

Nr. 25

**Kommunale Familienpolitik**  
**Grundfragen, Handlungsansätze**  
**und Zielkonflikte**

*PD Dr. Werner Schöning*

Herausgegeben von der  
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Wesseling, Dezember 2002

ISBN 3-933714-62-1

## **Vorwort**

„Spätestens ab dem Jahr 2020 werden die Über-60-jährigen die quantitativ wichtigste Bevölkerungsgruppe darstellen; ihr Anteil wird bis Mitte des 21. Jahrhunderts über 40 Prozent liegen.“

Diese nüchterne Feststellung steht am Beginn der vorliegenden Arbeit von Werner Schönig zum Themenfeld Kommunale Familienpolitik. Obwohl hier keine überraschenden neue Erkenntnisse offenbart werden, nimmt das Interesse an den absehbaren demographischen Veränderungen und deren praktischen Auswirkungen deutlich zu.

Für Verantwortungs- und Entscheidungsträger in den Kommunen wird Bevölkerungsschwund immer häufiger zum realistischen Zukunftsszenario. Damit zusammenhängende bevölkerungspolitische, finanzielle oder infrastrukturelle Aspekte sind vom kommunalpolitischen Planungshorizont nicht mehr wegzudenken. Einfache Lösungswege bieten sich jedoch nicht an.

Werner Schönig diskutiert in seinem Beitrag unterschiedliche kommunale Ausgangslagen und stellt eine entschlossene Ausweitung und eine mehrdimensionale Konzeption der Familienpolitik zur Diskussion.

Für die Bearbeitung dieser Schrift gebührt Herrn PD Dr. Werner Schönig, Forschungsinstitut für Sozialpolitik der Universität Köln, besonderer Dank, ebenso Herrn Dr. Felix Becker, Abteilung Kommunalpolitik der Konrad-Adenauer-Stiftung, für die Lektoratsarbeit.

Dr. Henning Walcha  
Abteilung Kommunalpolitik  
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

## **Gliederung:**

<b><u>1. Einleitung</u></b> .....	<b>4</b>
<b><u>2. Demographie und Subsidiarität</u></b> .....	<b>4</b>
<u>2.1 Demographie und Kommune</u> .....	4
<u>2.1.1 Grundtendenzen der Demographie</u> .....	4
<u>2.1.2 Problemlagen und politische Handlungsstrategien der Kommunen</u> .....	5
<u>2.2 Besondere Legitimation kommunaler Familienpolitik</u> .....	7
<u>2.2.1 Zweifache Fundierung durch das positive Subsidiaritätsprinzip</u> .....	7
<u>2.2.2 Lebensbedingungen als Legitimationstest und Funktionsbedingung</u> .....	8
<b><u>3. Adressaten und Handlungsansätze der kommunalen Familienpolitik</u></b> .....	<b>9</b>
<u>3.1 Das Grundproblem: Was ist kommunale Familienpolitik?</u> .....	9
<u>3.2 Adressaten kommunaler Familienpolitik</u> .....	10
<u>3.2.1 Die generelle Ebene: Familienfürsorge versus Gesellschaftsstrukturpolitik</u> .	10
<u>3.2.2 Die individuelle Ebene: Familienphasen und besondere Problemlagen</u> .....	11
<u>3.3 Instrumente kommunaler Familienpolitik</u> .....	12
<u>3.3.1 Familienbericht, Familienförderplan und Familienfreundlichkeitsprüfung</u> ...	12
<u>3.3.2 Ordnungsrecht versus Subventionierung</u> .....	13
<b><u>4. Zielkonflikte</u></b> .....	<b>14</b>
<u>4.1 Die konzeptionelle Ebene: Trilemma der kommunalen Familienpolitik</u> .....	14
<u>4.2 Die praktische Ebene: Querschnittspolitik versus Kostencontrolling</u> .....	16
<b><u>5. Fazit</u></b> .....	<b>16</b>
<b><u>Literaturverzeichnis</u></b> .....	<b>18</b>

## **Grundfragen, Handlungsansätze und Zielkonflikte**

*PD Dr. Werner Schönig\**

### **1. Einleitung**

In den letzten Jahren finden Aspekte der kommunalen Familienpolitik besondere Beachtung, da Stichworte wie demographischer Wandel, Kinderarmut und Bildungsmisere in Verbindung mit dezentralen Lösungsansätzen diskutiert werden. Für eine Akzentuierung der kommunalen Familienpolitik spricht zudem, dass die Schnittmenge von Kommunalpolitik und Familienpolitik dem Subsidiaritätsprinzip in gleich zweifacher Weise genügt. Nun könnte man unter dem Stichwort ‚Demographie und Kommune‘ vorrangig Handlungsstrategien diskutieren, die den Schrumpfungsprozess der Stadtbevölkerung flankieren. Der vorliegende Beitrag geht hingegen den entgegengesetzten Weg und untersucht familienpolitische Ansätze eines grundsätzlichen Gegensteuerns. Allerdings weckt der skizzierte Stimmungsumschwung in der kommunalen Familienpolitik nach Jahrzehnten ihres Schattendaseins allzu leicht überzogene Hoffnungen. Der vorliegende Beitrag versucht, zu einigen Fragen der neueren Diskussion grundlegende Aspekte darzulegen und Politikkonflikte aufzuzeigen. Beides zusammen ermöglicht abschließend eine Bewertung der Perspektiven kommunaler Familienpolitik.

### **2. Demographie und Subsidiarität**

Die folgenden Ausführungen sollen in aller Kürze verdeutlichen, warum die kommunale Familienpolitik in der Tat vor einer durchgreifenden Neubewertung ihrer Handlungsperspektiven zu stehen scheint. Zur Verdeutlichung der grundlegenden Aspekte wird dabei von den vielfältigen Hindernissen abstrahiert, denen sich die Praktiker und Protagonisten der kommunalen Familienpolitik alltäglich gegenübersehen (zu den operativen Ansätzen einer Rückgewinnung kommunaler Handlungsspielräume vgl. Schönig 2001 und 2002a).

#### **2.1 Demographie und Kommune**

##### **2.1.1 Grundtendenzen der Demographie**

Von Bedeutung ist zunächst, dass der Rückgang der Fertilität nicht etwa ein isoliertes Phänomen, sondern im *internationalen Vergleich* vielmehr ein Kennzeichen im Entwicklungsprozess moderner Gesellschaften ist (Schönig 2002). Offenbar geht die Fertilität im Prozess der gesellschaftlichen Modernisierung, d.h. parallel zu steigenden Einkommen, Industrialisierung, Urbanisierung und Säkularisierung langfristig zurück und weist somit einen engen positiven Zusammenhang zum gesellschaftlichen Fortschritt auf. Geht man davon aus, dass es in den meisten Ländern der Erde langfristig zu einer wirtschaftlichen Entwicklung und gesellschaftlichen Modernisierung kommt, so wäre eine Stagnation und

---

\* Forschungsinstitut für Sozialpolitik der Universität zu Köln, Klosterstr. 79b, 50931 Köln, Tel.: 0221 - 470 - 2301, E-mail: [schoenig@wiso.uni-koeln.de](mailto:schoenig@wiso.uni-koeln.de).

nach Ablauf des Lebenszyklus mehrerer Generationen sogar ein Rückgang der Weltbevölkerung die Konsequenz.

Die *demographische Situation in Deutschland* ist zur Zeit bekanntlich erstens dadurch gekennzeichnet, dass der aktuelle Anstieg der Lebenserwartung nahezu vollständig auf der Erhöhung der ferneren Lebenserwartung im höheren Alter (und nicht auf dem weiteren Rückgang der Säuglingssterblichkeit) beruht. Zur Zeit verzeichnet man hinsichtlich der Lebenserwartung innerhalb von jeweils vier bis fünf Jahren ein zusätzliches Lebensjahr. Zweitens liegt die durchschnittliche Kinderzahl pro Frau seit den achtziger Jahren bei 1,36 (alte Bundesländer 1,41; neue Bundesländer 1,15) und damit weit unter dem Bestandserhaltungsniveau. Die Fertilität der ausländischen Bevölkerung, die zuvor stets höher lag, hat sich im Jahr 1999 erstmals derjenigen der deutschen Bevölkerung angeglichen (Flöthmann 2001). Bei weiterhin konstant niedriger Fertilitätsrate wird die Zahl potentieller Eltern wellenförmig schrumpfen und gleichzeitig wird sich der absolute und relative Rückgang jüngerer Menschen in der Bevölkerung stark beschleunigen. Spätestens ab dem Jahr 2020 werden die Über-60jährigen die quantitativ wichtigste Bevölkerungsgruppe darstellen; ihr Anteil wird bis Mitte des 21. Jahrhunderts über 40 Prozent liegen. Die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen dieses Prozesses werden schon recht bald spürbar werden, wenn nämlich ab dem Jahr 2010 die ‚geburtstarken Jahrgänge‘ (ca. 1950 – 1965) in das Rentenalter eintreten werden und sich ab ca. 2025 durch deren Tod der Schrumpfungprozess beschleunigen wird.

