

Moderne Familien – neue Politik:

Ziele, Strategien und Handlungsebenen einer nachhaltigen Familienpolitik

*Norbert F. Schneider
Martin Bujard
Christine Henry-Huthmacher
Tilman Mayer
Johanna Possinger
Mark Speich*

„ In den letzten Jahrzehnten haben sich die Anforderungen an die Familienpolitik grundlegend geändert, gleichzeitig ist die Familienpolitik immer wieder weiterentwickelt worden. Dennoch ist jetzt eine Neuausrichtung erforderlich. Denn trotz einzelner Reformen ist an manchen Punkten der Reformbedarf offenkundig – hier ist eine umfassende Strategie notwendig. Dazu bedarf es einer klaren Definition von Zielen sowie einer Zielhierarchie, die Lebensqualität der Familien und Kindeswohl stärker als bisher in den Mittelpunkt stellt, aber auch die Geburtenentwicklung berücksichtigt. Für eine zukunftsorientierte Familienpolitik schlagen wir fünf Handlungsfelder vor: Sie ist als Zusammenspiel von Geld-, Infrastruktur- und Zeitpolitik zu betreiben und durch eine aktive Gleichstellungspolitik der Geschlechter und durch eine angemessene Kommunikationsstrategie zu ergänzen, in der allfällige Klischees reflektiert und Handlungsziele der Politik transparent gemacht werden. Angesichts des epochalen Wandels der Familienpolitik und der Heterogenität ihrer Akteure ist eine „große Erzählung“ notwendig, die der Gesellschaft Orientierung bietet und die verschiedenen politischen Ebenen zu Konsistenz anhält. Familienpolitik soll also besser an die Familienrealität angepasst werden, konsistenter und stärker zielorientiert sein. “

Norbert F. Schneider
Martin Bujard
Christine Henry-Huthmacher
Tilman Mayer
Johanna Possinger
Mark Speich

1. Wandel und Kontinuität der Familie

Epochaler Wandel der Familie in den letzten Dekaden

Familie und Familienentwicklung haben sich in Deutschland seit den späten 1960er Jahren deutlich verändert. Dieser Wandel wurde und wird nicht selten als Prozess der Auflösung der Familie missinterpretiert. Die Familie ist jedoch nicht in eine Krise geraten. Vielmehr ist die Anpassungsfähigkeit von Familie an sich verändernde gesellschaftliche Rahmenbedingungen Garant für ihre weiterhin zentrale Bedeutung.

Der Wandel der Familie in den letzten Dekaden verlief facettenreich und uneinheitlich, vor allem zwischen West- und Ostdeutschland gibt es erhebliche Unterschiede. Dennoch sind einige markante Tendenzen erkennbar wie die Pluralisierung von Familienformen und Familienentwicklungsverläufen. Menschen können heute in weitgesteckten Grenzen ihre Familie individuell leben und gestalten, sie sind nicht mehr wie früher an strikte institutionelle Vorgaben und normative Regelungen gebunden. Familien werden gegenwärtig spät im Lebensverlauf gegründet und sie bestehen häufig nicht mehr auf Dauer, sondern temporär. Familien sind brüchiger und Patchworkkonstellationen dadurch häufiger geworden, eine Entwicklung, die ebenfalls zur Vergrößerung der Vielfalt von Familienformen beiträgt. Wie Familie gelebt und was darunter verstanden wird, wurde dadurch bunter und variantenreicher. Allerdings ist innerhalb dieser Vielfalt eine gewisse Kontinuität festzustellen, da die Zweikindfamilie die am meisten verbreitete Lebensform ist und die meisten Kinder bei verheirateten Eltern aufwachsen.

Im Zuge des Wandels hat allerdings die Familiengründung ihre einstige Selbstverständlichkeit verloren, das Kinderkriegen hat sich zur Option entwickelt. Menschen können sich heute nach Abwägung der wahrgenommenen Vor- und Nachteile für Ehe und Elternschaft entscheiden – oder dagegen. Dabei ist der Weg in die Kinderlosigkeit nicht immer absichtsvoll gewählt. Lange Ausbildungszeiten und ein häufig komplizierter Eintritt ins Erwerbsleben führen vielfach zu einem Aufschub des Kinderwunsches und erhöhen das Infertilitätsrisiko.

Auch innerhalb der Familie haben signifikante Veränderungen stattgefunden. Die Beziehungen zwischen den Partnern und zwischen Eltern und Kindern sind heute vielfach partnerschaftlich organisiert und basieren immer weniger auf Abhängigkeit und Unterordnung. Das „Ich“ im „Wir“ der Familie ist stärker hervorgetreten. Auch in der Rechtsauffassung hat die Wahrung der Autonomie der einzelnen Familienmitglieder heute einen höheren Stellenwert erlangt.

Neben diesen nachhaltigen Veränderungen sind einige Merkmale der Familie von Wandel kaum tangiert. Besonders die Mutter- und die Vaterrolle haben sich bislang als sehr wandlungsresistent erwiesen. Wandel erscheint hier als Oberflächenphänomen, im Kern herrscht Stabilität. So liegt v.a. in Westdeutschland die Hauptverantwortlichkeit für die Pflege und Erziehung der Kinder weiterhin meistens bei der Mutter und die für die Sicherstellung des materiellen Wohlergehens der Familie beim Vater.

Was ist Familie? Eine Annäherung

Die Antwort auf die Frage, was unter Familie verstanden wird, ist von hoher gesellschaftspolitischer Relevanz. Darüber werden Lebensformen gesellschaftlich legitimiert und gelten so als besonders schutz- und förderwürdig.

Das traditionelle Verständnis, wonach Ehe – und nur sie – Familie begründet, wird der veränderten Lebensrealität der Menschen in Deutschland nur bedingt gerecht. Ein modernes Verständnis von Familie rückt vielmehr das Vorhandensein von Kindern in den Mittelpunkt. Familie erscheint demnach als eine Gemeinschaft von Eltern und Kindern, die sich über den gesamten Lebenslauf wechselseitig unterstützen und füreinander Verantwortung übernehmen. Als schutz- und förderwürdig können mithin alle Solidargemeinschaften mit Angehörigen von zwei oder mehr Generationen gelten. Weitere Adressaten einer familienorientierten Politik können darüber hinaus auch Personen sein, die eine Familie gründen wollen und durch geeignet gestaltete gesellschaftliche Rahmenbedingungen zu dieser Entscheidung ermutigt oder befähigt werden.

Die Konsequenzen des säkularen Wandels von Familie und Geschlechterrollen sowie dieser Familiendefinition sind weitreichend; mit erheblichen Implikationen für die Politik. Elemente eines nachhaltigen und modernen familienpolitischen Ansatzes werden im Folgenden systematisiert. Er beruht auf einer strategischen Definition von Zielen (Kapitel 2), der Skizzierung einer familienpolitischen Strategie (Kapitel 3) und ihrer fünf Handlungsebenen (Kapitel 4), einer Synchronisierung verschiedener politischer Akteure (Kapitel 5), davon abgeleiteten Handlungsempfehlungen und einer Verortung in der Gesellschaftspolitik Deutschlands (Kapitel 6).

2. Ziele von Familienpolitik

Steigerung von Lebensqualität und Kindeswohl als oberstes Ziel

Eine moderne und nachhaltige Familienpolitik ist strategisch angelegt, konsistent und auf klare Ziele hin ausgerichtet. Sie bedarf einer klaren Zielhierarchie. Im Fokus einer solchen Familienpolitik sollte das Ziel der Verbesserung der Lebensqualität von Eltern und Kindern stehen. Lebensqualität gründet auf drei Säulen: Chancengleichheit, wirtschaftliche Stabilität und Wahlfreiheit. Sind diese gewährleistet, ist damit auch ein positiver Einfluss auf die Fertilität zu erwarten, denn Fertilität und Lebensqualität sind Ziele der Familienpolitik, die sich wechselseitig beeinflussen und verstärken (siehe Abb. 1).

