

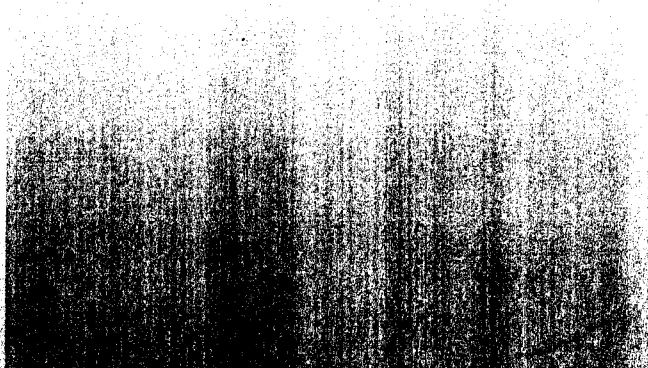


Bundesministerium
für Familie, Senioren,
Frauen und Jugend

Schriftenreihe Band 154

**Kinder und ihre Kindheit
in Deutschland
Eine Politik für Kinder im
Kontext von Familienpolitik
Wissenschaftlicher Beirat für
Familienfragen**

Kohlhammer



ISBN 3-17-015515-6

Kinder und ihre Kindheit
in Deutschland

Eine Politik für Kinder im
Kontext von Familienpolitik

**Kinder und ihre Kindheit
in Deutschland
Eine Politik für Kinder im
Kontext von Familienpolitik
Wissenschaftlicher Beirat für
Familienfragen**

**Band 154
Schriftenreihe des Bundesministeriums
für Familie, Senioren, Frauen und Jugend**

**Verlag W. Kohlhammer
Stuttgart Berlin Köln**

In der Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend werden Forschungsergebnisse, Untersuchungen, Umfragen usw. als Diskussionsgrundlage veröffentlicht. Die Verantwortung für den Inhalt obliegt der jeweiligen Autorin bzw. dem jeweiligen Autor.

Alle Rechte vorbehalten. Auch fotomechanische Vervielfältigung des Werkes (Fotokopie/Mikrokopie) oder von Teilen daraus bedarf der vorherigen Zustimmung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Kinder und ihre Kindheit in Deutschland/(Hrsg.: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend).

- 1. Auflage - Stuttgart; Berlin; Köln: Kohlhammer, 1998

(Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Bd. 154)
ISBN 3-17-015515-6
NE: Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen; Deutschland/Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend; Schriftenreihe des Bundesministeriums...

Herausgeber: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Rochusstraße 8-10, 53123 Bonn

Titelgestaltung: 4 D Design Agentur, 51427 Bergisch-Gladbach

Gesamtherstellung: Chudeck Druck, Bornheim-Sechtem

Verlag: W. Kohlhammer GmbH Stuttgart Berlin Köln
2. Auflage 1998

Verlagsort: Stuttgart
Printed in Germany

Gedruckt auf chlorfrei holzfrei weiß Offset

Einleitung

Mit seinem Gutachten "Kinder und Kindheit in Deutschland - Eine Politik für Kinder im Kontext von Familienpolitik" schaltet sich der Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in eine höchst aktuelle Diskussion ein. Schon seit geraumer Zeit werden Forderungen nach einer eigenständigen Kinderpolitik laut.

Besonderes Verdienst dieses Gutachtens ist es, unfruchtbare und irreführende Gegenüberstellungen in dieser Diskussion aufzulösen. Wie schon in vielen Gutachten zuvor klärt auch dieses Gutachten wissenschaftlich fundiert über die Lebenssituation der Kinder in unserer Gesellschaft auf und enthält vielfältige Anregungen für die praktische Gestaltung der Lebensverhältnisse von Kindern. Es zeigt, in wie starkem Maße die Lebenslagen und Lebensläufe von Kindern durch die Zugehörigkeit der Kinder zu einer Familie mit ihren jeweiligen sozialräumlichen, kulturellen, wirtschaftlichen und personenbezogenen Merkmalen bestimmt wird.

Der Beirat weist auf die eigenständige Bedeutung der Bereiche Familien-, Senioren-, Frauen- und Jugendpolitik als auf die Interessen der jeweiligen Personengruppe gerichtete Politiken hin. Allerdings muß bei der Entwicklung dieser politischen Konzeption darauf geachtet werden, daß sie als komplementäre Politikbereiche gesehen werden. Familienpolitik hat nicht nur familiäre Lebensformen als gesellschaftliche Institutionen zu schützen und zu fördern, sondern sie hat auch Familienmitglieder in ihren unterschiedlichen Positionen innerhalb und außerhalb der Institution Familie als Kinder, Jugendliche, erwachsenen Männer und Frauen mit unterschiedlichen Rechten und Pflichten zu begleiten und zu unterstützen. Eine verbesserte Berücksichtigung der Interessen der Kinder wird nach Auffassung des Beirats am ehesten im Zusammenwirken mit den Eltern und durch eine Politik für Familien erreicht.

Der Beirat hebt in seinem Gutachten die besondere Bedeutung der örtlichen Ebene für die Gestaltung von Lebensbedingungen für Kinder hervor und gibt wertvolle Hinweise, wie hier die Interessen von Kindern und Familien besser und effektiver berücksichtigt werden können. Insgesamt verdienen die Empfehlungen an die Politik im Schlußkapitel dieses Gutachtens besondere Aufmerksamkeit.

Die vom Beirat für erforderlich gehaltenen Weichenstellungen finden ihre Entsprechung in konkreten Maßnahmen der Familienpolitik der Bundesregierung:

- Mit dem Wettbewerb "Kinder- und familienfreundliche Gemeinde" wurde nachdrücklich die besondere Bedeutung der kommunalen Ebene für eine Politik für Kinder ins öffentliche Bewußtsein gehoben.
- Die Initiativen zu einer größeren Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit haben wichtige Impulse gesetzt, wie die Ergebnisse der Wettbewerbe "Der familienfreundliche Betrieb" gezeigt haben.
- Die Verbesserung der Familienförderung, insbesondere die Entwicklung des Familienlastenausgleichs hin zu einem Familienleistungsausgleich sowie die Verbesserung der Wohneigentumsförderung haben die materielle Situation der Familien gestärkt.
- Die Neuregelung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes sowie des Kinderschafsrechts haben die Rechtspositionen von Familien und Kindern erheblich verbessert.
- Weitere Impulse sind von den Initiativen zu einer Familienverträglichkeitsprüfung und zum Thema Familie und Medien zu erwarten.
- Die Einberufung einer Familienkonferenz aller einschlägig engagierten gesellschaftlichen Organisationen dient einem breiten Konsens über familienpolitische Fragen. Erstes Thema dieser Konferenz für die kommenden Jahre ist die Stärkung der Erziehungskraft der Eltern.

Dieses Gutachten wird dazu beitragen im Interesse der Kinder die Kräfte auf allen politischen Ebenen zu bündeln, um verlässliche Rahmenbedingungen für das Aufwachsen von Kindern in Deutschland zu schaffen.

Gliederung

Seite

I.	Die neue Aufmerksamkeit für Kinder - eine Herausforderung für Politik und Praxis.....	11
II.	Argumente für die Verankerung einer Politik für Kinder im Kontext der Familienpolitik und im Recht.....	19
1.	Kinderpolitik und Familienpolitik - für eine integrierte Sichtweise	19
1.1	Zur Bestimmung des Verhältnisses von Mitglieder- und Institutionenperspektive in der Familienpolitik	20
1.2	Konzeptionen einer Politik für Kinder	27
1.2.1	Politik für Kinder als Kinderschutz und als anwaltschaftliche Politik	27
1.2.2	Emanzipatorische Kinderpolitik	29
1.2.3	Kinderpolitik als "Sozialökologie menschlicher Entwicklung"	31
1.3	Folgerungen	32
2.	Akteure und Handlungsformen einer kommunalen und regionalen Politik für Kinder	35
2.1	Rechtliche Grundlagen	35
2.2	Handlungsfelder	41
2.3	Entscheidungsprozesse auf kommunaler Ebene	43
2.3.1	Systemwissen	43
2.3.2	Möglichkeiten der "Einmischung" in Kommunalpolitik	47
2.4	Organisationsformen einer Politik für Kinder auf kommunaler Ebene	52
2.5	Instrumente der Kommunen	59
2.6	Kompetenzen der Familien zur Interessenvertretung	62
2.6.1	Qualifizierung zur Vertretung von Interessen von Familien und Kindern	63
2.6.2	Unterstützung der örtlichen Initiativen von Familien	64
2.6.3	Dialog der Generationen	64
3.	Die Rechtsstellung der Kinder in ihrer Kindheit	67
3.1	Die Rechtsstellung von Kindern in verschiedenen Handlungsbereichen	71
3.1.1	Familie	71
3.1.2	Kinderbetreuung, Schule, Ausbildung und Arbeit	73
3.1.3	Öffentlichkeit	75
3.1.4	Rechtsverkehr	75
3.2	Begründungen für die Rechtsstellung von Kindern	77

3.2.1	Die wachsende Mündigkeit	78
3.2.2	Das Wohl des Kindes	81
3.2.3	Die Kinderrechtsbewegung	86
3.2.4	Kindheitsrecht als Recht einer Lebensphase	88
3.3	Sphären des Kindheitsrechts	91
3.3.1	Kinder in der Familie	91
3.3.2	Kinderbetreuung und Schule, Ausbildung und Arbeit	93
3.3.3	Kinder und Öffentlichkeit	94
3.3.4	Kinder im Rechtsverkehr	96
III.	Entwicklungsaufgaben, Lebensformen und Erfahrungs- welten der Kinder	99
4.	Das biopsychosoziale Entwicklungsmodell	99
4.1	Eine Typologie von Entwicklungstheorien	99
4.2	Anthropologische Grundlagen eines biopsychosozialen Modells menschlicher Entwicklung	102
4.3	Mechanismen der Entwicklung	105
4.4	Eltern-Kind-Beziehungen: ein Prototyp für proximale Prozesse	109
4.4.1	Entwicklungsbedingungen von Aggressivität, Antisozialität und Delinquenz - eine exemplarische Skizze	114
4.5	Grundthemen der Entwicklung von Personen: Autonomie und Verbundenheit	117
4.5.1	Entwicklung von Verbundenheit	118
4.5.2	Entwicklung von Autonomie	120
4.6	Beziehungskompetenz - eine starke Ressource	121
4.7	Resümee und einige Empfehlungen	123
5.	Die Pluralität der Lebensformen und Lebenslagen	127
5.1	Die Pluralität familialer Lebensformen	128
5.2	Die zunehmende Einkommensarmut von Kindern in einer konsumorientierten Gesellschaft	133
5.3	Innerfamiliäre Beziehungsmuster und subjektives Erleben	135
5.4	Aspekte des Alltagslebens der Kinder außerhalb der Familie	138
5.5	Ausblick	141

6.	Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit	143
6.1	Die Verantwortung für Kinder im Spannungsfeld zwischen Familie und Gesellschaft bzw. Staat	145
6.2	Betreuung und Erziehung in der Familie	149
6.3	Betreuung und Erziehung in familienergänzenden Einrichtungen	154
6.4	Aspekte des Zusammenwirkens von Familien und familiener- gänzenden Einrichtungen	163
6.5	Maßnahmen zur Unterstützung einer produktiven Gestal- tung des Zusammenwirkens von Familien und familiener- gänzenden Einrichtungen	168
7.	Die sozial-räumlichen Erfahrungswelten	173
7.1	Wohnung und Wohnumwelt als "geschützter Raum" für Erwachsene und Kinder	175
7.2	Wohnung und Wohnumwelt in der Aneignung und Gestaltung durch Kinder	178
7.2.1	Umwelten als Merkwelten: Neugier und Erkundungsverhalten bei Kindern	179
7.2.2	Umwelten als Wirkwelten: Kinder als Gestalter ihrer Umwelt	182
7.3	Die Wohnumwelt als Motor der kindlichen Entwicklung	185
7.4	Die Wohnung als Ort familiärer Begegnung	191
7.5	Die Wohnumwelt im kindlichen Lebenslauf	195
7.6	Zur Wohnsituation von Kindern in Deutschland	201
7.6.1	Wohnverhältnisse in quantitativer Sicht	201
7.6.2	Wohnverhältnisse aus der Sicht von Kindern und Erwachsenen	203
7.7	Forderungen aus der Perspektive einer kinderorientierten Wohnungs- und Siedlungspolitik	205
8.	Die Allgegenwart der Medien im Kinderalltag	211
8.1	Was Kinder angeboten bekommen und was sie sehen	215
8.2	Der Anteil des Fernsehens und anderer Medien am Kinderalltag	217
8.3	Inhaltliche Merkmale des Fernsehangebots für Kinder im Bereich Fernsehen	219
8.4	Medienrezeption von Kindern: Ausgewählte Genres und Formate	220
8.4.1	Cartoons als "Begleiter" von Kindern	220
8.4.2	"Reality TV"	222
8.5	Aspekte der "Wirkungen" von Medienkonsum	225
8.6	Die Familie als Ort wichtiger Medienerfahrungen im Generationenzusammenhang	229
8.7	Multimedia und Personal Computer: Neue ökologische Zonen als Herausforderungen an Medienforschung und Medienpädagogik	234

	Seite
8.8 Werbung und Konsum als Elemente gegenwärtiger kindlicher Lebenswelten.....	238
8.9 Folgerungen und Empfehlungen.....	245
IV. Plädoyer für eine sozialökologisch fundierte Politik für Kinder	249
1. Zur Integration von Kinderpolitik und Familienpolitik	251
2. Zur Mitgestaltung im kommunalen Lebensraum der Kinder	252
3. Zur Weiterentwicklung eigener Rechte und Pflichten in der Kindheit.....	253
4. Zur Absicherung der außerfamilialen Sozialisationsbereiche	254
5. Zur kindgerechten Gestaltung von Wohnung und Wohnumwelt	257
6. Zum verantwortungsvollen Umgang mit Medien.....	258
7. Zur Verlässlichkeit gesellschaftlicher Rahmenbedingungen.....	259
Liste der im Text und im Literaturverzeichnis verwendeten Abkürzungen.....	263
Literaturverzeichnis.....	265
Liste der Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.....	289

I. Die neue Aufmerksamkeit für Kinder - eine Herausforderung für Politik und Praxis

Kinder finden gegenwärtig in zunehmendem Maße das Interesse der Öffentlichkeit. Dabei stehen sich verschiedene Positionen häufig nahezu unvereinbar gegenüber. Auf der einen Seite wird Deutschland als eine "kinderfeindliche Gesellschaft" bezeichnet, auf der anderen Seite wird argumentiert, daß es noch niemals so viele Einrichtungen und Maßnahmen für Kinder gegeben habe. Viele Eltern und andere Erziehungspersonen bemühen sich mit großem Engagement und mit viel Sachkunde um das Wohlergehen ihrer Kinder; dieser Eindruck wird aber durch alarmierende Berichte über Kindesmißhandlungen in Frage gestellt. Kinder sind eine wichtige Zielgruppe der Werbung, sie gehören jedoch auch zu den Opfern wirtschaftlicher Depression. Gewollte Kinderlosigkeit gilt als akzeptable individuelle Entscheidung; gleichzeitig werden immer mehr medizinische Mittel und Methoden zur Realisierung von Elternschaft eingesetzt. Maßgeblich gefördert durch die UN und andere internationale Organisationen ist eine eigenständige Kinderrechts-Bewegung entstanden; ihr wird entgegengehalten, daß sie die historisch gewachsenen Elternrechte mißachte.

Diese neue Aufmerksamkeit für Kinder bietet neuartige Herausforderungen für alle Bereiche der Gesellschafts- und Sozialpolitik, insbesondere auch für die Familienpolitik. Um den gesellschaftlichen Handlungsbedarf für Kinder und die Gestaltung von Kindheit auf den verschiedenen politischen Ebenen abzuschätzen und konkret formulieren zu können, sollten die politischen Akteure über ein aktuelles Gesamtbild der wissenschaftlichen Befunde und ihrer Begründungszusammenhänge verfügen.

Dieses Gutachten will zur wissenschaftlichen Aufklärung über die Lebenssituation der Kinder in unserer Gesellschaft beitragen und Anregungen für die praktische Gestaltung ihrer Lebensverhältnisse geben. Besonders wichtig ist dabei die Abwägung des Verhältnisses von Kinder- und Familienpolitik, um unfruchtbare und irreführende Gegenüberstellungen aufzulösen. In diesem Sinne steht das Gutachten in einem komplementären Verhältnis zum Zehnten Jugendbericht, der erstmals ausschließlich den Lebenssituationen der Kinder und den Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe gewidmet ist.

Mit seinem Plädoyer für eine Integration von Kinderpolitik und Familienpolitik bezieht sich der Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen nicht nur kritisch auf fragwürdige Ansätze der Verselbständigung einer Politik für Kinder, und es geht ihm nicht allein um eine Abwehr solcher einseitigen Positionen. Viel-

mehr sieht er in den verschiedenen Ansätzen zu einer Politik für Kinder wichtige Herausforderungen für eine Neuorientierung der Familienpolitik.

Die Verbindung von Familien- und Kinderperspektive bzw. von Institutionen- und Mitgliederpolitik wurde schon in früheren Gutachten als Maxime familienpolitischen Handelns dargestellt und in der Begründung von Maßnahmen einer phasenspezifischen Familienpolitik zum Ausdruck gebracht. Damit ist gemeint, daß familienpolitisches Handeln in der Regel auf eine bestimmte Phase des Familienzyklus bzw. der Lebensläufe von Familienmitgliedern ausgerichtet werden muß, was allerdings nicht heißen kann, daß Zusammenhänge mit vorausgehenden und nachfolgenden Phasen unberücksichtigt bleiben dürfen.

Im Hinblick auf eine Politik für Kinder ist zunächst zu klären, wer als "Kind" gelten soll. Unter "Kind" bzw. "Kindheit" wird hier die Lebensspanne von der Geburt bis zum Übergang in das Jugendalter mit etwa 14 Jahren betrachtet. Jeder Mensch bleibt Kind seiner Eltern ein Leben lang; doch eine Politik, die in diesem umfassenden Sinne Generationen- und Kindschaftsverhältnisse wie z.B. im Sinne von Erbrechten oder Unterhaltsverpflichtungen berührt, ist nicht Thema dieses Gutachtens. Die Kindheit kann, wie alle Entwicklungsphasen des Menschen, in verschiedener Hinsicht untersucht werden: Unter Aspekten der normativen Regulierung bzw. der Institutionalisierung treten gesellschaftliche Vorstellungen und Maßnahmen zur "Kindheit" als Lebensabschnitt und zur "Kindschaft" als Relation zur Elterngeneration in den Vordergrund; unter Aspekten der persönlichen Existenz und Lebensführung stehen Erfahrungen des "Kindseins" unter Kindern sowie in den konkreten Beziehungen zu Mitgliedern der älteren Generationen im Mittelpunkt. Es liegt auf der Hand, daß diese Aspekte nur analytisch zu trennen sind und erst in ihrem Zusammenhang Lebenswirklichkeit konstituieren; denn Erfahrungen des Kindseins werden immer unter bestimmten geschichtlichen Bedingungen von Kultur und Gesellschaft gemacht.

Eine Politik für Kinder trägt insbesondere durch rechtliche Regulierungen (z.B. Pflicht zum Schulbesuch, Recht auf einen Kindergartenplatz) zur Institutionalisierung von Kindheit bei und stützt sich dabei auf gesellschaftliche Vorstellungen über Kindheit und Kindschaft. In einem demokratischen Gemeinwesen muß sich die Politik aber auch an den Interessen und Bedürfnissen ihrer Adressaten orientieren; insofern sollte eine Politik für Kinder ihrem Handeln auch ein systematisches Wissen über die Erfahrungen des Kindseins zugrundelegen.

Kindheit ist in modernen Gesellschaften immer mehr zu einem eigenständigen Lebensabschnitt und sozialen Status geworden, der durch kinderspezifische Aktivitäten gekennzeichnet ist, die den Familienhaushalt überschreiten; so gehören zum modernen Kinderalltag zum Beispiel der Besuch eines Kindergartens bzw. einer Schule sowie die Teilnahme an einer Vielzahl von Freizeitkulturanangeboten an verschiedenen Orten; aus diesen Formen der gesellschaftlichen "Institutionalisierung" der Kindheit läßt sich jedoch nicht ableiten, daß die Familie für die Kinder an Bedeutung verloren hätte. Die geschichtliche Entwicklung der Kindheit ist vielmehr, wie insbesondere Aries (1975) gezeigt hat, durch eine gleichzeitige "Verschulung" und "Familialisierung", d.h. durch die Verbreitung kinderspezifischer Einrichtungen und Maßnahmen sowie durch die bewußte Zuwendung zum Kind im Rahmen der Familie gekennzeichnet.

Die Entstehung ausdifferenzierter Erfahrungswelten von Kindern hat nichts an der Tatsache verändert, daß die Lebenslagen und Lebensläufe der Kinder in starkem Maße durch die Zugehörigkeit der Kinder zu einer Familie mit ihren jeweiligen sozialräumlichen, kulturellen, wirtschaftlichen und personbezogenen Merkmalen bestimmt werden. Dies gilt nicht nur im Hinblick auf bestimmte Belastungssituationen wie Armut oder Vernachlässigung; es gilt vielmehr ganz allgemein in dem Sinne, daß sich die Familie als notwendiger Freiraum für die Bewältigung der zahlreichen Aktivitäten und Aufgaben, als emotionaler Rückhalt, als Anregungspotential sowie als Ort der Vermittlung und Verarbeitung heterogener Erfahrungen (z.B. in Kindergarten bzw. Schule, Freizeitkultur, Fernsehen) erweist. Je vielseitiger die Alltagswirklichkeiten der Kinder durch außerfamiliäre Kontexte und Aktivitäten strukturiert werden, desto größer sind für Eltern und Kinder die Anstrengungen, diese Außenbeziehungen zu organisieren und zu integrieren, desto wichtiger ist die Familie als solidarischer Lebensraum und desto bedeutsamer werden politische Maßnahmen, die ein angemessenes Zusammenwirken der verschiedenen Handlungskontexte von Kindern unterstützen.

Hieraus lassen sich Argumente für die in diesem Gutachten vertretene Auffassung ableiten, daß Maßnahmen zur Verbesserung der Lebenssituation von Kindern im Sinne einer Politik für Kinder grundsätzlich in enger Verbindung mit familienpolitischen Maßnahmen geplant werden sollten. Diese Neuorientierung der Familienpolitik im Sinne einer Politik für Kinder betrifft die gesellschaftliche Wahrnehmung von Kindern und Kindheit und sie betrifft die Gestaltung der Rahmenbedingungen des Aufwachsens von Kindern. Beide Aspekte lassen sich in einer "Sozialökologie der Kindheit" verbinden.

Dieser Ansatz ist aus einer jahrzehntelangen Forschungstradition hervorgegangen, deren Anliegen die alltagsnahe Untersuchung der Wechselwirkungsverhältnisse zwischen Anlagen, Umweltgegebenheiten und Eigenaktivität der sich entwickelnden Person ist. In dieser Sicht eignen sich Kinder ihre Umwelt aktiv an und verändern sie auch durch ihr Verhalten; das Verhalten wird seinerseits auch durch Anlagefaktoren mitbestimmt, in dem Sinne zum Beispiel, daß Umwelt gewährt und selektiv wahrgenommen und verarbeitet wird; die (veränderte) Umwelt wirkt wiederum auf die Kinder zurück. Die Entwicklung der Persönlichkeit wird in dieser Sicht als ein dialektischer Prozeß von Umweltaneignung und Selbstkonstruktion unter der Voraussetzung individueller Anlagen verstanden. Die Umwelt wird im sozialökologischen Ansatz als ein komplexes System aufgefaßt, das seinen Einfluß im Sinne der simultanen Wechselwirkung von Teilsystemen ausübt. Diese Wechselwirkung betrifft jene Umwelten bzw. "Mikro-Systeme", in denen sich Kinder aufhalten (Familie, Kindergarten, Schule, Freizeiteinrichtungen) sowie die wechselseitigen Beziehungen zwischen denselben ("Meso-System"); sie betrifft jenes benachbarte oder übergreifende "Exo-System", von dem faktisch abhängen kann, was sich im kleineren Rahmen abspielt, wie z.B. die Arbeitsbedingungen der Eltern, die Besonderheiten des Wohnviertels oder die Rolle des Fernsehens; und sie betrifft das umfassende "Makro-System" von Kultur, Wirtschaft und Politik einschließlich der Maßnahmen für Kinder und Familien. Die Entwicklung von Kindern kann in dieser Sicht nur dann angemessen verstanden werden, wenn die Wechselwirkung dieser verschiedenen Systemebenen und Teilsysteme erfaßt wird.

Die Sozialökologie der Kindheit versteht sich indes nicht nur als Entwicklungstheorie, sondern auch als Grundlage einer Sozialpolitik für Kinder im Sinne der Gestaltung der Umweltbedingungen der menschlichen Entwicklung. Auch für das politische Handeln ist der Gedanke des Zusammenwirkens der verschiedenen Systemebenen und Teilsysteme leitend. Politik für Kinder darf in dieser Sicht zum Beispiel weder ausschließlich bei der Förderung der Familie als "Welt des Kindes" noch bei der Förderung öffentlicher Einrichtungen als "Orte für Kinder" ansetzen; sie muß vielmehr die Zusammenarbeit und eine positive Wechselwirkung beider für die Entwicklung und Erziehung von Kindern bedeutsamen Welten unterstützen und außerdem in Rechnung stellen, daß die Möglichkeiten einer solchen Kooperation von übergeordneten Systembedingungen beeinflußt werden, wie zum Beispiel von den Gegebenheiten der Arbeitswelt und der Qualität der kommunalen Jugendhilfeplanung.

Die Herausforderung der sozialökologischen Betrachtungsweise liegt in der Orientierung familienpolitischen Handelns an dem Ziel, umfassende entwicklungsfördernde Umwelten für das Aufwachsen für Kinder zu schaffen; Familien bilden dabei die erste und wichtigste Umwelt für Kinder, Familienpolitik

darf jedoch nicht nur Familien, sondern sie muß auch die anderen alltäglichen Umwelten von Kindern sowie deren Verbindung mit Familien im Blick haben.

