

### Zukunftsperspektiven der Familienpolitik

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. (1999). Zukunftsperspektiven der Familienpolitik. *Zeitschrift für Familienforschung*, 11(2), 88-107. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-291161>

#### 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>

Max Wingen

# Zukunftsperspektiven der Familienpolitik

## **Zusammenfassung**

Der Wandel von Gesellschaft und Familie auf dem Hintergrund des Deutungsmusters der funktionalen Differenzierung bedingt Rückwirkungen auf eine Familienpolitik, die die Familien als elementare Leistungsträger in ihren Zukunftschancen zu sichern und zu fördern sucht. In mehr grundsätzlicher Sicht wird – nach einer kurzen Zusammenfassung wesentlicher Gesichtspunkte zur Einschätzung der künftigen Familienentwicklung – vor allem die Tragweite von bisher nicht ausreichend aufgearbeiteten Ergebnissen der jüngeren Systemtheorie für die familienpolitischen Handlungsmöglichkeiten und –grenzen kritisch erörtert. Dabei werden zentrale Fragen von Veränderungen im Familienpolitik-Verständnis berührt, das etwa hinsichtlich der überkommenen Funktion und Leistung staatlicher Politik zwar nicht zu ersetzen, wohl aber mit erst noch zu entwickelnden neuen Politikmustern zu erweitern und zu modifizieren ist. Gleichwohl sind die „Eingengesetzlichkeiten“ der gesellschaftlichen Teilsysteme nicht als unabänderliche Gegebenheiten hinzunehmen, sondern bilden eine Gestaltungsaufgabe einer sozialen Ordnungspolitik, in die auch die Familienpolitik (als gesellschaftliche „Querschnittspolitik“) zu integrieren ist. Die direkten Einwirkungsmöglichkeiten des Staates selbst werden eher begrenzter; verstärkte Bedeutung gewinnt – neben der eigenverantwortlichen Selbstorganisation im familialen Hand-

lungszusammenhang – u.a. das Subsystem Wirtschaft mit einer eigenständigen unternehmerischen Familienpolitik, für die aber wiederum entsprechende Rahmenbedingungen durch die staatliche und kommunale Politik zu schaffen sind.

*Schlagworte:* Familie, Ehe, Familienpolitik-Verständnis, Systemtheorie, gesellschaftliche Subsysteme, familiäre Selbstorganisation, Gesellschaftsordnungspolitik.

## **Abstract**

The change of society and family with view to so called functional differentiation causes reactions on a family policy in its endeavour to strengthen families in their futural primary efficiency. After a short summary of a prospective development of the family you will find a critical discussion of the possibilities and limitations of family policy with regard to the significance of the results of the system-theory that have not been taken into consideration so far. The article refers to essential changes in the comprehension of family policy and suggests that the functions and efficiency of former governmental policy should not be replaced, but enlarged by new political incentives. Nevertheless the peculiarities of the different social subsystems should not be seen as unalterable facts, but moreover as a challenge to the „soziale Ordnungspolitik“ in which family policy must be an integrated part. The possibility of direct influence of the parliament and

government itself will come out to be more or less limited. But of growing importance will be – besides an independent organization of measures taken by the families themselves in their environment – for example the subsystem economy with an independent family policy of the employers, but

they will demand fitting conditions arranged by the state and local authorities.

*Keywords:* Family, marriage, policy-guiding image, systemtheory, social subsystems, self-organization, social policy.

Im Zuge der Herausbildung der sogenannten Moderne, gekennzeichnet durch eine funktionale Differenzierung mit der Ausgliederung eines gegenüber seiner Umwelt verselbständigten und abgegrenzten eigenen familialen Handlungszusammenhangs, ist ein (weiterer) Wandel der Familie unverkennbar. Dieser wird teils – pauschal wohl eher zu Unrecht – auch als „Krise“ der Familie angesprochen, hat aber auf jeden Fall Veränderungen gegenüber herkömmlichen Familienmustern mit sich gebracht und dürfte solche noch weiterhin mit sich bringen. Das kann nicht ohne Rückwirkungen auf eine Gesellschaftsordnungspolitik bleiben, die die Familie als elementaren Leistungsträger in ihren „personprägenden und zugleich gesellschaftsbildenden Wirkungen“ (so schon der Erste Familienbericht von 1968) zu stärken und in ihren Zukunftschancen zu sichern und zu fördern sucht.

Im Folgenden soll nach der Tragweite sich abzeichnender Veränderungen für eine familienwissenschaftlich möglichst gut fundierte Familienpolitik gefragt werden. Dabei werden zentrale Fragen des Familienpolitik-Verständnisses berührt, die unter Rückgriff auch auf die neuere Systemtheorie näher erörtert werden. Zuvor sollen zum Einstieg *thesenförmig* einige Anmerkungen zur Zukunft der Familie unter der etwas generelleren Perspektive der Familie als sozialer Institution und unter den speziellen Perspektiven des Verhältnisses von Familie und Ehe, der Beziehungen der Eltern und ihrer Arbeitsteilung sowie des Verhältnisses des gesellschaftlichen Teilsystems Familie zum gesellschaftlichen Teilsystem Erwerbsarbeitswelt festgehalten werden. Im Vordergrund steht unser eigenes Land; es gibt durchaus im internationalen Vergleich hier nicht näher ausdifferenzierende Unterschiede, andererseits aber auch eine Reihe von über nationale Grenzen hinausreichenden Entwicklungstrends, die inzwischen auch die supranationale EU-Ebene beschäftigen.

## Thesen zur Zukunft der Familie

(1) Die Familie wird auch in Zukunft eine grundlegende gesellschaftliche Ordnungseinheit und ein zentraler Ort mitmenschlichen Zusammenlebens bleiben. Wie eine Auswertung des Wohlfahrtssurvey 1998 zeigt<sup>1</sup>, läßt sich – entgegen der vielfach anzutreffenden Annahme eines zunehmenden Bedeutungsverlustes – im Ab-

1 S. Weick, Steigende Bedeutung der Familie nicht nur in der Politik. In: Informationsdienst soziale Indikatoren, Juli 1999, S. 12.

lauf der letzten beiden Jahrzehnte zumindest in der alten Bundesrepublik sogar eine zunehmende subjektive Wertigkeit der Familie beobachten.

(2) Bei der Verknüpfung der Wandlungen der Familienstrukturen mit gesamtgesellschaftlichen Bestimmungsfaktoren haben wir es mit *Wechselbeziehungen* zwischen den Wandlungen in den Familienstrukturen und dem allgemeinen Wandel im Gesellschafts-, Wirtschafts- und Kultursystem zu tun. Es ist dabei keineswegs so, daß das familiäre Zusammenleben lediglich die abhängige Variante gegenüber gesamtgesellschaftlichen Veränderungen darstellt. Die Mikroebene von Familie erweist sich vielmehr als ein Ort sich verändernder Lebensstile und sich wandelnder Wertorientierungen, und diese veränderten Lebensvollzüge in der Vielzahl der einzelnen Familien und Ehen begründen in ihrer Massenhaftigkeit Tendenzen eines Wandels gesellschaftlicher Strukturen auf der Makroebene.

(3) Eine Fortsetzung des Pluralisierungstrends könnte zu einem noch stärker ausgeprägten Nebeneinander verschiedener Lebensformen führen, dürfte aber – wenn man von der bisherigen Entwicklung ausgeht – kaum zu einer größeren Vielfaltigkeit von Familienformen führen. Wohl aber könnte es dazu kommen, daß sich *im Lebenslauf des einzelnen* familiäre und nicht-familiäre Lebensformen mehr noch als bisher wechselseitig ablösen. Der Prozeß der Individualisierung mit den Tendenzen der weiteren Singularisierung dürfte vor allem nicht-familiäre Lebensformen betreffen. Bei Kinderlosigkeit wird man sicherlich unterscheiden müssen zwischen dauerhaft eigenständigem Lebensstil ohne Kinder und dem vorübergehenden Ergebnis eines Aufschubs von Familiengründung. Der Verzicht auf Kinder (als Alleinlebender oder als zeitlebens kinderloses Paar) wird in Zukunft eine Option darstellen, die vermehrt gewählt werden dürfte, wie der Anstieg der zeitlebens kinderlos bleibenden Frauen zeigt (in Deutschland gegenwärtig ca. 25-26%).

(4) Auf Seiten der sogenannten Theorie der sozialen Differenzierung wird für die Weiterentwicklung der Familienstrukturen ein Muster benannt, wonach die Differenzierung der Gesellschaft in unterschiedliche Teilsysteme nicht bei der „Normalfamilie“ stehengeblieben ist, sondern sich das Familienmuster auf Grund der Anpassungserfordernisse der modernen nachindustriellen Gesellschaften in mehrere „Privatheitstypen“ ausdifferenziert: Neben einem „kindorientierten Privatheitstyp“ (als familialer Lebensgemeinschaft) in einen neuen „partnerorientierten“ und einen „individualistischen“ Privatheitstyp.

