

Vorschläge zur Weiterentwicklung von Familienpolitik

Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen
beim
Bundesministerium für Familie, Senioren,
Frauen und Jugend

Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirates für Familienfragen beim BMFSFJ

Die Familienpolitik wurde in den vergangenen Legislaturperioden entschieden weiter entwickelt – mit einer neuen Rahmung elterlicher Entscheidungen durch Instrumente wie die Elternzeit, die zunehmend partnerschaftlich gestaltet werden kann, das Elterngeld und den massiven Ausbau der Betreuung von Kindern im Alter unter drei Jahren. Nicht zuletzt wurde die Familienpolitik des Bundes im Rahmen einer Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Maßnahmen auf den Prüfstand gestellt. In dieser Situation formuliert der Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen, gestützt auf seine interdisziplinäre Kompetenz und langjährige Arbeit Empfehlungen zur Familienpolitik. Die Empfehlungen beziehen alle politischen Handlungsebenen ein und richten sich an familienpolitische Akteure in der Politik ebenso wie in Verwaltung, Verbänden oder anderen zivilgesellschaftlichen Gruppen. Ziel der Empfehlungen ist es, die Lage von Familien in Deutschland durch eine angemessene Organisation von Familienpolitik sowie eine konsistente und transparente Gestaltung ihres Instrumentariums weiter zu verbessern.

Familie braucht Politik

Familie zu leben, ist für die überwiegende Zahl der Menschen auch heute noch zentraler Inhalt ihrer Wünsche für die Lebensgestaltung. Familie ist allerdings nicht mehr selbstverständlich. Längst nicht alle Menschen in Deutschland entscheiden sich für Kinder. Und diejenigen, die sich für Kinder entschieden haben, trennen sich von ihren (Ehe)Partnern mit einer Häufigkeit, die früher nicht so erwartet wurde. Offensichtlich ist die Gründung von Familien so wenig gesichert wie ihre Stabilität, auch wenn nicht vergessen werden darf, dass die meisten Kinder nach wie vor bei ihren beiden Eltern aufwachsen.

Unsicherheiten entwickeln sich innerhalb der Familien auch bei der Suche nach neuen Rollenbildern. Eine traditionelle geschlechtsspezifische Arbeitsteilung – der Familienvater erzielt das Haupteinkommen, die Mutter versorgt die Kinder und verdient allenfalls hinzu – wird umso häufiger in Frage gestellt, je jünger und höher gebildet die Menschen sind. Doch neue Arrangements von Familien- und Erwerbstätigkeit in den Familien sind unter den heutigen gesellschaftlichen Bedingungen oft nicht einfach zu realisieren. Das Problem mangelnder Vereinbarkeit erschwert nicht nur partnerschaftliche Lebensentwürfe, sondern birgt für einen Teil der Familien handfeste ökonomische Risiken, vor allem wenn familiäre Verpflichtungen mit erhöhten Anforderungen verbunden sind: Besonders Alleinerziehende und in geringerem Umfang auch Familien mit mehr als zwei Kindern müssen mit erhöhten Armutsrisiken leben. Aber auch die Übernahme der Pflege von Familienangehörigen ist vielfach mit erheblichen Belastungen und ökonomischen Risiken verbunden.

Eigene und fremde Erwartungen setzen Familien ebenfalls unter Druck. Die Erziehungsunsicherheiten der Eltern scheinen ebenso gewachsen zu sein wie ihre Erwartungen an das Glück, das eine Partnerschaft und ein Leben mit Kindern versprechen. Gleichzeitig formuliert die Gesellschaft massive Ansprüche an Eltern: Sie sollen durch ihre Erziehung Bildungserfolge ihrer Kinder ermöglichen und mit da-

zu beitragen, dass sich das „Humanvermögen“ der deutschen Gesellschaft optimal entwickelt