Mit der Orientierung familienpolitischen Handelns an einer Sozialökologie der Kindheit wird die allgemein anerkannte Auffassung der Familienpolitik als einer Querschnittsaufgabe, die viele Politikbereiche betrifft, bekräftigt und gleichzeitig neu akzentuiert. Die Perspektive der Erwachsenen wird dabei in ihrem Zusammenhang (und möglichen Spannungsverhältnis) mit der Perspektive der Kinder betrachtet, und die Perspektive der Kinder erfährt besondere Beachtung. So rücken zum Beispiel bei der Koordinierung von Familien-, Beschäftigungs- und Jugendhilfepolitik neben der Frage der Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Mütter und Väter Fragen der kindlichen Entwicklung und Erziehung im Hinblick auf eine für das Wohlergehen von Kindern günstige Verbindung zwischen Familien und öffentlichen Einrichtungen, Fragen also der "Vereinbarkeit" von heterogenen Erfahrungen in der Persönlichkeitsbildung der Kinder in den Vordergrund. Die verstärkte Berücksichtigung der Perspektive der Kinder impliziert die Forderung, daß insbesondere auf der örtlichen, für das Alltagsleben von Kindern ausschlaggebenden Ebene politischen Handelns die wichtigen Akteure untereinander und mit den Familien zusammenwirken, um für das Aufwachsen von Kindern möglichst günstige Umweltbedingungen zu schaffen.

Die Umsetzung einer so konzipierten Politik für Kinder könnte einen wichtigen Beitrag zur Überwindung der strukturellen Rücksichtslosigkeit gegenüber Kindern und Familien leisten, von welcher der Fünfte Familienbericht (1994) spricht. Denn es wird damit neben der Elternverantwortung eine gemeinsame, öffentliche Verantwortung für Kinder begründet. Dies bedeutet einerseits, daß die nach wie vor ausschlaggebenden Leistungen, die Familien in Form von Versorgung, Pflege, Betreuung und Erziehung für Kinder erbringen, nicht nur als eine private Angelegenheit der Eltern betrachtet werden, sondern angemessene gesellschaftliche Anerkennung und Unterstützung erfahren. Andererseits bedeutet dies, daß Pflege, Betreuung und Erziehung sowie die entwicklungsfördernde Gestaltung der für Kinder relevanten Umwelten als kulturelle Aufgaben des gesamten Gemeinwesens betrachtet werden. Schließlich bedeutet dies auch eine Veränderung der Praxis, indem die Leistungen für Kinder, die von öffentlichen Einrichtungen erbracht werden, so gestaltet werden, daß sie den jeweiligen Lebens- und Bedürfnislagen der Familien gerecht werden und die Eltern so weit wie möglich einbeziehen. Die Forderung nach einer gemeinsamen, öffentlichen Verantwortung für Kinder läßt sich letzten Endes mit dem Hinweis auf die Tatsache rechtfertigen, daß die Qualität der Praxis, d.h. der Pflege, Betreuung und Erziehung der Kinder sowie die Qualität der kindlichen Erfahrungswelten - um noch einmal die

Terminologie des Fünften Familienberichtes zu benutzen - über das Humanvermögen einer Gesellschaft entscheidet.

Die neue Aufmerksamkeit für Kinder, die zu einer verstärkten Berücksichtigung der Perspektive von Kindern geführt hat, ist also in einem größeren Zusammenhang zu sehen. Mit Recht hat die Synode der EKD in ihrer Stellungnahme "Aufwachsen in schwieriger Zeit - Kinder in Gemeinde und Gesellschaft" (1994) darauf hingewiesen, daß es bis heute keine Tradition gibt, das den Kindern eigene Verständnis von Leben und Welt und die ihnen eigenen Wünsche und Vorstellungen zu erfragen oder gar ernstzunehmen, daß vielmehr die Erwachsenen im allgemeinen immer schon zu wissen meinen, was Kinder brauchen.

Der Beirat hält eine verstärkte Berücksichtigung der Perspektive der Kinder für wichtig, und zwar sowohl auf der Ebene der wissenschaftlichen Forschung als auch auf den Ebenen rechtlichen und politischen Handelns. In der Forschung betrifft dies die Weiterentwicklung einer eigenständigen Sozialberichterstattung über Kinder, aber auch die Pflege jener Wissenschaftstraditionen, in der Lebensäußerungen und Ausdrucksformen von Kindern im Zentrum stehen; der sozial-ökologische Ansatz mit seiner Betonung der aktiven Rolle des Kindes als (Mit-)Gestalter seiner Entwicklung bietet hierfür ein Vorbild. Im rechtlichen Handeln geht es um eine verstärkte Beteiligung und Mitsprache der Kinder in ihren alltäglichen sozialen Kontexten (insbesondere Familie und Schule) und an den sie betreffenden Verfahren (z.B. bei der Regelung des Sorge- und Umgangsrechts). Im politischen Handeln geht es unter anderem um eine verstärkte Einbeziehung von Kindern in Entscheidungsprozesse über sie betreffende Fragen; hier liegen Ansatzpunkte für eine (Re-)Integration von Kindern in die Erwachsenenengesellschaft, die an geeigneter Stelle, zum Beispiel im Zusammenhang mit der Erörterung von Maßnahmen zur Gestaltung der Wohnumwelt, konkretisiert werden.

Das Ernstnehmen der Perspektive von Kindern ist allerdings nicht gleichzusetzen mit dem Verzicht auf elterliche Verantwortung und stellvertretende Wahrnehmung der Rechte und Interessen von Kindern durch Erwachsene, auf eine an der tradierten und zu tradierenden Kultur orientierte Erziehung und Bildung sowie auf eine auf Generationen- und Erziehungsverhältnisse bezogene Forschung, wie dies von einigen radikalen Vertretern der Kinderrechtsbewegung und der Kindheitsforschung vertreten und gefordert wird. Das verstärkte Ernstnehmen der Kinder beginnt nicht erst heute, es hat bereits einen langen historischen Entwicklungsprozeß erfahren; dieser Prozeß vollzieht sich jedoch nicht vor dem Hintergrund einer Aufkündigung des Generationenverhältnisses, sondern als allmähliche Durchsetzung einer neuen Qualität im Dialog der Generationen. Die Respektierung der Kinder als Per-

sonen mit den gleichen Grundrechten, wie sie Erwachsenen zugesprochen werden, muß nicht im Widerspruch stehen zur Auffassung und Gestaltung der Kindheit als einer auf Entwicklung, Lernen, Erziehung und Bildung angelegten Lebensphase. Es muß Kindern eine Kindheit ermöglicht werden, die sie motiviert und befähigt, eine humane Alltags- und Lebenskultur zu erhalten und neu zu schaffen. In der modernen Welt sind Solidarität der Generationen und Geschlechter, Empathie für die Schwächeren, die Achtung anderer Völker und Kulturen und der Schutz der Umwelt ebenso wichtig wie die Aneignung und Weiterentwicklung von Wissenschaft und Technik. Eine Erfüllung dieser Aufgaben kann nicht schon dadurch erreicht werden, daß wir Kinder nach ihrer Befindlichkeit befragen und ihnen Mitbestimmungsrechte übertragen; sie hat allerdings eine Art der Beziehung zwischen den Generationen und eine Art der Erziehung zur Voraussetzung, bei welcher die Gegenwart der Kinder nicht ihrer Zukunft aufgeopfert wird und Kinder als aktive Mitgestalter ihrer Entwicklung und Erziehung ernst genommen werden.

Dieser Grundkonzeption entsprechend hat das hier vorgelegte Gutachten folgenden Aufbau:

Zunächst werden grundsätzliche Überlegungen zur Ortsbestimmung einer Politik für Kinder in ihrem Verhältnis zu anderen Politikbereichen, insbesondere im Verhältnis zur Familienpolitik angestellt (Teil II). Es geht dabei zunächst um die Aufklärung über unterschiedliche Positionen in dieser Frage, sodann um die Darlegung der Argumente zur Begründung der Auffassung des Beirats, wonach eine Politik für Kinder prinzipiell im Kontext der Familienpolitik verankert werden sollte (Kapitel 1). Diese Integration ist auf allen politischen Ebenen zu realisieren. Im Blick auf die Gestaltung der Lebensbedingungen von Kindern betrachtet der Beirat die örtliche Handlungsebene als ein Zentrum dieser Bemühungen (Kapitel 2). Angesichts der entscheidenden Bedeutung rechtlicher Regelungen für die Politik müssen Möglichkeiten und Grenzen einer Integration von Familienpolitik und Politik für Kinder auch unter rechtlichen Gesichtspunkten geprüft werden. Auch hier ist zunächst über unterschiedliche Positionen zum Beispiel zur Verhältnisbestimmung von Kinderrechten und Elternrechten aufzuklären. Die Auffassung des Beirats wird nicht zuletzt mit dem Argument begründet, daß eine verbesserte Berücksichtigung der Belange von Kindern im allgemeinen wie auch im Bereich des Rechts am ehesten im Zusammenwirken mit den Eltern, nicht gegen sie erreicht werden kann (Kapitel 3).

An diese eher grundsätzlichen und konzeptionellen Überlegungen schließen Darstellung und Diskussion von Entwicklungsaufgaben, Lebensformen und Erfahrungswelten der Kinder an (Teil III). Der Beirat geht dabei von der Überzeugung aus, daß jede rationale Politik ihr Handeln an wissenschaftlich be-

grundbaren Vorstellungen über Kinder und die Faktoren, Prozesse und Ziele ihrer Entwicklung sowie an gesichertem Wissen über die tatsächlichen Lebensverhältnisse von Kindern ausrichten muß. Im Hinblick auf die Frage der Entwicklung von Kindern wird über unterschiedliche wissenschaftliche Ansätze aufgeklärt und das biopsychosoziale Entwicklungsmodell als der nach Auffassung des Beirats fruchtbarste Ansatz ausführlich beschrieben (Kapitel 4). Im Hinblick auf die Lebenssituation von Kindern werden ausgewählte Ergebnisse der Sozialberichterstattung über Kinder zusammengefaßt und daraufhin untersucht, welche Möglichkeiten sie für die Selbstsozialisation der Kinder bereitstellen (Kapitel 5). Nach Auffassung des Beirats sprechen die resümierten Forschungsbefunde für ein Konzept einer Politik für Kinder, bei welchem Kinder immer auch als Akteure und Interaktionspartner im Rahmen ihrer überdauernden Umwelt, insonderheit der Familie, betrachtet werden.

Die ausgewählten Erfahrungswelten von Kindern werden zunächst im Hinblick auf ihre Strukturen und Qualitätsmerkmale sowie die subjektiven Erlebnis- und Verarbeitungsformen von Seiten der Kinder dargestellt, sodann in der Perspektive ihrer Förderung und Mitgestaltung durch Maßnahmen einer Politik für Kinder. Es geht dabei - am Beispiel der Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit (Kapitel 6) - um die Qualität der eigens für Kinder geschaffenen Institutionen in ihrem Zusammenwirken mit Familien, um Wohnung und Wohnumwelt sowie kindliches Raumerleben (Kapitel 7) und um Medienangebote und Medienkonsum (Kapitel 8). An allen diesen Beispielen kindlicher Erfahrungswelten kann gezeigt werden, daß das Leben der Kinder in starkem Maße von ihrer Zugehörigkeit zu einer Familie bestimmt wird und daß demzufolge eine Politik für Kinder im Kontext der Familienpolitik konzipiert und ausgestaltet werden sollte.

Am Ende des Gutachtens werden die in den einzelnen Kapiteln entwickelten Empfehlungen noch einmal zu einem Plädoyer für eine sozialökologisch fundierte Politik für Kinder zusammengefaßt (Teil IV).

II. Argumente für die Verankerung einer Politik für Kinder im Kontext der Familienpolitik und im Recht

1. Kinderpolitik und Familienpolitik - für eine integrierte Sichtweise

Der Wandel der Lebensverhältnisse während der letzten Jahrzehnte hat nicht nur das öffentliche Interesse an der Familienpolitik verstärkt, insbesondere in den letzten Jahren, sondern überdies neue Programme für die Sozial- und Gesellschaftspolitik angeregt. Dazu gehört die (Sozial-)Politik für Kinder. In den 70er Jahren wurden dafür erste Vorschläge gemacht; seither sind zahlreiche weitere Publikationen zu diesem Thema hinzugekommen. Die UN-Konvention über die Rechte der Kinder hat diesen Bemühungen weltweit zusätzlich Auftrieb verliehen. Kinderpolitik nimmt in der Agenda internationaler Organisationen somit einen wichtigen Platz ein.

Mit guten Gründen und unter verschiedenen Gesichtspunkten wird darum nach dem Verhältnis zwischen Politik für Kinder und Familienpolitik gefragt. Handelt es sich darum, altbekannte Postulate in einer neuen Begrifflichkeit oder mit neuen Begründungen vorzubringen? Ist Politik für Kinder eine Alternative zur historisch gewachsenen Familienpolitik? Inwieweit stehen die beiden Bereiche in einem komplementären Verhältnis zueinander?

Der Wissenschaftliche Beirat ist der Überzeugung, daß Familienpolitik und Kinderpolitik auf allen diesen Ebenen in einem engen inneren Zusammenhang stehen. Postulate der Kinderpolitik sind geeignet, wichtige Anliegen der Familienpolitik zu akzentuieren. Diese erschöpft sich ihrerseits indessen nicht in der Kinderpolitik, sondern ist weiter gefaßt, schließt sie doch beispielsweise die Beziehungen zwischen den Generationen in späteren Lebensphasen ein.

Nicht alle Konzeptionen der Politik für Kinder stehen allerdings in gleichem Maße in einem theoretisch, praktisch, politisch und argumentativ komplementären Verhältnis zur Familienpolitik. Es gibt darunter Positionen, die nach Auffassung des Beirates von einer Überschätzung der Fähigkeiten von Kindern ausgehen und zu unrealistischen Forderungen verleiten, die nicht nur die Politik für Kinder, sondern überhaupt eine kinder- und familienbezogene Sozialpolitik diskreditieren können.

1.1 Zur Bestimmung des Verhältnisses von Mitglieder- und Institutionenperspektive in der Familienpolitik

Im Rahmen familienpolitischer Diskussionen wird das Verhältnis zwischen der Familienpolitik und einer Kinder-, Jugendlichen- und/oder Frauenpolitik überwiegend als konfliktreich dargestellt und interpretiert. Erkennbar ist dies an den in der Diskussion verwendeten Termini "Familienpolitik als Institutionenpolitik" bzw. "Institutionenschutzpolitik" einerseits und "Familienpolitik als Familienmitgliederpolitik" andererseits. Dieses Begriffspaar ist als Instrumentarium der Deskription und der Analyse unzulänglich. Da es aber in der Literatur und in politischen Auseinandersetzungen häufig verwendet wird, sollen diese Begriffe und die in ihnen implizierten Wertungen im Sinne einer Klärung der Position des Beirates und des Stellenwertes dieses Gutachtens kurz erörtert werden.

Üblicherweise wird unter Institutionen(schutz)politik im Zusammenhang mit der Familienpolitik eine Politik verstanden, die von dem Grundziel bestimmt ist, die Familie (und die Ehe) als Institution in der Erwartung zu schützen und zu fördern, daß dadurch prinzipiell auch die Mitglieder der Institution unterstützt werden. Eine derartige Institutionenpolitik kann indes zu einer Vernachlässigung oder Verletzung anerkannter Interessen von Familienmitgliedern führen. Ein Beispiel: So würde eine bevorzugte Förderung der durch die Rechtsform der Ehe konstituierten Familie direkt oder indirekt die Interessen von Erwachsenen und von Kindern verletzen, die in anderen Familienformen leben. Ein zweites Beispiel: Eine Familienpolitik, die die Kindererziehungsjahre oder ein Erziehungsgeld so ausgestaltet, daß diese Leistungen grundsätzlich nur nicht erwerbstätigen Frauen oder Männern zustehen, würde jene jungen Paare benachteiligen, bei denen beide Eltern erwerbstätig sein müssen oder sein wollen.

Als Familienmitgliederpolitik wird eine Familienpolitik bezeichnet, die von dem Grundziel bestimmt ist, die Interessen von Familienmitgliedern mit einem bestimmten Status, insbesondere von Kindern und von Frauen, zu schützen und zu fördern, häufig aus der Notwendigkeit und aus der Absicht heraus, Benachteiligungen abzubauen - das gilt vor allem für Frauen - und die Persönlichkeitsrechte dieser Personengruppen zu schützen und durchzusetzen. Die Wirkung einer derartigen Politik auf Ehe und Familie als institutionalisierte Beziehungssysteme wird dabei als sekundär betrachtet oder vernachlässigt. Folglich kann eine solche Politik eine Destabilisierung traditioneller Lebensformen befördern.

In der Bundesrepublik hat sich das Spannungsverhältnis zwischen der bis etwa 1970 eher als Institutionenpolitik ausgeprägten Familienpolitik einerseits und der Frauen- bzw. Kinderpolitik andererseits in dem Maße verstärkt, in dem seit Beginn der 70er Jahre die freie Entfaltung der Persönlichkeit, die Gleichberechtigung von Mann und Frau, das Prinzip partnerschaftlichen Zusammenlebens von Mann und Frau und die Förderung der Rechte der Kinder und der Jugendlichen an Bedeutung gewannen und sich in der Familienpolitik niederschlugen.

Das erste Eherechtsreformgesetz aus dem Jahre 1976 war am Ziel der Förderung der Gleichberechtigung von Mann und Frau orientiert und schuf dementsprechend die gesetzlichen Grundlagen für eine Veränderung der Rollenverteilung zwischen Mann und Frau. Das Gesetz zur Neuordnung der elterlichen Sorge aus dem Jahre 1980 zielte auf die Förderung des Kindeswohls und schuf dementsprechend die gesetzlichen Grundlagen für die Entwicklung eines partnerschaftlichen Verhältnisses zwischen Eltern und Kindern. Einen institutionellen Niederschlag fand das Ziel der Förderung der Gleichberechtigung in der 1986 erfolgten Umbenennung des "Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit" in "Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit".

Zwar ist - historisch gesehen - Familienpolitik jeweils primär im Sinne einer Politik des Schutzes und der Förderung der Institution oder als Mitgliederpolitik betrieben, jedenfalls aber in dieser Weise interpretiert worden. Doch erscheint es verfehlt, davon auszugehen, daß Familienpolitik den einen oder anderen Akzent haben muß. Freilich wird die Ausprägung der Politik in die eine oder andere Richtung gefördert, wenn man - von Begriffen ausgehend - Familienpolitik als Institutionenpolitik und Kinder-, Jugendlichen-, Frauen- und Altenpolitik als Familienmitgliederpolitik begreift und wenn man nicht bemüht ist, die Wirkungen der Förderung der Institution auf ihre Mitglieder und die Wirkungen der Förderung einer bestimmten Gruppe von Familienmitgliedern auf die soziale Gruppe, in der sie leben, zu bedenken und bei der Entwicklung politischer Konzepte zu beachten. Daß Familienpolitik weder überwiegend konfliktstiftende Institutionenpolitik noch überwiegend konfliktzeugende Mitgliederpolitik sein muß, läßt sich unschwer zeigen. Dabei sollen in den Überlegungen auch die Jugend- und die Altenpolitik angesprochen werden, weil auch zwischen ihnen und der Familienpolitik Interdependenzen bestehen; vorwiegend geht es aber um die Bestimmung des Verhältnisses zwischen der in diesem Gutachten im Zentrum stehenden Kinderpolitik und der für die Qualität der aktuellen Familienpolitik herausragend wichtigen Frauenpolitik einerseits und der Familienpolitik andererseits.

Eine vorurteilsfreie und sachgerechte Beurteilung des Verhältnisses zwischen Familienpolitik einerseits und Kinder-, Jugend-, Frauen- und Altenpolitik andererseits sollte von der Prämisse ausgehen, daß eine Politik, die auf den Schutz und die Förderung von Grundrechten und anerkannten Interessen einer Personengruppe gerichtet ist, in sich legitimiert ist. Kinderpolitik, Jugendpolitik, Frauenpolitik und Altenpolitik sollten also als Politikbereiche aufgefaßt werden, die weder der Familienpolitik noch einem anderen Politikbereich untergeordnet sind. Denn es ist nicht zu rechtfertigen, den Zielsetzungen der Kinder-, Jugend-, Frauen- und Altenpolitik im Vergleich zu den in der Familienpolitik und in anderen Politikbereichen verfolgten Zielen geringeren Wert beizumessen. Erstens geht es in der Kinder-, Jugend-, Frauen- und Altenpolitik um die Durchsetzung von Rechten höchster Priorität; zweitens gibt es Kinder, Jugendliche und alte Menschen, mehr aber noch Frauen, die nicht in einer Familie im engeren Sinn leben, deren Interessen aber geschützt und gefördert werden müssen; drittens sind Angehörige der genannten Personengruppen, wenn sie in einem Familienhaushalt leben, in außerfamilialen Lebensbereichen auf Regelungen angewiesen, die sie vor möglicher Benachteiligung bewahren sowie ihre Rechte schützen und fördern.

Als außerfamiliale Regelungsbereiche, die für Kinder und Jugendliche wichtig sind, seien die familienunterstützenden Betreuungseinrichtungen, die Schulen, der Kinder und Jugendliche betreffende Arbeitnehmerschutz und der Schutz der Jugend in der Öffentlichkeit genannt. Außerfamiliale Regelungsbereiche der Frauenpolitik sind Arbeitnehmerschutzrechte, Frauen betreffende Regelungen im Betriebsverfassungsrecht und Normen des Arbeitsförderungsgesetzes. Neben dem Lebensbereich "Erwerbsarbeitswelt", der für Frauen generell und für "Familienfrauen" im besonderen eine wichtige Rolle für die Verwirklichung von Rechten spielt, sind die Bereiche der Politik und des Sports zu nennen.

Soweit sich politische Maßnahmen auf derartige außerfamiliale Lebensbereiche beziehen, bestehen überwiegend entweder keine Beziehungen zur Familie und zur Familienpolitik oder die Beziehungen sind komplementär in dem Sinn, daß sie die Erfüllung von Familienfunktionen ergänzen, wie z.B. der Schutz der Kinder und Jugendlichen in der Öffentlichkeit oder der Gefahrenschutz für Arbeitnehmer in den Betrieben. Erst wenn sich politische Maßnahmen für eine bestimmte Personengruppe auf die Beziehungen zwischen den Familienmitgliedern und auf die Einstellung dieser Personengruppe zur Familie auswirken, können Konflikte zwischen dem Grundziel "Schutz und Förderung der Familie als sozialer Verband" und dem Grundziel "Schutz und Förderung bestimmter Personengruppen" auftreten. Das Auftreten von Konflikten ist jedoch aus den im folgenden dargestellten Gründen keineswegs zwingend:

(1) Die grundlegenden Individualrechte, deren Verwirklichung bzw. Sicherung mit Hilfe der Kinder-, der Jugend-, der Frauen- und der Altenpolitik erstrebt wird, haben ihrer Natur nach für Familienmitglieder verschiedenen Geschlechts und verschiedenen Alters prinzipiell gleiches Gewicht. Daher können der Schutz und die Förderung von Individualrechten für die Familienmitglieder die Familie als Institution nicht beeinträchtigen, solange nicht eine bestimmte Personengruppe privilegiert wird und solange nicht andere Personengruppen benachteiligt werden. Soweit aus spezifischen Gründen bestimmten Personen die Grundrechte der Selbstbestimmung und der freien Entfaltung der Persönlichkeit nicht voll zugestanden werden, können gesetzliche Regelungen geschaffen werden, die es der Familie nahelegen, ihre Erziehungs- und/oder ihre Fürsorgefunktion ohne Verletzung der Menschenwürde der betreffenden Personen wahrzunehmen.

(2) Eine mit Augenmaß betriebene Politik des Schutzes und der Förderung von Individualrechten, d.h. ein Schutz und eine Förderung von Personengruppen, die die Privilegierung einer Gruppe, z.B. der Männer, ebenso wie Diskriminierungen vermeidet, kann eigentlich die Funktionsfähigkeit der Familie nicht beeinträchtigen, sondern stellt eine Förderung der Familie dar. Denn die Familie ist als zweckgerichtete Einrichtung dazu bestimmt, das leibliche und psychische Wohl und die Entfaltung ihrer Mitglieder zu fördern, seien sie Kinder, Jugendliche, Frauen und Männer im erwerbsfähigen Alter oder ältere Menschen.

Umgekehrt ist eine auf die Förderung der Familie als Verband gerichtete Politik, z.B. in Form steuerlicher Entlastungen oder direkter Sozialtransfers, ihren Wirkungen nach in dem Sinn Mitgliederpolitik, als die Familienmitglieder dadurch gefördert werden, daß die Familie besser befähigt wird, ihre Funktionen zu erfüllen. Denn diese Funktionen, insbesondere

- die Versorgung, Pflege, Betreuung und Erziehung der Kinder sowie
 - die Versorgung, die Pflege und die Förderung der persönlichen Entfaltung und der Regeneration der erwachsenen Familienmitglieder
- beziehen sich auf den Schutz und die Förderung der Mitglieder.

(3) Vermeintliche oder tatsächliche Konflikte zwischen einer auf den Schutz und die Förderung von Individualrechten gerichteten und dem Ziel des Schutzes und der Förderung der Familie als Verband verpflichteten Politik können durch eine konsequente Familienpolitik aufgelöst bzw. in Komplementaritätsbeziehungen transformiert werden. Zum Beispiel bedeutet die in der öffentlichen Diskussion - überwiegend von Männern - als eine institution-

nengefährdende Familienmitgliederpolitik interpretierte Förderung frauenpolitischer Ziele, vor allem der Gleichberechtigung der Frau, letztlich nur die Anerkennung der prinzipiellen Gleichwertigkeit grundlegender Individualrechte von Mann und Frau. Diese Anerkennung gleicher Grundrechte wird dann in eine Komplementaritätsbeziehung zum Ziel der Förderung der Familie als Institution gebracht, wenn die Bereitschaft der Männer steigt, die Modifikation der Geschlechterrolle zu akzeptieren und ihrerseits im Sinne fairer Arbeits- und Aufgabenteilung mehr Aufgaben in Haushalt und Familie zu übernehmen.

