competition, Uncertainty and the Transition to Adulthood. In: Blossfeld, H.-P. et al. (Hrsg.): Globalization, Uncertainty and Youth in Society. New York, S. 51-81.
- Larson, J. / Wilson, S. / Beley, R. (1994):** The Impact of Job Insecurity on Marital and Family Relationships. In: Family Relations, 43/2, S. 138-143.
- Mayer-Ahuja, N. (2003):** Wieder dienen lernen? Vom westdeutschen „Normalarbeitsverhältnis“ zu prekärer Beschäftigung seit 1973. Berlin.
- Neubäumer, R. / Tretter, D. (2008):** Mehr atypische Beschäftigung aus theoretischer Sicht. Industrielle Beziehungen 15/3.
- Offe, C. / Hinrichs, K. (1977):** Sozialökonomie des Arbeitsmarktes und die Lage benachteiligter Gruppen von Arbeitnehmern. In: Projektgruppe Arbeitsmarktpolitik, C. Offe (Hrsg.): Opfer des Arbeitsmarkts. Zur Theorie der strukturierten Arbeitslosigkeit. Neuwied, S. 3-61.
- Oppenheimer, V. C. (1988):** A theory of marriage timing. In: American Journal of Sociology 94/3, S. 563-591.
- Peuckert, R. (2008):** Familienformen im sozialen Wandel. Wiesbaden.
- Schäfer, H. (2001):** Ende des Normalarbeitsverhältnisses? Zu Theorie und Empirie der atypischen Beschäftigung in Deutschland. Köln.
- Seifert, H. / Struck, O. (2009):** Arbeitsmarkt und Sozialpolitik – Flexibilität benötigt Sicherheiten. In: Dies. (Hrsg.): Arbeitsmarkt und Sozialpolitik. Kontroversen um Effizienz und soziale Sicherheit. Wiesbaden. S. 53-75.
- Statistisches Bundesamt (2008):** Atypische Beschäftigung auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2010):** Pressemitteilung Nr.103 vom 16.03.2010, URL: http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2010/03/PD10__103__132.psml.
- Statistisches Bundesamt (2011a):** Normalarbeitsverhältnis, URL: <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/abisz/Normalarbeitsverhaeltnis,templateld=renderPrint.psml>.
- Statistisches Bundesamt (2011b):** Atypische Beschäftigung, URL: <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/abisz/AtypischeBeschaeftigung.psml>.
- Statistisches Bundesamt (2011c):** Atypische Beschäftigung Erwerbstätige in unterschiedlichen Erwerbsformen nach soziodemografischen Merkmalen 2010, URL: <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Arbeitsmarkt/content75/AtypischeBeschaeftigung2010,templateld=renderPrint.psml>.
- Tölke, A. / Diewald, M. (2002):** Berufsbiographische Unsicherheiten und der Übergang zur Elternschaft bei Männern. MPIDR Working Paper WP 2002-011.
- Tölke, A. (2005):** Die Bedeutung von Herkunftsfamilie, Berufsbiographie und Partnerschaft für den Übergang zur Ehe und Vaterschaft. In: Tölke, A. / Hank, K.: Männer – das „vernachlässigte“ Geschlecht in der Familienforschung. Zeitschrift für Familienforschung Sonderheft 4. Wiesbaden, S. 178-197.

sigte“ Geschlecht in der Familienforschung. Zeitschrift für Familienforschung Sonderheft 4. Wiesbaden, S. 98-125

Wagner, S. (2011): Ungenutzte Potenziale in der Teilzeit. Viele Frauen würden gerne länger arbeiten. IAB Kurzbericht 9/2011. Nürnberg.

VIII. Familien- und Seniorenpolitiken in Europa auf dem Weg zur Generationenpolitik: Beispiele von Politiken im Umgang mit dem demografischen Wandel in ausgewählten Mitgliedsstaaten der Europäischen Union

Kathrin Linz-Dinchel und Sabrina Stula

1 Einleitung

Nicht nur die Rahmenbedingungen des Föderalismus¹ und der Ressortorganisation von Familienpolitik, sondern auch die zunehmende Bedeutung der europäischen Ebene in Handlungsbereichen mit Familienpolitikbezug werfen Reformfragen im Hinblick auf deren Organisation auf. Der folgende Beitrag konkretisiert die Beschreibung der Herausforderungen für den Bereich der Seniorenpolitik.

Die Staaten Europas stehen vor großen Herausforderungen, denn die Bevölkerungsstruktur der EU wandelt sich. Die niedrigen Geburtenraten der jüngsten Vergangenheit und der Gegenwart (TFR¹ von 1,6 im Jahr 2008) gehen einher mit einer steigenden Lebenserwartung der Europäerinnen und Europäer (82,4 Jahre für Frauen; 76,4 Jahre für Männer² im Jahr 2008). Hinzu kommt, dass die geburtenstarken „Babyboomer“ derzeit das Rentenalter erreichen. Die Zahl der 60- und Über-60-Jährigen in der EU steigt gegenwärtig um über zwei Millionen jedes Jahr – und damit rund doppelt so schnell wie noch vor drei Jahren (COM 2011). Der Prognose von Eurostat aus dem Jahr 2009 zur Folge ist bis ins Jahr 2050 mit einem Rückgang des Anteils der erwerbsfähigen Bevölkerung (15-64 Jahre) um 48 Millionen zu rechnen. Zudem ist mit einem Anstieg des Altersabhängigkeitsquotienten³ von 0,25 im Jahr 2008 auf 0,5 im Jahr 2050 zu rechnen (KOM 2009).

Diese Entwicklungen führen dazu, dass die sozialen Sicherungssysteme in Europa unter Druck geraten und neu ausgerichtet werden müssen. Insbesondere in den Bereichen Rente, Gesundheitsfürsorge und Langzeitpflege ist mit einem starken Ausgabenanstieg zu rechnen (ebd.: 4). Die Lage verschärft sich zunehmend durch die seit 2008 anhaltende Wirtschafts- und Finanzkrise in Europa, in deren Folge zum einen der sozialstaatliche Unterstützungsbedarf durch die vermehrte Arbeitslosigkeit zunimmt. Zum anderen schwinden die Ressourcen der öffentlichen Haushalte, da langfristig von einem beträchtlich niedrigeren Wirtschaftswachstum in den Mitgliedsstaaten auszugehen ist. (KOM 2010a: 7)

Neben Debatten über Herausforderungen, die der demografische Wandel mit sich bringt, werden jedoch auch die Chancen dieser Entwicklungen thematisiert. Im Kontext des *Europäischen Jahres für aktives Altern und Solidarität zwischen den Generationen 2012* (kurz: *EJ 2012*) wird in Europa diskutiert, welche Chancen mit einer „Gesellschaft

¹ Total Fertility Rate: Die TFR ist eine zusammengesetzte, hypothetische Kennziffer und gibt an, wie viele Kinder je Frau geboren würden, wenn für deren ganzes Leben die altersspezifischen Geburtenziffern des jeweils betrachteten Kalenderjahres gelten würden.

² Mit Erreichen des 65. Lebensjahres können Frauen in der EU27 erwarten noch weitere 20,7 Jahre zu leben und Männer noch weitere 17,2 Jahre (COM 2011).

³ Der Abhängigkeitsquotient bezeichnet das Verhältnis der wirtschaftlich abhängigen Altersgruppen (Personen, die noch nicht bzw. nicht mehr im erwerbsfähigen Alter sind) zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter.

des langen Lebens“ verbunden, welche Verbesserungen individueller Lebens- und Arbeitsbedingungen möglich und notwendig sind und wie gesellschaftliche Solidaritätsbeziehungen erneuert und lebendig gehalten werden können.

Die weitreichenden Implikationen des demografischen Wandels machen daher ein Mitdenken der demografischen Entwicklung in allen Politikbereichen auf europäischer Ebene, wie etwa in der Wirtschafts-, Finanz-, Beschäftigungs- oder Wettbewerbspolitik nötig. Aber auch die Politikfelder, die im Kompetenzbereich der Nationalstaaten liegen, müssen angesichts der zukünftigen Herausforderungen angepasst werden: Die steigende Lebenserwartung, pluralisierte Familienformen, die veränderte Organisation von Arbeit und die zunehmende Notwendigkeit die Sorgeverantwortung für ältere Angehörige mit einer längeren Erwerbskarriere zu vereinbaren, sind heute Kernthemen in der nationalen Diskussion.

Im Folgenden soll in diesem Beitrag daher beschrieben werden, welche Maßnahmen und Initiativen zum Umgang mit dem demografischen Wandel auf europäischer und nationaler Ebene umgesetzt wurden und welche Tendenzen sich hieraus ableiten lassen. Der Beitrag gibt somit einen kurzen Überblick über die unterschiedlichen Akteure, die sich mit dem Thema auseinandersetzen sowie über aktuelle Fragestellungen in der Generationenpolitik in Europa.

2 Europäische Zuständigkeiten und Initiativen

Die EU hat sich in den letzten Jahren als wichtiger Akteur in der Diskussion um den demografischen Wandel erwiesen. Obwohl Familie und Demografie im Kompetenzbereich der Nationalstaaten liegen, gibt es einige intergouvernementale Zielvereinbarungen und gemeinschaftliche Regelungen, durch die die EU-Institutionen Einfluss auf die Entwicklung gesellschaftspolitischer Fragestellungen gewinnen. Im Bereich der EU-Beschäftigungspolitik ist eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu einem wichtigen Ziel auf europäischer Ebene geworden. So einigten sich im Rahmen der Lisbon-Strategie die Mitgliedsstaaten im Jahr 2000 erstmals auf das gemeinsame Ziel, die Frauenerwerbsquote zu steigern und damit implizit darauf, die Bedingungen für Mütter im Erwerbsleben zu verbessern. Der Europäische Rat von Barcelona hat 2002 Zielmarken bei der Kinderbetreuung mit dem Ziel der Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Frauen festgelegt.

