

## **Materialien für die Arbeit vor Ort**

Nr. 14

### **Wege zu einer kinder- und familienfreundlichen Gemeinde**

Norbert Feith

## Vorwort

Die Konrad-Adenauer-Stiftung setzt aus gutem Grund einen besonderen Schwerpunkt in der kommunalpolitischen Arbeit. Die Arbeit vollzieht sich sowohl in der eigenen Hauptabteilung Kommunalpolitik im Bereich Forschung und Beratung als auch in den Bereichen Politische Bildung und Internationale Zusammenarbeit. In einer „Koordinierungsgruppe Kommunalpolitik“ werden die Aktivitäten miteinander abgestimmt.

Mit den „Materialien für die Arbeit vor Ort“ bereiten wir zu aktuellen Themen wichtige Informationen in handhabbarer Form auf, so daß sie in der kommunalpolitischen Praxis nutzbar sind.

Familienpolitik gewinnt auch als Bestandteil der Kommunalpolitik immer mehr an Bedeutung. Die Zukunft unserer Städte und Gemeinden hängt entscheidend neben der wirtschaftlichen und städtebaulichen von ihrer demographischen, sozialen und kulturellen Entwicklung ab. Familien bilden das Rückgrat der sozialen Strukturen einer Gemeinde. Ihre Förderung liegt im Interesse aller.

Norbert Feith ist im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend tätig und hat von Juli 1994 bis Juli 1999 das Referat „Allgemeine und Grundsatzfragen der Familienpolitik“ geleitet. Für die Zusammenstellung der Informationsschrift gebührt ihm besonderer Dank.

Dr. Stephan Eisel  
Leiter der Hauptabteilung Kommunalpolitik  
und der Koordinierungsgruppe Kommunalpolitik  
der Konrad-Adenauer-Stiftung

## 1. Zukunftssicherung kommunaler Entwicklung

Aus kommunalpolitischer Sicht ist die Entwicklung einer Stadt oder Gemeinde dann erfolgreich, wenn zu gleicher Zeit folgende fünf Voraussetzungen erfüllt sind:

- Die ansässige **Wirtschaft** wächst.
- Die öffentliche **Infrastruktur** und der **Städtebau** genügen modernen Anforderungen.
- Die **Bürgerinnen und Bürger** sind gut ausgebildet, leistungsfähig und gemeinschaftsorientiert.
- Die **demographische Entwicklung** und die **sozialen Strukturen** sind ausgewogen.
- Die demokratisch verfaßte **kommunale Selbstverwaltung** funktioniert und die **kommunalen Finanzen** sind ausgeglichen.

Das Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung an der Universität Hannover spricht in diesem Zusammenhang vom „**magischen Fünfeck**“ der kommunalen Entwicklung.<sup>1</sup> Die Magie besteht dabei darin, daß die Bereiche einerseits in enger Verbindung und Abhängigkeit voneinander stehen, andererseits miteinander um gesellschaftliche Aufmerksamkeit und finanzielle Zuwendung konkurrieren. Die politische Kunst besteht darin, die Ausgewogenheit der fünf Zieckecken sicherzustellen.

In der Konsequenz heißt das, daß die Konkurrenzfähigkeit der Städte, Kreise und Gemeinden sowohl von ihren wirtschaftlichen und städtebaulichen als auch von ihren demographischen, sozialen und kulturellen Standortfaktoren abhängen. Eine ausgewogene Sozialstruktur ist für die kommunale Entwicklung genauso wichtig wie eine konkurrenzfähige Wirtschaftsstruktur. Diesen Gedanken durchzusetzen setzt voraus, sich auch über ein modernes Verständnis von Sozialpolitik klar zu sein.

---

<sup>1</sup> Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung GmbH an der Universität Hannover (IES) i.A. des BMFSFJ; Handbuch der örtlichen und regionalen Familienpolitik, 1996, S. 5ff.

## 2. Exkurs: Neues Verständnis von Sozialpolitik<sup>2</sup>

Ihrer Entstehung nach ist Sozialpolitik vor allem eine Politik zur **Notlagenbekämpfung und –vermeidung**. Dies gilt für ihre Orientierung zum Schutz der Menschen in und vor den Risiken des Erwerbslebens (z.B. Arbeits- und Unfallschutz, soziale Sicherungssysteme) wie für ihre Orientierung als Politik der Fürsorge für Leistungsschwache, Behinderte, sozial Labile, Suchtkranke usw.

Neben dem Gedanken der Notlagenbekämpfung, der auch heute noch eine erhebliche Bedeutung besitzt (Folgen der Arbeitslosigkeit, Migration), trat in den vergangenen Jahrzehnten eine zweite, eine **ausgleichspolitische Orientierung**. Hier geht es darum, sozialen Ausgleich im Sinne größerer Chancengleichheit (z.B. Frauenpolitik, Bildungspolitik) und größerer Verteilungsgerechtigkeit (Vermögenspolitik, Wohnungsbauförderung) zu erzielen.

Beide Orientierungen richten das Augenmerk vorrangig auf die Bedürftigkeit ihrer Zielgruppen. Dadurch entsteht – unterstützt von einer hohen Mediensensibilität – häufig der irrige Eindruck, daß die Menschen vornehmlich unfähig wären, für sich zu sorgen.