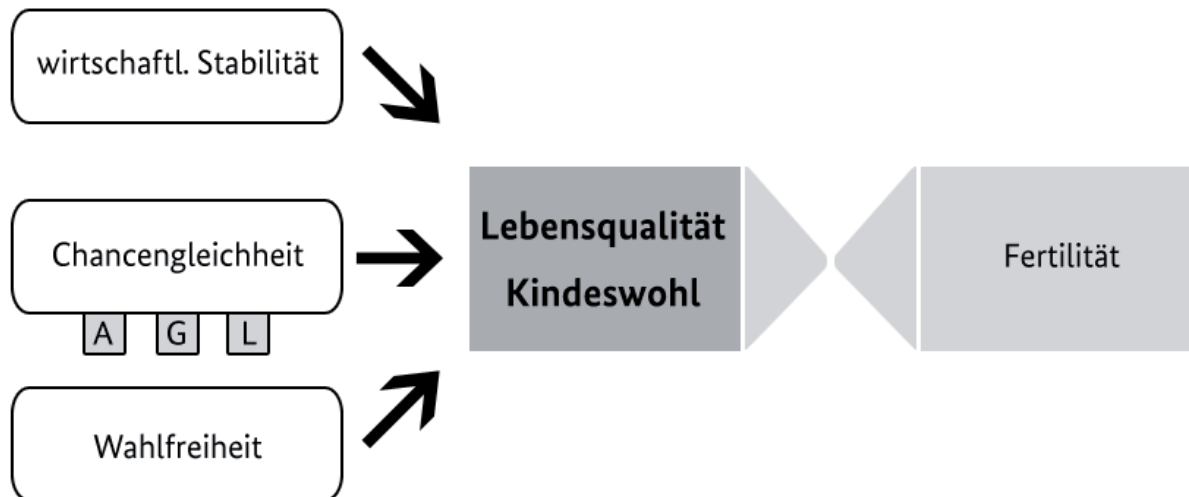


Abbildung 1: Zielstruktur von Familienpolitik

Wirtschaftliche Stabilität für Familien, gerade auch in unterschiedlichen Lebensphasen, ist eine zentrale Voraussetzung für Lebensqualität. Chancengleichheit umfasst drei Aspekte, die in Abb. 1 mit Initialen angedeutet sind: Chancengleichheit in Bezug auf Abstammung (A), Geschlecht (G) und Lebensform (L). Das bedeutet dreierlei: (1) Die Lebens- und Entwicklungschancen der Kinder sind unabhängig von ihrer sozialen Herkunft zu gewährleisten; (2) Gleichstellung zwischen den Geschlechtern gilt es aktiv zu fördern; (3) die Vielfalt der Familie wird anerkannt. Bezüglich der Wahlfreiheit müssen strukturelle Restriktionen, die diese behindern, beseitigt werden.

Dabei existiert eine komplementäre Zielstruktur zwischen der Förderung der Lebensqualität von Eltern und Kindern sowie gesamtgesellschaftlichen Zielen. Nachhaltige Familienpolitik kann positive Effekte auf die Geburtenentwicklung, aber auch auf die Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen und auf die lebenslange Bildungsbeteiligung entfalten – auch dann, wenn dies nicht explizit angestrebt wird. Familienpolitik ist dadurch auch und vor allem Gesellschaftspolitik.

Um die genannten Ziele in konkrete Handlungsfelder umzusetzen, müssen sie inhaltlich weiter definiert werden: Verbesserung der Lebensqualität durch Sicherstellung der Wahlfreiheit der Lebensführung bedeutet, dass die Menschen die Chance haben, Familie – in den rechtlich gesteckten Grenzen – so zu leben und so zu gestalten, wie sie es wünschen und für richtig erachten. Gesellschaftliche Strukturen, die in dieser Hinsicht einschränkend wirken, sind, soweit möglich, durch eine gezielte familienorientierte Politik umzugestalten. Die Wahlfreiheit der Lebensführung ist insbesondere dort beschränkt, wo die Nachfrage nach Infrastruktur das Angebot bei weitem übersteigt, wie etwa im Fall von Betreuungsplätzen für die Kinder im zweiten und dritten Lebensjahr, um ein besonders prominentes Beispiel zu zitieren. Die Wahlfreiheit von Eltern und potenziellen Eltern hängt eng mit

den Zielen Gleichstellung und der besseren Arbeitsmarktbeteiligung von Müttern zusammen. Die berufliche Inklusion von Müttern führt auch vielfach zu höherem Familieneinkommen, allerdings ist die materielle Absicherung von Familien auch darüber hinaus zu gewährleisten.

Eine zentrale Voraussetzung für Lebensqualität ist die Chancengleichheit. In der Verantwortlichkeit des Staates für Familie und Gesellschaft liegt es, die Lebens- und Entwicklungschancen der Kinder unabhängig von ihrer sozialen Herkunft zu gewährleisten. In Zeiten des demografischen Wandels erhält diese Zielsetzung eine besondere zusätzliche Relevanz. Die Chancen auf berufliche, familiale und gesellschaftliche Teilhabe dürfen zudem nicht durch Geschlecht oder Lebensform begrenzt werden. Dies bedeutet beispielsweise, dass Frauen und v.a. Mütter nicht mehr beruflichen Nachteilen ausgesetzt werden und es bedeutet auch, dass berufstätigen Vätern Teilhabechancen am Familienleben ohne Karrierenachteile ermöglicht werden. Chancengleichheit gegenüber Lebensformen lässt sich sehr konkret an der Anspruchsberechtigung für familienpolitische Leistungen festmachen.

Die seit den 1970er Jahren dauerhaft niedrigen Geburtenraten haben gesamtgesellschaftliche Konsequenzen, indem sie zur Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung beitragen. Diese Prozesse verlaufen langfristig und in den kommenden Jahren besonders heftig – mit erheblichen Konsequenzen, etwa für die sozialen Sicherungssysteme und den Arbeitsmarkt. Um den Wohlstand und die Lebensqualität auch zukünftiger Generationen zu sichern und Spielräume für die Verwendung ihrer Arbeitsleistung zu ermöglichen, wäre ein zumindest moderater Anstieg der Geburtenrate ein kaum zu überschätzender Faktor. Ziel der Familienpolitik kann es nicht sein, die Geburtenentwicklung aktiv zu beeinflussen, auch verbietet es sich in freiheitlichen Gesellschaften, die Erhöhung der Geburtenrate als primäres Ziel der Familienpolitik auszurufen. Familienpolitik kann aber Rahmenbedingungen für junge Menschen schaffen, die diese ermutigen, vorhandene Kinderwünsche auch zu realisieren oder latent vorhandene Wünsche zu konkretisieren.

Eine erhöhte Lebensqualität für Eltern und Kinder wird, so die Annahme, dazu führen, dass jene ihre vorhandenen Kinderwünsche eher erfüllen. Zugleich kann umgekehrt angenommen werden, dass das Leben mit Kindern auch zu mehr Lebensqualität beitragen kann. So korrespondieren die Ziele Lebensqualität und Wohlbefinden, die auch die Akademiegruppe „Zukunft mit Kindern“ in ihren Empfehlungen (2012) zur Familienpolitik betont hat, eng mit der Sicherstellung gesellschaftlicher Teilhabechancen für alle auf Basis der eigenen Fähigkeiten, wie es Amartya Sen im Capability-Ansatz begründet. Ungewollte Kinderlosigkeit oder eine geringe Beteiligung an der Erziehung ihrer Kinder, die viele Frauen und Männer in ihrem Lebensverlauf dadurch erfahren, dass sie sich vor die Wahl Kinder oder Karriere gestellt sehen, zeigt, dass Teilhabechancen für die zentralen Lebensbereiche Beruf und Familie systematisch beeinträchtigt sind. Die hohe Kinderlosigkeit gerade bei deutschen Akademikerinnen (30 % für die Jahrgänge 1964-68) ist kein individuelles Problem, sondern ein harter Indikator für die strukturell eingeschränkte Wahlfreiheit gut ausgebildeter Frauen, die vergeblich Kinder und Karriere wollen.