Diese Anforderungen und Erwartungen an familiales Leben erfordern eine politische Rahmung. Aus Sicht des Wissenschaftlichen Beirates für Familienfragen ist eine kohärente, bewusst gestaltende Familienpolitik erforderlich, die Unsicherheiten zu begrenzen versucht. Es geht dabei zuerst einmal darum, Familie leben zu können. Darüber hinaus geht es um Fairness gegenüber Familien und insbesondere darum, den Familien zu ermöglichen, ihre gesellschaftlich so dringend benötigten und erwünschten Leistungen zu erbringen und diese anzuerkennen: Gesellschaft braucht Familie, und – umgekehrt – Familien benötigen gesellschaftliche Unterstützung. Deshalb muss die Frage im Mittelpunkt stehen, wie eine Familienpolitik nachhaltig verwirklicht werden kann, die diesen Anforderungen entspricht, indem sie familiale Biografien unterstützt, auf vorhandene Unsicherheiten und Risiken angemessen eingeht und diese vermindert.

Acht Ansatzpunkte einer zukunftstauglichen Familienpolitik

Die deutsche Familienpolitik hat eine Phase erheblichen Wandels hinter sich. In Vielem ist es dabei gelungen, jahrzehntelang gepflegte Konfliktlinien zu überwinden. Gleichzeitig ist das Bewusstsein über den Stellenwert der Familienpolitik gewachsen: Führte sie in vergangenen Jahrzehnten ein Rand- oder Nischendasein, steht sie heute vermehrt im Mittelpunkt gesellschaftlicher Debatten und wird als das eingeordnet, was sie eindeutig ist: gesellschaftliche Zukunftspolitik.

Dieses neue Interesse hat aus unserer Sicht allerdings noch nicht zur Formung einer vollständig in sich schlüssigen, bewusst gestalteten Familienpolitik geführt. Eine wesentliche Ursache dafür ist, dass Familienpolitik so lange nachrangig behandelt wurde und zugleich so vielen Einflüssen unterschiedlicher Akteure ausgesetzt war: Sie wird – von Parteipolitik einmal abgesehen – von jeder staatlichen Ebene beeinflusst und ist wegen ihres Querschnittscharakters von Aktivitäten der meisten Ressorts betroffen. Umso wichtiger ist es, eine grundsätzliche Verständigung über Ziele und Möglichkeiten der Familienpolitik anzustreben.

Ziel 1: Realisierung von Kinderwünschen erleichtern

Insbesondere Westdeutschland ist ein Land, in dem die Kinderlosigkeit und geringe Kinderzahl junger Frauen im internationalen Vergleich auffällig hoch ist. Gleichzeitig klafft eine Lücke zwischen gewünschter und realisierter Kinderzahl. Eine Familienpolitik, die unterstützend und stärkend wirken will, muss sich bewusst sein, dass Kinderlosigkeit nicht monokausal zu erklären ist, sondern individuelle, paardynamische und gesellschaftliche Ursachen hat.

Das mag aus der Sicht politischer Entscheidungsträger zunächst Enttäuschungen hervorrufen, weil es eben kein singuläres Instrument gibt, mit dem sich die Situation schnell und grundlegend ändern ließe. Chancen liegen aber in einer Politik, die viele der Hürden, an denen Kinderwünsche scheitern können, parallel in den Blick

nimmt und so weit wie möglich abbaut. Damit können die Risiken, kinderlos zu bleiben, zumindest reduziert werden.