(5) Im Blick auf die nichtehelichen Familien stellt sich die grundsätzliche Frage nach der *Zuordnung von Familie und Ehe*. Zu der Untermauerung familialen Zusammenlebens mit dem Rechtsinstitut der Ehe läßt sich folgendes festhalten<sup>2</sup>: Familien müssen nicht – und können nicht selten gar nicht, wie bei der nichtehelichen Mutterschaft – auf der Rechtsform der Ehe beruhen oder doch daraus abgeleitet sein. Für eine stets wertbesetzte (Familien-)Politik wird man indessen die Berechtigung bejahen müssen, hier in Präferenzen zu denken, ohne alle Formen familialen Zusammenlebens jenseits der ehelichen Familie einfach auszugrenzen. Auf ein solches Denken in Präferenzen völlig zu verzichten, wäre ein vorschnelles

2 Ausführlicher dazu M. Wingen, Familienpolitik – Grundlagen und aktuelle Probleme. Stuttgart: UTB, 1997, Abschn. „Strukturelle Besonderheiten nichtehelicher Familien“, S. 138 ff.

Zugeständnis an verschiedentlich anzutreffende Zeitgeist-Positionen, wonach der Staat überhaupt nicht für Wertorientierungen eintreten dürfe.

(6) Die für die Zukunftschancen von Familien wichtige *Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern in der Familie* verdient besondere Beachtung gerade auch im Hinblick auf die Zuordnung der (bisher) durchweg unbezahlten Familientätigkeit und der regelmäßig bezahlten Erwerbstätigkeit. Hier ist die prinzipielle Gleichwertigkeit von Erwerbs- und Familienarbeit zu betonen, die auf dem Hintergrund eines erweiterten Arbeitsverständnisses seit längerem angemahnt wird, aber in ihrer gesellschaftspolitischen Tragweite noch keineswegs durchgängig mit den notwendigen Konsequenzen akzeptiert ist.

(7) Im Beziehungsverhältnis des Teilsystems Familie zu anderen gesellschaftlichen Subsystemen spielt das *Verhältnis von Familien und Erwerbsarbeitsleben* eine herausragende Rolle<sup>3</sup>. Im bestehenden Wirtschaftssystem ist der möglichst ungebundene, gegenüber wechselnden Arbeitsanforderungen flexible und stets räumlich mobile Mitarbeiter gefragt. Wer sich für die Übernahme von Elternverantwortung entscheidet und damit langfristige Bindungen eingeht, gerät zwangsläufig in einen gewissen Widerspruch zu Anforderungen aus der Erwerbsarbeitswelt. Er sieht sich zumindest einer „doppelten Loyalitätsverpflichtung“ ausgesetzt, nämlich gegenüber seinem Betrieb und andererseits seiner Familie. Mit steigender weiblicher Erwerbstätigkeit gilt dies auch für verheiratete Frauen, für die ebenfalls Mobilitätswänge auftreten können; damit ergeben sich zusätzliche Spannungen dort, wo zwei Berufsbiographien nebeneinander stehen.

## Zur Tragweite der sich abzeichnenden Veränderungen

Die bisherigen Anmerkungen haben bereits die Bedeutung des näheren Verständnisses von Politik sichtbar werden, das bei der Familienpolitik in Rede steht. Zum Bedenken ihrer Zukunftsperspektiven gehört das Nachdenken über veränderte und weiterentwickelte Familienpolitik-Muster, wozu gerade auch die neuere *Systemtheorie* wichtige, bisher noch nicht ausreichend beachtete Gesichtspunkte beisteuern kann. Zu den familienpolitischen Handlungsmustern, den Möglichkeiten und Grenzen der politischen Einwirkungen auf Familienentwicklung und familiales Zusammenleben, auf die gesamte Breite familialer Leistungs- und Funktionseinfaltung, soll an dieser Stelle nur ein Teilaspekt herausgriffen werden, der an der in jüngerer Zeit viel zitierten „strukturellen Rücksichtslosigkeit“ von Wirtschaft und Gesellschaft gegenüber der Familie festgemacht werden könnte. Mit diesem Aspekt verbindet sich gesellschaftsordnungspolitisch die naheliegende

---

3 Siehe hierzu die neue Arbeit von P.M. Zulehner u. R. Volz, Männer im Aufbruch (Ein Forschungsbericht), Ostfildern 1998. – Näheres auch bei M. Wingen, a.a.O., insbes. Abschn.: Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbstätigkeit, S. 157 ff, sowie ders., Balance von Familienarbeit und Erwerbsarbeit. Eine gesellschaftsordnungspolitische Aufgabe in Europa, hrsg. vom Dt. Verein für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt/M., 1999.

Frage, ob ein solcher Befund hinzunehmen ist oder ob und wie ihm problemangemessen begegnet werden kann.

Wenn „strukturelle“ Benachteiligungen der Familien in Rede stehen, also Benachteiligungen familialen Zusammenlebens, die durch Strukturen von Wirtschaft und Gesellschaft bedingt sind, so kann unter „Struktur“ der Aufbau, die innere Gliederung und die Zusammenfassung der systemimmanenten Merkmale dieser Handlungsbereiche verstanden werden. Die einzelnen Menschen handeln in strukturellen Bedingungen, in die sie konkret eingebunden sind. Bei strukturellen Benachteiligungen von Familien geht es damit um (für familiales Zusammenleben) negativ zu bewertende Auswirkungen, die tief z. B. in den für die Wirtschaftsgesellschaft charakteristischen Strukturbedingungen verwurzelt sind.

Was steckt nun hinter dieser – im Anschluß an F. X. Kaufmann und dann auch an den Fünften Familienbericht – häufig beschworenen, in ihrer Tragweite vielleicht vielfach gar nicht voll ermessenen Formel von der „strukturellen Rücksichtslosigkeit“ von Wirtschaft und Gesellschaft gegenüber Familien? Einen theoretischen Hintergrund für diese Formulierung wird man in der Theorie der sozialen Differenzierung sehen müssen. Der Begriff der „strukturellen Differenzierung“, schon von E. Durkheim und M. Weber eingeführt und von T. Parsons und seiner Schule verfeinert, von G. Bell in den 70er Jahren als wahrscheinlich der „soziologische Schlüsselbegriff für die Analyse des fortschreitenden sozialen Wandels“ bezeichnet, stellt auf die Ausgliederung von relativ eigenständigen gesellschaftlichen Handlungsbereichen ab, die sich als spezialisierte gesellschaftliche Untersysteme – man spricht auch von Subsystemen – darstellen. Dieser Ansatz geht damit auf die innere Dynamik in hochentwickelten Gesellschaften ein, die in der Entflechtung von ökonomischen, kulturellen, politischen, religiösen und eben auch familialen Handlungszusammenhängen (funktionale Differenzierung nach unterschiedlichen primären Grundorientierungen) zum Ausdruck kommt. Diese verschiedenen Handlungsbereiche (wie zum Beispiel Erwerbsarbeitswelt, Bildungswesen, Familie, Politik, Religion) sind mehr oder weniger deutlich gegeneinander abgegrenzt; in ihnen herrscht eine „Eigenlogik“, nach der dann auch betont indifferent gegenüber anderen Bereichen gehandelt wird. Im Blick auf die Familie bedeutet dies: Im Handlungsbereich Wirtschaft zum Beispiel herrscht ein eigenlogisches Verhalten vor, das gegenüber Familien und ihren Lebensbedürfnissen indifferent und in diesem Sinn „rücksichtslos“ ist. Umgekehrt bedeutet dies für die Familie, daß sie auch ihrerseits unter den Bedingungen der funktionalen Differenzierung – wie F. X. Kaufmann<sup>4</sup> festhält – als Familie nur existieren kann, wenn sie sich gegenüber ihrer Umwelt verselbständigt und abgrenzt und ein eigenes „soziales System“ bildet, das heißt: wenn sie ein ausreichendes „Binnenleben“ führt. Die strukturelle Verselbständigung der Familien, ihre Abgrenzung und „Privatisierung“, bildet danach eine notwendige Bedingung ihrer Leistungsfähigkeit.

