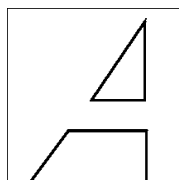


Familien und Familienpolitik
zwischen Kontinuität und Wandel -
50 Jahre Bundesfamilienministerium

Max Wingen

Sankt Augustin 2003



Konrad
-Adenauer-
Stiftung

*Wissenschaftliche Dienste/
Archiv für Christlich-Demokratische Politik
der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
Rathausallee 12
53757 Sankt Augustin
Tel. (02241) 246210
Fax: (02241) 246669
E-Mail: zentrale-wd@kas.de
URL: www.kas.de*

ISBN 3-933714-76-1

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, die mit bedacht werden sollten, wenn es gilt, aus den vorliegenden Erfahrungen für die verantwortliche Gestaltung einer künftigen familienbezogenen Gesellschaftspolitik zu lernen.

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 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 war, wie aus dokumentierten Schriftwechseln sehr deutlich hervorgeht, anfangs auch innerhalb der Regierungsparteien nicht unumstritten. Vor der Entscheidung von Bundeskanzler Konrad 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 Hermann Ehlers unter dem 19. Oktober 1953 den Teil seiner Regierungserklärung vom 20. Oktober 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 aus der Regierungserklärung hervorgeht.¹ 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. Oktober 1953² zu diesem „sehr ernstesten 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. November 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 vermutlich dadurch beweisen, dass es Aktenbündel zu den anderen Ministerien schicke, eine derartige Kritik sei im Hinblick auf Art. 65 des GG 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.“³ Gewisse Auseinandersetzungen innerhalb der Bundesregierung gab es dann im Zusammenhang mit

1 Der das neu einzurichtende Ministerium dokumentierende Teil der Regierungserklärung ist dokumentiert in der Arbeit von Max Wingen: Vierzig Jahre Familienpolitik in Deutschland – Momentaufnahmen und Entwicklungslinien. Zugleich ein Beitrag zu 40 Jahren Bundesfamilienministerium, Graf-schaft 1993, S. 85.

2 Vgl. Adenauer. Teegespräche 1950–1954, bearb. von H. J. Küsters, Adenauer. Rhöndorfer Ausgabe, hrsg. von R. Morsey u. H.-P. Schwarz, Berlin 1984, S. 491.

3 Vgl. Adenauer. Briefe 1953–1955, bearb. von H. P. Mensing, Adenauer. Rhöndorfer Ausgabe, hrsg. von R. Morsey u. H.-P. Schwarz, Berlin 1995, S. 48. Eine Antwort von Minister Schäffer konnte nicht nachgewiesen werden.

einer von Wuermeling Ende 1955 vorgelegten Denkschrift zum Familienlastenausgleich („Erwägungen zur gesetzgeberischen Verwirklichung“)⁴, in der eine Ausweitung des gesetzlichen Kindergeldes, das ab Anfang 1955 zunächst nur ab dem dritten Kind eingeführt worden war, auf das zweite Kind gefordert wurde. Hierzu gab es Vorhaltungen gegenüber dem Familienminister von 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. 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.“⁵

Einige Jahre später gab es anlässlich des 8. Bundesparteitages der CDU in Kiel (1958) eine starke Verstimmung Wuermelings über das vom damaligen Bundestagspräsidenten Eugen Gerstenmaier gehaltene Referat „Staatsordnung und Gesellschaftsbild“, das für ihn als Absage an weitere wirtschaftliche Hilfe für die Familie verstanden werden könne, so dass er geklärt wissen wollte, 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.“⁶

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 wie-

4 In Auszügen dokumentiert in: Max Wingen, Vierzig Jahre Familienpolitik (Anm. 1), S. 97ff.

5 Adenauer. Briefe 1955–1957, bearb. von H. P. Mensing, Adenauer. Rhöndorfer Ausgabe, hrsg. von R. Morsey u. H.-P. Schwarz, Berlin 1998, S. 429.

6 Adenauer. Briefe 1957–1959, bearb. von H. P. Mensing, Adenauer. Rhöndorfer Ausgabe, hrsg. von R. Morsey u. H.-P. Schwarz, Paderborn 2000, S. 450.

der 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“: Er verwies darauf, dass die Familie längst im Aufgabenspektrum der klassischen Ressorts stehe und ein zusätzliches „Familienbefestigungsministerium“ bzw. ein „moralisches Überwachungsministerium“ im Dienste der Familie im Grunde verfehlt erscheine; andererseits sprach er sich nicht gegen eine ministerielle Institution mit einer echten Zuständigkeit für familienpolitische Fragen aus. Als eine solche wichtige Aufgabe erschien ihm z.B. die „Koordinationsleistung 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, die sich etwa aus Gesetzgebungszuständigkeiten ergeben kann. Dies erforderte dann aber eine Ausgliederung und Verselbständigung von Aufgaben in einem besonderen Ressort, was 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“. ⁷

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 Ju-

⁷ Siehe Max Wingen, Vierzig Jahre Familienpolitik (Anm. 1), S. 9ff.

gendfragen (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 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 auf der einkommensteuerrechtlichen Schiene laufenden Familienlasten- bzw. Familienleistungsausgleich im engeren Sinn verkürzt wurde, die nunmehr auf das Finanzministerium überging). Allmählich setzte sich die Auffassung durch, dass Familienpolitik als gesellschaftliche Querschnittspolitik zu verstehen sei, die quer durch die verschiedenen Sachbereiche und damit verschiedenen Ressortzuständigkeiten hindurchragt und als solche nicht auf die Bundesebene beschränkt ist [s. dazu unten Ziff. (4), (5) und (9)], sondern unterschiedliche politische Entscheidungsebenen betrifft. 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 Ver-

gangenheit 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.⁸ Sie ist zugleich in ihren wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen 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 möglichstste 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 be-

⁸ Zur Geschichte der Familienpolitik in der alten Bundesrepublik wie auch im wiedervereinigten Deutschland siehe auch den Art. Familienpolitik in: Lexikon der Christlichen Demokratie in Deutschland, hrsg. von W. Becker, G. Buchstab, A. Doering-Manteuffel u. R. Morsey, Paderborn u.a. 2002, S. 521ff. – Zum Gesamtsystem vgl. Max Wingen: Familienpolitik – Grundlagen und aktuelle Probleme, Bundeszentrale für pol. Bildung Bonn 1997 und als UTB-Bd. Nr. 1970 Stuttgart 1997.

nachbarten politischen Sachbereichen und gegenwärtig als Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend – einen inzwischen festen Standort gewonnen, so dass im Herbst 1993 unter der Bundesministerin für Familie und Senioren Hannelore Rönsch das 40jährige Bestehen des Ministeriums gewürdigt werden konnte.⁹ 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 wegzudenken sein.

In Orientierung an den Elementen der Kontinuität wie auch des Wandels, die sich für die Familienpolitik in Deutschland gleicherweise ausmachen lassen, sollen auf dem Hintergrund der für unsere Sozialordnung konstitutiven Wertentscheidungen im Folgenden *zwölf Grundsatzthesen* zum Stellenwert von Familie und Familienpolitik vorgestellt und kurz begründet werden.

Aus Erfahrung Zukunft gestalten – zwölf Grundsätze

(1) Familie und Familienpolitik zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Familie wird auch von den nachwachsenden Generationen als hoher Wert geschätzt. Wenn man den Ergebnissen des Eurobarometers glauben darf, stellen Familien sogar einen *Schlüsselwert* dar. 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 Wohlfahrt der Menschen gerichtetes Ordnungshandeln darstellt. Demgegenüber gehört auf Seiten der tatsächlichen 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). Neben anerkennenswerten „handgreiflichen“ Taten und Leistungen treten nur zu oft rein verbale Beteuerungen (in den berühmten „Sonntagsreden“). Diese Situation ist schon vor einem Vierteljahrhundert mit dem Hinweis auf ein

⁹ Siehe dazu BMFuS (Hrsg.), 40 Jahre Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Rückblick/Ausblick (Festschrift), Neuwied u.a. 1993.

„strukturelles Ordnungsdefizit“ im sozialen Bereich im Blick auf Familien zu charakterisieren versucht worden;¹⁰ in Orientierung an der jüngeren Systemtheorie ist sie in der von Franz-Xaver 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.

Familie steht an der Nahtstelle von „Privatem“ und „Öffentlichem“; das macht Familienpolitik zu einem so diffizilen Unterfangen. Es führt allzu leicht dazu, Familie als rein private Angelegenheit einzustufen. Maßgebliche Strukturfehler und Defizite, wie sie über unterschiedliche Handlungsfelder hinweg aus familienpolitischer Sicht konstatiert werden müssen, entspringen offensichtlich einem *betont „individualistischen“* Denkansatz. Dieser Denkansatz geht weniger von der *Person* als einem Einzel- und Gemeinschaftswesen aus als vielmehr betont von einem mehr oder weniger isolierten Einzelnen mit seinen Individualinteressen. Eine 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 tendenziell vorhandene individualistische, (zu) wenig gemeinschaftsorientierte Lebenseinstellungen begünstigen. Hinter solchen auch politikwirksamen Tendenzen verbirgt sich eine die *personale* und das heißt auch gemeinschaftsgebundene Dimension des Menschen ausblendende ideologische Position, der sich das Verständnis für familienpolitische Grunderfordernisse von vorneherein weitgehend verschließen muss.

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, für die ein absoluter Autonomieanspruch reklamiert wird, erscheint hier mehr oder weniger

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

ausschließlich als Intimgruppe, die weitgehenden Verzicht auf politischen Gestaltungs- und Regulierungsbedarf hinsichtlich der familialen Lebenslagen zu rechtfertigen scheint. 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. Zwar sind die Entscheidungen der einzelnen für oder gegen Kinder eine hochpersönliche Entscheidung – und müssen es, auch unter noch so schwierigen demographischen Problemlagen, bleiben; in ihren objektiven Konsequenzen sind sie jedoch gesellschaftlich in hohem Maße (gemeinwohl-)relevant. Es gibt sogar gute Gründe dafür, den Familienbelangen eine besondere „Gemeinwohlnähe“ zuzusprechen.