(4) Konflikte zwischen den Grundzielen der Förderung von Personengruppen und der Familie als Verband müssen und können durch die Entwicklung von politischen Konzeptionen vermieden werden, wenn diese Konzeptionen von vornherein auf Komplementarität angelegt werden.

Für die Bundesrepublik gilt, daß eine am Grundrechtskatalog des Grundgesetzes ausgerichtete Familienpolitik sowohl am Schutz und der Förderung der Familie als Institution als auch am Ziel der Schaffung der Voraussetzungen für die Verwirklichung der individuellen Grundrechtsgewährleistungen wie Schutz der Menschenwürde, freie Entfaltung der Persönlichkeit sowie Gleichberechtigung von Mann und Frau, aber auch an den wohlverstandenen Rechten der Kinder ausgerichtet sein muß (vgl. Wingen 1994; Wenzler 1994).

Allerdings können auch bei konsequenter Befolgung des Postulates, mögliche Zielkonflikte zu minimieren, de facto innerhalb von Familien Konflikte auftreten und die Familie als Institution gefährden, wenn die Interessen zwischen Familienmitgliedern, insbesondere zwischen Mann und Frau sowie zwischen Eltern und Kindern einander widersprechen und die Solidarität beeinträchtigen oder zerstören (vgl. Aichhorn 1994).

An je einem Beispiel zur Frauenpolitik und zur Kinderpolitik soll verdeutlicht werden, daß die Beziehungen zwischen personen- und institutionenorientierten Zielen als Komplementaritätsbeziehungen ausgestaltet werden können.

Eine Frauenpolitik, die für Frauen ohne und mit Familie im engeren Sinn die Erwerbsarbeit der Frauen durch Maßnahmen der Beschäftigungs- und der Arbeitsmarktpolitik, insbesondere durch den Abbau von Markteintrittsbarrieren, erleichtert und für Familienfrauen Möglichkeiten einer Erwerbsarbeit unter der Nebenbedingung der Vereinbarkeit mit Familienaufgaben schafft, wird familienpolitische Ziele (z.B. die Versorgung und Erziehung der Kinder und die Erhöhung des Familieneinkommens) unterstützen bzw. nicht verletzen. Dagegen verursacht eine frauenorientierte Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik, die die Nebenbedingung der Vereinbarkeit mit Familientätigkeiten

tigkeit nicht erfüllt, Konflikte, weil sie die Erfüllung der Familienaufgaben erschweren und die Eltern belastet.

Auch Kinderpolitik kann so konzipiert werden, daß keine grundsätzlichen Konflikte zur Familienpolitik auftreten, wenn letztere ihrerseits von vornherein die Grundrechte nicht nur der Erwachsenen, sondern auch die der Kinder respektiert und in ihr Konzept einbezieht. Das gilt insbesondere für das sozialökologische Modell.

Zusammenfassend läßt sich festhalten: Familienpolitik ist mehr als die Summe personenbezogener Einzelpolitiken, sie schließt aber Segmente der Kinder-, der Jugend-, der Frauen- und der Altenpolitik ein. Diese Segmente unterscheiden sich nicht nur nach den Zielen, sondern auch nach der Größe. So ist für rund 90 Prozent aller Kinder, die in ihren Herkunftsfamilien leben, die Familienpolitik von zentraler Bedeutung. Gemeinsam ist diesen Segmenten, daß sie keine Teilbereiche der Familienpolitik, sondern in sich legitimierte Politikfelder sind. Diese wirken partiell auf die Familie als sozialem Verband ein. In den sich überschneidenden Feldern zwischen der Familienpolitik einerseits und der Kinder-, Jugend-, Frauen- und Altenpolitik andererseits gibt es - abhängig von der Ausgestaltung der genannten Politikbereiche - Beziehungen der wechselseitigen Ergänzung, aber auch Konfliktbeziehungen. Von den Zielperspektiven der genannten Politikbereiche her gesehen überwiegen die Beziehungen der wechselseitigen Ergänzung deutlich. Aufgabe einer ausgewogenen Politik ist es, durch eine entsprechende Ausgestaltung der Handlungsfelder, insbesondere der Zielsysteme, die Konfliktbeziehungen zu minimieren.

Wenn in der politischen Praxis den sehr zahlreichen und engen Interdependenzen zwischen der Familienpolitik auf der einen und der Kinder-, Jugend-, Frauen- und Altenpolitik auf der anderen Seite in angemessener Weise Rechnung getragen werden soll, ist es erforderlich, eine Abkoppelung der Kinder-, Jugend-, Frauen- und Altenpolitik von Familienpolitik und umgekehrt eine Vernachlässigung akzeptierter Ziele der Kinder-, Jugend-, Frauen- und Altenpolitik im Rahmen der Familienpolitik zu vermeiden.

Die Anerkennung dieses Prinzips hat wenigstens zwei Konsequenzen:

(1) Bei der Erarbeitung von und bei Entscheidungen über kinder-, jugend-, frauen- und altenpolitischen Konzeptionen ist darauf zu achten, daß diese Konzeptionen soweit wie möglich die familienpolitische Perspektive integriert haben, so daß die Verwirklichung der familienpolitischen Konzeption so wenig wie möglich beeinträchtigt wird.

(2) In der politischen Administration sollte die Zuständigkeit für die Kinder-, Jugend-, Frauen- und Altenpolitik in dem auch für die Familienpolitik zuständigen Ministerium angesiedelt werden. Innerhalb dieses Ministeriums sollte im Falle einer Aufteilung der genannten Zuständigkeit auf Referate oder Abteilungen eine enge Kooperation in allen einschlägigen Fragen sichergestellt werden.

Außer der bisher beschriebenen Problemlage zwischen Familienpolitik einerseits und Kinder-, Jugend-, Frauen- und Altenpolitik andererseits können sich innerhalb der Familienpolitik zwei weitere, gewichtige Problemlagen ergeben. Sie resultieren aus dem Sachverhalt, daß die Familienpolitik phasenorientiert und adressatenspezifisch ausgestaltet sein sollte.

Eine Phasenorientierung der Familienpolitik erscheint sowohl wegen des Verfassungsauftrages, Ehe und Familie zu schützen und zu fördern, als auch wegen der in unterschiedlichen Familienphasen unterschiedlichen wirtschaftlichen Lagen und Belastungen (z.B. junge Familien im Vergleich zu älteren) und der unterschiedlichen Aufgaben unterschiedlicher Familientypen (z.B. der Familie mit Kleinkindern oder mit schwerpflegebedürftigen Angehörigen) grundsätzlich sinnvoll, ja notwendig. Eine adressatenspezifische Familienpolitik ist geboten, weil sich für bestimmte Familientypen, z.B. die Familien Alleinerziehender, Mehrkinder-Familien, junge Familien und ausländische Familien, verhältnismäßig schwierige Lebensverhältnisse haben nachweisen lassen.

Gefahren einer Unausgewogenheit drohen einer phasenorientierten und adressatenspezifischen Familienpolitik immer dann, wenn die verfolgten Ziele und/oder Maßnahmen bestimmte Phasen oder Adressatengruppen einseitig begünstigen oder vernachlässigen.

Aus dieser Gefahr der Unausgewogenheit ergibt sich für die phasenorientierte Familienpolitik die Aufgabe, die familienorientierten Maßnahmen so auszugestalten, daß Ehen und Familien entsprechend ihrer jeweiligen Lage und ihrer jeweiligen Bedürfnisse zwar unterschiedlich stark und in unterschiedlicher Weise gefördert und unterstützt werden, aber doch auch kontinuierlich über alle Familienphasen hinweg.

Für die adressatenspezifische Familienpolitik ist die Aufgabe gestellt, die Förderung für einzelne Familientypen nicht so stark zu akzentuieren, daß sich andere Familientypen nachvollziehbar benachteiligt fühlen.

Abschließend sei darauf hingewiesen, daß sich ähnliche Fragen für das Verhältnis zwischen der Familienpolitik und einer Reihe anderer Politikbereiche stellt, so einer "Politik für Jugendliche", einer "Politik für Frauen" und - soweit alte Menschen innerhalb oder außerhalb der Kernfamilie durch Familienangehörige betreut werden - zur "Altenpolitik". Systematisch gesehen müßte auch eine "Politik für Männer" existieren. Vermutlich gibt es eine solche Politikrichtung nicht, weil es in unserem Kulturkreis in Gesellschaft, Politik, Wirtschaft, Kultur und Sport keine ins Gewicht fallende Verletzung von Grundrechten und gesellschaftlich anerkannten Interessen der Männer gibt.

1.2 Konzeptionen einer Politik für Kinder

Im Blick auf das Verhältnis zwischen Mitglieder- und Institutionenperspektive vertritt der Beirat die Auffassung, daß diese beiden Sichtweisen miteinander verbunden werden können und sollen. Diese Auffassung stützt sich auch auf die folgende Darstellung und Bewertung unterschiedlicher Typen einer Politik für Kinder, die im folgenden dargestellt werden.

1.2.1 Politik für Kinder als Kinderschutz und als anwaltschaftliche Politik

Dieser Typ von Politik für Kinder hat historische Wurzeln, nämlich die Fürsorge für Kinder in Notlagen (namentlich Waisen), den Schutz der Kinder vor Ausbeutung (Kinderarbeit) und Mißhandlung und den Abbau von Diskriminierungen bestimmter Gruppen von Kindern (namentlich der sogenannten "unehelichen Kinder"). Die Geschichte dieser Entwicklungen und ihrer Begründungen zeigt, daß die Maßnahmen und Einrichtungen für Kinderpolitik in der Regel zunächst für bestimmte Kategorien von Kindern mit besonderen Bedürfnissen oder Benachteiligungen geschaffen, dann aber sinngemäß auf größere Kreise von Kindern ausgeweitet werden. Eine derartige allgemeine Tendenz kann man auch in der Rechtsprechung für Kinder erkennen. Was die wissenschaftliche Fundierung betrifft, so wird sie wesentlich durch die Sozialpädagogik geleistet, der im Laufe der Zeit die Rolle einer kritischen Instanz zugewachsen ist. Insgesamt kann man diese Entwicklung im Rückblick als einen Perspektivenwechsel charakterisieren: Kinder werden immer als eine eigene Kategorie Benachteiligter gesehen.

Das Leitbild vom Kind, das dieser Politik zugrunde liegt, betont die spezifischen Bedürfnisse nach Versorgung und Pflege, Betreuung und Erziehung; darin liegt ein wesentlicher Unterschied zu den Erwachsenen. Kinder sind physisch und psychisch verletzlich und bedürfen darum eines besonderen

Schutzes. Das Leiden von Kindern im Krieg, die Tatsache, daß in vielen Ländern Kinder zu inhumaner Arbeit gezwungen werden, die Verbreitung von sexuellem Mißbrauch von Kindern sowie von Kinderarmut gehören zu den Phänomenen, die zeigen, daß die Bedürfnisse und Rechte von Kindern vielfach vernachlässigt und verletzt werden.

Kinderpolitik als Kinderschutzpolitik artikuliert sich nicht zuletzt auch in der Kritik an der Benachteiligung ausländischer Kinder. Dabei wird - oft nicht ohne Grund - gesagt, viele der Beanstandungen würden auch für andere Kinder oder für Kinder ganz allgemein zutreffen. Letztendlich ergibt sich daraus die - pauschalierende - Aussage, "die" Gesellschaft sei kinderfeindlich.

Gemäß diesem Ansatz der Politik für Kinder sind - im wörtlichen und im übertragenen Sinne - Anwälte nötig, die sich für die Belange der Kinder einsetzen, einerseits um in konkreten Lagen Verbesserungen zu erzielen, andererseits, um über das Recht die Voraussetzungen zu schaffen, welche die Rahmenbedingungen kindlichen Aufwachsens und den Schutz besonders gefährdeter Gruppen gewährleisten. Träger dieser Politik für Kinder sind, nebst dem Staat, die Kirchen oder kirchennahe Organisationen, philanthropische Vereinigungen, politische Gruppierungen sowie einzelne Professionen, beispielsweise die der Sozialarbeit, des Rechts sowie der Sozialpädagogie.

Entsprechend diesem Ansatz sind in neuerer Zeit parlamentarische Kommissionen eingerichtet worden, um die Interessen der Kinder zu vertreten; außerdem wird vorgeschlagen, eine Prüfung der "Kinderverträglichkeit" von Gesetzen und Maßnahmen vorzunehmen. Eine akzentuierte Form anwaltschaftlicher Kinderpolitik ist die Einsetzung von "Ombudsmännern bzw. -frauen" für Kinder. Ebenfalls in diesem Zusammenhang zu sehen sind Einrichtungen wie das "Sorgentelefon für Kinder". Ein bevorzugtes Feld dieser Aktivitäten sind die Kommunen.

Dieser Ansatz einer Politik für Kinder kann in einem gewissen Widerspruch zur Familienpolitik stehen. Das ist in der Geschichte unter bestimmten Umständen hinsichtlich des Verbotes der Kinderarbeit der Fall gewesen, dann nämlich, als Familienhaushalte, die auf den Verdienst der Kinder angewiesen waren (beispielsweise über deren Heimarbeit), die durch das Verbot der Kinderarbeit entstandene erhöhte Nachfrage nach Erwachsenen-Arbeitskräften nicht nutzen konnten. Im weiteren bewirkten Schutzbestimmungen im Bereich des Gesundheits- und Wohnungswesens oft eine Art "Disziplinierung" von Arbeiterfamilien.

Ein anderes umstrittenes Thema, das in jüngster Zeit auf einen - vermeintlichen - Gegensatz von Kinder- und Familienpolitik hinweist, betrifft die Mißhandlung von Kindern. Es zeigt sich, daß sie überwiegend in den Familien vorkommt, doch in konkreten Fällen ist es bisweilen schwierig, ein verlässliches Bild des tatsächlichen Geschehens zu gewinnen. Interventionen, welche darauf abzielen, die Vernachlässigung von Kindern zu verhindern, liegen oft im Spannungsfeld zwischen dem Elternrecht und der Wahrnehmung der Schutzinteressen von Kindern.

Es gibt indessen auch Positionen innerhalb dieser Art von Kinderpolitik, die - vor allem unter präventiven Gesichtspunkten - die Familie ausdrücklich mit einbeziehen und der Stärkung ihrer Erziehungskraft das Wort reden. Das kann in genereller Weise geschehen oder dadurch, daß eine bestimmte Familienform als besonders vorteilhaft und dementsprechend förderungswürdig dargestellt wird. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn die Bindungstheorie nicht in der heute entwicklungspsychologisch differenziert formulierten, sondern in der vereinfachten, älteren Formulierung beigezogen und behauptet wird, den Bedürfnissen des Kindes auf verlässliche Beziehungen vermöge einzig der intensive Kontakt zur Mutter genügen. Dadurch ergeben sich Meinungsverschiedenheiten in der Einschätzung der auf die Vereinbarkeit von Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit ausgerichteten familienpolitischen Maßnahmen.

1.2.2 Emanzipatorische Kinderpolitik

Diejenige Kinderpolitik, für die uns die Kennzeichnung "emanzipatorisch" zutreffend scheint, ist in kritischer Auseinandersetzung mit der historischen Fürsorgepolitik entstanden und setzt anwaltschaftliche Orientierungen insbesondere weiter fort, als sie für die Kinder eine Anerkennung ihrer politischen Rechte ohne prinzipiellen Unterschied zu den Erwachsenen fordert. Dieses Plädoyer stützt sich auch auf das Argument, daß Kinder besonders sensibel auf zivilisatorische Entwicklungen reagieren und in ihrem Schicksal die gesellschaftliche Zukunft eingeschlossen sei. Ferner wird geltend gemacht, Kinder seien die letzte gesellschaftliche Gruppe, die noch "im Status der Unmündigkeit" belassen werde. Ihre Emanzipation stelle somit den letzten Punkt des menschenrechtlichen Programms der Moderne dar, dessen Erfüllung sich mit einer inneren Logik aufdränge. Wissenschaftlich stützen sich diese Ansätze selektiv auf Argumente aus der Sozialphilosophie sowie auf vereinfachende Thesen des Sozialkonstruktivismus und der Ideologiekritik (stellvertretend für verschiedene Darstellungen dieses Ansatzes siehe Wintersberger 1994, der sich insbesondere auf skandinavische Autoren bezieht).

Dieser Auffassung zufolge ist das Leitbild vom Kind somit dasjenige eines Menschen, der von Geburt an nicht nur als Person anzuerkennen ist, sondern grundsätzlich seine Rechte und Interessen selbst wahrzunehmen vermag. Jedenfalls soll das Stimm- und Wahlrecht markant früher angesetzt werden als bisher. Um die Auffassung zu stützen, daß Kinder ihre Auffassungen und Wünsche schon früh selbst zu artikulieren vermögen, wird auf Ergebnisse von Umfragen hingewiesen, die mit immer jüngeren Kindern durchgeführt worden sind, nicht zuletzt im Bereich der Werbung sowie neuerdings bei der Erfassung des Zuschauerverhaltens beim Fernsehen.

Diesem Leitbild entspricht auch die Auffassung, daß die "Leistungen", die Kinder erbringen, gesellschaftlich anerkannt und sogar finanziell entschädigt werden sollten. Spätestens mit dem Eintritt in die Schule, an deren Selbstverwaltung sie aktiv teilhaben sollen, sei den Kindern als Entgelt für die "Arbeit" und ihren zeitlichen Aufwand ein "Grundeinkommen" zuzugestehen. Man verspricht sich davon eine Verbesserung der politischen Stellung der Kinder im Sinne eines Machttausgleiches mit den Erwachsenen. Diese Idee wird dem allgemeinen Postulat einer "Verteilungsgerechtigkeit" ("distributive justice") subsumiert.

Eine noch extremere Position besteht darin, im Zweifelsfall den Interessen der Kinder gegenüber denjenigen der Erwachsenen Vorrang zu geben. Dies wird durch ihre besondere Rolle in den Prozessen der Modernisierung gerechtfertigt. Damit ist gemeint, daß Kinder immer mehr in die sich zusehends beschleunigenden Prozesse des Wandels mit einbezogen würden und dabei von sich aus Strategien entwickeln könnten, um den Anforderungen gerecht zu werden. Ob und in welchem Ausmaß dies tatsächlich zutrifft, ist indessen umstritten. Man kann zusammenfassend sagen, daß hinter diesen Überlegungen gesellschaftspolitisch-strukturelle Erwägungen stehen, was die häufige Kennzeichnung des Ansatzes als "Kindheits-Politik" ausdrücken soll.

Emanzipatorische Kinderpolitik wirft - zuweilen polemisch - der Familienpolitik, jedenfalls in ihrer historisch gewachsenen Form, "Familialismus" vor, d.h. die Unterordnung des Kindes unter den Vorrang der Institution und die Autorität der Eltern. Zum Teil wird hier an einen Diskurs angeknüpft, der in den 60er Jahren unter dem Schlagwort "Tod der Familie" geführt worden ist.

Für die praktische Umsetzung der Postulate einer emanzipatorischen Kinderpolitik liegen bis jetzt kaum konkrete Programme vor. Es handelt sich im wesentlichen um Ideen, die - teilweise im Umfeld der Deklaration der Rechte des Kindes, teilweise unabhängig davon - überwiegend auf der Ebene internationaler Organisationen und einzelner Wissenschaftlerverbände entwickelt

werden. Fallweise dienen diese Ideen zur Begründung kommunaler kinderpolitischer Maßnahmen.

1.2.3 Kinderpolitik als "Sozialökologie menschlicher Entwicklung"

Die Kennzeichnung dieses Ansatzes knüpft an eine in den USA entstandene Forschungsrichtung der Entwicklungspsychologie an, die unter dem Namen "Ecology of human development" bekannt geworden ist, wobei häufig auf die Arbeiten von Bronfenbrenner (1981) verwiesen wird; die Fruchtbarkeit dieses Ansatzes für die Begründung einer Politik für Kinder ist in Deutschland erstmals von Lüscher (1979) zur Diskussion gestellt worden. Unter Bezug auf die ursprüngliche Bedeutung des Wortes "Ökologie", nämlich als Lehre der Beziehungen des sich entwickelnden Organismus zu seiner Umwelt, wird das Modell auf die menschliche Entwicklung übertragen; die Prozesse der Entwicklung des einzelnen werden im Zusammenhang mit seinen Beziehungen zur primären Umwelt, also der Familie, zu den diese unmittelbar umgebenden sowie zu den allgemeinen gesellschaftlichen Lebensbereichen und Institutionen beschrieben. Im Rahmen der Sozialisationsforschung sind mittlerweile eine Reihe theoretischer, empirischer und praktischer Ansätze entstanden, welche diese Perspektive einnehmen (siehe hierzu z.B. aktuell den Sammelband von Moen et al. 1995). Dabei sind durch die Soziologie des Lebenslaufes sowie die Wissenssoziologie wichtige Ausweitungen vorgenommen worden; gleichzeitig besteht eine Offenheit zur Integration biologischer Erkenntnisse.

Allen sozialökologischen Orientierungen sind einige Annahmen gemeinsam, die zugleich ein Leitbild vom Kind beinhalten. Sie besagen, daß das genetische Potential des einzelnen Menschen sich in Prozessen der Auseinandersetzung mit der physischen und der sozialen Umwelt entfaltet, wobei sich das Individuum von Anfang an, wenn auch in unterschiedlicher Weise daran aktiv beteiligt. Soziale Beziehungen zu Personen, die sich dem Individuum zuwenden, begünstigen die personale Entwicklung, eingeschlossen das Selbstbild. Familien spielen dabei eine wesentliche Rolle, vorausgesetzt, daß sie ihrerseits von der sozialen Umwelt direkt und indirekt unterstützt bzw. gefördert werden. Eine wichtige Rolle in diesen Prozessen spielen das Wissen und die Überzeugungen der Beteiligten über Lernen und Entwicklung, also beispielsweise die alltäglichen Erziehungsvorstellungen von Eltern, sowie die in einer Kultur oder Subkultur verbreiteten Ideen, Überzeugungen und wissenschaftlichen Erkenntnisse.

Politik für Kinder gemäß diesem Ansatz umfaßt somit sowohl Maßnahmen der Anerkennung und Förderung familialer Leistungen als auch die Schaffung spezifischer Einrichtungen und Durchführung gezielter Programme. Wichtig ist überdies die Verbreitung wissenschaftlicher Erkenntnisse und die Aufklärung über Methoden der Pflege und Erziehung der Kinder. Im Blick auf die Praxis ist es erforderlich, daß die Sozialökologie der menschlichen Entwicklung die Auseinandersetzungen um politischen Einfluß sowie die wirtschaftliche Instrumentalisierung der Kindheit, beispielsweise in der Werbung, stärker als bisher berücksichtigt.

In der bisherigen Übertragung dieses Ansatzes auf die Politik für Kinder wird der Familie sowie ihrer gesellschaftlichen Umwelt eine wesentliche Rolle zugeschrieben. Eine gewisse Beschränkung ergibt sich aus dem Umstand, daß die Vielfalt familialer Lebensformen selten differenziert behandelt wird, ebensowenig die Prozesse der Institutionalisierung. Das hängt u.a. auch damit zusammen, daß entsprechend der politischen Verfassung in den USA, wo der Ansatz bis jetzt in erster Linie entwickelt worden ist, das Interesse an quasi-experimentellen sozialen Programmen überwiegt, nicht zuletzt wegen einer schwachen staatlichen Infrastruktur in der Sozialpolitik. Es gibt indes- sen Bemühungen, die Einsichten in Ländern mit einer stärker staatlich fun- dierten Familienpolitik, so auch in Deutschland, fruchtbar zu machen.

1.3 Folgerungen

Es ist offensichtlich, daß von den drei genannten Orientierungen der Politik für Kinder jene der Ökologie menschlicher Entwicklung die größte Überein- stimmung und Vereinbarkeit mit Familienpolitik aufweist. Das schließt aller- dings nicht aus, daß - wie erwähnt - die kritische Auseinandersetzung mit den anderen Ansätzen auf den unterschiedlichen Ebenen von Nutzen sein kann.

Die anwaltschaftliche Kinderpolitik hat in der jüngsten Zeit durch die Diskus- sionen über die UN-Deklaration der Rechte des Kindes starken Auftrieb er- fahren. Die Debatten erstrecken sich mittlerweile auf alle Aspekte der rechtli- chen Stellung von Kindern. Wichtige Fragen stellen sich dabei hinsichtlich der Interpretation und Umsetzung des KJHG. Dieser Thematik ist darum ein eigenes Kapitel im Rahmen des Gutachtens gewidmet (vgl. Kapitel 3).

Die emanzipatorische Kinderpolitik fällt durch ihre provokativen Vorschläge auf. Auf diese Weise macht sie auf die Doppeldeutigkeit der Autorität der Erwachsenen gegenüber den Kindern aufmerksam. Diese kann in der einen Version von den Erwachsenen in den Familien ebenso wie außerhalb genutzt werden, um eigene Wünsche und Interessen auf Kosten derjenigen der Kin-

der durchzusetzen. Autorität verkürzt sich auf die Durchsetzung von Macht- ansprüchen und kann die Anwendung von Gewalt einschließen. Das andere Verständnis von Autorität (vgl. dazu die Ausführungen über das "autoritative" Erziehungsverständnis in Kapitel 4) beinhaltet Handlungsweisen der Erwach- senen, namentlich der Eltern, die sich an ihrer Verantwortung für die Persön- lichkeitsentwicklung der Kinder orientieren. Sie messen sich dabei an der Vorstellung, daß sie später den Kindern für ihre Entscheidungen im Sinne stellvertretenden Handelns Rechenschaft ablegen wollen und müssen.