Es ist daher erforderlich, den schutz- und ausgleichspolitischen Orientierungen von Sozialpolitik eine **strukturpolitische Zielrichtung** hinzuzufügen. Denn zweifelsfrei ist es nach wie vor richtig, die Menschen mit ihren Fähigkeiten und ihrem Engagement zuallererst als Entwicklungspotential zu betrachten. Auch an der Schwelle zum neuen Jahrtausend sind die Menschen bereit, so weit wie möglich Verantwortung für sich und füreinander zu übernehmen. Der Zweck einer sozialen Strukturpolitik ist daher die Absicherung der tragenden sozialen Strukturen, ihr Ziel ist es, die Kräfte der Menschen zur Selbstorganisation zu unterstützen.

---

<sup>2</sup> Heuwinkel, Dirk: Strukturpolitische Ansätze in einer zukunftsbezogenen Sozialpolitik, in: Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung an der Universität Hannover (Hrsg.): Humanpotential und Landesentwicklung, Hannover 1998, S. 75-90.

Zur konzeptionellen Umsetzung eignet sich das noch junge **Leitbild der „sozialen Nachhaltigkeit“**. Dieses geht davon aus, daß Maßnahmen wie die Förderung der Selbstorganisation und des bürgerschaftlichen Engagements Investitionen in die Entwicklungskräfte der Kommunen, der Regionen und des Landes sind, und alle Lebensbereiche des Gemeinwesens nachhaltig von deren Erträgen profitieren.

Unverzichtbare Voraussetzung für die Entfaltung der Selbsthilfepotentiale ist jedoch das Vorhandensein **sozial-kultureller Milieus** oder sogenannter „haltender Kulturen“, von denen die Menschen in ihren verschiedenen Lebensphasen und Lebenslagen begleitet, geprägt und getragen werden. Zu diesen haltenden Kulturen gehören insbesondere die Familien, aber auch Freundschaften, Nachbarschaften, Schulen, Kirchen, Parteien oder Gewerkschaften. Die Förderung haltender Kulturen erhöht die Chancen der individuellen Lebensbewältigung wie der des Zusammenlebens.

### **3. Wenn es den Familien gut geht, geht es auch der Stadt gut**

Unsere Bilder von Familie können so unterschiedlich sein wie die Erfahrungen, die jeder einzelne mit Familie macht. Der in den Medien vielfach beschriebene Niedergang von Familie beruht in der Regel auf einem zu engen Familienbild. Sinkende Heirats- und stagnierende Geburtenziffern, moderat steigende Scheidungszahlen, das Ansteigen von Single-Haushalten und nichtehelichen Lebensgemeinschaften werden gerne als Beleg herangezogen.

Ein **modernes Familienverständnis** setzt demgegenüber breiter an und berücksichtigt sowohl unterschiedliche Lebens- und damit Familienphasen des einzelnen wie mögliche Veränderungen in den Familienbeziehungen.

Familie ist demnach zeitgemäß als Aufeinanderfolgen von Generationen definiert, die biologisch und rechtlich miteinander verbunden sind. Familie stellt sich über die Kernfamilie hinaus als Kontakt- und Hilfsnetz verwandtschaftlich verbundener Personen dar, die in einem oder mehreren Haushalten leben können, und zu dem selbständig wohnende erwachsene Kinder ebenso

zählen wie Großeltern und Urgroßeltern, Tanten und Onkel. Und das Familiennetz trägt. Dazu nur die wichtigsten **Fakten der familiensoziologischen Wirklichkeit** in Deutschland:<sup>3</sup>

- Der **Wunsch junger Menschen**, Glück und Erfüllung durch **Gründung einer Familie** zu finden, ist ungebrochen. 75 % der Paare gehen mit konkreten Vorstellungen darüber, ob, wann und wie viele Kinder sie möchten, in die Ehe. Ein halbes Jahr später wünschen sich fast 90 % generell Kinder; nur 3 % geben an, kinderlos bleiben zu wollen. Weitere 8 % sind weiterhin unentschieden, 1 % weiß bereits, aus medizinischen Gründen keine Kinder bekommen zu können.<sup>4</sup> Die **Verwirklichung der Kinderwünsche** liegt weit hinter diesen Wünschen zurück. Dies gilt weniger für die Anzahl der Kinder pro Paar als die rasch wachsende lebenslange Kinderlosigkeit. Waren von den Frauen des Jahrgangs 1945 noch 13 % kinderlos, so sind es von den (west-)deutschen Frauen des Jahrgangs 1960 bereits 25 % (Akademikerinnen 40 %). Für den Jahrgang 1965 werden 33 % geschätzt.
- Die Zunahme **nichtehelicher Lebensgemeinschaften** ist primär ein Phänomen der ersten Lebenshälfte. Knapp 70 % derjenigen, die nichtehelich zusammenleben, sind jünger als 40 Jahre. Vor allem wenn Kinder gewünscht oder geboren werden, heiraten die Partner auch. So leben (zumindest im Westen) in nur 17,5 % der Haushalte nichtehelicher Partner Kinder.
- **86 % der Kinder leben mit ihren leiblichen Eltern zusammen.** Diese sind in 9 von 10 Fällen auch miteinander verheiratet. Weniger als ein Fünftel der 6-9jährigen Kinder sind Einzelkinder.
- Für die Aufrechterhaltung der **innerfamiliären Solidarität** spielt offensichtlich die mittlere Generation, die sog. **Sandwich-Generation**, eine wichtige

---

<sup>3</sup> Engstler, Heribert: Die Familie im Spiegel der amtlichen Statistik, 4. Aktualisierte und erweiterte Auflage, Bonn 1998.

