SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Anmerkungen zu 50 Jahren "Familienministerium" in Rück- und Ausblick

Wingen, Max

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Wingen, M. (2003). Anmerkungen zu 50 Jahren "Familienministerium" in Rück- und Ausblick. *Zeitschrift für Familienforschung*, *15*(3), 272-293. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-283001

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de

Terms of use:
This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more Information see: https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Forum

Diskussionsbeiträge zur Familienpolitikberatung

Max Wingen

Anmerkungen zu 50 Jahren „Familienministerium“ in Rück- und Ausblick[1]

Im Oktober 1953 wurde im Zuge der Regierungsbildung zum Auftakt der 2. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages das „Bundesministerium für Familienfragen“ errichtet. Auch wenn der Beginn einer förmlichen und expliziten Familienpolitik meist damit verknüpft wird, so bleibt doch daran zu erinnern, dass schon in der 1. Legislaturperiode familienpolitische Diskussionen etwa über die Einführung eines gesetzlichen Kindergeldes – die Gewährung des staatlichen Kindergeldes aus der Zeit vor 1945 war durch den alliierten Kontrollrat verboten worden – in Gang gekommen oder die ersten Ansätze für eine familiengerechte Wohnungspolitik entwickelt worden waren. Die seit der Schaffung des Ministeriums vergangenen fünfzig Jahre legen es nahe, im Rück- und Ausblick einige Anmerkungen zur Familienpolitik in Deutschland vorzulegen. Sie sollten über den historischen Kontext hinaus mit bedacht werden, wenn es gilt, aus den vorliegenden Erfahrungen für die verantwortliche Gestaltung einer künftigen familienbezogenen Gesellschaftspolitik zu lernen, der auch künftig Zielkonflikte nicht erspart bleiben werden und die stets auch durch Spannungen zwischen rational-wissenschaftlich orientierten Ansätzen und tatsächlichen, von Interessen und Ideologien mit gesteuertem politischen Handeln gekennzeichnet sein wird.

1 Die Anmerkungen des Verfassers, der 1959 in das damalige „Bundesministerium für Familienfragen“ eintrat, insgesamt etwa ein Vierteljahrhundert dort tätig war und in einer 11jährigen Unterbrechung als Präsident des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg dem Wissenschaftlichen Beirat des Ministeriums angehörte, stützen sich verschiedentlich auf mehr als nur teilnehmende Beobachtung; subjektive Akzente und Bewertungen werden nicht ganz zu vermeiden sein, dennoch möchte die Darstellung möglichst die „nötige Distanz zur Sache“ wahren, wie sie Hans Achinger schon vor Jahrzehnten für die gedankliche Befassung mit der allgemeinen Sozialpolitik gefordert hat (Sozialpolitik als Wissenschaft, Stuttgart 1963).

Vom anfangs sehr umstrittenen zum heute etablierten Ressort

Das Bundesministerium für Familienfragen wurde als sehr kleines Ressort – in den ersten Jahren auch ohne Staatssekretär – eingerichtet. Zum ersten Familienminister wurde Dr. Franz-Josef Wuermeling berufen, der anfangs ein hohes Standing in der CDU hatte, sein Ansehen dann ohne eigene Schonung mit hohem sachlichen Engagement für das ihm übertragene Aufgabenfeld einsetzte. Das Vorhaben des neuen Ministeriums, von den ersten verbandlichen Vertretungen von Familien begrüßt, war anfangs auch innerhalb der Regierungsparteien nicht unumstritten, wie aus dokumentierten Schriftwechseln sehr deutlich hervorgeht. Vor der Entscheidung von Bundeskanzler Dr. Adenauer über die Einrichtung des Ministeriums hat offenbar u. a. die Frage eine Rolle gespielt, inwieweit damit eine Verlagerung von Zuständigkeiten aus dem Bundesinnenministerium in das neue Ressort verbunden sei. Dazu übersandte der Bundeskanzler dem Präsidenten des Deutschen Bundestages Dr. Hermann Ehlers unter dem 19.10.1953 den Teil seiner Regierungserklärung vom 20.10. 1953, der das einzurichtende Familienministerium betraf, mit der Bitte, daraus zu ersehen, „dass Teile aus dem Innenministerium auszuklammern gar nicht beabsichtigt ist." Für die Schaffung des Ministeriums standen demographische Zusammenhänge mit ihrer Tragweite für die gesamte gesellschaftliche Entwicklung sehr im Vordergrund, wie sich aus der Regierungserklärung ergibt.[2] Es wird auf die wachsende Überalterung der deutschen Bevölkerung ebenso hingewiesen wie auf die Änderung in ihrer Zusammensetzung „zu Ungunsten des Prozentsatzes der im produktiven Alter Stehenden", weil die Langlebigkeit wachse und die Geburtenzahl abnehme, sowie darauf, dass durch Technisierung und Rationalisierung der Wirtschaft der im Verlauf einiger Generationen „vernichtende Prozess" nicht werde aufgehalten werden können. Helfen, so die seinerzeitige Feststellung des Bundeskanzlers, könne nur eins: „Stärkung der Familie und dadurch Stärkung des Willens zum Kind." Nach den „Teegesprächen 1950 – 1954" bemerkte Adenauer am 20.10.1953[3] zu diesem „sehr ernsten Thema" auf die entsprechende Frage eines Journalisten: „Die Bevölkerungsbilanz des deutschen Volkes ist erschreckend, die Überalterung, und es kommt, wenn nichts Durchgreifendes geschieht, dazu, dass einfach die Arbeitenden die Nichtarbeitenden nicht mehr unterhalten können. Das Verhältnis wird sich im Laufe der nächsten Jahrzehnte völlig umkehren." Diese Feststellungen lesen sich heute wie Ergebnisse aktueller Analysen.

Bundeskanzler Adenauer, der das Ministerium besonders gewünscht und gewollt hatte, schrieb kurze Zeit später unter dem 23.11.1953 – auch dies ein Hinweis auf die regierungsintern keineswegs ohne Kritik gebliebene Entscheidung – dem Bundesminister Fritz Schäffer, der nach einer Pressemeldung in einer Rede erklärt hatte, das Familienministerium werde seine Existenzberechtigung vermut-

2 Der das neu einzurichtende Ministerium betreffende Teil der Regierungserklärung ist dokumentiert in der Arbeit des Verfassers: Vierzig Jahre Familienpolitik in Deutschland – Momentaufnahmen und Entwicklungslinien. Zugleich ein Beitrag zu 40 Jahren Bundesfamilienministerium, Grafschaft 1993, S. 85.

3 Vgl. Adenauer, Rhöndorfer Ausgabe, 1984, S. 491.

lich dadurch beweisen, dass es Aktenbündel zu den anderen Ministerien schicke, eine derartige Kritik sei im Hinblick auf Art. 65 des Grundgesetzes unzulässig und darüber hinaus geeignet, das Ansehen sowohl des Bundeskanzlers wie des Kabinetts in der Öffentlichkeit herunterzusetzen. „Eine derartige Kritik kann einem Kabinettsminister nicht gestattet werden. Ich ersuche Sie, sich in Zukunft dementsprechend zu verhalten.“[4] (Eine Antwort von Minister Schäffer konnte nicht nachgewiesen werden.) Gewisse Auseinandersetzungen innerhalb der Bundesregierung gab es dann im Zusammenhang mit einer von Dr. Wuermeling Ende 1955 vorgelegten Denkschrift zum Familienlastenausgleich („Erwägungen zur gesetzgeberischen Verwirklichung“)[5], in der eine Ausweitung des gesetzlichen Kindergeldes, das ab Anfang 1955 zunächst nur ab 3. Kind eingeführt worden war, auf das 2. Kind gefordert wurde. Hierzu gab es Vorhaltungen gegenüber dem Familienminister auf Seiten des Bundeskanzlers, der es, wie er dem Bundesfinanzminister Schäffer mitteilte, für „unstatthaft“ hielt, dass ein Mitglied des Kabinetts eine derartige Denkschrift der Öffentlichkeit übergibt, wie das Herr Wuermeling getan habe, ohne dass wenigstens die Grundzüge im Kabinett besprochen wurden. Dr. Wuermeling wandte sich seinerseits unter Hinweis auf die Denkschrift an seinen Kollegen Schäffer mit der Bitte, sich „jeder zusätzlichen Deklassierung unserer Familien mit Nachdruck zu widersetzen. Wenn wir nicht nur nichts Zusätzliches zugunsten unserer Familien tun, sondern darüber hinaus die Lage der Familien mit Kindern noch immer mehr zugunsten der kinderlosen verschlechtern, handeln wir nicht nur gegen den Familienschutzartikel des Grundgesetzes, sondern auch gegen Programm und Ziel der CDU/CSU.“[6]

Einige Jahre später gab es anlässlich des 8. Bundesparteitages der CDU in Kiel (1958) eine starke Verstimmung auf Seiten von Minister Dr. Wuermeling über das vom damaligen Bundestagspräsidenten Dr. Eugen Gerstenmaier gehaltene Referat „Staatsordnung und Gesellschaftsbild“, das für ihn als Absage an weitere wirtschaftliche Hilfe für die Familie verstanden werden könne. Deshalb wollte er geklärt wissen, ob hier wirklich jede Ausweitung des Kindergeldes abgelehnt worden sei: „Ich kann dem Kabinett nicht als Exponent einer Fraktion angehören, deren Haltung auf meinem Fachgebiet nicht vom CDU-Programm, sondern von den Exponenten bestimmter Interessengruppen bestimmt wäre.“[7]

In den ersten Jahrzehnten der jungen Republik wurde eine Reihe von kleineren, nicht „klassischen“ Ministerien eingerichtet, die aber nach einigen Jahren mehr oder weniger sang- und klanglos wieder verschwanden. Das Familienministerium, immer wieder einmal für eine Auflösung im Gespräch, konnte sich indessen behaupten – allerdings auf der Grundlage mehrfacher Erweiterungen des Zuständigkeitsbereichs. Von sozialwissenschaftlicher Seite war schon bei der Errichtung des Ministeriums auf die Bedeutung ausreichender eigener Zuständigkeiten des Ressorts hingewiesen worden. Der renommierte Familiensoziologe Helmut Schelsky erregte Aufmerksamkeit mit seiner These vom „Irrtum eines Familienministers“.