Diese problematischen Denkstrukturen sind keineswegs neu. Schon Ende der 50er Jahre treffen wir im Rahmen der Diskussionen um den Familienlastenausgleich auf eine besonders pointierte Stellungnahme des Bundes der Steuerzahler, die dies belegt: Die materielle Schlechterstellung der Mehrkinderfamilie wird als im Grunde gar nicht existent zu erweisen versucht, und zwar mit der Feststellung, dass das kinderlose Paar und das Ehepaar mit Kindern, gleiches Einkommen unterstellt, materiell gleichgestellt seien, verschieden sei nur die *Art der Einkommensverwendung*. Hinter dieser Betrachtungsweise steht im Grunde die Auffassung, das Aufziehen der nächsten Generation sei ein privates „Hobby“, ein durch „privates Glück“ bereits ausgeglichenes „Privatvergnügen“, und die damit verbundenen finanziellen Belastungen berührten ausschließlich die private Sphäre des einzelnen. Ihr liegt der grundlegende Irrtum zugrunde, dass die Einkommensverwendung des einzelnen für die Allgemeinheit ohne Bedeutung sei oder doch das Aufziehen von Kindern zumindest von keiner größeren Bedeutung als jede andere Art der Einkommensverwendung. Indessen stellt letztere als solche bereits einen *sozial* in hohem Maße *relevanten* Vorgang dar. Hier wird ein die gesamte familienpolitische Diskussion immer wieder einmal kennzeichnender Einfluss von gesellschaftsphilosophischen Grundsatzwerturteilen sichtbar, ohne dessen Berücksichtigung manche familienpolitischen (Denk-)Blockaden gar nicht ganz zu verstehen wären. Insgesamt wird hier ein zu wenig gesellschaftliches,

zu einseitig vom Individuum ausgehendes Denken sichtbar, das die Gesichtspunkte, die für die Funktionstüchtigkeit der Familien als gesellschaftlicher Grundeinheiten zu berücksichtigen sind, gar nicht zu erfassen vermag.

Damit ergibt sich als ein erster Grundsatz: Im gesellschaftspolitischen Umgang mit Familie gilt es, den gesellschaftstheoretischen Fundamentaltirrtum zu vermeiden, Familie mit der Übernahme von Elternverantwortung einseitig als eine private Angelegenheit anzusehen; Kinderhaben ist keine reine Privatangelegenheit.

(2) Wandel familialer Lebensformen

Familien sind der Weiterentwicklung der Wertorientierungen in der Gesellschaft nicht nur ausgesetzt, sie sind auch selbst mit Träger solcher Veränderungen. Seit geraumer Zeit sind deutliche Wandlungen in den Familienstrukturen und Tendenzen einer Ent-Institutionalisierung und einer schon angesprochenen Individualisierung (die nicht notwendig eine individualistische Grundorientierung bedeuten muss) 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 aber auch, dass Familienpolitik sowohl Institutionenschutzpolitik als auch Familienmitgliederpolitik sein muss; beide Aspekte dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden, was in tagespolitischen Auseinandersetzungen nicht selten geschieht.

Familienpolitik als gesellschaftliche Ordnungspolitik muss auf der einen Seite die *unterschiedlichen Formen familialen Zusammenlebens* sehen und darf nicht einzelne Formen ausgrenzen. 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 verheirateten Eltern mit (u.U. auch in die

Ehe eingebrachten) Kindern auf die – zahlenmäßig allerdings deutlich angewachsene – Gruppe der Alleinerziehenden sowie die nichtehelichen Familien. Bezogen auf die Kinder und deren veränderten Lebensverhältnisse ergibt sich nach den Ergebnissen der dritten Welle des *Familiensurvey*, der größten gegenwärtig verfügbaren repräsentativen Datenquelle in Deutschland zum Wandel der familialen Lebensformen,¹¹ folgendes Bild: Die große Mehrheit der Kinder wächst nach wie vor bei ihren Eltern in einer ehebezogenen Familie auf, und zwar über 80% der Kinder in den alten Bundesländern und etwa 70% in den neuen Ländern. Dauerhaft lebten 10% der Kinder in den alten und 20% der Kinder in den neuen Ländern mit einem alleinerziehenden Elternteil. (Bei den 16–17-jährigen waren es 15% in den alten und 19% in den neuen Ländern.) Gegenüber dem Ende der 1980er Jahre (1988) bedeutet dies immerhin eine Verdoppelung des Anteils der mit einem alleinerziehenden Elternteil lebenden Kinder in den alten Ländern und fast eine Verdreifachung in den neuen Ländern. Der Anteil der Kinder mit nicht miteinander verheirateten Eltern (nichteheliche Familien) lag in den alten Ländern bei 5% (2% in 1988), in den neuen Ländern bei 18% (5% in 1988). Wie sich zu der Entwicklung der Lebensformen und -verläufe insgesamt ergibt, sind die Partnerschaftsverläufe zwar wechsellvoller und die Lebensmuster vielfältiger geworden, doch hat die „Pluralisierung“ offenbar auch ihre Grenzen. Nach dem Survey hat eine „Neuanordnung der Familien- und Partnerschaftsbiographien stattgefunden“.

Der Staat hat zu respektieren, wenn Eltern nicht heiraten, wie das Bundesverfassungsgericht schon vor Jahren festgehalten hat. Sehr wohl aber kann und sollte die Familienpolitik zum Ausdruck bringen, dass bestimmte Strukturen familialen Zusammenlebens als besonders günstig für eine optimale Leistungserbringung insbesondere im Blick auf den Sozialisationsprozess des Kindes angesehen werden können. Demgemäß darf sie die *ehebezogene Familie* als besonders 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.

11 Partnerschaft und Familiengründung. Ergebnisse der dritten Welle des Familien-Survey, hrsg. von W. Bien u. J.-H. Marbach, DJI Familien-Survey Bd. 11, Opladen 2003. (Im Unterschied zu den früheren Wellen sind auch deutschsprachige Ausländer aufgenommen.)

Daraus ergibt sich ein zweiter Grundsatz: Familienpolitik darf nicht einzelne Formen familialen Zusammenlebens ausgrenzen. Das darf sie aber nicht daran hindern, deutlich zu machen, dass bestimmte Familienstrukturen, nämlich Eltern-Kinder-Gemeinschaften mit der Absicherung durch das Rechtsinstitut der Ehe, besonders günstig im Blick auf die Entwicklung des Kindes anzusehen sind.

(3) Elterliche „Investitionen in Kinder“ anerkennen

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.¹² Schon der erste, unter dem Bundesminister und späteren Vorsitzenden der Konrad-Adenauer-Stiftung Bruno Heck vorgelegte Familienbericht der Bundesregierung (von 1968) sprach – noch ohne den Hintergrund der Diskussion um das „human capital“ – im Zusammenhang mit den Fragen des FLA bereits von den dringend erwünschten „sozialen Investitionen in den Menschen“ (S. 8). Unlängst hat eine Untersuchung der Alfred-Herrhausen-Gesellschaft für internationalen Dialog gezeigt, mit welcher großer Bedeutung die Elternerziehung am Anfang der Humanvermögensbildung steht und bis zum Lebensende des einzelnen als Grundstock dient; der gesamte Bestand an „Humankapital“ in unserer Volkswirtschaft im Jahr 2000 (mit Euro 12,4 Bill. ein deutlich höherer Wert als das installierte Sachkapital von Euro 7,5 Bill.) geht zu 42% (!) à conto der Elternerziehung. Dieser Aspekt wird bisher noch viel zu wenig beachtet. 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 Ergebnis-

¹² Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland – Zukunft des Humanvermögens (Fünfter Familienbericht), 1994. – Siehe auch Max Wingen, Familie – ein vergessener Leistungsträger?, Grafschaft 1995.

se familialen Handelns, ihrer Investitionen in die humane Infrastruktur unserer Gesellschaft, durch nicht-familiale Dritte“ vermitteln.¹³ Damit kontrastiert, dass Familien zugleich ein Hauptlastenträger in den gesellschaftlichen Modernisierungsprozessen sind. Dabei zeichnen sich inzwischen – jenseits eines Gegensatzes von reich und arm – bedenkliche wirtschaftlich und außerwirtschaftlich bedingte Spaltungstendenzen in der Gesellschaft zwischen einem „Familiensektor“ und einem „Nicht-Familiensektor“ ab. An die Stelle des alten Gegensatzes von Kapital und Arbeit ist längst eine neue Antinomie zwischen den zeitlebens Kinderlosen und denjenigen getreten, die langfristig Elternverantwortung übernehmen. Familienpolitik als gesellschaftliche Ordnungspolitik mit Querschnittscharakter ist in besonderer Weise herausgefordert, solchen Spaltungstendenzen rechtzeitig zu begegnen.

Daraus folgt ein dritter Grundsatz: Familien dürfen sich nicht länger in der Rolle des „vergessenen Leistungsträgers“ wiederfinden. Ihre Aufwendungen für das Auf- und Erziehen der nachwachsenden Generationen sind elementare Zukunftsinvestitionen, die als solche in das politische Bewusstsein eingehen müssen und nicht nur verbale Anerkennung, sondern „handgreifliche Investitionsförderung“ verdienen.

(4) Familienpolitik als Querschnittsaufgabe verlangt breitenwirksame Umsetzung

Eine familienorientierte Gesellschaftspolitik (einschließlich der von den verschiedenen freien Trägern verantwortlich getragenen sozialen und pädagogischen Familienarbeit) hat die Aufgabe, die Voraussetzungen für eine bestmögliche Aufgabenerfüllung der Familien 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 die bereits angesprochene gesellschaftliche „Querschnittspolitik“. Sie ist neben der Bundesebene auch auf der Ebene der Bundesländer mit ihren eigenen Kompetenzen insbesondere im Bereich der Bildungspolitik (einschließlich der Förderung einer speziellen Familienbildungsarbeit insbesondere freier

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

Träger) verortet.¹⁴ 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. In den EU-Verträgen kommen Familie und Familienpolitik bisher zwar nicht vor, aber in der Grundrechte-Charta der EU, die nunmehr als besonderer Teil in die Europäische Verfassung aufgenommen werden soll, wird die Familie (nicht die Ehe) immerhin ausdrücklich berücksichtigt.