Die Frage, inwieweit Kinder ihre eigenen Interessen wahrzunehmen und zu artikulieren vermögen, ist im Lichte der einschlägigen wissenschaftlichen Forschung nicht einfach zu beantworten. Offensichtlich hat man die Fähigkei- ten der Kinder lange Zeit unterschätzt. Heute weiß man, daß sie im Umgang mit ihren Eltern, bei der Auswahl ihrer Freunde und in den Interaktionen mit Spiel- und Schulkameraden wie auch im Umgang mit ihrer Nahumwelt schon früh wichtige Kompetenzen entwickeln. Ebenso vermögen sie sich schwieri- gen Verhältnissen anzupassen und sie auf ihre Weise zu meistern. Begren- zungen dieses Wissens zeigen sich indessen, wenn es darum geht, länger- fristige Konsequenzen abzuschätzen, Hilfsmöglichkeiten zu organisieren, Lebenswelten zu gestalten und soziale Strukturen zu schaffen, die ihrer Ent- wicklung förderlich sind. Diese Aufgaben lassen sich nicht mittels der Vorver- legung des Stimm- und Wahlrechtsalters lösen, ganz abgesehen von den weiteren politischen und praktischen Implikationen dieses Vorschlages. Ebenso wirklichkeitsfremd ist der Vorschlag, jedem Kind von vornherein ein "Grundeinkommen" zuzugestehen mit der Begründung, dadurch die Kaufkraft und die soziale Stellung der Kinder (auch innerhalb der Familie) zu verbes- sern.

Die Vorschläge einer emanzipatorischen Politik für Kinder weisen den Mangel auf, daß sie die Dauer und die Komplexität der Prozesse der Persönlichkeits- entwicklung in Kindheit und Jugend unterschätzen. Dies resultiert auch aus einer Mißachtung der prinzipiellen und der empirischen Bedeutung der Insti- tutionen, namentlich der Familie.

Innerhalb einer Kinderpolitik als Ökologie menschlicher Entwicklung wird dagegen diesen Fragen ausgiebig nachgegangen, obgleich - wie bereits erwähnt - die Prozesse der Institutionalisierung nicht im Vordergrund des Interesses stehen und somit Fragen der Gesellschaftspolitik vernachlässigt werden. Im Hinblick auf die familienpolitischen Fragestellungen erweisen sich insbesondere die Einsichten über die strukturellen Bedingungen als wertvoll. Sie heben hervor, daß die wechselseitige Interdependenz von Strukturen und Institutionen von Belang ist, im Sinne der Förderung ebenso wie der Benach- teiligung.

Wo Familien insgesamt oder spezifische Familien von den sie umgebenden sozialen Einrichtungen nicht oder nicht ausreichend anerkannt werden und auf diese Weise die Lösung gesellschaftlicher Widersprüche in die Familien verlagert wird, ergibt sich, was zutreffend mit dem Konzept der "strukturellen Rücksichtslosigkeit" umschrieben wird. Sie wird für spezifische Gruppen von Familien erhöht, wenn es zu einer Kumulation von Benachteiligungen kommt. Dadurch erhöht sich das Risiko psychosozialer Gefährdungen. - Diese Sachverhalte werden ausführlich in Teil III dargestellt.

Wird längerfristig die Kapazität der Problemlösung von Familien beeinträchtigt, ergeben sich nachteilige Auswirkungen auf die Entfaltung der Persönlichkeit nicht nur der Kinder, sondern auch der Eltern. Gleichzeitig macht der ökologische Ansatz darauf aufmerksam, daß nicht nur die Familie allein für die Persönlichkeitsentwicklung von Belang ist. Neuere Untersuchungen über die differenzielle Entwicklung von Familienangehörigen zeigen, daß der Einfluß der unterschiedlichen Umwelten, die von den einzelnen Familienangehörigen, namentlich auch von den Geschwistern, individuell erfahren werden, beträchtlich sein kann. Diese Einsicht deckt sich mit einem umfassenden gesellschaftspolitischen Verständnis von Familienpolitik.

Das im vorliegenden Gutachten vertretene Verständnis von Kinderpolitik als Ökologie menschlicher Entwicklung zielt somit darauf, Rahmenbedingungen zu schaffen, die Eltern in die Lage versetzen, die Belange ihrer Kinder optimal zu fördern und überdies im öffentlichen Raum und in der Politik geltend zu machen; es wird aber auch den Kompetenzen der Kinder selbst Rechnung getragen, im Laufe ihrer Entwicklung ihre Interessen zu artikulieren.

2. Akteure und Handlungsformen einer kommunalen und regionalen Politik für Kinder

Strukturen und Handlungsformen einer Politik für Kinder im Kontext der Familienpolitik folgen dem Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland (Bund, Länder, Kommunen), der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Hand und freien Kräften (Subsidiarität) sowie den Handlungsspielräumen der Familien selbst (Selbst- und Gemeinschaftshilfe). Im Blick auf die Gestaltung der Lebensbedingungen der Kinder betrachtet der Beirat die örtliche Handlungsebene als ein Zentrum der Bemühungen. Denn wie die Familien ihre Leistungen zugunsten der Kinder erbringen, entscheidet sich stets unter Alltagsbedingungen.

Die staatliche Ebene muß durch ihre Steuer- und Finanzpolitik den Kommunen den erforderlichen finanziellen Handlungsspielraum im Rahmen des Länderfinanzausgleichs (Bund) und des Kommunalfinanzausgleichs (Länder) sichern. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, daß auch die Stadt-Umland-Unterschiede der kommunalen Finanzen einen Ausgleich erfordern. Indem der Beirat nachdrücklich auf die Bedeutung des örtlichen und regionalen Handelns für die Familien hinweist, macht er ebenso deutlich darauf aufmerksam, daß die Handlungsfähigkeit der Kommunen durch bundespolitische Entscheidungen gestärkt oder geschwächt werden kann. Wird sie geschwächt, dann wird auch das Erreichen von familienpolitischen Zielen, die auf der Bundesebene formuliert werden, in Frage gestellt.

Zum Hintergrund der vielfältigen Handlungsmöglichkeiten, auf die in diesem Abschnitt hingewiesen wird, gehören zahlreiche konkrete Beispiele zielgerichteten Handelns von Akteuren sowie erfolgreichen Einmischens von Familien und von Anwälten der Kinder und Familien in die Politik. Der Beirat will dazu ermutigen, in der eigenen Lebenswelt die naheliegenden Handlungsansätze entschlossen zu ergreifen und beharrlich zu verfolgen.

2.1 Rechtliche Grundlagen

(1) Notwendiges Zusammenwirken von Staat, Kommunen und anderen Akteuren

Menschen wollen ihre Lebensbedingungen auch innerhalb ihrer Familie und in ihrer gesellschaftlichen Umwelt möglichst nach ihren eigenen Vorstellungen

gen gestalten. In der Regel ist es notwendig und möglich, sie zu verbessern. Deshalb ist es Aufgabe der Familienpolitik

- Handlungskompetenz und Eigenverantwortlichkeit von Familien zu stärken,
- günstige Rahmenbedingungen für die Erfüllung der Familienleistungen zu schaffen,
- Hilfen bereitzuhalten, wenn Familien mit den oftmals nur schwer zu lösenden Problemen nicht aus eigener Kraft fertig werden.

Familienpolitik, die diese Aufgaben erfüllen will, braucht Instrumente auf allen politischen Handlungsebenen. Gesetzliche Regelungen auf Bundes- und Landesebene können vor allem ein Grundgerüst der Familienförderung gewährleisten und eine gewisse Chancengleichheit im Bundesgebiet gewährleisten; dabei können allerdings die unterschiedlichen lebensräumlichen Bedingungen nicht berücksichtigt werden. Dies ist jedoch besonders gut in den Städten, Gemeinden und Landkreisen möglich. Dort an ihrem Wohnort werden die Lebensbedingungen der Familien durch zahlreiche Entscheidungen über Infrastruktur, im Siedlungs-, Wohnungs- und Verkehrswesen sowie im Bildungs-, Sozial- und Gesundheitswesen weitgehend mitgestaltet. Dennoch werden diese kommunalen Maßnahmen oft nicht unter familienpolitischen Gesichtspunkten vorbereitet und abgewogen.

Art. 6 Abs. 1 GG hat den Staat insoweit zum Tätigwerden verpflichtet, als die Familie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu stützen ist. Die Institution Familie ist prinzipiell staatsfrei. Familienförderung muß daher darauf abzielen, diese Familienfreiheit zu sichern und zu stärken. Dabei gilt der Grundsatz der institutionellen Subsidiarität staatlicher Fürsorge. Staat und Kommunen haben der Selbsthilfe der Familien und den freien Trägern der Familienförderung Vorrang einzuräumen. Daraus ergibt sich das Erfordernis der Zusammenarbeit aller familienpolitisch wirkenden Kräfte sowohl auf staatlicher als auch auf örtlicher und regionaler Ebene. Im allgemeinen planen und handeln die staatlichen Ressorts und die kommunalen Fachämter, aber auch die anderen Akteure nur in ihren jeweiligen Zuständigkeitsinseln.

Auf kommunaler Ebene müssen auch die familienpolitisch wirkenden Akteure und Träger, die außerhalb von Rat und Verwaltung aktiv sind, zur Zusammenarbeit eingeladen werden, zum Beispiel Selbsthilfe-Initiativen, Wohlfahrts- und Wirtschaftsverbände, Wohnungswirtschaft, Bildungseinrichtungen. Auf staatlicher Ebene kommt es insbesondere zunächst auf die systematische Zusammenarbeit der Ressorts an, zum Beispiel unter Gesichtspunkten

punkten des Familienleistungs- und des Familienlastenausgleichs bei der Steuer-, Renten-, Wirtschafts-, Bildungs-, Gesundheits- und Wohnungspolitik. Aber auch die Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren ist unerlässlich, zum Beispiel um den Eltern und dem Nachwuchs Teilhabe an Erwerbsarbeit und Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbstätigkeit zu ermöglichen.

Im Blick auf die alltäglichen Lebensverhältnisse haben insbesondere die Kommunen die Aufgabe, als Moderatoren anregend, koordinierend und unterstützend zu wirken. Dort, wo Handlungsdefizite bestehen, können und müssen sie mit eigenen Maßnahmen tätig werden.

(2) Rechtliche Basis für die Familienpolitik als Politik für Kinder

Ausschließliche Bundeskompetenzen liegen bei familienpolitischen Regelungen nur selten vor. Bund, Länder und Kommunen wirken auf unterschiedliche Weise zusammen. Nach dem Grundgesetz und der Rechtsprechung ergeben sich für Bund, Länder und Gemeinden folgende Kompetenzvorgaben:

- Die Gesetzgebungskompetenz für familienwirksame Maßnahmen liegt bei den Bundesländern, sofern die Kompetenz nicht dem Bund zukommt, bzw. nicht durch den Bund Rahmenvorschriften erlassen worden sind oder aber bei Gegenständen der konkurrierenden Gesetzgebung auf ein Tätigwerden verzichtet wurde; Regelungen auf Landesebene sind z.B. Wohnungsbauförderung, Kindergartengesetze, Schulgesetze;
- Im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung wurden familienrelevante bundesgesetzliche Regelungen gestaltet, insbesondere durch das Ehe- und Familienrecht, Bundessozialhilfegesetz, Kinder- und Jugendhilfegesetz, Bundeskindergeldgesetz, Bundeserziehungsgeldgesetz, Steuerrecht, Baurecht;
- Nach Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz haben die Gemeinden und Gemeindeverbände im übrigen das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft - so auch die Familienpolitik - im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln und nach eigener Gewichtung auszugestalten.

Nach Art. 6 Abs. 1 GG stehen Ehe und Familie unter dem besonderen Schutz der staatlichen Ordnung. Einige Landesverfassungen beinhalten ähnliche Vorschriften. Der verfassungsrechtliche Auftrag zum Schutz und zur Förderung der Familie, als wertentscheidende Grundsatznorm, bindet so die öffentlichen Hände insgesamt.

Die familienpolitische Kompetenz der Städte, Gemeinden und Landkreise ist insbesondere auch aufgrund der entsprechenden bundes- und/oder länderspezifischen Zuweisungen gegeben, z.B. für Öffentliche Jugendhilfe (KJHG), Bauleitplanung (BauGB), Schulträgerschaft (Schulgesetze). Begründungen für kinder- und familienfördernde Maßnahmen ergeben sich ferner aus der Europäischen Menschenrechtskonvention und der UN-Konvention über die Rechte des Kindes.

Öffentliche Familienförderung kann im materiellen wie immateriellen Bereich ansetzen. Inwieweit und in welcher Form und Struktur eine Familienförderung festgeschrieben und durchgeführt wird, liegt im Ermessen der Kommune.

Die kommunalen Gebietskörperschaften betreiben Kinder- und Familienförderung nach Maßgabe ihrer Haushaltspläne und im Rahmen der haushaltsrechtlichen Grenzen auf der Grundlage von Satzungen und Richtlinien, die sie sich selbst geben. In der Wahl der Rechtsformen der Familienförderung sind die Kommunen weitgehend frei. Sie können sich öffentlich-rechtlicher wie privatrechtlicher Förderungsmethoden bedienen. Dabei gelten auch hinsichtlich der kommunalen Familienförderung als Rahmenbedingungen,

- die Leistungsfähigkeit der Kommune,
- das Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit,
- das Äquivalenzprinzip und
- das Subsidiaritätsprinzip.

Der Beirat macht nachdrücklich darauf aufmerksam, daß die Erreichbarkeit familienpolitischer Ziele in sehr erheblichem Umfang nicht nur vom Zusammenwirken aller staatlichen Ebenen abhängt, sondern daß die staatliche Ebene auch auf handlungsfähige lokale Akteure angewiesen ist.

(3) Finanzielle Basis

Wie bereits dargelegt, werden die Akteure und Strukturen der Familienpolitik auch durch den föderalen Staatsaufbau der Bundesrepublik bestimmt. Dabei wird die Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmeverteilung zwischen den einzelnen Körperschaften durch den Finanzausgleich geregelt. Im Fall des passiven Finanzausgleichs ist die Frage zu klären, wie die Aufgaben und die Ausgaben auf die einzelnen Ebenen verteilt werden sollen. Wird eine Aufgabe einer bestimmten Ebene zugeteilt, sollte auch dafür gesorgt werden, daß diese Ebene die zur Finanzierung erforderlichen Mittel erhält. Da verfas-

sungsrechtlich diese Aufgabenverteilung im wesentlichen vorgegeben ist, wird im aktiven Finanzausgleich diskutiert, wie die Einnahmen den einzelnen Gebietskörperschaften zugewiesen werden sollen.

Beim vertikalen Finanzausgleich geht es dabei um die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen auf die verschiedenen Ebenen. Entscheidend sind vor allem Kompetenz- und Autonomiefragen. Die Aufgabenverteilung in vertikaler Hinsicht kann bei Gebietskörperschaften der gleichen Ebene indes zu unterschiedlichen Ausgabenverpflichtungen (Finanzbedarf) führen. Solche Unterschiede entstehen dann, wenn bei einer Gebietskörperschaft bestimmte Aufgaben anfallen, die bei einer anderen nicht oder nur in geringerem Umfang entstehen. So verfügen einige Gemeinden etwa bei Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz über eine ausreichende Versorgung, während andere noch große Defizite aufweisen. Auf der anderen Seite kann das örtliche Steueraufkommen pro Kopf (Finanzkraft) stark differieren. Entsprechend der grundgesetzlichen Vorgabe (Art. 106 (2) Ziffer 2 GG) zur Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse tritt daher neben den vertikalen Finanzausgleich der horizontale Finanzausgleich, der Transferzahlungen zwischen Gebietskörperschaften gleicher Ebene beinhaltet.

Im kommunalen Finanzausgleich, d.h. im vertikalen Finanzausgleich zwischen den Ländern und ihren Gemeinden, werden in viel größerem Umfang als beim vertikalen Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern zugleich auch Ziele des horizontalen Finanzausgleichs mit verwirklicht: Finanzschwache Gemeinden erhalten relativ höhere Zuweisungen. In diesen Fällen spricht man vom vertikalen Finanzausgleich mit horizontaler Wirkung.

Überträgt man nun diese Überlegungen etwa auf den Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz, so ergibt sich folgendes:

Der Bund legt im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz als Teil seiner Aufgabenkompetenz familienpolitische Maßnahmen der Kommunen fest, z.B. Sozialhilfeleistungen über das Bundessozialhilfegesetz (BSHG), Jugendhilfeleistungen oder den Anspruch auf einen Kindergartenplatz über das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG). Der Anspruch der Betroffenen besteht aber direkt gegenüber den Kommunen, die die Gesamtverantwortung für Planung, Bau und Betrieb der Tageseinrichtungen für Kinder, vor allem aber auch die Finanzierung der notwendigen Ausgaben haben (passiver Finanzausgleich).

Hier fallen im Rahmen des Finanzausgleichs ein Teil der Aufgabenkompetenz (die Gesetzgebungskompetenz) und die Finanzierung der Aufgabenerfüllung (die Finanzierungsverantwortung) auseinander. Der Bund setzt durch Gesetze Verpflichtungen für untere Ebenen durch, ohne gleichzeitig für eine entsprechende finanzielle Absicherung sorgen zu müssen. Einen bundesver-

fassungsrechtlichen Anspruch der Gemeinden gibt es nur, wenn deren Substanz gefährdet ist. Bei der Verabschiedung des Rechtsanspruchs auf Kindergartenplätze wurden die geltenden Regeln des Finanzausgleichs auf Länder- bzw. kommunaler Ebene nicht geändert. Dies hätte der Bund als Akteur beispielsweise durch eine Erhöhung des Anteils der Gemeinden an den Gemeinschaftssteuern verwirklichen können. Nachdem dies nicht geschehen ist, sind solche Belastungen durch die Regelungen zwischen Ländern und Kommunen auszugleichen. Hier gibt es aber höchst unterschiedliche Finanzierungsmodi im landesgesetzlich geregelten kommunalen Finanzausgleich und vor allem durch spezielle Finanzierungsregelungen zwischen Land und Kommunen (s. z.B. Deutsches Jugendinstitut 1992, S. 29ff.). Fast immer kommt es dabei auch zu zusätzlichen Belastungen für die Kommunen.

Hier liegt ein besonderer Fall der Diskrepanz zwischen Aufgabenkompetenz und Ausgaben- bzw. Finanzierungsverantwortung vor, der sogenannte unsichtbare Finanzausgleich. Der Bund hat bei der Wahrnehmung einer ihm zugewiesenen Aufgabenkompetenz bewußt (oder auch unbewußt) andere Körperschaften belastet. Dies kann letztlich nur dazu führen, daß andere kommunalpolitische Maßnahmen reduziert werden müssen.

Eine horizontale Lösung, d.h. ein Ausgleich mit Transferzahlungen zwischen einzelnen Gemeinden, die im kommunalen Finanzausgleich bisher nicht vorgesehen ist, scheint nicht sachgerecht, da die Gemeinden ja insgesamt durch die höheren Verpflichtungen belastet werden und eine zu günstige Ausgangsausstattung nicht diagnostiziert werden kann. Da die ungleiche Versorgung in den Kommunen auf ungleichen Vorleistungen beruhen, besteht obendrein die Gefahr, daß auf diesem Wege kinderfreundliche Kommunen nachträglich bestraft würden. Zwar wird in politischen Verhandlungen ein Ausgleich zur Absicherung der finanziellen Basis angestrebt, aber faktisch erwies sich dieses Vorgehen bisher als unzureichend.

Der Beirat fordert deshalb, daß zur effektiven Durchsetzung familienpolitischer Maßnahmen begleitend die finanzielle Basis gesichert werden muß. Hatten die Gemeinden für die Erfüllung der übrigen kommunalpolitischen Aufgaben bisher nicht übermäßig viel Mittel zur Verfügung, müssen ihnen zusätzlich Mittel in Gestalt eigener Einnahmen oder Finanzierungen zur Verfügung gestellt werden.

2.2. Handlungsfelder

Kommunale Politik für Kinder im Kontext von Familienpolitik ist eine typische Querschnittsaufgabe. Die Übersicht 1 zeigt, wieviele kommunale Ämter an der Gestaltung familienfreundlicher Bedingungen mitwirken.

Außerdem wird deutlich, daß so wie Bund und Länder nicht ohne die Kommunen zielkonform arbeiten können, auch die Kommunen in vielen Bereichen gar nicht allein die Lösung der Probleme erreichen können. Familienfreundliche Lebensbedingungen entstehen aber genauso durch entsprechende Maßnahmen und Entscheidungen zum Beispiel in Unternehmen, bei Vermietern, bei Verkehrsträgern, bei freien Verbänden, Kirchengemeinden und nicht zuletzt durch Handeln der Familien, indem sie ihre Angelegenheiten in die eigenen Hände nehmen.

Die wichtigsten Handlungsfelder zur Gestaltung der örtlichen Lebensbedingungen von Familien mit Kindern sind

- Wohnung, Siedlung, Verkehr, Umwelt,
- Arbeitswelt,
- Familienunterstützende Betreuungsangebote für Kinder,
- Bildungswesen, Medien,
- Gesundheitliche und soziale Dienste,
- Kulturelle und soziale Familienarbeit,
- Beratung und Selbsthilfeförderung, Verbrauch und Konsum,
- Finanzierung der Familienförderung (vgl. Institut für Entwicklungsplanung 1996).

Der Beirat beschreibt und analysiert in diesem Gutachten ausgewählte Handlungsfelder, die stark miteinander verflochten sind.

Übersicht 1: Alltagsprobleme von Familien, Handlungsfelder und Zuständigkeiten - Beispiele

Problem der Familie	Berührte Politikfelder	Zuständigkeiten
Zu kleine, zu enge, zu teure Wohnung	Wohnungsbau, Wohnungsbauförderung	Bauleitplanung, Sanierungsplanung, Architekten, Haus- und Grundbesitzer, Selbsthilfe (Heimwerker)
	Wohnungsversorgung, Wohnungsvergabe-, belegung	Wohnungsamt (Vergabe von Mietrechtswohnungen, Wohngeleit), Haus- und Grundbesitzer (Wohnungsvergabe), Makler
Fehlende Spielmöglichkeiten der Kinder im Wohnumfeld	Wohnumfeld-/Grünflächenplanung	Hauseigentümer, Grünflächenamt, Selbst- und Gemeinschaftshilfe
Fehlende Versorgungsangebote im Quartier	Infrastrukturplanung	Stadtplanung, Einzelhandelsverband, Selbst- und Gemeinschaftshilfe
Mangel an wohnungsnahen Arbeitsplätzen	Mischung der Nutzungen im Quartier	Bauleitplanung, Vermieter, Unternehmer
Fehlende Teilzeitarbeitsplätze wegen des vorherrschenden Denkens in "Normalarbeitsplätzen", ungünstige zeitliche Arbeitsorganisation	Familienfreundliche Arbeitswelt	Kommunale Arbeitgeber, Öffentliche Wirtschaft, Gewerkschaften
Ungünstige ÖPNV-Anbindung	Verkehrswesen	Öffentliche Verkehrsbetriebe, Selbst- und Gemeinschaftshilfe
Wunsch nach Verkehrsberuhigung, Schulwegsicherung	Verkehrsplanung	Planungsamt, Straßenbauamt, Verkehrspolizei, Selbst- und Gemeinschaftshilfe
Wunsch nach Tageseinrichtungen für Kinder im Wohnquartier	Jugendhilfe	Jugendamt, Freie Träger, Selbsthilfe
Wunsch nach Tages- und Kurzzeitpflege für Senioren im Wohnquartier, Suche nach Hilfen für pflegende Angehörige	Altenhilfe	Sozialamt, Freie Träger, Selbsthilfe
Informationsbedarf bzgl. kommunaler Leistungen für Familien (Familienpaß, Gebührenermäßigung etc.)	Verwaltungshandeln	Sozialamt, Pressestelle der Kommune, Familienverbände
Unnötige Behördenwege (Zugang zu Transferleistungen, Behördenweiser etc.)	Verwaltungshandeln	Verwaltungsspitze

2.3. Entscheidungsprozesse auf kommunaler Ebene

2.3.1 Systemwissen

Für kommunalpolitisch unerfahrene Bürgerinnen und Bürger ist es im allgemeinen nicht leicht, die kommunalen Organisations- und Entscheidungsstrukturen zu durchschauen. Häufig fehlt ihnen das Wissen über Verwaltungsabläufe und Entscheidungskompetenzen.

Zum nötigen bzw. hilfreichen Systemwissen "Kommune" gehören vor allem folgende Elemente:

(1) Kommunale Selbstverwaltungskompetenz und Allzuständigkeit

Nach Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz (GG) nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Art. 28 Abs. 2 GG gewährleistet den Gemeinden und Gemeindeverbänden (z.B. Landkreisen), alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln (Grundsatz der Allzuständigkeit). Die Selbstverwaltungskompetenz jeder Gemeinde und jedes Landkreises wird von der gewählten Volksvertretung ausgeübt. Dies geschieht in Form kommunaler Satzungen (z.B. Bebauungspläne, Gebührensätzen) und durch kommunale Einzelentscheidungen (Verwaltungsakte) im Rahmen gesetzlicher Vorschriften, bei denen den Selbstverwaltungsinstanzen ein Ermessens- oder Beurteilungsspielraum zukommt. Gerichte überprüfen im Falle der Klage die Satzungen und Einzelentscheidungen.

(2) Kommunale und staatliche Aufgaben

Bei den kommunalen Aufgaben (vgl. Übersicht 2) wird im allgemeinen unterschieden zwischen

- Aufgaben im übertragenen Wirkungsbereich und
- Aufgaben im eigenen Wirkungsbereich.

Zu den Aufgaben im übertragenen Wirkungsbereich gehören erstens "Auftragsangelegenheiten", die Gemeinden, Städte und Kreise, aufgrund staatlicher Weisung ausführen, sowie "Pflichtaufgaben, die die Kommunen in Erfüllung gesetzlicher Regelungen" wahrnehmen.

Im eigenen Wirkungsbereich erfüllen die Kommunen einerseits sogenannte "Pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheiten" und darüber hinaus "Freiwillige Selbstverwaltungsangelegenheiten", die sie im Rahmen ihre Allzuständigkeit freiwillig - d.h. besser, aus eigenem Antrieb - ergreifen und nach eigenem Ermessen ausgestalten.