4 Vgl. Adenauer, Briefe 1953 – 1955, Rhöndorfer Ausgabe, S. 48.
5 In Auszügen dokumentiert in M. Wingen, Vierzig Jahre Familienpolitik, ebd., S. 97 ff.
6 Adenauer, Briefe 1955 – 1957, S. 429.
7 Wiedergegeben in: Adenauer, Briefe 1957 – 1959, Rhöndorfer Ausgabe, S. 450.

Dabei ging es ihm aber, wie ein sorgfältiges Studium seiner gleichlautenden Abhandlung[8] zeigt, nicht um Kritik an Person und Auffassungen des ersten deutschen Familienministers, sondern um den aus seiner Sicht in der Institution eines Familienministers überhaupt liegenden „Irrtum". Nicht die Person, sondern die Sache schien ihm „fehlerhaft, ja unmöglich zu sein." Er verwies darauf, dass die Familie längst im Aufgabenspektrum der klassischen Ministerien und der aus ihnen ausgegliederten Ressorts stehe, in denen die für die Familie wichtigsten staatlichen Unterstützungs- und Stabilisierungsleistungen lägen, (weil in ihnen die Ordnungen gesetzt und verändert würden, deren grundsätzliche Entscheidungen dem familiären Bereich entzogen seien, aber andererseits die äußere, wirtschaftliche und rechtliche Grundlage ausmachen, auf denen sich das selbständige innere Leben der Familie erst erheben und stabilisieren könne). Die staatliche Tätigkeit dürfe niemals die Familie als Ganzheit erfassen, sondern immer nur teilhaft in Stützung von einem jeweiligen gesellschaftlichen Ordnungsbereich her. Deshalb wandte sich H. Schelsky entschieden gegen eine „naiv und wohlwollend ergriffene ganzheitliche Schutz- und Förderungsabsicht", aus der heraus die Stabilität und den Gehalt einer staatsfreien, unmittelbar personenhaften Lebensgemeinschaft vom Staat verantworten zu wollen ihm verfehlt erschien. Dem Familienminister bleibe als Handlungsbereich und Aufgabe im Grunde nur die Propagierung des Wertes und der Bedeutung der Familie im öffentlichen Bewusstsein sowie eine moralische Zensur des öffentlichen Lebens im Dienste der Familie. Mit einem neuen, zusätzlichen „Familienbefestigungsministerium" bzw. einem „moralischen Überwachungsminister" im Dienste der Familie erschienen ihm bedenkliche Folgen einer „universalen moralischen Familienpatronage" vorprogrammiert.

Man wird diese Kritik wohl auch aus der damaligen Sicht einer grundständigen Familie verstehen müssen, die so deshalb nicht mehr gegeben ist, weil Familien (in ihren weiter ausdifferenzierten äußeren Erscheinungsformen) sich, mitbedingt durch die stärkere Konzentration auf die „schwierigeren" familialen Aufgaben und Leistungen, heute als sehr viel verletzlicher erweisen, - wenngleich auch heute gilt, dass die soziale und menschliche Sicherheitsleistung der Familien für ihre Mitglieder (und für die Gesamtgesellschaft) von den Beteiligten selbst zu erbringen ist. Wenn H. Schelsky indessen schon damals betonte, ein allgemein verbindliches einheitliches Leitbild des inneren familiären Lebens gebe es in unserer Gesellschaft nicht, so wurde damit zu einem frühen Zeitpunkt ausgesprochen, was heute weitestgehend Konsens in der familienpolitischen Diskussion ist. Für die Einschätzung der damaligen so grundsätzlichen und Aufsehen erregenden Kritik Schelskys ist im übrigen festzuhalten, dass er sich nicht gegen eine ministerielle Institution mit einer echten Zuständigkeit für familienpolitische Fragen aussprach. Als eine solche wichtige Aufgabe erschien ihm z. B. die „Koordinierungsleistung gegenüber den auf sehr verschiedene Ministerien verteilten familienwichtigen Sachaufgaben des Staates". Wie sich in der weiteren Entwicklung der deutschen Familienpolitik zeigte, liegt hier eine bedeutsame Funktion, deren wirksame Ausübung jedoch eine gewisse Machtposition innerhalb des Regierungsapparats voraussetzt,

8 Der Beitrag ist abgedruckt in: H. Schelsky, Wandlungen der deutschen Familie in der Gegenwart, 3., durch einen Anhang erweiterte Auflage, Stuttgart 1955, S. 376 – 389.

die sich etwa aus Gesetzgebungszuständigkeiten ergeben kann. Dies läuft dann aber auf eine Ausgliederung und Verselbständigung von Aufgaben in einem besonderen Ressort hinaus, was H. Schelsky bei seiner starken Kritik an einer Neuschöpfung eines zusätzlichen Regierungsauftrags durchaus als diskutable Lösung gelten ließ. Als sachlich berechtigt – im Unterschied zu einer Regierungsinstanz, die er auf die Familie selbst in ihrem innersten Bestand als Einheit in allen ihren Lebensgebieten ausgerichtet sah – erschien ihm deshalb ein Minister, der ein „klares, sachlich gebundenes Arbeitsgebiet familienwichtiger Staatsaufgaben aus bereits vorhandenen Regierungsressorts ausgegliedert erhielte, also etwa ein Sonderminister für den Familienlastenausgleich würde,“ – was im Grunde eine gewisse Relativierung seiner Grundthese, dass die Familie längst im Aufgabenspektrum der bestehenden ministeriellen Ressorts stehe, bedeutete.

Der hier von sozialwissenschaftlicher Seite nicht nur unter familien-, sondern auch organisationssoziologischen und politikwissenschaftlichen Gesichtspunkten gegebene Hinweis auf Schwächen, die sich aus fehlenden originären Kompetenzen ergeben müssten, erwies sich als durchaus berechtigt und führte später auch zu entsprechenden Korrekturen. So wurden schon im Zuge der Regierungsbildung von 1957 die Jugendfragen (mit dem Bundesjugendplan und vor allem mit der Zuständigkeit für das Jugendwohlfahrtsgesetz) aus dem Innenministerium in das nunmehrige „Bundesministerium für Familien- und Jugendfragen“ verlagert. Mitte der 1960er Jahre erhielt das „Bundesministerium für Familie und Jugend“ – inzwischen unter der Leitung von Dr. Bruno Heck – die Gesetzgebungszuständigkeit für die – inzwischen vollständig auf den Bundeshaushalt übernommene – Kindergeldgewährung, die bis dahin immer noch im Bundesarbeitsministerium lag, und zwar dort nicht etwa in der Abteilung für Soziale Sicherung, sondern in der lohnpolitischen Abteilung, was seinen Grund darin hatte, dass in den ersten Jahren die Kindergeldzahlungen im Sinne einer Ergänzung des Leistungslohns durch Beiträge der Wirtschaft finanziert wurden, die an die (bei den Berufsgenossenschaften errichteten) „Familienausgleichskassen“ zu entrichten waren.

Stand und Entwicklung des Bundesfamilienministeriums dürfen allerdings nicht mit der Familienpolitik in Deutschland gleichgesetzt werden, wie sich schon aus den sehr begrenzten Kompetenzen des Ministeriums ergibt, (die im übrigen ab 1996 um die Zuständigkeit für die Gesetzgebung für den nunmehr auf der einkommensteuerrechtlichen Schiene laufenden Familienlasten- bzw. Familienleistungsausgleich (i. e. S.) verkürzt wurde, die auf das Finanzministerium überging). Allmählich setzte sich die Auffassung durch, dass Familienpolitik als gesellschaftliche „Querschnittspolitik“ zu verstehen ist, die quer durch die verschiedenen Sachbereiche und damit verschiedenen Ressortzuständigkeiten hindurch ragt und als solche nicht auf die Bundesebene beschränkt ist. Eine familienorientierte Gesellschaftspolitik (einschließlich der von ihr zu gewährleistenden sozialen und pädagogischen Familienarbeit) hat die Aufgabe, die Voraussetzungen für eine bestmögliche Erfüllung der familialen Aufgaben in ihrer gesamten Breite zu schaffen und dauerhaft – nach dem seit einiger Zeit zu Recht mit in den Vordergrund gesellschaftspolitischer Zukunftsgestaltung gerückten Sozialprinzip der „Nachhaltigkeit“ – abzusichern. Dazu reichen monoinstrumentelle Politikansätze nicht aus. Hier handelt es sich um eine ausgesprochene gesellschaftliche Querschnittsaufga-

be. Sie ist neben der Bundesebene auch auf der Ebene der Bundesländer mit ihren eigenen Kompetenzen insbesondere im Bereich der Bildungspolitik mit der Förderung einer speziellen Familienbildungsarbeit insbesondere freier Träger verortet.[9] Ebenso bildete sich in den vergangenen Jahren auf der Ebene der Gemeinden mit ihrer „Allzuständigkeit des örtlichen Wirkungskreises" eine kommunale Familienpolitik heraus. Als vierte Ebene hat in jüngerer Zeit die EU-Ebene verstärkt an Bedeutung gewonnen. Deshalb würde auch eine Reduzierung familienpolitischer Ordnungsvorstellungen auf rein sozial-, finanz- oder arbeitsmarktpolitische Aspekte zu kurz greifen und eine unzulässige Verengung der Aufgabenstellung bedeuten.

In Entsprechung auch zu wechselnden politischen Mehrheitsverhältnissen hat die Familienpolitik als gesellschaftliche Querschnittspolitik im Laufe der Jahrzehnte Akzentverlagerungen erfahren, nicht zuletzt auch durch die Wiedervereinigung der beiden Teile Deutschlands, in denen sich sehr unterschiedliche Familienpolitik-Profile entwickelt hatten. Im Vergleich zwischen den Bundesländern ließen sich in der Vergangenheit gewisse Unterschiede in den familienpolitischen Leitvorstellungen z.B. dahin ausmachen, dass Länder mit christlich-demokratischen Mehrheiten tendenziell eher zum Einsatz individueller Geldleistungen neigten, während Länder mit sozialdemokratischen Mehrheiten eher auf kollektive Sach- und Dienstleistungen setzten. Dabei scheint sich aber mehr und mehr die Auffassung durchzusetzen, dass beide Ansatzpunkte ihre je spezifischen Vor- und Nachteile haben und vor allem nicht gegeneinander ausgespielt werden dürfen. In jüngerer Zeit ist auch immer wieder eine von der Familienpolitik zu unterscheidende „Kinderpolitik" in den Vordergrund gerückt, die das Kind unabhängig vom familialen Kontext sehen und Handlungsfelder jenseits der Familienpolitik umfassen will. Für weite Teilbereiche der Familienpolitik steht zwar das Kind als Familienmitglied und Träger eigener Grundrechte besonders im Blickpunkt (insoweit „kindzentrierte Familienpolitik"); grundsätzlich sollte eine ganzheitliche Familienpolitik jedoch weder als reine „Familienmitgliederpolitik" noch als eine reine „Institutionenschutzpolitik" betrieben werden.