Für die Entfaltung einer familienbezogenen Gesellschaftspolitik ist indessen nicht allein die staatliche Politik gefordert, sondern sind z.B. auch Tarifpartner und Unternehmen (mit ihrer autonomen unternehmerischen Familienpolitik) in die Pflicht genommen. Was die Tarifpartner angeht, muss an die Fernwirkung von Art. 6, Abs.1 GG 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 Rechtsetzungsbezugnis mit umfasst. Auf der betrieblichen Ebene hat sich – anfänglich zwar sehr zaghaft – inzwischen mehr und mehr eine eigenständige unternehmerische Familienpolitik herausbildet, die durch die staatliche Familienpolitik teilweise Impulse und Förderung erfährt. Das Land Baden-Württemberg z.B. hat schon in der zweiten 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 hat¹⁵ und in dessen Rahmen u.a. die Grundlagen für die inzwischen erfolgreich durchgeführten

14 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 Stat. Landesamt BW durchgeführt wurde (bearb. von B. John unter Mitarbeit von Y. Arnold u. H. Leschhorn), Stuttgart 2003.

15 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 Gemeinnützige Hertie-Stiftung (Hrsg.), Unternehmensziel: Familienbewusste Personalpolitik – Ergebnisse einer wissenschaftlichen Studie, Köln 1999.

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. 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. Wichtig erscheint die Förderung solcher Ansätze durch die staatliche Politik. Hier ist eine vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) bei der Prognos AG in Auftrag gegebene Kosten-Nutzen-Analyse von besonderem Wert ist, deren Ergebnisse jüngst (in Verbindung mit dem Deutschen Industrie- und Handelskammertag (DIHK)) vorgestellt wurden und die die schon in dem großen Forschungsprojekt der Gemeinnützige Hertie-Stiftung mit zugrunde gelegte Hypothese weiter verifizieren, dass familienfreundliche Maßnahmen auch positive betriebswirtschaftliche Effekte haben. Die Studie steht im Kontext einer vom BMFSFJ angestoßenen und jüngst zustande gekommenen „Allianz für die Familie“, einer 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, mehr Familien- und auch Frauenfreundlichkeit in der Wirtschaft zu erreichen, und von Repräsentanten der Wirtschaft und der Gewerkschaften sowie von wissenschaftlicher Seite unterstützt wird. Hinter solchen auch an anderen Stellen zu schmiedenden „Allianzen“ steht u.a. das Bestreben, zu einer entsprechenden arbeitsteiligen Vereinbarung mit der Wirtschaft zu gelangen. Familienfreundliche 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.

Der Querschnittscharakter einer ganzheitlichen Familienpolitik verlangt im übrigen die besondere Beachtung des *Systemwissens einer rationalen Familienpolitik*, dass nicht isolierte Einzelmaßnahmen, sondern Bündel von aufeinander abgestimmten Maßnahmen am ehesten Erfolg versprechen. Ein gutes Beispiel für die konkrete Umset-

zung eines solchen integrativen Ansatzes bildet aus der Vergangenheit der Mitte der 1980er Jahre vorbereitete und dann in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre auf den Weg gebrachte richtungsweisende Schritt in der Entwicklung der Familienpolitik in Gestalt der Einführung eines Erziehungsgeldes in Verbindung mit einem „Erziehungsurlaub“ (heute mit Recht „Elternzeit“ genannt) und der Anrechnung von Erziehungszeiten in der GRV. Leider wurde diese dreifache Kombination allerdings in den folgenden Jahren nur recht halbherzig ausgebaut; so liegt der Erziehungsgeldbetrag noch heute nominal auf der Höhe bei seiner Einführung und hat deshalb in seinem Realwert etwa ein Drittel eingebüßt.

Diese Überlegungen führen zu einem vierten Grundsatz: Familienpolitik ist gesellschaftliche Querschnittspolitik und erfordert für ihre Wirksamkeit sehr viel stärker integrativ geplante Maßnahmenbündel. Diese Ordnungsvorstellung muss indessen aus der Ebene der theoretischen Einsicht sehr viel breitenwirksamer in die Wirklichkeit umgesetzt werden, was eine Kooperation von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft nahe legt. Auf den unterschiedlichen Entscheidungsebenen stellen sich dabei je spezifische Aufgaben, deren Lösung ein Denken in Gesamtzusammenhängen verlangt.

(5) Bedeutung der kommunalen Ebene für die Alltagswirklichkeit von Familien – die Beispiele: familiengerechte Wohnbedingungen und Eltern- und Familienbildung

Für die Entfaltung des Familienlebens verdienen die Alltagsbedingungen besondere Beachtung, die die Familie „vor Ort“ vorfinden. Dafür kommt dem Szenario einer *kommunalen Familienpolitik* eine große Bedeutung zu, die inzwischen einen festen Platz im Gesamtsystem einer umfassenden Familienpolitik als Querschnittspolitik besitzt. An dieser Stelle seien einige Aspekte herausgehoben, die die Wohnverhältnisse und Wohnumfeldbedingungen der (jungen) Familien sowie die Eltern- und Familienbildung betreffen. Hier wird an wichtigen Beispielen das Gewicht sichtbar, das gerade auch familienorientierte Maßnahmen auf örtlicher Ebene besitzen.

Das Wohnungsangebot für Familien wie auch das Wohnumfeld sollten grundsätzlich so vielgestaltig sein wie die verschiedenen Lebensphasen der Menschen und Famili-

en. Für die Gestaltung *familiengerechter Wohn- und Wohnumfeldbedingungen*, die insgesamt besser auf die Prozesse der Familienplanung und des Familienaufbaus abgestimmt sein sollten, bedarf es konkreter Orientierungshilfen. Hierzu sei beispielsweise auf den sehr durchdachten und konkretisierten Kriterienkatalog für eine Prüfung auf Familien- und Kinderfreundlichkeit bzw. Familiengerechtigkeit („Familienverträglichkeitsprüfung“) der Stadt Würzburg verwiesen. Die jeweils näher spezifizierten Prüftatbestände umfassen fünf jeweils weiter untergliederte Bereiche:

1. Spielraum für Kinder;
2. Wohnumfeld – Verkehr – Sicherheit;
3. Familiengerechtes Wohnen;
4. Soziale Infrastruktur;
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. Der Kriterienkatalog (mit einer großen Zahl von Prüftatbeständen) stellt in Würzburg inzwischen ein verbindliches Prüfraster für den gesamten Bereich der Stadtverwaltung dar.

In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass schon mit Inkrafttreten des neuen Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG) zu Beginn des Jahres 1991 der Jugendhilfe (erstmalig) 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.) Mit dem nach jahrzehntelangen Bemühungen Mitte 1990 endlich beschlossenen neuen KJHG (als VIII. Buch des Sozialgesetzbuchs) – die herausgehobene gesetzgeberische Maßnahme unter der Bundesministerin Ursula Lehr – wurde geradezu ein Markstein gesetzt für die Entwicklung familienbezogener sozialer

Dienstleistungen. 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 Alleinerziehenden des Bündnisses für Familie der Stadt Nürnberg zu verweisen, das von der Stadt getragen und vom 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.

Eine herausgehobene Bedeutung besitzt auf der örtlichen Ebene die Eltern- und Familienbildung mit dem Ziel der Stärkung der Erziehungskompetenz der Eltern (unter Berücksichtigung auch der Eltern in besonderen Problemlagen), deren Gewährleistung immer schon zum Konzept einer umfassenden Familienpolitik gehört und in jüngster Zeit durch einen Beschluss der Jugendministerkonferenz (Mai 2003) mit Nachdruck als gesamtgesellschaftliche Aufgabe in das Blickfeld gerückt worden ist. Für die künftige Entwicklung wird hier der grundlegende Beitrag der Eltern- und Familienbildung betont, den diese für die gezielte Aneignung der Kompetenzen leiste, die für verantwortliches Leben mit Kindern angesichts wachsender Anforderungen in Erziehung und Bildung von Eltern verlangt sind. Die generelle Stärkung des neuen

Stellenwertes der Eltern- und Familienbildung als wesentlichen Elements zeitgerechter Bildungskonzepte wird ebenso betont wie die Notwendigkeit, dass die staatliche Gemeinschaft im Rahmen ihres Schutz- und Förderauftrags gemäß Art. 6 GG Eltern von Anfang an bei der Stärkung ihrer Erziehungskompetenz unterstützt. Eine besondere Verpflichtung der Kinder- und Jugendhilfe wird deshalb darin gesehen, funktional in ihren vielfältigen Leistungsbereichen familienbildungsrelevante Elemente zu integrieren. Hier ist daran zu erinnern, dass bei den öffentlichen Trägern der Kinder- und Jugendhilfe (nach § 16 in Verbindung mit §§ 79 und 85 KJHG) die zentrale Verpflichtung zur Sicherstellung der Eltern- und Familienbildung liegt. Diese wird auf künftig noch sehr viel stärker zu einem qualifizierten Bestandteil der Jugendhilfeplanung gemacht werden müssen, was freilich angesichts der finanziellen Konsequenzen Prioritätenfragen aufwerfen wird. Der Querschnittscharakter der bestehenden Aufgaben wird sichtbar, wenn darauf verwiesen wird, die Grundlagen für den Aufbau von Eltern- und Familienkompetenz würden bereits durch die Bildung und Erziehung junger Menschen u.a. in der *Schule* geschaffen, was die Schulpolitik im Hinblick auf die Gegenstände schulischer Bildung in die Pflicht nehmen muss; er wird ebenso sichtbar, wenn es für folgerichtig gehalten wird, dass sich auch die Tarifpartner sowie die Betriebe durch eigene Maßnahmen etwa im Rahmen betrieblicher Fortbildung oder durch Unterstützung externer Angebote für die Förderung der Eltern- und Familienbildung einsetzen. Ein neuer Akzent wird u.a. durch das Vorhaben der Obersten Landesjugendbehörden gesetzt, im Bereich der neuen Medien eine Internetplattform für Erziehungs- und Familienberatung zu schaffen.

Der kommunalen Familienpolitik kommt nach den vorliegenden Erfahrungen aus größeren Städten schließlich 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. Die vorliegenden Erfahrungen haben zugleich zu der Einsicht geführt, dass Familienpolitik in einer Stadt einer regelmäßigen Vermittlung (z.B. durch monatlich erscheinende Informationsblätter) bedarf. Hier muss auch die Tagespresse zur regelmäßigen Berichterstattung gewonnen werden. Nicht zuletzt sollte die Verwaltung entsprechend „mitspielen“, für die die Verbindung von Bürgerinformation – Bürgerbeteiligung – Bür-

germitarbeit ein leitendes Prinzip sein sollte. Dabei ist darauf zu achten, immer wieder einmal auftretende Missverständnisse zwischen ehrenamtlich Tätigen, Verwaltungsangehörigen und kommunalpolitischen Entscheidungsträgern rechtzeitig abzubauen. 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.