Gestaltungsfelder einer solchen familien- und kinderfreundlichen Politik gibt es mehrere. Bereits praktiziert wird der Ausbau der frühkindlichen Betreuung. Die Qualität der Betreuung kann allerdings noch weiter verbessert werden. Auch die Verbesserung der Balance zwischen Erwerbs- und Familienleben ist inzwischen immerhin zu einem breit diskutierten Thema geworden. Dennoch bleiben zahlreiche Ansatzpunkte. Erstrebenswert erscheint eine stärker egalitär gestaltete Rollenverteilung zwischen Müttern und Vätern. Für junge kinderlose Frauen bedarf es eines Signals: Elternschaft darf nicht wie bisher in der öffentlichen Diskussion mit Verzicht auf bzw. Einschränkungen bei der beruflichen Entfaltung gleichgesetzt werden. Auch die in unterschiedlichen Lebensphasen drohenden Arbeitsmarktrisiken, insbesondere die prekären Berufseinstiege junger Menschen, sind als Gestaltungsaufgabe einer familien- und kinderfreundlichen Politik auszumachen. Daneben gilt es, die Erziehungsunsicherheit zu thematisieren und, soweit möglich, durch Angebote der Familienbildung und Familienberatung zu verringern: Junge Menschen wagen Elternschaft leichter, wenn sie den Eindruck haben, dass Familienleben nicht nur riskant, sondern auch sehr bereichernd und für sie selbst machbar ist.

Ziel 2: Erwerbsarbeit ermöglichen, von der Familien in allen Lebensphasen und unter allen strukturellen Bedingungen leben können

Erwerbsarbeit ist eine unverzichtbare Grundlage der Sicherung von wirtschaftlicher Stabilität in Familien. Familien sind in ihrer Gesamtheit zwar nicht häufiger von Armut betroffen als die Bevölkerung im Ganzen. Dennoch existieren objektive ökonomische Risikolagen für bestimmte Familien, denen sich die Familienpolitik widmen muss. Ebenso stellt sich die Frage, wie erfolgreiche Prävention von Familienarmut gelingen kann.

Deutlich ist, dass insbesondere Alleinerziehende – aber auch Mehrkinderfamilien – durch stark überproportionale Häufigkeit von Armutslagen bedroht sind. Dies zu verändern, muss ein elementares Ziel der Familienpolitik sein. Dazu muss die Politik Instrumente entwickeln, die an den unterschiedlichen Armutsursachen ansetzen. So geraten Alleinerziehende häufig in Armut, weil ihnen wegen ihrer Kinder keine (ausreichende) Erwerbstätigkeit möglich ist. Bei Mehrkinderfamilien ist zu berücksichtigen, dass ihnen wegen familialer Verpflichtungen ebenfalls deutlich weniger Zeit zur Teilnahme am Erwerbsleben bleibt.

Die Sicherung der wirtschaftlichen Stabilität und die Armutsprävention sollten sich zudem an der Erkenntnis orientieren, dass eine asymmetrische Erwerbsbeteiligung von Müttern und Vätern vielfach riskant ist. Falls nur ein Ernährer für den Familienunterhalt sorgt und sich eine solche Partnerschaft auflöst, kann der andere Partner – meist die Frau – schnell in ökonomisch schwierige Situationen geraten. Gezielt zu verstärken gilt es deshalb eine Familienpolitik, die auf eine stärker egalitäre Verteilung von Erwerbs- und Familienarbeit innerhalb der Paare zielt. Ansatzpunkte hierfür finden sich im Einkommensteuersystem ebenso wie bei den geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen, die Frauen häufig in die Rolle von Ge-

ringverdienerinnen ohne berufliche Perspektive und eigene soziale Absicherung drängen. Insgesamt muss aber die Erwerbsarbeit hierzulande so organisiert und vergütet werden, dass ein auskömmliches Familienleben oberhalb der Armutsgrenze für Familien gewährleistet wird.

Von Bedeutung ist in diesem Kontext auch, dass Eltern – effektiv meist Mütter – mit der Betreuung und Erziehung von Kindern zentrale Leistungen für das zukünftige Funktionieren des sozialen Sicherungssystems erbringen. Beim Erwerb eigener Ansprüche an dieses System, speziell bei der Altersvorsorge, erleiden sie durch die Übernahme von Familienarbeit aber eher Nachteile. Daher ist darauf zu achten, dass die Ausgestaltung der sozialen Absicherung der Rolle von Erwerbs- und Familienarbeit Rechnung trägt.