Insgesamt hat sich in den vergangenen fünf Jahrzehnten eine förmliche und explizite Familienpolitik mit einem differenzierten Instrumentarium als ein relativ fest etabliertes Ziel-Mittel-System im gesellschaftspolitischen Handlungsfeld herausgebildet.[10] Sie ist zugleich in ihren wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen

9 Zum breiten Feld der Familienbildung siehe aus jüngster Zeit z.B. für Baden-Württemberg den Bericht „Familienbildung in Baden-Württemberg", das Ergebnis eines Projekts, das im Auftrag des Sozialministeriums Baden-Württemberg von der Familienwissenschaftlichen Forschungsstelle (FaFo) im Statistischen Landesamt Baden-Württemberg durchgeführt wurde (bearbeitet von B. John unter Mitarbeit von Y. Arnold u. H. Leschhorn), Stuttgart 2003.

10 Zur Geschichte der Familienpolitik in der alten Bundesrepublik wie auch im wiedervereinigten Deutschland siehe auch den Artikel „Familienpolitik" in: Lexikon der Christlichen Demokratie in Deutschland, hrsg. von W. Becker, G. Buchstab, A. Doering-Manteuffel u. R. Morsey, Paderborn/München/Wien/Zürich 2002, S. 521 ff. – Zum Gesamtsystem siehe z.B. Ch. Dienel, Familienpolitik. Eine praxisorientierte Gesamtdarstellung der Handlungsfelder und Probleme, Weinheim 2002; I. Gerlach, Familie und staatliches Handeln. Ideologien und politische Praxis in Deutschland, Opladen 1996; F.-X. Kaufmann, Zukunft der Familie im vereinten Deutschland. Gesellschaftliche und po-

Grundlagen deutlich gefestigt worden. Schon seit 1968 bilden in mehrjährigen Abständen vorgelegte „Familienberichte“ – seit dem Zweiten Familienbericht von 1975 von einer unabhängigen Sachverständigenkommission erstellt und mit einer Stellungnahme der Bundesregierung verbunden – wichtige Orientierungsgrundlagen für den Ausbau einer auf möglichste Rationalität bedachten familienbezogenen Gesellschaftspolitik; auf Länder- und Gemeindeebene werden sie teilweise durch entsprechende Analysen regional ergänzt. Angesichts des Wandels von Familienstrukturen gilt es, die tendenziell differenzierter gewordenen Adressatengruppen familienpolitischer Interventionen problembezogen in den Blick zu nehmen. Auf Bundesebene hat dabei das Familienministerium – wenn auch mit im Zeitablauf unterschiedlichen Verknüpfungen mit benachbarten politischen Sachbereichen und gegenwärtig als Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend – einen inzwischen festen Standort gewonnen. Und wenn es richtig ist, dass das Thema Familie und Familienpolitik im neuen Jahrhundert sogar ein „Megathema“ werden könnte, wird ein auf die damit verbundenen Sachaufgaben bezogenes Ministerium in der Organisationsstruktur zumindest der Bundesregierung auf absehbare Zeit kaum weg zu denken sein.

In der familienpolitischen Entwicklung, die in ihrer Verbindung mit dem Bundesfamilienministerium, aber auch über dessen unmittelbares heutiges Aufgabenspektrum hinausreichend zu sehen ist und hier nicht im einzelnen nachgezeichnet werden kann[11], zeichnen sich eine Reihe von Themenfeldern ab, die neben einer historischen Kontinuität der Familienpolitik auch Wandlungen deutlich machen. Beide Aspekte verdienen nicht nur im Rückblick, sondern auch im Blick auf die künftige Entwicklung Beachtung. Im Folgenden seien in der gebotenen Kürze – ohne Anspruch auf Vollständigkeit, so z.B. ohne Berücksichtigung der Familienrechtsgestaltung – zehn solcher Themenbereiche bzw. Brenn- oder Schwerpunkte mit daran anknüpfenden Diskussionssträngen herausgeblendet, die die Konturen des (auch vom Bundesfamilienministerium mehr oder weniger mitgestalteten) familienpolitischen Prozesses und der ihn begleitenden familienwissenschaftlichen Diskussion kennzeichnen und bei denen zugleich einige übergreifende Zusammenhänge sichtbar werden sollten, die sich für die künftige Entwicklung als bedeutsam erweisen könnten. Dabei sei auch versucht, an ausgewählten Beispielen bestimmte „Erfahrungssätze“ zum Stellenwert von Familie und Familienpolitik festzuhalten oder doch zumindest zur Diskussion zu stellen.

litische Bedingungen, München 1995; H. Lampert, Priorität für die Familie. Plädoyer für eine rationale Familienpolitik, Berlin 1996; U. Münch, Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Maßnahmen, Defizite, Organisation familienpolitischer Staatstätigkeit, Freiburg/Br. 1990; M. Pechstein, Familiengerechtigkeit als Gestaltungsgebot für die staatliche Ordnung (Zur Abgrenzung von Eingriff und Leistung bei Maßnahmen des sog. Familienlastenausgleichs), Baden-Baden 1994; sowie vom Verfasser: Familienpolitik – Grundlagen und aktuelle Probleme, Bundeszentrale für politische Bildung Bonn 1997 und als UTB-Band Nr. 1970 Stuttgart 1997.

11 Vgl. dazu auch die unter Ziffer 9) aufgeführte weiterführende Literatur.

Aus Erfahrung Zukunft gestalten

Ein erster Brennpunkt betrifft die Position von Familie und Familienpolitik zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Auf der einen Seite wird Familie auch von den nachwachsenden Generationen als hoher Wert geschätzt. Wenn man den Ergebnissen des Eurobarometers glauben darf, stellen Familien sogar einen Schlüsselwert dar. Auf der anderen Seite gehört im Blick auf die tatsächliche Politik zu den zentralen Befunden in unserer real existierenden Wirtschafts- und Sozialordnung nach wie vor die höchst unbefriedigende Berücksichtigung der Lebensbelange von Familien (in ihren unterschiedlichen äußeren Erscheinungsformen). Diese Situation ist schon vor über einem Vierteljahrhundert mit dem Hinweis auf ein „strukturelles Ordnungsdefizit" im sozialen Bereich im Blick auf Familien zu charakterisieren versucht worden;[12] in Orientierung an der jüngeren Systemtheorie ist sie in der von F.X. Kaufmann geprägten Formulierung von der „strukturellen Rücksichtslosigkeit" von Wirtschaft und Gesellschaft gegenüber Familien auf den Begriff gebracht worden, der auch Eingang in den Fünften Familienbericht der Bundesregierung (Sachverständigenteil) von 1994 gefunden hat. Um so wichtiger erscheint eine den tatsächlichen Problemen von Familien angemessene Gesellschaftsordnungspolitik, die allerdings nicht auf sozialpolitische Umverteilungsmaßnahmen beschränkt zu sehen ist, sondern ein auf die Ordnung menschlichen Zusammenlebens und die gesellschaftliche Wohl-Fahrt der Menschen gerichtetes Ordnungshandeln darstellt.

Da Familie an der Nahtstelle von „Privatem" und „Öffentlichem" steht, wird Familienpolitik zu einem so diffizilen Unterfangen. Die zu konstatierende wachsende Individualisierung mit der betonten Anerkennung des Rechts auf individuelle Entscheidung kann ein an sich begrüßenswertes Leitbild der Gesellschaft mit einer vergrößerten Möglichkeit der Lebensgestaltung des einzelnen bedeuten, kann aber auch – muss freilich nicht – tendenziell vorhandene individualistische, (zu) wenig gemeinschaftsorientierte Lebenseinstellungen begünstigen. Zugleich ist dieser individualistische Ausgangspunkt mit einer betont „privatistischen" Sichtweise verbunden, in der Familie und Kinderhaben auf eine reine Privatangelegenheit des einzelnen verkürzt werden. Aus einem gesellschaftstheoretischen „Fundamentalirrtum" heraus wird hier nicht gesehen, dass Kinderhaben und Elternverantwortung übernehmen eben keine reine Privatangelegenheit sind. Familie ist zwar auch ein originär privater Lebensbereich und im innersten Kern kein rein zweckrationales System im Unterschied zu den sehr viel mehr zweckgerichteten Systemen im „öffentlichen Bereich". Die Tatsache, dass der Privatraum der Familie verfassungsrechtlich besonders geschützt ist (Art. 6 GG), darf aber nicht zu dem Missverständnis verleiten, die Entscheidung für Familie und Kinder sei eine auf den privaten Lebensbereich beschränkte Entscheidung; sie ist in ihren objektiven Konsequenzen gesellschaftlich in hohem Maße (gemeinwohl)relevant. In der einschlägi-

12 M. Wingen, Bevölkerungs- und familienpolitische Aspekte der sozialen Frage in entwickelten Industriegesellschaften, in: H. P. Widmair (Hrsg.), Zur Neuen Sozialen Frage, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Band 95, Berlin 1978, S. 149 – 183.

gen Diskussion sind sogar Gründe dafür benannt worden, den Familienbelangen eine besondere „Gemeinwohlnähe“ zuzusprechen.

Ein zweiter Brennpunkt entzündet sich an dem unverkennbaren Wandel der familialen Lebensformen auf dem Hintergrund deutlicher Veränderungen in den Wertorientierungen der Menschen.[13] Familien sind dieser Weiterentwicklung in der Gesellschaft nicht nur ausgesetzt, sie sind auch selbst mit Träger solcher Veränderungen. So sind seit geraumer Zeit deutliche Wandlungen in den Familienstrukturen und Tendenzen einer Ent-Institutionalisierung auch im Bereich familialen Zusammenlebens zu beobachten, Tendenzen, denen freilich auch oft weniger beachtete (z. B. familienrechtliche) Regelungen gegenüberstehen, die auf Re-Institutionalisierung hinauslaufen. Hier gilt es z.B. bei einer Orientierung an einem christlichen Menschen- und Gesellschaftsverständnis zu bedenken, dass historisch bedingte und kulturell vorgeprägte Familienformen nicht als genuin christlich missverstanden werden dürfen. Für den gesellschaftlichen und politischen Umgang mit Familie bedeutet dies im übrigen, dass Familienpolitik sowohl „Institutionenschutzpolitik“ als auch „Familienmitgliederpolitik“ sein muss; beide Aspekte dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden, was in tagespolitischen Auseinandersetzungen nicht selten geschieht.