Ein fünfter Grundsatz kann daher dahin formuliert werden: Die Kommunen in ihrer Allzuständigkeit des örtlichen Wirkungskreises haben einen festen Platz in der Trägerstruktur einer systematischen Familienpolitik. In den kommenden Jahren werden die kommunalen familienpolitischen Maßnahmen noch sehr viel konsequenter auszubauen und zur Förderung der Wohl-Fahrt der Familien in deren „Alltagswirklichkeit vor Ort“ in das Gesamtsystem einer mehrgliedrigen Familienpolitik zu integrieren sein. Der Eltern- und Familienbildung ist ein verbesserter Stellenwert u.a. dadurch beizumessen, dass sie stärker noch als bisher zu einem qualifizierten Bestandteil der Jugendhilfeplanung gemacht wird.

(6) Vom Familienlastenausgleich zum Familienleistungsausgleich

Ein zentraler Aspekt der Gestaltung der Lebensbedingungen von Familien unter marktwirtschaftlichen Bedingungen wird mit dem Stichwort der familiengemäßen Einkommensgestaltung bezeichnet. Hier muss die Weiterentwicklung des Familienlastenausgleichs (FLA) im engeren Sinne, den der Gesetzgeber in seiner bestehenden Form etwas vorschnell schon als „Familienleistungsausgleich“ bezeichnet, im Auge behalten werden. Dabei ist im Rückblick daran zu erinnern, dass Gerhard Mackenroth (im Jahr 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 *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 im Aufbau des schon erwähnten Humanvermögens der Gesellschaft abstellt.

Auf diesem Hintergrund ist einmal die vollständige Umsetzung der wichtigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes vom November 1998 zur einkommensteuerlichen Freistellung eines sozialkulturellen Mindestaufwands zur Deckung des Betreuungs- und Erziehungsbedarfs von Kindern im weiteren Zusammenhang zu sehen, nämlich der Zusammenfassung – oder besser: der Zusammenschau – unterschiedlicher Elemente einer einkommenspolitischen Berücksichtigung der Leistungen von Eltern im Bereich der Betreuungs- und Erziehungsarbeit einerseits und der ökonomischen Dimension der gegenwärtig besonders in den Vordergrund der Diskussion gerückten außerfamilialen Kinderbetreuung andererseits. Besondere Beachtung verdienen dabei die Regelungen im Bereich der Kleinstkinderbetreuung (Krippenalter). Auf der einen Seite ist verstärkt auf ein bedarfsgerechtes Angebot von außerhäuslichen Betreuungsplätzen hinzuwirken – was gerade auch die Kommunen herausfordert –, auf der anderen Seite müssen aber auch in etwa ausgeglichene ökonomische Voraussetzungen geschaffen werden für Eltern, die diese Plätze in Anspruch nehmen, und für diejenigen, die sich dafür entscheiden, die volle Betreuungs- und Erziehungsarbeit selbst zu übernehmen. Der wirkliche Bedarf nach dem viel beschworenen „bedarfsgerechten“ Angebot wird sich im Grunde erst dann er-

weisen, wenn bei oft hochgradig öffentlich subventionierten Betreuungsplätzen diesen „Realtransfers“ in etwa entsprechende monetäre Einkommenstransfers an die Eltern gegenüberstehen, denen die Realtransfers nicht zugute kommen. (Geradezu vorbildlich erscheint hier die Regelung in Norwegen!) Bedenklich erscheint eine „Politik der schiefen Ebene“, bei der durch einseitige Favorisierung der Realtransfers einer weitgehend subventionierten außerhäuslichen Betreuung von Kleinkindern eine „Sogwirkung“ in Richtung auf das Verhaltensmuster der durchgängigen Erwerbstätigkeit erzeugt wird. Eine solche „Verhaltenslenkung“ kann aus ideologischen Gründen gewollt sein, sie wäre in der Wirkung aber auf jeden Fall gegeben, wenn bei der Entscheidung für eine familiäre Kleinkindbetreuung bei diesen Eltern keine die Realtransfers in etwa kompensierende einkommenspolitische Leistung gegenüberstünde. Wenn demnächst der Bund den Ländern und Gemeinden mehrere Milliarden Euro zum Ausbau der außerhäuslichen Kinderbetreuung bereitstellt, wird dieser Zusammenhang problemangemessen mit zu berücksichtigen sein. Bisher lassen sich dafür noch kaum wirkliche politische Willensbekundungen ausmachen.¹⁶

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 sog. dynamischen Rente im Jahr 1957 – übrigens in einer demographischen „Schönwetterperiode“ – übergangene zweite Hälfte des ursprünglichen „Schreiber-Plans“ wäre hier in Anpassung an veränderte Gegebenheiten 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 am Beginn des neuen Jahrhunderts größere Beachtung.

Damit ergibt sich ein sechster Grundsatz: Der Familienlastenausgleich zur Absicherung des Grundbedarfs unterschiedlich großer Familien, der

¹⁶ Zu den Zielsetzungen, Legitimationsgrundlagen und Finanzierungsproblemen eines Erziehungseinkommens siehe Max Wingen, Erziehungseinkommen, Publ. des Inst. für Ehe und Familie Nr. 13, Wien 1999.

im Blick auf die inzwischen schärfer herausgearbeiteten Leistungen der Familien beim Aufbau des Humanvermögens unserer Gesellschaft noch eine zusätzliche Dimension des Leistungsausgleichs hinzugewonnen hat, ist spätestens am Beginn des neuen Jahrhunderts zügig auf ein wirklich befriedigendes und gemeinwohldienliches Niveau zu bringen, wobei der bisher zu sehr vernachlässigte Aspekt der intertemporalen Einkommensumschichtung von Lebenseinkommen des einzelnen verstärkte Beachtung verdient.

(7) Konfliktfreiere Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit

Mit dem einkommenspolitischen Aspekt eng verbunden und dennoch weit darüber hinaus reichend ist das komplexe Problem der *konfliktfreieren Vereinbarkeit der Übernahme von Elternverantwortung mit außerhäuslicher Erwerbstätigkeit*. 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.

Für die Lösung dieses familienpolitisch zentralen Problems ist von der *Gleichwertigkeit* des Verhaltensmusters des gleichzeitigen Nebeneinanders der Übernahme von Familienverpflichtungen und – vielleicht sogar vollzeitiger – Erwerbstätigkeit (sog. „simultanes Verhaltensmuster“) einerseits und des Musters der Ablösung zeitlich phasenversetzter erwerbs- und familiendominierter Lebensabschnitte (sog. „sukzessives Verhaltensmuster“) andererseits auszugehen. 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. Gerade hier ist nicht allein die staatliche Politik gefor-

dert, sondern sind z.B. auch Tarifpartner und Unternehmen (mit einer familienbewussten Personalpolitik) in die Pflicht genommen.

Für die weitere familienpolitische Entwicklung erscheint eine Perspektive vorzugswürdig, nach der möglichst große Entscheidungsfreiheit für die einzelnen Eltern, ihren eigenen Lebensentwurf besonders mit Blick auf die Lebensbedürfnisse des Kindes (auch mehrerer Kinder!) verwirklichen zu können, wirtschaftlich und außerwirtschaftlich abgesichert wird. Dabei ist auf wirtschaftliche „Anreize“ zur möglichst frühen Rückkehr in den Erwerbsprozess (wie gegenwärtig z.B. auf Bundesebene bei der sog. Budgetlösung zum Erziehungsgeld oder verschiedentlich auch in entsprechenden wirtschaftlichen Anreizleistungen von Betrieben zu beobachten) tunlichst zu verzichten. Hier sollten auch wechselnde Arrangements der Geschlechterarbeitsleistung in individuell angelegten Lebensverläufen aufgrund von Fördermaßnahmen lebbar sein. Deshalb darf nicht versucht werden, das frühere „hochbürgerliche“ Familienmodell der strikten geschlechterspezifischen Arbeitsteilung zu perpetuieren, aber auch das Familienmodell der funktionalen Gleichheit von Mann und Frau mit durchgängiger beiderseitiger voller Erwerbstätigkeit wird nicht *das* Leitbild einer zukunftsbezogenen Familienpolitik sein dürfen. Eine einseitige Propagierung der durchgängigen Erwerbstätigkeit beider Eltern, oft mit der Begründung, dass dies die Einkommenslage der Familien wirksam verbessere, führt familienpolitisch in die Irre. Familienpolitik muss Freiheitsspielräume absichern für unterschiedliche Handlungsoptionen in der Arbeitsteilung zwischen Mann *und* Frau in Familie *und* Beruf gemäß den individuellen Lebensentwürfen. Wenn es hier ein „Muster“ 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 dürfen.

Ein siebter Grundsatz lautet daher: 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.

(8) Eine (auch) bevölkerungsbewusste Familienpolitik ist angesagt

Die bessere und wohl nie ganz konfliktfreie Auflösung der Vereinbarkeitsproblematik ist nicht der einzige, aber doch ein sehr wichtiger Aspekt bei der gesellschaftspolitischen Auseinandersetzung mit der aus dem vergangenen in das neue Jahrhundert übernommenen *desaströsen* Geburtensituation in unserem Gemeinwesen. 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. Spätestens seit Beginn des neuen Jahrhunderts hat die demographische Problematik unseres Gemeinwesens Politik und Öffentlichkeit in voller Breite eingeholt. Dies war allerdings absehbar. In der engeren Fachwelt wurde darauf seit vielen Jahren immer wieder und nachdrücklich aufmerksam gemacht, aber die Politik erwies sich hier als ausgesprochen *beratungsresistent*.

Im Hinblick auf die vielfältig sich abzeichnenden Konsequenzen der inzwischen programmierten rückläufigen 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 Bevölke-

rungsrückgang 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“, ein bevölkerungspolitischer Betriff aus einer vor wenigen Jahren vorgelegten Studie der Abteilung Bevölkerungsfragen der Vereinten Nationen (UNDP) zu den Schrumpfungstrends der Industrienationen, kann ernsthaft keine Lösung sein – wenn denn überhaupt volle Bestandserhaltung der Bevölkerung ein Ziel sein soll.