Diese Sichtweise der funktionalen Differenzierung stellt heute das weithin konsensfähige Deutungsmuster für die gesellschaftliche Entwicklung dar. Differenzierung der Gesellschaft und Herausbildung von funktionalen gesellschaftlichen Teil-

---

4 Zukunft der Familie im vereinten Deutschland. Gesellschaftliche und politische Bedingungen, München 1995, S. 32.

systemen i. S. der arbeitsteiligen Spezialisierung der Leistungsbereiche gelten als Kennzeichen der Entwicklung zur „Moderne“, ein Prozeß, der sich im zu Ende gehenden Jahrhundert wohl eher noch beschleunigt hat. Dieser Prozeß wirft freilich auch die Frage auf, wie die weitere Entwicklung zu sehen ist, ob sie als eine linear in die Zukunft hinein fortzuschreibende Entwicklung anzusehen ist oder ob hier nicht mit Gegenbewegungen gerechnet werden muß, die u. U. auch eine gesellschaftspolitische Gestaltungsaufgabe darstellen.

Auch die Politik gilt in dieser Sichtweise als nur ein Teilsystem unter anderen. N. Luhmann, der renommierteste Vertreter der Systemtheorie in Deutschland, hat dazu pointiert formuliert, es könne keine primären (i. S. von vorrangigen) Funktionssysteme in einer funktional differenzierten und interdependenten Gesellschaft geben. Bei H. Willke heißt es ähnlich zugespitzt: „Die Krise der modernen Politik ist präzise darin begründet, daß ... bei entfalteter funktionaler Differenzierung überhaupt kein Teilsystem mehr die Rolle des primären Systems übernehmen kann. Damit bricht die lange Tradition in sich zusammen, die Einheit der nicht mehr einheitlichen Gesellschaft im Primat eines ihrer Teile zu suchen und – wenn nötig – zu fingieren.“<sup>5</sup> Dies hat dann Auswirkungen bis in die Gemeinwohldiskussion hinein: In der hier vorgestellten Sichtweise gilt der Staat als überfordert, wenn er Garant des Gemeinwohls zu sein beansprucht; es gibt in dieser Sicht im Grunde auch kein Allgemeinwohl der Gesellschaft insgesamt, sondern nur unterschiedliche, miteinander konkurrierende Gemeinwohle der einzelnen gesellschaftlichen Subsysteme – eine sicherlich bemerkenswerte, aber auch nicht unproblematische Konsequenz, der man in dieser Zuspitzung so nicht uneingeschränkt zustimmen können.

Wichtig für das Verständnis von familienpolitischen Handlungsmustern erscheint nun – dies hat I. Gerlach<sup>6</sup> in ihrer Schrift aufgearbeitet –, daß sich parallel zur Herausbildung gesellschaftlicher Teilfunktionssysteme mit entsprechenden je eigenen Handlungslogiken und wachsenden Autonomieansprüchen ein neues Verständnis von Staatsaufgaben herausbildet. Danach kann der Staat nicht allein einen sicherheitsbietenden Rahmen für die Gesellschaft darstellen; vielmehr rechtfertigt ein „aktiver Staat“ durch zunehmende Planung und Gestaltung von Gesellschaft und gesellschaftlichen Teilsystemen mit Verweis auf kollektive Rechte und die Bedeutung kollektiver Güter Eingriffe unterschiedlichster Art. Hier vollzieht sich aus politikwissenschaftlicher Sicht nun jedoch insofern eine entscheidende Weiterentwicklung in den politischen Handlungsmustern, als nicht nur der Staat Gesellschaft zu gestalten sucht, sondern gesellschaftliche Kräfte in diesen Gestaltungsprozeß problemdefinierend und problemlösungsdefinierend eingreifen. Es bildet sich – in Deutschland etwa nach dem Zweiten Weltkrieg – allmählich das heraus, was auch der „Steuerungsstaat“ genannt wird. Diesem durch ständiges Anpassen seines Planungs- und Steuerungswillens gekennzeichneten Steuerungsstaat steht eine Gesellschaft gegenüber, die sich als zunehmend komplexes System von selbstreferentiellen und eigendynamischen Teilfunktionssystemen darstellt, die sich – und dies erscheint nun aus systemtheoretischer Sicht besonders wichtig – ei-

5 H. Willke, Die Supervision des Staates, 1997, S. 335.

6 I. Gerlach, Familie und staatliches Handeln, Opladen, 1996, S. 72f.

ner gezielten politischen Intervention teilweise entziehen. Besonders das gesellschaftliche Teilsystem Familie gilt auf Grund seiner hochgradig fragmentierten segmentären Struktur als politisch besonders schwer steuerbar, wobei diese fragmentierte Struktur von Familien allerdings zugleich als ein Spiegelbild einer zumindest hinsichtlich ihrer Wertorientierung hochgradig fragmentierten Gesellschaft mit pluralen Biographiemustern gesehen wird. Ein allumfassender Steuerungsanspruch des „aktiven Staates“ wird hier als Folge der Entwicklungsdynamik gesellschaftlicher Teilbereiche praktisch zurückgenommen. Der Staat selbst erscheint mehr und mehr nur noch als „institutioneller Kern“ des politischen Teilsystems, der im Rahmen sog. multilateraler Verhandlungssysteme so etwas wie die „Arena“ darbietet, verstanden als der katalysatorische Ort des konfliktbeladenen Interessenausgleichs zwischen widerstreitenden Interessengruppen. Als ein bemerkenswertes praktisches Beispiel könnte aus dieser Sicht auf EU-Ebene – wenn gleich es hier noch keinen „Staat“ gibt – die EU-Richtlinie zum Eltern-„Urlaub“ genannt werden, der eine zwischen den drei europäischen branchenübergreifenden Sozialpartnerorganisationen ausgehandelte Vereinbarung zu Grunde liegt<sup>7</sup>.

Aus dieser Sichtweise (mit dem Staat als institutionellem Kern des politischen Systems) könnte allerdings auch gefolgert werden, daß das politische System damit insgesamt umfassender zu verstehen ist und die gesellschaftlichen Entscheidungsträger und „Mitspieler“ mit umfaßt. Damit läge der Handlungszusammenhang Politik allerdings logisch doch auf einer etwas anderen Ebene als die Subsysteme Wirtschaft, Bildungswesen, Familien und andere. Vor allem wäre zu fragen, ob der Staat tatsächlich nicht mehr tun kann, als „Anstöße“ zu solchen Prozessen des Interessenausgleichs zu geben. Daß er auch dies tun sollte – und künftig vermutlich noch verstärkter als bisher –, dürfte weithin zustimmungsfähig sein.

Aus dem skizzierten, an der Systemtheorie orientierten Politikverständnis folgt ein Ansatz, der familienpolitisch zum Beispiel für das Verhältnis der beiden Subsysteme Familie und Wirtschaft besonders bemerkenswert erscheint: Für die Überwindung struktureller Benachteiligungen von Familien durch die Eigengesetzlichkeiten der Wirtschaft folgt aus dieser Sichtweise heraus, daß die Gefährdung des Subsystems Familie durch negativ zu bewertende externe Effekte, die vom Teilsystem Wirtschaft ausgehen, kaum durch Staat und Politik als vielmehr in erster Linie, in pointierter Ausprägung dieser Sichtweise, sogar allein von dem Funktionssystem Wirtschaft selbst korrigiert werden kann. Dies sollte aber nicht dahin mißverstanden werden, Staat und Politik seien damit völlig aus der Verantwortung entlassen. Solche Korrekturen negativer externer Effekte auf die Familienentwicklung müssen zwar auch vom Subsystem Wirtschaft aus, können aber wohl nicht ausschließlich von dort aus erfolgen. Für Staat und Gesetzgeber bleibt z. B. die Aufgabe, für solche Selbstkorrekturen im Subsystem Wirtschaft günstige Rahmenbedingungen zu setzen und u. U. auch Anreize zu schaffen. Dies liefe dann darauf hinaus, in einer Gesellschaft mit spezialisierten und operativ mehr oder minder geschlossenen Funktionssystemen den ungebremsten Egoismen der Subsysteme seitens der staatlichen Politik sehr viel mehr mittelbar gegenzusteuern und die Einheit der Gesellschaft letztlich doch zu wahren zu suchen.