Ziel 3: Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist ein Thema für Frauen und Männer

Es ist zu begrüßen, dass die Vereinbarkeit von Familie und Beruf in Deutschland mehr denn je thematisiert wird. Allerdings wird dies auch heute noch viel zu sehr ausschließlich als Frauenthema begriffen.

Demgegenüber muss Familienpolitik respektieren, dass wirkliche Vereinbarkeit von Familie und Beruf erst erreicht ist, wenn den Männern wie den Frauen eine Erwerbstätigkeit möglich ist, mit der sie ihren beruflichen wie ihren familialen Verpflichtungen nachkommen können. Solange in der Erwerbsarbeit Menschen – v. a. Männer – ausschließlich als Arbeitskräfte begriffen werden, die unbegrenzt zur Verfügung zu stehen haben und das familiäre Lebensumfeld ausgeblendet wird, bleiben in der Realität nicht nur für Mütter, sondern auch für Väter wesentliche Wünsche an das Familienleben kaum realisierbar.

Daraus ergeben sich zwei familienpolitische Ziele. Zum einen sollte es generell darum gehen, die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben zu stärken. Dies kann nur gelingen, wenn der Staat aktiv Verantwortung für die Bildung, Betreuung und Erziehung von Kindern übernimmt. Unverzichtbar sind quantitativ ausreichende, flächendeckende und insbesondere qualitativ gute Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im ersten Lebensjahrzehnt. Dieses Ziel sollte eine bildungssensible Familienpolitik gleichermaßen in den Mittelpunkt stellen wie eine familienbewusste Bildungspolitik. Dabei kann es nur um freiwillig wahrzunehmende Angebote gehen.

Zum anderen muss sich Familienpolitik vom Modell des (meist männlichen) Alleinverdieners verabschieden, das im deutschen Steuer- und Sozialversicherungsrecht noch präsent ist. Geschlechtergerechte Änderungen dieses Systems wie auch eine Verringerung des Lohngefälles von Männern zu Frauen würden dazu beitragen, dass Paare die Beteiligung an der Erwerbsarbeit neben der Erziehung von Kindern oder der Pflege von Angehörigen gleichmäßiger aufteilen. Stärkerer familienpolitischer Diskussion als bisher bedürfen die Maßnahmen, die zur Ermöglichung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Pflege notwendig sind.

Ziel 4: Frühe Förderung für alle Kinder zugänglich machen

Kinder vollbringen in den Jahren vor Schulbeginn enorme Lernleistungen und werden dabei von ihren Eltern wie von professionellen Fachkräften unterstützt. Das ist in Deutschland inzwischen weitgehend Konsens. Auch deshalb stößt der Ausbau der Betreuungseinrichtungen für Ein- und Zweijährige kaum noch auf Kritik, sondern vielmehr auf eine steigende Nachfrage von Seiten der Eltern.

Dennoch stellt sich neben der Quantitäts- auch die Qualitätsfrage: Wie kann es gelingen, *allen* Kindern umfassende Bildungsgelegenheiten von Anfang an zugänglich zu machen? Derzeit ist zu beobachten, dass entsprechende Angebote selektiv wirken: Vor allem für jüngere Kinder aus sozio-ökonomisch schwächeren Elternhäusern und mit Migrationshintergrund werden solche Angebote vergleichsweise spät genutzt.

Die Familienpolitik muss deshalb darauf achten, dass bestehende wie künftig zu schaffende Förderangebote die Ungleichheiten in der familialen Herkunft nicht reproduzieren. Darum müssen die Angebote für alle Familien eine besonders hohe Qualität aufweisen. Dabei kann es im Sinne der Bildungsgerechtigkeit durchaus notwendig sein, Kinder aus unterschiedlichen Familien unterschiedlich zu behandeln und zum Beispiel Kinder aus benachteiligten Elternhäusern besonders zu fördern.