Die Aufgabenzuordnung ist je nach Bundesland unterschiedlich geregelt. Als Teil einer gestuften Verwaltung nehmen die Kreise und ihre kreisangehörigen Gemeinden die kommunalen Aufgaben im Verbund wahr. Die Kreise erfüllen zum Teil Aufgaben, die kreisangehörige Gemeinden allein nicht lösen können (z.B. Theater, Krankenhaus, Nahverkehr). Die Kreise haben aber auch übergemeindliche und ausgleichende Aufgaben (z.B. Regionalplanung, Zuschüsse zu gemeindlichen Vorhaben, Bau und Erhaltung der Kreisstraßen, Schulträgerschaft).

Zunehmende Finanzknappheit und Lastenverlagerungen von der Bundes- und Landesebene auf die Kommunen haben die Gestaltungsspielräume im Selbstverwaltungsbereich verengt. In der letzten Zeit ist deshalb eine starke Einschränkung der Aufgaben in Richtung der Pflichtaufgaben zu verzeichnen.

Übersicht 2: Aufgaben der Kommunen im übertragenen und eigenen Wirkungsbereich - Beispiele

	Aufgaben im übertragenen Wirkungsbereich			Aufgaben im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden und Kreise
	Auftragsangelegenheiten (Kommunen handeln aufgrund staatlicher Weisung)	Pflichtaufgaben, die Kommunen aufgrund gesetzlicher Regelungen wahrnehmen	Pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheiten	Freiwillige Selbstverwaltungsangelegenheiten
Gemeinden, Kreisangehörige Städte	z.B. Bauaufsicht, Meldewesen, Ordnungsrecht	z.B. Sozialhilfe, Jugendhilfe	z.B. Wasserversorgung, Verwaltung der Gemeindestraßen, Schulträgerschaft, Bauleitplanung	z.B. die Errichtung und Unterhaltung von Museen, Sportanlagen für den Vereinsport, Bädern, der Betrieb von Altenheimen, Wirtschaftsförderung
Landkreise, Kreisfreie Städte	z.B. Kommunalaufsicht, Polizei, Katastrophenschutz, Gewerbeaufsicht	z.B. Sozialhilfe, Jugendhilfe, Rettungswesen, Bauaufsicht, Lastenausgleich	z.B. Verwaltung der Kreisstraßen, Personennahverkehr, Regionalplanung	

(3) Willensbildung und Handeln

Die Gemeindeverfassungen der Bundesländer unterscheiden sich sowohl in den Regelungen als auch in den Begrifflichkeiten. Gemeinsam gilt aber das Prinzip, daß die kommunale Selbstverwaltung durch das Zusammenwirken zwischen dem Rat, der demokratisch gewählten Vertretung der Bürgerinnen und Bürger, und der Verwaltung verwirklicht wird. Nach den Kommunalgesetzen der Länder leitet, beaufsichtigt und verteilt die Leitung der Verwaltung die Geschäfte, also je nach Typ der Gemeindeverfassung der Bürgermeister oder Gemeinde-/ (Ober-)Stadtdirektor bzw. auf Kreisebene Landrat oder Oberkreisdirektor. Diese entscheiden über die Gesamtheit der Regelungen zur Feststellung und Gliederung der Aufgaben sowie über die Verwaltungsgliederung und die Organisation des Aufgabenvollzugs.

Die Verwaltungsorganisation von Gemeinden, Städten und Kreisen ist traditionell in die drei Ebenen Leitung, Dezernat und Ämter gegliedert: die je nach Größe ggf. in Abteilungen, Sachgebiete, Stellen untergliedert sind. Sie ordnet alle Organisationseinheiten in einen einheitlichen, auf die Verwaltungsspitze ausgerichteten Dienstweg ein. Die Organisationsfreiheit der Kommunen hat zur Folge, daß jede Kommune ihre spezifische Verwaltungsstruktur hat. Sie kann sich zudem immer wieder aus politischem oder fachlichem Anlaß verändern.

Die Aufgaben der kommunalen Verwaltung betreffen die Interessen der einzelnen Bürger zum Teil sehr unmittelbar, z.B. durch Beschränkung der Nutzung seines Grundstücks, oder den Aufbau des Schulstandortsystems. Es ist deshalb möglich und erforderlich, an der örtlichen und regionalen Willensbildung unmittelbar mitzuwirken. Kommunalpolitik bietet aber nicht nur im eigenen sondern auch im übertragenen Wirkungsbereich soviel Gestaltungsspielraum, daß Kommunalpolitik heute ein für Parteien und Interessengruppen interessantes Politikfeld ist.

Die politischen Entscheidungen werden im Rat getroffen. Dem gehen in der Regel eine Reihe von Vorbereitungsschritten voraus:

- Erarbeitung politischer Grundsatzpositionen und Konzepte,
- Fachanalysen der Verwaltung,
- Informationsdrucksachen der Verwaltung,
- Beschlußvorschläge der Verwaltung,
- Zustimmungsbeschlüsse in den beteiligten Ratsausschüssen,
- Beratung und Beschluß im Haupt-/Finanzausschuß,
- Beratung und Beschluß im Plenum.

Parallel dazu finden Anhörungen von Fachleuten und förmliche Bürgerbeteiligung ebenso statt wie informelle Sondierungen und Meinungsbildungen in den Ratsfraktionen. Angelegenheiten von Kindern und Familien sind in ein Geflecht der lokalen Öffentlichkeit und Interessengruppen eingebunden. Eine Politik für Kinder muß versuchen, sich in diesem Geflecht eine eigene Position und eigene Kommunikationsstrukturen aufzubauen.

2.3.2 Möglichkeiten der "Einmischung" in Kommunalpolitik

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Organisationsstrukturen und Entscheidungsabläufe in Kommunen benennt der Beirat mehrere Formen der Mitwirkung, Beteiligung und Einflußnahme. Er will verdeutlichen, daß die Familien und die "Anwälte" der Familien und Kinder durchaus die Möglichkeit haben, den Akteuren zu helfen, den Rang einer Politik für Kinder zu erkennen und dementsprechend zu handeln.

(1) Mitwirkung an kommunalpolitischen Entscheidungen

Wer Einfluß auf die vielfältigen Entscheidungen in seiner Kommune nehmen möchte, sollte sich einer kommunalpolitisch einflußreichen Gruppierung anschließen. Dies kann eine Partei oder Wählergruppe, aber auch ein Wohlfahrtsverband oder eine Sportorganisation sein. Sie bzw. er hat dann die Möglichkeit, schon bei Grundsatzpapieren und im Rahmen der Vorselektion und Meinungsbildung Einfluß zu nehmen. Dabei gewinnt sie bzw. er persönliches politisches Gewicht, wird eventuell als Kandidat aufgestellt und Mitglied der gewählten Bürgervertretung. Dort hat sie bzw. er dann unmittelbare Möglichkeiten, inhaltliche Ziele durchzusetzen. Dieser Weg der Mitwirkung setzt ein breites politisches Interesse und die Bereitschaft zum längeren politischen Engagement voraus.

Die Kommunalverfassungen kennen daneben die Möglichkeit, in die Fachausschüsse des Rates "Sachkundige Bürger" mit beratender Stimme zu berufen. Häufig sind dies Persönlichkeiten, die sich aufgrund der Arbeit in verbandlichen Strukturen ausgewiesen haben. Auch die Familienverbände und die "Kinder-Lobby" könnten hier agieren.

(2) Einflußnahme auf Planungen und Konzepte

Die Querschnittsaufgabe Kommunale Familienpolitik verfügt kaum über eigene Haushaltsansätze. Sie ist deshalb darauf angewiesen, daß die tatsächlichen Maßnahmen in den verschiedenen Ämtern kinder- und familienfreundlich gestaltet werden. Für die Verankerung eines familienpolitischen Gewissens in den Fachpolitiken ist es folglich hoch interessant, auf die formellen und informellen Planungen in der Kommune Einfluß zu nehmen.

Formelle Pläne werden auf Ratsbeschluß hin erarbeitet und vom Rat als Orientierungsrahmen festgelegt. Jugendhilfeplan, Altenhilfeplan, Verkehrsentwicklungsplan, Sportstättenleitplan, Schulentwicklungsplan sind Beispiele für derartige Fachkonzepte. Sie bereiten die Flächen- und Standortpolitik aber auch die Finanz- und Personalpolitik der Kommune vor, die dann in der

Bauleitplanung (Flächennutzungs- und Bebauungsplanung) sowie in der Haushaltsplanung realisiert wird. Ein sehr großer Teil der jährlichen Förderungsmöglichkeiten, die im kommunalen Haushalt vereinbart werden oder nicht, beruht eher auf informellen Vorbereitungen und weniger auf formal beschlossenen Fachplänen.

Im Falle von städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen und Dorferneuerungen vorhaben sieht das Baugesetzbuch in § 141 vorbereitende Untersuchungen vor. Durch Einflußnahme auf die Wahl der Untersuchungsmethoden (z.B. Bürgerbefragung) kann ebenfalls erreicht werden, daß familienrelevante Sachverhalte in die Planung und Konzeptbildung einfließen. Auch hier ist ein frühzeitiger Kontakt zur Verwaltung und zu den Entscheidungsträgern nötig, um die Chance nutzen zu können.

Kommunen können großen Einfluß auf familienfreundliche Wohnbedingungen nehmen, wenn sie eine kommunale Bodenpolitik betreiben, das heißt Bauland erwerben und nach eigenen Gesichtspunkten vermarkten. Über "Städtebauliche Verträge" können die Investoren angehalten werden, familienfreundliche Standards zu erfüllen. Die gewählten Bürgervertreter haben die Möglichkeit, auf eine entsprechende Vertragsgestaltung hinzuwirken.

Rat und Verwaltung üben in der Rolle des Eigentümers großen Einfluß auf die kommunalen Einrichtungen und Betriebe aus. Als Arbeitgeber haben sie hier Möglichkeiten, bei der familienfreundlichen Gestaltung der Arbeitswelt Maßstäbe zu setzen. Andere Möglichkeiten, Einfluß zu nehmen, sind familienfreundliche Wohnungsvergabe, familienorientierte Gebührenstaffelung (Müll und Abwasser, Bäder und Bibliotheken), die Dezentralisierung von Diensten und Ressourcen (Bildung, Sport, Kultur, Bürger- bzw. Vereinshäuser).

Kinderpolitisch engagierte Politikerinnen und Politiker haben als Mitglieder im Bau-, Wirtschafts- und Finanzausschuß oft mehr Gestaltungsmöglichkeiten zugunsten von Kindern als in dem typischerweise als für Kinder und Familien zuständig erklärten Sozialausschuß.

(3) Einflußnahme auf ausgewählte Sachentscheidungen

Häufig ist das politische Interesse nur auf einzelne Politikfelder begrenzt oder auf bestimmte Maßnahmenentscheidungen konzentriert. Damit die Interessenlobby zugunsten der Kinder und Familien erfolgreich ist, sollte sie versuchen,

- sowohl auf Grundsatzpositionen der Parteien und Verbände
- als auch auf die informellen Sondierungen und Meinungsbildungen

Einfluß zu nehmen. Je frühzeitiger Mandatsträger und andere Akteure angesprochen werden und je präziser dabei die eigenen Positionen und Wünsche vorgetragen werden, desto eher besteht Aussicht auf Berücksichtigung der verfolgten Interessen. Gelegenheiten bieten sich im informellen Gespräch bei geeigneten Anlässen ebenso wie in Bürgersprechstunden oder mittels brieflicher Stellungnahmen.

Es liegt auf der Hand, daß kinderbezogene und familienrelevante Entscheidungen in allen Fachausschüssen getroffen werden (vgl. Übersicht 3). Es empfiehlt sich daher, die in der lokalen Presse veröffentlichten amtlichen Mitteilungen über Ausschußsitzungen auf interessierende Tagesordnungspunkte durchzusehen.

Dort besteht ebenfalls noch die Möglichkeit, im Rahmen der sogenannten "Bürgerfragestunden" der Ratsausschüsse Einfluß zu nehmen. Allerdings sind hier die Regeln des Rederechts oft sehr eng (z.B. darf nur gefragt werden) und die eingeräumte Zeit sehr knapp. Die umfassende Darlegung einer Bürgerposition ist infolgedessen in diesem Rahmen kaum mehr möglich. Für eine Einflußnahme auf Entscheidungen des jeweiligen Ausschusses ist dieser Zeitpunkt somit eher zu spät. Andererseits bietet die Anwesenheit der Presse eine Chance, das Anliegen oder die Sachverhalte breiter bekannt zu machen.

(4) Aufforderung an die Politik zur Befassung mit bestimmten Themen

Neben der unmittelbaren Mitwirkung an politischer Willensbildung und der Einflußnahme auf die Meinungsbildung bei den Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern sollte sich politische Lobbyarbeit auch darum bemühen, als wichtig erkannte Themen von sich aus auf die politische Tagesordnung zu heben, z.B. Schul- und Wohnungsprobleme der Familien, Gebühren für die Nutzung von Kindertagesstätten, fehlende Spielplätze im Neubaugebiet, Verkehrsberuhigung.

Übersicht 3: Alltagsprobleme von Familien und zuständige Ratsausschüsse - Beispiele

Problem der Familie	Berührte Handlungsfelder	Zuständige Ausschüsse
Zu kleine, zu enge, zu teure Wohnung	Wohnungsbau, Wohnungsbauförderung	Bauausschuß Finanz-/Hauptausschuß
	Wohnungsversorgung Wohnungsvergabe, -belegung	Sozialausschuß Finanz-/Hauptausschuß
Zu weite Schulwege, Schulorganisation mit Halbtags- und Ganztagschulen	Familienorientierung des Schulwesens	Schulsausschuß Finanz-/Hauptausschuß
Fehlende Spielmöglichkeiten der Kinder im Wohnumfeld	Wohnumfeld-/Grünflächenplanung	Bauausschuß Finanz-/Hauptausschuß
Fehlende Versorgungsangebote im Quartier	Infrastrukturplanung	Bauausschuß Wirtschaftsausschuß
Mangel an wohnungsnahen Arbeitsplätzen	Mischung der Nutzungen im Quartier	Bauausschuß Wirtschaftsausschuß
Fehlende Teilzeitarbeitsplätze	Familienfreundliche Arbeitswelt	Wirtschaftsausschuß Finanz-/Hauptausschuß
Ungünstige ÖPNV-Anbindung	Verkehrswesen	Verkehrsausschuß Bauausschuß
Wunsch nach Verkehrsberuhigung, Schulwegsicherung	Verkehrsplanung	Verkehrsausschuß Bauausschuß
Wunsch nach Tageseinrichtungen für Kinder im Wohnquartier	Jugendhilfe	Jugendhilfeausschuß Finanz-/Hauptausschuß
Wunsch nach Tages- und Kurzzeitpflege für Senioren im Wohnquartier, Suche nach Hilfen für pflegende Angehörige	Altenhilfe	Sozialausschuß Finanz-/Hauptausschuß
Informationsbedarf bzgl. kommunaler Leistungen für Familien (Familienpaß, Gebührenermäßigung etc.)	Verwaltungshandeln	Sozialausschuß Finanz-/Hauptausschuß
Unnötige Behördenwege (Zugang zu Transferleistungen, Behördenweiser etc.)	Verwaltungshandeln	Verwaltungsspitze

Möglichkeiten dazu ergeben sich in erster Linie über die Mobilisierung der Öffentlichkeit, z.B. über die Durchführung von Aktionen (redaktionelle Beiraterstatung in den Zeitungen, politischer Druck auf Mandatsträger), Bürgeranhörungen mit Mandatsträgerinnen und -trägern, über Leserbriefe, Anzeigen, das Verteilen von Handzetteln, Demonstrationen und ähnlichen Initiativen.

In den meisten Kommunalverfassungen sind Formen des Bürgerbegehrens/Bürgerantrags/der Bürgerinitiative verankert, mit denen der Rat bei hinreichender Zahl von Unterschriften mit einem Bürgeranliegen befaßt werden kann.

In Bürgerversammlungen kommen die Bewohner einer Gemeinde bzw. eines Gemeindeteils zusammen, um mit Vertretern der Gemeindeverwaltung Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu erörtern. In den meisten Gemeindevorfassungen ist dieses Instrument der Bürgerbeteiligung verankert. Die Bürgerversammlungen werden von der Gemeinde und nicht von den Bürgern einberufen. Auch hier regelt die jeweilige Kommunalverfassung des Landes die näheren Einzelheiten, wie z.B.: Vorsitz, Rederecht, Einberufung, Umgang mit Beschlüssen usw.

(5) Wecken des öffentlichen Interesses für familien- und kinderbezogene Fragen

Kommunalpolitiker sind auf Unterstützung ihrer Anliegen durch die gesellschaftlichen Kräfte angewiesen. Genauso suchen auch die kinderpolitischen Interessenvertreterinnen und -vertreter Möglichkeiten, ein für ihr Anliegen positives öffentliches Klima herzustellen.

Um das öffentliche Interesse an bestimmten Fragestellungen zu wecken und möglicherweise bestehende Fehleinschätzungen und Mißverständnisse auszuräumen zu können bieten sich öffentliche Veranstaltungen an, wie z.B.:

- Familienforen, Stadt-/Gemeindeforen,
- Kinder- bzw. Jugendparlament,
- Arbeitskreise und Werkstätten zur kommunalen Kinder- und Familienpolitik,
- Ortsteil-/Stadtteilkonferenzen.

Die Erfahrung zeigt, daß öffentlichkeitswirksame Aktionen umso erfolgreicher sind, je präziser und einleuchtender das Anliegen formuliert ist, je mehr Menschen die Aktion unterstützen, je origineller und schlagzeilenträchtiger sie gestaltet ist und je besser die (Vorab-)Information der Medien erfolgt. Hiervon geht der stärkste politische Druck aus. Öffentlichkeitswirksame Aktionen haben darüber hinaus den Vorzug, daß sie in der Regel auch für Medien interessante Anknüpfungspunkte für die Berichterstattung bieten.

Da das öffentliche Klima vor allem durch die lokalen Medien geprägt wird, sind die Lokalredaktionen wichtige Akteure, wenn es um das Wecken und Wachsen des öffentlichen Interesses für Fragen der kinder- und familienbezogenen Politik geht.

Ein anderer Weg, die Lebensqualität der Kinder und Familien in der örtlichen Gemeinschaft zu steigern, kann vom Vereinsleben ausgehen. Die meisten Vereine sind vom Wandel der Alters- und Familienstrukturen sowie des prägenden sozialkulturellen Milieus stark betroffen. Ihre eigene Attraktivität und Leistungsfähigkeit im Blick auf die Erfüllung der Vereinszwecke (zum Beispiel im Sport) wird nur dann gesichert werden können, wenn sie auf die sich wandelnden Bedürfnisse der Generationen und Geschlechter, der Familien und anderen sozialen Netzwerke zeitgemäß und zukunftsgerichtet in der Art und Weise der Gestaltung des Vereinslebens eingehen. Wenn dies intern gelingt, sind die Vereine als gesellschaftliche Kraft auch Träger eines kinder- und familienpolitischen Klimas in der Öffentlichkeit. Andererseits ist so mancher Verein in seiner Existenz bedroht, wenn er den Wandel ignoriert und sich intern nicht neu orientiert.

Der Beirat betont, daß eine nachhaltige Entwicklung der einzelnen Gemeinwesen nicht erreicht werden kann, wenn in den Entscheidungsprozessen nur ökologische oder ökonomische Ziele verfolgt werden, vielmehr ist Nachhaltigkeit nur dann erreichbar, wenn in einer ganzheitlichen Sichtweise auch soziale Strukturpolitik integriert wird. Diese muß zentral an den Zukunftsperspektiven der Generationen und sozialen Netze, also an Familien und Kindern ansetzen, sie darf nicht vorrangig an Notlagen ausgerichtet sein. Familien- und kinderorientierte Einmischung in Kommunalpolitik ist somit ein strukturelles Instrument, das der Zukunftssicherung dient.

2.4. Organisationsformen einer Politik für Kinder auf kommunaler Ebene

Der Nähe zu den Lebenslagen und Daseinsproblemen von Kindern und Familien ist auf kommunaler Ebene am wenigsten auszuweichen. In den meisten kommunalen Gebietskörperschaften gibt es jedoch bisher keine eigenständige kinder- und familienpolitische Zuständigkeit, weder in der Verwaltungsgliederung noch in den politischen Gremien. Sozialamt, Wohnungsamt, Jugendamt, Wirtschaftsförderung usw. nehmen die damit verbundenen Verwaltungsaufgaben dem Geschäftsverteilungsplan folgend anteilig mit wahr. Dementsprechend werden familienpolitische Maßnahmen auch nur von Fall zu Fall in den jeweiligen Fachausschüssen des Rates/Kreistages behandelt.

Der Beirat hebt vor dem Hintergrund dieser Situation hervor, daß Kinderpolitik als strukturelle Aufgabe nicht nur eine ganzheitliche Sicht dieses Aufgabenfeldes als Querschnittsaufgabe voraussetzt, sondern auch organisatorische Strukturen - z.B. für die Koordination der öffentlichen und privaten Träger und Akteure auf der örtlichen und regionalen Ebene im Sinne dieser Moderatorenrolle - und ein eigenständiges, aktives kinderpolitisches Agieren der Kommunen mittels eines Kinderförderkonzeptes erfordert.

Die Organisationshoheit der Kommunen gibt der Verwaltungsspitze die Freiheit, diejenige Kombination organisatorischer Strukturen zu wählen, die für eine partnerschaftliche Zusammenarbeit angesichts der örtlichen Gegebenheiten wirkungsvoll erscheint. Dabei sind drei Ebenen zu unterscheiden: die Kommunalverwaltung, die politische Willensbildung und Satzungsgebung, der gesellschaftliche Raum. Die Ausgangssituation für die Gestaltung der Zusammenarbeit der Akteure ist in jeder Kommune anders. Sie hängt zum Beispiel ab von der Größe der Kommune, den bereits bestehenden Arbeitsstrukturen, von den politischen Gewichten und von den kinder- und familienpolitischen Bedarfslagen.

Der Beirat regt die handelnden, insbesondere die entscheidenden Akteure in den Kommunen an, im Interesse der Zukunftssicherung ihres Gemeinwesens aktiv nach angemessenen Kooperationsformen zu suchen und die gewählten dann auch phantasie- und wirkungsvoll zu nutzen.

(1) Dezernat und Fachausschuß mit Zuständigkeit für Kinderpolitik

Die entscheidende Stärkung der örtlichen und regionalen Kinderpolitik geht von einer organisatorischen Verankerung der Zuständigkeit für Kinderbelange aus. Dafür sind folgende Schritte nötig:

- die Benennung einer Zuständigkeit für Kinderpolitik in der Kommunalverwaltung, z.B. Zusammenfassung der Kinderzuständigkeit in einem Dezernat;
- ein Ausschuß der Bürgervertretung, der für kinderpolitische Aufgaben unmittelbar Verantwortung trägt und
- die Organisation der Querschnittsaufgabe, d.h. die Einführung von Regeln und Instrumenten für die kinder- und familienbezogene Abwägung der kommunalen Maßnahmen in allen Politikfeldern im Hinblick auf eine Stärkung der Handlungskompetenz und Leistungsfähigkeit der Familien.

Welches Dezernat und welcher Ausschuß im Einzelfall für Kinder- und Familienbelange zuständig ist und welche Kombination von Aufgaben gewählt wird - ob "Familie und Jugend" oder "Soziales und Familie" oder anders -, ist eine Frage der örtlichen Zweckmäßigkeit.

(2) Formen der Zusammenarbeit auf örtlicher und regionaler Ebene

Die Schaffung von Zuständigkeiten kann bei einer solchen Querschnittsaufgabe nicht Alleinkompetenz bedeuten, sondern Anregungs- und Moderationskompetenz. Kommunale Kinderpolitik umfaßt nämlich nicht allein das Handeln in eigener Zuständigkeit. Sie kann ihre Wirksamkeit noch erhöhen, wenn sie alle jene als partnerschaftlich Einflußnehmende und Mitgestaltende einbindet, die auf der örtlichen und regionalen Ebene die Lebensbedingungen für Familien mitgestalten. Wichtig ist deshalb

- die Schaffung von geeigneten Arbeitsformen für das Zusammenwirken von Kommune, Freien Trägern, Kirchen, Arbeitgebern, Wohnungsvermietern, Familieninitiativen usw., zum Beispiel durch ein Familienforum, einen Familienbeirat oder ein Kinder- und Jugendforum bzw. "parlament";
- die Einbindung der verschiedenen Träger und Akteure in ein gemeinsames Konzept der örtlichen bzw. regionalen Kinder- und Familienförderung einschließlich der Anregung von Selbsthilfeformen und der Beteiligung an örtlichen Fördermaßnahmen für Familien, die staatliche Familienpolitik sinnvoll ergänzen (z.B. Kommunales Familienprogramm, Familienpaß).

Es gibt Formen unterschiedlicher Verbindlichkeit der Zusammenarbeit und der Umsetzung. Manche sind zeitlich begrenzt, andere als ständige Einrichtung angelegt. Am Anfang steht die Aufgabe, Menschen mit Einfluß auf die Lebensbedingungen der Familien und Kinder auf der örtlichen bzw. regionalen Ebene zusammenzuführen und zu partnerschaftlichem koordiniertem Handeln zu motivieren.

Das Denken in Zuständigkeits-Inseln muß überwunden werden. Dazu bedarf es eines organisatorischen Rahmens, der je nach Konstellation in der Stadt, der Gemeinde oder des Kreises gefunden werden muß. So könnte der Rat oder der Leiter der Kommunalverwaltung z.B. einen Familienbeirat berufen. Ein öffentlicher oder privater Träger könnte den organisatorischen Rahmen für ein "Stadt-/Kreis-Forum der Familienpolitik" schaffen, in dem alle Beteiligten eine Gesprächsplattform finden und in dem konkrete Projekte und partnerschaftliches Zusammenwirken vereinbart werden.