So wichtig und unerlässlich die genannten und andere 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 Sinnen „radikal“ – ansetzen und die Möglichkeiten einer Korrektur des *zu niedrigen* Geburtenniveaus bedenken müssen. Letzteres stellt, verstärkt durch die an sich erfreuliche Tatsache, dass immer mehr Menschen noch etwas älter werden, den maßgeblichen Bestimmungsfaktor für das „kollektive Altern“ und vor allem für den langfristig angelegten rückläufigen Bevölkerungsprozess dar. Eine falsch verstandene „political correctness“ verbot und verbietet im Grunde weithin immer noch, über eine Auseinandersetzung mit den generativen Grundlagen *im Sinne einer Gegensteuerung* zu sprechen. Im Grunde ist es längst überfällig, dieses Problem einmal offen und vor allem politikwirksam zu diskutieren. Nur sehr vereinzelt und mit dem Risiko, sofort in die Ecke einer Bevölkerungspolitik unseligen Angedenkens gerückt zu werden, gab und gibt es bevölkerungs- und familienwissenschaftliche Denkansätze, die auf eine Korrektur der Geburtensituation durch eine auch bevölkerungsbewusste Familienpolitik gerichtet sind. Dies könnte sich künftig ändern, wenn es nach dem Bundesverfassungsrichter Udo Steiner geht, 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 ver-

steckt.“¹⁷ Diese Ausblendung war sicherlich nicht gemeinwohldienlich; denn die in- zwischen 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.

Die Beurteilung des in Deutschland seit Jahren extrem niedrig liegenden Geburtenniveaus als zu niedrig ist 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.

Die Tragweite der demographischen Problemlage als politisches Gestaltungsproblem wird in voller Breite sichtbar, wenn eine bevölkerungswissenschaftliche Einsicht wirklich bedacht wird, die in der gesellschaftspolitischen Diskussion bisher kaum ausreichend beachtet wird: Der aus der zurückliegenden Entwicklung her programmierte unabwendbare Rückgang der (deutschen) Bevölkerung ist durch eine sog. „demographische Tätigkeit“ gekennzeichnet, deren Eigengesetzlichkeit und Auswirkungen in der kurzfristigen, eher tagespolitisch orientierten Sichtweise nur allzu oft ungenügend eingeschätzt werden. Die vorliegenden demographischen Modellrechnungen aus dem Umfeld der amtlichen Statistik können hier deshalb leicht zu Fehlschlüssen verleiten, weil die dort bis zur Mitte des Jahrhunderts ausgewiesenen Größenordnungen eines deutlich niedrigeren Bevölkerungsstands nicht einen Endpunkt

17 Siehe FAZ v. 3.6.2003. - Zur Gesamtproblematik, insbesondere auch zu den Möglichkeiten und Grenzen eines Gegensteuerns, siehe auch Max Wingen, Bevölkerungsbewusste Familienpolitik. Grundlagen, Möglichkeiten und Grenzen, Publ. des Inst. für Ehe und Familie Nr. 14, Wien 2003.

bezeichnen, auf den hin der „Übergang“ in den nächsten Jahrzehnten nun eben „bewältigt“ werden müsse; vielmehr handelt es sich um Durchgangsgrößen eines ohne nachhaltige Anhebungen der Geburtenrate weiter abwärts gerichteten Bevölkerungsprozesses („Bevölkerungsimplosion“). Ein zur Mitte des Jahrhunderts gegenüber heute um vielleicht – je nach Annahmen in der Voraussrechnung – 10 bis 15 Mill. *niedrigerer* Bevölkerungsstand, der dann einigermaßen stabilisiert erhalten bleiben soll, setzt voraus, dass schon in den nächsten Jahren ein deutlich *höheres* Geburtenniveau erreicht wird. Es gibt Zusammenhänge, die unbestritten richtig sind, die aber so sehr jenseits der Alltagserfahrungen liegen, dass sie kaum in das öffentliche Bewusstsein eingehen. Wie die Bevölkerungsgrößen einer nach der Jahrhundertmitte mehr oder minder stabilisierten Entwicklung aussehen können, entscheiden wir heute wesentlich in unserem Umgang mit dem Thema „Geburtenentwicklung“, d.h. mit unserem politischen Tun – oder auch Unterlassen. Die verantwortliche Gestaltung der künftigen Entwicklung verlangt längst ein verstärktes Denken in Generationen (anstelle eines Denkens in Legislaturperioden). Gerade im demographischen Feld zeigt sich, wie sehr unsere demographische Zukunft in ihrer elementaren Bedeutung für die Gesamtentwicklung des Gemeinwesens unwiderruflich in der Vergangenheit verankert ist. Gerade hier ist eine Gestaltung der Zukunft aus Erfahrung aber auch besonders schwierig, weil die Erfahrung mit den vielfältigen Konsequenzen über lange Zeit fehlt und erst gewonnen wird, wenn es im Grunde zum Lernen schon reichlich spät ist. Insoweit als es um die gesellschaftspolitisch gestalterische Auseinandersetzung mit der Geburtensituation im Sinne einer Geburtenförderung geht, darf daher die demographische Problemlage nicht länger kollektiv verdrängt werden.

Auch die demographische Entwicklung ist kein unabwendbares, schicksalhafteres Geschehen, das außerhalb der von der Politik gesetzten Rahmenbedingungen abläuft. Die immer wieder einmal in die Diskussion eingebrachte These, hier könne der Staat nichts bewirken, lenkt von längst fälligen Entscheidungen einer ganzheitlichen Familienpolitik ab und ist in fataler Weise geeignet, Politikern eher noch ein „gutes Gewissen“ zu vermitteln, insoweit gar nicht erst zu handeln. Familien dürfen zwar trotz aller Probleme nicht für bevölkerungspolitische Ziele „verzweckt“, nicht instrumentalisiert werden. Wohl aber sollten die Entscheidungs- und Handlungsspielräume jun-

ger 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.

Diese Einsichten führen zum achten Grundsatz: Aus der zentralen Bedeutung der Familie für die so dringend erwünschte demographische Stabilisierung der Gesellschaft erwächst der Familienpolitik nicht erst seit heute, aber in nächster Zukunft erst recht eine nicht länger kollektiv zu verdrängende gesellschaftspolitische Herausforderung. Wenn die Familienpolitik 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 dieser Herausforderung durch die Entwicklung einer auch „bevölkerungsbewussten Komponente“ stellen müssen.

(9) Familienorientierter Ordnungsrahmen auch auf EU-Ebene

In Zukunft wird unter dem Aspekt des Querschnittscharakters einer ganzheitlichen Familienpolitik die EU-Ebene, von der her schon in den letzten Jahren die familienpolitische Entwicklung mitgeprägt wurde, wohl eine noch größere Bedeutung gewinnen. Der europäische Integrationsprozess wird fortschreiten. Damit verbunden verändern teilweise „internationale“ Entwicklungen in gewissem Grad ihren Charakter; der supranationale Aspekt tritt stärker hervor, zumindest in Richtung eines stärkeren, auch koordinierenden und auf konvergierende Entwicklung hin drängenden Einflusses von Seiten der EU – bei aller Selbständigkeit der Mitgliedsstaaten gerade im Feld von Familie, Bildung und Kultur und bei aller ungebrochenen Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips bei der weiteren europäischen Integration.

Hier gewinnt in jüngster Zeit die zu erwartende EU-Verfassung Bedeutung: Bisher treten dort „Kinder“ in Erscheinung, nicht aber „Familie“, die ebenso wie „Familienpolitik“ in den bisherigen Gemeinschaftsverträgen gar nicht vorkommt. Der häufige

Hinweis aus dem Kreis der Mitgliedsstaaten auf eine ausschließliche nationale Zuständigkeit für dieses Politikfeld verkennt Konsequenzen, die sich aus dem gleichzeitig bejahten Querschnittscharakter einer systematischen Familienpolitik ergeben. Die Aufnahme einer Art „Rücksichtnahmeverpflichtung“ gegenüber Familien in den künftigen Rechtsgrundlagen der Gemeinschaft als Ausdruck des Prinzips der Familiengerechtigkeit erschiene angezeigt. In der Grundrechte-Charta der EU findet die Familie nur bedingt eine ihrer gesellschaftlichen Bedeutung angemessene Berücksichtigung. Wenn die Grundrechte-Charta Bestandteil der Verfassung wird, was vorgesehen ist, würde immerhin auf den rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Schutz der Familie verwiesen, allerdings nicht auf die Ehe als besonders wichtige Form der institutionellen Absicherung familialen Zusammenlebens.

Nach dem vorliegenden Entwurf eines Verfassungsvertrags sind in der Ordnung der Zuständigkeiten von den „ausschließlichen EU-Zuständigkeiten“ die (zwischen Union und Mitgliedstaaten) „geteilten Zuständigkeiten“ sowie die reinen „Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen“ zu unterscheiden. Unter besonderer Beachtung des Subsidiaritätsprinzips soll den Forderungen der Mitgliedstaaten (mit u.U. noch wiederum föderaler Gliederung) nach größeren autonomen Handlungsspielräumen entgegengekommen werden. Die Zuständigkeit der EU zur „Koordinierung“ der Wirtschaftspolitik wurde (in letzter Minute der Vorbereitungsarbeiten) um die Aufnahme der Sozialpolitik und damit auch der sozialpolitischen Maßnahmen der Familienpolitik erweitert, ohne freilich – im Unterschied zur Wirtschaftspolitik – konkrete Instrumente dafür vorzusehen. Die Abgrenzung ist hier nicht besonders klar. Es heißt lediglich, dass die Union Initiativen zur Koordinierung der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten ergreifen kann. Es sollen keine neuen Zuständigkeiten der Union begründet, wohl aber eine verstärkte Zusammenarbeit ermöglicht werden.