7 Näheres dazu M. Wingen, a.a.O., S. 412f.



Aus streng systemtheoretischer Sicht gilt alles, was die gesellschaftlichen Funktionssysteme mit ihren Organisationen und Akteuren selbst leisten können, für die Politik des Staates als tabu (Prinzip der horizontalen Subsidiarität als Grundlage der Aufgabenbestimmung). Dazu heißt es z. B. bei H. Willke: „So wie das vertikale Subsidiaritätsprinzip fordert, daß eine hierarchisch übergeordnete Einheit – etwa die traditionelle Politik gegenüber freiwilligen Verbänden – keine Aufgaben usurpiert, welche die nachgeordnete Einheit selbst zu lösen imstande ist, so fordert das horizontale Subsidiaritätsprinzip, daß die Politik als heterarchisch gleichgeordnetes Funktionssystem keine Aufgabe usurpiert, welche von einem fachlich zuständigen (funktional spezialisierten) System selbst wahrgenommen werden kann.“<sup>8</sup> Auf diesem Hintergrund wird damit der Selbstorganisation innerhalb der gesellschaftlichen Teilsysteme eine hohe Bedeutung beigemessen. Während dieses Prinzip der Selbstorganisation, verbunden auch mit entsprechender Eigenverantwortung, als das mit dem Hierarchieprinzip konkurrierende Prinzip besonders betont wird, wird der überkommenen staatlichen Politik – wo immer pauschaliert, wohl doch zu Unrecht – ein von ihr gepflegtes „Mißtrauen gegen Selbstorganisation“ vorgehalten. Die hohe Einschätzung von Selbstorganisation und -steuerung kommt recht pointiert z. B. auch bei B. Eggen<sup>9</sup> zum Ausdruck, wenn es z. B. etwa heißt: „Wie auch andere Systeme in der familialen Umwelt kann die Politik mit ihren Maßnahmen nur anregen zur Selbststeuerung der Familie“, und im Blick auf allgemeine Kriterien eines befürworteten familienpolitischen Programms wird festgehalten, ein solches Programm unterscheide sich insofern von bisherigen politischen Maßnahmen, als es versuche, die Widersprüche der modernen Gesellschaft zu akzeptieren und „durch steuernde Maßnahmen die Selbststeuerung der Systeme anzuregen, um auf diese Weise über die systemspezifische Integration der Widersprüche zum einen deren Normalisierung zu erreichen, zum anderen dadurch die strukturelle Stabilität des jeweiligen Systems zu erleichtern.“ Auch in der Jugendhilfe, die erst recht nach dem KJHG auch wichtige familienbezogene Leistungsbereiche enthält, wird in jüngerer Zeit verstärkt betont, sie sollte – auch in einem prophylaktischen Ansatz – mehr Selbsthilfe und Nachbarschaftshilfe im Umfeld der Familien anregen. Übrigens hebt auch das „Sozialwort“ der beiden Kirchen unter den Chancen und Formen der Solidarität in einer erneuerten Sozialkultur jenseits von Staat und Markt z. B. Formen „assoziativer Selbsthilfe“ hervor, die einen eigenständigen Beitrag zur gesellschaftlichen Wohlfahrt leisten.

Wenn Selbstorganisation (und eigenverantwortliches Handeln) als komplementäre Seite der Operationsweise der Politik gesehen werden, kann es also gleichwohl nicht darum gehen, völlig auf „Selbststeuerung“ umzustellen und gänzlich auf staatliches Tätigwerden zu verzichten; wohl aber ginge es in dieser Sichtweise darum, daß die staatliche Politik einer Erweiterung und Ergänzung bedarf. Die Schwerpunktsetzungen in diesem Zu- und Miteinander werden auch dann ein von Fall zu Fall weiter zu klärendes Problem bleiben. Letztlich läuft diese Perspektive

---

8 H. Willke, a.a.O., S. 308.

9 Familie der Gesellschaft. Kontinuität im Wandel, Ludwigsburg – Berlin 1994, S. 78 und S. 267.

auf ein weiterentwickeltes Politikverständnis hinaus, auf eine neue Ausformung auch von Funktion und Leistung künftiger staatlicher Politik.

Einer kritischen Auseinandersetzung bedarf es aus familienpolitischer Sicht mit der These, wie sie von Vertretern des Theorems selbstreferentieller Systeme (unter Verweis auf eine operative Geschlossenheit und einen ausschließlichen (!) Selbstbezug sozialer Systeme) in besonders zugespitzter Form – nicht ohne erste Wirkung bis in die praktische Politik hinein – vertreten wird, daß nämlich eine zentrale gesellschaftliche Steuerung unmöglich ist, daß eine sinnvolle Implementation politischer Programme sowie von Gesetzen auf die Selbstorganisation und -steuerung dieser Systeme angewiesen ist. Selbstreferenz und Eigendynamik der ausdifferenzierten gesellschaftlichen Teilsysteme lassen danach eine zentrale politische Steuerung durch traditionelle Formen des Rechts immer weniger zu. Für die Selbststeuerung wird dabei in der jüngeren politikwissenschaftlichen Diskussion die Vorstellung der „reflexiven Steuerung“ herausgearbeitet (wobei reflexives Recht als Umsetzung reflexiver Steuerung mit juristischen Mitteln gesehen wird). Eine solche reflexive Steuerung wird im wesentlichen als auf der Selbstreflexion und der Lernfähigkeit innerhalb gesellschaftlicher Teilbereiche beruhend gesehen.

Dieses nicht ohne Kritik gebliebene Steuerungsmodell wird politisch nicht mehr durch Konditional- oder Finalprogramme umgesetzt, sondern durch „Relationierungsprogramme“, die ihrer Natur nach nicht auf Intervention, sondern auf Kompensation ausgerichtet sind, das heißt: Die Steuerung einzelner Sozialsysteme erfolgt lediglich indirekt über Selbstregulierung und eigenes Lernen; das Recht setzt dabei bloße Verfahrens- und Organisationsprämissen für die internen Reflexionsabläufe, enthält sich aber jeder inhaltlichen, materiellen Vorgabe<sup>10</sup>. Es liegt hier nahe, z. B. an die jüngsten familienrechtlichen Neuordnungen im Kindschaftsrecht zu denken, wo Tendenzen eines Rückzugsprozesses des Staates aus normativer Steuerung und Vorgabe des „Richtigen“ (i. S. moralisch verpflichtender Verhaltensvorgaben) auszumachen sind. Den geschiedenen Eltern wird es im wesentlichen überlassen, auf der Grundlage von Selbstreflexion (und u. U. von Lernprozessen) die gemeinsame elterliche Sorge auszugestalten – oder sich auch dagegen zu entscheiden.

Nun scheint sich diese These vom notwendigen Verzicht auf Finalprogramme vornehmlich auf das familiäre Binnenleben zu beziehen, und zwar soweit es um die Möglichkeiten und Grenzen des Rechts (Familienrechts) als Instrument staatlicher Verhaltenssteuerung geht. Hier ist in der Tat festzuhalten, daß die Absicherung der für eine optimale Funktionstüchtigkeit der Familien wichtigen binnenfamilialen Beziehungsstrukturen nur sehr begrenzt durch rechtliche Regelungen von außen möglich ist. Die familienrechtliche Gestaltung der Beziehungen der in der Familie zusammenlebenden Personen muß sich darauf beschränken, durch die Ordnung der personenrechtlichen Rechtsverhältnisse und der aus ihnen entstehenden Rechte und Pflichten der Beteiligten untereinander sowie im Verhältnis zu Dritten einen allgemeinen rechtlichen Rahmen zu schaffen. Für die familienrechtliche Gestaltung der innerfamilialen Beziehungen ist in unserer Sozialordnung die familiäre Lebensgemeinschaft als ein weitestmöglich staats- und damit politikfreier

---

10 Vergl. I. Gerlach, a.a.O., S. 137 (im Anschluß an E. H. Ritter, 1990).

Raum zu respektieren (was nicht ausschließt, daß der Familienrechtsgestaltung auch in der Alltagswirklichkeit von Familien eine gewisse Leitbildfunktion zukommt). Der sozialordnungspolitische wichtige Grundsatz der begrenzten Familienautonomie ist gerade auch in der konkreten Ausgestaltung des rechtlichen Rahmens familialer Binnenstrukturen zu beachten. Deutlich anders sieht es schon aus, wenn man die indirekten Einwirkungen auf die familiäre Leistungsentfaltung in den Blick nimmt, wie sie über die politische Gestaltung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebensbedingungen von Familien erfolgen. Hier wird durch gezielte – wenn auch nicht selten wenig „treffsichere“ – politische Einwirkung auf bedingende Voraussetzungen der familialen Leistungsentfaltung familiales Zusammenleben indirekt erreicht und teils im Wege einer „Rahmensteuerung“ beeinflußt, wobei auch hier wiederum Selbststeuerungstendenzen der Familien und familienpolitische Steuerungsstrategien aufeinandertreffen. An dieser Stelle wird deutlich, wie Familienpolitik als gesellschaftliche Ordnungspolitik immer auch in einem Spannungsverhältnis steht zwischen der Respektierung einer selbstbestimmten familialen Lebensgestaltung und der politischen Gewährleistung der Voraussetzungen, die diese Lebensgestaltung erst mit möglich machen.