Als Teil der Demografiestrategie wird eine familienorientierte Politik in Zukunft auch dafür Sorge zu tragen haben, dass sich neue Lebens- und Solidarformen im Alter entwickeln können, die Komponenten von Privatheit und Gemeinsamkeit verbinden, und für die wachsende Zahl älterer Menschen, die über kein Familiennetz im herkömmlichen Sinne verfügen, als Solidar- und Verantwortungsgemeinschaft fungieren.

3. Langfristige Strategie: eine „große Erzählung“ der Familienpolitik

Der Wandel der Familie hat zu einem weitreichenden Reformbedarf geführt. Eine Vielzahl an familienpolitischen Reformen wurde bereits angegangen. Angesichts der historischen Dimension dieser Reformen und um die genannten Ziele sinnvoll zu verfolgen, ist eine kohärente, langfristig angelegte Strategie notwendig, die in der Gesellschaft eine große Akzeptanz genießt. Hier geht es nicht um die detaillierte Ausgestaltung einzelner Maßnahmen, über die im politischen Tagesgeschäft häufig gestritten wird. Gerade weil die Institutionen der deutschen Familienpolitik horizontal und vertikal zersplittert sind, ist die Familienpolitik gegenwärtig unübersichtlich und teilweise inkonsistent. Umso wichtiger für die Kohärenz vieler Einzelmaßnahmen ist eine verbindliche Einigung über die Ziele im Großen und Ganzen. Es geht also um eine „große Erzählung“, die diesen säkularen Prozess auch vom Ende her denkt, also um eine Idee zum Wandel von Familie und Familienpolitik und zur Frage, wie wir in Zukunft leben wollen. Im Zuge des Wandels verliert die eheliche Kleinfamilie mit geschlechtstypischer Teilung von Berufs- und Fürsorgearbeit relativ an Bedeutung. Erforderlich ist daher eine Neuausrichtung der Familienpolitik, die noch nicht hinreichend vorbereitet ist. Es geht um die Frage, wohin die Familienpolitik in den kommenden Jahren weiterentwickelt werden soll. Bereits heute lassen sich die Leitplanken einer modernen, konsistenten und zielgerichteten Familienpolitik absehen sowie zentrale Dimensionen und Prinzipien benennen.

Um die langfristige familienpolitische Strategie vom Ende her denken zu können, bedarf es einer Vision über das zukünftige Familienleben und dessen strukturelle politische Rahmenbedingungen. Wenn die heutigen Kita- und Grundschul Kinder, ebenso wie spätere Generationen, erwachsen sind, soll der Widerspruch zwischen Beruf und Familie (und Freizeit) in seiner heutigen Vehemenz aufgelöst sein. Junge Frauen und Männer, die sich sowohl eine Berufstätigkeit als auch eine Familie wünschen, sollen die Sicherheit haben, dass das Erreichen des einen Lebensziels nicht nur zu Lasten des anderen möglich ist. Dieser Vision nach sind Bildungs- und Berufsbiografien offen für temporäre familienbedingte Unterbrechungen und die Rückkehr in weitere Qualifikations- oder Berufsphasen – sei es Teil- oder Vollzeit – so geschmeidig organisiert, dass die Karrieredynamik nicht unnötig gebremst wird. Zu dieser Vision gehört auch, dass Zeitsouveränität und Einkommen gleichmäßiger im Lebensverlauf verteilt sind, so dass die Familiengründung und die Familienarbeit erleichtert werden. Bei einer solchen Entwicklung würde sich ein Leitbild von berufstätigen und fürsorgenden Müttern und Vätern etablieren, das weniger geschlechtsorientiert ist und die Pluralität von Zeitverwendungsmustern im Alltag sowie in unterschiedlichen Lebensphasen anerkennt. Wichtig ist es zudem, die in der Familienarbeit erbrachten Leistungen gesellschaftlich stärker als bisher anzuerkennen und zu honorieren.

Dann könnte sich der öffentliche Diskurs zum Thema Familie auch mehr auf die positiven Elemente des Familienlebens wie Sinnstiftung und Lebensglück fokussieren. Durch den gegenwärtigen Fokus auf die Vereinbarkeitsthematik geht in der Öffentlichkeit vielfach unter, wie die Familiengründung die Koordinaten der Lebensziele und des Glücksempfindens der jungen Eltern verschiebt und welche Bedeutung und Sinnstiftung Kinder für das Leben der Eltern eröffnen. Zudem wird in der öffentlichen Diskussion vernachlässigt, welche positiven gesamtwirtschaftlichen Effekte Kinder haben und dass der gesellschaftliche Nutzen von Kindern die gesellschaftlichen Kosten deutlich übersteigt. Die Bedeutung der Familie und ihrer Leistungen steht im Widerspruch zu der bislang geringen gesellschaftlichen Wertschätzung der Familienarbeit. Der gesellschaftliche Status sollte daher in Zukunft nicht nur über den Beruf, sondern auch über Leistungen und Erfolg in der Familienarbeit hergeleitet werden. Welche Aspekte von Familie und Elternschaft im gesellschaftlichen Diskurs akzentuiert werden, ist zentral für die Entscheidung junger Paare für oder gegen Kinder und es moderiert die gelingende Bewältigung des Familienalltags. Insofern sind Leitbilder und Diskurse ähnlich wichtig für die Teilhabechancen junger Menschen in Beruf, Freizeit und Familie wie die strukturellen Rahmenbedingungen.

4. Fünf Handlungsebenen von Familienpolitik

Die Rolle der Familienpolitik für eine derartige Vision muss den Prinzipien der Verlässlichkeit und der Widerspruchsfreiheit folgen. Dazu ist es notwendig, die Familienpolitik bedarfsorientiert aus Sicht derjenigen zu konzipieren, die Familie haben oder gründen wollen, und in einem nächsten Schritt die Maßnahmen im Kontext der bestehenden Institutionen (Schule, Kindergarten, Betrieb usw.) abzuleiten. Folgt man hauptsächlich, wie bisher, der umgekehrten Vorgehensweise, können die an die jeweilige Systemrationalität der Institutionen angepassten Maßnahmen dazu führen, dass sie den Familien nur wenig nützen. Mehr noch: Es besteht die Gefahr, dass sie anderen Zielen und Logiken folgen, beispielsweise denen des Arbeitsmarkts oder wie bei der Orientierung der Öffnungszeiten von Kindergärten am Tarifrrecht statt am Bedarf der Eltern.