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.¹⁸ 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 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 europäi-

18 Siehe in der instruktiven Darstellung von J. Gerhards u. M. Hölscher, Kulturelle Unterschiede zwischen den Mitglieds- und Beitrittsländern der EU: Das Beispiel Familien- und Gleichberechtigungsvorstellungen, in: Zeitschrift f. Soziologie, H. 3/2003, S. 206ff. 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.

sche, gerade auch familienbezogene Sozial- und Gesellschaftspolitik zu ergänzen ist, um eine Wirtschafts- und Sozialordnung aus einem Guss zu erhalten. Für eine familienorientierte Sozialordnung in der EU besitzen dabei aus sozialetischer Sicht die beiden Gestaltungsprinzipien der *familialen Freiheit* und der *Familiengerechtigkeit* grundlegende Bedeutung, deren Beachtung sich in der konkreten Ausgestaltung der Lebensbedingungen der Menschen niederschlagen muss. Der familienpolitische Aspekt ordnet sich damit ein in das Konzept der Sozialstaatlichkeit, die in ihrer konkreten Ausformulierung als Bestandteil einer rechtsverbindlichen verfassten Sozialordnung der EU bisher allerdings keineswegs ausreichend und mit Konsens geklärt ist.

So lässt sich als neunter Grundsatz festhalten: Familienpolitik als gesellschaftliche Ordnungspolitik der Zukunft darf bei aller Betonung des Prinzips der Subsidiarität die familienpolitische Dimension auf der supranationalen Ebene der EU nicht ausklammern. Der Verweis auf eine ausschließlich nationale Zuständigkeit für dieses politische Handlungsfeld verkennt den Charakter der Familienpolitik als gesellschaftlicher Querschnittspolitik. Diese muss auf weitere Sicht einen Platz in einem zu entwickelnden gesellschaftlichen Ordnungsrahmen auf der EU-Ebene finden, wozu die Koordinierungsmaßnahmen der EU einen wichtigen Ansatzpunkt bieten können.

(10) Förderung des Familienbewusstseins in der Gesellschaft

Für die Entfaltung einer systematischen Familienpolitik sind eine Reihe von Voraussetzungen wichtig, unter denen die Bewusstseinslage in der Gesellschaft besondere Beachtung verdient. Dies zeigt sich nicht nur hinsichtlich des Aspekts der Sicherung der Generationenfolge durch eine auch bevölkerungsbewusste Familienpolitik. Was bezüglich der Familienpolitik weithin noch fehlt, ist ein politisch *breitenwirksames* „Familienbewusstsein“, das dem ausgeprägten (und staatlicherseits schon vor Jahren massiv geförderten!) „Umweltbewusstsein“ vergleichbar wäre. Hier ist an die Hegelsche Feststellung zu erinnern: „Ist erst das Bewusstsein revolutioniert, dann hält die Wirklichkeit nicht stand.“

In diesem Zusammenhang spielt in jüngerer Zeit verstärkt die Frage eine Rolle, ob ein stärkeres Familienbewusstsein in der Gesellschaft nicht durch eine Modifizierung des Wahlrechts bei politischen Wahlen in Richtung eines „Familienwahlrechts“ (i.S. eines Wahlrechts von Kindern von Geburt an in Form der stellvertretenden Wahrnehmung durch die Eltern) gefördert werden könnte. Hierzu ist auch die inzwischen sehr wirksam gewordene Ausrichtung der Politik an der „ökonomischen Theorie der Demokratie“ zu verweisen, was auch das Feld der familienbezogenen Gesellschafts- und Familienpolitik wesentlich prägt: Der Politiker sucht zwecks Machterhalt oder Machtgewinn Stimmen (von stimmberechtigten Bürgern) für sich zu maximieren – ein für ihn als Politiker durchaus „rationales“ Verhalten –, und zwar im allgemeinen in kurzfristiger, auf die nächste Legislaturperiode bezogener Sichtweise, so dass Problemlagen mit Langzeitcharakter in der Gefahr stehen, unterbewertet zu werden. Gesellschafts- und familienpolitisch noch so sinnvolle, aber unpopuläre Entscheidungen haben weit weniger Chancen aufgegriffen zu werden, wenn sie eigene Mehrheiten gefährden. Dies kann besonders zu Lasten künftiger, gegenwärtig und in naher Zukunft noch gar nicht wahlberechtigter Generationen gehen. Den Interessenlagen der wahlberechtigten alten Menschen wird mit deren noch weiter zunehmenden zahlenmäßigen Bedeutung noch mehr politisches Gewicht verliehen, im Gegensatz zu den Belangen des noch weiter rückläufigen Anteils der ohnehin noch nicht Wahlberechtigten. (In einigen Jahren wird allein die Gruppe der über 60jährigen zahlenmäßig höher sein als die gesamte nachwachsende Generation der unter 18jährigen; nach vorliegenden Modellrechnungen könnte im Jahr 2020 der Anteil der über 60-Jährigen an der Gesamtbevölkerung bei 22%, derjenige der unter 20-Jährigen dagegen bei 17% liegen.)

Unter diesen Bedingungen stellt sich die Frage eines sog. „*Familienwahlrechts*“ mit besonderer Dringlichkeit. Wortmeldungen zu einem Familienwahlrecht kamen unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg aus Österreich (Hofrat Schimetschek) und wurden in der Folgezeit auch in der Bundesrepublik immer wieder einmal in der ge-

sellschaftspolitischen Diskussion aufgegriffen.¹⁹ In jüngster Zeit hat der Deutscher Familienverband das Thema neu auf die familienpolitische Tagesordnung gebracht. Es handelt sich keineswegs um eine politische „Eintagsfliege“. Jüngst haben sich eine Reihe namhafter Bundestagsabgeordneter überfraktionell zusammengefunden, die unter dem Stichwort „Mehr Demokratie wagen durch ein Wahlrecht von Geburt an“ einen Antrag vorbereitet haben, in dem die Bundesregierung aufgefordert werden soll, einen Gesetzentwurf zur Einführung eines Wahlrechts ab Geburt durch Änderung des Art. 38 GG vorzulegen. Die Kinder sollen zwar Inhaber des Wahlrechts werden, das dann aber treuhänderisch von den Eltern bzw. den Sorgeberechtigten als den gesetzlichen Vertretern ausgeübt würde. Maßgebend für die Antragsteller sind ein weiterentwickeltes Demokratieverständnis und das Bestreben um größere Generationengerechtigkeit im Interesse der Zukunft unserer Gesellschaft. Bemerkenswert ist die Feststellung in der Begründung, politische Entscheidungen in der Demokratie seien nicht nur an ihrer sachlichen Notwendigkeit, sondern auch an der Wählerwirksamkeit orientiert! Von der Ausweitung der politischen Repräsentation auf die nachwachsende Generation wird erwartet, dass die Chancen stiegen, familien- und kinderfreundliche Politik durchzusetzen. Im Blick gerade auch auf die demographische Entwicklung heißt es: „Die Gesellschaft insgesamt muß kinderfreundlicher werden, die Bereitschaft junger Erwachsener, Eltern zu werden, muß gestärkt werden, und die zahlreichen Probleme und Nachteile für Familien mit Kindern müssen abgebaut werden.“

Es mag hier offen bleiben, ob das Fehlen eines solchen Familienwahlrechts (im Sinne des sog. Stellvertretermodells) als Strukturfehler der staatlichen Ordnung anzusehen ist. Immerhin würde seine Einführung eine nicht unwichtige Änderung der institutionellen Rahmenbedingungen bedeuten, unter denen Politik für Familien zu betreiben ist. Ein solches (Familien-) Wahlrecht könnte ein Signal für Politiker bedeuten, Familienbelange, die sich durch eine besondere Gemeinwohlnähe und durch

¹⁹ Eine besonders gründliche größere Abhandlung zu dieser Thematik stellt die überarbeitete Fassung der Habilitationsschrift von Kurt-Peter Merk, *Die Dritte Generation. Generationenvertrag und Demokratie – Mythos und Begriff*, Aachen 2002, dar. – Zur Geschichte und Bewertung eines Familienwahlrechts siehe Max Wingen, *Stärkung des Gewichts der Familienbelange im Prozeß der politischen Willensbildung durch ein Familienwahlrecht?*, in: ders., *Familienpolitische Denkanstöße – Sieben Abhandlungen*, Graftschaft 2001, S. 223–239.

Zukunftsbezogenheit auszeichnen, bewusster in ihr Kalkül hineinzunehmen. Die Frage muss immerhin gestellt werden dürfen: Werden sich nach einigen Jahren weiteren demographischen Alterns unserer Gesellschaft überhaupt noch Mehrheiten finden für Entscheidungen, die Zukunftsinteressen gegenüber Gegenwartsinteressen den ihnen gebührenden Stellenwert sichern? Oder wird hier dann eine Politik zu Lasten der jungen Familien und der nachwachsenden Generation noch leichter durchsetzbar? Auf jeden Fall erscheint die Diskussion über ein Familienwahlrecht von bewusstseinsbildendem Wert und Effekt: Sie verdeutlicht in Politik und Öffentlichkeit gewisse Defizite in unserem staatlich organisierten gesellschaftlichen Zusammenleben und könnte das Familienbewusstsein in der Gesellschaft, eine wichtige Voraussetzung einer vollentfalteten Familienpolitik, stärken. Allein schon eine breite Debatte um ein solches Familienwahlrecht könnte den Bestrebungen Auftrieb geben, auch jenseits von Wahlrechtsänderungen der Vertretung von Familienbelangen in Gesellschaft und Politik mehr Gewicht zu verleihen. Wer dazu im Familienwahlrecht keinen geeigneten Weg sieht, mag über andere Mechanismen nachdenken, die ein stärkeres Gewicht der Belange von Familien und Kindern im politischen Willensbildungsprozess sicherstellen. Für die Überwindung von familienpolitischen Strukturfehlern und Defiziten der staatlichen und gesellschaftlichen Systeme erscheint dies jedenfalls unabdingbar notwendig, wie die Entwicklung der Familienpolitik über ein halbes Jahrhundert hin eindrucks- und leidvoll gezeigt hat.

So ergibt sich als zehnter Grundsatz: Für die Weiterentwicklung einer systematischen Familienpolitik stellt ein breitenwirksames Familienbewusstsein in der Gesellschaft eine notwendige, wenn auch nicht ausreichende Bedingung dar. Es gilt, Zukunftsinteressen des Gemeinwesens den ihnen gebührenden Stellenwert gegenüber gegenwärtig eher dominierenden Gegenwartsinteressen zu sichern. Dazu könnte nicht zuletzt die Einführung eines Familienwahlrechts (im Sinne des Stellvertretermodells) einen wichtigen Beitrag leisten; schon die Diskussion darüber wäre von bewusstseinsbildendem Wert und ist in soweit zu fördern.