Besondere Dynamik gewann der Prozess um die Diskussion der Konsequenzen des demografischen Wandels mit dem Grünbuch der Europäischen Kommission „Angesichts des Demografischen Wandels – eine neue Solidarität zwischen den Generationen“. Die Kommission initiierte durch ihre Konsultation eine intensive Diskussion zum demografischen Wandel auf europäischer Ebene. Das Grünbuch zeigt auf, dass der demografische Wandel als gemeinsame Herausforderung aller Mitgliedsstaaten begriffen werden muss und gemeinsames Handeln der Mitgliedsstaaten erfordert (KOM 2005). Die zahlreichen Reaktionen auf dieses Papier wurden von der Kommission 2006 in einer Mitteilung zusammengefasst (KOM 2006). Hier unterbreitet die Kommission eine Reihe von Vorschlägen, wie den gemeinsamen demografischen Herausforderungen (eine alternde Bevölkerung, geringe Geburtenraten, veränderte Familienstrukturen und zunehmende Migration) begegnet werden kann und skizziert Handlungsbedarf in fünf politischen Schlüsselbereichen:

- Förderung der demografischen Erneuerung in Europa durch Schaffung besserer Bedingungen für Familien;
- Förderung der Beschäftigung in Europa durch Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen sowie durch eine Verlängerung und qualitative Verbesserung des Arbeitslebens;
- Schaffung eines produktiveren und leistungsfähigeren Europas;
- Aufnahme und Integration von Migranten in Europa;
- Gewährleistung tragfähiger öffentlicher Finanzen in Europa als Garant eines angemessenen Sozialschutzes und des Ausgleichs zwischen den Generationen.

Im Jahr darauf kündigte die Kommission zum ersten Mal konkrete Maßnahmen und Initiativen im Bereich der Familienpolitik (KOM 2007) an, von denen einige im „Vereinbarkeitspaket“ am 3. Oktober 2008 vorgelegt wurden. Das Vereinbarkeitspaket der Kommission umfasste eine Mitteilung zur besseren Work-Life-Balance (KOM 2008a), einen Bericht über die Erreichung der Barcelona-Ziele (KOM 2008b) sowie zwei Richtlinienvorschläge zum Mutterschutz abhängig Beschäftigter sowie Selbstständiger und aushelfender Partnerinnen und Partner in selbstständigen Gewerben (KOM 2008c, KOM 2008d)⁴. Parallel dazu traten die Sozialpartner in Verhandlung über die Erneuerung der Rahmenvereinbarung zur Elternzeit⁵ ein, die 2010 schließlich in der Annahme einer neuen Richtlinie (Rat der EU 2010) mündete.

Parallel zu diesen Initiativen stellt die EU den Mitgliedsstaaten mit einer Reihe von verschiedenen Instrumenten Foren bereit, die einen Austausch von Ideen und bewährten Praktiken ermöglichen.

Seit 2006 veranstaltet die Kommission alle zwei Jahre ein Demografieforum, auf dem sie aktuelle Analysen und Maßnahmen präsentiert, um die Zusammenarbeit und die Diskussion zwischen den Mitgliedsstaaten, Interessensvertreter/innen und Sachverständigen aus ganz Europa anzuregen. Das dritte Demografieforum fand im November 2010 mit dem Titel „Die demografische Dimension der Strategie Europa 2020“ statt und thematisierte Maßnahmen zur Förderung des aktiven Alterns, Strategien zur Unterstützung von Familien sowie Maßnahmen, um die öffentlichen Finanzen zu konsolidieren. Das vierte Demografieforum ist für November 2012 vorgesehen. Zur Unterstützung dieser Debatten legt die Kommission alle zwei Jahre einen *Bericht über die demografische Lage in der EU* vor, in dem die wichtigsten Fakten und Zahlen zum demografischen Wandel zusammengefasst sind und geeignete Strategien erörtert werden. Der letzte Demografiebericht von April 2011 zeigt einen leichten Anstieg der Geburtenrate und eine höhere Lebenserwartung in der Europäischen Union. In dem Bericht betont die Kommission weiterhin, dass es in den nächsten Jahren insbesondere darauf ankommt, das große Potential der beiden am schnellsten wachsenden Bevölkerungsgruppen, der älteren Menschen und der Einwanderer, zu nutzen (COM 2011: 8).

⁴ Die Mutterschutzrichtlinie ist noch immer nicht verabschiedet, da es bislang zu keiner Einigung zwischen Rat und Parlament kam. Streitpunkt ist dabei in erster Linie die vom Parlament geforderte Ausweitung des Mutterschutzes von den von der Kommission ursprünglich vorgeschlagenen 18 auf 20 Wochen bei voller Lohnfortzahlung.

⁵ Umgesetzt in Richtlinie 96/34/EG.

Die *Europäische Allianz für Familien* ist seit 2007 ein weiteres Instrument, das als Plattform für den Austausch im Bereich der Familienpolitik zwischen den Mitgliedsstaaten dient. Die Allianz, die unter deutscher Ratspräsidentschaft initiiert und durch die Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vom März 2007 (Rat der EU 2007) auf den Weg gebracht wurde, unterstützt die EU-Länder beim Austausch von Ideen, Wissen und Erfahrung und ermöglicht so eine engere Zusammenarbeit. Sie umfasst verschiedene Aktivitäten, die die Beteiligung eines breiten Spektrums an Akteuren am Diskussionsprozess ermöglichen soll:

- *Hochrangige Sachverständigengruppe für Fragen der Demografie*: Sachverständigengruppe, die sich aus Vertretern aller Mitgliedsstaaten sowie einer kleinen Zahl unabhängiger Sachverständiger zusammensetzt. Ihr gehören Vertreterinnen und Vertreter aller Mitgliedsstaaten an. Sie berät die Kommission bei der Beobachtung des demografischen Wandels. Die Gruppe dient allen EU-Ländern als Plattform zum Austausch von Wissen und bewährten Verfahren in den Bereichen Aktives Altern, Familienpolitik und pflegebedürftige ältere Menschen.
- *Europäisches Expertennetzwerk für Familienpolitik*: Diese Gruppe zielt auf einen praxisorientierten und politiknahen Erfahrungsaustausch zwischen Fachleuten und Regierungen. Themen, die hier behandelt werden, sind unter anderem die Auswirkung der Wirtschafts- und Finanzkrise auf Familienpolitik oder Maßnahmen zur Aktivierung von Vätern.
- *Webportal der Europäischen Allianz für Familien*: Das Webportal dient der Präsentation von Informationen zu familienpolitischen Politikansätzen und Maßnahmen der Mitgliedsstaaten sowie der Darstellung von Beispielen guter Praxis und dem Hinweis auf aktuelle Studien und Veranstaltungen⁶.

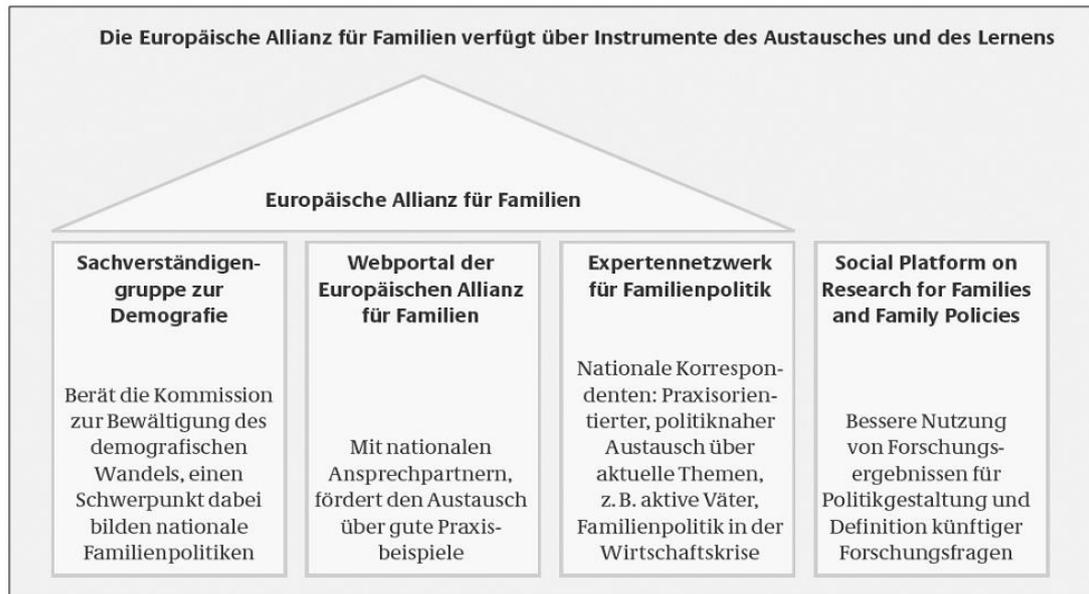
Begleitet werden diese Aktivitäten durch Forschungsarbeiten, wie beispielsweise das Projekt *Familyplatform*⁷ (Social Platform on Research for Families and Family Policies). Es handelt sich um ein Forschungsprojekt, das zwischen 2009 und 2011 lief und die Aktivitäten der Europäischen Allianz für Familien ergänzt. Ziel des Projekts war es, unter Beteiligung von Politikern, Wissenschafts- und Interessensvertretern, eine Bewertung bestehender europäischer Forschungsarbeiten im Bereich der Familienpolitik vorzunehmen und künftige Forschungsfragen für die Forschungsagenda der Kommission aufzuzeigen (Familyplatform 2011a, Familyplatform 2011b). Mit der *OECD Family Database*⁸ werden seit 2008 Indikatoren entwickelt, die den Vergleich familienpolitischer Maßnahmen zwischen den Mitgliedsstaaten ermöglichen sollen (beispielsweise im Bereich Inanspruchnahme von Elternurlaub, außerschulische Betreuung oder familienfreundliche Maßnahmen am Arbeitsplatz).