<sup>4</sup> Schneewind, Klaus; Vaskovics, Lazlo u.a. i.A. des BMFSFJ: Optionen der Lebensgestaltung junger Ehen und Kinderwunsch, Verbundstudie, Stuttgart, Berlin, Köln 1996, S. 38 ff.

Rolle.<sup>5</sup> Gemeint sind hiermit die 40-60jährigen, die mindestens einen lebenden (Schwieger-)Elternteil haben, der in einem eigenen Haushalt lebt, als auch mindestens ein erwachsenes Kind, das den elterlichen Haushalt bereits verlassen hat. In einer so definierten Sandwich-Situation leben mehr als ein Drittel der 40-60jährigen (rd. 9 Millionen Personen) und erbringen regelmäßig erhebliche Erziehungs-, Pflege- und Betreuungsleistungen gegenüber den alten Eltern einerseits und gegenüber ihren Kindern und Enkelkindern andererseits.

- Auch nach jüngst vorgelegten Ergebnissen des Alters-Surveys funktioniert der „**kleine Generationenvertrag**“: 90 % aller gegenseitigen Hilfen, finanziellen Transfers und der wechselseitigen Unterstützung findet in der engen Verwandtschaft statt.<sup>6</sup>

Die in und **von Familien erbrachten Leistungen** sind weit mehr als nur Privatangelegenheit einzelner, sie haben konstitutive **Wirkung auf Staat und Gesellschaft**.

Sicher: Die Liebe und Geborgenheit, die Kinder in ihren Familien erfahren, entspringen zunächst natürlichen und nicht kalkulatorischen Verhaltensweisen.

Doch ist Familie darüber hinaus der Ort, wo Kindern **Werthaltungen** wie Selbständigkeit und Selbstsicherheit, Arbeitsorientierung und Verantwortungsbewußtsein vermittelt werden. Und auch Solidarität, Rücksichtnahme, Toleranz oder Wege zu friedlicher Konfliktregelung lernen und erfahren die allermeisten zuerst in der Familie. Ohne eine solche Grundausstattung (mit-)menschlicher Tugenden würden Kinder nicht nur selber als spätere Erwachsene scheitern. Auch unser gesamtes **Wirtschafts- und Gesellschaftssystem** ist auf diesen intergenerativen Kulturtransfer angewiesen. Wo dage-

---

<sup>5</sup> Borchers, Andreas: Die Sandwich-Generation, Ihre zeitlichen und finanziellen Leistungen und Belastungen, 1997 (z.B. 96 % Frauen/75 % Männer pflegen Kontakte, 23 % Frauen/11 % Männer betreuen Enkelkinder, 21 % Frauen/5 % Männer pflegen alte Eltern).

<sup>6</sup> Motel, Andreas, Szydik, Marc: Private Transfers zwischen den Generationen, Ergebnisse des Alters-Surveys, in: Forschungsgruppe Altern und Lebenslauf an der Freien Universität Berlin, Forschungsbericht 63, April 1998.

gen Erziehung in der Familie scheitert, sind später öffentliche (und kostenintensive) Erziehungshilfen reparativ gefordert.

Vielfach belegt ist auch folgendes: **Familienmenschen leisten Selbst- und Gemeinschaftshilfe**, Familienmenschen engagieren sich in Vereinen, Kirchengemeinden und Nachbarschaften; ihre Bildungs- und Berufsorientierung schlägt sich nieder in der Übernahme von Verantwortung in Schulelternschaften, Unternehmen und Betrieben. Kurzum: **Familien haben ein Interesse am Standort**, an dem sie leben und in den sie eingebunden sind, an dem sie arbeiten, wirtschaften und Eigentum bilden. Genauso wie Betriebe und öffentliche Infrastrukturen sind auch in funktionierende Familiennetze eingebundene Einwohner „Motoren“ kommunaler Entwicklung.

Doch wie kein Motor ohne Treibstoff läuft, wie kein Betrieb ohne Produktionsmittel auskommt und wie jedes Gewerbegebiet eine Mindestausstattung benötigt, so benötigen auch Familien angemessene **Rahmenbedingungen** und Ressourcen, auf die sie zurückgreifen können. Denn auch wenn die allermeisten Menschen in familialen Bezügen leben, ist doch die verbindliche Übernahme familialer Aufgaben keineswegs mehr selbstverständlich. Die Gründung einer Familie konkurriert heute mit einer Vielzahl anderer ebenso akzeptierter **Lifestyle-Entscheidungen**. Das Leben mit Kindern ist eine unter mehreren wählbaren **Optionen der Lebensführung**. Das ist es, was die Situation heute von der insbesondere in den beiden Nachkriegsjahrzehnten fundamental unterscheidet.