Die skizzierte Entwicklung erlaubt eine erste sozial-ökonomische Bewertung: Als Konsens kann gelten, dass wohl niemand in Deutschland ein Bevölkerungswachstum anstrebt und dass selbst ein moderater Bevölkerungsrückgang im Sinne einer verantworteten Bevölkerungsschrumpfung hinnehmbar wäre. Mithin besteht das demographische Kernproblem nicht im Bevölkerungsrückgang an sich, sondern im *Grad und der Beschleunigung der Bevölkerungsschrumpfung* in Deutschland. Wegen der sogenannten „demographischen Trägheit“ lässt sich der oben skizzierte Schrumpfungsprozess nicht einfach anhalten; auch eine drastische Erhöhung der Geburten pro Frau würde erst in ca. 20 bis 30 Jahren (aufgrund einer dann höheren Zahl potentieller Mütter) eine nachhaltige Wirkung entfalten. Anders formuliert: Selbst um das in 30 Jahren zu erwartende Bevölkerungsniveau zu halten, müsste bereits heute eine Geburtenrate in Höhe des replacement levels realisiert werden, durch die allein sich zukünftig die Bevölkerung auf niedrigerem Niveau stabilisieren würde.

Da dieses höhere Geburtenniveau eben nicht existiert, ist eine „*Bevölkerungsimplosion*“ (Wingen 2001, S. 104) zu erwarten. Anpassungen im Institutionensystem gestalten sich aufgrund der demographischen Trägheit als schwierig. Es erfordert ein erhebliches Maß an Abstraktionsfähigkeit und Phantasie, die Alltagserfahrung zu übersteigen und heute – angesichts eines historischen Höchststandes der Zahl der Erwerbspersonen und der Erwerbstätigen (Fuchs/Thon 1999, S. f.) – die Folgen eines sich beschleunigenden Schrumpfungsprozesses gerade auch auf kommunaler Ebene zu antizipieren.

## **2.1.2 Problemlagen und politische Handlungsstrategien der Kommunen**

Ogleich seit Jahrzehnten von Bevölkerungswissenschaftlern angemahnt, hat sich erst in den neunziger Jahren *in der Öffentlichkeit das Bewusstsein um die demographische Problematik verstärkt*. In kaum einem anderen Politikfeld scheint die Zeitspanne zwischen der wissenschaftlichen und der öffentlichen Diskussion so ausgeprägt zu sein.

Erst langsam rücken die negativen Folgen der Bevölkerungsschrumpfung in die *Planungshorizonte von Politikern*, öffentlichen Institutionen und Unternehmen. Sie werden daher zunehmend in den Stabsabteilungen sowie durch Gutachten freier Beratern thematisiert.

Zum anderen hat die internationale Diskussion um *Nachhaltigkeit* der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Entwicklung die öffentliche Meinungsbildung spürbar beeinflusst. Es ist daher nur konsequent, dass sich seit Anfang der neunziger Jahre (über nahezu zehn Jahre und drei Wahlperioden) auch eine Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages mit der Thematik beschäftigt hat, die jüngst ihren Schlussbericht vorlegte (Enquete-Kommission 2002). Hinsichtlich der kommunalpolitischen Implikationen sind vor allem die Abwägung zwischen Zuwanderung und Familienpolitik sowie die regional sehr unterschiedlichen Problemlagen zu beachten.

Zunächst sei betont, dass *aus demographischer Sicht nicht die Zuwanderung, sondern allein die Geburtenförderung einen nachhaltigen Effekt hat*. Erstens hängt rein quantitativ die Bevölkerungsentwicklung zum überwiegenden Teil vom generativen Verhalten der Bevölkerung des Aufnahmelandes bzw. der aufnehmenden Stadt oder Region ab und zweitens führt eine gelungene Integration der Zugewanderten (im Sinne ihrer Assimilation) regelmäßig auch zur Übernahme des generativen Verhaltens im Aufnahmeland ab (Strobel/Kühnel/Heitmeyer 2000, S. 5). Die Beobachtung, dass z.B. die USA eine recht hohe durchschnittliche Fertilität aufweisen, ist auf die relativ hohe Kinderzahl pro Frau bei den unzureichend in die weiße Mehrheitsgesellschaft assimilierten Bevölkerungsgruppen (Schwarze, Hispanos) zurückzuführen und somit durchaus problematisch.

Umgekehrt betrachtet, ist ein nachhaltiges Gegensteuern gegenüber dem demographischen Schrumpfungsprozess ausschließlich über eine *entschlossene Ausweitung und eine mehrdimensionale Konzeption der Familienpolitik* möglich (Schönig 2001a). Die kommunale Ebene sieht sich dabei mit besonderen Schwierigkeiten konfrontiert:

- Eine erste Schwierigkeit liegt in der Situationsanalyse vor Ort, die davon ausgehen muss, dass die Bevölkerungsschrumpfung *regional unterschiedlich* stark ausgeprägt ist (z.B. Städte versus Umlandgemeinden, alte versus neue Bundesländer, Wohnungsbau versus Gesundheitsversorgung). Generalisierende Aussagen sind hier kaum möglich, allenfalls können auf empirischen Wege Typen von Städten und Gemeinden identifiziert werden, die eine ähnliche demographische Perspektive aufweisen. Benachbarte Kommunen können dabei – im Zuge des Suburbanisierungstrends – deutlich divergierende Entwicklungen aufweisen.
- Zur Illustration der *Notwendigkeit einer fraktalen Analyse* auf jeder Ebene (vom Bundesland zur Region, zur Kommune und letztlich zum Stadtteil) seien Schätzungen für das Ruhrgebiet referiert (Klemmer 2001, S. 36f. und S. 51f.; vgl. auch ILS 2002). Demnach weicht die Bevölkerungsentwicklung des Ruhrgebiets gravierend vom Bundes- und auch vom NRW-Trend ab und wird bereits 2015 (nicht erst 2040) um 7% geschrumpft sein (NRW – 1,2%). Als ein Extremfall wird für die Stadt Essen in diesem Zeitraum ein Bevölkerungsrückgang von 13,7% prognostiziert. Umgekehrt werden typischerweise die Städte im Umland von der selektiven Zuwanderung junger Menschen profitieren, so dass z.B. für Wesel ein Bevölkerungswachstum von 1,5% prognostiziert wird. Wirkt man diesen Entwicklungen nicht durch eine langfristige Politik entgegengewirkt, so besteht die Gefahr, dass sich negative wie auch positive Entwicklungen wegen ihrer sozialen Selektivität in einem selbstverstärkenden Prozess hochschaukeln.
- Es liegt auf der Hand, dass eine kommunale Familienpolitik unter demographischem Aspekt nur dann nachhaltig wirken, d.h. langfristig erfolgreich sein kann, wenn sie die *Lebensbedingungen der Familien über die gesamte Dauer des Familienzyklus* fördert. In diesem Sinne ist auch die kommunale Unterstützung betrieblicher Familienpolitik sowie die Schaffung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen für die nachwachsende Generation Erfolgsbedingung der kommunalen Familienpolitik, soll doch vermieden werden, dass die Anfangserfolge später durch eine Abwanderung der nachgewachsenen Generation

konterkariert wird. Nachhaltigkeit der kommunalen Familienpolitik impliziert Ganzheitlichkeit im Sinne der Minimierung von Abwanderung.

- Grundsätzlich implizieren *kommunal negative Wanderungssalden* eine Verschärfung des Schrumpfungsprozesses, gleichgültig, wann die Abwanderung stattgefunden hat. Selbst wenn aktuell keine Abwanderung vorliegt, können zurückliegende Fortzüge junger Menschen die Altersstruktur nachhaltig verschlechtern (z.B. Ruhrgebietsstädte), so dass sich in Zukunft der Mangel an potentiellen Eltern bemerkbar machen wird. Der zu erwartende Bevölkerungsrückgang ist dort eine Spätfolge von selektiven Abwanderungen der Vergangenheit. Städte in den neuen Bundesländern (z.B. in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen), die heute negative Wanderungssalden verzeichnen, werden diesen zusätzlichen demographischen Effekt später spüren. Städte mit dauerhaft *positiven Wanderungssalden* (z.B. Metropolen, Universitätsstädte und Umlandgemeinden) werden möglicherweise eine Stabilisierung ihrer Bevölkerungszahl erreichen können, nur in Ausnahmefällen jedoch ein Bevölkerungswachstum. Die damit verbundenen Verteilungskonflikte im kommunalen und im Länderfinanzausgleich können hier nur angedeutet werden.