⁶ URL: http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/families/index.cfm; abgefragt am 22.3.2012.

⁷ URL: <http://www.familyplatform.eu/>; abgefragt am 22.3.2012.

⁸ URL: http://www.oecd.org/document/4/0,3746,en_2649_34819_37836996_1_1_1_1,00.html; abgefragt am 22.3.2012.

Abb. 9: Europäische Allianz für Familien



Quelle: Monitor Familienforschung 2009

Das Europäische Parlament und der Rat beschäftigten sich ebenfalls intensiv mit den Folgen des demografischen Wandels und begleiten den Diskussionsprozess. Am 6. Oktober 2010 wurde beispielsweise der „Bericht über die demografischen Herausforderungen und die Solidarität zwischen den Generationen“ verabschiedet (Berichterstatter: Thomas Mann) (EP 2010). Der Bericht fordert Maßnahmen, die sowohl junge als auch ältere Menschen in den Blick nehmen. Gefordert werden neben einer Initiative „Aktives Älterwerden“ u. a. auch eine „Europäische Garantie für junge Menschen“, ein „Europäischer Pakt 50plus“ sowie die Stärkung altersgemischter Teams („Generationen-Tandem“) in Unternehmen und die Abschaffung von Lebensaltersgrenzen. Seit mehreren Jahren wird der demografische Wandel auch kontinuierlich von den sich abwechselnden EU-Ratspräsidentschaften auf der Agenda gehalten. So veranstaltete die ungarische Ratspräsidentschaft beispielsweise vom 28. März bis zum 3. April 2011 die Themenwoche „Europa für Familien – Familien für Europa“, im Rahmen derer verschiedene Konferenzen zum Thema demografischer Wandel und Familienpolitik stattfanden. Unter dänischer Ratspräsidentschaft fand am 18. und 19. Januar 2012 in Kopenhagen die Auftaktkonferenz des Europäischen Jahres für aktives Altern und Solidarität zwischen den Generationen 2012⁹ statt, die sich darauf konzentrierte, wie durch Innovationen neue Lösungen für zukünftige Herausforderungen für die alternde europäische Gesellschaft in den Bereichen Arbeit, Gesundheit und Soziales geschaffen werden können.

Aktuelle Initiativen

Während die Diskussion auf europäischer Ebene zunächst die demografische Erneuerung fokussierte, steht aktuell mit Eintritt der geburtenstarken Jahrgänge der Babyboomer in das Rentenalter stärker die Frage nach der Rolle älterer Menschen in Wirt-

⁹ URL: <http://eu2012.dk/de/NewsList/Januar/Uge-3/Active-Ageing>; abgerufen am 22.3.2012.

schaft und Gesellschaft und der Gestaltung der Beziehungen zwischen den Generationen im Mittelpunkt der europäischen Diskussion.

Der Europäische Rat hat gemeinsam mit dem Europäischen Parlament das Jahr 2012 zum „*Europäischen Jahr für aktives Altern und Solidarität zwischen den Generationen*“ ausgerufen (EP 2011a). Ziel des Jahres ist es, „die Schaffung einer Kultur des aktiven Alterns zu erleichtern, deren Grundlage eine Gesellschaft für alle Altersgruppen bildet“. Die Zielsetzungen der EU konzentrieren sich im Wesentlichen auf drei Aspekte: Zum einen sollen ältere Menschen dabei unterstützt werden, länger im Berufsleben zu bleiben und ihre Erfahrungen weiterzugeben, wozu die Arbeitsbedingungen an den Gesundheitszustand und die Bedürfnisse älterer Menschen angepasst werden sollen. Zum anderen soll die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben gefördert werden, so dass ältere Menschen auch über die berufliche Tätigkeit hinaus eine aktive Rolle in der Gesellschaft spielen können (beispielsweise durch bürgerschaftliches oder politisches Engagement). Des Weiteren soll älteren Menschen durch Gesundheitsförderung und Prävention ein möglichst gesundes, selbständiges und erfülltes Leben ermöglicht werden. Ziel der europäischen Ebene ist es, die Aktivitäten zur Förderung des aktiven Alterns über das Kampagnenjahr hinaus fortzusetzen. Daher wurden Behörden, Sozialpartner und Zivilgesellschaft bereits 2011 dazu aufgerufen, sich spezifische Ziele für 2012 zu setzen, die dann in diesem Jahr schrittweise umgesetzt werden. Die Webseite der Kommission soll dabei als Monitoringinstrument fungieren¹⁰. 2014 soll dann ein Bericht von der Kommission vorgelegt werden, der die Ergebnisse des EJ 2012 bilanziert¹¹. Auf europäischer Ebene hat sich ein europäisches Bündnis von Nichtregierungsorganisationen für das EJ 2012 (EY2012 Stakeholders' Coalition) zusammengefunden, das im Vorfeld für die Einberufung des Europäischen Jahres geworben hatte und nun die Schaffung eines altersfreundlichen Europa bis zum Jahr 2020 befördern möchte. Im Rahmen ihrer Kampagne für das Europäische Jahr 2012 haben die AGE Platform Europe¹² und die Koalition zur Umsetzung des Europäischen Jahres 2012 ein Programm für eine altersfreundliche Gesellschaft herausgegeben. Darin geben sie Politik, Verwaltung und Verbänden der nationalen sowie regionalen Ebene Empfehlungen zur Erreichung dieser Ziele.¹³

Neben dem Europäischen Jahr 2012 wird der demografische Wandel auch in der im Juni 2010 verabschiedeten zehnjährigen Wachstumsstrategie „Europa 2020“ thematisiert, die gemeinsame Ziele für die Bereiche Beschäftigung, Innovation, Bildung, soziale Integration und Klima/Energie vorgibt. In der Strategie wird die Bevölkerungsalterung sowohl als Herausforderung als auch als Chance für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum begriffen (KOM 2010b). Im Rahmen dieser Strategie wurde die *Europäische Innovationspartnerschaft für Aktivität und Gesundheit im Alter* initiiert, deren Ziel es ist, den Menschen ein längeres Leben in Unabhängigkeit und guter Gesundheit zu ermöglichen, Innovationen stärker als bisher in Bereiche wie Gesundheits-

¹⁰ URL: <http://europa.eu/ey2012/>; abgefragt am 22.3.2012.

¹¹ Auf nationaler Ebene erfolgt die Umsetzung des Europäischen Jahres 2012 durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend als nationale Koordinierungsstelle. Insgesamt wurden 2012 45 Projekte ausgewählt, die mit Bundesmitteln gefördert werden, URL: www.ej2012.de; abgefragt am 22.3.2012.

¹² Europäisches Netzwerk für Organisationen von und für Menschen ab 50 Jahren.

¹³ URL: <http://www.age-platform.eu/en/age-policy-work/solidarity-between-generations/latest-news/12-31-2012-european-year-on-active-ageing-and-intergenerational-solidarity/>; abgefragt am 22.3.2012.

förderung, Prävention, Früherkennung einzuführen und bis zum Jahr 2020 die durchschnittliche Zahl der gesunden Lebensjahre um zwei zu erhöhen¹⁴.

Die EU hat sich in den letzten Jahren als ein wichtiger Akteur in der Debatte um den demografischen Wandel etabliert. Neben eigenen Initiativen bietet die europäische Ebene v. a. eine Plattform für Diskussion über passende Antworten auf die Herausforderungen des demografischen Wandels zwischen den Mitgliedsstaaten. Dabei zeigt sich, dass nach der anfangs sehr allgemeinen Garantie von gleichstellungspolitischen Rechten und beschäftigungspolitischen Zielvereinbarungen und Maßnahmen zunehmend auch konkrete familienpolitische Themen (Mutterschutz, Elternzeit, Kinderbetreuung, Pflege von Familienangehörigen) Inhalt von Aktivitäten auf europäischer Ebene werden. Mit beschäftigungs- und gleichstellungspolitischen Maßnahmen wird auf europäischer Ebene ein Familienmodell der Vollzeiterwerbstätigkeit beider Eltern und der gerechten Aufteilung der Fürsorge zwischen den Geschlechtern gefördert. Damit wird insbesondere die Frage nach der Organisation von Fürsorge („care“) für Kinder und ältere Menschen, die größtenteils informell von Frauen erbracht wird, sowie die Frage nach passenden zeitpolitischen und infrastrukturellen Rahmenbedingungen für Familien drängend. So hat die Kommission 2011 eine Studie in Auftrag gegeben, in der es um potentielle Maßnahmen im Bereich pflegebedingte Auszeiten („carer’s leave“) der Berufstätigkeit geht, da dieser Bereich in europäisch vergleichender Perspektive noch sehr wenig erforscht ist. Die Studie soll die unterschiedlichen existierenden Vorgehensweisen in den Mitgliedsstaaten erheben. Die Ergebnisse der Studie sollen zeigen, welche Kosten und Nutzen mit einer EU-Maßnahme verbunden wären¹⁵.