Hinzu kommen weitere **Streßfaktoren für das System Familie**:

- Da sind zunächst die hohen **ideellen Erwartungen** an die Partner- und Elternrollen. Wo Kinder als Ergebnis bewußter Entscheidungsprozesse geboren werden, setzen Eltern an das Gelingen ihrer Erziehungs- und Bildungsarbeit hohe Maßstäbe. Seitdem junge Frauen schulisch und beruflich genauso gut ausgebildet sind wie ihre männlichen Partner, fordern sie in gleicher Weise Teilhabe an den Chancen des Erwerbslebens. Die auf lange Sicht gelingende **Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbstätig-**



**keit** ist daher heute die Kardinalfrage, die der Entscheidung für Kinder vorausgeht.

- Da ist weiterhin der **Strukturwandel in der Arbeitswelt**. Menschen mit Verantwortung für Kinder sind nicht in gleicher Weise mobil und flexibel, also auch nicht in gleicher Weise disponibel für Standortveränderungen in der Arbeitswelt.
- Nicht immer ohne Spannungen verläuft auch die **Integration von Zuwanderern** und das Zusammenleben mit multikulturellen Nachbarschaften, insbesondere in großstädtischen Milieus.<sup>7</sup>
- Schließlich gilt es hinzuweisen auf den **Verlust gesellschaftlicher Akzeptanz und strukturelle Rücksichtslosigkeiten** gegenüber Familien und Kindern im unmittelbaren Lebensumfeld. Auf der Straße zu spielen, sicheren Weges zur Schule und zurückzukommen, ist häufig genauso wenig selbstverständlich wie der Bau geschützter Spielmöglichkeiten im Umfeld oder die Einrichtung von Treffpunkten für Jugendliche. Bei beidem ist mit ziemlicher Sicherheit damit zu rechnen, daß sich die zum Teil heute schon demographisch bedingt kinderentwöhnte Nachbarschaft gegen drohendes Geschrei wenden und keineswegs „Kinderlärm als Zukunftsmusik“ deuten wird.

#### 4. *Nicht alle Wege führen nach Rom, aber viele zu einer kinder- und familienfreundlichen Stadt*

Familien brauchen keine Traumschlösser. Damit sie aber ihre gesellschaftlich unverzichtbaren Leistungen erbringen können, brauchen sie sowohl **materielle Steuer- und Transferechtigkeit**, insbesondere gegenüber Lebens-

---

<sup>7</sup> Stadtrandwanderungen von Familien mit Kindern und überdurchschnittlichen Haushaltseinkommen werden z.B. aktuell aus Berlin berichtet. Wesentliche Antriebskräfte sind u.a. der Wunsch, der täglichen Konfrontation mit unerwünschten Lebensstilen und Verhaltensweisen auszuweichen. Vgl.: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie (Hrsg.): Sozialorientierte Stadtentwicklung, Gutachten, Berlin 1998, S. 23f.

formen ohne Unterhaltungsverpflichtungen für Kinder, als auch **strukturell verlässliche Rahmenbedingungen**, die ihnen eine stimmige Lebensführung in Familie, Beruf und Gesellschaft erlauben.

Während ersteres vornehmlich eine Aufgabe des Bundes und der Länder ist, sind für den zweiten Bereich die öffentlichen und privaten Entscheidungsträger im unmittelbaren Lebensumfeld maßgeblich: die Kommunen, die Arbeitgeber und Gewerkschaften, die Architekten und Hauseigentümer, die Städte- und Verkehrsplaner, Verbände, Kirchen und Medien. Sie entscheiden darüber, ob sich Familien an ihrem Wohnort angenommen und zu Hause fühlen und ihren Aufgaben weitgehend unbelastet nachkommen können oder aber „wie jeder-mann“<sup>8</sup> behandelt werden. Die **Konsequenz** lautet daher: Zur Zukunftssicherung brauchen wir die Durchsetzung systematischer Kinder- und Familienfreundlichkeit. Und zwar primär im Sinne von sozialstrukturellen Entwicklungsmaßnahmen.

#### 4.1. Kriterien für Familien- und Kinderfreundlichkeit<sup>9</sup>

Als **generelle Kriterien für Familien- und Kinderfreundlichkeit** können festgehalten werden:

- Erleichterung der Entscheidung für das Leben mit Kindern,
- Sicherung von Entfaltungs- und Lebensräumen für Kinder,
- Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der Kernfamilien und der Familiennetze,

---

<sup>8</sup> Die unabhängige Sachverständigenkommission zur Erstellung des 5. Familienberichts der Bundesregierung hat hierzu überaus treffend und unvermindert aktuell geschrieben: „Der dominierende Tatbestand in unserer Gesellschaft ist ... nicht die Ablehnung von Kindern, sondern die Indifferenz gegenüber dem Umstand, ob Menschen die Verantwortung für Kinder übernehmen oder nicht, also die fehlende Anerkennung der Tatsache, inwieweit Menschen familiäre Leistungen erbringen oder nicht.“ Diesen Zusammenhang bezeichnete die Kommission als einen „Konstruktionsfehler unserer gesellschaftlichen Verhältnisse“, den sie mit dem Begriff der „strukturellen Rücksichtslosigkeit gegenüber Familien“ belegte. 5. Familienbericht: Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland, Zukunft des Humanvermögens, 1994, BT-Drs. 12/7560, S. 21f.

<sup>9</sup> Borchers, Andreas; Heuwinkel, Dirk, i.A. des BMFSFJ: Familien- und Kinderfreundlichkeits-Prüfung in den Kommunen: Erfahrungen und Konzepte, Stuttgart, Berlin, Köln 1998, S. 58f.