Schon diese wenigen Ausführungen sollten deutlich gemacht haben, wie unterschiedlich die Rahmenbedingungen sind, denen sich die kommunale Familienpolitik gegenübersteht. Entscheidend für die Politik vor Ort sind zudem nicht die objektiven Rahmenbedingungen und Prognosen, sondern deren politische Interpretation. Gerade auch die kommunale Familienpolitik erfolgt nicht im ideologiefreiem Raum, sondern sie erfährt ihre jeweilige Schwerpunktsetzung durch die *gesellschaftspolitischen Verortung* der jeweils regierenden Kommunalpolitiker/innen (Bellers 1993). Ein Primat der Familienpolitik ist schon deshalb ihre Erfolgsbedingung, da sich in der Kommune unterschiedliche Gruppen gegenüberstehen, die sich in ihrer Selbsteinschätzung als Gewinner, Verlierer oder unbeeinflusst von der Bevölkerungsschrumpfung sehen. Werden diese Gruppen gegeneinander ausgespielt, so haben die Familien leicht das Nachsehen.

## **2.2 Besondere Legitimation kommunaler Familienpolitik**

### **2.2.1 Zweifache Fundierung durch das positive Subsidiaritätsprinzip**

Als Abschluss der sozio-ökonomischen Betrachtungen der kommunalen Familienpolitik sei kurz auf einen sozialordnungstheoretischen Aspekt eingegangen, welcher der kommunalen Familienpolitik eine besondere Legitimation verleiht. Jener Aspekt liegt darin, dass die kommunale Familienpolitik dem Subsidiaritätsprinzip in gleich zweifacher Weise genügt:

- Erstens ist *Familienpolitik* schlechthin eines der herausragenden Beispiele für ein subsidiär konzipiertes Politikfeld. Der grundgesetzliche Schutz von Ehe und Familie impliziert einerseits deren aktive Förderung und setzt andererseits der staatlichen Familienpolitik dort eine Grenze, wo sie die Privatheit der Familie verletzt.
- Zweitens ist *Kommunalpolitik* bezogen auf die kleinste Gebietskörperschaft, deren Fähigkeit zur kommunalen Selbstverwaltung von den übergeordneten Gebietskörperschaften ebenfalls nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden kann (Heberlein 2002). Indem im Prozess der europäischen Integration das Subsidiaritätsprinzip zunehmend als Prinzip der Aufgabenteilung zwischen Gebietskörperschaften interpretiert wird, ist auch die Kommunalpolitik in das Ausstrahlungsfeld des Subsidiaritätsprinzips geraten.

Sowohl die Familie als auch die Kommune gelten als gesellschaftliche Stabilisatoren, die dem oder der Einzelnen in einer modernen Gesellschaft einen festen Bezugspunkt geben. Als solche müssen sie instand gesetzt werden, ihre gesellschaftlichen Aufgaben zu erfüllen.

Die zweifache Fundierung der kommunalen Familienpolitik durch das Subsidiaritätsprinzip basiert daher auf einem positiven Subsidiaritätsverständnis in der besten Tradition der Katholischen Soziallehre. Das weite, positive Verständnis von Subsidiarität war für Oswald von Nell-Breuning SJ, einen der führenden Vertreter und Interpreten der Katholischen Soziallehre, unbedingt notwendig, um nicht das Subsidiaritätsprinzip insgesamt gründlich falsch zu verstehen. Denn „bevor der Mensch anfangen kann, seine eigenen Kräfte zu regen, muss die Gesellschaft bereits eine Menge von Vorkehrungen und Maßnahmen getroffen haben, ohne die er entweder überhaupt nicht dazu käme, seine Kräfte zu regen oder doch seine Anstrengungen zu keinerlei Erfolg führen könnten“ (zitiert nach Engelhardt 1995, S. 7; vgl. auch Schneider 1983, S. 27 – 37). Für die Familie wie auch für die Kommune gilt demnach gleichermaßen das Gebot, beide zunächst zur Selbsthilfe überhaupt instand zu setzen, d.h. Kinderarmut ebenso zu verhindern wie eine strukturelle Überforderung der kommunalen Finanzkraft. Sind jene Strukturprobleme weitgehend gelöst, so beginnt das eigentliche Aufgabenfeld der kommunalen Familienpolitik.

### **2.2.2 Lebensbedingungen als Legitimationstest und Funktionsbedingung**

Da letztlich die Situation in den Kommunen über die konkrete Lebenslage der Familien entscheidet, muss die kommunale Familienpolitik an den Lebensbedingungen der Familien im alltäglichen Lebensumfeld ansetzen (Geißler/Heuwinkel 1992, S. 27f.). Die kleinräumlichen Lebensbedingungen haben eine „familienpolitische Signal- und Indikatorfunktion für das gesamte politische System“ (Bellers 1993, S. 438, vgl. S. 39).

Mit anderen Worten: Indem auf kommunaler Ebene familienfreundliche Lebensbedingungen geschaffen werden, wird hier erstens ein wesentlicher Beitrag zur Legitimität des gesamten Sozialstaats geleistet. Vor Ort erfährt der Bürger/die Bürgerin, was es heißt, in einem am Sozialstaatsprinzip orientierten Gemeinwesen zu leben (Articus u.a. 1992, S. 1f., S. 11 und S. 39). Zweitens wird die Entscheidung für oder gegen Kinder auch gerade im Hinblick auf die konkreten Lebens- und Arbeitsbedingungen vor Ort getroffen. Daher ist die Verbesserung der Lebensbedingungen vor Ort eine Funktionsbedingung der Familienpolitik übergeordneter Ebenen. Familienpolitik von Bund und Ländern wird letztlich nur dann erfolgreich sein, wenn sie von der kommunalen Familienpolitik flankiert wird.

Umgekehrt betrachtet wirken Defizite im System der sozialen Sicherung wie auch in der Arbeitsmarktordnung oder etwa im Familienrecht, deren Behebung in der originären Verantwortung von Bund und Ländern liegt, auf der kommunalen Ebene als strukturelle Probleme der Lebensbedingungen von Familien, ohne dass die Kommunen dem ursachenadäquat entgegensteuern könnten (Bellers 1993, S. 438). Kommunale Familienpolitik ist daher sinnvoll nur bei Berücksichtigung der je nach Bundesland differierenden Machtverteilung zwischen Land und Kommunen zu untersuchen und zu konzipieren. Dies erklärt auch, warum eine bundesweit einheitliche Konzeptionierung der kommunalen Familienpolitik auf scheinbar unüberwindliche Hemmnisse stößt.

Die wissenschaftliche Beschäftigung mit der kommunalen Familienpolitik steht daher in einem grundsätzlichen Spannungsfeld zwischen der zentralen Stellung der familialen Lebensbedingungen in den Kommunen für die Legitimation des sozialstaatlichen Gemeinwesens einerseits und andererseits den kaum überwindbaren Hürden, dieser zentralen Stellung durch ein konsistentes System der kommunalen Familienpolitik gerecht zu werden. Im Folgenden können daher nur wenige Stichworte zur konzeptionellen Durchdringung der



kommunalen Familienpolitik beigesteuert werden, die jedoch sehr wohl die wesentlichen Ansatzpunkte und Konfliktfelder umreißen.

### **3. Adressaten und Handlungsansätze der kommunalen Familienpolitik**

#### **3.1 Das Grundproblem: Was ist kommunale Familienpolitik?**

Im Folgenden werden die Handlungsansätze der kommunalen Familienpolitik systematisiert. Zuvor sei kurz auf die wesentlichen Besonderheiten dieses Politikfeldes eingegangen, die anhand definitorischer Überlegungen aufgezeigt werden können. Vorangestellt sei daher folgende Definition:

Kommunale Familienpolitik umfasst allgemein eine wechselnde Gesamtheit von Maßnahmen, die primär das Ziel einer Sicherung oder Verbesserung der Lebenslage von Familien verfolgen, soweit diese auf kommunaler Ebene veranlasst und verantwortet werden. Vor dem Hintergrund des sozio-ökonomischen Wandels wird dabei speziell erstens die ‚Familie‘ als das Zusammenleben von einer oder mehreren erwachsenen Personen mit einem oder mehreren Kindern aufgefasst und zweitens ‚kommunale Politik‘ durch eine Trägervielfalt bei grundsätzlicher Dominanz der kommunalen Gebietskörperschaft gekennzeichnet.