3 Aktuelle Themen und Initiativen in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten

Die Vielfalt der Initiativen auf europäischer Ebene zur Begegnung des demografischen Wandels weist auf die wachsende Bedeutung des Themas hin. Nichtsdestotrotz soll an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass die Europäische Union im Bereich der Sozialpolitik ihre Zuständigkeit auf die Unterstützung der sozialpolitischen Zusammenarbeit der einzelnen Nationalstaaten beschränkt. Mit Ausnahme des Themengebietes Arbeitsschutz, ist die Regelung sozialstaatlicher Aufgaben ausschließlich den einzelnen Mitgliedsstaaten vorbehalten.

Konkrete Politiken im Umgang mit dem demografischen Wandel und der Gestaltung der Generationenbeziehungen werden auf nationaler Ebene umgesetzt. Der Austausch über neue Politikmaßnahmen und Initiativen zwischen unterschiedlichen Mitgliedsstaaten ermöglicht das voneinander lernen. Im Folgenden sollen nun Ergebnisse aus einer ländervergleichenden Untersuchung der Beobachtungsstelle dargestellt werden.

3.1 Beobachtung der Themenentwicklung in ausgewählten Mitgliedsstaaten

Um regelmäßig über Trends und Entwicklungen in den Seniorenpolitiken anderer EU-Staaten zu berichten, wurde im Jahr 2010 in der „Beobachtungsstelle für gesell-

¹⁴ URL: http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm?section=active-healthy-ageing; abgefragt am 22.3.2012.

¹⁵ URL: <http://www.tavinstitute.org/news/detail.php?nid=142>; abgefragt am 23.3.2012.

schaftspolitische Entwicklungen in Europa“¹⁶ ein Instrument entwickelt, mit dem seniorenpolitische Neuerungen in ausgewählten Ländern in regelmäßigen Abständen betrachtet werden. Im Rahmen des Projekts wurden jeweils im Abstand von vier Monaten (Juli und September 2010 sowie Januar, Mai und November 2011) neue generationen- und seniorenpolitische Maßnahmen, aktuelle Reformen und/oder gegenwärtige Hinweise auf neue Themen in der Diskussion zum demografischen Wandel in acht Mitgliedsstaaten dokumentiert¹⁷. Im Rahmen der Recherchen zum „Monitor Europäische Seniorenpolitiken“ wird zudem erhoben, wie die aktuellen Schlagwörter der deutschen Debatten rund um Politiken für ältere Menschen im europäischen Ausland thematisiert werden.

Gegenstand der Recherche waren ausschließlich nationale, regierungsamtliche Programme, Maßnahmen und Initiativen, die auf „ältere Menschen“ als Zielgruppe politischen Handelns und auf die „Beziehung zwischen den Generationen“ gerichtet sind.

Der Monitor nimmt dabei die Länder Dänemark, Finnland, Frankreich, die Niederlande, Österreich, Spanien, die Tschechische Republik und das Vereinigte Königreich in den Blick. Diese Länder wurden ausgewählt, weil sie bereits in der Vergangenheit durch ihre innovativen Generationen- und Seniorenpolitiken auf sich aufmerksam gemacht haben oder gegenwärtig Reformen in diesem Bereich durchführen.

Die Informationen, auf denen die Berichte zum Monitor basieren, werden aus regierungsamtlichen Quellen sowie Medienberichten entnommen. Die Recherche konzentriert sich dabei inhaltlich ausschließlich auf Themen und Initiativen, die im Auftrag der Ministerien auf nationaler Ebene aufgelegt wurden.

Durch die wiederholte Recherche zu den gleichen Schlüsselthemen können einerseits Aussagen zu den jeweiligen Ländern im Zeitvergleich gemacht werden. Andererseits ermöglicht das Recherchedesign die Erfassung von neuen Themen und Entwicklungen, die im Zeitverlauf hinsichtlich ihrer Bedeutung leichter beurteilt werden können. Die wiederkehrenden Recherchen in den ausgewählten EU-Ländern in einem festen zeitlichen Abstand zu denselben Schlagwörtern bieten somit die Möglichkeit, Trends in den Senioren- und Generationenpolitiken aufzuspüren und abzubilden.

3.2 Explizite und implizite Politiken für die Zielgruppe Senioren und Familien

In fünf Recherchewellen im Zeitraum von Mai 2010 bis November 2011, wurde zunächst die Entwicklung von nationalen öffentlichen Institutionen verfolgt, die in Dänemark, Finnland, Frankreich, den Niederlanden, Österreich, Spanien, der Tschechischen Republik und dem Vereinigten Königreich hauptsächlich für die Politiken für ältere Menschen zuständig sind.

Auf der Ebene der Ministerien wird deutlich, dass sich – im Gegensatz zu Deutschland – in keinem der untersuchten acht Länder im Namen des jeweils zuständigen Ministe-

¹⁶ Die „Beobachtungsstelle für gesellschaftspolitische Entwicklungen in Europa“ ist ein Kooperationsprojekt des Deutschen Vereins für öffentliche und Private Fürsorge e.V. und des Instituts für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V. Das Projekt wird vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gefördert.

¹⁷ Ein Exzerpt des jeweiligen Berichts wird auf der Projektwebseite unter dem Titel „BULLETIN Europäische Seniorenpolitiken“ veröffentlicht, URL: <http://www.beobachtungsstelle-gesellschaftspolitik.de/bulletin-europaeische-seniorenpolitiken.html>.

riums das Wort „Seniorinnen/Senioren“ oder „ältere Menschen“ findet. Stattdessen liegen die Zuständigkeiten in den betrachteten Ländern in der Regel beim Sozial-, Gesundheits- und/oder Arbeitsministerium. In sechs von acht Ländern sind die Kompetenzen auf mindestens zwei Ministerien aufgeteilt. Das deutet darauf hin, dass sozialpolitische Maßnahmen für Seniorinnen und Senioren eher als Querschnittsthemen betrachtet werden, die situationsbedingt unterschiedlichen Politikbereichen zugeordnet werden. Mit Ausnahme von Österreich liegen in den identifizierten Ministerien auch die hauptsächlichen Kompetenzen für Familienpolitiken. Familien- und Seniorenthemen sind somit in der gleichen administrativen Struktur eingebunden (vgl. Tabelle).

Folgende nationale Behörden gestalten in den Ländern hauptsächlich die Politiken für ältere Menschen und Familien:

Tab. 15: Zuständigkeiten der nationalen Behörden und Ministerien

Hauptsächlich zuständig für die Politiken für ältere Menschen:		Hauptsächlich zuständig für die Familienpolitiken:	
DK	Ministerium für Soziale Angelegenheiten und Integration (Social- og Integrationsministeriet)	Beschäftigungsministerium (Beskaeftigelsesministeriet)	Ministerium für Soziale Angelegenheiten und Integration (Social- og Integrationsministeriet)
FI	Ministerium für Soziale Angelegenheiten und Gesundheit (Sosiaali- ja terveystministerö)		Ministerium für Soziale Angelegenheiten und Gesundheit (Sosiaali- ja terveystministerö)
FR	Ministerium für Solidarität und sozialen Zusammenhalt (Ministère des solidarités et de la cohésion sociale)	Ministerium für Arbeit, Beschäftigung und Gesundheit (Ministère du travail, de l'emploi et de la santé)	Ministerium für Solidarität und sozialen Zusammenhalt (Ministère des solidarités et de la cohésion sociale)
NL	Ministerium für soziale Angelegenheiten und Beschäftigung (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)	Ministerium für Gesundheit, Wohlergehen und Sport (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport)	Ministerium für soziale Angelegenheiten und Beschäftigung (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)
AT	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz		Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend
ES	Ministerium für Gesundheit, Sozialpolitik und Gleichstellung (Ministerio de Sanidad, Política Social et Igualdad)	Ministerium für Arbeit und Migration (Ministerio de Trabajo e Inmigración)	Ministerium für Gesundheit, Sozialpolitik und Gleichstellung (Ministerio de Sanidad, Política Social et Igualdad) (Secretaría General de Política Social y Consume / <i>La Dirección General de Política Social, de las Familias y de la Infancia</i>)
CZ	Ministerium für Arbeit und Soziale Angelegenheiten (Ministerstvo práce a sociálních věcí)	Ministerium für Gesundheit (Ministerstvo zdravotnictví České Republiky)	Ministerium für Arbeit und Soziale Angelegenheiten (Ministerstvo práce a sociálních věcí)
UK	Abteilung für Arbeit und Rente (Department for Work and Pensions)	Abteilung für Gesundheit (Department for Health)	Abteilung für Arbeit und Rente (Department for Work and Pensions)

Quelle: Eigene Darstellung

Auch die Art und Weise, wie seniorenpolitische Themen aufgegriffen werden, gibt einen Hinweis darauf, ob dem Thema implizit oder explizit Bedeutung zugemessen wird:

Während in einigen Ländern die Zielgruppe „ältere Menschen“ häufig im Zusammenhang mit Renten-, Gesundheits-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitiken aufgegriffen wird, wird in den Ministerien in Österreich explizit das Ressort „Senioren- und Freiwilligenpolitik“ benannt –auch wenn das Ministerium diese Zielgruppe nicht im Titel mit aufführt und die österreichische Seniorenpolitik als Querschnittsmaterie versteht, die in „unterschiedliche[n] Fachbereiche der Ressorts hineinreicht“ (BMSK 2012).