Als dauerhafte Aktionsbasis wäre ein kooperatives örtliches Familienzentrum eine besonders geeignete Infrastruktur für die Zusammenarbeit der Akteure.

(3) Vernetzung verschiedener Handlungsansätze in der Kommune

Nachdem das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) stärker auf die Bedingungen des Lebens in der Familie Bezug nimmt, gibt es für einen Teil der Kinder- und Familienförderung auch auf kommunaler Ebene eine gesetzliche Grundlage. Vergleicht man die im KJHG geregelten Aufgaben mit dem Spektrum der Handlungsfelder der örtlichen und regionalen Kinder- und Familienpolitik, so wird klar, daß durch das KJHG allerdings nur ein bestimmter Ausschnitt der Kinder- und Familienförderungsaufgaben erfaßt wird, nämlich

- Förderung der Kinder in Tageseinrichtungen und Tagespflege,
- Erziehungsberatung,
- Beratung in Fragen der Partnerschaft, Trennung und Scheidung,
- Hilfen zur Erziehung,
- Pflegschaft und Vormundschaft, Adoption,
- Familienbildung,
- Familienfreizeit und -erholung.

In den meisten Städten, Gemeinden und Kreisen gibt es Frauenförderprogramme oder/und Gleichstellungsbeauftragte. Untersucht man deren Ziele und Maßnahmen, wird deutlich, daß es in Teilen Übereinstimmungen mit Zielen und Maßnahmen der Familienförderung gibt. Diese sind besonders deutlich in den Bereichen

- berufliche Wiedereingliederung,
- berufliche Gleichstellung,
- partnerschaftlicher Lebensstil,
- Beratung.

Viele Entscheidungen in Politik und Verwaltung bestimmen und verändern die Lebenswelt der Kinder einschneidend, ohne sich jedoch speziell mit den Auswirkungen auf die betroffenen auseinanderzusetzen zu haben. Auch Kinderpolitik ist Gemeinschaftsaufgabe und wird effektiver, je stärker Politik, Verwaltung und Betroffene - das sind Kinder und ihre Eltern - zusammenarbeiten. Insbesondere gilt es dabei, geeignete Formen der Partizipation von Kindern an für sie wichtige Entscheidungen zu entwickeln, ihre Anregungen, Wünsche und Ideen aufzunehmen, und auch sie als die eigentlichen "Experten" ernst zu nehmen.

Zu den speziell auf Kinder bezogenen Aktionen und Einrichtungen zählen:

- Kinderbeauftragte,
- Kinderbüros,
- Kinderkommissionen,
- Kinderanwälte,
- Kinderhäuser.

Aus den genannten Beispielen werden Überschneidungen zwischen Familien-, Frauen- und Kinderpolitik deutlich. Anzustreben ist eine Verknüpfung.

Frauenförderung und -gleichstellung und Kinder- und Jugendhilfe sind jeweils Politikansätze mit eigener Legitimation, so wie auch die Familienpolitik auf kommunaler Ebene ein eigenständiges Interesse verfolgt. Handlungsfelder, die nicht im Rahmen von Frauenförderung und -gleichstellung und nicht im KJHG bearbeitet werden, sind insbesondere:

- Entlastung bei Pflege von Angehörigen,
- Wohnung und Wohnumfeld,
- Wohnungsnahe Infrastruktur,
- Berücksichtigung der Lebenslage von Müttern und Vätern im Betrieb,
- Spiel und Sport im Wohnquartier,
- Ehe-, Sexual- und Lebensberatung,

- Verbraucher- und Schuldnerberatung,
- Förderung der Familienselbsthilfe,
- Gesundheitsförderung,
- Finanzielle Hilfen für Familien.

Wegen der beschriebenen Überschneidungen und der teilweise auch bestehenden Übereinstimmungen in der politischen Zielrichtung liegt es nahe, einen Familienbericht und Familienförderplan in einer Kommune möglichst im Zusammenhang mit der nach § 79f. KJHG verbindlich vorgeschriebenen Planung der Kinder- und Jugendhilfe zu bearbeiten. Auch eine arbeitstechnische Verknüpfung von Familien- und Frauenförderplanung könnte den Erhebungsaufwand verringern. Es würden aber nicht nur Rationalisierungseffekte erreicht. Auch die Abstimmung und Abgrenzung der Planinhalte und die Prioritätensetzung würde erleichtert. Ein solches verbundenes Vorgehen wäre ein integrierender Beitrag zur sozialen Strukturpolitik in den Städten, Gemeinden und Kreisen.

(4) Verwaltungsreform

Die beschriebenen Entscheidungsprozesse auf kommunaler Ebene mit den Hinweisen auf Möglichkeiten der Einmischung sowie die skizzierten Organisationsformen einer kinder- und familienorientierten Kommunalpolitik folgen dem Gedanken einer ganzheitlichen Politikstrategie. Der Beirat unterstreicht die im Fünften Familienbericht dargelegte Bedeutung einer Politik, die Familien und Kinder als die Zukunft des Humanvermögens begreift. Die angedeuteten Perspektiven einer Politik für Kinder im Kontext der Familienpolitik werden nach Auffassung des Beirats aber nur insoweit zur Realität reifen, als sich auch das Verwaltungshandeln an einer ganzheitlich ausgerichteten lebensweltbezogenen Politikstrategie ausrichtet.

Dem steht bisher die fortschreitende Segmentierung politischer und administrativer Verantwortung und Profilierung auf allen staatlichen Ebenen gegenüber. Hinzu kommen die Barrieren, die durch Geschäftsverteilungspläne und deren beharrliche Verteidigung durch die Inhaber der zugeordneten Zuständigkeiten im Alltag dem ganzheitlichen Denken und Handeln nachhaltig entgegenwirken. An die Stelle der Segmentierung und Vereinzelung muß jedoch zielorientiertes verwaltungsmäßiges Netzwerkhandeln treten. Dies ergibt sich aus dem Querschnittscharakter der Kinder- und Familienpolitik.

Bemühungen um eine konsequentere Zielorientierung des Verwaltungshandelns werden zunehmend mit der Budgetierung verbunden. Grundgedanke der Budgetierung ist es, stärker auf die Kompetenz und Verantwortung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in den Fachbereichen zu setzen. Dazu werden den Fachbereichen im Rahmen der insgesamt für das Haushaltsjahr erwarteten Finanzmittel Budgets vorgegeben, innerhalb derer sie weitgehend selbstständig ihre Einzelansätze festlegen können.

Damit die mit der Budgetierung einhergehenden Veränderungen der Aufgabendefinitionen und -zuschnitte nicht zum Nachteil sondern zur Verankerung und Absicherung der kommunalen Kinderpolitik beitragen, müssen sich die kinderpolitisch Engagierten frühzeitig in diesen Prozeß der kommunalen Verwaltungsreform einschalten.

Akteure der kommunalen Kinderpolitik sollten die Verwaltungsreform nutzen, um Haushaltsansätze für die Kinderförderung im Sinne sozialer Strukturpolitik für die Zukunft zu verankern. Die Vorgehensweise hängt von den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten und Reformschritten ab. Zwei prinzipielle Anknüpfungspunkte gibt es:

- Einflußnahme auf die Definition von Maßnahmen der Kinder- und Familienförderung als "Produkte" im Leistungsangebot der Verwaltung und/oder
- Einflußnahme auf die Liste der bei der internen Kostenerfassung zu berücksichtigenden kommunalen Leistungen und Leistungsträger, damit Kinder- und Familienförderung zukünftig als eigenständiger Leistungsbereich Beachtung findet.

Je knapper die finanziellen Mittel für familienpolitische Maßnahmen sind, umso wichtiger ist es, diese Maßnahmen möglichst effizient zu gestalten und dabei der Qualitätssicherung des kind- und familienbezogenen Verwaltungshandelns die erforderliche Aufmerksamkeit zu schenken.

Als konkretes Beispiel kann die mancherorts diskutierte und auch bereits vollzogene Neuordnung des "Kommunalen Sozialdienstes (KSD)" gelten. In ihm sind (wie zum Beispiel in Hannover) die bisher in verschiedenen Ämtern angesiedelten Organisationseinheiten der Erziehungshilfen des Jugendamtes und der Familienhilfe des Sozialamtes zusammengefaßt. Familien, die bei unterschiedlichen Problemen Hilfen benötigen, erhalten diese nunmehr an einer Stelle, anstatt wie bislang die verschiedenen dafür zuständigen Ämter aufsuchen zu müssen. Dieser ganzheitliche Arbeitsansatz kann in Großstädten mit einer konsequenten wohngebietsbezogenen Dezentralisierung des

Dienstes verbunden werden. Den Mitarbeitern vor Ort wird dazu mehr Verantwortung und Entscheidungsbefugnis übertragen als bisher.

Für die konkrete Ausgestaltung der Verwaltungsreform gibt es kein einheitliches Muster. Sie muß sich zum Beispiel an den jeweiligen Gemeindegrößen und Sozialstrukturen orientieren. Der Beirat betont nachdrücklich, daß die Bewältigung des Strukturwandels allgemein und die Strategie einer Politik für Kinder im Kontext der Familienpolitik im besonderen auf eine durchgreifende Verwaltungsreform nicht verzichten können. Es geht nämlich vorrangig nicht um den Einsatz zusätzlicher finanzieller Mittel. Vielmehr kommt es auf ein neues, an den Bedürfnissen von Kindern und Familien ausgerichtetes Denken beim Einsatz des knappen Geldes und auf die Perspektive einer sozialen Strukturpolitik einschließenden Politik zugunsten nachhaltiger Entwicklung des Gemeinwesens an. Eine derartige Politik dient der Wohlfahrt aller Kinder und Familien, unabhängig von den Lebenslagen. Das Lindern bzw. Beheben von Notlagen erfordert zusätzlich den Einsatz von individuell treffsicheren Instrumenten.

2.5 Instrumente der Kommunen

Die Unterschiedlichkeit der Lebensgeschichte und der Lebensverhältnisse der Menschen in den westlichen und östlichen Bundesländern und die ebenfalls erhebliche Unterschiedlichkeit der Entwicklungsverläufe und Entwicklungsniveaus der kommunalen Gemeinwesen, aber auch die Unterschiede jeweils innerhalb West- und Ostdeutschlands verlangen, in jedem Gemeinwesen nach dem eigenen, ihm angemessenen Weg zu suchen und die dazu erforderlichen Instrumente einzusetzen.

Ähnlich bedeutsam sind die Unterschiede der verschiedenen Gemeindeteile, je nach Bau- und Sozialgeschichte. Aus den unterschiedlich ausgeprägten Lebenssituationen von Familien und Kindern lassen sich im Hinblick auf die Entwicklung neuer Wohngebiete wichtige Hinweise ableiten. Es kommt entscheidend darauf an, daß die Akteure die interdisziplinär und international gesicherten Erkenntnisse nicht weiter ignorieren (dürfen).

Der Beirat weist daher auf die Bedeutung des Einsatzes geeigneter Instrumente hin, die die Familien- und Kinderorientierung der Kommunalpolitik unterstützen oder sogar sichern können.

(1) Prüfung der Kinder- und Familienverträglichkeit

Die "Kinder- und Familienverträglichkeitsprüfung" muß die Wirkungen von Maßnahmen/ Rahmenbedingungen auf Familien überprüfbar machen. Ein ausformuliertes Handwerkszeug zur Prüfung der Kinder- und Familienverträglichkeit gibt es bisher noch nicht. Die Idee orientiert sich an den Modellen der Umweltverträglichkeitsprüfung. Die "Kinder- und Familienverträglichkeitsprüfung" muß

- die Zielebenen der Kinder- und Familienförderung benennen, z.B. Schutz oder (besser) Förderung von Partnerschaft, Elternschaft, Erziehung, Betreuung, Pflege, Gesundheit, wirtschaftliche Absicherung, Regeneration und Erholung, Wertevermittlung etc. und
- Maßstäbe anbieten zur Bewertung der Rahmenbedingungen und Maßnahmen hinsichtlich ihrer möglichen positiven oder negativen Wirkungen auf die Leistungsfähigkeit von Kernfamilien und erweiterten Familien.

Eine Kinder- und Familienverträglichkeitsprüfung würde durch die Anwendung bei bedeutenden Maßnahmen in allen Dezernaten und Ämtern und in den Ratsgremien Schritt für Schritt zur Entwicklung eines "familienpolitischen Gewissen" beitragen und sich in kinder- und familienfreundlichen Lösungen niederschlagen.

(2) Kinderbericht/Familienbericht

Wichtiges politisches Werkzeug auf örtlicher und regionaler Ebene ist die regelmäßige und systematische Bestandsaufnahme des kinder- und familienpolitischen Handlungsbedarfes. Sie ist Voraussetzung für eine Koordination der bestehenden Förderung und auch für deren planvolle Weiterentwicklung. Denn ein gemeinsam zu formulierendes und umzusetzendes familienpolitisches Entwicklungskonzept aller auf örtlicher bzw. regionaler Ebene Beteiligten erfordert Kenntnisse über die gemeinsame Ausgangsbasis, die in einem Familienbericht/ Kinderbericht zusammengefaßt werden. Ein derartiger Bericht sollte auf folgende Bereiche eingehen:

- Struktur und Lebenslage der Kinder und der Familien in Wohngebiet, in Gemeinde, Stadt und Region,
- Angebote und Kapazität von kind- und familienorientierten Diensten und Leistungen nach Handlungsfeldern,
- Kinder- und familienpolitische Defizite und Handlungsbedarf.

Die mit der Erstellung des Kinder- und Familienberichtes und des darauf aufbauenden Förderplans verbundenen Effekte sind umso höher einzuschätzen, je breiter die Mitwirkung aller an der Familienpolitik Beteiligten oder zu Beteiligten in den Städten, Gemeinden und Kreisen gelingt. Auch die Familien selbst sollten gehört und beteiligt werden, z.B. über Arbeitskreise in Familienbildungseinrichtungen oder Familienzentren.

Die Bearbeitung kann durch die Kommunalverwaltung selbst übernommen werden; sie kann sich aber auch externer fachlicher Hilfe bedienen. Auf analytische Kompetenz und Neutralität sollte streng geachtet werden.

(3) Kinderförderplan/Familienförderplan

Der Kinderförderplan/Familienförderplan beschreibt die Ziele und Leitlinien der kommunalen Kinder- und Familienpolitik für die Gemeinde, die Stadt oder den Landkreis. Er benennt die Aufgaben und Maßnahmen für den nächsten Handlungszeitraum und benennt Prioritäten. Er sollte auch Arbeitsformen und Qualitätsstandards vorgeben. Er wird vom Rat beschlossen.

Für eine verknüpfende politische Planung bietet das Kinder- und Jugendhilfegesetz einen rechtlich definierten Anknüpfungspunkt. In § 1 weist es der kommunalen Jugendhilfe (Jugendamt, Jugendhilfeausschuß) die Aufgabe zu, sich für die Erhaltung und Schaffung einer kinder- und familienfreundlichen Umwelt einzusetzen. Damit ist eine Verpflichtung zur Einnischung in alle relevanten Bereiche der Kommunalpolitik und -entwicklung gegeben.

Das KJHG verpflichtet gemäß §§ 79 und 80 die Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe in Rahmen ihrer Gesamtverantwortung zur Kinder- und Jugendhilfeplanung. Die kommunale Kinder- und Jugendhilfeplanung hat die speziellen Lebenslagen der jungen Menschen und deren Familien zu berücksichtigen. Diese Lebenswelt der Kinder, Jugendlichen und Familien ist einem ständigen Wandel unterworfen. Die Kinder- und Jugendhilfeplanung muß sich diesem Wandel stellen und versuchen, Handlungsstrategien zu entwickeln, die eine kinder- und familienfreundliche Umwelt erhalten oder schaffen helfen. Dabei sollte sich Kinder- und Jugendhilfe nicht nur auf die hilfsbedürftigen Familien, Kinder und Jugendlichen konzentrieren, sondern auch die Mehrheit derjenigen im Blick behalten, die ihr Leben relativ unproblematisch meistern.

Die Kinder- und Jugendhilfeplanung soll unter Beteiligung der freien Träger erfolgen. Außerdem ist das Zusammenwirken mit sämtlichen für Kinder zuständigen sozialen Organisationen auf kommunaler Ebene anzustreben (§ 81 KJHG).

Die Realisierung des Förderplans ist dann eher zu erwarten, wenn er während des Handlungszeitraums ggf. im Rahmen der Erstellung eines Kinder- und Familienberichtes überprüft und das Prüfergebnis öffentlich diskutiert wird. Auf zwei Elemente eines Förderplans weist der Beirat ausdrücklich hin:

- Bestandteil eines Kinder- und Familienförderplans könnte zum Beispiel der bereits vielerorts bekannte Familienpaß sein, der Familien mit Kindern oder zu pflegenden Angehörigen bei Nutzung kommunaler Einrichtungen und Leistungen finanzielle Entlastung zugänglich macht.
- Als Mittel zur Information der Familien über Angebote und Hilfen hat sich ferner eine schriftliche Zusammenstellung aller kinder- und familienrelevanten Leistungen mit Hinweis auf die entsprechenden Leistungserbringer in Form eines Wegweisers erwiesen. Er dient nicht allein den Familien, sondern regt außerdem die unterschiedlichen Akteure zur Kooperation an.

Der Beirat betont, daß Berichte und Förderpläne als kinder- und familienpolitische Instrumente der Dynamik der ständigen Veränderung gerecht werden müssen, wenn ihr Wirkungspotential zur Geltung kommen soll. Sie dienen der Orientierung und wirken als "Gewissen" des alltäglichen Handelns. Politische Planung ist nicht ein einmaliger Akt, sondern in einem modernen und dem Handlungsfeld angemessenen Planungsverständnis kann sie nur als Prozeß verstanden und wirkungsvoll betrieben werden.

2.6. Kompetenzen der Familien zur Interessenvertretung

Nur wenige Familien werden aus ihrem Wohnort von einer ausgewiesenen und so bezeichneten "kommunalen Kinderpolitik" berichten können. Kommunale Kinderpolitik entwickelt sich nämlich vor allem dort, wo Familien und deren "Anwälte" ihre Interessen mit Ausdauer und in kompetenter Form öffentlich vortragen und wo seitens des Rats und Verwaltung die Bereitschaft besteht, Belangen von Kindern und Familien die nötige politische Aufmerksamkeit zu widmen.

Familien und Kinder haben eine schwache Lobby. Beobachtungen zeigen, daß Mütter und Väter die Interessen ihrer Kinder und Familien weniger in der Öffentlichkeit zur Geltung bringen als Kinderlose und daß sie auch seltener bei Verfahren der Bürgerbeteiligung (wie Planauslegungen, Ratssitzungen, Anhörungen etc.) präsent sind. Familien bringen ungünstige Voraussetzungen für ihre eigene Lobbyarbeit mit.

a) Das Zeitbudget von Eltern mit Kindern ist durch häusliche und familiäre Pflichten besonders angespannt. Gerade am späten Nachmittag und frühen Abend, zu Zeiten also, die von der Kommunalpolitik belegt werden, fordern die Kinder Aufmerksamkeit. Wenn die Eltern berufstätig sind und das Familienleben nicht leiden soll, ist kaum Spielraum für Lobbyarbeit zugunsten der eigenen und anderer Kinder und Familien.

b) Ihre begrenzte Kraft setzen Mütter und Väter am ehesten dann für ein gemeinschaftliches Engagement ein, wenn sie sich für ihre Kinder oder ihre Familiensituation einen unmittelbaren Nutzen versprechen. Viele Aufgabenstellungen von Elterninitiativen sind aber lediglich in einer begrenzten Phase des Familienzyklus interessant. Initiativgruppen lösen sich danach meist wieder auf. Kontinuierliche Lobbyarbeit für Kinder, Jugendliche und Familien entsteht folglich auf diesem Wege nur selten.

Vor diesem Hintergrund ist es eine lohnende Aufgabe für die Familienbildung, Familien für die "Einmischung" in Kommunalpolitik und für eine kontinuierliche Lobbyarbeit zu motivieren und fachlich auszurüsten. Hieraus ergeben sich besondere Aufgabebereiche für die Familienbildung.

2.6.1 Qualifizierung zur Vertretung von Interessen von Familien und Kindern

"Lernziele" der Bildungsarbeit mit Familien sind in diesem Zusammenhang beispielsweise:

- (a) Entdecken der eigenen Handlungsmöglichkeiten, anknüpfend an typische Alltagsprobleme von Familien,
- (b) Durchschauen kommunaler Organisations- und Entscheidungsstrukturen, Verwaltungsabläufe und -kompetenzen,
- (c) Erarbeitung der Möglichkeiten und Formen für eine bessere Beteiligung von Familien an Entscheidungsprozessen auf kommunaler Ebene,
- (d) Vermittlung von Grundwissen zum System Familie und von Grundlagen und Strukturen kommunaler Familienpolitik,
- (e) Integration familien-, kinder-, frauen- und altenpolitischer Argumente,
- (f) mentale und rhetorische Vorbereitung auf "Einmischung" in Kommunalpolitik.

2.6.2 Unterstützung der örtlichen Initiativen von Familien

Familienbezogene Bildungsarbeit kann über die Qualifizierung von Familienvertreterinnen und -vertretern hinaus Familieninitiativen bei ihrer Arbeit unterstützen. Konkret können Familienzentren oder spezielle Familienbildungseinrichtungen

- (g) Arbeitskreise zu familienrelevanten Themenstellungen der Kommunalpolitik einrichten, um die Zugangsschwelle für Familien zu senken und an Lobbyarbeit Interessierte zusammenzuführen,
- (h) Expertenwissen über Verwaltungs- und Entscheidungsstrukturen sowie über Fragen der Familienforschung heranholen,
- (i) Kurse zu Vortrags- und Präsentationstechniken anbieten,
- (j) den Erfahrungsaustausch zwischen Familieninitiativen herstellen und Strukturen der Lobbyarbeit (zum Beispiel Familienverbände) fachlich und organisatorisch unterstützen,
- (k) mit ihren Kinderbetreuungsmöglichkeiten einen familienfreundlichen Ort für Ausschusssitzungen, Bürgeranhörungen etc. anbieten.

Der Beirat sieht in der Befähigung und Aktivierung der Familien zu politischem Engagement in ihren eigenen Angelegenheiten einen wesentlichen Beitrag zur Durchsetzung zukunftsorientierter Politik. Denn um der Lebensperspektive ihrer Kinder willen sind Eltern "natürliche Anwälte" längerfristig orientierten politischen Denkens und Handelns.

2.6.3 Dialog der Generationen

Eine Politik für Kinder im Kontext von Familienpolitik gehört zum Kern einer sozialen Struktur- und Entwicklungspolitik. Die dafür erforderlichen politischen Mehrheiten bei Wahlen sind jedoch nicht ohne die Zustimmung der älteren Wähler (Generationen der Groß- und Urgroßeltern) zu erreichen. Generationenpolitik und Familienpolitik stehen auch unter diesem Gesichtspunkt in einem engen Wechselverhältnis. Zu den Daseinskompetenzen, die die Mitglieder der verschiedenen Generationen zur Wahrnehmung ihrer Interessen brauchen, gehören somit auch jene Kompetenzen, welche den Dialog der Generationen ermöglichen und unterstützen.

Der Beirat ermutigt die Familien, das in ihren Kräften liegende zu tun und sich durch die Fülle der Anregungen nicht entmutigen zu lassen. Da die Kräfte der Familien jedoch begrenzt sind, sind sie auf Anwälte ihrer Interessen angewiesen. Das Ergreifen der Rolle des Anwalts der Kinder und der Familien ist ein Dienst für die Zukunft des Humanvermögens, auf den jedes Gemeinwesen angewiesen ist.

3. Die Rechtsstellung der Kinder in ihrer Kindheit*

Eine Politik für Kinder im Kontext von Familienpolitik verlangt ein neues Verständnis der Rechtsstellung von Kindern, das in diesem Kapitel mit dem Begriff "Kindheitsrecht" bezeichnet wird. Als "Kindheitsrecht" soll hier das Recht der "Lebensphase Kindheit" verstanden werden. Dabei geht es nicht nur um die Rechtsstellung der Kinder innerhalb der Familie, die in der Tradition des Familienrechts mit dem Begriff "Kindschaftsrecht" bezeichnet wird, und es geht auch nicht nur um die Rechte der Kinder gegenüber dem Staat, seien diese nun auf die Abwehr von Gefahren (Kinder- und Jugendschutz) oder auf die Gewährung von Leistungen (Kinder- und Jugendhilfe) gerichtet. Das Gutachten strebt eine integrierende Sichtweise an, indem mit dem Begriff "Kindheitsrecht" sowohl die Rechtsstellung von Kindern in der Familie als auch in der Fremdbetreuung, in der Schule, der Ausbildung und in Arbeitsverhältnissen gemeint ist, unter Einschluss der Rechte in der Öffentlichkeit und im Rechtsverkehr.

Wenn das Kindheitsrecht eine "Politik für Kinder" befördern soll, die im Zusammenhang mit der Familienpolitik betrachtet wird, so reicht es nicht aus, das Elternrecht des Grundgesetzes anzuführen und auszulegen, denn dieses Elternrecht begründet das Recht und die Pflicht der Eltern zur Pflege und Erziehung der Kinder und sichert in erster Linie die familiäre Erziehung gegen Eingriffe des Staates. Auch wenn die Ausübung des Elternrechts inhaltlich an das "Wohl des Kindes" gebunden ist, geht es beim Elternrecht jedoch nicht um die "Sicht des Kindes", um die Kinderrechte als Voraussetzung einer "Politik für Kinder". Das Gutachten folgt aber auch nicht der Sichtweise einer Kinderrechtsbewegung, wie sie zur Zeit weit verbreitet ist, die die Kinderrechte als Individualrechte losgelöst vom Familienzusammenhang versteht oder gar als Rechte der Kinder gegen ihre Eltern begründen will, was dem verfassungsrechtlichen Grundrechtsverständnis sowieso zuwiderläuft.