Die vorgestellte Definition lehnt sich an die vom Verfasser an anderer Stelle ausführlich entwickelte Definition praktischer Sozialpolitik an (Schönig 2001b, S. 20 - 62), so dass ihre einzelnen Spezifika hier nur in wenigen Stichworten deutlich werden können:

- Die Definition ist zweigeteilt, wobei zunächst das Allgemeine der Aufgaben kommunaler Familienpolitik genannt wird und in einem zweiten Schritt zeitbezogene Konkretisierungen erfolgen. Kommunale Familienpolitik verfolgt ein allgemeines, unverändertes Ziel, das allerdings je nach gesellschaftlicher Situation unterschiedliche Ausprägungen (hinsichtlich Familienform und Art der Kommunalpolitik) hat.
- Es werden alle Lebensgemeinschaften mit Kindern als Familien aufgefasst, sofern Erwachsene mit Kindern einen Haushalt bilden. Aus Sicht der kommunalen Familienpolitik kommt zudem den die Familie umgebenden Netzwerken eine besondere Bedeutung zu. Adressaten der kommunalen Familienpolitik können insofern auch Haushalte ohne Kinder sein, sofern sie mit den Familienhaushalten in einem regelmäßigen Austausch von Leistungen stehen. Typischerweise werden in diesem Sinne die Großeltern oder kinderlose Verwandte – evtl. auch Nachbarn oder Freunde – zum Familiennetzwerk gezählt. Sie können von der kommunalen Familienpolitik dadurch unterstützt werden, dass z.B. räumliche Barrieren zwischen Alt und Jung vermindert und Wohnungsgrundrisse flexibel gestaltet werden.
- Kommunale Familienpolitik reduziert sich nicht auf in kommunaler Trägerschaft durchgeführte Maßnahmen und ist in ihrem Instrumentarium nicht endgültig festgelegt. Die Maßnahmen in kommunaler Trägerschaft werden durch Maßnahmen der betrieblichen Familienpolitik sowie die Leistungserbringung der sonstigen freien Träger ergänzt. Zur Integration dieser beiden Ansätze kommt der kommunalen Familienpolitik eine Moderatorenrolle zu.
- Nicht zur kommunalen Familienpolitik zählen all jene Maßnahmen, die nicht primär das Ziel einer Sicherung oder Verbesserung der Lebenslage von Familien verfolgen oder aber auf anderen als der kommunalen Ebene angesiedelt sind. Maßnahmen der Kulturpolitik oder der öffentlichen Sicherheit sowie Maßnahmen auf Landes-, Bundes- und EU-Ebene mögen zwar Nebenwirkungen für die kommunale Familienpolitik haben, sie haben jedoch als solche lediglich die Eigenschaft von Rahmenbedingungen.

- Indem die kommunale Familienpolitik die Stabilisierung oder Verbesserung der Lebenslage von Familien anstrebt, verfolgt sie ein übergeordnetes Ziel und ist keine bloße Verteilung von Wahlgeschenken. In der Regel ist die kommunale Familienpolitik von einem Leitbild der gewünschten Gesellschaft geprägt, das auf das Handeln der Politiker als eigenständiger Faktor einwirkt. Ohne einen Willen zur Gesellschaft als solche sowie speziell ohne eine Vorstellung von der Rolle der Familien in der Gesellschaft ist kommunale Familienpolitik nicht denkbar.

Die vorgestellten Überlegungen illustrieren, dass es sich bei der kommunalen Familienpolitik um einen eigenständigen Politikbereich von zunehmender Relevanz handelt. Welche Maßnahmenbündel dabei von der einzelnen Kommune eingesetzt werden, ergibt sich teils aus der Situation vor Ort, teils aber auch durch die kommunalpolitisch verfolgten Leitbilder. Zur weiteren Konkretisierung werden im Folgenden mögliche Handlungsansätze systematisiert.

## **3.2 Adressaten kommunaler Familienpolitik**

### **3.2.1 Die generelle Ebene: Familienfürsorge versus Gesellschaftsstrukturpolitik**

Bei der Differenzierung zwischen den Adressaten kommunaler Familienpolitik fallen zwei unterschiedliche Adressatengruppen auf. Auf der einen Seite sind dies diejenigen Familien, die der obligatorischen Familienfürsorge bedürfen und deren Unterstützung zu den kommunalen Pflichtaufgaben (insbes. im Rahmen des KJHG und des BSHG) zählt. Jene Leistungen werden in der aktuellen Diskussion von Protagonisten der kommunalen Familienpolitik häufig zu gering geachtet, obgleich sie doch – gemessen an ihrer rechtlichen Stellung wie auch an den dort gebundenen Ressourcen – nach wie vor den Kern der kommunalen Familienpolitik ausmachen. Eine kommunale Familienpolitik, die konzeptionell ihr Fürsorgeelement ausblendet, verlässt leichtfertig ihr historisch gewachsenes, sicheres Fundament. Jedwede freiwillige Aufgabenwahrnehmung kommunaler Familienpolitik kann immer nur über die Pflichtleistungen hinausgehen, kann und darf jene aber nicht ersetzen (Zander 1999, S. 428).

Auf der anderen Seite kann das Konzept der kommunalen Familienpolitik als freiwillige Gesellschaftsstrukturpolitik für die breiten Schichten der Bevölkerung als Gegenentwurf zur Fürsorgeorientierung verstanden werden. Ausgangspunkt dieser dezidiert ökonomischen Position sind die Leistungen der Familie bei der Bildung von Human- und Sozialkapital, die als wohlfahrtssteigernd angenommen werden. Die Familien als die „soziale Basis-Infrastruktur der Kommunen“ sind demnach „in mancher Hinsicht durchaus mit Klein- und Mittelbetrieben vergleichbar“ und bedürfen einer Unterstützung durch „die investive Seite der sozialen Kommunalpolitik“ (Heuwinkel/Küster 1996, S. 23, 24 und 29; vgl. Borchers/Heuwinkel 1999, S. 10ff.). So wie Familien in die Kinder und den Wohnstandort investieren, so sollte die Kommune diese familialen Investitionen durch eine flankierende Investitionsförderung unterstützen. In diesem Sinne steht die kommunale Familienpolitik als Gesellschaftsstrukturpolitik auch im Dienste der Positionsverbesserung der Kommune im Wettbewerb um Unternehmensstandorte.

Es liegt auf der Hand, dass zwischen den beiden skizzierten Positionen zur Konzeptionierung der kommunalen Familienpolitik heute ein Spannungsverhältnis besteht. Einerseits spielt die vergleichsweise eng definierte Familienfürsorge sowohl institutionell als auch materiell eine dominierende Rolle in der kommunalen Familienpolitik. Andererseits zeigt sich die als Querschnittsaufgabe sehr breit angelegte familienorientierte Gesellschaftsstrukturpolitik in Zeiten knapper Kommunalfinanzen und verschärfter Verteilungskonflikte auffällig geschwächt.

Zwischen beiden Konzeptionierungen besteht letztlich eine komplementäre Beziehung mit mehr oder weniger großen Schnittmengen. Jede Maßnahme der kommunalen Familienpolitik

ist – qua ihrer Bezugnahme auf die Lebenslage von Eltern, Kindern und Jugendlichen – investiv, zukunftsorientiert und im Interesse einer nachhaltigen Entwicklung. Gleichzeitig hat jede Maßnahme der kommunalen Familienpolitik – qua ihrer Beeinflussung der Lebenslage von Familien – intervenierenden Charakter.