Ziel 5: Zeit für Familienleben schaffen

Familie zu leben, setzt Zeit voraus. Das betrifft alle Phasen des Familienlebens – vor allem die Kleinkind- und die Schulkindphase, aber auch Phasen der Ausbildung und des Studiums der Kinder und schließlich auch Phasen von Krankheit, Behinderung und Pflege. Dabei gilt es, alle Phasen und Aufgabenstellungen – z. B. durch ein sozialstaatliches (Versicherungs-)System – abzusichern, das Familienzeit- bzw. Care-Zeit-Konten enthält und risikoarme Ausstiegs- und Wiedereinstiegs-Optionen zur flexiblen Übernahme von Verantwortung für Kinder und Pflege ohne berufliche Nachteile ermöglicht. Ziel muss die Entwicklung einer systematischen Zeitpolitik für Familienaufgaben sein, die die Vereinbarkeit von Aufgaben in verschiedenen Lebensbereichen sowohl in der Alltagsbewältigung als auch in der Abfolge wechselnder Anforderungen und Bedürfnisse über die Lebenszeit berücksichtigt.

Ziel 6: Rahmenbedingungen für gelebte Solidarität zwischen den Generationen verbessern

Die Rahmenbedingungen, unter denen Solidarität zwischen Generationen gepflegt wird, haben sich in den vergangenen Jahrzehnten merklich verändert. Das hängt in hohem Maß mit Veränderungen der Familienstrukturen zusammen: Hohe Erwerbsmobilität stellt ein Hindernis für alltägliche familiäre Nähe dar; hohe Scheidungs- und Trennungsraten führen ebenfalls verstärkt zu multilokalen, unvollständigen Familienformen. Auch Migration und Re-Migration verändern die Bedingungen für den (lokalen) Zusammenhalt zwischen den Generationen.

Eine Familienpolitik, die das berücksichtigen will, muss sich auch als Zeitpolitik begreifen. Instrumente wie eine „Großeltern-Zeit“ stehen exemplarisch für diesen Ansatz, bei dem ein Mehr an verfügbarer Familienzeit dazu führen soll, dass famili-

ale Solidarität weiterhin möglich bleibt. Eine Ausweitung dieses Konzepts im Sinne individueller Zeitkonten für Sorge und Fürsorge liegt dabei nahe.

Daneben muss es darum gehen, Potenziale für solidarische Generationenbeziehungen jenseits der biologischen Familienbande zu erweitern und nutzbar zu machen. So kann sich Familienpolitik zum Ziel setzen, das Engagement von Menschen für folgende Generationen zu fördern, auch wenn diese Menschen selbst keine Kinder haben.

Ziel 7: Ökonomische Leistungen von Familien angemessen berücksichtigen und Mehrbelastungen ausgleichen

Eltern verfügen, gerade weil sie Eltern sind und für ihren Nachwuchs mit zeitlichem und finanziellem Aufwand sorgen, nicht über die gleichen ökonomischen Mittel wie Kinderlose. Die dabei erbrachten elterlichen Leistungen werden in Deutschland, auch soweit sie der gesamten Gesellschaft zugutekommen, durch die praktizierten Umverteilungen nicht angemessen berücksichtigt. Dies gilt auch für familiäre Pflegeleistungen.

Im Rahmen der Verteilungspolitik muss überdies sichergestellt werden, dass der Bedarf von Kindern in allen Familien gedeckt werden kann. Dabei ist eine zielgruppengenaue Politik anzustreben, was bedeutet, dass mit den Mitteln und Instrumenten der Familienpolitik tatsächlich die Familien (und nicht etwa nur die Ehe) sowie Familien mit speziellem Unterstützungsbedarf ausreichend gefördert werden.