- Entlastungen von strukturellen Rücksichtslosigkeiten,
- Hilfen in Notlagen.

## **4.2 Kommunalpolitische Handlungsfelder für die Umsetzung von Familien- und Kinderfreundlichkeit<sup>10</sup>**

**Handlungsfelder**, in denen Familien- und Kinderfreundlichkeit bewußt umgesetzt werden kann, tun sich entsprechend der Vielfältigkeit der Lebensbezüge der Familien auf. Hervorzuheben sind:

- **Soziale und kulturelle Infrastruktur, z.B.**
  - familienergänzende Betreuungs- und Erziehungsangebote für Vorschul- und Schulkinder,
  - Aufrechterhaltung eines differenzierten Schulangebotes und sichere Betreuungszeiten, insbesondere in Grundschulen,
  - Angebote der Familienbildung,
  - Tagesmütterdienste,
  - Freizeit- und Kultureinrichtungen,
  - Jugendtreffs etc.
  - plurale Angebote der Ehe-, Lebens-, Erziehungs- und Schuldnerberatung,
- **Wohnungswesen, Wohnumfeld- und Siedlungsgestaltung, z.B.**
  - Baulandpolitik für kinderreiche Familien,
  - Mehrgenerationenwohnen, flexible Grundrisse,
  - naturnahe, intergenerative Spiel- und Begegnungsflächen,

---

<sup>10</sup> Deutsches Institut für Urbanistik (DIFU), Berlin, Agrarsoziale Gesellschaft e.V. (ASG), Göttingen: Bundeswettbewerb Kinder- und familienfreundliche Gemeinde, Dokumentation.

- **Verkehrswesen, z.B.**
  - kinder- und familienorientierte Ausgestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs,
  - kindergerechte Sicherung von Wegen zu Schulen, Sportplätzen etc.
  - Kinderstadtpläne,
  - Maßnahmen der familienergänzenden Verkehrserziehung,
  
- **Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsförderung, z.B.**
  - Information über soziale, schulische und Freizeitangebote für (aus beruflichen Gründen) neu zugezogene Familien,
  - Organisation von personalplanerischen Angeboten für Betriebe wie
    - regionale Ausbildungsmärkte,
    - Workshops zur familienfreundlichen Gestaltung der Arbeitswelt oder
    - Anregung von Modellen betrieblicher/betriebsnaher Kinderbetreuung
  
- **Unterstützung der Selbsthilfe und des ehrenamtlichen Engagements, z.B.**
  - Förderung von Mütterzentren,
  - Unterstützung und Beratung beim Aufbau selbstorganisierter Formen der Kinderbetreuung,
  - Überlassung von öffentlichen Räumen für Selbsthilfegruppen
  
- **Wirtschaftliche Hilfen, z.B.**
  - Gebührenermäßigung für Familien mit Kindern (u.a. Schwimmbad, Museen, Müll- und Abwassergebühr),
  
- **Kinder- und Familienorientierung der Kommunalverwaltung, z.B.**
  - flexible Öffnungszeiten öffentlicher Einrichtungen,
  - Kinderspielecken in Dienststellen mit Publikumsverkehr,
  - Informationsangebote über kinder- und familienspezifische Leistungen,
  - die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit fördernder Arbeitszeitgestaltung in der kommunalen Verwaltung.

Die Aufzählung ließe sich unschwer verlängern. Anzuerkennen ist, daß natürlich die meisten Kommunen vieles schon in dieser oder jener Form umgesetzt

haben. Auch sind **nicht alle Maßnahmen überall in gleicher Weise** erwünscht oder realisierbar. Es gibt eben **keinen Königsweg zur Familien- und Kinderfreundlichkeit**. Die konkreten Entscheidungen müssen jeweils vor Ort in Kenntnis der gegebenen Voraussetzungen, finanziellen und regionstypischen Möglichkeiten und Prioritäten getroffen werden.

Dennoch gibt es eine Reihe von Anregungen und Erfahrungen für **eine systematische Vorgehensweise**.

### **4.3 Klärung von Zuständigkeiten, Organisations- und Arbeitsformen**

Um für Familien und Kinder wirksam zu werden, ist kommunale Familienpolitik darauf angewiesen, Maßnahmen der wirtschaftlichen, kulturellen und städtebaulichen Entwicklung zu beeinflussen. Dies wird ihr aber nur dann nachhaltig gelingen, wenn einige Voraussetzungen erfüllt sind:

#### **a) Eindeutige Zuständigkeiten**

Zur Durchsetzung familien- und kinderpolitischer Interessen in der Linienorganisation einer Verwaltung empfiehlt sich die Ausweisung der **Zuständigkeit** hierfür in einem **Dezernat**, das Ämter umfaßt, welche bereits für Familienfragen sensibilisiert sind. Innerhalb des Dezernates bietet sich insbesondere ein um familienpolitische Kompetenzen erweitertes **Jugendamt als zentrale Steuerungsstelle** an, da hier gemäß § 1.(4) KJHG ohnehin bereits der gesetzliche Auftrag besteht, „positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen“.