Tatsächlich ist die oft zitierte Pluralisierung der Lebensformen allerdings vor allem eine solche von nicht-familialen Lebensformen. Die familialen Lebensformen von Eltern-Kinder-Gemeinschaften beschränken sich praktisch neben den immer noch zahlenmäßig dominierenden verheiraten Eltern mit (u. U. auch in die Ehe eingebrachten) Kindern auf die – zahlenmäßig allerdings deutlich angewachsene – Gruppe der Alleinerziehenden sowie die nichtehelichen Familien. Im einzelnen kann hier auf die Ergebnisse der dritten Welle des Familiensurvey, der größten gegenwärtig verfügbaren repräsentativen Datenquelle in Deutschland zum Wandel der familialen Lebensformen, verwiesen werden, aus denen sich zur Entwicklung der Lebensformen und -verläufe ergibt, dass die Partnerschaftsverläufe zwar wechselvoller und die Lebensmuster vielfältiger geworden sind, doch die Pluralisierung offenbar auch ihre Grenzen hat. Nach dem Survey hat eine „Neuanordnung der Familien- und Partnerschaftsbiographien stattgefunden.“[14]

Familienpolitik als gesellschaftliche Ordnungspolitik muss auf der einen Seite die unterschiedlichen Formen familialen Zusammenlebens sehen und darf nicht einzelne Formen ausgrenzen. Der Staat hat zu respektieren, wenn Eltern nicht heiraten, wie das Bundesverfassungsgericht schon vor Jahren festgehalten hat. Der Diskussion bedarf die Frage, ob und inwieweit die Familienpolitik zum Ausdruck bringen kann und sollte, dass bestimmte Strukturen familialen Zusammenlebens als besonders günstig für eine optimale Leistungserbringung insbesondere im Blick auf den Sozialisationsprozess des Kindes angesehen werden können. Hierzu wird z. B. die Position vertreten, die Politik dürfe die ehebezogene Familie als be-

13 Eine recht umfassende Problembehandlung unter besonderer Berücksichtigung der (interdisziplinären) Familienforschung bietet der Band von L. A. Vaskovics (Hrsg.), Familienleitbilder und Familienrealitäten, Opladen 1997.

14 Vgl. W. Bien und J.H. Marbach (Hrsg.), Partnerschaft und Familiengründung. Ergebnisse der dritten Welle des Familien-Survey, DJI Familien-Survey Bd. 11, Opladen 2003.

sonders erwünscht angesehene Familienstruktur sichtbar werden lassen, - und „strukturelle Schwächen“ von nichtehelichen Familien u. U. sogar (ähnlich wie bei Alleinerziehenden) zum Ansatzpunkt für adressatenspezifische Hilfen nehmen.

Ein dritter Brennpunkt macht sich an der in der familienpolitischen wie in der familienwissenschaftlichen Diskussion immer wieder kritisierten mangelnden Anerkennung der elterlichen „Investitionen in Kinder“ fest. Die Familien finden sich gesellschaftlich und politisch auch allzu oft in der Situation des „vergessenen Leistungsträgers“ wieder. Dies steht in krassem Gegensatz zu dem ebenfalls vielfältig sozial- und familienwissenschaftlich abgesicherten Befund, wonach die Familien unentbehrliche Leistungen für die personale Entfaltung des einzelnen und für den Aufbau des „Humanvermögens“ einer Gesellschaft erbringen. Dieser elementare Beitrag der Familien zur Humanvermögensbildung in der Gesellschaft ist eindrucksvoll und im einzelnen belegt im Fünften Familienbericht von 1994 herausgearbeitet worden.[15] In einem im vergangenen Jahr erschienenen Band zum Wert von Familie für Wirtschaft, Staat und Gesellschaft wollen daher die Herausgeber, wie es sehr pointiert heißt, „Einsichten in die parasitäre Aneignung der Ergebnisse familialen Handelns, ihrer Investitionen in die humane Infrastruktur unserer Gesellschaft, durch nicht-familiale Dritte“ vermitteln.[16] Inzwischen zeichnen sich – jenseits des alten Gegensatzes von Kapital und Arbeit – bedenkliche wirtschaftlich und außerwirtschaftlich bedingte Spaltungstendenzen in der Gesellschaft zwischen den zeitlebens Kinderlosen und denjenigen, die langfristig Elternverantwortung übernehmen, ab, zwischen einem „Familiensektor“ und einem „Nicht-Familiensektor“. Verantwortungsvolle und zukunftsfähige Familienpolitik als gesellschaftliche Ordnungspolitik mit Querschnittscharakter ist in besonderer Weise herausgefordert, solchen Spaltungstendenzen rechtzeitig zu begegnen. Erst allmählich gewinnt die Einsicht an Boden, dass die Aufwendungen der Familien für das Auf- und Erziehen der nachwachsenden Generationen elementare Zukunftsinvestitionen sind, die nicht nur verbale Anerkennung, sondern „handgreifliche Investitionsförderung“ (ähnlich den Investitionsförderungen im Wirtschaftsleben) verdienen.

Im Zuge der familienpolitischen Entwicklung der vergangenen Jahre hat – ein vierter Brennpunkt der Diskussion – im Blick auf die Lebensbedingungen von Familien „vor Ort“ die kommunale Familienpolitik zunehmende Bedeutung gewonnen.[17] Aus dem Spektrum der Maßnahmen finden immer wieder die Wohnverhältnisse und die Wohnumfeldbedingungen (insbesondere junger Familien) besondere Beachtung, wobei (zu Recht) betont wird, das Wohnungsangebot für Familie wie auch das Wohnumfeld sollten grundsätzlich so vielgestaltig sein wie die

15 Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland – Zukunft des Humanvermögens (Fünfter Familienbericht), 1994. – Siehe auch vom Verfasser: Familie – ein vergessener Leistungsträger?, Grafschaft 1995.

16 H.-G. Krüsselberg und H. Reichmann (Hrsg.), Zukunftsperspektive Familie und Wirtschaft. Vom Wert von Familie für Wirtschaft, Staat und Gesellschaft, Grafschaft 2002.

17 Zum Gesamtfeld der kommunalen Familienpolitik siehe insbesondere das „Handbuch zur örtlichen und regionalen Familienpolitik“, Ergebnisbericht des Instituts für Entwicklungsplanung und Strukturforschung an der Universität Hannover im Auftrag des Bundesministeriums für Familie und Senioren, bearbeitet von C. Geißler u.a., Schriftenreihe des BMFuS Band 5.1, Stuttgart 1992.

verschiedenen Lebensphasen der Menschen und Familien. Wenn die Gestaltung familiengerechter Wohn- und Wohnumfeldbedingungen insgesamt besser auf die Prozesse der Familienplanung und des Familienaufbaus abgestimmt sein sollen, bedarf es konkreter Orientierungshilfen. Hierzu sei beispielhaft auf den sehr durchdachten und konkretisierten Kriterienkatalog für eine Prüfung auf Familien- und Kinderfreundlichkeit bzw. Familiengerechtigkeit („Familienverträglichkeitsprüfung“) der Stadt Würzburg verwiesen. Die näher spezifizierten Prüftatbestände umfassen fünf jeweils weiter untergliederte Bereiche: (1) Spielraum für Kinder; (2) Wohnumfeld – Verkehr – Sicherheit; (3) Familiengerechtes Wohnen; (4) Soziale Infrastruktur und (5) Interessenvertretung (Arbeitsgemeinschaft Familie, Sicherung der Mitwirkung und Beteiligung von Familien, Kindern und Jugendlichen). Der Kriterienkatalog geht in einigen Punkten ganz bewusst über die Beurteilung einer Bauleitplanung hinaus, denn er soll auch Anregungen als Leitlinien für private Einrichtungen und Unternehmen darstellen; wie nämlich die Erfahrungen auch anderwärts gezeigt haben, erweist sich bei vielen familienbezogenen Maßnahmen auch die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Unternehmen vor Ort als wichtig für die Gestaltung der Lebensbedingungen von Familien („Politik der runden Tische“).

In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass schon mit Inkrafttreten des neuen Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG) im Jahre 1991 der Jugendhilfe (erstmals) der gesetzliche Auftrag erteilt worden ist, dazu beizutragen, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen. (Ähnliche gesetzliche Aufträge gab es schon und gibt es noch im Baugesetzbuch für die Stadtentwicklung und Bauleitplanung.) Familienpolitik als Querschnittspolitik kann somit und sollte künftig noch mehr auch darin bestehen, durchaus vorhandene Richtlinien so zu konkretisieren, dass sie die Alltagswirklichkeit von Familien tatsächlich erreichen. Dazu ist auch der Bedarf an ausreichender sozialräumlicher Berichterstattung anzumelden, die hier eine Orientierungshilfe für praktisch-politische Maßnahmen bieten kann, (was wiederum u. a. die Bildung und Berechnung von Indizes voraussetzt). Im Rahmen der örtlichen Jugendhilfeplanung gibt es vielerorts hierzu gewisse Ansätze, die aber systematisch weiter zu entwickeln wären.

Ebenso wie auf das angeführte Beispiel der Stadt Würzburg wäre zur Verdeutlichung der Tragweite der kommunalen Familienpolitik etwa auf das dreijährige Projekt der Entwicklung kommunaler Strategien zur Armutsprävention bei allein Erziehenden des Bündnisses für Familie der Stadt Nürnberg zu verweisen, das von der Stadt getragen und vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) gefördert wird (mit wissenschaftlicher Begleitung durch das Deutsche Jugendinstitut). Im Rahmen dieses Projekts wird erforscht, wie Kommunen ihre Angebote passgerecht – in diesem Falle auf die Situation von allein Erziehenden – zuschneiden können, um diesen eine bessere Integration in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen. In diesem Projekt, das Teil der vom Ministerium aufgelegten Maßnahmen zur Armutsprävention ist, soll ein kommunales Handlungskonzept im Hinblick auf die besondere Situation von allein Erziehenden (in der Sozialhilfe) entwickelt werden. Insgesamt sollen ergänzend zur wirtschaftlichen Förderung von Familien Möglichkeiten zur Alltagsbewältigung gestärkt werden.