### **3.2.2 Die individuelle Ebene: Familienphasen und besondere Problemlagen**

So wie sich Familien selbst wandeln, so verändern sich auch ihre Anforderungen an die unmittelbaren Lebensbedingungen vor Ort. Ausschlaggebend für veränderten sozialen Bedarf sind dabei erstens die Lebensphase im Familienzyklus, in der sie sich befinden (insbes. Alter der Kinder), sowie zweitens ihre vielschichtigen besonderen Problemlagen. Beide Dimensionen familialen Bedarfs liegen in der Regel aus kommunaler Sicht sozialräumlich konzentriert vor, sei es, dass sich in einem Neubaugebiet junge Familien konzentrieren, oder sei es, dass sich dort ausländische oder sozial schwache Familien verdichten. Im Einzelnen können in Anlehnung an Geißler/Heuwinkel (1992, S. 43 – 52) folgende Bedarfs- und Problemlagen unterschieden werden:

Hinsichtlich der Lebensphase ist das Alter der Kinder ausschlaggebend. Familien mit kleinen Kindern haben wegen des Ausfalls eines Elternteils die höchsten Einkommensverluste zu verkraften und stellen Ansprüche an die kleinräumliche Wohnsituation und Infrastruktur (Einzelhandel, Verkehrssituation, Spielplätze, Kindergärten). In Familien mit größeren heranwachsenden Kindern sind in der Regel wieder beide Elternteile erwerbstätig und der Bedarf konzentriert sich auf die Qualität (einschl. Verfügbarkeit und Betreuung) der Schule. Bei Familien mit erwachsenen Kindern schließlich folgt der Bedarf aus den Besonderheiten des Übergangs in die nachelterliche Phase (weiterführende Ausbildung, Erwerbstätigkeit, Aufnahme der Großeltern). In jeder dieser Familienphasen ergeben sich typische Austauschverhältnisse von Leistungen innerhalb der Familiennetzwerke, sei es, dass zunächst z.B. von den Großeltern Kinder betreut oder finanziell unterstützt werden, oder sei es, dass später die Großeltern im Familienhaushalt gepflegt oder ebenfalls finanziell unterstützt werden.

Die besonderen Problemlagen von Familien sind vielschichtig und keinem Lebenszyklus unterworfen. Einkommensarmut und soziale Ausgrenzung hängen eng zusammen mit Merkmalen von Familien wie Unvollständigkeit, hohe Kinderzahl, Arbeitslosigkeit, ethnische Herkunft, Krankheit und Behinderung. Jedes dieser Merkmale verweist auf einen besonderen sozialen Bedarf, der in der Regel in der Familienfürsorge bearbeitet wird.

Aus diesen beiden Dimensionen kann eine Matrix (Abbildung 1) erstellt werden, die eine Erfassung des familienpolitischen Bedarfs je nach individueller Lebenslage der Familien ermöglicht (vgl. mit anderem Aufbau: Geißler/Heuwinkel 1992, S. 80).

Abbildung 1: Kommunale Familienpolitik und individueller sozialer Bedarf von Familien nach Lebensphase und besonderer Problemlage

	Gesellschaftsstrukturpolitik, keine besondere Problemlage	Familienfürsorge					
		Alleinerziehende	Kinderreiche	Familien mit Arbeitslosen	Ausländische Familien	Langzeitkranke/Behinderte	
Familien mit kleinen Kindern		<b>Spezifische Handlungsfelder kommunaler Familienpolitik:</b> - Wohnung/Wohnumfeld, - Arbeitswelt, - Familienbildung, - soziale Dienste.					
Familien mit größeren heranwachsenden Kindern							
Familien mit erwachsenen Kindern							

Quelle: Eigene Darstellung.

Eine detaillierte Darstellung des in den einzelnen Feldern einzusetzenden Instrumentenmixes kann und soll im Rahmen der vorliegenden Skizze nicht geleistet werden. Zu den möglichen Handlungsansätzen liegen eine Vielzahl von Projektberichten und Praxisbeispielen vor, die der eigenen Arbeit vor Ort wichtige Impulse geben. Allerdings zeigt sich dabei regelmäßig, dass die unzureichende Unterstützung der Familien durch Bund und Länder sowie die generelle Arbeits- und Wohnungsmarktsituation Rahmenbedingungen definieren, die von der kommunalen Familienpolitik – gerade auch in Zeiten kommunaler Finanznot – nur sehr begrenzt aufgefangen werden können.

### 3.3 Instrumente kommunaler Familienpolitik

#### 3.3.1 Familienbericht, Familienförderplan und Familienfreundlichkeitsprüfung

Angesichts der vielfältigen Anforderungen an die kommunale Familienpolitik ist die Schaffung einer fachlich fundierten Basis eine grundlegende Voraussetzung rationalen Vorgehens (i.S. der Trias aus Lage, Ziel und Mittel). Mit der regelmäßigen Erstellung eines kommunalen Familienberichtes wird nicht nur diese fachliche Basis geschaffen, gleichzeitig dient er auch selbst als Instrument zur Koordination der Handlungsfelder sowie zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Belange der Familien. In Anlehnung an die obige Matrix bietet es sich an, zunächst die Lebenslage von Familien entsprechend ihrer sozio-ökonomischen Situation darzustellen und dies um eine Bestandsaufnahme familienpolitisch relevanter Leistungen der Kommune zu ergänzen. Aus der Gegenüberstellung von Bedarf und Angebot ergeben sich Hinweise auf Erfolge wie auch Defizite und weiteren Handlungsbedarf (hier und im Folgenden: Heuwinkel/Küster 1996, S. 59 - 66). Letzterer sollte allerdings im Familienbericht nur kurz angerissen werden.

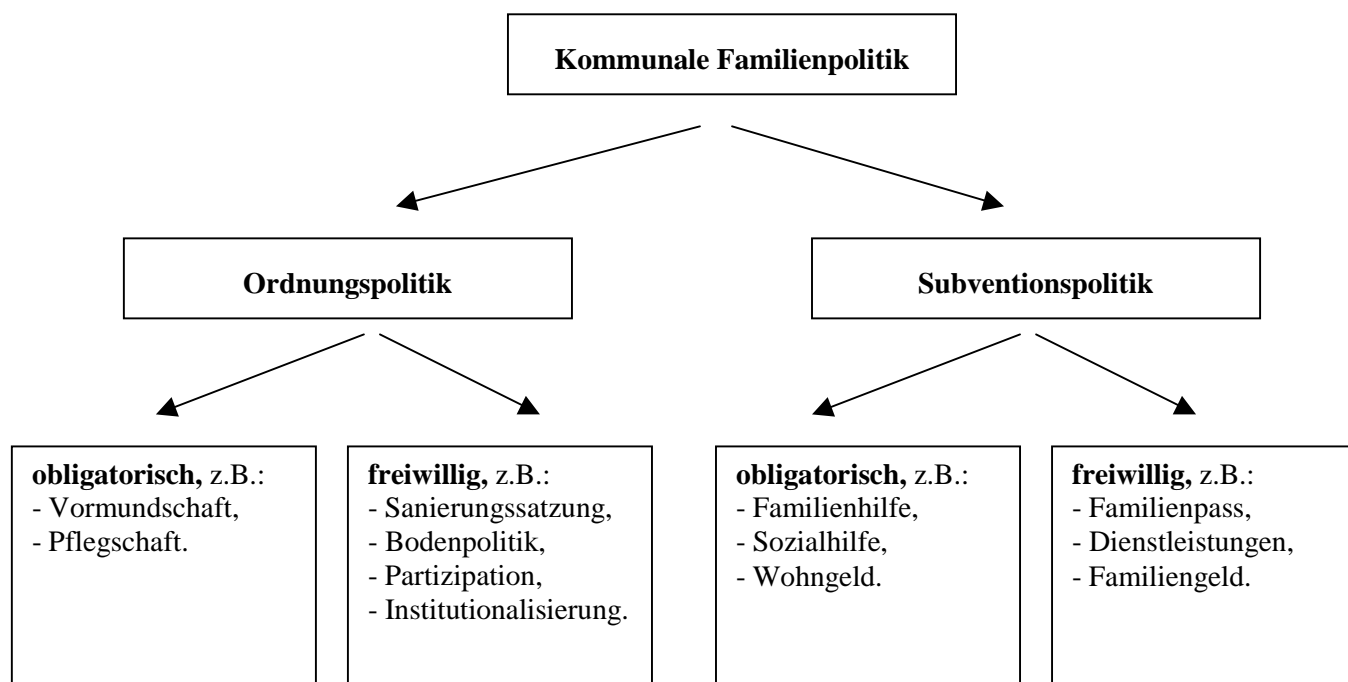
Die Maßnahmenplanung ist vielmehr zentraler Gegenstand des Familienförderplans, der örtlich Prioritäten setzt, Maßnahmen konkretisiert und insbesondere die Aktivitäten mit den freien Trägern abstimmt. Wegen seines engen Handlungsbezugs entsteht der Familienförderplan typischerweise aus einer Verwaltungsvorlage, was ihm eine besondere Brisanz verleiht: Er ist einerseits ein ‚Expertenpapier‘, das ohne fachliche Begleitung in der Öffentlichkeit leicht missverstanden wird. Er ist andererseits aber zugleich durch den konkreten Handlungsbezug kommunalpolitisch hoch brisant und kann als Maßstab erfolgreichen Regierens herangezogen werden.