Darüber hinaus gibt es in den Ländern institutionalisierte Gremien zur Vertretung der Interessen älterer Menschen, die in diesem Sinne Bestandteil und Ergänzung bestehender politischer Strukturen sind. In Dänemark, Österreich, Spanien, der Tschechischen Republik und im Vereinigten Königreich existieren zum Beispiel Beratungsgremien für politische Organe (z. B. Regierung, Parlament), die Fragen der Alterung oder in Bezug auf ältere Menschen behandeln. In Dänemark ist seit 1996 gesetzlich vorgeschrieben, dass alle Gemeinden Seniorenbeiräte einrichten müssen. Der nationale Verband der lokalen Beiräte (Danske ældreråd) steht in engem Austausch mit dem Parlament und der Regierung. Der österreichische Seniorenrat ist als Dachverband der Seniorenorganisationen die offizielle Vertretung der älteren Menschen und damit den gesetzlichen Interessensvertretungen der Dienstnehmer, der Wirtschaftstreibenden und der Landwirte gleichgestellt (Danske ældreråd 2012).

In Dänemark, Finnland, Spanien, der Tschechischen Republik und Österreich gibt es zudem Institutionen, die einem Ministerium angeschlossen sind und ebenfalls die Belange älterer Menschen in den Blick nehmen. Dabei unterscheiden sich die Form und Institutionalisierung der Gremien, die seniorenpolitische Themen bearbeiten, stark voneinander. Im Zeitverlauf zeigt sich zudem, dass die Vielfalt und Anzahl solcher Gremien zunimmt. Einmal entstandene Strukturen werden eher ausgeweitet als zurückgebaut.

3.3 Themen von besonderer Relevanz in den Mitgliedsstaaten

Hinsichtlich der Themen lassen sich trotz großer Diversität eindeutig Fragestellungen feststellen, die viele Länder miteinander teilen und für die Ressourcen aufgewendet werden. Im Verlauf der fünf Recherchewellen haben sich insbesondere zwei Themenblöcke herauskristallisiert, die im Untersuchungszeitraum in den Ländern stark aufgegriffen und im Rahmen von Programmen und Maßnahmen bearbeitet wurden.

1. Es wurden zahlreiche Maßnahmen und Programme zum Umgang mit Demenzerkrankungen aufgelegt.
2. Die Länder haben zunehmend Reformen der Ruhestandsregelungen auf den Weg gebracht und/oder setzen Maßnahmen durch, um Anreize für längere Verweildauer im Erwerbsleben zu schaffen.

3.3.1 Maßnahmen und Programme zum Umgang mit Demenzerkrankungen auf EU-Ebene und in den Mitgliedsstaaten

Da Alterung positiv mit der Wahrscheinlichkeit korreliert, später an einer Form von Demenz zu erkranken, weisen demografische Prognosen auf einen drastischen Anstieg

von Demenzerkrankungen weltweit hin.¹⁸ Die alterungsbedingte, steigende Prävalenz der Demenzerkrankungen ist eine weltweite Herausforderung, der sich alle Staaten zwangsläufig stellen müssen. Die sozialen Sicherungssysteme vieler europäischer Länder sind nach Auffassung der Europäischen Kommission auf diese Entwicklung nicht ausreichend vorbereitet:

Auch ohne die besondere Belastungen im Gesundheits- und Pflegesektor aufgrund der zunehmenden Demenzerkrankungen stellt sich für Gesellschaften und Individuen gleichermaßen die Frage, wie die vorhandenen Ressourcen eingesetzt werden sollen, um Verteilungskonflikte zu vermeiden: Wie kann der Generationenvertrag aufrechterhalten werden? Wie kann die Vereinbarkeit von Erwerbsleben und privater Sorge- bzw. Pflegeverantwortungen in Zukunft ermöglicht werden?

Um die Mitgliedsstaaten für diese Fragen zu sensibilisieren, hat das Europäische Parlament in Straßburg im Januar 2011 eine Resolution verabschiedet, die die EU-Mitgliedsstaaten dazu auffordert, „spezifische nationale Pläne und Strategien für die Alzheimer-Krankheit aufzustellen, um den Folgen von Demenzerkrankungen für die Gesellschaft und das Gesundheitswesen Rechnung zu tragen und Dienstleistungen und Unterstützung für Menschen mit Demenzerkrankungen und ihren Familien bereitzustellen (...)“ (EP 2011b). Einige Mitgliedsstaaten in Europa haben bereits sogenannte „Nationale Demenz- / Alzheimer-Pläne“ entwickelt.

Aktuell gibt es sogenannte „Demenzstrategien“ in Frankreich (Französische Alzheimer Strategie 2008-2012), im Vereinigten Königreich (Nationale Demenzstrategie des Vereinigten Königreichs seit 2009), in den Niederlanden (Pflegestrategie für Demenzpatienten 2004-2008) und in Dänemark (Nationaler Aktionsplan für Demenz seit Dezember 2010). In Finnland wird derzeit ein nationales Programm zur Bekämpfung von altersbedingten Gedächtnisstörungen („Memory-disorder“-Programm) erarbeitet. Im Zentrum der Diskussionen in den Mitgliedsstaaten steht dabei die Zunahme an Demenzerkrankungen, die Frage der Finanzierung der steigenden Ausgaben für diesen Bereich, sowie die Förderung der „Demenzforschung“. Das tschechische Ministerium konzentriert sich hierbei auf den Aspekt der sozialen Inklusion demenzkranker Menschen. In den Niederlanden werden aktuell Maßnahmen zur Verbesserung der Pflege demenzkranker Menschen und die Pflegeorganisation im Allgemeinen diskutiert. Bei der spanischen Regierung, ebenso wie bei der französischen, steht derzeit die Förderung der Demenzforschung auf der Agenda (vgl. Spanien: 2011 als Jahr der Alzheimer-Forschung). Den Regierungsverantwortlichen im Vereinigten Königreich ist die Schaffung eines öffentlichen Bewusstseins für das Thema „Demenz“ aktuell ein wichtiges Anliegen. In Frankreich scheint das Thema insgesamt von hoher Bedeutung zu sein. Im Bereich Demenz werden häufig Fragen erörtert, die ebenso in den Bereich der

¹⁸ Am Beispiel von Deutschland wird deutlich, welche Herausforderungen diese Entwicklung mit sich bringt: Dem BARMER – GEK Pflegereport zur Folge waren in Deutschland im Jahr 2009 von 81,7 Mio Einwohner ca. 1,2 Mio. Menschen (= 1,5 Prozent) dement. Unter der Annahme des Rückgangs und der stetigen Alterung der deutschen Bevölkerung (vgl. Voraussrechnung des Statistischen Bundesamtes in der 12. Koordinierten Bevölkerungsvorausrechnung) werden im Jahr 2030 von 77,4 Mio Menschen in Deutschland 1,8 Mio. Menschen (= 2,3 Prozent) von einer Form von Demenz betroffen sein. Im Jahr 2060 ist mit einer Bevölkerungsgröße von 64,7 Mio Menschen und 2,5 Mio Demenzkranken (= 3,8 Prozent) zu rechnen (Rothgang u. a. 2010: 159) Zudem belegt die Studie der Krankenkasse aus dem Jahr 2010, dass eine Demenzerkrankung fast zwangsläufig zur Pflegebedürftigkeit führt. Dabei haben Demenzerkrankungen zudem längere und intensivere Pflegeverläufe zur Folge (ebd.: 13f). Somit muss mit einem Mehraufwand von 10 000 Euro gerechnet werden, den die Versorgung von Dementen im Vergleich zu den Nicht-Dementen den Sozialversicherungen (insbesondere der Krankenversicherung und der Pflegeversicherung) jährlich kostet (ebd.: 226).

Pflege bzw. der Unterstützung pflegender Angehöriger einzuordnen sind – allerdings mit Blick auf die besonderen Bedürfnisse von Demenz-Erkrankten und deren Pflegerinnen und Pflegern: Die Pflege und die Pflegesituation von Demenz-Kranken ist im Vereinigten Königreich, in Finnland, in der Tschechischen Republik und in Frankreich ein Thema. Es geht dabei in erster Linie um den Ausbau von Gesundheits- und Sozialdienstleistungen im Pflegebereich, die speziell auf die Erkrankung Demenz ausgelegt sind (Linz/Stula 2011a; 2011b).