Ziel 8: Organisationsfragen: Vom Ziel zur Umsetzung

Ziele allein, so notwendig sie sind, ermöglichen noch keine wirksame Familienpolitik. Auf der prozessualen und organisatorischen Ebene sind ebenfalls Schwierigkeiten erkennbar, derer sich die Familienpolitik annehmen sollte. Drei Dimensionen sollten dabei insbesondere beachtet werden.

Konsistenz und Verlässlichkeit: Die oben aufgeführten Ziele und die damit verbundenen Maßnahmen stehen in einem komplexen Wirkungszusammenhang. Einzelne Maßnahmen zur Erreichung eines Ziels können in Bezug auf andere Einzelziele kontraproduktiv sein. Um mit diesen Risiken angemessen umzugehen, ist eine empirisch fundierte Familienpolitik notwendig, die auf ideologische Debatten verzichtet. Ein guter Anfang war die zwischen 2009 und 2013 erfolgte Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen. Sie sollte weiterentwickelt und durch Förderung der Familienforschung auf eine breitere Basis gestellt werden. Insbesondere die Vermittlung zwischen wissenschaftlich fundiertem Ergebnis und politischem Prozess (Umsetzung) erscheint aber entwicklungsbedürftig.

Transparenz: Das deutsche System familienpolitischer Maßnahmen weist wegen seiner teils sprunghaften Entstehung über Jahrzehnte hinweg keine ausreichende Transparenz auf. Beispielsweise wird in Bilanzen zu familienpolitischen Leistungen nicht hinreichend zwischen Existenzsicherung sowie Familien- und Eheförderung unterschieden. Auch viele vom Grundsatz her zu begrüßende Leistungen wie

der Kinderzuschlag erreichen Familien nicht, weil sie unbekannt sind, die Antragstellung zu kompliziert ist oder weil sie wie im Falle von Alleinerziehenden mit Bestimmungen anderer Rechtsgebiete (z. B. des Unterhaltsrechts) kollidieren. Insgesamt ist die Zahl der Instrumente enorm. Die Maßnahmen bedürfen deshalb einer Harmonisierungsprüfung. Empfehlenswert erscheinen eine transparente Gestaltung aller Maßnahmen des Familienlastenausgleichs und anderer familienpolitischer Leistungen sowie eine institutionelle Vereinfachung ihrer Beantragung und Verwaltung. Zudem ist zu überlegen, ob die Verfahren der Antragstellung im Rahmen *einer* institutionellen Zuständigkeit – einer Familienkasse, einer Familienagentur o. ä. – konzentriert werden können.

Kooperationen und Kompetenzen: Ein Kennzeichen von Familienpolitik ist ihr Querschnittscharakter. Fast jeder Politikbereich hat Berührungspunkte mit Familienleben und kann als Verursacher von Problemen für Familien gelten oder zu deren Lösung beitragen. Dieser Sachverhalt findet bisher keine Entsprechung in der Organisation von Familienpolitik. Erstens mangelt es an der Schaffung systematischer Kooperationsstrukturen zwischen den Politikbereichen. Zweitens bringt die föderale Kompetenzordnung Problemlösungshürden und Effizienzverluste mit sich, wenn es um die Bearbeitung zentraler familienpolitischer Probleme, beispielsweise an den Schnittstellen von Bildung, Betreuung und Erziehung, sowie um die Unterstützung familienübergreifender Solidarität der Generationen geht. Deshalb empfiehlt sich eine umfassende Überprüfung der Aufgaben- und Finanzierungs Kompetenzen vor allem im Bereich der familienunterstützenden Infrastrukturpolitik. Speziell die Kommunen dürfen mit den Folgen des gesellschaftlichen und demographischen Wandels nicht alleingelassen werden und der Handlungsspielraum der Bundesregierung darf nicht auf Modellprogramme reduziert werden.

Der Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen beim BMFSFJ, im Juni 2015 (redaktionell unterstützt von Prof. (em.) Dr. S. Keil und Felix Berth)