Die Begründung des Kindheitsrechts lehnt sich vielmehr an eine sozialökologische interaktionistische Sichtweise an, die das Aufwachsen von Kindern innerhalb wie außerhalb der Familie als wechselseitige Auseinandersetzung des Individuums mit seiner Umwelt begreift (vgl. Kapitel 4). Das Recht erfüllt hierbei eine wichtige Aufgabe, denn es regelt diese Auseinandersetzung zwischen dem Individuum auf der einen Seite und der "Umwelt", d.h. in diesem Zusammenhang den Eltern, den Institutionen und dem Staat, auf der anderen Seite. Kinderrechte und Elternrechte schließen sich deshalb nicht

* Dieses Kapitel ist von Prof. Dr. Ingo Richter verfaßt worden, der in seiner Funktion als Direktor des Deutschen Jugendinstituts im Wissenschaftlichen Beirat für Familienfragen ständiger Gast ist.

aus, sondern bedingen einander, weil ihnen Elternpflichten und Kindespflichten gegenüber stehen. Eine Familienpolitik als Politik für Kinder setzt ein Verständnis von Kinderrechten voraus, das den Staat und die Gesellschaft zur Gewährleistung von Lebensbedingungen verpflichtet, die sich für die Entwicklung von Kindern im Sinne des soziökologischen interaktionistischen Ansatzes günstig auswirken. Werden solche Lebensbedingungen geschaffen und auch gewährleistet, so können Staat und Gesellschaft von den Kindern und Jugendlichen auch Leistungen und die Übernahme von Verantwortung verlangen, so daß auch insoweit die Wechselseitigkeit von Rechten und Pflichten des Aufwachsens in der Gesellschaft bestimmt.

Ausgangspunkt der neueren Entwicklung der Rechtsstellung von Kindern war und ist das Bürgerliche Gesetzbuch aus dem Jahre 1900, das in § 1 die Rechtsfähigkeit des Menschen von Geburt an festlegte, die Kinder jedoch bis zur Volljährigkeit (damals bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres) unter die elterliche Gewalt (damals die väterliche Gewalt) stellte. Die weitere Rechtentwicklung war insbesondere durch die bildungs- und sozialpolitischen Grundsätze der Weimarer Verfassung und die Verabschiedung des Gesetzes über die religiöse Kindererziehung (1921) sowie des Jugendwohlfahrtsgesetzes (1927) geprägt (zur geschichtlichen Entwicklung im einzelnen Ramm 1990). In der Bundesrepublik änderte sich an dieser Rechtsstellung zunächst nicht sehr viel. Das Grundgesetz regelte die Rechtsstellung von Kindern nicht ausdrücklich. Es war jedoch unbestritten, daß Kinder Träger der Grundrechte des Grundgesetzes sind. Ausdrücklich erwähnt wurden freilich die "unehelichen Kinder", denen durch die Gesetzgebung die gleichen Bedingungen zu schaffen waren wie den ehelichen Kindern (Art. 6 Abs. 5 GG). Das Grundgesetz regelte die Rechtsstellung von Kindern allerdings mittelbar, indem es ihre Pflege und Erziehung als "natürliches Recht der Eltern" und als "die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht" bezeichnete und indem es die Rechte und Pflichten der Erziehungsberechtigten in verschiedenen Beziehungen näher bestimmte, so für den Fall der Trennung der Kinder von der Familie (Art. 6 Abs. 3), für den Fall des schulischen Religionsunterrichtes (Art. 7 Abs. 2) und im Privatschulwesen (Art. 7 Abs. 5).

In der weiteren Entwicklung kam es in der Bundesrepublik dann jedoch - z.T. erst aufgrund von deutlichen Interventionen des Bundesverfassungsgerichts - zu grundlegenden Reformen, nämlich

- zur Gleichberechtigung von Frauen und Männern in der Erziehung durch das Gleichberechtigungsgesetz von 1957
- zur Gleichstellung der nichtehelichen und der ehelichen Kinder durch das Nichtehelichengesetz von 1969,
- zur Senkung des Volljährigkeitsalters und des Wahlalters im Jahre 1974
- zur Einführung des Einigungsgrundsatzes bei der Ausübung der elterlichen Sorge durch das Sorgerechtsgesetz von 1979.

Darüberhinaus wurde in der Bundesrepublik eine Vielzahl von Gesetzen verabschiedet, die die Rechtsstellung von Kindern und Jugendlichen im Bildungswesen, im Arbeitsverhältnis, im Sozialwesen, in der Öffentlichkeit und im Strafverfahren regelten (s.u. Abschnitt 1).

In den Verfassungen der DDR von 1949 und 1968 war die Gleichberechtigung von Mann und Frau sowie die Gleichstellung der nichtehelichen und der ehelichen Kinder gewährleistet. Die Verfassungen enthielten darüberhinaus mehrere Regelungen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen und ein Recht auf Bildung. Das Verhältnis zwischen Eltern und Kindern wurde durch das Familiengesetzbuch von 1965, das Jugendrecht durch drei Jugendgesetze von 1950, 1964 und 1974 geregelt, und das Bildungswesen durch das Gesetz über das einheitliche sozialistische Bildungssystem von 1965. Die Wirklichkeit des Lebens von Kindern und Jugendlichen sowie ihrer Familien spiegelte sich jedoch nicht so sehr in Verfassung und Gesetz, denen im Sozialismus nicht dieselbe Bedeutung zukam wie in den westlichen Gesellschaften (Bundesministerium 1994).

Der Einigungsvertrag von 1990 führte im wesentlichen das Recht der alten Bundesrepublik im Beitrittsgebiet ein, eröffnete den Neuen Bundesländern jedoch in ihren Kompetenzbereichen gewisse eigene Gestaltungsmöglichkeiten, von denen insbesondere im Bildungswesen und im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe durchaus auch Gebrauch gemacht wurde. Die seitherige Rechtsentwicklung im vereinigten Deutschland wurde jedoch vor allem durch bundeseinheitliche Reformen bestimmt, nämlich durch

3.1 Die Rechtsstellung von Kindern in verschiedenen Handlungsbereichen

3.1.1 Familie

Die Rechtsstellung der Kinder in der Familie wird durch das Kindschaftsrecht des Bürgerlichen Gesetzbuches im verfassungsrechtlichen Rahmen des Grundgesetzes geregelt. Dieser verfassungsrechtliche Rahmen wird bestimmt durch

- die Grundrechte der Kinder, insbesondere durch das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG),
- das Elternrecht (Art. 6 Abs. 2 GG).

Die Grundrechte der Kinder und der Eltern sind grundsätzlich und in erster Linie Abwehrrechte gegen staatliche Eingriffe in die Familie. Die Grundrechte der Kinder sind keine Rechte gegen ihre Eltern, und die Grundrechte der Eltern sind keine Rechte auf Herrschaft über ihre Kinder. Die Grundrechte der Kinder werden kraft des Elternrechts grundsätzlich für die Kinder durch die Eltern ausgeübt, solange sie minderjährig sind. Die Ausübung des Elternrechts dient insoweit dem Wohl des Kindes (BVerfGE 24, 119, 143 - Freikörperkultur). Das Elternrecht gibt den Eltern als Erziehungsberechtigten aber auch das Recht, ihre eigenen Erziehungsvorstellungen zu verwirklichen, insoweit dient das Elternrecht auch den eigenen Interessen der Eltern (BVerfGE 60, 79 - Behinderte Eltern). Die Grundrechte sind aber nicht nur subjektive Rechte, sondern enthalten auch objektives Recht, das der Staat im Kindschaftsrecht des BGB konkretisiert. Die "staatliche Gemeinschaft" wacht nach Art. 6 Abs. 2 GG über die Ausübung des Elternrechts (sog. Staatliches Wächteramt).

Der Gesetzgeber des BGB hat die elterliche Sorge für das minderjährige Kind dem Vater und der Mutter gemeinsam anvertraut (§§ 1626 f. BGB). Das Recht der elterlichen Sorge beruht auf zwei Grundsätzen, dem Verantwortungsgrundsatz und dem Einigungsgrundsatz. Kraft des Verantwortungsgrundsatzes umfaßt das elterliche Sorgerecht das Recht und die Pflicht, das Kind zu pflegen, zu erziehen, zu beaufsichtigen und seinen Aufenthalt zu bestimmen (Personensorge) sowie das Vermögen des Kindes zu verwalten (Vermögenssorge) und das Kind in allen Angelegenheiten zu vertreten, d.h. für das Kind Entscheidungen zu treffen. Kraft des Einigungsgrundsatzes besprechen die Eltern Fragen der elterlichen Sorge mit dem Kind und streben Einvernehmen an (§ 1626 Abs. 2 BGB), und zwar insbesondere in Angele-

- die Verabschiedung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes im Jahre 1990 und
- die Reform des Jugendstrafrechts und des Jugendstrafverfahrensrechtes ebenfalls im Jahr 1990.

Eine erneute grundlegende Reform des Kindschaftsrechts wurde im September 1997 vom Deutschen Bundestag verabschiedet.

In jüngster Zeit gerät auch in Deutschland die Rechtsstellung von Kindern nach internationalem Recht stärker in den Blickpunkt. Dabei ist jedoch zu unterscheiden: Soweit das Internationale Recht unmittelbar Rechte und Pflichten für die Bürger der Staaten begründet, wie z.B. die Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften beziehungsweise der Europäischen Union oder die Europäische Menschenrechtskonvention, gelten diese Rechte und Pflichten für alle Bürger, also auch für Kinder. Das gilt z.B. für die Unionsbürgerschaft nach Art. 8 EU-Vertrag oder für Art. 2 des Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention von 1952. Soweit das internationale Recht jedoch nur Rechte und Pflichten für die Staaten und nicht für die Bürger begründet, wie z.B. bei dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 und insbesondere bei der UN-Konvention über die Rechte des Kindes von 1989, werden auch für die Kinder konkrete Rechte und Pflichten unmittelbar durch das internationale Recht nicht begründet, sondern erst durch die Umsetzung des internationalen Rechts in nationales Recht durch die zuständigen nationalen Gesetzgebungsorgane. Dies wird in der öffentlichen Diskussion häufig verkannt.

Das folgende Kapitel entwickelt den Entwurf eines Kindheitsrechts nun in drei Schritten:

- in einem ersten Schritt wird die durch die genannten Gesetze entstandene heutige Rechtslage knapp umrissen (Abschnitt 3.1);
- in einem zweiten Schritt werden mögliche Begründungen für ein Kindheitsrecht skizziert, die in den Entwurf eines Kindheitsrechts als Recht einer Lebensphase einmünden (Abschnitt 3.2);
- in einem dritten Schritt wird dieses Kindheitsrecht dann in verschiedenen Sphären (Familie, Kinderbetreuung und Schule, Ausbildung und Arbeit, Öffentlichkeit, Rechtsverkehr) im Hinblick auf konkrete rechtliche Folgen entfaltet (Abschnitt 3.3).

genheiten der Ausbildung und des Berufes, wobei Eignung und Neigung des Kindes Berücksichtigung finden sollen (§ 1631a BGB). Können sich die Eltern über die Ausübung der elterlichen Sorge nicht einigen, so entscheidet letztlich das Vormundschaftsgericht; wird durch die Ausübung der elterlichen Sorge das Wohl des Kindes gefährdet, so entscheidet ebenfalls das Vormundschaftsgericht, bis hin zum Entzug des elterlichen Sorgerechts (§ 1666 BGB).

Handelt es sich nicht um eine bestehende Familie, bei der die leiblichen Eltern das Sorgerecht gemeinsam ausüben, sieht das Kindschaftsrecht die folgenden Regelungen vor:

- Bei Trennung oder Scheidung der Eltern das elterliche Sorgerecht beider oder - auf Antrag nach einer entsprechenden Entscheidung des Familiengerichts auch eines Elternteils (§§ 1671 f. BGB).
- Bei Wiederheirat nach Scheidung das Sorgerecht der leiblichen Eltern bzw. desjenigen, dem das Sorgerecht nach der Scheidung durch das Familiengericht zugesprochen wurde (§ 1671 BGB).
- Bei nichtehelicher Geburt das elterliche Sorgerecht der Mutter bzw. mit Zustimmung der Mutter das gemeinsame Sorgerecht (§§ 1705 ff. BGB).
- Bei Legitimation eines nichtehelichen Kindes durch die Ehe von Vater und Mutter das elterliche Sorgerecht dieser beiden oder bei Ehelichkeitserklärung eines nichtehelichen Kindes durch den Vater das elterliche Sorgerecht des Vaters (§§ 1719 ff., 1723 ff. BGB).
- Bei Adoption das elterliche Sorgerecht des bzw. der Adoptierenden (§§ 1741 ff. BGB).
- Bei Pflegschaft die durch die Pflegschaft eingeschränkte elterliche Sorge der leiblichen Eltern (§ 1630 Abs. 3).

Im Falle des gemeinsamen Sorgerechts kann bei Trennung oder Scheidung bzw. bei Nichtehelichkeit die tatsächliche Ausübung des Sorgerechts auch einem Elternteil überlassen werden.

Demjenigen Elternteil, dem die Personensorge für das Kind entweder gar nicht zusteht oder dessen Personensorge eingeschränkt ist, kommt ein Umgangsrecht mit dem Kind zu (§§ 1634, 1711 BGB). Können sich die Eltern über die Ausübung des Umgangsrechts nicht einigen, regelt das Familiengericht das Vormundschaftsgericht dieses u.U. bis in alle Einzelheiten.

Zur elterlichen Sorge für das Kind gehört auch die Unterhaltsverpflichtung. Bei Trennung und Scheidung bleibt der nicht-sorgeberechtigte Teil zur Unterhaltsleistung verpflichtet, und zwar auch im Falle der Wiederheirat nach Scheidung. Diese Unterhaltsverpflichtung ist in der Regel durch eine regelmäßige Geldzahlung zu erfüllen. Neben der sich aus dem Sorgerecht ergebenden Verantwortung der Eltern für das Kind steht also eine finanzielle Verantwortung, die durch die Trennung der Ehepartner sowie durch die Scheidung der Ehe nicht aufgehoben wird, sondern die grundsätzlich bestehen bleibt. Auch der nicht-eheliche Vater, dem ein elterliches Sorgerecht nach der bisherigen Rechtslage nicht zustand, ist zu einer Unterhaltsleistung verpflichtet, und zwar unabhängig davon, ob er das Umgangsrecht eingeräumt erhält oder nicht.

3.1.2 Kinderbetreuung, Schule, Ausbildung und Arbeit

Kinder haben ein Recht auf Förderung ihrer Entwicklung und auf Erziehung zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten (§1 Abs. 1 KJHG). Sie haben einen Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz und auf Zugang zu Kinderkrippen und Kindertagesstätten sowie zu einem Tagespflegeplatz im Rahmen eines bedarfsgerechten Ausbaus (§ 24 KJHG). Der Ausbau erfolgt im Rahmen der Zusammenarbeit öffentlicher und freier Träger, wobei das Subsidiaritätsprinzip zugunsten der freien Träger spricht, und unter Berücksichtigung der Wunsch- und Wahlrechte der Kinder bzw. ihrer Eltern (§§ 5 f., 8 KJHG). In der Kinderbetreuung müssen die Grundrichtungen der Erziehung, die Fähigkeiten und Bedürfnisse der Kinder sowie die Unterschiede von Jungen und Mädchen berücksichtigt werden (§ 9 KJHG).

Das Grundrecht auf Bildung wird aus dem Grundgesetz abgeleitet und im Landesverfassungs- und -schulrecht z.T. bestätigt. Das Elternrecht des Grundgesetzes bezieht sich nicht nur auf die Familie, sondern auch auf die Schule; es wird im Landesverfassungs- und -schulrecht konkretisiert. Eltern und Kinder haben kein schrankenloses Grundrecht auf eine Bildung ihrer Wahl, sondern ein Recht auf eine schulische Grundbildung, auf die Wahl zwischen verschiedenen Bildungsgängen, auf die Berücksichtigung von Begabung und Interesse sowie auf Mitbestimmung. Die Begründung einer Schulpflicht sowie einer Schulbesuchspflicht ist verfassungsrechtlich zulässig und wird durch die Landesgesetze in ihrem Ausmaß bestimmt und inhaltlich konkretisiert. Der Staat hat nach Art. 7 Abs. 1 GG im Schulbereich ein eigenes staatliches Erziehungsrecht, das gleichberechtigt neben dem elterlichen Erziehungsrecht steht. Beide bedürfen des Ausgleichs durch die Schulpflicht und -verwaltung. Da der Schulbesuch die Grundrechte der Kinder und Eltern berührt, bedürfen alle wesentlichen Fragen einer gesetzlichen

Regelung (sog. Wesentlichkeitstheorie), die aufgrund der Kompetenzordnung des Grundgesetzes durch die Landesgesetzgeber erfolgt. Rechtlich muß grundsätzlich zwischen dem öffentlichen und dem privaten Schulwesen unterschieden werden. Das Recht, private Schulen zu gründen, zu unterhalten und zu besuchen, ist nach Art. 7 Abs. 4 GG ein Grundrecht. Der Staat muß die Existenz eines Privatschulwesens (auch finanziell) gewährleisten.

Die öffentliche Schule wurde traditionell als unselbständige Anstalt des öffentlichen Rechts bezeichnet. Aufgrund der "Wesentlichkeitstheorie" regeln die Landesschulgesetze heute jedoch die Rechtsstellung der Schülerinnen und Schüler in der Schule im einzelnen, z.B. die Leistungsbewertung. Die Schulgesetze der Länder haben darüber hinaus Organisation und Verfahren der Schule durch ein Schulverfassungsrecht geregelt, das Schüler, Eltern und Lehrer an schulischen Entscheidungen beteiligt. Neuere Schulgesetze gewähren den Schulen eine gewisse Selbständigkeit ("Autonomie"). Durch diese Entwicklung ändert sich die Rechtsnatur der Schule langsam in Richtung auf eine öffentlich rechtliche Körperschaft.

Mit Zustimmung der Eltern können Jugendliche in Ausbildungsverhältnisse eintreten, für die das Bundesberufsbildungsgesetz gilt. Das Berufsausbildungsverhältnis richtet sich nach dem Arbeitsrecht, soweit das BBiG keine besonderen Regelungen vorsieht. Der Ausbildungsvertrag regelt die Rechte und Pflichten von Auszubildenden und Ausbildenden nach Maßgabe des BBiG. Das Gesetz sieht darüber hinaus ein Instrumentarium zur Kontrolle der Ausbildungseignung von Ausbildern und Ausbildungsstätten durch die Kammern vor und regelt das ebenfalls in den Händen der Kammern liegende Prüfungswesen. Aufgrund einer elterlichen Ermächtigung können Kinder und Jugendliche in Arbeitsverhältnisse eintreten; sie besitzen im Rahmen solcher Arbeitsverhältnisse die Geschäftsfähigkeit (§ 113 BGB). Ihr Schutz bestimmt sich nach dem Jugendarbeitsschutzgesetz. Dessen Regelungen haben durch die Verlängerung der Ausbildungszeiten und die Vorverlegung der Volljährigkeit jedoch an Bedeutung verloren.

Zwischen dem Jugendarbeitsschutzrecht und dem Berufsbildungsrecht sowie zwischen dem Berufsbildungsrecht und dem Berufsschulrecht kann es zu Spannungsverhältnissen kommen.

3.1.3 Öffentlichkeit

Kinder und Jugendliche besitzen weder das aktive noch das passive Wahlrecht (Art. 38 Abs. 2 GG). Es gibt aber Ausnahmen im Betriebsverfassungs- und Personalvertretungsrecht, im Schulverfassungsrecht und neuerdings im kommunalen Wahlrecht. Die allgemeine Vorverlegung des Wahlalters und/oder die Einführung eines sogenannten Familienwahlrechts werden diskutiert. Die Ausübung der sog. politischen Grundrechte, insbesondere Meinungs-, Presse-, Vereins- und Versammlungsfreiheit, hängt an sich bei Kindern und Jugendlichen von der Einwilligung der Eltern ab; es hat sich jedoch eine alters- und einsichtsabhängige differenzierende Sichtweise durchgesetzt.

Die sog. Religionsmündigkeit tritt nach dem Gesetz über die religiöse Kindererziehung von 1921 abgestuft mit der Vollendung des 12. bzw. des 14. Lebensjahres ein, d.h. ab 12 dürfen die Eltern die Religionszugehörigkeit des Kindes nicht gegen dessen Willen ändern, ab 14 entscheiden die Kinder selbständig.

Die beiden Jugendschutzgesetze, die Aufenthalt, Kommunikation und Konsum in der Öffentlichkeit regeln (Gesetz zum Schutz der Jugend in der Öffentlichkeit sowie Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften), gehen von einem präventivpolizeilichen Ansatz aus, d.h. sie sollen der Abwehr von Gefahren, die Kindern und Jugendlichen drohen, dienen ("unmittelbare Gefahr für ihr körperliches, geistiges oder sittliches Wohl" - JÖSchG, "sittliche Gefährdung" - GJS). Die Gesetze bestimmen in diesem Sinne gefährliche Orte, z.B. Gaststätten, und Produkte, z.B. Schriften und Videos, sowie gefährliche Kommunikations- und Konsumarten (z.B. Kino, Disco bzw. Trinken, Rauchen). Die Gesetze sehen bestimmte Organisations- und Verfahrensformen vor (z.B. Bundesprüfstelle, z.B. Werbungsverbot).

3.1.4 Rechtsverkehr

Kinder besitzen nach § 1 BGB von der Vollendung der Geburt an Rechtsfähigkeit, d.h. sie sind Träger der subjektiven Rechte, und zwar auch der Grundrechte (s.o.). Die rechtliche Handlungsfähigkeit erlangen sie nach § 2 BGB jedoch erst mit der Vollendung des 18. Lebensjahres (Volljährigkeit). Soweit ihnen durch Gesetz die Handlungsfähigkeit nicht ausnahmsweise vor der Vollendung des 18. Lebensjahres eingeräumt ist, bedürfen sie im Rechtsverkehr einer Vertretung. Die Vertretung der minderjährigen Kinder und Jugendlichen im Rechtsverkehr obliegt den Eltern (§ 1629 BGB), d.h. grundsätzlich können nur die Eltern Rechte und Pflichten für die Kinder und Ju-

gendlichen begründen. Die Eltern dürfen jedoch nicht unbegrenzt Verpflichtungen für ihre Kinder begründen und bedürfen deshalb für bestimmte Geschäfte der Genehmigung des Vormundschaftsgerichtes. Vom 7. Lebensjahr ab besitzen Kinder die beschränkte Geschäftsfähigkeit (§ 107 BGB), d.h. die von ihnen abgeschlossenen Geschäfte bedürfen für ihre Wirksamkeit der vorgängigen Einwilligung oder der nachträglichen Genehmigung des gesetzlichen Vertreters. Einer solchen Einwilligung bedarf es nicht bei den üblichen Geschäften im Rahmen selbständiger oder unselbständiger Arbeit oder bei Mitteln, die Kindern und Jugendlichen zur Verfügung stehen ("Taschengeld", § 110 BGB). Die Stellung der Kinder und Jugendlichen im gerichtlichen Verfahren entspricht derjenigen im Rechtsverkehr. Das Verfahrensrecht sieht in verschiedenen Verfahrensarten die persönliche Anhörung von Kindern und Jugendlichen vor, so nach § 50 b Gesetz über die Freiwillige Gerichtsbarkeit im Sorgerechtsverfahren (ab 14 obligatorisch).

Bei Rechtsverletzungen sind Kinder bis zur Vollendung des 7. Lebensjahres in zivilrechtlicher Hinsicht nicht verantwortlich, bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres nur bei mangelnder Einsichtsfähigkeit (§ 828 Abs. 2 BGB); bei Verletzung der Aufsichtspflicht können die Eltern schadensersatzpflichtig sein (§ 832 BGB).

In strafrechtlicher Hinsicht sind Kinder bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres nicht verantwortlich (strafunmündig). Für Jugendliche und Heranwachsende (14 - 18, 18 - 21) gilt ein besonderes Jugendstrafrecht sowie ein besonderes Jugendstrafverfahrensrecht nach Maßgabe des Jugendgerichtsgesetzes. Das Jugendstrafrecht sieht besondere Sanktionen vor, die das Erwachsenenstrafrecht in dieser Form nicht kennt, nämlich Erziehungsmaßnahmen (Weisungen, Hilfen zur Erziehung nach KJHG), Zuchtmittel (Verwarnung, Auflagen, Jugendarrest) und Jugendstrafe (§§ 9 - 18 JGG); diese Sanktionen werden von der Vorstellung "Erziehung durch Strafe" beherrscht. Die Organisation der Jugendgerichte und das Jugendgerichtsverfahren einschließlich der Vollstreckung von Jugendarrest und Jugendstrafe sollen ebenso wie die Sanktionierung der Spezialprävention dienen, einem Leben in der Gesellschaft ohne Rechtsverletzungen also. Das Jugendstrafrecht gilt für Jugendliche. Für Heranwachsende gilt es, wenn diese in ihrer Entwicklung Jugendlichen gleichzustellen sind oder wenn es sich um eine typische Jugendverfehlung handelt. Das JGG stellt eine enge Verbindung zwischen Jugendstrafrecht und Jugendhilferecht her; das gilt sowohl für die Sanktionen wie für Organisation und Verfahren (z.B. Jugendgerichtshilfe).