Anstelle der Verankerung in der Linie haben eine Reihe von Städten und Gemeinden eigene **Kinderbeauftragte** eingesetzt, die mittlerweile, vergleichbar den Frauenbeauftragten, ein eigenes bundesweites Netzwerk (Konferenz der Kinderbeauftragten) bilden. Wie Beauftragte für andere Einzelfragen haben jedoch auch Kinderbeauftragte oft nur ein enges Handlungsfeld und geringe Umsetzungsressourcen. Als (meist politisch eingerichtete) Stabsstel-

len beim Verwaltungschef verfügen sie lediglich über abgeleitete Macht und müssen ständig darum kämpfen, in die Dienstwege einbezogen zu werden. Es ist daher durchaus fraglich, ob es klug ist, eine ohnehin schwierige Verwaltungszuständigkeit dadurch zu belasten, daß sie institutionell (auch personell) schwach verankert ist. Jedenfalls darf die Inflation von Beauftragten getrost nicht als Beitrag zur Verwaltungsverschlinkung betrachtet werden.

Korrespondierend mit einer Verwaltungszuständigkeit sollte ein **Ausschuß des Rates** politisches Forum für kommunale Familienangelegenheiten werden.

#### **b) Umsetzung familienpolitischer Belange durch kontinuierliche Einmischung in andere Sachgebiete**

Um dies erfolgreich tun zu können, sollten bereits bestehende rechtliche und verfahrensmäßige Möglichkeiten ausgeschöpft als auch möglicherweise neue Instrumente angewandt werden.

Unter den bereits bestehenden **Interventionsmöglichkeiten** sei besonders auf das **Baugesetzbuch** hingewiesen. Innerhalb des Baugesetzbuches sind einige Anknüpfungspunkte für Familienorientierung möglich.

So sieht die **Bauleitplanung** als Ziele u.a. die Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung über Vermeidung einseitiger Bevölkerungsstrukturen, die Eigentumsbildung weiter Kreise der Bevölkerung, die Bevölkerungsentwicklung oder ein gesondertes Augenmerk für die Bedürfnisse von Familien, jungen, alten und behinderten Menschen vor.

Auch die Anwendung der Vorschriften der **Baunutzungsverordnung** bietet Möglichkeiten, u.a. durch Festsetzungen für die Gestaltung des Wohnumfeldes oder Festsetzungen für Standorte der öffentlichen und privaten Infrastruktureinrichtungen.

Einen weiteren Ansatzpunkt bietet die **frühzeitige Bürgerbeteiligung** mit dem Ziel des **Empowerments der Bewohner**.<sup>11</sup> Die frühzeitige Bürgerbeteiligung unterliegt keinen formalen Kriterien und ist daher frei gestaltbar. Hier sind Bürgergespräche, Stadtteilkonferenzen und andere Wege zur Formulierung von Vorschlägen für die Gestaltung des Wohnumfeldes denkbar.

Schließlich sollten die zum Teil rechtlich verankerten, zum Teil aus eigenem Antrieb entwickelten sozialen **Fachplanungen** genutzt werden, Aspekte der Familienförderung einzubringen. Beispielhaft sei genannt der Schulentwicklungsplan, Altenpläne, Kinder- und Jugendhilfepläne, Verkehrsentwicklungspläne etc.

### c) **Aktive Kooperation der kommunalen Familienpolitik mit den freien gesellschaftlichen Kräften**

Die Schaffung von Zuständigkeiten innerhalb der Verwaltung heißt nicht Alleinregelungskompetenz der Verwaltung. Kommunale Familienpolitik umfaßt das öffentliche wie das private und freigemeinnützige Handeln. Die öffentliche Hand kann dabei **Anregungs- und Moderations-Verantwortung** übernehmen. Denn Menschen, die sich entweder für die Stärkung der Familien einsetzen oder sich ihrerseits einen Gewinn von handlungsfähigen und kompetenten Familien versprechen, findet man in Schulelternvertretungen, Familien- und Sozialverbänden, Kirchengemeinden, Wohlfahrtsverbänden oder Selbsthilfeorganisationen.

In einer pluralen Gesellschaft sind kommunale Gebietskörperschaften immer nur einer unter verschiedenen familienpolitischen Akteuren. Sie sind aber in der Regel der einzige Akteur, dem es gelingen könnte, als **Impulsgeber** und

---

<sup>11</sup> Soziologisch wird von „**Empowerment**“ gesprochen, wenn es darum geht, „daß in biographisch sensiblen Lebensphasen Ressourcen der Selbstgestaltung und Verhaltenskompetenzen nicht nur mobilisiert, sondern auch neue gewonnen werden können“. Im Zusammenhang der aktiven Lebensumfeldgestaltung durch die Bürger heißt das, ihnen Mittel und Entscheidungskompetenzen zu geben, mit denen sie ihr Quartier gestalten können. Siehe: Deutsches Jugendinstitut (Hrsg.): Familienselbsthilfe und ihr Potential für eine Reformpolitik von „unten“, Abschlußbericht des Projekts „Evaluation der Familienselbsthilfe“, München 1999, S. 7. und Senatsverwaltung für Stadtentwicklung..., a.a.O., S. 17.