Wie die vorliegenden Erfahrungen mit den Möglichkeiten (und Grenzen) der kommunalen Familienpolitik zeigen, kommt dieser gerade in größeren Städten auch eine erhebliche Bedeutung zu für den Erfolg einer Zuwanderungspolitik. Wichtig erscheint, dass neu hinzugezogene Bewohner einer Identifikation mit dem Stadtteil als „ihrem Stadtteil" gewinnen. Damit kann zugleich der Verwahrlosung von Wohnquartieren entgegengewirkt werden. Insgesamt kann und sollte kommunale Familienpolitik als wichtiger Bestandteil einer Infrastrukturpolitik gesehen werden, die im übrigen nicht unerheblich zur Sicherung des wirtschaftlichen Standorts einer Kommune beitragen kann.

Familienpolitik als gesellschaftliche Querschnittspolitik erfordert, wie ein fünfter Brennpunkt der Diskussion zeigt, für ihre breitenwirksame Umsetzung nicht nur die staatliche und kommunale Entscheidungsebene heraus, sondern nimmt auch die Entscheidungsträger in Wirtschaft und Erwerbsarbeitsleben in die Pflicht, so die Tarifpartner und Unternehmen (mit ihrer autonomen unternehmerischen Familienpolitik). Was die Tarifpartner angeht, muss an die Fernwirkung von Art. 6, Abs.1 Grundgesetz erinnert werden, der Ehe und Familie unter den besonderen Schutz (nicht des „Staates", sondern) der „staatlichen Ordnung" stellt, was auch die Tarifpartner mit der ihnen in unserer Sozialordnung übertragenen begrenzten Rechtsetzungsbefugnis mit umfasst. Auf der betrieblichen Ebene hat sich – anfänglich zwar sehr zaghaft – inzwischen mehr und mehr eine eigenständige unternehmerische Familienpolitik herausgebildet, die durch die staatliche Familienpolitik teilweise Impulse und Förderung erfährt.

Das Land Baden-Württemberg z.B. hat schon in der 2. Hälfte der 1980er Jahre einen Landeswettbewerb „Familienfreundlicher Betrieb" durchgeführt, der später eine Orientierungsgrundlage für einen entsprechenden Bundeswettbewerb abgab. Recht bedeutsam für die in den letzten Jahren in Gang gekommene Entwicklung erscheint vor allem ein größeres dreijähriges, dezentral durchgeführtes Forschungsprojekt zur familienorientierten Unternehmenspolitik, das die Gemeinnützige Hertie-Stiftung in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre veranlasst hat[18] und in dessen Rahmen u.a. die Grundlagen für die inzwischen erfolgreich durchgeführten Zertifizierungen von Betrieben durch das „Audit Beruf und Familie" geschaffen wurden, das im Jahre 2003 bereits zum vierten Male an Unternehmen bzw. Institutionen mit vorbildlicher familienbewusster Unternehmens- und Personalpolitik verliehen wurde. Eine Leitvorstellung ist die bessere Balance von Familie und Erwerbsarbeit, bei der darauf gesetzt wird, dass sich ökonomische Vorteile und eine familienfreundliche Unternehmenskultur nicht widersprechen, sondern einander bedingen. Wichtig erscheint die Förderung solcher Ansätze durch die staatliche

18 Zur Gesamtanlage und zu den Ergebnissen des Forschungsprojekts siehe: Gemeinnützige Hertie-Stiftung, Mit Familie zum Unternehmenserfolg – Impulse für eine zukunftsfähige Personalpolitik, Frankfurt a. M. 1998. – Ausführlichere Berichte über die einzelnen Teilprojekte siehe in dem von der Gemeinnützigen Hertie-Stiftung herausgegebenen Band „Unternehmensziel: Familienbewusste Personalpolitik – Ergebnisse einer wissenschaftliche Studie", Köln 1999. – Inzwischen wird (in der Universität Trier mit Förderung durch die Gemeinnützige Hertie-Stiftung) ein spezielles „Audit Familiengerechte Hochschule" entwickelt im Blick auf die bessere Vereinbarung von Studium und Familie.

Politik, wozu auch eine kürzlich vom BMFSFJ in Auftrag gebebene Kosten-Nutzen-Analyse von besonderem Wert sein dürfte. Hervorhebung verdient auch eine in jüngster Zeit zustande gekommene Kooperation zwischen Politik und Wirtschaft durch eine – zunächst auf zwei Jahre angelegte – Zusammenarbeit der Politik, vertreten durch das BMFSFJ, mit der Bertelsmann-Stiftung, die das Ziel hat, im Rahmen einer „Allianz für die Familie“ mehr Familien- und auch Frauenfreundlichkeit in der Wirtschaft zu erreichen. Hinter solchen auch an anderen Stellen zu schmiedenden „Allianzen“ steht u.a. das Bestreben, zu einer entsprechenden arbeitsteiligen Vereinbarung mit der Wirtschaft zu gelangen. Familiefreundliche Bedingungen in der Erwerbsarbeitswelt werden zugleich als ein Standortvorteil im globalen Wettbewerb angesehen, was freilich auch von der jeweiligen Marktposition des Unternehmens mit bestimmt werden dürfte.

Seit dem Aufbau unserer sozialmarktwirtschaftlichen Ordnung wird – und dies bezeichnet einen sechsten Brennpunkt – mit dem Stichwort der familiengemäßen Einkommensgestaltung, das über die Jahrzehnte hinweg mit im Zentrum der Diskussionen steht, ein zentraler Aspekt der Gestaltung der Lebensbedingungen von Familien bezeichnet. Im Rückblick ist daran zu erinnern, dass Gerhard Mackenroth (im Jahre 1953 in seinem denkwürdigen Vortrag vor dem Verein für Socialpolitik) den Familienlastenausgleich als die „sozialpolitische Großaufgabe des 20. Jahrhunderts“ bezeichnete; inzwischen ist bereits ein neues Jahrhundert angebrochen, ohne dass diese Aufgabe wirklich befriedigend gelöst ist.

Bei der familiengemäßen Einkommensgestaltung durch einen angemessenen Ausgleich der Einkommensbelastungen durch Auf- und Erziehen von (insbesondere mehreren) Kindern sind, wie sich in der intensiv geführten Diskussion gezeigt hat, drei Dimensionen zu beachten und in ihren unterschiedlichen Konsequenzen auseinander zu halten: (a) die Steuergerechtigkeit, die auf die geminderte steuerliche Leistungsfähigkeit von Eltern mit unterhaltsbedürftigen Kindern abstellt und deren Berücksichtigung noch gar keine Familienförderung darstellt, (b) die Bedarfsgerechtigkeit, die nach verwirklichter Steuergerechtigkeit den unterschiedlichen Lebensbedarf unterschiedlicher großer Familien im Auge hat und der in unteren Einkommensschichten einkommenspolitisch auch dadurch entsprochen werden sollte, dass Familien nicht nur wegen des Unterhalts von Kindern in die Sozialhilfeabhängigkeit geraten, sowie (c) die Leistungsgerechtigkeit, die – ökonomisch gesprochen – auf die positiv zu bewertenden externen Effekte der Familien (insbesondere Kindererziehung) als gesellschaftlich wichtige Leistungen abstellt. Wichtige Impulse zur Weiterentwicklung sind in den vergangenen Jahren vom Bundesverfassungsgericht ausgegangen, das im Blick auf das nach allen verbalen Beteuerungen so sehr für die Familien schlagende Herz der Politiker getrost als der „Herzschrittmacher“ bezeichnet werden kann.

Ebenso gilt es, in den Handlungsperspektiven für die Zukunft im gedanklichen Rückgriff auf die Vergangenheit die leider bisher viel zu wenig beachteten Möglichkeiten einkommenspolitisch umzusetzen, die in einem Ausbau der intertemporalen Einkommensumschichtung von Lebenseinkommen beim einzelnen liegen. Die bei der Schaffung der so genannten dynamischen Rente im Jahre 1957 – übrigens in einer demographischen „Schönwetterperiode“ – übergangene zweite Hälfte des ursprünglichen „Schreiber-Plans“ wäre hier in Anpassung an veränderte Gege-

benheiten in weiterentwickelter Form auf die politische Agenda zu setzen. An diesem Versäumnis krankt die Familienpolitik als Einkommenspolitik bis heute. Dabei verdiente diese Perspektive gerade angesichts unverkennbarer Grenzen der interpersonellen Einkommensumverteilung größere Beachtung.[19]

So ist spätestens am Beginn des neuen Jahrhunderts der Familienlastenausgleich zur Absicherung des Grundbedarfs unterschiedlich großer Familien, der im Blick auf die inzwischen schärfer herausgearbeiteten Leistungen der Familien beim Aufbau des Humanvermögens unserer Gesellschaft noch eine zusätzliche Dimension des Leistungsausgleichs hinzugewonnen hat, zügig auf ein wirklich befriedigendes und gemeinwohldienliches Niveau zu bringen, wobei der bisher zu sehr vernachlässigte Aspekt der intertemporalen Einkommensumschichtung von Lebenseinkommen des einzelnen stärkere Berücksichtigung finden sollte.

Mit dem einkommenspolitischen Aspekt eng verbunden – und dennoch weit darüber hinausreichend – ist das komplexe Problem der konfliktfreieren Vereinbarkeit der Übernahme von Elternverantwortung mit außerhäuslicher Erwerbstätigkeit, das seit Jahren einen siebten Brennpunkt der familienpolitischen Diskussion darstellt. Insbesondere junge Paare sehen sich hier einem Spannungsfeld ausgesetzt, dessen Bewältigung ihnen nicht allein überlassen werden kann. Dafür steht aus der Vergangenheit auch der Einigungsvertrag, der insoweit für die künftige politische Gestaltung in diesem Problemfeld nach wie vor richtungsweisend ist. Spätestens seit dem Einigungsvertrag kann die Vereinbarkeit der beiden Lebensbereiche von Familie und Erwerbsarbeit, was die Bedingungen ihrer Verwirklichung angeht, von Staat und Gesetzgeber nicht mehr einfach als Privatangelegenheit der einzelnen Eltern angesehen werden.