Die Erweiterung der familienpolitischen Trias

Die Perspektive von Familien ist im Siebten Familienbericht (2006) treffend charakterisiert: Familien benötigen Zeit, Geld und Infrastruktur. Bei den Gesamtausgaben für Familien gemäß der OECD Social Expenditure Database (2012) liegt die deutsche Familienpolitik im Industrieländer-Vergleich mit 3,07 % des BIP im vorderen Mittelfeld. Folgt man der breiteren Definition familienpolitischer Leistungen des Familienreports des BMFSFJ (2013), die im Unterschied zur OECD u.a. auch Leistungen der Sozialversicherung berücksichtigt, ergibt sich ein Wert von 5,0 % des BIP. Im internationalen Vergleich sind die steuerbasierten Leistungen sehr hoch und die Infrastrukturausgaben relativ niedrig. Während die deutsche Familienpolitik sich lange Zeit primär an Geldleistungen orientiert hat, sind die anderen beiden Dimensionen Infrastruktur und Zeit erst in den letzten zehn Jahren ähnlich beachtet worden. Bei den Geldleistungen spielen neben kindbezogenen Maßnahmen auch ehebezogene eine enorme Rolle, also solche, von der kinderlose Ehepaare profitieren, nicht jedoch die alleinerziehende Mutter und nicht miteinander verheiratete Elternpaare. Die Betreuungsinfrastruktur für Familien ist seit 2004 durch das Ganztagsschulprogramm und den Ausbau der Kleinkindbetreuung erheblich verbessert worden, jedoch übersteigt in Westdeutschland die Nachfrage von Eltern das Angebot v.a. bei den Ganztagschulen und für Kleinkinder deutlich. Eltern können sich heute also nicht überall in Deutschland darauf verlassen, ihre Kinder in eine bezahlbare, qualitativ gute Ganztagschule oder Kinderbetreuung schicken zu können. Möglichkeiten der Zeitpolitik wurden im Achten Familienbericht (2012) umfassend thematisiert, hier sind Arbeitsmarktpolitik, Sozialpartner und Kommunen von elementarer Bedeutung.

Dieser Trias von Zeit, Geld und Infrastruktur werden hier mit Gleichstellung und Kommunikation zwei weitere strategische Dimensionen angefügt, sie also zum Quintett erweitert (siehe Abbildung 2).



Abbildung 2: Strategische Dimensionen der nachhaltigen Familienpolitik

Die nachhaltige Familienpolitik bedarf einer lebensform-, lebenslagen- und lebensphasensensiblen Konzeption. Familien leben in unterschiedlichen Lebensformen und die familienorientierte Steuerpolitik sowie die Familienpolitik sollten sich diesen gegenüber neutral verhalten, also keine Form favorisieren. Maßnahmen sollen alle Familienformen gleichermaßen erreichen, was klar für eine Kindzentrierung der Leistungen spricht. Maßnahmen sollten zudem bedarfs- und lebenslageorientiert gestaltet sein, also auch stärker temporär gewährt werden und unterschiedliche Lebenslagen und Sozialstrukturen berücksichtigen. Es bleibt jedoch eine große politische Herausforderung, gleichzeitig heterogene Lebensentwürfe zu beachten und kohärente politische Rahmenbedingungen zu gestalten. Die Familienpolitik muss die bunte Vielfalt der Familienformen anerkennen und darf kein (latentes) einseitiges Leitbild vorgeben. Wie lässt sich Vielfalt unterstützen, ohne Fehlanreize zu geben? Wo sind differenzierte Maßnahmen sinnvoll und wo ist eine Standardisierung notwendig, um wie bei Sozialversicherungen und Scheidungsrecht Komplizierungen zu vermeiden?

Handlungsebene Zeit

Familie gehört zu den zentralen Voraussetzungen, auf die der Staat angewiesen ist, ohne sie selbst garantieren zu können. Gemeinsame Zeit wiederum ist eine Voraussetzung dafür, dass das Familienleben gut gelingen kann. Wie Familien ihre Zeit miteinander verbringen, entscheiden sie selbst in der staatlich geschützten Sphäre bürgerlicher Freiheitsentfaltung. Sie muss Miteinander ermöglichen und phasenversetztes Nebeneinander vermeiden. Während in Deutschland erhebliche Anstrengungen bei der Transfer- und bei der Infrastrukturpolitik unternommen werden und das Land bei der finanziellen Unterstützung von Familien international gesehen im oberen Drittel rangiert, kann bisher von einer halbwegs systematisch entwickelten Zeitpolitik noch nicht gesprochen werden.

Familienzeitpolitik möchte die Vereinbarkeit lokaler, politischer und wirtschaftlicher Zeitstrukturen mit den Bedürfnissen von Personen, Familien und Gruppen verbessern, um mehr Zeitsouveränität der Familien zu ermöglichen und damit auch einen Beitrag zur Verbesserung von Wahlfreiheit zwischen Erwerbsarbeit und Familienarbeit zu leisten. Die drei wichtigsten Handlungsfelder familienzeitpolitischen Handelns sind:

Größere Zeitsouveränität: Die große Mehrheit von Frauen und Männern möchte heute sowohl Familie als auch Erwerbstätigkeit miteinander verbinden. Umso wichtiger ist es, dass sich die Arbeitsbedingungen in den Unternehmen so weit wie betriebswirtschaftlich möglich und volkswirtschaftlich vernünftig mit den Bedürfnissen von Familien vereinbaren. Viele Mütter bevorzugen vollzeitnahe Teilzeitarbeitsverhältnisse mit einem Umfang der Arbeitszeit von etwa 30 Stunden, Väter arbeiten dagegen oft mehr, als es ihren Wünschen entspricht. Bei langen Arbeitszeiten für Männer bleibt wenig Zeit für die gemeinsame Erziehung der Kinder, für die regelmäßig anfallende Hausarbeit oder für Pflegeaufgaben. Die angebotene infrastrukturelle Unterstützung für Mütter bleibt noch erkennbar hinter dem geäußerten Bedarf zurück, so dass die Situation noch zu häufig durch eine Verringerung der Arbeitszeiten gelöst wird.

Die Arbeitszeiten sind somit ein wichtiger Faktor einer auf die Familie Rücksicht nehmenden Vereinbarkeitskultur in Unternehmen. Arbeitszeitflexibilität sollte zwischen den Interessen der Familien und der Betriebe einen fairen Ausgleich bieten und neue Wege beschreiten, auch was die Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Lage der Arbeitszeiten anbetrifft. Darüber hinaus sind allen rhetorischen Beteuerungen zum Trotz die kommunikationstechnologischen Möglichkeiten einer stärkeren Verzahnung von Heim- und Büroarbeit noch nicht ausgenutzt. Eine etablierte Vertrauenskultur und das Führen über Ziele bei gleichzeitig größerer Zeitsouveränität des einzelnen Mitarbeiters sind notwendige Voraussetzung, um mehr Menschen das Arbeiten von zu Hause zu ermöglichen.

Umverteilung von Zeit: Oft ist Zeit für Familien nicht einfach knapp, sondern nur in der Familie ungleich verteilt. Haushalts-, Erziehungs- oder Pflegeaufgaben bleiben hauptsächlich immer noch den Frauen überlassen, selbst wenn diese in größerem Umfang erwerbstätig sind als Männer. Diese intrafamiliale Arbeitsteilung ist im Wesentlichen noch rollengeprägt, beginnt sich aber unter dem Einfluss des Elterngeldes und der Vätermonate etwas aufzulockern. Auch im Lebensverlauf ergeben sich unterschiedliche zeitliche Belastungen. Auf der einen Seite gibt es Zeitknappheit in bestimmten jüngeren Lebensphasen, auf der anderen Seite

werden die zeitlichen Möglichkeiten der älteren Generation noch nicht hinreichend genutzt. Diese Zeitverteilung im Lebenslauf kann familienzeitpolitisch genutzt werden, etwa durch das bürgerschaftliche Engagement vor allem älterer Menschen. Der Zukauf von Zeit durch Familien unterstützende Dienstleistungen kann Familien entlasten und ihnen helfen, ihren Alltag besser zu organisieren. Damit diese Dienstleistungen in Deutschland stärker genutzt werden, sind aber im Wesentlichen Informations- und auch Kostenfragen zu lösen. Ein verstärktes kommunales Engagement, das den Aufbau und die Förderung sowie neue Zugänge zu Dienstleistungen umfasst, kann Perspektiven für Familien schaffen. Solche Lösungen sind gerade für klein- und mittelständische Unternehmen erforderlich, die anders als Großunternehmen nicht in der Lage sind, solche Strukturen aus eigener Kraft zu schaffen. Bestehende Infrastruktureinrichtungen, wie Kitas oder Mehrgenerationenhäuser, könnten als Plattformen oder Vermittlungszentren mit neuartigen Funktionen als Dienstleistungszentren genutzt werden.