**Moderator** alle anderen zum gemeinsamen Handeln zu motivieren und aufeinander abzustimmen. Beispiele für solches Vorgehen wären etwa

- die Einberufung eines Arbeitskreises „Familiengerechtes Bauen und Wohnen“ (unter Beteiligung der Architekten, des Grundeigentümer- und Mietervereins),
- die Durchführung von familien- und kinderorientierten Diskussionsforen, z.B. zum Zwecke der Bedarfsermittlung, Bestandserhebung,
- die Einberufung eines Runden Tisches zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf, z.B. unter Beteiligung der örtlichen IHK und Handwerkskammer, Gewerkschaften, Träger der Jugendhilfe und größerer Unternehmen, insbesondere mit städtischer Beteiligung.

#### **4.4 Konzeptionelle Vorgehensweisen in der Praxis**

Den wohl besten Überblick über praktisches Vorgehen zur Schaffung von mehr Kinder- und Familienfreundlichkeit im kommunalen Umfeld hat der 1996/97 erstmals durchgeführte **Bundswettbewerb „Kinder- und familienfreundliche Gemeinde“** erbracht. An diesem Projekt, das in Kooperation mit den kommunalen Spitzenverbänden stattfand, beteiligten sich 364 Städte und Gemeinden aller Größenklassen aus 14 Bundesländern.

Bei der abschließenden Prämierung von 15 Städten wurde bewußt auf eine Rangfolge verzichtet. Niemand wollte und konnte eine Hitliste der Familien- und Kinderfreundlichkeit erstellen. Zu sehr unterscheiden sich Städte und Gemeinden hinsichtlich ihrer geographischen Lage, Größe, politischen, sozialen und Wirtschaftsstruktur, als daß sie über ein Kamm geschert werden könnten.



Dennoch ergab die **Auswertung** der jeweiligen Vorgehensweisen die Dominanz von **drei Strategien**<sup>12</sup>:

- Schaffung sozialer Infrastruktur für Kinder und Familien

Dieses Konzept verwirklicht Kinder- und Familienfreundlichkeit vorrangig durch den Aufbau und die Absicherung eines breiten Angebotes sozialer Einrichtungen. Aus Sicht der Familien sind diese Angebote gewünscht und oft unverzichtbar. Aus kommunalpolitischer Sicht stellt sich das Problem hoher Investitions- und Unterhaltungskosten.

Ausgezeichnet wurden für diese Vorgehensweise: Erfurt, Lingen, Zeulenroda, Beeskow und Heidenburg, d.h. drei der insgesamt vier ostdeutschen Städte fanden sich in dieser Kategorie.

- **Kinder- und familienfreundliche Siedlungsentwicklung und Stadtgestaltung**

Auf der Basis einer weitgehend als entwickelt betrachteten Infrastruktur geht es hier um eine bewußte Absicherung oder gar Rückgewinnung innerstädtischer Flächen zu Wohn-, Spiel- und Entfaltungszwecken.

Ausgezeichnet wurden: Aachen, St. Wendel, Gleichen.

- **Verankerung von Familienpolitik in der kommunalen Verwaltung/Förderung bürgerschaftlichen Engagements**

Hier unterschieden sich einerseits Städte, die großen Wert auf partizipatorische Vorgänge - insbesondere mit Kindern -, breite öffentliche Anteilnahme und bürgerschaftliches Engagement legen. Andererseits fanden sich Kommunen, die die institutionelle Verankerung familienpolitischer Zuständigkeiten in der Verwaltung in den Mittelpunkt rückten.

Hier wurden ausgezeichnet: Würzburg, Dreieich, Gladbeck.

---

<sup>12</sup> Feith, Norbert: Kinder- und familienfreundliche Gemeinde, in: Stimme der Familie, 45. Jg., Heft 1/2, Januar/Februar 1998, S. 2-5.

Erwähnenswert sind außer dem Wettbewerb auf Bundesebene noch drei Projekte:

- Die Erarbeitung eines **Handbuchs für örtliche und regionale Familienpolitik** als methodische Anleitung mit einer Vielzahl praktischer Beispiele (2., gesamtdeutsche Ausgabe aus 1996).
- Die Einrichtung eines **Netzwerkes für örtliche und regionale Familienpolitik** beim Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung in Hannover, das sowohl Beratungsleistung in Einzelfragen als auch in einer Datenbank Information zu Aktivitäten anderer Kommunen bereithält. Darüber hinaus werden Fachveranstaltungen durchgeführt. Das Netzwerk wird mittlerweile vom Bund und den meisten Ländern gemeinsam finanziert.
- Noch von der alten Bundesregierung maßgeblich angestoßen und von der neuen fortgeführt, wird derzeit ein **Projekt zur Umsetzung des Rahmenkonzeptes „Familien- und Kinderfreundlichkeit in der Kommune“**<sup>13</sup> durchgeführt. Hierbei handelt es sich um ein Spezialprojekt zur Verankerung von Familienpolitik in der Verwaltung.

## 5. Handlungsoptionen aus kommunalpolitischer Sicht

An dieser Stelle sollen abschließend für diejenigen, die in ihrer Stadt oder Gemeinde familien- und kinderpolitisch aktiv werden wollen, noch einige praktische Anregungen und politisch sich aufdrängende Hinweise folgen.

---

<sup>13</sup> Borchers, Andreas; Heuwinkel, Dirk, i.A. des BMFSFJ: Familien- und Kinderfreundlichkeits-Prüfung in den Kommunen..., a.a.O.