Neben familienphasenspezifischen einkommenspolitischen Leistungen an die einzelnen Familien[20] gehört ein ausreichendes Angebot an Plätzen zur außerhäuslichen Kleinkinderbetreuung zum Familienpolitik-Profil. Der wirkliche Bedarf nach dem viel beschworenen „bedarfsgerechten" Angebot wird sich im Grunde aber erst dann erweisen, wenn bei oft hochgradig öffentlich subventionierten Betreuungsplätzen diesen „Realtransfers" in etwa entsprechende monetäre Einkommenstransfers an die Eltern gegenüberstehen, denen die Realtransfers nicht zugute kommen. Wenn demnächst der Bund den Ländern und Gemeinden mehrere Milliarden Euro zum Ausbau der außerhäuslichen Kinderbetreuung bereitstellen wird, wird dieser Zusammenhang problemangemessen mit zu berücksichtigen sein. Bisher lassen sich für angemessene einkommenspolitische Kompensationen noch kaum wirkliche politische Willensbekundungen ausmachen.

Die um diese familienbezogene Infrastruktur geführte intensive Diskussion verweist auf die Gleichwertigkeit des Verhaltensmusters des gleichzeitigen Nebenein-

19 Aus jüngerer Zeit sei insbesondere auf das umfangreiche Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim BMFSFJ verwiesen: Gerechtigkeit für Familien. Zur Begründung und Weiterentwicklung des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs, Schriftenreihe des BMFSFJ Band 202, Stuttgart 2001.

20 Zu den Zielsetzungen, Legitimationsgrundlagen und Finanzierungsproblemen eines Erziehungseinkommens siehe vom Verfasser: Erziehungseinkommen. Zielsetzungen, Legitimationsgrundlagen und Finanzierungsprobleme, Publikation des Institutes für Ehe und Familie Nr. 13, Wien 1999.

anders der Übernahme von Familienverpflichtungen und – vielleicht sogar vollzeitiger – Erwerbstätigkeit (sog. „simultantes Verhaltensmuster“) einerseits und des Musters der Ablösung zeitlich phasenversetzter erwerbs- und familiendominierter Lebensabschnitte (sog. „sukzessives Verhaltensmuster“) andererseits. Diese unterschiedlichen Lebensmodelle, zu denen es noch wiederum mehrere Übergangsmodelle gibt, erfordern, damit sie möglichst gut lebbar sind, je verhaltensmusterspezifische Randbedingungen in Wirtschaft und Gesellschaft, die von einer Familienpolitik als „Querschnittspolitik“ zu gewährleisten sind. Aus der einschlägigen Diskussion schält sich als ein zentrales Ergebnis heraus: Weder das frühere „hochbürgerliche“ Familienmodell der strikten geschlechterspezifischen Arbeitsteilung noch das Familienmodell der funktionalen Gleichheit von Mann und Frau werden das Leitbild einer zukunftsbezogenen Familienpolitik sein dürfen. Vielmehr sind Freiheitsspielräume für unterschiedliche Handlungsoptionen in der Arbeitsteilung zwischen Mann und Frau in Familie und Beruf offen zu halten. Wenn es hier ein „Politikprofil“ gibt, dann das sozial- und familienpolitisch entsprechend unterstützte Nebeneinander unterschiedlicher Kombinationen von im Einzelfall unterschiedlich langen Sequenzen – gerade auch bei größerer Kinderzahl (!) – von dominierender Erwerbsarbeit und dominierender Familienarbeit, und zwar nach den persönlichen Lebensbedürfnissen der Eltern und in betont gleichberechtigungsorientierter Aufteilung zwischen den Geschlechtern. Es wird dabei immer wieder die Fälle geben (müssen), in denen es zu einer durchgängigen Erwerbstätigkeit beider Eltern oder über lange Zeit hin zu einer Arbeitsteilung zwischen durchgängig voll erwerbstätigen Vätern (bzw. Müttern) und auf Familienarbeit beschränkten Müttern (bzw. Vätern) kommt, ohne dass jedoch auch diese Verhaltensmuster zur gesellschaftlichen Norm erhoben werden sollten.

Ein achter Brennpunkt der Diskussion, der auf der politischen Ebene – im Unterschied zur familien- und bevölkerungswissenschaftlichen Diskussion – erst in jüngster Zeit so recht in das Blickfeld gerückt ist, ist der Umgang mit der desaströsen Geburtensituation in unserem Gemeinwesen. Die bessere und wohl nie ganz konfliktfreie Auflösung der Vereinbarkeitsproblematik ist hier nicht der einzige, aber nach der Forschungslage doch ein sehr wichtiger Aspekt bei der gesellschaftspolitischen Auseinandersetzung mit der aus dem vergangenen in das neue Jahrhundert übernommenen demographischen Problemlage. Der Aspekt der gestaltenden Beeinflussung der Geburtenentwicklung darf in einer ganzheitlichen Familienpolitik, die die Gesamtheit der familialen Grundfunktionen und damit auch die Funktion der Sicherung der Generationenfolge im Blick hat, nicht länger so ausgeblendet werden, wie dies bisher der Fall war. Dies könnte sich ändern, wenn es nach dem Bundesverfassungsrichter U. Steiner gehen würde, der kürzlich in einem Aufsatz über „Sozialstaat und Verfassungsrecht“ bemerkte: „Jetzt dürfen sich in Deutschland auch die Bevölkerungswissenschaftler zu Wort melden. Bisher hatte man sie aus den bekannten historischen Gründen eher versteckt.“[21] Diese Aus-

21 Siehe FAZ v. 3.6.2003. Zur Gesamtproblematik, insbesondere auch zu den Möglichkeiten und Grenzen eines Gegensteuerns, siehe auch M. Wingen, Bevölkerungsbewusste Familienpolitik. Grundlagen, Möglichkeiten und Grenzen, Publikation des Institutes für Ehe und Familie Nr. 14, Wien 2003.

blendung war sicherlich nicht gemeinwohldienlich; denn die inzwischen unübersehbar gewordenen demographischen Verwerfungen mit ihren Folgen auch für den Wirtschaftsprozess waren schon seit langem voraussehbar und wurden in einer engeren Fachöffentlichkeit auch deutlich angesprochen, ohne dass (allzu) lange Zeit über eine Schallmauer in Politik und Öffentlichkeit durchbrochen wurde. Spätestens seit Beginn des neuen Jahrhunderts hat die demographische Problematik Politik und Öffentlichkeit in voller Breite eingeholt, was absehbar war; aber die Politik erwies sich hier als ausgesprochen beratungsresistent.

Im Hinblick auf die programmierte rückläufige Entwicklung der (deutschen) Bevölkerung in den kommenden Jahrzehnten in den verschiedenen gesellschaftlichen Lebensbereichen und politischen Handlungsfeldern ist es unbestritten wichtig und notwendig, sich mit „Anpassungsmaßnahmen" zu befassen, so in Wirtschaft und Erwerbsarbeitswelt, in der Arbeitsmarktpolitik und der beruflichen Weiterbildung, im System der sozialen Altersversorgung und im Gesundheitswesen (unter Einbeziehung auch von präventiven Ansätzen) bis hin zur Verkehrspolitik, die sich nicht nur auf einen wachsenden Anteil älterer Menschen einstellen müssen, sondern z. B. auch darauf, dass der Bevölkerungsrückgang sich nicht flächendeckend gleichmäßig vollziehen wird. Zugleich sind die Fragen einer gelenkten und begrenzten grenzüberschreitenden Zuwanderung inzwischen besonders akut geworden. Ein wirklicher Ausgleich kann auf diese Weise jedoch nicht erreicht werden; eine in den damit verbundenen Integrationsproblemen bewältigbare Zuwanderung kann, wie inzwischen nicht mehr bestritten wird, die demographische Problemlage unseres Gemeinwesens nur abschwächen, etwas abfedern, nicht aber beseitigen. Eine „Bestandserhaltungsmigration" kann ernsthaft keine Lösung sein, - wenn denn überhaupt volle Bestandserhaltung der Bevölkerung ein Ziel sein soll.

So wichtig und unerlässlich rechtzeitig zu bedenkende Anpassungsstrategien auch sind, so wenig können sie ausreichen, die demographische Problemlage wirklich im Kern zu lösen. Eine zukunftsfähige Gesellschaftspolitik wird auch an der Wurzel – und in diesem Sinne „radikal" – ansetzen und die Möglichkeiten einer Korrektur des zu niedrigen Geburtenniveaus bedenken müssen. Eine falsch verstandene „political correctness" darf nicht länger eine Auseinandersetzung mit den generativen Grundlagen im Sinne einer Gegensteuerung verhindern.

Wie die zwischenzeitlich vorliegenden vielfältigen Analyseergebnisse zeigen, ist die Beurteilung des in Deutschland seit Jahren extrem niedrig liegenden Geburtenniveaus als zu niedrig kein ideologisch begründetes, sachfremdes Werturteil, sondern kann als Ergebnis eines (hier nicht im einzelnen nachzuzeichnenden) rationalen Diskurses angesehen werden: Die Umsetzung der gemeinwohlrelevanten Wertentscheidungen des Grundgesetzes, die dauerhafte Absicherung der Sozialstaatlichkeit, die Sicherung der Humanvermögensbildung in unserer Gesellschaft, die Verwirklichung von „Generationengerechtigkeit" (was meint, dass jede Generation der nächsten mindest genau so viele Chancen und Handlungsspielräume hinterlassen sollte, wie sie selbst vorgefunden hat) und ähnliche grundlegende Ziele unseres Gemeinwesens setzen einen demographischen Prozess voraus, der nicht durch jene drastischen Verwerfungen gekennzeichnet ist, wie sie schon seit Jahren absehbar sind.

Familien dürfen zwar, wie immer wieder in Erinnerung zu rufen ist, trotz aller Probleme nicht für bevölkerungspolitische Ziele „verzweckt“, nicht instrumentalisiert werden. Wohl aber sollten die Entscheidungs- und Handlungsspielräume junger Paare und Familien so erweitert und in einer die Freiheit zur Familie sichernden Weise gestaltet werden, dass sich die generativen Entscheidungen mit dem angestrebten persönlichen Lebensentwurf in der Realität voll in Übereinstimmung gebracht werden können und dann möglichst auch dem demographischen Allgemeininteresse entsprechen. Wenn die Familienpolitik im Blick auf die so dringend erwünschte demographische Stabilisierung der Gesellschaft, die nur auf längerer Sicht zu haben ist, der Gefahr eines wachsenden Wahrnehmungsverlustes gegenüber der gesellschaftlichen Wirklichkeit von Eltern-Kind-Gemeinschaften, insbesondere von jungen Paaren während des Prozesses von Familiengründung und -aufbau, entgehen will, wird sie sich als eine ganzheitliche Familienpolitik den Möglichkeiten einer auch demographischen Akzentuierung durch Entwicklung einer „bevölkerungsbewussten Komponente“ stellen, freilich auch deren Grenzen bedenken müssen.