(11) *Die Bedeutung der Medien in der „Medien-Gesellschaft“*

Angesichts der bisherigen Erfahrungen im familienbezogenen gesellschaftlichen und politischen Handlungsfeld und der zu beobachtenden Entwicklungstendenzen verdient die Rolle der *Medien* eine besondere Beachtung. Auch wer zögern mag, im Blick auf unsere Sozialordnung ohne weiteres von einer sog. „Mediendemokratie“ zu sprechen, wird 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“ (Friedhelm Neidhardt). Wer kollektiv wirksam werden will, muss die Aufmerksamkeit des Publikums suchen. Nur zu oft bestätigt sich die Erfahrung, dass nur derjenige in der öffentlichen Diskussion Gehör findet und Resonanz erfährt, der durch Anwesenheit in den Medien Publizität erlangt. Nur Themen, die in den Medien abgehandelt werden, können mit allgemeinerem Interesse rechnen. Da die Informationen zu diesen Themen wie auch die entsprechenden Kommentierungen über die Medien vermittelt werden, gehen von diesen wichtige Orientierungen aus. Hat Solschenizyn wirklich Recht, wenn er meint, die Medien seien in den westlichen Ländern zur größten Macht geworden, mächtiger als die Legislative, die Exekutive und Jurisdiktion? Für Christian Hillgruber haben sich die Medien jedenfalls in Ausübung ihrer grundrechtlich verbürgten Freiheit mehr und mehr aus der „dienenden Funktion“ für den demokratischen Willensbildungsprozess emanzipiert. „Aus der Rolle des politisch vermittelnden Beobachters und Kontrolleurs, die ihnen die Verfassung zuweist, sind die Medien zunehmend in die eines Politikgestalters geschlüpft“. ²⁰ Der Autor hält sogar dem Bundesverfassungsgericht vor, sich der Realität der Medienwelt nicht gestellt zu haben: Seine Beschreibung der demokratischen Vermittlungsfunktion der freien Presse wie des freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung dienenden Charakters der Rundfunkfreiheit sei, „wenn sie Wirklichkeitsanalyse sein wolle, reichlich blauäugig, wenn die Beschreibung dagegen normativer Maßstab sein soll, dann stellt sich die Frage, warum die funktionale Grundrechtsdeutung mit der Zuweisung einer ‚öffentlichen Aufgabe‘ an Presse und Rundfunk nur grundrechtliche Berechtigungen

²⁰ Vgl. FAZ v. 12.02.2003, S. 7.

erzeugen und nicht auch Pflichten auferlegen soll, die Funktionsgerechtigkeit sichern.“²¹

Auch für die Familienpolitik gilt es zu bedenken, dass die Medien die Art und Weise der Politikvermittlung wesentlich bestimmen. Das wird in den nächsten Jahren möglicherweise eher noch stärker der Fall sein. Um so wichtiger erscheint es, nach Wegen zu suchen, wie sich solide ermittelte Befunde über spezielle Problemlagen von Familien in den unterschiedlichen Phasen des Familienlebens und in den verschiedenen Familienformen in das öffentliche Bewusstsein transportieren lassen. „Familienphasenspezifische“ und „problemgruppenspezifische“ Akzentuierungen der Familienpolitik z.B. haben zwar inzwischen in den gedanklichen Grundlagen einer systematischen Familienpolitik einen festen Platz; sie verstehen sich in der familienpolitischen Meinungsbildung aber nicht von selbst, sondern müssen in ihrer jeweiligen Bedeutung und Problemangemessenheit in das Bewusstsein der politischen Entscheidungsträger gehoben werden. Bedenkt man die wichtige Rolle, die hier den Medien in der Beeinflussung der politischen Inhalte und der Politikorientierung zukommt, liegt es für berufene Träger von Familienbelangen eigentlich nahe, attraktive „Journalistenpreise“ für herausgehobene kontinuierliche Berichterstattung über familien- und familienpolitikbezogene Themen auszuloben. Dabei wäre in besonderer Weise an Journalisten zu denken, die sich als Kommentatoren über die reine „Chronistenrolle“ hinaus in gewissem Sinne zu Öffentlichkeitssprechern eigenen Rechts profiliert haben.

So lässt sich als elfter Grundsatz festhalten: In einer Gesellschaft mit unverkennbaren Zügen einer „Mediengesellschaft“ verdienen die Massenmedien (in Gestalt der Print-Medien, des Rundfunks und insbesondere des Fernsehens) für die familienpolitische Gestaltung erhöhte Beachtung. Ihre mitbestimmende Rolle in der Politikvermittlung und der politischen Meinungsbildung legt es dringend nahe, gerade auch in diesem Feld auf die Vermittlung von abgesicherten Befunden über familiäre Problemlagen sowie auf das Aufzeigen familienpolitischer Handlungserfordernisse bedacht zu sein.

21 Ebda.

(12) Familienorganisationen als Partner der Familienpolitik

Für die Entfaltung einer familienbezogenen Politik sind – erst recht in der real existierenden parlamentarisch-repräsentativen Demokratie – starke spezielle Familienorganisationen als Partner der Familienpolitik in einem demokratischen Gemeinwesen von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Gleich zu Beginn der 1950er Jahre wurden mehrere Familienorganisationen gegründet (im kirchlichen Raum die Evangelische Aktionsgemeinschaft für Familienfragen – EAF – und der Familienbund der Deutschen Katholiken – FDK –); der Bund der kinderreichen Familien – BKD –, der schon in der Weimarer Zeit bestanden hatte, wurde wiedergegründet und hat später mit dem Deutschen Familienverband – DFV – fusioniert. Diese Familienorganisationen, zu denen noch der Verband alleinerziehender Mütter und Väter – VAMV – hinzutrat, arbeiten in der Arbeitsgemeinschaft deutscher Familienorganisationen – AGF – zusammen und sind auf Bundes- und Landesebene inzwischen bewährte Partner der staatlichen Familienpolitik. Sie hatten schon in der Vergangenheit und werden in Zukunft vor allem eine *dreifache Scharnierfunktion* zwischen der offiziellen Familienpolitik und gesellschaftlicher Familienarbeit einerseits und der Vielzahl der Familien in ihren unterschiedlichen Entwicklungsphasen andererseits zu erfüllen haben: Einmal dienen sie als Öffentlichkeitsakteure der Vertretung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Familienbelange gegenüber Politik und Öffentlichkeit; zum zweiten stellen sie als solche die legitimen Sprecher der Familien im Dialog mit Parlamenten, Regierungen und politischer Administration dar; schließlich können sie Selbsthilfemaßnahmen von Familien auf den Weg bringen und damit dazu beitragen, Selbsthilfepotenziale von Familien in der „Bürgergesellschaft“ zu aktivieren.

Insgesamt brauchen Familien und Familienorganisationen als ihre legitimen Sprecher nach dem Prinzip Öffentlichkeit in einer funktionierenden Demokratie verstärkt eine Stimme, mit der sie sich in politische Entscheidungsprozesse einschalten und Anstöße geben können. Für die Weiterentwicklung dürfte es im Sinne eines für die öffentliche Kommunikation vorzugswürdigen „Diskursmodells“ wichtig sein, dass Familienorganisationen – anstatt einer advokatorischen Interessenvertretung – verstärkt eine argumentative Auseinandersetzung auch mit Kritikern der eigenen Positionen ausprägen. Das kann im Einzelfall zur Folge haben, dass die eigene Position überprüft

und u.U. korrigiert wird. Auch Familienorganisationen müssen in diesem öffentlichen Diskurs lernfähig bleiben.

Die organisatorische Interessenvertretung von Familienbelangen wird auch weiterhin deshalb eine nicht leichte Aufgabe darstellen, weil die Familienbelange durch eine relativ unspezifische Breite charakterisiert sind und in den einzelnen Familienphasen eine unterschiedlich stark ausgeprägte Motivierung von Familien zur verbandlichen Interessenvertretung besteht. Wie die politische Erfahrung aus den vergangenen Jahrzehnten zeigt, sind die Verwirklichungschancen eines durchaus gemeinwohlorientierten Interesses – und dies gilt für Familienbelange in besonderem Maße – tendenziell um so geringer, 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“. ²² Organisatorische Zusammenschlüsse von Familien werden sich im Blick auf ihre wichtige Rolle auch in den nächsten Jahrzehnten vielleicht noch stärker als bisher mit dem Strukturproblem ihrer Arbeit auseinandersetzen müssen, dass sie auf der einen Seite mit Recht für sich Unabhängigkeit vom Staat reklamieren, auf der anderen Seite dennoch im Interesse einer effizienten Arbeit staatliche finanzielle Förderung akzeptieren (müssen).

So ist als ein zwölfter Grundsatz festzuhalten: Von staatlichen Subsidien möglichst weitgehend unabhängige Familienorganisationen stellen in demokratischen Gemeinwesen einen wichtigen Partner staatlicher Familienpolitik und gesellschaftlicher Familienarbeit dar. Die Vertretung der Familienbelange wird umso wirkungsvoller sein, je mehr die Familienorganisationen – ohne ihre gesellschaftliche Grundposition aufzugeben – zu einem rationalen Diskurs über ihre Auffassungen und auch zu deren Weiterentwicklung in Orientierung an Veränderungen der familialen

22 E. Forsthoff, Der Staat der Industriegesellschaft, München 1971, S. 25ff. – 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.

Wirklichkeit bereit sind. Die Mobilisierung von Selbsthilfepotenzialen von Familien sollte in einer „Bürgergesellschaft“ wohl noch mehr als bisher als Chance für die Stärkung verbandlicher Strukturen genutzt werden.