Bessere Synchronisation unterschiedlicher Zeittaktgeber: Wenn die verschiedenen Taktgeber des Familienalltags nicht aufeinander abgestimmt sind, erschweren sie dessen Gestaltbarkeit. Solche Zeitkonflikte treten besonders in zeitlich ohnehin belasteten Familienkonstellationen auf, die über wenig Zeitpuffer verfügen, wie etwa bei erwerbstätigen Alleinerziehenden, in Doppelverdienerhaushalten oder bei Mehrkindfamilien. Der Familienalltag von Eltern wird häufig auch dadurch eingeschränkt, dass Schulen und Betreuungseinrichtungen noch wenig Rücksicht auf die Arbeitszeiten von Eltern nehmen. Öffnungs- und Ferienzeiten, die besser mit einer Vollerwerbstätigkeit beider Eltern vereinbar sind, würden deshalb wesentlich dazu beitragen, dass die Vereinbarkeit von Familie und Beruf noch einmal deutlich verbessert wird. Wenn die einzelnen Familienmitglieder in unterschiedliche Zeitsysteme (Kindertageseinrichtungen, Schule, Erwerbsarbeit, Sportverein etc.) eingebunden sind, entstehen Konflikte an den Schnittstellen der verschiedenen Lebensbereiche. Deshalb sind die Kommunen ein überaus wichtiger familienzeitpolitischer Akteur. Vor allem in der Gemeinde oder im Stadtteil entscheidet sich, ob und wie sich das Familienleben ausprägen kann. Die vielfältigen Bedürfnisse von Familien, vor allem solcher mit Klein- und Schulkindern, nach zeitlicher Entlastung und Abstimmung lassen sich vor Ort durch neue Formen der kommunalen Planung, Vernetzung und Kooperation befriedigen. Die Vernetzung von vielfach getrennt voneinander existierenden Angebotsstrukturen unter einem Dach – wie zum Beispiel in Familienzentren, Mehrgenerationenhäusern oder anderen Einrichtungen – können die verschiedenen Zeittaktgeber besser synchronisieren helfen. Lokale Bündnisse für Familie sind deshalb für die Umsetzung von Familienzeitpolitik in besonderer Weise geeignet.

Handlungsebene Geld

Familien haben im Lebensverlauf sehr unterschiedliche Bedarfe. Die finanzielle Situation hat eine charakteristische Entwicklung im Lebensverlauf, bei dem in den ersten Jahren nach der Geburt von Kindern der Bedarf nach Transferleistungen am größten ist. Dazu ist er in spezifischen Lebenslagen groß, beispielsweise nach Scheidungen, Arbeitslosigkeit oder Ortswechsel, also oft nur für einen begrenzten Zeitraum. Es geht um Hilfe zur Selbsthilfe und um Zielgenauigkeit.

In Deutschland gibt es eine Vielzahl familienpolitischer Transferleistungen und steuerlicher Erleichterungen, deren Überblick nur wenige Fachleute gewährleisten können. Dazu kommt, dass diese Leistungen bisher nur bedingt zielorientiert ausgeschüttet werden. Hier stellt die Gesamtevaluation familienpolitischer Leistungen einen Paradigmenwechsel dar, wobei aus wissenschaftlicher Perspektive eine interdisziplinäre Evaluationsstrategie zielführend ist. Betrachtet man die familienpolitische „Geldpolitik“, kennzeichnet ihre Heterogenität eher die Genese des deutschen Sozialversicherungs- und Steuersystems sowie der Ressortdifferenzierung. Dies verwundert nicht, da dieser Maßnahmenmix über viele Jahrzehnte gewachsen ist und sich ausdifferenziert hat. Nur hat das zur Folge, dass die Geldleistungen überwiegend weder ein konsistentes Muster ausweisen, noch zielorientiert sind. Dadurch ist die Gesamtbetrachtung der finanziellen Leistungen unübersichtlich und in Teilen nicht effizient in spezifischen Lebenslagen. Die Ausgestaltung vieler Leistungen als ehebezogene Konzeption entspricht zwar Artikel 6 des Grundgesetzes und der historisch dominierenden Lebensform, führt jedoch bei der heutigen Vielfalt der Familie dazu, dass viele Lebensformen mit Kindern davon nicht profitieren. In Zukunft sollte die Handlungsebene Geld vereinfacht werden, um kohärenter zu sein und spezifische Lebenslagen, wie im Jahr nach der Geburt durch das Elterngeld, und spezifische Zielgruppen wie Großfamilien und Alleinerzie-

hende gezielter unterstützen. Kritisch zu hinterfragen ist auch der beträchtliche Umverteilungseffekt von unten nach oben, den der steuerbasierte Familienleistungsausgleich zur Folge hat. Von ihm profitieren Menschen mit hohem Einkommen und hohen Steuersätzen stark, einkommensschwache dagegen überhaupt nicht.

Handlungsebene Infrastruktur

Bei der weiteren Gestaltung der Infrastruktur muss es das Ziel sein, die Wahlfreiheit der Lebensführung und die gesellschaftliche Teilhabe zu verbessern. Dazu ist ein flächendeckendes, qualitativ hochwertiges und breit differenziertes Angebot an ganztägigen Kita- und Schulanangeboten notwendig, aber auch Ferienbetreuung. Der Ausbau der Kleinkindbetreuung durch das Tagesbetreuungs- und das Kinderförderungsgesetz mit dem Rechtsanspruch ab dem ersten Geburtstag des Kindes ist ein bedeutender Meilenstein der deutschen Familienpolitik. Allerdings ist die flächendeckende Qualitätssicherung und -verbesserung eine zentrale Aufgabe für die Infrastrukturpolitik der nächsten Jahre.

Deutschland ist international neben Österreich das einzige Land, das sich am Halbtagsmodell orientiert. Der Ausbau von Ganztagsangeboten hat zu einer regional sehr heterogenen Situation geführt, bei der sich nicht alle (potenziellen) Eltern auf ein qualitativ hochwertiges und bezahlbares Ganztagsangebot verlassen können. Die Nachfrage nach Ganztagsplätzen wird auch von kulturellen Faktoren beeinflusst, denn nicht alle Eltern wünschen Ganztagsbetreuung. Allerdings hängt die Nachfrage der Eltern auch davon ab, ob es pädagogisch hochwertige Angebote oder reine Aufbewahrungshorte sind.

Um eine echte Wahlfreiheit zu gewährleisten, ist die Ausgestaltung der Familienpolitik essentiell: Inwieweit Kitas und Schulen in welchem Alter der Kinder ganztags genutzt werden, sollte einzig von den individuellen Lebens- und Erziehungsvorstellungen der Eltern abhängen und nicht von fehlenden Angeboten, rigiden Leitbildern oder minderer Qualität beeinflusst werden.