Nun stellt sich noch die weitergehende Frage, ob und inwieweit die Auswirkungen der „Eigengesetzlichkeiten“ der gesellschaftlichen Teilsysteme als unabänderliche Gegebenheiten hingenommen werden müssen oder inwieweit aus gesellschaftsordnungspolitischer Sicht eine *Gestaltungsaufgabe* auszumachen ist, für deren Lösung – wie uns wiederum die Systemtheorie signalisiert – freilich nur ein begrenzter Handlungsspielraum bestehen dürfte. Bei vielen Stimmen, die auf die „strukturelle Rücksichtslosigkeit“ von Wirtschaft und Gesellschaft gegenüber der Familie verweisen, bleibt weithin offen, ob man diese Auswirkungen der funktionalen Differenzierung nur hinnehmen oder gar beklagen kann oder aber inwieweit es Möglichkeiten der Gegensteuerung gibt. Hier wird die These vertreten, daß eine Indifferenz der verschiedenen gesellschaftlichen Subsysteme gegeneinander, eine daraus sich möglicherweise ergebende faktische Dominanz etwa des Bereichs Wirtschaft über andere Teilbereiche, also auch eine Tendenz, wonach sich die Wirtschaftswelt der Zukunft u. U. sogar gegen die Familie formieren und die Politik solchen Entwicklungen nur mehr oder weniger ohnmächtig zuschauen könnte, kein unabänderliches Schicksal darstellt. Vielmehr gibt es (neben Gestaltungsgrenzen, die der Politik nicht zuletzt angesichts zunehmender Internationalisierung und Globalisierung der Wirtschaftsbeziehungen gesetzt sind) Möglichkeiten für eine *soziale Ordnungspolitik*, die diese Eigengesetzlichkeiten gesellschaftlicher Teilbereiche bei aller ihrer jeweiligen „Eigenlogik“ bündigt und die einzelnen Bereiche nicht uferlos auseinanderdriften läßt. Soziologische Analysen dürfen auch hier nicht vorschnell normativen Charakter in dem Sinne erhalten, daß festgestellte Entwicklungstrends zum Datum für die Politik werden, die in eine reine „Anpasserrolle“ verwiesen wird. Wenn schon vor zwei Jahrzehnten von einem „strukturellen Ordnungdefizit“ im sozialen Bereich gegenüber Familien gesprochen wur-

de<sup>10a</sup>, so wurde damit auf einen defizitären und deshalb gesellschaftsordnungspolitisch zu korrigierenden gesellschaftlichen Sachverhalt verwiesen. Eine systematische Familienpolitik hat diesen Auftrag, dem ein Anspruch der konstitutiv zum europäischen Gesellschaftsmodell gehörenden Familien entspricht, immer noch mehr einzulösen als bereits erfüllt.

Wichtig erscheint, daß es hier keine Absolutsetzungen aus einem einzelnen Subsystem heraus geben darf. Die Frage ist, welche Rolle hier künftig die Politik – im konkreten Problemzusammenhang eine Familienpolitik – einnehmen kann und sollte. Auch wenn man dem Ansatz, einen Vorrang der Politik gegenüber anderen gesellschaftlichen Teilsystemen radikal in Frage zu stellen, nicht uneingeschränkt folgen möchte, bleibt doch eine – von der Systemtheorie untermauerte – wichtige Einsicht: Der Vorrang der Politik wird in seiner bisherigen Art und seinem bisherigen Ausmaß künftig (gegenüber überkommenen Politikmustern mit einer ausgeprägteren hierarchischen Sonderrolle von Politik und Staat) zurückgenommen werden müssen, ohne aber gänzlich aufgehoben werden zu dürfen. Der bisherige Politikansatz wird nicht überflüssig, aber er bedarf der Ergänzung und Erweiterung. Gerade auch in ihrer Orientierung auf die „Zielgröße“ Gemeinwohl darf auch die staatliche Politik nicht vorzeitig abdanken, wengleich im Blick darauf immer wieder neu nach einem Grundkonsens gesucht werden muß.

Für die Berücksichtigung der Belange der Familien in der vielfach als „postindustriell“ apostrophierten Gesellschaft und für die Überwindung von strukturellen Benachteiligungen von Familien bedeutet dies: Eine Familienpolitik im engeren und herkömmlichen Sinne (insbesondere in der Beschränkung auf den Staat als Träger) reicht immer weniger aus; sie bedarf der Ergänzung aus den verschiedenen gesellschaftlichen Subsystemen heraus sowie mehr noch als bisher der Aktivierung von Elementen, die der Selbststeuerung im eigenen familialen Handlungszusammenhang (Selbstorganisation) dienen. Im Schlagwort von der Familienpolitik als Gesellschaftspolitik ist dies – wenn auch vielleicht nicht ausreichend deutlich – im Grunde seit langem angesprochen. Darüber hinaus bedarf es im Blick auf die Aufgaben der familienbezogenen Politik einer umfassenden sozialen Ordnungspolitik, in der die einzelnen gesellschaftlichen Teilbereiche trotz bzw. gerade wegen aller Eigengesetzlichkeiten aufeinander abgestimmt werden.

Auch in der Systemtheorie wird dieser Aspekt durchaus gesehen. So hält H. Willke<sup>11</sup> in der Auseinandersetzung mit J. Habermas fest, daß für ein systemtheoretisch informiertes Nachdenken über Gesellschaften und ihre Steuerungsprobleme durchaus auch ein „Ordnungsmodell für die Gesellschaft insgesamt, aber auch für ihre Funktionssysteme, ihre Organisationen, ja selbst ihre Primärgruppen (wie Familie)“ zur Debatte stehe, ein Ordnungsmodell, das damit zurechtkomme, daß jeder Akteur in seiner eigenen Sprache, seiner eigenen Perspektive, seiner Autonomie und Eigensinnigkeit zu kommunizieren versuche (und dies gerade in den kritischen Fällen mißlinge). Nur wird vom analytischen Befund her davon ausgegan-

---

10a M. Wingen, Bevölkerungs- und familienpolitische Aspekte der sozialen Frage in entwickelten Industriegesellschaften, in: Zur neuen Sozialen Frage, Schrift des Vereins für Sozialpolitik, NF Bd.95, hrsg. von H. P. Widmaier, Berlin 1978, S. 149 f.

11 Systemtheorie III.: Steuerungstheorie, Stuttgart und Jena 1995, S. 284f.

gen, daß in dieser komplexen Gesellschaft gemeinsame Werte und Normen nicht (mehr) als handlungsbestimmende Orientierungen für die Festlegung kollektiv verbindlicher Entscheidungen zur Verfügung stünden.

Angesichts der genannten politikwissenschaftlichen Positionen ist zu fragen, inwieweit sich eine umfassende soziale Ordnungspolitik in einer Gesellschaft mit möglicherweise noch zunehmender funktionaler Differenzierung wirklich durchsetzen läßt. Es gibt hier bei Licht besehen im Grunde mehr offene Fragen als überzeugende Antworten. Für die künftige Familienentwicklung wird der Aspekt einer solchen Ordnungspolitik, in die auch die Familienpolitik zu integrieren ist, mit teils neuen, erst noch zu entwickelnden Politikmustern insofern von erheblicher Bedeutung sein, als er auf die Notwendigkeit verweist, Handlungszusammenhänge von Subsystemen der Gesellschaft in ihrer Indifferenz zueinander zu überwinden. Dies gilt gerade auch für ein in der Weiterentwicklung befindliches (Familien-) Politikverständnis mit einer deutlichen Relativierung der Fähigkeit des gesellschaftlichen Teilsystems Politik zur direkten Steuerung gesellschaftlicher bzw. familialer Prozesse und mit einem vermutlich wachsenden Gewicht des Prinzips der Selbstorganisation gesellschaftlicher Subsysteme. Allerdings setzt die Entwicklung einer familienorientierten sozialen Ordnungspolitik auch voraus, daß diejenigen politikwirksamen Bestände liberalistischen Denkens überwunden werden, in denen – um es überspitzt zu formulieren – Kinderhaben im Grunde eine unbekannte Größe ist oder, wenn sie vorkommt, dann als reine Privatangelegenheit.

Ein weiterer Gesichtspunkt erscheint in diesem Zusammenhang noch wichtig: Wenn es darum geht, die einzelnen gesellschaftlichen Teilbereiche unter dem Aspekt der Zukunftsfähigkeit von Familien (besser) aufeinander abzustimmen, so kann es sich nicht nur um die Berücksichtigung der elementaren Belange von Familien durch die benachbarten Subsysteme handeln, sondern dem muß die Rücksichtnahme aus dem familialen Handlungszusammenhang heraus auf ebenso elementare Erfordernisse in anderen gesellschaftlichen Teilbereichen entsprechen. Einer „familienfähigen Gesellschaft“ muß also auch, wie es auf eine etwas plakative Formel gebracht werden könnte, die „gesellschaftsfähige Familie“ entsprechen. Im Blick auf das oben besonders angesprochene Verhältnis von Familie und Erwerbsarbeitswelt beispielsweise bedeutet dies: Der Berücksichtigung der Belange der Familien durch eine Familienorientierung der Unternehmenspolitik (insbesondere Personalpolitik) muß umgekehrt auch eine Berücksichtigung von betrieblichen Belangen durch die Familien beziehungsweise ihre Mitglieder entsprechen. Auch das Verhältnis von Wirtschafts- und Familienleben ist ein wechselseitiges; der notwendigen „Familienfähigkeit“ der Wirtschaft muß die notwendige „Wirtschaftsfähigkeit“ der Familien entsprechen.