Die Familienfreundlichkeitsprüfung stellt gegenüber den ersten beiden Instrumenten eine deutliche Akzentverschiebung dar, da in ihrem Rahmen die kommunale Familienpolitik nicht mehr als spezielles Handlungsfeld der Kommunalpolitik angesehen wird, sondern Familienfreundlichkeit als Querschnittsanforderung allen kommunalpolitischen Handelns angesehen wird. Die Idee einer Familienfreundlichkeitsprüfung ist dabei in Analogie zur Umwelt- oder Sozialverträglichkeitsprüfung entwickelt worden. Sie ist insofern anspruchsvoll, da sämtliche familienrelevante Maßnahmen auf ihre konkreten familienrelevanten Wirkungen geprüft und hinsichtlich anerkannter Maßstäbe beurteilt werden sollen. Trotz dieses hohen Anspruchs ist die Familienfreundlichkeitsprüfung keineswegs utopisch. Ganz im Gegenteil hat etwa der Bundeswettbewerb ‚kinder- und familienfreundliche Gemeinde‘ eine Vielzahl von Beispielen für diese und andere Verankerungen von Familienpolitik in der Verwaltung (z.B. Familienbüros, -beauftragte und -ausschüsse) öffentlich gemacht (Göschel u.a. 1997, S. 185 – 192; Borchers/Heuwinkel 1999; Feith 2001, S. 9 - 13).

### **3.3.2 Ordnungsrecht versus Subventionierung**

Ein Blick in die Literatur zur kommunalen Familienpolitik zeigt, wie vielfältig ihr Instrumentarium ist und wie individuell sich die einzelnen Kommunen aus diesem ‚Werkzeugkasten‘ bedienen. Wegen der Heterogenität und der sachlichen Überschneidungen soll im Folgenden das Instrumentarium – entgegen der verbreiteten Praxis der an ‚Handlungsfeldern der kommunalen Familienpolitik‘ orientierten Literatur – nicht nach kommunalpolitischen Handlungsfeldern strukturiert werden. Bevorzugt wird vielmehr ein kombiniertes Vorgehen, das aus finanzwissenschaftlichen und sozialrechtlichen Überlegungen vier Instrumentengruppen der kommunalen Familienpolitik konstruiert. Entsprechend der sozial-ökonomischen Ausrichtung der vorliegenden Ausführungen ist das primäre Differenzierungsmerkmal die Unterscheidung zwischen einer ordnungspolitischen versus einer subventionspolitischen Intervention. Während erstere keine unmittelbaren haushaltsbezogene Konsequenzen haben, werden bei Maßnahmen der zweiten Art unmittelbar Haushalte oder Vorhaben subventioniert. Als anschließendes Differenzierungsmerkmal wird das Instrumentarium entlang der Frage sortiert, ob die Intervention freiwillig oder als Pflichtaufgabe der Kommune erfolgt. Dies Vorgehen sei durch folgendes Schaubild (Abbildung 2) illustriert.

Abbildung 2: Strukturierung des Instrumentariums kommunaler Familienpolitik



Quelle: Eigene Darstellung.

Folgt man dem Vorschlag des obigen Schaubilds und seiner Unterteilung der kommunalen Familienpolitik in vier Instrumentengruppen, so scheint die primäre Zuordnung einzelner Instrumente (vgl. ergänzend: Landesarbeitsgemeinschaft 1999; Kottkamp u.a. 1995; Kipke 1997; Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen 1998, S. 41 – 65; Städte- und Gemeindebund 1998, 2002) konsistent und vollständig möglich zu sein. In der Praxis kommunaler Familienpolitik, d.h. zur Lösung konkreter Probleme werden die Instrumente regelmäßig kombiniert eingesetzt, so dass Querverbindungen zwischen den einzelnen Instrumenten gezogen werden.

## 4. Zielkonflikte

### 4.1 Die konzeptionelle Ebene: Trilemma der kommunalen Familienpolitik

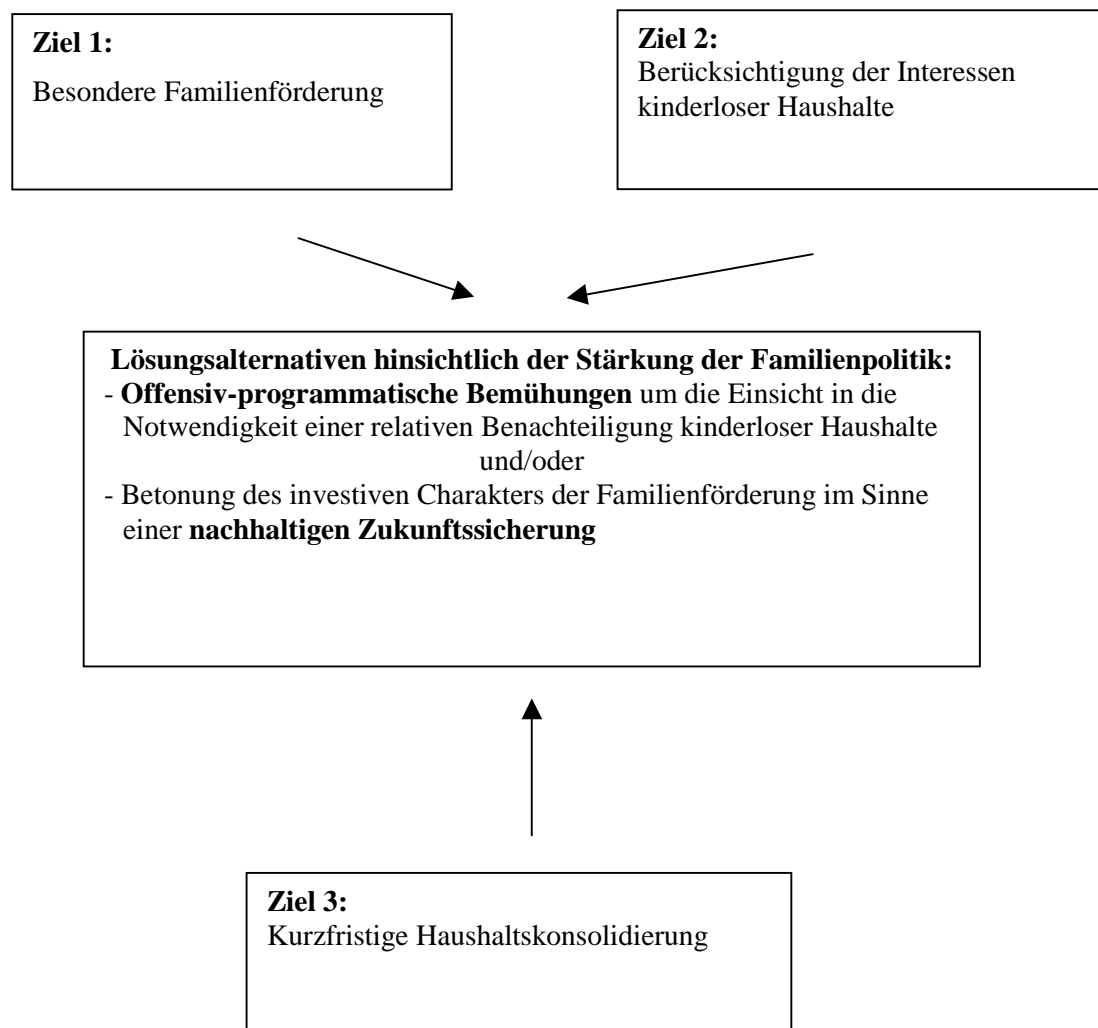
In der Diskussion um die kommunale Familienpolitik wird gelegentlich auf das „magische Fünfeck der kommunalen Entwicklung“ (Heuwinkel/Küster 1996, S. 26f.) verwiesen. Ihm zufolge seien die Steuerungsfelder „Wirtschaft, Sozialstruktur, Städtebau, soziale und kulturelle Infrastruktur und Kommunale Selbstverwaltung“ durch zahlreiche Wechselwirkungen gekennzeichnet, die es erfordern, dass die Kommunalpolitik gleichzeitig in allen fünf Handlungsbereichen familienpolitische Ziele verfolgen solle. ‚Magisch‘ bedeutet in diesem Zusammenhang offenbar gleichgerichtet beeinflussbar sowie sich gegenseitig verstärkend und jedenfalls nicht grundsätzlich widersprüchlich.