Ein zwar nicht neuer, aber doch in den letzten Jahren sehr mit in den Vordergrund gerückter neunter Brennpunkt der Diskussionen richtet sich auf die familienpolitisch relevanten Entscheidungen auf EU-Ebene. In den EU-Verträgen kommen Familie und Familienpolitik bisher zwar nicht vor, aber in der Grundrechte-Charta der EU wird die Familie (nicht die Ehe) immerhin ausdrücklich berücksichtigt, findet freilich nur bedingt eine ihrer gesellschaftlichen Bedeutung angemessene Berücksichtigung. Hier rückt nun in jüngster Zeit die zu erwartende EU-Verfassung ins Blickfeld. Bisher treten dort „Kinder“ in Erscheinung, nicht aber „Familie“. Wenn die Grundrechte-Charta Bestandteil der Verfassung wird, was vorgesehen ist, würde immerhin auf den zu gewährleistenden rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Schutz der Familie verwiesen. Bei den Vorbereitungsarbeiten für den Verfassungsentwurf ist – unmittelbar vor Abschluss der Arbeiten und gegen Widerstand von deutscher Seite – die Sozialpolitik (und damit wohl auch die sozialpolitische Seite der Familienpolitik) in den Artikel über die Koordinierung der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik noch mit aufgenommen worden. Eine zukunftsträchtige Frage geht dahin, ob der häufige Hinweis aus dem Kreis der Mitgliedsstaaten auf eine ausschließliche nationale Zuständigkeit für dieses Politikfeld nicht Konsequenzen verkennt, die sich aus dem gleichzeitig bejahten Querschnittscharakter einer systematischen Familienpolitik ergeben. Erschiene nicht z.B. auch die Aufnahme einer Art „Rücksichtnahmeverpflichtung“ gegenüber Familien in den künftigen Rechtsgrundlagen der Gemeinschaft als Ausdruck des Prinzips der Familiengerechtigkeit angezeigt?

Während die EU im Bereich der sozialpolitischen Maßnahmen der Familienpolitik bisher eher eine Nebenrolle zu spielen schien, wird sie künftig wohl eine deutlich wichtigere Rolle übernehmen. Es handelt sich nicht um eine „gemeinschaftliche“ Sozialpolitik, wohl aber wird der in der nationalen Kompetenz verbleibende Bereich koordiniert, wobei über die Art und Weise auch weiterhin unterschiedliche Auffassungen bestehen werden. Für eine gemeinsame Sozial- und Familienpolitik fehlt zwar auf absehbare Zeit die Grundlage; was den sozialpolitischen Bereich der familienpolitischen Entwicklung angeht, so ist dieser in Teilen aber auch bisher

schon von der EU-Ebene her stärker beeinflusst worden, als es gemeinhin angenommen wird. Bei näherem Hinsehen lässt sich nämlich angesichts der Rückwirkungen politischer Regulierungen des Verhältnisses von Wirtschaft und Familie auf das Binnenleben von Familien begründet die These vertreten, dass die EU mittelbar bzw. indirekt auch auf die Familienpolitik insofern Einfluss genommen hat, als sie Vorstellungen einer politisch wünschenswerten Familie zu etablieren versucht.[22] Danach ist das von der EU mit ihrer Politik unterstützte Leitbild die betont gleichberechtigungsorientierte Aufteilung von Hausarbeit, die beiderseitige Erwerbstätigkeit von Männern und Frauen und die zumindest partielle Sozialisation der Kinder in außerfamilialen Einrichtungen. In der Leitvorstellung der durchgängigen Erwerbstätigkeit von Mann und Frau bei gleichzeitiger Übernahme von Elternverantwortung, auf die sehr subtil, gleichsam durch die beschäftigungs- und frauenpolitische Hintertür hingearbeitet wird, findet die strukturelle Gewährleistung von Freiheitsspielräumen für die Wahrnehmung unterschiedlicher Handlungsoptionen (insbesondere bei mehreren Kindern) im Grunde nicht die Berücksichtigung, die in einer betont freiheitlichen Sozialordnung wünschenswert erscheint.

Letztlich bedarf es EU-weit einer bisher mehr oder minder ausgeklammerten gesellschaftspolitischen Grundsatzentscheidung in der Frage, in welcher Sozialordnung (und nicht nur Wirtschaftsordnung) wir in der Gemeinschaft in Zukunft leben wollen. Hier gilt es einen auch familienorientierten gesellschaftlichen Ordnungsrahmen auf der EU-Ebene zu entwickeln, der nicht auf die Wirtschaftsordnung verengt werden darf, sondern auch gesellschaftsordnungspolitische Leitvorstellungen enthalten muss. Diese sollten auf wertbesetzte gesellschaftliche Grundziele hin ausformuliert sein. Geht man von der Einheit von Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik und ihrer Integration in einer übergreifenden Gesellschaftspolitik aus, kann der Frage nicht ausgewichen werden, inwieweit ein Europäischer Binnenmarkt durch eine europäische gerade auch familienbezogene Sozial- und Gesellschaftspolitik zu ergänzen ist, um eine Wirtschafts- und Sozialordnung aus einem Guss zu erhalten. Die bisherige Diskussion zeigt aber auch, dass das Konzept der Sozialstaatlichkeit in ihrer konkreten Ausformulierung als Bestandteil einer rechtsverbindlichen verfassten Sozialordnung der EU bisher allerdings keineswegs ausreichend und mit Konsens geklärt ist.

Zehnter Brennpunkt: Für die weitere Entfaltung einer systematischen Familienpolitik sind eine Reihe von Voraussetzungen und Randbedingungen wichtig, die mit den Stichworten (1) eines breitenwirksamen „Familienbewusstseins“ in der Gesellschaft, (2) mit den besonderen Bedingungen für Politikentfaltung in einer

22 Näheres dazu siehe in der Darstellung von J. Gerhards und M. Hölscher, Kulturelle Unterschiede zwischen den Mitglieds- und Beitrittsländern der EU: Das Beispiel Familien- und Gleichberechtigungsvorstellungen, in: Zeitschrift für Soziologie, Heft 3/2003, S. 206 ff. Die von den Verfassern vorgenommene Rekonstruktion der normativ geprägten Vorstellungen einer „wünschenswerten“ Familie beruht auf einer Auswertung der Gesetzestexte, Verordnungen, Richtlinien und Empfehlungen, die in den letzten Jahren von den Institutionen der EU gekommen sind. Ein grundlegendes Prinzip ist dabei die Gleichstellung von Frauen und Männern; deren Chancengleichheit in allen Politikbereichen mit der Vereinbarkeit von Familie und Beruf gilt als wichtiges politisches Ziel.

„Medien-Gesellschaft“ sowie nicht zuletzt (3) mit der Existenz selbständiger, möglichst staatsunabhängiger Familienorganisationen bezeichnet sind. Alle drei Aspekte seien kurz durch je ein bemerkenswertes Zitat veranschaulicht.

Im Blick auf die Bedeutung eines bisher fehlenden breitenwirksamen Familienbewusstseins, das dem ausgeprägten und staatlicherseits schon vor Jahren massiv geförderten „Umweltbewusstsein“ vergleichbar wäre, sei an die Hegelsche Feststellung zu erinnern: „Ist erst das Bewusstsein revolutioniert, dann hält die Wirklichkeit nicht stand.“ Wer zögern mag, im Blick auf unsere Sozialordnung ohne weiteres von einer sog. „Mediendemokratie“ zu sprechen, wird gleichwohl den starken politikwirksamen Einfluss nicht verkennen können, der von den Massenmedien in einer Gesellschaft, die starke Züge einer „Medien-Gesellschaft“ trägt, auf die öffentliche Meinung und das politische Geschehen ausgeht. Moderne Öffentlichkeit ist vor allem „Medienöffentlichkeit“ (Fr. Neidhardt), so dass man fragen kann, ob Solschenizyn wirklich Recht hat, wenn er meint, die Medien seien in den westlichen Ländern zur größten Macht geworden, mächtiger als die Legislative, die Exekutive und Jurisdiktion? Und im Hinblick auf starke spezielle Familienorganisationen als Partner der Familienpolitik in einem demokratischen Gemeinwesen sei an die politische Erfahrung aus den vergangenen Jahrzehnten erinnert, dass die Verwirklichungschancen eines durchaus gemeinwohlorientierten Interesses – und dies gilt für Familienbelange in besonderem Maße – tendenziell um so geringer sind, je allgemeiner dieses Interesse ist, und zwar deshalb, weil es mit immer mehr Einzelinteressen in Widerspruch tritt und schließlich, wie Ernst Forsthoff schon vor vielen Jahren formulierte, „keinen organisierten gesellschaftlichen Patron mehr findet, der sich für die Realisierung einsetzt.“[23]

Schlussbemerkung: Überwindung politischer Blockierungen

Im Rückblick auf die familienpolitische Entwicklung in Deutschland aus Anlass von 50 Jahren Bundesfamilienministerium lässt sich abschließend festhalten: Die Familienpolitik wird – und nicht nur in Deutschland – auch in den kommenden Jahren einen schweren Stand haben. Zu dem über die Jahrzehnte hinweg bestätigten Befund gehört, dass sie trotz eines eigenen Ressorts auf Bundesebene immer wieder eher im Windschatten der Politik gestanden hat und steht. Dies stellt sich als eine eher makabre Form von Kontinuität dar. Eine grundlegende Veränderung wird hier nur dann erwartet werden können, wenn einige tiefer begründete Blockierungen in der Entfaltung einer durchgreifenden und ganzheitlichen Familienpolitik wirklich überwunden werden. Auf die Ergebnisse einer Spurensuche nach solchen Ursachen für familienpolitische Strukturfehler und Defizite in staatlichen

23 E. Forsthoff, Der Staat der Industriegesellschaft, München 1971, S. 25 ff. – Für J. Borchert bietet die Familienpolitik eine Fülle von Beispielen für die Richtigkeit der „Forsthoff-Regel“, mit der er (zusätzlich zu anderen Faktoren) „demokratie-bedingte Ursachen“ für die „Misere der Familienpolitik“ verbindet. Vgl. Streitgespräch zum Familienlastenausgleich, in: Familie und Recht, H. 2/1992, S. 94.

und gesellschaftlichen Systemen sei hier abschließend noch hingewiesen[24] Diese Befunde wären vor allem für neue konzeptionelle Entwürfe einer problemangemessenen, auf Effizienz bedachten und in die übergreifende Gesellschaftspolitik integrierten Familienpolitik zu bedenken. Deren durch die Sozial- und Familienpolitiklehre gedanklich zu untermauernde Durchsetzung wird große und möglichst parteiübergreifende politische Anstrengungen erfordern.