Für die Schaffung und dauernde Sicherung der für die Zukunft der Familie entscheidenden Rahmenbedingungen ergibt sich aus diesen Überlegungen ein Grundziel, das in Richtung der Sicherung der Eigenständigkeit der zugleich auch gesellschaftsoffenen Familie zu formulieren wäre<sup>12</sup>. Diese Eigenständigkeit von Familien und ihre Gesellschaftsoffenheit widersprechen sich nicht, sondern gehören nach dem hier vertretenen personalen Menschen- und Gesellschaftsverständnis eng zu-

---

12 Dazu im einzelnen M. Wingen, 1997, a.a.O., S. 151 ff.

sammen. Die Öffnung zur Gesellschaft hin ist so ziemlich das Gegenteil von Abkapselung der Familie gegenüber ihrer gesellschaftlichen Umwelt und von „Familienzentrismus“. Ohne eine solche Gesellschaftsoffenheit der Familien würden diese im übrigen auch ihre eigenen Probleme und Bedürfnisse oft nicht richtig wahrnehmen, wie auch die Gesellschaft umgekehrt die Problemlagen von Familien ungenügend einzuschätzen vermöchte, aber auch Tendenzen verstärkt werden könnten, Familien mit Leistungsanforderungen aus der Gesellschaft zu überfrachten.

Die Eigenständigkeit der Familien kann wiederum wesentlich abgesichert werden durch die Förderung von sozialen Netzwerken im örtlichen Umfeld der Familien. Dies gilt nicht nur dort, wo es um die mit Recht besondere Beachtung verdienenden Erziehungsleistungen in der Familie geht, sondern im Grunde im Blick auf die gesamte familiäre Leistungsbreite. So sind Familien – teils auch unabhängig von Sozialschichtzugehörigkeit und besonderen Problemlagen – elementar auf soziale Dienste aus ihrem Umfeld angewiesen; außerfamiliäre Bereiche wie Einrichtungen und Dienste der sozialen und kulturellen Infrastruktur erbringen hier Vorleistungen, die wiederum für eine möglichst gute Aufgabenerfüllung der Familien wichtig oder sogar unentbehrlich sind und teils neuartigen Bedürfnissen von Familien Rechnung tragen. Für eine systematische Familienpolitik erwächst daraus das Ziel, ausreichende – und das heißt auch flächendeckende –, an den tatsächlichen Problemlagen und Bedürfnissen von Familien orientierte Bildungs- und Beratungshilfen sowie familienergänzende soziale Dienste zu gewähren. Deren quantitatives und qualitatives Verhältnis zu den monetären Transferleistungen, die größtenteils nicht zweckgebunden an die einzelnen Familien fließen, wird in der Weiterentwicklung des Sozialstaates auf eine ausgewogene Balance hin zu durchdenken sein. In unserem Gemeinwesen wird diese – bisher auch in der theoretischen Familienpolitikdiskussion im Grunde unzulänglich vorbedachte – Aufgabe nicht gerade erleichtert durch die mit der föderalen Struktur verbundene schwergewichtige Zuordnung der monetären Transferleistungen zur Bundesebene und der familienbezogenen Bildungs- und Beratungshilfen sowie der familienergänzenden sozialen Dienste (bis hin zur Stützung kleinräumiger sozialer Netze im unmittelbaren Familienumfeld) zur Landes- und Kommunalebene, auf der wiederum öffentliche und freie gesellschaftliche Träger kooperieren, nicht selten aber auch konkurrieren.

Die Auseinandersetzung mit den Hintergründen der „strukturellen Rücksichtslosigkeit“ von Wirtschaft und Gesellschaft gegenüber der Familie führt so letztlich zum Überdenken auch der (familien-) politischen Praxis und ihrer Konzepte. Für die Zukunftsperspektiven von Familien erscheint dies wegen der nach wie vor elementaren Bedeutung von politischem Handeln für die Bedingungen, unter denen Familien sich entwickeln (müssen), von besonderer Tragweite. Es ist im Interesse der weiteren Leistungsentfaltung der Familien aufmerksam darauf zu achten, daß Möglichkeit und nachhaltige Wirksamkeit der Familienpolitik, die auf die dauerhafte Absicherung der bedingenden Voraussetzungen dieser familialen Leistungsentfaltung abzielt, in einer sich weiter verändernden Gesellschaft möglichst umfassend erhalten bleiben. Die Steuerungsformen und -bedingungen der Familienpolitik und der Politik überhaupt mögen sich weiter verändern, so etwa in Richtung der „Moderation“ als einer künftigen Kernkompetenz von (staatlichen) Poli-

tiksystemen, gestützt auf möglichst verlässliches Wissen über die Beziehungen zwischen den Komponenten eines interagierenden gesellschaftlichen Gesamtsystems. Aber auch in dieser Funktion bleibt für die staatliche Politik die betonte Orientierung an der Zielgröße Gemeinwohl, das sie vielleicht nicht immer und in jeder Hinsicht garantieren kann, den anderen Funktionssystemen indessen im Blick auf die Einheit der Gesellschaft und die innere Konsistenz und Nachhaltigkeit der (begrenzten) Steuerung des Gesellschaftsprozesses vor Augen halten muß. Soweit dabei etwa im Funktionssystem Familie Elementen der Selbststeuerung verstärkt Raum zu geben sein wird, verlangt dies nicht nur, Selbstorganisation und Eigenverantwortung zu fördern – Eigenverantwortung gilt im übrigen als ein alter Grundsatz gerade in der Familienpolitik –, sondern erfordert auch, von den Rahmenbedingungen her in richtig verstandener Subsidiarität die Voraussetzungen für solche Prozesse dort zu schaffen und dauerhaft zu sichern, wo die einzelnen im familialen Handlungszusammenhang allein überfordert sind und es solidarischer Hilfe bedarf. Bei den voranzutreibenden strukturellen Reformen wird dabei für die (Familien-) Politik stärker noch als bisher die Wechselbeziehung zwischen den Möglichkeiten der Familienentwicklung und der Gestaltung der Rahmenbedingungen des familialen Zusammenlebens ins Zentrum rücken müssen.

Die hauptsächlichen Gesichtspunkte zu dem Aspekt des künftigen Familienpolitikverständnisses mit betonter Rezipierung politikwissenschaftlicher Elemente der Systemtheorie lassen sich etwa wie folgt zusammenfassen:

- Ein immer neu aufgegebenes Weiterdenken der familienpolitischen Handlungsmuster verweist gerade unter den Bedingungen der eingetretenen funktionalen Differenzierung zwischen den relativ eigengesetzlich sich entwickelnden gesellschaftlichen Handlungsbereichen über die bisher ausgebildeten Politikmuster hinaus in Richtung einer Erweiterung und teilweise auch Modifizierung – freilich nicht einfach Ersetzung! – des bisherigen familienpolitischen Handlungsspektrums. Der Staat wird, wie die moderne Systemtheorie eindrücklich zeigt, von einer eher größer gewordenen Begrenztheit seiner direkten Einwirkungen auf die gesellschaftlichen Teilsysteme ausgehen müssen. Dies bildet aber auch eine Herausforderung, neue Formen des Handelns zu erschließen.

- So ist eine verstärkte eigenverantwortliche Selbstorganisation von Familien, insbesondere in ihrem unmittelbaren Umfeld angesagt. Solche Aktivitäten auf der kleingruppenhaften Ebene der Familien hat es immer schon gegeben, sie dürften künftig aber eine noch größere Bedeutung erlangen. Insoweit können auch politikbezogene Ansätze der Systemtheorie dazu ermuntern, häufig zu wenig beachtete oder verschüttete Bestände familienpolitischen Denkens neu zu justieren und in die familienpolitische Praxis umzusetzen. Die Träger staatlicher (und kommunaler) Familienpolitik werden verstärkt darüber nachdenken müssen, wie sie Selbststeuerungsprozesse im Teilsystem Familie wirksam fördern können. Ein mit familialer Selbstorganisation verknüpftes eigenverantwortliches Handeln gilt (schon bisher) als unaufgebbare Entsprechung zur Familienpolitik und als eine Bedingung deren Wirksamkeit. Ein Appell an die Eigenverantwortung muß allerdings solange ein ideologisch aufgeladenes Unterfangen bleiben, wie nicht durch eine an richtig ver-

standener Subsidiarität orientierte Politik die Voraussetzungen von außen geschaffen sind, eigenverantwortlich handeln zu können.