## 5.1. Familienbericht und Familienförderplan<sup>14</sup>

Städte und Gemeinden, die die kommunale Politik für Familien und Kinder erstmals für sich entdecken oder - beispielsweise nach Kommunalwahlen - einen Neubeginn wollen, können sich durch Anfertigung eines **kommunalen Familienberichts** eine solide und durchdachte Basis schaffen. Ein solcher Bericht hat einerseits den Charakter einer Bestandsaufnahme andererseits bietet er Raum zur systematischen Beschreibung von Handlungsbedarfen.

In einem weiteren Schritt kann auf der Grundlage des Familienberichts ein **Familienförderplan** entstehen. Hierin könnten die einzuleitenden weiteren Maßnahmen, deren Prioritäten sowie die einzusetzenden bzw. verfügbaren personellen und finanziellen Ressourcen festgelegt werden. Dabei müssen **neue Akzente nicht in jedem Fall neue Kosten** verursachen. Oft geht es nur darum, schon Bestehendes auf die Bedürfnisse von Familien zu überprüfen und einzelne Akteure miteinander ins Gespräch zu bringen.

Sowohl der Familienbericht wie der Familienförderplan sind hochpolitische Instrumente. Sie eignen sich ausgezeichnet, um - sei es aus Sicht der Mehrheits- oder der Minderheitsfraktion - im Sinne von Leistungsschau und Zielvorgaben im Rat diskutiert zu werden und das eigene familienpolitische Profil zu schärfen.

## 5.2 Kinderpolitische Engführung vermeiden

Gestützt auf die **UN-Kinderrechtskonvention** aus dem Jahr 1989 hat in den vergangenen Jahren auch in der Bundesrepublik Deutschland eine **neue Kinderpolitik** Profil und Einfluß gewonnen. Deren Vertreter betonen die individuellen (Menschen-) Rechte sowie die ökologischen und wirtschaftlichen Ansprüche von Kindern. Das Selbstverständnis der Kinderrechtsbewegung ist also allein von der Individualität von Kindern und deren (unterstellten) Urteilsfähig-

---

<sup>14</sup> Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung GmbH an der Universität Hannover (IES) i.A. des BMFSFJ; Handbuch der örtlichen und regionalen Familienpolitik, 1996, S. 59ff.

keit geprägt. Die Vertreter der Kinderpolitik sehen sich im Zweifelsfall selber als Anwalt der Kinderinteressen und organisieren zu deren Durchsetzung einen „umfassenden gesellschaftlichen Dialog“<sup>15</sup>.

Hierzu haben sich u.a. rd. 90 Organisationen zur „**National Coalition**“ zusammengeschlossen. An der Spitze der Koordinierungsgruppe der National Coalition steht der Sprecher, Sven Borsche vom Bundesverband der AWO. Weitere Mitglieder der Koordinierungsgruppe sind u.a.:

- das Deutsche Kinderhilfswerk,
- der Kinderbeauftragte der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen,
- die SJD - Die Falken,
- die Konferenz der Kinderbeauftragten etc.

Zwar ist es richtig, daß Kinder eigenständige Persönlichkeiten mit eigenen Rechten sind. Gleichzeitig ist es aber ebenso richtig, daß Kinder immer erziehungsbedürftig sind und in der Verfolgung ihrer Interessen auf die Unterstützung durch Erwachsene angewiesen sind. An dieser Stelle darf es aber **keine Alternative zu Artikel 6 Grundgesetz** (und § 1 KJHG) geben, der diese Verantwortung eindeutig und zuvörderst den Eltern zuweist. Jeder Anspruch, das Kindeswohl anstelle der Eltern kinderpolitischen Funktionären zu überlassen, geht an den verfassungsrechtlichen Vorgaben und den tatsächlichen Lebensverhältnissen vorbei.

Wenn es also auch auf lokaler Ebene darum geht, gedeihliche Rahmenbedingungen für Kinder zu gestalten, können **Kinderrechte nicht das dominierende Gewicht** haben. Vielmehr geht es darum, im umfassenden Sinne gute Bedingungen für das Aufwachsen und das Mündigwerden von Kindern in einer demokratischen Gesellschaft zu schaffen. Dies kann nur aus der Perspektive der Gesamtsicht auf unterschiedliche Lebenslagen und Lebensphasen sowie auf die tatsächlichen familiären und sozialen Bezüge geschehen. Eine alleine kinderpolitische Orientierung dagegen ist eine Verengung auf einen kleinen -

---

<sup>15</sup> Vgl. Faltblatt der National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland unter: „Was macht die National Coalition?“, Bonn o.J.

und dazu noch politisch einseitig dominierten - Ausschnitt der Entwicklungs- und Lebenswirklichkeit von Kindern.

Soweit unter den Gesichtspunkten der Stärkung des demokratischen Bewußtseins und der größeren Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit ihrer Lebensumwelt Formen der Bürgerbeteiligung eingeführt und praktiziert werden - was ja in einer Zeit verbreiteter Politikdistanz durchaus sinnvoll ist -, ist auch hier eine Verengung nur auf Kinder zweifelhaft, letztendlich aber abhängig vom Gegenstand und der Form der Beratung (z.B. Schulhofgestaltung). Grundsätzlich sollte auch bei der Lebensumfeldgestaltung der Primat der Eltern nicht von einer Beziehung Staat-Kind abgelöst werden.