Heuwinkel/Küsters Konzeption eines ‚magischen‘ Zusammenhangs widerspricht jedoch dem üblichen Vorgehen der wirtschafts- und sozialpolitischen Literatur, die den Begriff ‚magisch‘ zum Hinweis auf Zielkonflikte verwendet. Ein solches Konzept hat weitreichende

Implikationen, da es nicht mehr pauschal von einer Harmonie von Zielbeziehungen ausgeht, sondern – weitaus realistischer – Zielkonflikte offen legt, die es politisch zu entscheiden gilt (Schönig 2002).

Während in der angelsächsischen Literatur Zielkonflikte in Anlehnung an den „big tradeoff“ zwischen Effizienz und Gleichheit diskutiert werden (Okun 1975), hat in der deutschsprachigen Literatur bereits seit den fünfziger Jahren der Begriff des ‚magischen‘ Drei- oder Vierecks weite Verbreitung gefunden. ‚Magisch‘ steht hier – dies sei nochmals betont – für den Versuch, die objektive Inkompatibilität der Ziele zu überwinden (Tichy 1999, S. 27f.). Die faktische Stellung von Politikfeldern kann durch die Untersuchung der sie kennzeichnenden Zielkonflikte sehr gut beschrieben werden. Verstärkt werden dabei Zielkonflikte in Form von Trilemmata explizit benannt und theoretisch begründet (Iversen/Wren 1998). In der Familienpolitik liegt eine solche Trilemmasituation vor, wenn der Staat gleichzeitig die Familie als Lebensform stabilisieren, die Erwerbsquote erhöhen und kurzfristige Haushaltskonsolidierung betreiben will (Dean 2002, S. 6).

Abbildung 3: Trilemma der kommunalen Familienpolitik



Quelle: Eigene Darstellung.

Betrachtet man speziell die kommunale Familienpolitik (Abbildung 3), so liegen Zielkonflikte erstens gegenüber der relativen Benachteiligung kinderloser Haushalte und zweitens gegenüber dem Ziel der kurzfristigen Haushaltskonsolidierung begründet. Alle drei Ziele

können kaum gleichzeitig verwirklicht werden. Lösen lassen sich die Zielkonflikte nur dann zu Gunsten der kommunalen Familienpolitik, wenn es ihren Protagonisten gelingt, die Dringlichkeit der beiden anderen Ziele zu relativieren. Eine Möglichkeit ist, dass die relative Benachteiligung kinderloser Haushalte hingenommen wird, eine andere Möglichkeit liegt darin, dass das Ziel der kurzfristigen Haushaltskonsolidierung zu Gunsten einer langfristig orientierten Strategie der Familienpolitik als nachhaltiger Investition in die Zukunft zurückgestellt wird. Ohne ein offensives Auftreten wird es der kommunalen Familienpolitik kaum gelingen, sich in diesem Trilemma durchzusetzen.

## **4.2 Die praktische Ebene: Querschnittspolitik versus Kostencontrolling**

Die bisherigen Ausführungen gehen davon aus, dass kommunale Familienpolitik als Querschnittsaufgabe zu konzipieren ist (vgl. ausführlich auch: Feith 2001, S. 13 – 21). Jede Durchführung einer Querschnittsaufgabe wird im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells erleichtert. Große Städte scheinen hier im Vorteil, da sie ressourcenbedingt die kommunale Familienpolitik leichter als Querschnittsaufgabe institutionalisieren können (z.B. durch Einsetzung von Familienbeauftragten) und bereits seit langem ein differenziertes Instrumentarium einsetzen. Beide Aspekte sind vielfach in den Auswertungen verschiedener Wettbewerbe dokumentiert. In jenen Wettbewerben sind große Städte regelmäßig unter den ambitioniertesten Teilnehmern zu finden, obgleich gerade in deren ausdifferenzierten Kommunalverwaltungen besonders ‚dicke Bretter‘ für die Familienpolitik gebohrt werden müssen. Die Stärken der großen Städte liegen in der formalen Institutionalisierung der kommunalen Familienpolitik als Querschnittspolitik.

Kleine Städte haben es hingegen leichter, Familienpolitik als Querschnittsaufgabe durch informelle Institutionalisierung zu bearbeiten. So kann z.B. die Grünflächenpflege im Umfeld eines Spielplatzes auf dem ‚kleinen Dienstweg‘ ebenso unbürokratisch durchgeführt werden wie die Einbindung einer lokalen Trägerstruktur aus Wohlfahrtsverbänden und Bürgergruppierungen.

Die verschiedenen Formen der Institutionalisierung der kommunalen Familienpolitik als Querschnittspolitik sind vor dem Hintergrund des kommunalen Controllings mit unterschiedlich starken Umsetzungsproblemen behaftet, die indes in der Literatur kaum thematisiert werden. Grundsätzlich gilt, dass eine formale Institutionalisierung zwar die Zuordnung der Kosten erleichtert, damit jedoch auch einer schnellen Umsetzung von Maßnahmen entgegensteht. Umgekehrt ist eine informelle Institutionalisierung nur dann handlungsfähig, wenn die Fachämter nicht jede familienfreundliche Aktion kostenmäßig in Anrechnung bringen müssen. Eine Einbindung der kommunalen Familienpolitik in das kommunale Kostencontrolling müsste vollständig oder gar nicht erfolgen, da nur in diesen beiden Fällen den Fachämtern Flexibilität und Ressourcen zum familienfreundlichen Handeln zur Verfügung stünden.

Vor diesem Hintergrund kann die Einsetzung eines Familienbeauftragten nur dann als Ideallösung einer kommunalen Familienpolitik gelten, falls dieser/diese in der kommunalen Hierarchie weit oben angesiedelt ist. Konkret wäre hier an das Büro des Bürgermeisters zu denken oder an ein unmittelbares Vortragsrecht des Familienbeauftragten zu denken. Wichtig ist, dass beide Voraussetzungen (Position des Familienbeauftragten und dessen Vortragsrecht) erfüllt sind. Nur dann wird sich die kommunale Familienpolitik als Querschnittsaufgabe mit der notwendigen Priorität durchsetzen können.

## **5. Fazit**



Betrachtet man die fundamentalen Rahmenbedingungen, denen sich die kommunale Familienpolitik gegenüberstellt, so spricht vieles dafür, in ihr ein Politikfeld von zunehmender Relevanz zu vermuten. Zunächst einmal deutet die demographische Entwicklung darauf hin, dass die kommunale Familienpolitik in ihrer Schnittmenge strukturell zunehmende Bedeutung erlangen wird. Verstärkend treten zwei nicht minder relevante Aspekte der Sozialordnungstheorie hinzu: Zum einen entspricht die kommunale Familienpolitik in gleich zweifacher Hinsicht dem Subsidiaritätsprinzip und zum anderen sind es gerade auch lebensweltliche Erfahrungen, die über die Akzeptanz des sozialen Gemeinwesens in der Bevölkerung entscheiden.

Die konzeptionelle Bearbeitung der kommunalen Familienpolitik ist in Deutschland erst in den letzten zehn Jahren vorangetrieben worden. Jeder Beschäftigung mit der Thematik stellt sich dabei das – typisch kommunalwissenschaftliche – Problem, die Vielfalt der unterschiedlichen Ansätze der kommunalen Praxis zu strukturieren und aus ihr verallgemeinerbare Aussagen abzuleiten. Der hier entwickelte Strukturierungsvorschlag unterscheidet zunächst nach den Adressaten kommunaler Familienpolitik eine generelle Ebene von einer individuellen Ebene und entwickelt daraus eine Matrix familienpolitischen sozialen Bedarfs je nach sozial-ökonomischer Situation des Haushalts und der Familienphase. Ein weiterer Strukturierungsaspekt bezieht sich auf das Instrumentarium kommunaler Familienpolitik, bei dem zum einen neuere Instrumente mit einer typischen Querschnittsorientierung beschrieben wurden (z.B. Familienfreundlichkeitsprüfung), zum anderen das Instrumentarium nicht nach klassischen Handlungsfeldern, sondern nach finanzwissenschaftlichen und sozialrechtlichen Merkmalen ordnet.

Zum Abschluss der kurzen Untersuchung trat schließlich die Frage in den Vordergrund, aufgrund welcher Hemmnisse die kommunale Familienpolitik bislang ihr Potential nur unzureichend ausgeschöpft hat. Letztlich werden wohl Zielkonflikte dafür verantwortlich zu machen sein, die indes bislang wenig diskutiert wurden. Gerade die Protagonisten der kommunalen Familienpolitik ignorieren mögliche Zielkonflikte beharrlich, womit sie den kommunalen Praktikern keinen guten Dienst erweisen. Zwei solcher Zielkonflikte wurden näher beschrieben, zum einen durch das Trilemma der kommunalen Familienpolitik sowie zum anderen praktische Umsetzungsprobleme einer Querschnittsorientierung im Zeichen des kommunalen Kostencontrollings.