3.3.2 Reformen der Ruhestandsregelungen und Anreize für längere Verweildauer im Erwerbsleben

Auch bezogen auf die Frage nach der zukünftigen Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme werden Reformen der Ruhestandsregelungen und/oder Anreize für längere Verweildauer im Erwerbsleben in vielen Ländern öffentlich diskutiert. Ein Anreiz für diese Diskussionen wurde bereits mit dem Grünbuch „Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme“ gesetzt. Der Europäischen Kommission zur Folge hat die demografische Entwicklung im Zusammenspiel mit den Auswirkungen der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise zu erheblichem Anpassungsbedarf in den nationalen Renten- und Pensionssystemen geführt (KOM 2010a). Die Europäische Kommission thematisierte im Grünbuch die wichtigsten Herausforderungen der Pensions- und Rentensysteme in den Mitgliedstaaten und eröffnete den europaweiten Diskurs. Im Februar 2012 wurde nun das Weißbuch der Kommission „Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten“ (KOM 2012: 55) vorgestellt. Die Kommission verstärkt damit ihre Aufforderung nach Reformen in den Mitgliedsstaaten. Eine zentrale Forderung der Kommission im Weißbuch ist die europaweite Anhebung des Renteneintrittsalters und die stärkere Erwerbsbeteiligung von Frauen sowie die Verpflichtung zur Finanzierung vorzeitiger Ruhestandsleistungen durch Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber. Diese Maßnahmen sollen auf lange Sicht helfen, die Vorsorgesysteme der Mitgliedsstaaten zu konsolidieren (KOM 2012: 4ff). Im Rahmen der Monitorrecherche zeigt sich, dass bereits einige Länder Neuerungen in diesem Bereich durchsetzen:

Beispielsweise wurde in Spanien und in Dänemark, wo das Renteneintrittsalter bereits 2006 formell an die Lebenserwartung gekoppelt wurde, beschlossen, das gesetzliche Renteneintrittsalter auf 67 Jahre zu erhöhen (KOM 2012: 29f). In Dänemark und der Tschechischen Republik sollen zudem der Zugang zu früher Berentung erschwert bzw. die Vorruhestandsregelungen ganz abgeschafft werden. Im Zuge der tschechischen Rentenreform ist zudem das Einrichten eines freiwilligen Rentenfonds ab 2013 vorgesehen (Prague Daily Monitor 2011). In Frankreich wurde das Gesetz zur Rentenreform bereits im November 2010 verabschiedet. Danach soll das Renteneintrittsalter für beide Geschlechter angeglichen und bis November 2018 auf 62 Jahre angehoben werden. Im Vereinigten Königreich wurde eine Reform des Rentenregimes im öffentlichen Sektor vorgeschlagen. Diese sieht vor, dass das Renteneintrittsalter für Frauen und Männer bis 2018 auf 66 Jahre erhöht wird (Department for Work and Pensions 2012). In den folgenden Jahren soll dieses für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst nochmals auf 68 Jahre angehoben werden (KOM 2012: 34). Neben der Rentenreform wird im Vereinigten Königreich derzeit das Sozialleistungs- und Steuersystem überarbeitet, um Anreize zu einer größeren Erwerbsbeteiligung aller

Altersgruppen zu schaffen. Auch in den Niederlanden soll das Renteneintrittsalter bis 2020 auf 66 Jahre erhöht werden.

Die Analyse im Rahmen der Monitorrecherche zeigt insgesamt, dass der demografische Wandel und die damit einhergehenden gesellschaftlichen und sozialen Veränderungen in den Mitgliedsstaaten vor allem als Herausforderung (insbesondere in der Frage der zukünftigen Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme) thematisiert werden.

4 Fazit

Die in Folge der Wirtschaftskrise erzwungenen Kürzungen im Sozialbereich und die Frage nach der Finanzierbarkeit und Nachhaltigkeit der europäischen Wohlfahrtsstaaten im Zuge des demografischen Wandels haben in der jüngsten Vergangenheit neue Schwerpunkte in der Debatte um die Bevölkerungsalterung in Europa gesetzt. Insbesondere durch Initiativen im Bereich der Beschäftigungspolitik stehen auf europäischer Ebene die Frage der Vereinbarkeit ebenso wie die Frage nach der gerechten Aufteilung von Sorgeaufgaben zwischen den Geschlechtern und Generationen im Vordergrund. Auch wenn die Zuständigkeit für Sozialpolitik und somit auch die Politiken für Familien und ältere Menschen im Kompetenzbereich der Nationalstaaten liegen, können die Mitgliedsstaaten vom gegenseitigen Austausch über politische Initiativen und Innovationen in diesen Bereichen profitieren. Der „Monitor Europäische Seniorenpolitiken“ der im Rahmen des Projekts „Beobachtungsstelle für gesellschaftspolitische Entwicklungen in Europa“ herausgegeben wird, informiert in regelmäßigen Abständen über seniorenpolitische Neuerungen in ausgewählten EU-Ländern. Im Zeitraum von Juli 2010 bis November 2011 wurden in ausgewählten Staaten insbesondere neue Maßnahmen und Programme zum Umgang mit Demenzerkrankungen sowie Reformen der Ruhestandsregelungen und Initiativen zur Förderung längerer Verweildauer im Erwerbsleben umgesetzt. Dieses Ergebnis belegt deutlich, dass viele Länder der Europäischen Union heute stärker denn je vor der Frage stehen, wie – angesichts der steigenden Zahlen von Pflegebedürftigen – die Organisation von Pflege mit der gesteigerten Notwendigkeit einer hohen wirtschaftlichen Produktivität der Bevölkerung einhergehen kann. Originäre Fragen der Senioren- oder Familienpolitiken werden somit zur Frage einer Generationenpolitik, deren Aufgabe es ist, die Leistungen und Pflichten im Wohlfahrtsstaat fair zwischen den Generationen aufzuteilen.

Literatur

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2009): Europäische Allianz für Familien. Wissenstransfer, Benchmarking, Monitoring. Monitor Familienforschung, Ausgabe 18.

BMSK - Bundeministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (2012), URL: http://www.bmask.gv.at/site/Soziales/Seniorinnen_und_Senioren/; abgefragt am 03.05.2012.

COM - European Commission (2011): Demography Report 2010. Commission staff working document, Luxembourg.

Danske ældreråd (2012): Danske ældreråd, URL: <http://www.danskeaeldre.launch-it.dk/>; abgefragt am 03.05.2012.

- Department for Work and Pension (2012):** Pension Reform, URL: <http://www.dwp.gov.uk/policy/pensions-reform/>; abgefragt am 02.05.2012.
- EP - Europäisches Parlament (2010):** Bericht über die demografischen Herausforderungen und die Solidarität zwischen den Generationen (2010/2027(INI)) vom 6. Oktober 2010, Brüssel.
- EP - Europäisches Parlament (2011a):** Beschluss des Europäischen Parlamentes und des Rats vom 14. September 2011 über das Europäische Jahr für aktives Altern und Solidarität zwischen den Generationen (2012). Nr. 940/2011/EU.
- EP - Europäisches Parlament (2011b):** Entschließung des Europäischen Parlaments vom 19. Januar 2011 zu einer europäischen Initiative zur Alzheimer-Krankheit und zu anderen Demenzerkrankungen. Nr. 2010/2084/INI auf der Grundlage des Berichts des Gesundheitsausschusses A7-0366/2010 von Dezember 2010, Brüssel.
- Familyplatform (2011a):** Wellbeing of Families in Future Europe. Challenges for Research and Policy. FAMILYPLATFORM - Families in Europe Volume 1, URL: http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/families/userfiles/file/Family_platform_book_1.pdf; abgefragt am 15.06.2012.
- Familyplatform (2011b):** Spotlights on Contemporary Family Life. FAMILYPLATFORM - Families in Europe Volume 2, URL: http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/families/userfiles/file/Family%20Platform%20book%202.pdf; abgefragt am 15.06.2012.
- KOM - Europäische Kommission (2005):** Angesichts des Demografischen Wandels – eine neue Solidarität zwischen den Generationen. Grünbuch der Kommission, KOM (2005) 94 endgültig, Brüssel.
- KOM - Europäische Kommission (2006):** Die demografische Zukunft Europas – Von der Herausforderung zur Chance. Mitteilung der Kommission, KOM (2006) 571 endgültig, Brüssel.
- KOM - Europäische Kommission (2007):** Die Solidarität zwischen den Generationen fördern. Mitteilung der Kommission, KOM (2007) 244 endgültig, Brüssel.
- KOM - Europäische Kommission (2008a):** Bessere Work-Life-Balance: stärkere Unterstützung von Beruf, Privat- und Familienleben. Mitteilung der Kommission, KOM (2008) 635 endgültig, Brüssel.
- KOM - Europäische Kommission (2008b):** Bericht der Kommission zur Umsetzung der Barcelona-Ziele auf dem Gebiet der Betreuungseinrichtungen für Kinder im Vorschulalter, KOM (2008) 638 endgültig, Brüssel.
- KOM - Europäische Kommission (2008c):** Vorschlag über eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 92/85/EWG über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von schwangeren Arbeitnehmerinnen am Arbeitsplatz, KOM (2008) 637 endgültig, Brüssel.
- KOM - Europäische Kommission (2008d):** Vorschlag über eine Richtlinie zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen, die eine selbständige Erwerbstätigkeit ausüben und zur Aufhebung der Richtlinie 86/613/EWG, KOM (2008) 636 endgültig, Brüssel.
- KOM - Europäische Kommission (2009):** Die Auswirkungen der demographischen Alterung in der EU bewältigen. Mitteilung der Kommission, KOM (2009) 180 endgültig, Brüssel.
- KOM - Europäische Kommission (2010a):** Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme. Grünbuch der Europäischen Kommission, KOM (2010) 365 endgültig, Brüssel.