Die folgenden Befunde sind zusammenfassend festzuhalten:

(1) Hochgradig individualistisch / privatistisch geprägte Geisteshaltungen (die allerdings nicht mit den zu beobachtenden Individualisierungstendenzen, die größere Freiheitsspielräume für den einzelnen ermöglichen, gleichgesetzt werden dürfen) führen dazu, dass Familien insbesondere mit mehreren Kindern – weit über die Auswirkungen einer marktleistungsbestimmten Einkommensverteilung hinaus – in die Rolle des Hauptlastenträgers von Modernisierungsprozessen verwiesen sind. Aus einem grundlegenden gesellschaftstheoretischen Irrtum heraus wird in diesen Denkstrukturen Kinderhaben als eine reine Privatangelegenheit eingestuft, und aus einem falschen wirtschaftstheoretischen Ansatz heraus wird nicht selten noch heute politikwirksam auch die soziale Relevanz der Einkommensverwendung verkannt und der elementare Beitrag der Familien zum Aufbau des Humanvermögens in der Gesellschaft höchst unzureichend berücksichtigt.

(2) Eine Reihe von familienrelevanten Wirkungen gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Strukturen und politischer Handlungsmuster weichen deutlich ab von der – bei allen in unserer wertpluralistischen Gesellschaft eher größer gewordenen Differenzen im Personverständnis – dominanten Interpretation des Menschenbildes unserer Verfassung, das auf die gemeinschaftsbezogene und gemeinschaftsgebundene Person (als Einzel- und Gemeinschaftswesen) abhebt. Sie widersprechen aber auch grundlegenden Ordnungsvorstellungen des gesellschaftsordnungspolitischen Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft, das auf möglichst große, in soziale Verantwortung eingebundene Freiheits- und Handlungsspielräume des einzelnen abzielt. Die getroffenen (oder unterlassenen) familienpolitischen Entscheidungen sind durch ein bedenkliches Maß an Kurzfristdenken (nicht selten nur in Legislaturperioden) gekennzeichnet und werden der sozialethisch wohlbegründeten „Fernverantwortung“ für nachfolgende Generationen (H. Jonas) nicht ausreichend gerecht.

(3) Bei der (im Umfeld der jüngeren Systemtheorie entwickelten) hilfreichen Denkfigur der „horizontalen Subsidiarität“ zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Teilsystemen in ihrer jeweiligen Verantwortung für verursachte negative Auswirkungen im Bereich Familie läge ein Fehler darin, auf deren automatischen Funktionierens zu vertrauen, z.B. hinsichtlich der Gewährleistung einer Work-Life-Balance. Für nachhaltige Defizitkorrekturen, die aus diesem Ansatz abzuleiten sind, mangelt es weithin an dem erforderlichen „Familienbewusstsein“ in Poli-

24 Vergleiche dazu sehr viel ausführlicher vom Verfasser: Auf der Suche nach tieferen Ursachen für familienpolitische Strukturfehler und Defizite in staatlichen und gesellschaftlichen Systemen, in: Sozialer Fortschritt, 2002, H. 10, S. 241 – 254. (Siehe auch in: Die Familienpolitik muss neue Wege gehen! Der „Wiesbadener Entwurf“ zur Familienpolitik. Referate und Diskussionsbeiträge, hrsg. von der Hessischen Staatskanzlei, Wiesbaden 2003, S. 232 – 268.)

tik und Öffentlichkeit überhaupt. Für die Erwerbsarbeitswelt ist eine Anerkennung der „doppelten Loyalitätsverpflichtung“ von Personen, die langfristig Elternverantwortung übernommen haben, im Spannungsfeld von Familie und Beruf noch keineswegs selbstverständlich; eine familienbewusste Personalpolitik der Unternehmen bildet sich erst in Ansätzen heraus, die gezielt zu fördern sind.

(4) Die Überwindung von familienpolitischen Strukturfehlern und Defiziten setzt offensichtlich ein Maß an gesellschaftlicher Macht der Familien und der organisatorischen Vertretungen von Familienbelangen voraus, das in unserer real existierenden parlamentarisch-repräsentativen Demokratie nicht gegeben ist (und auch durch Interventionen aus dem Teilsystem Wissenschaft heraus nicht wirklich ersetzt werden kann). Hier wäre z.B. gründlich zu prüfen, ob nicht ein – demokratietheoretisch nicht ganz unproblematisches – „Familienwahlrecht“ (in Form des so genannten Stellvertretermodells) zumindest das Problembewusstsein für die notwendige Stärkung des politischen Gewichts der Familienbelange im Prozess der politischen Willensbildung schärfen könnte.

(5) Die familienwissenschaftlichen Grundlagen für rationales familienpolitisches Handeln (u.a. mit kontinuierlicher Evaluation der getroffenen Maßnahmen, und zwar bei wirtschaftlichen Fördermaßnahmen auch auf einer metaökonomischen Ebene) erscheinen unzureichend. Für die gedankliche Klärung der Grundlagen familienpolitischen Handelns müssen einige konkrete Desiderata überwunden werden, wozu insbesondere gehören:

- die Klärung des problemangemessenen Gewichts der beiden unterschiedlichen verteilungspolitischen Ansatzpunkte einerseits auf der Seite der Einkommensbildung (frei verfügbare Einkommenstransfers) und andererseits auf der Seite der Einkommensverwendung (kollektive Sach- und Dienstleistungen),
- die angemessene einkommenspolitische Berücksichtigung der familiären sozialen Dienstleistung des Aufziehens von Kindern mit seinen Elementen eines öffentlichen Gutes (in der Sprache der Theorie der öffentlichen Güter eines „Mischguts“) in einer qualitativen Weiterentwicklung vor allem des bestehenden Erziehungsgeldes,
- die weitere Aufarbeitung der Grundlagen einer intertemporalen Einkommensumschichtung von Lebenseinkommen des einzelnen für eine auf möglichst großer Eigenverantwortung beruhende Einkommenspolitik sowie
- nicht zuletzt die Überwindung der im eigenen Land immer noch weitgehend bestehenden Tabuisierung einer Gegensteuerung zur Geburtenentwicklung in einem rationalen Diskurs über Möglichkeiten und Grenzen einer auch bevölkerungsbewussten Familienpolitik.

(6) Für den institutionalisierten Dialog zwischen Familienwissenschaft und familienpolitischer Praxis bildet nach aller Erfahrung die Gemengelage, in der politische Tagesprioritäten, die Bedingungen familienwissenschaftlicher Politikberatung (mit unterschiedlich ausgeprägten Denklogiken auf beiden Seiten), ministerielle Strukturen mit ihren Beharrungskräften, Eigengesetzlichkeiten und Ressortegoismen zusammentreffen, eine wenig günstige Ausgangslage für die Entwicklung und Umsetzung längerfristig angelegter Konzepte. Ein eindrucksvolles Beispiel bildete in der Vergangenheit die Rentenreform von 1957, die die Verklammerung von Al-

tersversorgung und Familienlasten(leistungs)ausgleich in einem Dreigenerationenverbund verfehlte – mit Nachwirkung bis heute. Vor allem wird aus eher kurzfristig orientierten Erwägungen heraus, aber auch begünstigt durch die Kompetenzaufteilung auf dem grundsätzlich zu bejahenden föderalen Hintergrund unseres Gemeinwesens, zudem immer wieder das Systemwissen einer auf Rationalität bedachten Familienpolitik zu wenig beachtet, zu dem die Einsicht gehört, dass nur integrativ angelegte Politikansätze mit Maßnahmenbündeln, die mit der Notwendigkeit des Ineinandergreifens von Änderung gesellschaftlicher Lebensbedingungen und Bewusstseinsänderung des Einzelnen ernst machen, am ehesten Erfolg versprechen, allerdings auch unterschiedliche Verantwortungsträger (im staatlichen und nichtstaatlichen Raum) gleichermaßen in die Pflicht nehmen.

(7) Die praktischen Erschwerungen auf dem mit Stolpersteinen versehenen Weg einer sozial-reformerisch angelegten Familienpolitik werden auch in Zukunft nicht ausbleiben, sollten aber alle Verantwortlichen auf der politischen Ebene und in der wissenschaftlichen Familienpolitikbegleitung nicht entmutigen. Mit Diskrepanzen zwischen parteiübergreifender verbaler Aufgeschlossenheit für den hohen Wert Familie und für weithin beschworene familienpolitische Leitvorstellungen einerseits und demgegenüber einer tatsächlichen Handlungszurückhaltung im Feld einer familienorientierten Zukunftsgestaltung andererseits wird nach wie vor zu rechnen sein. Schon in der Vergangenheit war nicht selten weniger fehlende Einsicht als vielmehr ein mangelnder politischer Wille zur tatsächlichen Durchsetzung des als richtig Erkannten auszumachen. So wird trotz 50 Jahren Bundesfamilienministerium mit dessen wichtigen und richtungweisenden Impulsen auch weiterhin gelten, was der alte deutsche Familiensoziologe Alfred Vierkandt schon vor weit über einem halben Jahrhundert festhielt: „Das Haus der Gesellschaft wird nie über Nacht abgerissen und neu gebaut, sondern es wird immer nur Stein um Stein ausgewechselt, bis der ganze Bau eine neue Gestalt gewonnen hat.“ Für die Familien, die Väter, Mütter und Kinder, wird es darauf ankommen, dass dieses Haus immer familiengerechtere Strukturen erhält. Das liegt nicht nur im Interesse der Familien selbst, sondern zugleich im wohlverstandenen Interesse der gesamten Gesellschaft.

Anschrift des Autors

Prof. Dr. Max Wingen
An den Buchen 12
D-53125 Bonn

Email: wingenmax@t-online.de