Auf ein kurzes Fazit gebracht, scheinen die Protagonisten der kommunalen Familienpolitik eine historisch sehr günstige Ausgangsposition vorzufinden. Diese muss jedoch entschlossen genutzt werden, damit mögliche Zielkonflikte mit anderen Politikbereichen nicht wieder zu einer Stagnation führen. Das heutige Interesse an der kommunalen Familienpolitik bietet hierfür mehr Chancen als Risiken.

## Literaturverzeichnis

- Articus, Stephan u.a. (1992): Aufgaben der Kommunalpolitik in den 90er Jahren. Bd. 3. Kommunale Sozialpolitik. Stellungnahme des Sachverständigenrates zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung beim Institut für Kommunalwissenschaften der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. Herausgegeben von Franz Schuster und Günter W. Dill (Hrsg.). Berlin u.a.: Kohlhammer.
- Bellers, Anni (1993): Politik für die Familie. Eine vergleichende Analyse familienpolitischer Maßnahmen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene in der Bundesrepublik Deutschland. Münster/Hamburg: Lit.
- Borchers, Andreas; Heuwinkel, Dirk (1999): Familien- und Kinderfreundlichkeitsprüfung in den Kommunen: Erfahrungen und Konzepte. Bd. 165. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Stuttgart/Berlin/Köln: Kohlhammer.
- Dean, Hartley (2002): Business versus Families: Whose Side is New Labour on? In: Social Policy and Society. 1. Jg., 1/2002, S. 3 – 10.
- Engelhardt, Werner W. (1995): Grundsätzliche und aktuelle Aspekte der Sicherung, Subsidiarität und Sozialpolitik. In: Kleinhenz, Gerhard (Hrsg.): Soziale Ausgestaltung der Marktwirtschaft: Die Vervollkommnung einer „Sozialen Marktwirtschaft“ als Daueraufgabe der Ordnungs- und Sozialpolitik. Festschrift für Heinz Lampert. Berlin: Duncker und Humblot, S. 3 - 27.
- Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages (2002) „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“. Schlussbericht. Bundestagsdrucksache 14/8800. Berlin.
- Feith, Norbert (2001): Wege zu einer kinder- und familienfreundlichen Kommune. Konrad-Adenauer-Stiftung. Materialien für die Arbeit vor Ort. Bd. 14. Wesseling.
- Flöthmann, E.-Jürgen (2001): Die demographische Entwicklung – soziale Folgen. Ansatzpunkte für zukünftiges Handeln in Kirche und Gesellschaft. Vortrag anlässlich der Regionaltagung ostwestfälischer Sozialausschüsse am 10. November 2001. Manuskript, S. 4ff. und S. 10.
- Fuchs, Johann; Thon, Manfred (1999): Potentialprojektion bis 2040. Nach 2010 sinkt das Angebot an Arbeitskräften. Selbst hohe Zuwanderungen werden diesen Trend nicht stoppen können. IAB-Kurzbericht Nr. 4 vom 20.5.1999. Nürnberg.
- Geißler, Clemens; Heuwinkel, Dirk (1992): Ausgangspunkte und Handlungsrahmen für eine örtliche und regionale Familienpolitik. Örtliche und regionale Initiativen für Familien. Ergebnisbericht. Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung an der Universität Hannover. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie und Senioren. Band 5.2. Stuttgart/Berlin/Köln: Kohlhammer.
- Göschel, Albrecht u.a. (1997): Bundeswettbewerb ‚Kinder- und familienfreundliche Gemeinde‘. Dokumentation. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) und

- Agrarsoziale Gesellschaft e.V. (ASG) im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin.
- Heberlein, Horst (2002): Kommunen und Europa. Konrad-Adenauer-Stiftung. Arbeitspapiere zur Kommunalpolitik. Nr. 20. Wesseling.
- Heuwinkel, Dirk; Küster, Christiane (1996): Handbuch der örtlichen und regionalen Familienpolitik. Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung GmbH im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. 2. Aufl., Stuttgart/Berlin/Köln: Kohlhammer.
- ILS (Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes NRW) (2002): Bericht zum Thema ‚Demographische Entwicklung – Schrumpfende Stadt‘ für die Sitzung des ILS-Beirates am 13.2.2002. Dortmund.
- Iversen, Torben; Wren, Anne (1998): Equality, Employment and Budgetary Restrain: The Trilemma of the Service Economy. In: World Politics. 50 Jg., 4/1998, S. 507 – 546.
- Kipke, Rüdiger (1996): Familienpolitik in örtlicher Verantwortung. In: Bellers, Jürgen u.a. (Hrsg.): Interkommunale Zusammenarbeit. Münster: Lit, S. 144 – 149.
- Klemmer, Paul (2001): Steht das Ruhrgebiet vor einer demographischen Herausforderung? Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung. Schriften und Materialien zur Regionalforschung. Heft 7. Essen.
- Kottkamp, Martina u.a. (1995): Familienpolitik als Voraussetzung für eine zukunftssträchtige soziale Stadtentwicklung. In: Stadt und Gemeinde. 50. Jg. 7/1995, S. 235 – 251.
- Landesarbeitsgemeinschaft der Familienverbände Nordrhein-Westfalen (1999): Anstöße. Familienpolitischer Ratgeber für die Kommunalpolitik. Aachen.
- Motsch, Peter (2001): Familienpolitik als kommunale Aufgabe. In: Hans-Seidel-Stiftung (Hrsg.): Gestaltung als Auftrag. Ein Handbuch für politisches Handeln in Gemeinden, Städten und Landkreisen. Grünwald: Atwerb.
- Okun, Arthur M. (1975): Equality and Efficiency. The Big Tradeoff. Washington D.C.
- Schneider, Lothar (1983): Die subsidiäre Gesellschaft. München.
- Schönig, Werner (2001): Chancen und Probleme integrierter Regionalförderung. Illustration der Verknüpfung kommunaler Wirtschafts- und Sozialpolitik am Beispiel Kölns. In: Zeitschrift für Sozialreform, 47. Jg., 2/2001, S. 136 – 158.
- Schönig, Werner (2001a): Mitgliederorientierte Familienpolitik. Vereinbarkeitsstrategien als Akzentweiterung in praktischer und konzeptioneller Hinsicht. In: Sozialer Fortschritt, 48. Jg., 2/2001, S. 36 – 41.
- Schönig, Werner (2001b): Rationale Sozialpolitik - Die Produktion von Sicherheit und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften und ihre Implikationen für die ökonomische Theorie der Sozialpolitik. Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 517. Berlin: Duncker und Humblot.
- Schönig, Werner (2002): Konsolidierende Sozialstaaten? Empirische Evidenz, Begriff und konzeptionelle Aspekte der Sozialstaatsentwicklung. Manuskript. Köln.

- Schönig, Werner (2002a): Ansätze zur Rückgewinnung kommunaler Handlungsspielräume. Perspektiven kommunaler Sozialpolitik und Wirtschaftsförderung jenseits knapper Kommunalfinanzen. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaft, erscheint demnächst.
- Städte- und Gemeindebund (Hrsg.): Schwerpunktheft zur familienfreundlichen Kommune der Zeitschrift ‚Stadt und Gemeinde‘. 53. Jg., 12/1998, S. 3 - 21 und 57. Jg., 3/2002, S. 55 – 74.
- Strobel, Rainer; Kühnel, Wolfgang; Heitmeyer, Wilhelm (2000): Junge Aussiedler zwischen Assimilation und Marginalität. Abschlussbericht (Kurzfassung) des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.
- Tichy, Gunther (1999): Konjunkturpolitik. Quantitative Stabilisierungspolitik bei Unsicherheit. 4. Aufl. Berlin u.a.: Springer.
- Wingen, Max (2001): Sozialordnungspolitische Aufgaben der Familienpolitik am Beginn des neuen Jahrhunderts. In: Wingen, Max (Hrsg.): Familienpolitische Denkanstöße. Sieben Abhandlungen. Graftschaft 2001: Vektor, S. 57 – 134.
- Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen (1998): Kinder und ihre Kindheit in Deutschland. Eine Politik für Kinder im Kontext von Familienpolitik. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Bd. 154. Stuttgart/Berlin/Köln: Kohlhammer.
- Zander, Margherita (1999): Familienpolitik als Zukunftspolitik? In: Dietz, Berthold; Eißel, Dieter; Naumann, Dirk (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Sozialpolitik. Opladen: Leske und Budrich, S. 419 – 432.