- Nachdrücklicher als bisher meist der Fall gilt es zu unterstreichen, daß ein gesellschaftliches Teilsystem wesentlich mitverantwortlich (oder u. U. erstverantwortlich) dafür ist, daß von ihm ausgehende negativ zu bewertende externe Effekte auf benachbarte Teilsysteme aus seinem eigenen Handlungszusammenhang heraus korrigiert werden („Verursacherprinzip“) oder durch prophylaktische Ansätze möglichst von vornherein gar nicht erst entstehen. Im familienpolitischen Handlungsfeld rückt hier insbesondere die für die künftige Familienentwicklung als zentral anzusehende Lösung des Problems der besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie insofern ins Blickfeld, als eine eigenständige unternehmerische Familienpolitik (darunter eine familienorientierte Personalpolitik) als Teil moderner Unternehmenspolitik zu spezifischen Aktivitäten herausgefordert ist. Auch diese Sichtweise ist keineswegs neu; der Betrieb als Träger von autonomer Familienpolitik wurde schon vor über 30 Jahren in das gedankliche Konzept einer systematischen Familienpolitik integriert<sup>13</sup>, und in den vergangenen Jahren haben nicht wenige Unternehmen bemerkenswerte Ansätze einer familienorientierten Unternehmenspolitik entwickelt. Noch aber fehlt dem die nötige Breitenwirkung und Nachhaltigkeit, und nicht selten wird auch die Legitimationsgrundlage nicht ausreichend gesehen<sup>13a</sup>.

- Solche Selbstkorrekturen aus gegenüber dem Familiensystem abgegrenzten – wie die grenzüberschreitenden externen Effekte auf die Familien zeigen, gleichwohl nicht abgeschotteten – benachbarten gesellschaftlichen Teilsystemen heraus bedürfen zur Breitenwirkung in der Regel entsprechend günstiger Rahmenbedingungen, die zu schaffen eine Aufgabe des Handlungssystems der staatlichen und kommunalen Politik bildet. Hier kommen im Konfliktfeld Familie und Beruf u. U. auch wirtschaftliche Anreize für im Markt operierende Unternehmen in Betracht, familienorientierte Regelungen vorzusehen, ohne die eigene Wettbewerbsfähigkeit und die Erreichung der Unternehmensziele zu beeinträchtigen. Mit solchen wirtschaftlichen Anreizen, aber auch mit einer überzeugenden Verdeutlichung von die eigene wirtschaftliche Leistungsfähigkeit steigernden Effekten familienorientierter betriebspolitischer Maßnahmen werden die Entscheidungsträger gleichsam an den für ihr Handlungsfeld primär maßgebenden Handlungskriterien „abgeholt“.

- Eine noch zunehmende Bedeutung dürfte das Instrument der Kommunikation gewinnen (unter der aus Gründen der sprachlichen Verständigung das Instrument

---

13 So vom Verf. in: Familienpolitik – Ziele, Wege und Wirkungen, 2. Aufl., Paderborn 1965, S. 178 ff.

13a Aus jüngerer Zeit sei dazu auf die Ergebnisse eines größeren Forschungsprojekts (der Gem. Hertie-Stiftung) verwiesen, die ihren Niederschlag auch in konkreten Handlungsorientierungen für eine familienbewusste Personalpolitik als Teil der Unternehmenspolitik gefunden haben. Vergl.: Mit Familie zum Unternehmenserfolg. Impulse für eine zukunftsfähige Personalpolitik, Gem. Hertie-Stiftung Frankfurt a.M., 1998 (Bachem Köln).



Geld nicht mitgefaßt werden sollte), und zwar besonders zwischen Trägern staatlicher (und kommunaler) Familienpolitik und gesellschaftlichen Entscheidungsträgern, aber auch zwischen dem politischen System und den Familien selbst, beziehungsweise deren legitimen Sprechern (Familienorganisationen). Der hier notwendige Dialog setzt Lernfähigkeit auf beiden Seiten voraus oder sollte sie jedenfalls voraussetzen, wenn er gelingen soll. Neu ist auch dieses Handlungsmuster nicht, wie beispielhaft der Hinweis auf die schon in den 60er Jahren erfolgte Aufnahme von Vertretern spezieller Familienorganisationen in ministerielle Beratungsgremien (was später zugunsten einer sauberen Trennung zwischen wissenschaftlicher Beratung und Gedankenaustausch mit Familienvertretungen aufgegeben wurde) verdeutlichen mag, ferner der Anfang der 70er Jahre relativ großangelegte Dialog der staatlichen Familienpolitik auf Bundesebene mit familienbezogen arbeitenden Verbänden, die Einrichtung einer ständigen „Familienkonferenz“ im Anschluß an das Internationale Jahr der Familie (1994) oder die jahrzehntelange Arbeit des Deutschen Familiengerichtstags speziell im Feld des Familienrechts. Gleichwohl verdient dieser Ansatz deshalb noch verstärkte Aufmerksamkeit, weil dadurch die unterschiedlichen gesellschaftlichen Teilsysteme wechselseitig ein besseres Verständnis für die je spezifischen Handlungskontexte, Problem- und Interessenlagen gewinnen können.

- Die von der modernen Systemtheorie unterlegte Einsicht in die Begrenztheit staatlichen Handelns angesichts der funktionalen Differenzierung erschwert sicherlich eine problemangemessene Hilfe für die Familie. Diese Hilfe dürfte aber um so schwerer sein, je ausschließlicher im gedanklichen Ansatz von der Systemtheorie und ihrem Staats- und Gemeinwohlverständnis ausgegangen wird. Dieser Ansatz, der im Kern eine soziologische Analyse ist, steht in der Gefahr, in einer (zu) pointiert funktionalistischen Betrachtungsweise von Gesellschaft offenbar ohne Rückgriff auf die Postulierung und Statuierung gemeinsamer Werte und Normen auch dort auskommen zu wollen, wo es um eine auf der sozialwissenschaftlichen Analyse (mit) aufbauende politische Gestaltung gesellschaftlichen Zusammenlebens geht. Hier bleibt zu fragen, wie dies bei politischem Handeln, das stets ein Handeln nach Maßgabe von Werten ist, wirklich gelingen könnte. Der Übergang von (zumindest wertfrei gewollter) soziologischer Analyse und Ringen um die (ebenfalls gewollte) „Einheit der Gesellschaft“ bleibt bei dem zugrunde liegenden Staats- und Gemeinwohlverständnis eher vage. Hier ist sehr viel eher F. X. Kaufmann<sup>14</sup> zuzustimmen, wenn er auf die Frage nach den Bedingungen und Folgen eines geordneten und zugleich freiheitlichen Zusammenlebens der Menschen auf mehrere „Teilantworten“ verweist, die von den einzelnen Positionen, von denen aus sie gegeben werden, oft als die „eigentliche Antwort“ verabsolutiert würden, jedoch nur in ihrer wechselseitigen Komplementarität in etwa den komplexen Integrationsmodus moderner Gesellschaften erkennen ließen.

- Bei aller funktionalen Differenzierung im Prozeß der gesellschaftlichen Entwicklung wird auf eine die einzelnen Teilsysteme übergreifende soziale Ord-

---

14 Was hält die Gesellschaft zusammen? In: Frankfurter Allgemeine Zeitung von 1997.

nungspolitik nicht verzichtet werden können. Für die Familienpolitik bedeutet dies: Auch sie ist in eine solche übergreifende soziale Ordnungspolitik zu integrieren, wodurch die Nachhaltigkeit familienpolitischen Handelns wesentlich gefördert wird. Diese soziale Ordnungspolitik hat einem ungebremsten Egoismus der Subsysteme gegenzusteuern und das Gemeinwohl der Gesamtgesellschaft als verpflichtende „Zielgröße“ immer wieder sichtbar zu machen. Für die gesellschaftliche Grundeinheit Familie muß dabei eine relativ große „Gemeinwohlnähe“ um so mehr herausgestellt werden, als – wie die jahrzehntelange politische Erfahrung hinsichtlich der problemangemessenen Berücksichtigung der Familienbelange zeigt – die Verwirklichungschancen einer Interessenberücksichtigung tendenziell um so geringer sind, je allgemeiner dieses Interesse ist, und zwar deshalb, weil es mit immer mehr Partikularinteressen in Widerstreit tritt und schließlich keinen organisierten gesellschaftlichen Anwalt mehr findet, der sich für die Realisierung einsetzt. Diese übergreifende soziale Ordnungspolitik ist im übrigen im Grunde ebenso unteilbar wie der von ihr zu steuernde Sozialprozeß selbst, dessen gedanklich ausgegliederte „Teilbereiche“ tatsächlich nur Teilaspekte des einen Sozialprozesses sind und allesamt in einem Interdependenz-Verhältnis zueinander stehen.