Handlungsebene Gleichstellung

Eine aktiv betriebene Gleichstellungspolitik der Geschlechter ist zentraler Bestandteil der Familienpolitik und hat eine strategische Dimension. Gleichstellung ist nicht nur ein Ziel der Familienpolitik, sondern auch ein Weg. Solange Erziehungsarbeit einseitig zu Lasten der Frauen und berufliche Arbeit zu Lasten der Männer organisiert ist, wird Familienpolitik auf halbem Wege steckenbleiben. Dabei geht es nicht um die statistische Gleichheit, sondern um eine Schaffung strukturell gleicher Teilhabechancen an Beruf und Familie für Frauen und Männer bzw. für Mütter und Väter. Der Erste Gleichstellungsbericht (2011) verdeutlicht, wie essentiell die Lebensverlaufsperspektive für gleichberechtigte Lebenschancen ist. Internationale Vergleiche mit OECD-Ländern belegen empirisch, dass Gleichberechtigung und höhere Geburtenraten Hand in Hand gehen, mehr noch: Es lässt sich zeigen, dass fehlende Gleichberechtigung und „patriarchalische“ Strukturen mit geringerem familiären Wohlbefinden, weniger Kindern und einer geringeren Beteiligung von Frauen im Arbeitsmarkt verbunden sind. Diese Befunde müssen in Deutschland stärker als bislang zur Kenntnis genommen und entsprechende politische Aktivitäten in Gang gesetzt werden.

Handlungsebene Kommunikation

Kommunikation ist die fünfte strategische Dimension von Familienpolitik, sie wurde bisher vielfach unterschätzt. Grundsätzlich umfasst die familienpolitische Kommunikation, so wie sie hier verstanden und für sinnvoll erachtet wird, vier Aspekte:

- » die Information über die konkreten familienpolitischen Angebote,
- » die strategische Kommunikation von einzelnen Maßnahmen und von Maßnahmebündeln,
- » die Erzählung der familienpolitischen Vision und
- » die Rhetorik gegenüber Familienleitbildern.

Die Information über Familienpolitik ist wichtig, da die Wirkungen von Familienpolitik von der Wahrnehmung durch (potenzielle) Eltern moderiert werden und da die derzeit rund 150 Maßnahmen mit unterschiedlichen institutionellen Zuständigkeiten eine solche Wahrnehmung erschweren. Kommunal verankerte Familienzentren könnten hier zu einer Verbesserung beitragen. Die Kommunikation (neuer) familienpolitischer Maßnahmen trägt erheblich zu ihrer Akzeptanz bei. Gerade bei Maßnahmen wie Kinderbetreuung und Elterngeld, die mehrere Ziele gleichzeitig verfolgen, ist dieser Aspekt relevant. Angesichts der westdeutschen Skepsis gegenüber einer Fremdbetreuung macht es einen Unterschied, ob der Kita-Ausbau primär der von der Wirtschaft gewünschten Frauenerwerbstätigkeit oder der Förderung der Kinder dienen soll.

Für eine erfolgreiche Familienpolitik ist die Vermittlung großer Linien im Sinne einer Vision oder „Erzählung“ kaum zu überschätzen – einerseits weil diese (potenziellen) Eltern direkt Orientierung geben kann, andererseits aufgrund der normativen Kraft einer großen Erzählung für die Politik selbst. Meist findet das große Ganze eine höhere Attraktivität als seine einzelnen Bestandteile. Dies ist am Beispiel des Wohlfahrtsstaates deutlich sichtbar, der insgesamt breiter akzeptiert ist als dessen einzelne Maßnahmen. Die Akzeptanz der großen Linie ist auch ein hohes Gut für die Familienpolitik.

Bei der Erzählung bezüglich kultureller Familienleitbilder geht es gerade nicht darum, kulturell tradierte Lebensziele zu beeinflussen, sondern darum, dass Deutschland sich bei drei Aspekten nicht länger im Wege steht: (1) Die soziale Anerkennung von Eltern mit drei oder mehr Kindern ist in Deutschland gering, nicht nur im Vergleich mit Frankreich, und wird der Bedeutung und Leistung dieser Familien nicht gerecht. (2) Bezüglich der Erziehung und dem Familienleben sind die medial transportierten Ansprüche so hoch, dass das Streben nach Perfektionismus viele Eltern erdrückt und ihnen die notwendige Freude und Gelassenheit nimmt. (3) Dazu kommt, dass der Familiendiskurs von einigen ideologisiert und mit Kampfbegriffen wie „Rabenmutter“ oder „Heimchen am Herd“ geführt wird, die berufstätige Mütter ebenso wie Hausfrauen diskreditieren, was in anderen Ländern so nicht denkbar ist. Dadurch haben wir die paradoxe Situation in Deutschland, dass es keine allgemein anerkannte Lebensform für Mütter gibt. Toleranz statt Ideologie, mehr Gelassenheit junger Eltern und eine stärkere Anerkennung von Mehrkindfamilien wären hilfreiche Veränderungen des kulturellen Diskurses, zumal solche Familienleitbilder die Entscheidungssituation von Menschen zur Familiengründung maßgeblich beeinflussen können.

Ein zentrales Ziel der strategischen Kommunikation ist Toleranz gegenüber der Vielfalt der Lebensentwürfe, die den normativen Druck reduziert und den Mut zur Entscheidung für Kinder bestärkt.

5. Synchronisierung heterogener familienpolitischer Akteure

Um die familienpolitische Strategie umzusetzen, ist der Bund auf die Unterstützung anderer familienpolitischer Akteure angewiesen. Im föderalen System Deutschlands ist Familienpolitik auf die Schultern einer Vielzahl von Akteuren verteilt. Dazu gehören zum einen öffentliche Träger wie der Bund, die Länder und die Kommunen, zum anderen aber auch freie und private Träger, wie Verbände der Wohlfahrtspflege, Familienverbände, Kirchen, Arbeitgeber/innen, Gewerkschaften sowie zivilgesellschaftliche Akteure. Sie alle setzen ihrerseits wichtige Rahmenbedingungen für die Lebensgestaltung von Familien. Erkennt man Familienpolitik als gesamtgesellschaftliche Aufgabe an, so wird deutlich, wie entscheidend eine passgenaue Abstimmung dieser heterogenen Akteure aufeinander ist, um Familien besser dabei zu unterstützen, Fürsorge für Kinder und ältere Angehörige verlässlich leisten zu können.

Die Zuständigkeiten für Familienpolitik sind vertikal und horizontal zersplittert. Familienpolitik im weiteren Sinne ist eine breite Querschnittsaufgabe, die zentrale gesellschaftspolitische Grundlagen betrifft. Die vielen Akteure sind nicht als institutionelles Organisationsdefizit misszuinterpretieren, sondern als Zeichen des schier unerschöpflichen Umfangs von Familienpolitik, also ihrer breiten Bedeutung.

Bund, Länder und Kommunen

Die zentralen Institutionen und Akteure im deutschen Föderalismus werden im Folgenden skizziert: In die Zuständigkeit des Bundes fallen u.a. die Regelung wichtiger ökonomischer Rahmenbedingungen für Familien wie der Familienlasten- bzw. Familienleistungsausgleich, das Familienrecht, das Steuerrecht, die Arbeitsmarktpolitik, familienpolitikrelevante Aspekte des Arbeitsrechts, das System der Sozialhilfe, die Grundsicherung für Arbeitssuchende oder das Baurecht. Auf Bundesebene besitzen damit fast alle Ministerien familienpolitische Relevanz. In der Bildungs- und Kulturpolitik, die für das Wohlbefinden von Familien ebenfalls eine zentrale Rolle spielt, hat der Bund hingegen nur eine Anregungsfunktion. Hier liegt die Hoheit fast gänzlich bei den Ländern. Auch in Fragen der Betreuungs-, Wohnungs- und Stadtinfrastruktur darf der Bund nur moderierend eingreifen. Die Länder sind für die Förderung von Familien durch Angebote der Familienbildung und -beratung, die Familienerholung, den familienbezogenen Wohnungsbau, die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe und dabei auch für die Kindertagesbetreuung verantwortlich. Darüber hinaus nehmen sie eine wichtige Scharnierfunktion zwischen Bund und Kommunen ein, denn der Bund darf Aufgaben nicht direkt auf die kommunale Ebene übertragen.