Ausblick: Überwindung der Blockade einer ganzheitlichen Familienpolitik

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. Schon vor über 20 Jahren schloss die Sachverständigenkommission für den Dritten Familienbericht ihre Analyse mit der Feststellung: „Es ist bedauerlich, aber wohl kaum Schuld der Familienpolitiker, dass die Politik die Interessen der Familie so gering achtet. Es ist ein Phänomen der weit verbreiteten Gleichgültigkeit und Unterbewertung der Väter- und Mütteraufgaben und ihrer Bedeutung für die gesellschaftliche Wohlfahrt und Lebensqualität insbesondere durch die Macht und Führungsgruppen“ (1979, S. 182). K.-P. Merk stellt sich in seiner Arbeit über Generationenvertrag und Demokratie²³ die Frage, warum bei den politischen Entscheidungen die Interessen der nachfolgenden Generationen nur unzureichend berücksichtigt werden, und setzt einen etwas anderen Akzent: „Da diese Zukunftsinteressen seit Jahrzehnten auch von wechselnden demokratischen Mehrheiten vernachlässigt werden, ist der Grund für diese kurzsichtige Politik nicht in der Qualität des politischen Personals zu finden; die Ursache ist vielmehr im politischen System selbst zu suchen.“ Für die Prognose des weiterhin schweren Stands erst recht einer ganzheitlichen Familienpolitik sprechen einmal die bisherigen Erfahrungen, vor allem aber auch Ergebnisse, die sich bei einer noch etwas weiter ausholenden Spurensuche nach tieferen Ursachen für familienpolitische Strukturfehler und Defizite in staatlichen und gesellschaftlichen Systemen ausmachen lassen. Denn hier sind bei einem multifaktoriellen Ansatz ganze Ursachenkomplexe zu erkennen, auf die hier

23 K.-P. Merk (Anm. 19), S. 7.

noch aufmerksam zu machen ist.²⁴ Diese recht eindeutigen 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. Um so mehr gilt es, die offenen und die eher verdeckten, weit in geistige Grundhaltungen hineinreichenden Widerstände zu überwinden, damit die Anstrengungen wirklich erfolgreich sein können.

Die folgenden mehr stichwortartig vorgelegten Befunde, die auch in den vorstehenden zwölf grundsätzlichen Anmerkungen mit aufgegriffen wurden, verdienen zusammenfassend besondere Beachtung:

- (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. In diesem Kontext wird auch die familiäre Aufgabe und Leistung der Stabilisierung solidarischer Beziehungen zwischen den Generationen keineswegs immer ausreichend beachtet, die schon im Vierten Familienbericht (Die Situation der älteren Men-

24 Vgl. sehr viel ausführlicher Max Wingen: 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).

schen in der Familie) besonders in das Blickfeld gerückt worden war („Solidaritätssicherungsfunktion“).²⁵

- (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 und gegenwärtig unter dem Stichwort der Neuen Sozialen Marktwirtschaft auf eine „Runderneuerung“ wartet. Die getroffenen (oder unterlassenen) familienpolitischen Entscheidungen sind durch ein bedenkliches Maß an Kurzfristdenken (nicht selten nur in Legislaturperioden) gekennzeichnet und werden der sozialetisch 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 Politik 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 Unter-

25 Vierter Familienbericht, BT-Drucks. 10/6145, Bonn 1986. – Die verschiedenen Familienberichte sind auch als „Schlüsseldokumente“ gesellschaftlicher Problemdefinitionen in Bezug auf die Familie bezeichnet worden. Vgl. I. Gerlach, Familie und staatliches Handeln. Ideologie und politische Praxis in Deutschland, Opladen 1996.

nehmen bildet sich erst in Ansätzen heraus, die gezielt zu fördern sind. Auf die familienpolitische Verantwortung der Tarifpartner darf unter Hinweis auf Art. 6, Abs. 1 GG verwiesen werden, der Ehe und Familie unter den besonderen Schutz (nicht des „Staates“, sondern) der staatlichen Ordnung stellt und damit auch die Tarifpartner in Pflicht nimmt, denen in unserer Sozialordnung begrenzte Rechtsetzungsbefugnis übertragen ist.

- (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 könnte die Diskussion um die Sinnhaftigkeit und Möglichkeit des – demokratiethoretisch nicht ganz unproblematischen – „Familienwahlrechts“ (in Form des sog. Stellvertretermodells) zumindest das Problembewusstsein für die notwendige Stärkung des politischen Gewichts der Familienbelange im Prozess der politischen Willensbildung schärfen. Die Ansätze in dieser Richtung sollten jedenfalls weiter verfolgt und – wie etwa die Entwicklung zu dem wenn auch nicht ganz vergleichbaren Frauenwahlrecht zeigt – nicht von vorneherein als „völlig unrealistisch“ abgetan werden.
- (5) Die familienwissenschaftlichen Grundlagen für familienpolitisches Handeln (u.a. mit kontinuierlicher Evaluation der getroffenen Maßnahmen, und zwar bei wirtschaftlichen Fördermaßnahmen auch auf einer metaökonomischen Ebene) erscheinen ergänzungsbedürftig. Für die gedankliche Klärung der Grundlagen rationalen 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 („Mischgut“) 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 nicht wirklich überwundenen Tabuisierung demographischer Fragestellungen (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 Altersversorgung 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 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) Bei aller Notwendigkeit der gedanklichen Trennung zwischen verschiedenen ursächlichen Faktoren für familienpolitische Strukturfehler und Defizite in politischen und gesellschaftlichen Systemen gilt es zu sehen, dass diese Faktoren im tatsächlichen gesellschaftlichen Prozess eng miteinander verflochten sind, sich teils gegenseitig bedingen und durchdringen und in mancher Hinsicht auch wechselseitig verstärken. Dieser „gordische Knoten“ muss in anstrengender zäher Kleinarbeit mit dem im Anschluss an Max Weber „beharrlichen Bohren dicker Bretter mit Leidenschaft und Augenmaß zugleich“ entflochten werden. Jedenfalls wird es – auch parteiübergreifender – erheblicher Kraftanstrengungen bedürfen, um dem Ziel im neuen Jahrhundert systematisch näher zu kommen. Diese Anstrengungen setzen allerdings neben einer familienwissenschaftlich solide abgestützten Familienpolitikberatung auch Selbstkritik der politischen Entscheidungsträger voraus.

Die praktischen Erschwerungen auf dem mit Stolpersteinen versehenen Weg einer sozialreformerisch 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 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. Nach den vorliegenden Erfahrungen werden der weiteren verantwortlichen Gestaltung einer familienbezogenen Gesellschaftspolitik auch künftig Zielkonflikte nicht erspart bleiben, und sie wird stets auch durch Spannungen zwischen rational-wissenschaftlich orientierten Ansätzen und tatsächlichem, von Interessen und Ideologien mit gesteuertem politischen Handeln gekennzeichnet 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, war die Familienpolitik allzu häufig durch einen deutlichen Gegensatz von politischer Rhetorik und praktisch-politischem Handeln gekennzeichnet. So wird trotz 50 Jahren Bundesfamilienministerium mit seinen wichtigen und richtungweisenden Impulsen auch weiterhin gelten, was der deutsche Familiensoziologe Alfred Vierkandt schon vor über einem halben Jahrhundert fest-

hielt: „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.

Für alle an der familienpolitischen Entwicklung verantwortlich Beteiligten in Staat und Gesellschaft bleibt als Aufgabe: Die Lehren aus der Geschichte der Familienpolitik eines halben Jahrhunderts zu ziehen, die Realität der gegenwärtigen Situation unvoreingenommen zu sehen und die Zeichen der Zukunft, in der zugleich überkommene nationale Grenzen mehr und mehr überwunden werden, rechtzeitig zu erkennen.

Vom Verfasser ist u.a. erschienen:

Die wirtschaftliche Förderung der Familie, Paderborn 1958.

Familienpolitik – Ziele, Wege und Wirkungen, Paderborn 1964, 2. Aufl. 1965.

Grundfragen der Bevölkerungspolitik, Urban-TB Sozioökonomie Bd. 509, Stuttgart u.a. 1975.

Kinder in der Industriegesellschaft – wozu?, Analysen – Perspektiven – Kurskorrekturen, „Texte und Thesen“ Bd. 146, Zürich u. Osnabrück 1982, 2., überarb. Aufl. 1987.

Drei-Generationen-Gesellschaft – Familienpolitische Anmerkungen zur Strukturreform der sozialen Altersversorgung –, i.A. der Dt. Liga für das Kind in Familie und Gesellschaft, Schr.R. Nr. 16, Neuwied 1988.

Zur Theorie und Praxis der Familienpolitik (eine Auswahl von Abhandlungen und Vorträgen anlässlich des Intern. Jahres der Familie), Schr. d. Dt. Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Allg. Schr. 270, Frankfurt a.M. 1994.

Familie – ein vergessener Leistungsträger?, Grafschaft 1995.

Familienpolitik – Grundlagen und aktuelle Probleme, UTB für Wissenschaft, Bd. Nr. 1970, Stuttgart 1997 (Verlagsausgabe von Bd. 339 der Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn).

Europäische Familienpolitik als Aufgabe, Reihe „Kirche und Gesellschaft“ Nr. 249, hrsg. von der Kath. Sozialwissenschaftlichen Zentralstelle Mönchengladbach, Köln 1998.

Erziehungseinkommen. Zielsetzungen, Legitimationsgrundlagen und Finanzierungsprobleme, Publikationen des Instituts für Ehe und Familie, Nr. 13, Wien 1999.

Balance von Familienarbeit und Erwerbsarbeit. Eine gesellschaftsordnungspolitische Aufgabe in Europa, hrsg. vom Dt. Verein für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt a. M. 1999.

Familienpolitische Denkanstöße – Sieben Abhandlungen – , Connex – gesellschafts-
politische Studien, Bd. 1, Wiss. Reihe des Zentralinstituts für Ehe und Familie in der
Gesellschaft der Kath. Universität Eichstätt, Graftschaft 2001.

Bevölkerungsbewusste Familienpolitik – Grundlagen, Möglichkeiten und Grenzen – ,
Publikationen des Instituts für Ehe und Familie, Nr. 14, Wien 2003.

Familie – Stabilitätsfaktor im demographischen Wandel? „Erfurter Dialog“, Thüringer
Staatskanzlei 6. Mai 2003, mit einer Einführung von Ministerpräsident Dr. Bernhard
Vogel, Erfurt 2003.

*

Zum 70. Geburtstag von Max Wingen ist als Festschrift erschienen: Familienwissen-
schaftliche und familienpolitische Signale, hrsg. von B. Jans, A. Habisch u. E. Stutzer,
Graftschaft 2000.