- Für die Weiterentwicklung der familienpolitischen Handlungsmuster erscheint der ständige Kontakt mit der familienwissenschaftlichen Analysetätigkeit im Blick auf den Strukturwandel der Familien und ihres Umfeldes (sowie im Blick auf die Leistungsentfaltung von Familien in diesem sich wandelnden Umfeld) aber auch die politikwissenschaftliche Diskussion über die sich weiter verändernden Bedingungen staatlicher Steuerung im allgemeinen und familienpolitische Möglichkeiten und Grenzen im besonderen. Familienpolitik wird auch in Zukunft mehr denn je auf begleitende sozialwissenschaftliche Beratung und kritische Reflexion des tatsächlich Bewirkten angewiesen sein. Allerdings ist es nicht so, daß nur von der sozial- und familienwissenschaftlichen (einschließlich der politikwissenschaftlichen) Arbeit her Anstöße an die praktische Politik ausgehen. Vielmehr kann – in einem beinahe unaufhebbaren Wechselspiel – auch umgekehrt familienpolitische Theorie unmittelbar aus der Reflexion familienpolitischer Praxis erwachsen<sup>15</sup>. Das familienpolitikwissenschaftliche Denken folgt dann dort in einem gewissen Grade dem praktisch-politischen Handeln und greift das, was Politiker aus einem oft erstaunlichen Instinkt für das Problemangemessene tun, nachdenkend auf und deutet es vertiefend. So kann familienpolitische Theorie auch aus der familienpolitischen Praxis erwachsen. Das muß nicht notwendig die schlechteste Theorie sein.

---

15 Siehe auch M. Wingen, Konsequenzen des UN-Jahres der Familie: Sechs Thesen zu den Perspektiven künftiger Familienpolitik, in: U. Gerhardt, St. Hradil, D. Lucke und B. Nauck (Hrsg.), Familie der Zukunft, Opladen 1995, S. 48.

## Zukunftsperspektiven der Familie und der Familienpolitik

Zusammenfassend seien zu Zukunftsperspektiven der Familie und der Familienpolitik fünf Aspekte festgehalten:

1. Familien (in ihren unterschiedlichen äußeren Erscheinungsformen) standen immer schon und stehen weiterhin als Teil der Kultur in engen Wechselbeziehungen zum gesamtgesellschaftlichen Wandel und werden auch künftig auf Grund dessen mit neuen sozialen Anforderungen konfrontiert sein. Unsere Gesellschaft und unser Gemeinwesen werden sich auch im neuen Jahrhundert auf wesentlich durch Elternschaft konstituierte Familien gründen, wenn auch auf Familien mit gegenüber der „bürgerlichen Familie“ deutlich veränderten sozialen Strukturen und größerer Vielfalt unterschiedlicher Formen familialen Zusammenlebens. Die Bewahrung des Sinngehalts und Kerns von Familie bedingt dabei einen ausreichend flexiblen Umgang mit ihren äußeren Erscheinungsformen. Aus der gesamten Leistungsbreite von Familien wird vor allem deren elementarer Beitrag zur Sozialisation und wirtschaftlichen Versorgung der Heranwachsenden auch künftig, soweit absehbar, unentbehrlich bleiben. Allerdings wird das Familienmodell, in dem familiales Zusammenleben sich in Verknüpfung mit der früheren Versorgung darstellte, immer weniger strukturbestimmend sein, das heißt: Die überkommene Familienform mit fester geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung zwischen den Eltern und Versorgung der Frau auf der Grundlage der Ehe wird weitgehend abgelöst werden durch ein familiales Zusammenleben in unterschiedlichen Formen der Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern und einer weniger strengen durchgängigen Ausprägung seines Ehebezugs.

2. Wir haben es nicht eigentlich mit einem Problem des Verfalls der Familien und ihres Zusammenbruchs zu tun, sondern weit mehr mit Problemen der Anpassung an neue gesellschaftliche Bedingungen und der Verarbeitung neuer Wertorientierungen der Familienmitglieder. Die Anpassungsprobleme werden sich nicht vermeiden und in mancher Hinsicht auch nicht immer glatt und völlig konfliktfrei lösen lassen (wie z. B. die Möglichkeiten und Grenzen der besseren Vereinbarkeit von Familie *und* Beruf für Mann *und* Frau zeigen). Aber sie lassen sich wesentlich abschwächen, wenn Staat und Gesellschaft die Familien dabei nicht allein lassen. Diese wären ohne staatliche und gesellschaftliche Hilfen überfordert. Den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Auswirkungen des gesellschaftlichen Wandels kann nicht „nachhaltig“ durch individuelle Anstrengungen allein begegnet werden – so notwendig diese auch sind und bleiben. Deshalb sind strukturelle Reformen angesagt, bei denen die (Familien-) Politik stärker die Wechselbeziehung zwischen den Möglichkeiten der Familienentwicklung und der Gestaltung der Rahmenbedingungen des familialen Zusammenlebens zu berücksichtigen hat.

3. Die Leistungen von Familien für die Personwerdung des einzelnen und ihre Vor-Leistungen für die größeren Gemeinschaften und die Gesamtgesellschaft in der Erfüllung gesellschaftlicher Funktionen können künftig immer weniger als

selbstverständlich vorausgesetzt werden. Elternschaft wird auch in der Biographie des verheirateten Menschen nicht mehr so selbstverständlich sein wie in der Vergangenheit. Auf- und Erziehen von Kindern könnte in der Sprache der Theorie der öffentlichen Güter immer mehr Elemente eines „öffentlichen Gutes“ annehmen und zumindest als ein „Mischgut“ angesehen werden müssen. Dies wird seinen Preis haben, der durch eine durchgreifende gesellschaftliche Aufwertung der Elternarbeit zu entrichten sein wird. Dazu gehört auch eine angemessene einkommenspolitische Berücksichtigung der – in der Regel langfristigen – Übernahme von Elternverantwortung, wobei die Familien selbst organisieren sollten, wie die Familienarbeit (zusammen mit der Erwerbsarbeit) in gleichberechtigungsorientierter Sicht möglichst ausbalanciert zwischen den Partnern verteilt wird. Hier werden (die Zukunft des Sozialstaats betreffende) Eingriffe in vermeintlich als nicht antastbar angesehene Einkommenszuwächse im Nicht-Familien Sektor zugunsten von Umschichtungen in den Familien Sektor unumgänglich sein. Dies dürfte allerdings unter den Bedingungen der real existierenden parlamentarisch-repräsentativen Demokratie sicherlich tendenziell dadurch erschwert werden, daß Familien mit (mehreren) Kindern zum jeweiligen Zeitpunkt stets eine Minderheit der Wahlberechtigten darstellen, auch wenn sie für nachwachsende, die Zukunft sichernde, aber noch stimmrechtslose Generationen unmittelbar Verantwortung übernommen haben.

4. Die Familie auf der sozialinstitutionellen Ebene und die Familien in ihren verschiedenen Erscheinungsformen in der Alltagswirklichkeit werden um so mehr eine um so bessere Zukunft haben, je nachhaltiger eine grundwerteorientierte Familienpolitik und eine umfassende soziale Ordnungspolitik, die die gesellschaftlichen Teilbereiche in ihren „eigengesetzlichen“ Weiterentwicklungen in Schach hält, ihnen Zukunft geben. Das setzt allerdings voraus, daß diejenigen politikwirksamen Bestände liberalistischen Denkens überwunden werden, in denen Kinderhaben im Grunde als reine Privatangelegenheit gilt.

5. Das zu den Zukunftsperspektiven der Familienentwicklung gehörende Weiterdenken der familienpolitischen Handlungsmuster verweist unter den Bedingungen der eingetretenen funktionalen Differenzierung zwischen den relativ eigengesetzlich sich entwickelnden gesellschaftlichen Handlungsbereichen in Richtung einer Ergänzung und Modifizierung – nicht Ersetzung – bisheriger Politikansätze, und zwar zum einen in Richtung einer verstärkten eigenverantwortlichen Selbstorganisation im familialen Handlungszusammenhang, insbesondere im unmittelbaren Familienumfeld, und zum anderen in Richtung von Strategien und Maßnahmen in nichtfamilialen Handlungszusammenhängen (gesellschaftlichen Subsystemen), mit denen diese versuchen, ihre externen Effekte, die für das Zusammenleben und die Leistungsentfaltung von Familien negativ zu bewerten sind, von sich aus zu korrigieren oder durch prophylaktische Ansätze von vornherein gar nicht erst entstehen zu lassen. Hier wird im Subsystem Wirtschaft gerade auch einer eigenständigen unternehmerischen Familienpolitik besondere Bedeutung beizumessen sein. Solche Initiativen bedürfen zu ihrer Breitenwirkung in der Regel entsprechender Rahmen-