Für das Wohlbefinden von Familien in ihrem Wohn- und Lebensumfeld und die Gestaltung der konkreten Rahmenbedingungen vor Ort nehmen die Kommunen eine Schlüsselstellung ein, denn die kreisfreien Städte, kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise sind zuständig für die kommunale Daseinsvorsorge und die lokale Infrastruktur. Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels hat die kommunale Familienpolitik in den letzten Jahren einen hohen Bedeutungszuwachs erfahren. Im Interesse ihrer eigenen Zukunftsfähigkeit haben sich in den letzten Jahren viele Kommunen auf den Weg gemacht, die Förderung von Familien als eine ressortübergreifende Aufgabe an der Schnittstelle von Kinder- und Jugendhilfe, Wohnungs- und Bodenpolitik, Siedlungsplanung, Wirtschaftsförderung, Sozial- und Gesundheitspolitik, Schul-, Sport- und Kulturpolitik sowie der kommunalen Verwaltung zu begreifen. Teilweise machen sich Kommunen bereits spezifische Instrumente wie z.B. die kommunale Familienberichterstattung, Leitbildentwicklung, Familienfreundlichkeitsprüfungen oder Lokale Bündnisse für Familie zu Nutze, um Angebotslücken vor Ort sichtbar zu machen, ein gemeinsames Leitbild von Familienpolitik zu entwickeln und ihre Angebote dementsprechend besser aufeinander abzustimmen.

Zivilgesellschaft und freie Wohlfahrtspflege

In diesem Zusammenhang ist auch die Vernetzung mit nicht-staatlichen Akteuren der Familienpolitik gerade auf lokaler Ebene essentiell, denn durch den direkten Bezug zur Lebenswelt von Familien zeigen sich hier Asynchronitäten und Weiterentwicklungsbedarfe unmittelbarer als auf Landes- und Bundesebene. Zu diesen nicht-staatlichen Akteuren gehören allen voran die Träger der freien Wohlfahrtspflege, die eng mit öffentli-

chen Trägern zusammenarbeiten. Um die Lebenslagen von Menschen zu verbessern, engagieren sie sich u.a. in der Erziehungs- und Partnerschaftsberatung, der Pflege, der Familienhilfe, der Schwangerenberatung, der Familienbildung und der Kindertagesbetreuung. Sie gestalten so zu einem hohen Anteil die Angebote mit, die Familien vor Ort in Anspruch nehmen können. Als Akteure an der Schnittstelle zwischen den freien Trägern und der staatlichen Familienpolitik verstehen sich die Familienverbände in Deutschland. Sie sind parteipolitisch ungebundene, teilweise weltanschaulich profilierte Fach- und Interessengruppen und setzen sich als Anwälte für Familien gegenüber Politik und Öffentlichkeit ein. Zu erwähnen sind gerade auf lokaler Ebene zudem zivilgesellschaftliche Akteure, die Familien große Unterstützung bieten, indem sie sich bürgerschaftlich z.B. in der Betreuung von Kindern, der Familienbildung oder Formen der Nachbarschaftshilfe engagieren. Oftmals entstehen im zivilgesellschaftlichen Bereich besonders innovative Angebote, wie z.B. Patenschaftsmodelle, Wunschgroßeltern oder Kinderfahrgemeinschaften, die zur Unterstützung von Familien im Alltag einen entscheidenden Beitrag leisten. Die hohe Bereitschaft von Bürgerinnen und Bürgern, sich ehrenamtlich vor Ort für Familien zu engagieren, gilt es weiter zu fördern. Dabei muss jedoch vermieden werden, staatliche Aufgaben der Familienförderung allein in die Zuständigkeit des ehrenamtlichen Engagements auszulagern.

Arbeitgeber und Gewerkschaften

Ebenfalls zu zentralen Akteuren der Familienpolitik zählen Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften, denn diese bestimmen maßgeblich über die finanziellen und zeitlichen Ressourcen, die Familien zur Verfügung stehen. Angesichts des Fachkräftemangels ist das Engagement der Sozialpartner in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Dazu kommt der säkulare Wandel der Geschlechterrollen: Durch die gesellschaftlich zu begrüßende und volkswirtschaftliche erforderliche höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen wird die Notwendigkeit familiärer Rücksichtnahme wichtiger als ehemals. Beide Phänomene – Fachkräftemangel und steigende Frauenerwerbstätigkeit – können wechselseitig positive Ergebnisse bringen. Dafür ist jedoch ein Umdenken erforderlich: Die notwendige Synchronisation der Arbeitszeiten zweier Erwerbstätiger etwa verlangt nach Freiräumen und Flexibilität bei der betrieblichen Gestaltung der Arbeitsbedingungen gerade für Arbeitnehmer mit Familie. Dabei ist als Folge des demografischen Wandels immer stärker auch die Pflege von Familienangehörigen als zeitintensiver Faktor zu berücksichtigen. Großunternehmen haben in dieser Hinsicht oft andere Gestaltungsmöglichkeiten als klein- und mittelständische Unternehmen. Eine familienbewusste Personalpolitik verbessert die Zukunftsfähigkeit eines Unternehmens, steigert Zufriedenheit und Motivation der Belegschaft und senkt Krankheits- und Fluktuationsraten. Obwohl es damit auch in ihrem eigenen wirtschaftlichen Interesse liegen sollte, Männern und Frauen die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsleben zu erleichtern, berücksichtigen noch zu wenige Unternehmen die Bedürfnisse von Eltern und Pflegenden. Mehrarbeit, Präsenzerwartungen und Arbeitskulturen, die von Beschäftigten jederzeit Verfügbarkeit, Flexibilität und Mobilität verlangen, bestimmen oftmals den Alltag von Beschäftigten und bringen Männer und Frauen mit Sorgeverantwortung häufig in große Zeitkonflikte. Hier ist ein Kulturwandel hin zu einer stärkeren Berücksichtigung von Familienverpflichtungen erforderlich.

Synchronisierung heterogener Akteure

Die familienpolitischen Akteure sind im föderalen System Deutschlands damit vielfältig – eine Vielfalt, die oft als Hindernis einer gelingenden Familienpolitik erachtet wird. Nicht selten sind große regionale Unterschiede, konträre Leitbilder von Familie sowie widersprüchliche und nicht aufeinander abgestimmte Maßnahmen das Ergebnis, die unnötig Ressourcen verbrauchen und den Familien nur in geringem Maße von Nutzen sind. Allerdings bieten auf viele Akteure verteilte Verantwortlichkeiten auch Chancen, wie z.B. ein großes Potenzial an familienpolitischen Ressourcen, Ideen und kreativen Gestaltungsmöglichkeiten. Dieses Potenzial gilt es besser als bisher zu nutzen, um die Querschnittsaufgabe Familienpolitik durch system-, ressort- und ebenenübergreifende Kooperationen erfolgreich umzusetzen. Dies kann nur durch eine kontinuierliche Zusammenarbeit und Abstimmung aller relevanten Akteure z.B. im Rahmen lokaler Bündnisse für Familie geschehen. Zusätzlich könnte über die Schaffung neuer Belohnungssysteme im Finanzausgleich zwischen Bund, Ländern und Kommunen nachgedacht werden, um der kommunalen Ebene, an der sich die Lebensqualität von Familien maßgeblich entscheidet, einen stärkeren Anreiz für die Verbesserung ihrer Familienfreundlichkeit zu setzen.

Entsprechend dieser Vielzahl heterogener familienpolitischer Akteure ist ihre Synchronisierung eine große Herausforderung und die Kommunikation zentraler Bestandteil der Umsetzung der oben skizzierten familienpolitischen Strategie. Es erfordert politische Koordination, konzertierte Aktionen und einen ideellen Überbau im Sinne einer normativen Idee.