- KOM - Europäische Kommission (2010b):** EUROPA 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Mitteilung der Europäischen Kommission, KOM (2010) 2020 endgültig, Brüssel.
- KOM - Europäische Kommission (2012):** Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten, Weißbuch der Kommission, KOM (2012) 55 endgültig, Brüssel.
- Linz, Kathrin / Stula, Sabrina (2011a):** Bulletin Europäische Seniorenpolitiken. Webseite der Beobachtungsstelle für gesellschaftspolitische Entwicklungen in Europa. Onlineausgabe 1/2011, URL: <http://www.beobachtungsstelle-gesellschaftspolitik.de/bulletin-europaeische-seniorenpolitiken.html>; abgefragt am 15.06.2012.
- Linz, Kathrin / Stula, Sabrina (2011b):** Bulletin Europäische Seniorenpolitiken. Webseite der Beobachtungsstelle für gesellschaftspolitische Entwicklungen in Europa. Onlineausgabe 2/2011, URL: <http://www.beobachtungsstelle-gesellschaftspolitik.de/bulletin-europaeische-seniorenpolitiken.html>; abgefragt am 15.06.2012.
- Prague Daily Monitor (2011):** IMF mission: Czech pension reform plan is step in the right direction, 17. Februar 2011, URL: <http://praguemonitor.com/2011/02/17/imf-mission-czech-pension-reform-plan-step-right-direction>; abgefragt am 30.05.2011.
- Rat der Europäischen Union (2007):** Schlussfolgerungen des Rates der Europäischen Union zur Bedeutung familienfreundlicher Politiken in Europa und zur Umsetzung einer Allianz für Familien vom 23. März 2007, 93171/1/07, Brüssel.
- Rat der Europäischen Union (2010):** Richtlinie 2010/18/EU des Rates vom 8. März 2010 zur Durchführung der von BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP und EGB geschlossenen überarbeiteten Rahmenvereinbarung über den Elternurlaub und zur Aufhebung der Richtlinie 96/34/EG, Brüssel.
- Rothgang, Heinz / Iwansky Stephanie / Müller, Rolf / Sauer, Sebastian / Unger, Rainer (2010):** BARMER GEK Pflegereport 2010. Schwerpunktthema: Demenz und Pflege. Schriftenreihe zur Gesundheitsanalyse, Band 5. Schwäbisch Gmünd.

IX. Staatsorganisatorische Herausforderungen in der Familienpolitik – Schlussbetrachtungen

Irene Gerlach und Susanne v. Hehl

Wurden auf den vergangenen Seiten zentrale Fragestellungen der Determinanten familienpolitischen Handelns betrachtet, so sollen im Folgenden zusammenfassend die wesentlichen staatsorganisatorischen Herausforderungen beleuchtet werden, die im Rahmen der vorliegenden Beiträge identifiziert werden konnten. Denn die Dynamik, der Bedeutungszuwachs sowie die hohe Zahl der Änderungs- und Reformprozesse, die diesen Politikbereich – wie auf den vorliegenden Seiten umfangreich analysiert – derzeit kennzeichnen, können nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Effizienz der eingesetzten Mittel immer noch stark eingeschränkt ist.

Auf vier Ebenen soll im Folgenden betrachtet werden, welches Reformpotenzial in der Familienpolitik identifiziert werden kann:

1. Auf Ebene der Normen, also mit Blick auf das Änderungspotenzial im rechtlichen Bereich
2. auf Ebene der föderalen Organisation – dabei geht es um die Frage nach notwendigen politischen Veränderungen bei der Organisation der Querschnittspolitik,
3. mit Blick auf die eingesetzten Instrumente bei der Zielerreichung und
4. die Legitimität der Politik betreffend, was Fragen nach der Kopplung von Organisationen alter und neuer politischer Prägung intendiert.

1. Die Ebene der Normen

Normen und Werte gelten als unverzichtbare Grundlage gesellschaftlicher Ordnung und sozialen Zusammenlebens. Auch in der Familienpolitik bilden Rechtsnormen einen wesentlichen Rahmen, der vorgibt, was als gesellschaftlich akzeptiertes bzw. sogar erwünschtes Verhalten angesehen wird. Dabei zeigt sich, dass der seit einiger Zeit ablaufende Wandel im Verhältnis von Staat und Familie nach wie vor weiter fortschreitet. Rechtspolitisch ist zugleich die wachsende Bedeutung der europäischen Ebene in Handlungsbereichen mit Bezug zur Familienpolitik erkennbar, wie der Beitrag von Kathrin Linz-Dinchel und Sabrina Stula verdeutlicht.

Nicht nur die Zuständigkeiten familienpolitischer Aufgaben werden aktuell neu organisiert. Auch sind vormals gültige normative Leitbilder von Familie in Veränderung begriffen, werden bestimmte familienpolitische Ziele, wie das der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit, auf nationaler Ebene sogar mittlerweile überparteilich anerkannt. Besonders deutlich zeigt sich dies bei der Betreuung unter dreijähriger Kinder, die in den letzten Jahren in Westdeutschland von der privaten Aufgabe in der Familie zur öffentlichen Aufgabe wurde, was im ab August 2013 geltenden Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder, die das erste Lebensjahr vollendet haben, ihren vorläufigen Höhepunkt erreicht. Dass dies nach wie vor nicht hinreichend ist und der gesellschaftliche Diskurs dringend vertieft sowie die Rechtssetzung verbindlicherer Bundesvorgaben intensiviert werden müsste, macht der Beitrag von Susanne von Hehl deutlich.

Veränderungen und Reformen in den normativen Leitbildern für Familie und Familienleben sind dabei von einer ausgeprägten Ambivalenz gekennzeichnet, wie die folgenden Beispiele zeigen:

Das Leitbild der Hausfrauenehe im Familienrecht ist zwar mit der Ehe- und Familienrechtsreform 1977 aufgegeben worden, im Unterhaltsrecht im Falle der Scheidung wurde es aber bis zu der am 1.01.2008 in Kraft tretenden Unterhaltsrechtsform weiter realisiert. Mit der Reform ist das Leitbild von für sich selbst wirtschaftlich verantwortlichen ehemaligen Ehepartnern (meist Frauen) nach der Scheidung eingeführt worden. Auslöser für die Reform war das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 2.07.2007 zum Gleichbehandlungsgebot ehelicher und nichtehelicher Kinder im Hinblick auf deren Unterhaltsansprüche. Formuliert hat der Gesetzgeber dann u. a. den Programmsatz von § 1569 BGB¹, wonach im Prinzip die Unterhaltszahlung nach Scheidungen ausgeschlossen werden sollte. Die realen Verhältnisse machten jedoch die Formulierung von Ausnahmetatbeständen notwendig, in deren Zusammenhang wie z. B. bei den Erwerbsobliegenheiten eine Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe verwandt wurde.

Diese unbestimmten Rechtsbegriffe gilt es seitdem durch Einzelfallprüfung zu konkretisieren, was durch die Rechtsprechung insbesondere des BGH ausgesprochen uneinheitlich geschieht. Widersinniger Weise müssen nämlich diejenigen, die Unterhalt fordern, im Rahmen dieser Einzelfallregelungen nachweisen, dass sie nur aufgrund der familialen Arbeit in der Ehe nicht zur selbständigen Unterhaltsicherung in der Lage sind. Die Einzelfallprüfungen werden auf der Basis von Fiktionen konstruiert: Zugrunde gelegt werden ein wegen Familienarbeit nicht gelebtes Leben, ein nicht erzielttes Einkommen, nicht realisierte Karriereentwicklungen. Zu erbringen sind Nachweise, die aus dem gelebten, einem in der Regel am Modell der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung orientierten Leben über ein Leben, das so nicht stattgefunden hat, Auskunft geben.

Ähnlich ambivalente Konsequenzen ergeben sich aus dem Widerspruch von gelebter Deinstitutionalisierung von Ehe und Familie und Individualrechten von Familienmitgliedern, insbesondere von Vätern und Kindern.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat am 3.12.2009 entschieden, dass dem nicht-ehelichen Vater das gemeinsame Sorgerecht nicht wie bisher üblich durch Weigerung der Mutter abgesprochen werden darf. Das Bundesverfassungsgericht hat 2010 genauso geurteilt (BVerfGE vom 21.07.2010, 1 BvR 420/09), da die bisherige Regelung dem Elternrecht des Vaters nach Art. 6 Abs. 2 widerspreche. Der z. Zt. erarbeitete Reformentwurf sieht die gemeinsame Sorge vor, sofern sie dem Kindeswohl entspricht, ansonsten gibt es Ausnahmen. Dies wiederum bedarf in all den Fällen, in denen es Probleme zwischen Mutter und Vater gegeben hat, der Einzelfallprüfung.

Die Ambivalenz zwischen Deinstitutionalisierung und rechtlicher Steuerung hat sich erneut mit einem Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte aus dem Jahr 2012 gezeigt: Hier ging es um die Umgangsrechte für Väter von außerehelich

¹ § 1569: Grundsatz der Eigenverantwortung

Nach der Scheidung obliegt es jedem Ehegatten, selbst für seinen Unterhalt zu sorgen. Ist er dazu außerstande, hat er gegen den anderen Ehegatten einen Anspruch auf Unterhalt nur nach den folgenden Vorschriften.

gezeugten Kindern, die als ehelich anerkannt sind. Auch hier wird das Umgangsrecht des außerehelichen Vaters mit seinem leiblichen Kind von der Einzelfallprüfung des Kindeswohls abhängig zu machen sein.

Eine weitere normative Herausforderung ist mit der gegenwärtig im politischen Raum, geforderten Übertragung des Ehegattensplittings auf eingetragene (gleichgeschlechtliche) Lebenspartnerschaften gegeben. Ein wesentlicher Grund für die Einführung des Splittings war seinerzeit neben der Vermeidung der steuerlichen Diskriminierung von Ehepaaren gegenüber Unverheirateten die Berücksichtigung von Elternschaft in der klassischen Form der Arbeitsteilung, die zu diesem Zeitpunkt noch dem Standardlebensentwurf entsprach. Ist also die Voraussetzung von Generativität als Bedingung der ehelichen Besserstellung aufzugeben?

2. Die Ebene der föderalen Organisation

Die kommunale Ebene erlebt in der Familienpolitik seit einigen Jahren einen Bedeutungsgewinn, wie verschiedene Beiträge dieses Heftes zeigen. Zwar hatte die lokale Ebene schon in der Vergangenheit die Möglichkeit, Rahmenbedingungen zu schaffen, um familiales Leben vor Ort zu erleichtern. Wie der Beitrag von David Juncke am Beispiel der Lokalen Bündnisse für Familien zeigen kann, bietet sich den Kommunen durch die Einführung neuer Local-Governance-Strukturen aber die Möglichkeit, kommunales Handeln ganz anders zu vernetzen und dadurch die Effizienz der eingesetzten Mittel zu erhöhen. Zugleich zeigt sich allerdings auch, dass der fortschreitende demografische Wandel sowie die Herausforderungen durch die knappen Finanzmittel die Handlungsfähigkeit vieler Kommunen stark einschränken, was sich deutlich limitierend auf die Gestaltungsmacht auswirkt.

Insbesondere der Bereich der Finanzierung kommunaler Familienpolitik stellt dabei die aktuelle Föderalverfassung und das darin verankerte Verhältnis zwischen Bund und Kommunen in Frage. Das Verbot, Gelder vom Bund zweckgebunden an die Kommunen weiterzugeben, wirkt seltsam antiquiert angesichts der unterschiedlichen finanziellen Ausstattung der deutschen Kommunen. Als zentrale Herausforderung für die Zukunft kann somit die Änderung der Föderalverfassung hin zu einer Stärkung der Gestaltungsmacht der Kommunen identifiziert werden sowie eine damit verbundene Erhöhung der Steuerungsmöglichkeiten, auch mit Blick auf die personelle Kompetenzerweiterung vor Ort.

3. Instrumente in der Familienpolitik

Die Realisierung potenzieller Änderungen ist sowohl auf Ebene der Normen als auch der der föderalen Organisation ein sehr aufwändiges Unterfangen. Jenseits aller Widersprüche, welche die unterschiedlichen Normen und verankerten Zielsetzungen im Bereich der Familienpolitik derzeit aufweisen, sind Veränderungen hier schließlich auch fundamentale Änderungen im Prinzip der Staatlichkeit und setzen einen entsprechenden politischen Diskurs voraus. Damit richtet sich der Blick auf die Steuerungsinstrumente im Bereich der Familienpolitik. Neben den klassischerweise verwendeten „harten“ Instrumenten, einer Steuerung über Regeln bzw. finanzielle Vorgaben finden „weiche“ Instrumente eine mittlerweile immer größere Bedeutung. Dazu zählt beispielsweise die Steuerung über Anreizsysteme, über informelle Regelungen aber auch eine strukturierender Art, wie eine Steuerung über den Aufbau von Netzwerken bzw.

eine Erweiterung der Akteurslandschaft. Nicht nur hinsichtlich der informellen Ausgestaltung von Politik (s. den Beitrag von Ahrens) zeigt sich der Erfolg weicher Instrumente. Auch bietet beispielsweise die Einbindung der Zivilgesellschaft (z. B. über lebenslang geführte Konten des sozialen Engagements, die mit Rentenanwartschaften verbunden sind) Potenziale für eine langfristige Bewusstseinsänderung im Bereich der Familienpolitik. Dieser Faktor könnte insbesondere aufgrund des potenziellen Einflusses der politischen Kultur auf die Fertilität von maßgeblicher Bedeutung sein (Christian Damhus). Besondere Bedeutung kommt den weichen Instrumenten auch auf europäischer Ebene zu. Die Methode der offenen Koordinierung, aber auch Rankings, Wettbewerbe und Best-Practice-Modelle erhöhen über die Intensivierung des internationalen Austauschs auch den Reformdruck auf die Nationalstaaten, nicht nur im Feld der Familienpolitik.

4. Legitimität der Politik

Die Frage nach der Legitimität spielt für das Feld der Familienpolitik aufgrund der Akteursvielfalt mittlerweile eine zentrale Rolle. Als Querschnittsbereich, der unterschiedliche Politikfelder wie Bildung, Arbeitsmarkt, Wirtschaft, Kinder und Jugend u.v.m. berührt, hat die Familienpolitik per se das Problem, dass eine Vielzahl unterschiedlicher politischer Akteure in familienpolitischen Fragen Steuerungskompetenzen besitzt und dementsprechend in politische Gestaltungsprozesse eingebunden werden muss. In Zeiten knapper öffentlicher Kassen, in denen insbesondere Kommunen, aber auch einige Bundesländer durch den finanziellen Druck immer geringere politische Handlungsmöglichkeiten haben, stellt dies ein besonderes Problem dar. Wenn finanzkräftige Akteure wie Stiftungen, Wirtschaftsunternehmen etc. zu immer einflussreicheren politischen Gestaltern in der Familienpolitik werden, politisch aber in keinster Weise legitimiert sind, kann dies das politische System insgesamt in Frage stellen. Die Rolle nicht-politischer Akteure als mögliche Impulsgeber für die legitimierte Politik muss dabei unter dem Aspekt des herrschenden Demokratieverständnisses neu in den Blick genommen werden. Zwar besitzen Experten erhöhte Fachkompetenzen, die teils über jene der politischen Entscheidungsträger hinausreichen mögen, ihnen fehlt allerdings die durch die demokratische Wahl verankerte Legitimation für politisches Handeln.

Mit Blick auf die Legitimationskette stellt sich damit nicht nur die Frage nach der Leistungsfähigkeit des politischen Systems, sondern auch jene nach der Zeitgemäßheit, bieten doch andere Formen politischer Entscheidungsbildung (z. B. Local-Governance-Strukturen) möglicherweise erweiterte Ressourcen und Potenziale. Über zivilgesellschaftliche Netzwerke, Nichtregierungsorganisationen oder auch über die immer wichtiger werdenden virtuellen sozialen Netzwerke werden – so kann vermutet werden – wohl auch in Zukunft vermehrt Kooperationen vor allem von jungen Menschen für politische Ziele aktiviert werden. Dies müsste sich auch in der Organisation von Politik niederschlagen.

Familienpolitik, was darunter zu verstehen ist und was sie leisten kann und soll, muss somit in weiten Teilen re-definiert und Maßnahmen und Kompetenzen der ‚alten‘ und ‚neuen‘ familienpolitischen Akteure müssen neu bestimmt werden (s. der Beitrag von Gerlach). Insbesondere die Intensivierung der Kooperation der verschiedenen Akteure bleibt als politische Herausforderung auf der Agenda, ebenso die Berücksichtigung

familialer Interessen in angrenzenden Politikfeldern, die mit dem Instrument des „family mainstreaming“ bereits punktuell in den politischen Prozess integriert werden.

Aber auch die Diversifizierung kommunalen Lebens und damit die Herausforderung einer stärkeren Unterstützung finanzschwacher Kommunen bleibt auf der politischen Tagesordnung. Denn während Familienpolitik zunehmend zum Standortfaktor wird, wachsen zugleich die qualitativen wie quantitativen Unterschiede in der kommunalen Grundversorgung und lassen die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ (§72 (2) GG) in immer stärkeren Kontrast zur Realität treten.

Der Blick über den nationalen Tellerrand hinaus nach Europa zeigt zudem (s. der Beitrag von Linz-Dinchel/Stula), dass die Zukunft besonders in beschäftigungs- und gleichstellungspolitischen Maßnahmen liegt, die ein Modell der Vollzeitwerbstätigkeit beider Partner und der gerechten Aufteilung der Fürsorgearbeit fördern. Die Suche nach einem neuen Leitbild für Familie kann durch diese europäische Entwicklung beeinflusst und gegebenenfalls erleichtert werden.

X. Angaben zu den Autorinnen und Autoren

Ahrens, Regina, Dr. phil., Geschäftsführerin des Forschungszentrums Familienbewusste Personalpolitik in Münster.

Damhus, Christian, M.A., Redakteur bei Blickpunkt.

Gerlach, Irene, Prof. Dr. rer. soc., Prorektorin für Forschung und Weiterbildung und Professorin für Politikwissenschaft, insbesondere Sozialpolitik an der Evangelischen Fachhochschule Rheinland-Westfalen-Lippe und Mitglied der Projektleitung des Forschungszentrums Familienbewusste Personalpolitik.

von Hehl, Susanne, Dr. phil., Leiterin des Bereichs Frühkindliche Bildung bei SOS Kinderdorf Worpswede e.V.

Juncke, David, M.A., Projektleiter Gesundheit, Soziales & Familie der Prognos AG.

Laß, Inga, M.A., wissenschaftliche Mitarbeiterin des Forschungszentrums Familienbewusste Personalpolitik.

Linz-Dinchel, Kathrin, Dipl.-Soz./Dipl.-Sozialpäd., wissenschaftliche Mitarbeiterin im Projektteam Frankfurt (ISS) der Beobachtungsstelle für gesellschaftspolitische Entwicklung in Europa.

Stula, Sabrina, Dipl.-Soz., wissenschaftliche Referentin im Projektteam Berlin (DV e.V.) der Beobachtungsstelle für gesellschaftspolitische Entwicklung in Europa.