6. Familien- und Demografiepolitik als Gesellschaftspolitik

In den vorigen Kapiteln wurde eine Strategie für eine nachhaltige Familienpolitik entworfen, die Zieldefinition, Handlungsfelder, Akteursdiversifizierung und eine große Erzählung miteinander verbindet. Eine nachhaltige Familienpolitik, wie wir sie empfehlen, sollte strategisch folgende Elemente berücksichtigen:

- » Eine große Erzählung: Diese sollte die historische Dimension des Wandels von Familie und Geschlechterrollen anführen und Orientierung für Politik und Gesellschaft in der Form schaffen, dass die Mosaiksteinchen zahlloser familienpolitischer Reformen ein kohärentes Bild ergeben: eine Vision, die eine verlässliche Lebensplanung mit Beruf und Kindern ermöglicht.
- » Eine klare Definition und Hierarchie von Zielen: Dabei sind die Lebensqualität und das Kindeswohl zentral, die auf den Säulen wirtschaftliche Stabilität, Chancengleichheit und Wahlfreiheit beruhen. Die Lebensqualität von Eltern und Kindern ist eng mit höheren Geburtenraten verbunden.
- » Fünf Handlungsebenen: Neben den im Siebten Familienbericht skizzierten Handlungsebenen Zeit, Infrastruktur und Geld schlagen wir die systematische strategische Berücksichtigung zweier flankierender Handlungsebenen – Gleichstellung und Kommunikation – vor.

Handlungsfelder

Damit Familienpolitik ihre strategischen Ziele erreichen und die Vision der großen Erzählung umsetzen kann, müssen auf allen fünf Handlungsfeldern Reformen konzertiert angegangen werden. Eine nachhaltige Familienpolitik ist im Zusammenwirken der wesentlichen Akteure von Bund, Ländern, Kommunen, Verbänden, Zivilgesellschaft und Wirtschaft zu betreiben. Familienpolitik ist in diesem Sinne Gesellschaftspolitik und erfasst auch die sozialen Umgebungen der Familien: Bildung, Betreuung, Arbeitsmarkt und Wohlfahrtsstaat. Damit nachhaltige Familienpolitik gelingt, sind diese Politikfelder mit einzubeziehen, das zeigen auch die Erfahrungen der europäischen Nachbarn.

In Deutschland bestehen vor diesem Hintergrund gegenwärtig mehrere zentrale Reformbedarfe. Dabei geht es um die Formulierung der großen Ziele, aber auch um die konkrete Ausgestaltung und Feinjustierung im Detail. In diesem Papier geht es uns weniger um kleinteilige Maßnahmen, sondern um grundsätzliche Linien in einer langen historischen Perspektive. Bezogen auf die fünf Handlungsfelder sind einige zentrale Reformbedarfe zu benennen:

Handlungsebene Geld: Umbau des Ehegattensplittings zu einer Besteuerung, die stärker am Vorhandensein von Kindern orientiert ist, Verringerung steuerbasierter Leistungen zugunsten von bedarfsorientierten Unterstützungsleistungen;

Handlungsebene Zeit: Zeitsouveränität verbessern, vor allem durch eine bessere Harmonisierung der Zeitstrukturen gesellschaftlicher Institutionen wie Betreuung, Schule, Arbeitszeit, Behörden;

Handlungsebene Infrastruktur: Kinderbetreuung und Ganztagschulen flächendeckend nachfrageorientiert ausbauen, verlässlich und in guter Qualität;

Handlungsebene Gleichstellung: Väter stärker in die Familienarbeit integrieren, Vätermonate ausbauen und das Angebot an Teilzeit- und vollzeitnahen Arbeitsplätzen systematisch vergrößern; Mütter, die dies wünschen, verlässlich in den Arbeitsmarkt integrieren;

Handlungsebene Kommunikation: Toleranz gegenüber der Vielfalt der Lebensentwürfe fördern, Erwartungsdruck, der normativ auf Eltern lastet, reduzieren, Kinderbetreuung als Erziehungsstätte, nicht als Aufbewahrungsanstalt kommunizieren.

Familienpolitik als ein Schlüssel der Demografiestrategie

Eine in diesem Sinne entwickelte Familienpolitik ist ein wichtiger Bestandteil der Demografiepolitik. Wenn junge Frauen und Männer dank großer Nachfrage nach ihrer Erwerbstätigkeit wieder früher in gesicherte Arbeitsverhältnisse gelangen und auch ihre Auszeiten besser verhandeln können, kann ein positiver Effekt auf das Geburtengeschehen erwartet werden. Wird die Wahlfreiheit der Lebensführung durch ein verbessertes Angebot an Kinderbetreuung und schulischen Angeboten erhöht, kann dies vergleichbare Effekte entfalten. Nicht nur die klassische Familienpolitik sollte diese Entwicklungen favorisieren und befördern. Eine Familienpolitik, die kinderreiche Familien und Alleinerziehende aus der Armutsfalle herauszöge, hätte ein elementares Ziel erreicht. Eine Familienpolitik, die das intergenerative Zusammenleben unterstützte und die besondere gegenseitige Hilfe von Generationen förderte, könnte viel zur Bewältigung der Folgen einer alternden Gesellschaft beitragen. Eine Familienpolitik, die in der glücklichen Lage wäre, eine steigende Geburtenrate vorweisen zu dürfen, hätte eine fertile Wende erreicht, die dem Zusammenleben der Generationen und dem Selbstverständnis des Landes neue Impulse vermitteln würde.

Demografiepolitik hat die Bevölkerung als Ganzes zum Gegenstand – deren Entwicklung durch vielfaches individuelles Verhalten zustande kommt. Die Logik des individuellen Verhaltens muss nicht mit der Logik der Bevölkerungsentwicklung übereinstimmen – eine Rationalitätsfalle tut sich auf, die familienpolitisch zu schließen wäre, indem das Vertrauen junger Menschen in ihre Zukunft durch verlässliche und bedarfsgerechte Rahmenbedingungen gestärkt wird. Als Teil einer Demografiepolitik kommt Familienpolitik eine wichtige Funktion zu. Neben der Sicherung der Existenz- und Entfaltungsbedingungen von bestehenden Familien müssen auch künftige Familien in den Blick genommen werden. Nichts Geringeres als eine Demografiewende könnte damit mittelfristig angelegt sein. Auf die Familienpolitik richten sich deshalb zu Recht größere Erwartungen. Dabei ist jedoch anzuerkennen, dass Wirkungen auf die Geburtenentwicklung sich nur langfristig, im Zusammenspiel sich ergänzender Maßnahmen und vor dem Hintergrund kultureller Leitbilder entfalten. Von einer permanenten Nachjustierung bestehender familienpolitischer Maßnahmen ist keine nachhaltige Wirkung zu erwarten. Es bedarf eines grundsätzlichen Paradigmenwechsels, wie er beim BEEG und dem KiföG vollzogen worden ist. Erforderlich ist eine größere Offenheit für den Umbau und die Neuausrichtung der Familienpolitik – einer Politik für das 21. Jahrhundert.

Moderne Familien – neue Politik:
Ziele, Strategien und Handlungsebenen einer nachhaltigen Familienpolitik

Impulspapier zur Familienpolitik im Rahmen der Demografiestrategie der Bundesregierung, 2013

Autoren: Norbert F. Schneider (Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung), Martin Bujard (Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung), Christine Henry-Huthmacher (Konrad-Adenauer-Stiftung), Tilman Mayer (Universität Bonn), Johanna Possinger (Deutsches Jugendinstitut), Mark Speich (Vodafone-Stiftung)