Bei den Sozialversicherungsleistungen sind Kinder z.T. unmittelbar einbezogen (Krankenversicherung, Waisenrente), z.T. mittelbar, nämlich dann, wenn die Lohnersatzleistungen den Familienunterhalt gewährleisten sollen. Famili-

enbezogene Sozialleistungen, wie z.B. Kindergeld, Erziehungsgeld, erhalten nicht die Kinder, sondern die Eltern; die steuerliche Berücksichtigung von Familienleistungen erfolgt ebenfalls beim Elterneinkommen (hierzu BVerfGE 43, 108 - Kinderfreibeträge I, 82, 60 - Familienexistenzminimum; 89, 346 - Kinderfreibeträge II). Bei den Sozialleistungen zugunsten von Kindern und Jugendlichen handelt es sich entweder um generelle monetäre Transferleistungen wie z.B. bei der Ausbildungsförderung, auf die die auszubildenden Kinder und Jugendlichen einen Anspruch haben, oder um individuelle monetäre und nichtmonetäre Leistungen, die den Eltern oder den Kindern und Jugendlichen zustehen. Das Sozialgesetzbuch I legt die sozialrechtliche Handlungsfähigkeit auf die Vollendung des 15. Lebensjahres fest, d.h. ab 15 können Jugendliche selbst Sozialhilfeleistungen beantragen und erhalten. Die Gewährung sog. sozialer Rechte im Sozialgesetzbuch, z.B. das Recht auf Kinder- und Jugendhilfe nach § 8 SGB I oder das Recht auf Erziehung nach § 1 KJHG, bedeuten noch nicht die Einräumung konkreter rechtlicher Ansprüche. Rechtsansprüche auf Leistungen nach dem KJHG bestehen nämlich nur, wenn Voraussetzung und Inhalt der Leistung im Gesetz bestimmt sind und wenn den Leistungsträgern ein Ermessen im Gesetz nicht eingeräumt ist (§§ 2 Abs. 1 u. 38 SGB I).

3.2 Begründungen für die Rechtsstellung von Kindern

Die Rechtsstellung von Kindern ist vielfach kritisiert worden, und zwar aus der Sicht der Eltern, aus der Sicht von Staat und Gesellschaft sowie aus der Sicht der Kinder. Die Kritik hat zu mehreren grundlegenden Reformen geführt, die das heutige Recht geprägt haben (s.o.). In jüngster Zeit meldet sich nun erneut eine Kritik an der Rechtsstellung von Kindern, die für sich in Anspruch nimmt, aus der Sicht von Kindern zu sprechen und die für die Kinder eine erneute Reform fordert. Die Ansätze dieser Kritik sollen in diesem Abschnitt aufgegriffen und diskutiert werden. Die Frage, ob es überhaupt eine "Sicht des Kindes" gibt, ob diejenigen, die sich auf die "Sicht des Kindes" berufen, eine solche Sicht einnehmen und wie eine solche Sicht überhaupt festgestellt werden kann, soll hier offen bleiben (vgl. Breidenstein - Kelle 1995). Die Ansätze der Kritik aus der Sicht des Kindes sollen hier zunächst vorgestellt und diskutiert werden, nämlich

- die wachsende Mündigkeit,
- das Wohl des Kindes,
- die Kinderrechtsbewegung.

Diese Ansätze sind zum Teil in die Reform der Rechtsstellung des Kindes bereits eingegangen und bestimmen insoweit das geltende Recht. Sie bleiben dennoch kritische Ansätze, die auch weiterhin wie ein "Stachel im Fleisch" weiterwirken. Leitende Fragestellungen sind dabei nicht, ob die in den Ansätzen enthaltene Kritik berechtigt ist und ob diese Ansätze für das Recht bedeutsam sind - letzteres ist unstreitig -, sondern ob sie dazu geeignet sind, ein Recht der Kindheit umfassend zu begründen. Diese Frage wird verneint werden. Statt dessen soll im letzten Unterabschnitt versucht werden, ein Kindheitsrecht auf eine andere Grundlage zu stellen, die mit dem Begriff "Recht einer Lebensphase" umschrieben werden wird. Die Erörterung der Begründung für ein Kindheitsrecht "aus der Sicht des Kindes" bedeutet nun aber nicht, daß das Elternrecht vernachlässigt oder zurückgedrängt werden soll (grundsätzlich zum Elternrecht s. Böckenförde 1980), oder daß die Interessen von Staat und Gesellschaft am Aufwachsen der jeweils nächsten Generation unberücksichtigt bleiben (grundsätzlich neu bestimmt von Jean d'Heur 1993). Die sozialökologische interaktionistische Sichtweise bewirkt vielmehr, daß beides, die Rechte der Eltern und Interessen von Staat und Gesellschaft, Bestandteil der Begründung eines Kindheitsrechts als "Recht einer Lebensphase" werden. Zunächst aber werden nun die genannten drei Begründungen für ein Kindheitsrecht dargestellt und kritisch gewürdigt.

3.2.1 Die wachsende Mündigkeit

Der Mensch wird mit der Vollendung der Geburt rechtsfähig und mit der Vollendung des 18. Lebensjahres volljährig oder "mündig", wie man früher sagte. Der Ansatz der "wachsenden" Mündigkeit besagt, daß Kinder und Jugendliche in diesen 18 Jahren, solange sie also noch minderjährig sind, die rechtliche Handlungs- und Verantwortungsfähigkeit, d.h. die Fähigkeit selbständig Rechte und Pflichten zu begründen und wahrzunehmen sowie für ihre Erfüllung Verantwortung zu tragen, nach und nach zuwächst, und zwar nach Maßgabe ihrer Reife. Der Ansatz stammt aus dem Verfassungsrecht, wo er als Lehre von der wachsenden Grundrechtsmündigkeit begründet wurde (Stein 1967), sich letztlich insbesondere in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts jedoch nicht durchsetzen konnte. Als Modell hierfür diente das Gesetz über die religiöse Kindererziehung von 1921, das die Grundrechtsmündigkeit für die Religionsfreiheit auf die Vollendung des 12. bzw. des 14. Lebensjahres festlegte. Die Verallgemeinerung dieses Modells für die Grundrechte würde bedeuten, daß Kinder und Jugendliche ihre Grundrechte selbständig entweder individuell nach Maßgabe ihrer Reife wahrnehmen können oder daß der Gesetzgeber für die Grundrechte je spezifische Altersstufen festlegt (Grundsatz der wachsenden Grundrechtsmündigkeit).

Der einfache Gesetzgeber hat jedoch das Modell der wachsenden Grundrechtsmündigkeit nicht nur im Gesetz über die religiöse Kindererziehung von 1921, sondern in zahlreichen weiteren Gesetzen angewandt und konkretisiert. (vgl. die zu einigen Strukturelementen nützliche, ins einzelne gehenden Übersichten bei Ramm 1990, S. 13 sowie neuestens Proksch 1996, S. 473). Dabei folgt der Gesetzgeber zum Teil dem Modell der Altersstufenfestsetzung, wie z.B. bei der Geschäftsfähigkeit (§ 104 BGB), und zum Teil dem Modell einer Verbindung von Altersstufenfestsetzung mit individueller Reife, wie z.B. bei der Deliktsfähigkeit (§ 828 Abs. 2 BGB) oder der strafrechtlichen Verantwortlichkeit Heranwachsender (§ 105 JGG). Die Übersichten über die Altersstufen im Recht (s.o.) zeigen eine Entwicklung zu einer immer differenzierteren Regelung einer gesetzenspezifischen Handlungs- und Verantwortungsfähigkeit, und zwar in der typischen Verbindung von Altersstufenregelung mit individueller Reife. Eine folgerichtige Weiterentwicklung dieses Ansatzes führt zum folgenden Vorschlag: Jedes Gesetz bestimmt, von welcher Altersstufe ab, gegebenenfalls unter der Voraussetzung individueller Reife, die in dem Gesetz vorgesehenen Rechte von Kindern und Jugendlichen wahrgenommen werden können und unter welchen alters- und reifespezifischen Voraussetzungen sie die Verantwortung für die Erfüllung der in dem Gesetz vorgesehenen Pflichten zu tragen haben (Grundsatz der speziellen gesetzlichen Regelung der wachsenden Mündigkeit).

Unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten ist dieser Grundsatz nicht zu beanstanden, da das Grundgesetz keine Regelungen für die rechtliche Handlungs- und Verantwortungsfähigkeit Minderjähriger getroffen hat. Zwar wird das Elternrecht des Art. 6 Abs. 2 GG durch solche Regelungen eingeschränkt, doch der Gesetzgeber hat die Aufgabe, den Umfang des Elternrechts inhaltlich wie altersspezifisch zu konkretisieren. Einzelne Regelungen könnten sich dabei allerdings als verfassungswidrig erweisen.

Unter psychologischen, soziologischen und rechtspolitischen Gesichtspunkten ist der Grundsatz der speziellen gesetzlichen Regelung der wachsenden Mündigkeit jedoch zu kritisieren, und er sollte deshalb nicht als der grundlegende wissenschaftliche Ansatz zur Begründung einer Familienpolitik für Kinder herangezogen werden.

- (1) Dem Ansatz der wachsenden Mündigkeit liegt eine endogenistische Theorie zugrunde (Montada 1995, vgl. Kap. 4), die Entwicklung als einen biologisch determinierten Wachstums- und Reifungsprozeß versteht. So wurde z.B. die Herabsetzung des Volljährigkeitsalters von 21 auf 18 Jahre 1974 mit der damals viel vertretenen Akzelerationsthese begründet (BT-Drs. VII/3450-Vorblatt). Unter psychologischen Gesichtspunkten ist dem Ansatz zweierlei entgegenzuhalten, nämlich erstens, daß Entwicklung ein

Prozeß ist, der durch exogene, d. h. umweltbezogene Faktoren und durch die aktive Selbstgestaltung des Individuums mitbestimmt wird (so das integrative Modell von Schneewind/Pekran, Kap. 4), und zweitens, daß Wachstums- und Reifungsprozesse individuell variieren und daß es deshalb z.B. eine Geschäfts- und Deliktsfähigkeit sowie eine Strafmündigkeit auf der Grundlage einer alterspezifischen Reife nicht geben kann. Der Gesetzgeber hat aus dieser Einsicht heraus im Falle der Deliktsfähigkeit und der Strafmündigkeit die Festlegung der Altersgrenzen durch die Voraussetzung individueller Reife ergänzt (s.o. Abschnitt 3.2.1).

(2) Bei der gesetzlichen Festlegung von Altersstufen für die rechtliche Handlungs- und Verantwortungsfähigkeit auf der Grundlage von stufenspezifischen Wachstums- und Reifungsprozessen handelt es sich im Grunde um generalisierende Vermutungen über solche Prozesse. Aufgrund solcher Annahmen werden Kindern und Jugendlichen Spielräume für selbständiges Handeln eröffnet, und sie können dementsprechend für die Folgen ihres Handelns zur Verantwortung gezogen werden. Der Gesetzgeber leistet damit einen wesentlichen Beitrag zur Konstituierung der Lebensphasen (Kindheit/Jugend), die jedoch nicht durch Wachstums- und Reifungsprozesse, sondern durch politische Entscheidungen in der sozialen Wirklichkeit begründet werden. Durch die Berufung auf angebliche Wachstums- und Reifungsprozesse vermeidet der Gesetzgeber nicht nur die Individualisierung, sondern auch die sozialstrukturelle Differenzierung, z. B. nach Milieu, Region, Geschlecht, Herkunft u.a.m. Auch unter soziologischen Gesichtspunkten hält deshalb der Ansatz der wachsenden Mündigkeit der Kritik nicht stand (Abels 1993).

(3) Mündigkeit und Unmündigkeit schließen einander aus; das gilt auch für den Begriff der Teilunmündigkeit. Kinder und Jugendliche sind entweder in allgemeinen oder in besonderen Angelegenheiten mündig, dann entscheiden sie und nicht die Eltern, oder sie sind unmündig, dann entscheiden letztlich die Inhaber des elterlichen Sorgerechts. Zur Begründung einer Familienpolitik für Kinder ist ein solcher Ansatz aus rechtspolitischen Gründen ungeeignet, weil er von einem Gegensatz von Elternrechten und Kinderrechten ausgeht und eine zunehmende Verdrängung der Elternrechte durch Kinderrechte suggeriert (Ramm 1990). Angesichts der sozialen Wirklichkeit des familialen Zusammenlebens und der Differenzierung familialer Lebensformen kommt es vielmehr auf die Begründung eines Rechts der Kindheit innerhalb eines Rechts der Familie sowie der anderen sozialen Institutionen an.

Es kommt hinzu, daß der Grundsatz der wachsenden Grundrechtsmündigkeit im Grundgesetz selbst keine Grundlage findet und daß der Grund-

satz der speziellen gesetzlichen Regelung der wachsenden Mündigkeit aus rechtsstaatlichen Gründen abzulehnen ist, denn das Recht muß einer weiteren Differenzierung der Altersstufen eine begründbare Zusammenfassung und/oder handhabbare Generalklausel entgegensetzen.

3.2.2 Das Wohl des Kindes

Der Begriff des Kindeswohls hat sich zu einem Schlüsselbegriff der familienpolitischen Diskussion entwickelt (vgl. Kap. 1). Im Recht erfüllt der Begriff sehr unterschiedliche Funktionen (grundlegend Coester 1983). Ursprünglich diente der Begriff zur Begründung von Einschränkungen des Elternrechts. Nach Art. 6 Abs. 2 GG sind Pflege und Erziehung der Kinder das natürliche Recht der Eltern; d.h. die Eltern bestimmen aufgrund ihres verfassungsrechtlichen Elternrechts, was das Wohl des Kindes ist. Es besteht ein sog. Definitionsverbot, d.h. dem Staat ist die positive inhaltliche Bestimmung des Kindeswohls grundsätzlich untersagt. Eine positive inhaltliche Bestimmung des Kindeswohls durch den Staat setzt vielmehr eine Begrenzung oder einen Entzug des elterlichen Sorgerechts voraus. Die Grenze der elterlichen Definitionsmacht ist nach Art. 6 Abs. 3 GG in Verbindung mit § 1666 BGB die Gefährdung des Kindeswohls, die vom Verschluden unabhängig allein auf objektive Gesichtspunkte abstellt. Der Begriff hat in diesem Zusammenhang eine begrenzte, eine rein negative Funktion. Es geht nicht darum, das Kind deswohl positiv inhaltlich zu bestimmen, sondern im Einzelfall die Ausübung der elterlichen Sorge rein negativ im Hinblick auf eine mögliche Gefährdung des Kindeswohls zu prüfen. Herr des Verfahrens ist das Vormundschaftsgericht, das das Verfahrensrecht der freiwilligen Gerichtsbarkeit anwendet. Dem Jugendamt kommt in diesem Verfahren eine rechtlich geregelte Stellung zu (§ 49 FGG). Sachverständige können hinzugezogen werden (§ 15 FGG i.V.m. § 402 ZPO). Eltern und Kinder werden angehört (§§ 50 a und b FGG). Das Vormundschaftsgericht nutzt für seine Entscheidung neben den Aussagen von Antragsteller und Antragsgegner auch die Aussagen des Kindes, und es kann Feststellungen wissenschaftlichen und/oder praktischen Sachverstandes nutzen.

Die Bedeutung des Begriffes ist jedoch über diese rein negativ begrenzende Funktion hinausgewachsen. Die Ausübung der elterlichen Sorge durch die Eltern wird in § 1627 BGB inhaltlich an das Wohl des Kindes gebunden. Die inhaltliche Ausfüllung des Begriffes bleibt jedoch auch in diesem Falle den Eltern selbst vorbehalten, die entscheiden, was dem Wohl ihrer Kinder dient und was nicht. Das Primat der Eltern bei der inhaltlichen Bestimmung des Kindeswohls im negativen wie im positiven Sinne ist durch das Bundesver-

fassungsgericht immer wieder hervorgehoben worden (BVerfGE 60, 71 - Behinderte Eltern).

Neben die Ausübung des elterlichen Sorgerechts begründende und begrenzende Funktion des Begriffes ist in den 70er Jahren die zuordnende Funktion des Begriffes bei Trennung und Scheidung an die Stelle einer Entscheidung nach Maßgabe der Scheidungsschuld getreten.

Im Falle von Trennung und Scheidung der Eltern sind Zuordnungsentscheidungen über die Ausübung des elterlichen Sorgerechts erforderlich, wenn bei Scheidung oder Trennung das Sorgerecht einem Elternteil übertragen werden soll (§§ 1671 f. BGB). Werden solche Zuordnungsentscheidungen gefällt, oder sieht der Gesetzgeber - wie im Fall nichtehelicher Kinder - eine bestimmte Zuordnung vor, so ist über die Ausübung der aus der Zuordnung folgenden Rechte zu entscheiden, z.B. über die Umgangsrechte des nicht-sorgeberechtigten Elternteils (§§ 1634, 1711 BGB). Die Entscheidungen sollen sich nach dem Kindeswohl richten, d.h. es soll diejenige Entscheidung getroffen werden, die am besten geeignet erscheint, das Kindeswohl zu gewährleisten. Hierfür ist eine Prognose der kindlichen Entwicklung unter besonderer Berücksichtigung des Einflusses bestimmter personeller Konstellationen erforderlich. Herr des Verfahrens ist in diesem Fall das Familiengericht. Die Entscheidungen des Familiengerichts stützen sich auf dieselben Quellen wie diejenigen des Vormundschaftsgerichts (s.o.).

Die Entwicklung des Begriffes "Wohl des Kindes" als Schlüsselbegriff machte jedoch nicht im Familienrecht halt; der Begriff hat vielmehr auch Eingang in das Sozialrecht, insbesondere das Jugendhilferecht gefunden. Unter der Herrschaft des Jugendwohlfahrtsgesetzes von 1927 blieb das Jugendrecht präventiv-polizeilich geprägt, denn die Abwehr von Gefahren war sein Ziel. Das Kinder- und Jugendhilfegesetz von 1990, das das Jugendwohlfahrtsgesetz von 1927 ablöste, vollzog eine deutliche Wende und bestimmte die Aufgaben des Staates im Kinder- und Jugendhilfebereich als Hilfe, die der Persönlichkeitsentfaltung des Kindes und Jugendlichen dient, und die die familiäre Pflege und Erziehung durch die Eltern unterstützt und ergänzt. Rechtlich ist es dem hilfgewährenden Staat verwehrt, seine eigene Bestimmung des Kindeswohls an die Stelle der individuellen Autonomie oder der elterlichen Bestimmung zu setzen. Ganz im Gegenteil, die Hilfe soll der Stärkung der individuellen bzw. elterlichen Bestimmung des Kindeswohls dienen. Dennoch geht der Einfluß des Staates bei der Bestimmung des Wohls des Kindes im Sozialrecht weiter als im Familienrecht.

Grundlegend für die sozialrechtliche Funktionsbestimmung des Kindeswohlbegriffes ist das Konzept des Bedarfs. Ansprüche auf sozialrechtliche Lei-

stungen nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz, insbesondere nach §§ 27ff. Jugendwohlfahrtsgesetz setzen einen Bedarf voraus, d.h. daß die Verwirklichung des Kindeswohls ohne öffentliche Hilfen nicht gewährleistet erscheint. Auch soweit es sich nicht um Ansprüche, sondern um Ermessensleistungen handelt, liegt den Ermessensentscheidungen eine Bedarfsbeurteilung zugrunde, nur mit dem Unterschied, daß die Bedarfsfeststellung die Hilfeleistung nicht automatisch auslöst. Voraussetzung ist jedoch in jedem Falle eine Defizitanalyse der Betreuungss- und Erziehungssituation des Kindes bzw. des Jugendlichen. Über die Leistungsgewährung entscheidet die Verwaltung in einem Verfahren, das sich nach den Regeln des Verwaltungsverfahrens (SGB X) richtet und das dem gerichtlichen Verfahren in manchem nachgebildet ist. Es gilt jedenfalls der Untersuchungsgrundsatz, d.h. daß die Verwaltung die Leistungsvoraussetzungen, also die Tatsachen, die den Bedarf begründen, festzustellen hat. Eine gerichtliche Kontrolle kommt nur bei Leistungsverweigerung in Frage. Auch wenn die Leistungen von Amts wegen zu erbringen sind, wird sich die Verwaltung auf die antragsbegründenden Tatsachen der Hilfesuchenden stützen und diese gegebenenfalls durch eigene Tatsachenfeststellungen ergänzen. Sie verläßt sich dabei in der Regel auf das Wissen ihrer eigenen Mitarbeiter. Praktischer Sachverstand unabhängiger Experten wird häufig eine initiierte oder ergänzende Rolle spielen.

Soweit das Sozialrecht gesetzliche Leistungsrechte zugunsten des individuellen Kindeswohls nicht vorgesehen hat, stellt sich die Frage, ob der Kindeswohlbegriff dazu geeignet ist, verfassungsrechtlich den Gesetzgeber zum Handeln zugunsten des Kindeswohls zu verpflichten. Eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Grundlage gibt es hierfür nicht; das Grundgesetz kennt den Begriff Kindeswohl nicht. Das Bundesverfassungsgericht geht jedoch davon aus, daß der Gesetzgeber dazu verpflichtet ist, die Entstehungs- und Funktionsbedingungen der Grundrechte als objektives Recht zu gewährleisten, so auch die Grundrechte des Kindes nach Art. 2 Abs. 1 und 2 GG; doch der Gesetzgeber hat bei der Ausgestaltung dieser Rechte einen weiten Gestaltungsspielraum (BVerfGE 39, 1, 68f. - Schwangerschaftsabbruch I). In der verfassungsrechtlichen Literatur ist das Konzept der sog. Garantienorm entwickelt worden, d.h. daß der staatliche Gesetzgeber durch die Schaffung von Leistungsnormen die Ausübung der Grundrechte dann gewährleisten muß, wenn diese aufgrund des gesellschaftlichen Status quo nicht mehr ausgeübt werden können (Jeand Heur 1993, BVerfGE 75, 40 - Privatschulfinanzierung). Noch viel weitergehende Konsequenzen lassen sich aus der zweiten Abtreibungsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts ziehen, wenn man das Schutznormkonzept und das sog. Untermaßverbot vom Recht der Ungerechtheiten auf das Recht der lebenden Kinder überträgt. Dann wäre der Staat dazu verpflichtet, durch geeignete gesetzliche und administrative Maßnahmen zur tatsächlichen Verwirklichung des Kindeswohls in der Gesellschaft

beizutragen, wobei ihm die Unterschreitung eines gewissen Minimums unter-
sagt wäre, was im Ansatz bereits in § 1 III 4 Kinder- und Jugendhilfegesetz
vorgesehen ist (BVerfGE 88, 203, 254 - Schwangerschaftsabbruch II). Nach
diesen verfassungsrechtlichen Ansätzen gehört es zu den Staatsaufgaben,
die Lebensbedingungen von Kindern in der Gesellschaft in den Blick zu neh-
men und entweder bestimmte minimale Lebensbedingungen durch die Aus-
gestaltung des Familien- und Sozialrechts dauernd zu gewährleisten oder
zugunsten des Kindeswohls zu intervenieren, wenn bestimmte minimale
Lebensbedingungen nicht mehr gewährleistet sind. Der Gesetzgeber ist hier-
bei an bestimmte Verfahren nicht gebunden. Wenn man der Garantienorm-
oder der Schutznormtheorie mit Untermaßverbot folgen will, wäre auch eine
bundesverfassungsgerichtliche Intervention denkbar, die sich freilich stets auf
die Feststellung allgemeiner verfassungsrechtlicher Verpflichtungen, gege-
benenfalls ihrer Verletzung beschränken würde, ohne jedoch konkrete Maß-
nahmen vorsehen zu können. Dem Gesetzgeber wird bei seiner Einschätzung die der
Verwaltung und/oder der Wissenschaft zur Verfügung stehenden empirisch-
statistischen Quellen nutzen. Auch das Bundesverfassungsgericht würde sich
gegebenenfalls auf sie stützen.

Ebenso wie die Begründung des Kindheitsrechts nach Maßgabe einer
"wachsenden Mündigkeit" (s.o. Abschnitt 3.2.1) soll auch der Gedanke disku-
tiert werden, den Begriff des Kindeswohls zum umfassenden Begriffs des
Kindheitsrechts heranzuziehen.

- (1) Der Ansatz ist eher exogenistischen Theorien zuzuordnen (vgl. Kap. 4),
die von einer aktiven Beeinflussung des Individuums durch seine Umwelt
ausgehen, dem Individuum selber aber keine aktive Rolle bei seiner eige-
nen Entwicklung beimessen. Der Anspruch der Begründung geht zwar
vom Individuum aus, denn es soll um sein Wohl gehen, doch die Definiti-
onsmacht liegt nicht beim Kind, sondern bei den Eltern, bei Ämtern und
Gerichten, also bei der "Umwelt des Kindes", sieht man es wirklich vom
Individuum aus. Zwar sollen die Eltern, Ämter und Gerichte das Kind ein-
beziehen, es befragen und anhören, sich in es hineinversetzen (s.o.);
doch letztlich bestimmen sie, was das Wohl des Kindes ist. Es handelt
sich um einen advokatorischen Ansatz (vgl. Kap. 1), bei dem die "Umwelt
des Kindes" als Anwalt des Kindes auftritt. In der Rechtswissenschaft und
in der Gesetzgebung ging die Durchsetzung des Ansatzes "Kindeswohl"
mit der Popularisierung bindungstheoretischer Annahmen aus den 60er
Jahren über psychische Entwicklungsbedingungen der frühen Kindheit
einher (Goldstein/Freud/Solnit 1991). In den 70er Jahren wurde im Zu-
sammenhang mit dem Pflegekinderwesen eine breite öffentliche Diskus-
sion um "faktische Elternschaft" geführt, in der der Begriff des Kindes-

wohls dem Primat der biologischen Elternschaft kämpferisch entgegenge-
setzt wurde (Salgo 1987). Obwohl der Begriff des Kindeswohls heute sehr
allgemein und in sehr unterschiedlichen Bezügen verwandt wird (s.o.),
sollte man nicht vergessen, daß dem eine theoretische und politische
Diskussion voranging, die als solche kontrovers blieb und die die Begrün-
dung des Kindheitsrechts im allgemeinen nicht trägt.

- (2) Neben der Bedeutung des Begriffes Kindeswohl für die Begründung fami-
lienrechtlicher Entscheidungen im Einzelfall wird dem Begriff außerdem
eine Bedeutung zur Begründung einer Politik für Kinder im allgemeinen
zugeschrieben (s.o.). Hierbei wird unterstellt, daß es so etwas wie das
"Wohl der Kinder" als gesellschaftlichen Tatbestand gibt. Es kommt je-
doch ganz darauf an, ob Kinder als Altersgruppe oder ob Kindheit als In-
stitution betrachtet wird, ob man Kinder in ihren Beziehungen zu den El-
tern oder als Generation der Gesellschaft sehen will; die Sozialberichter-
stattung über Kinder kann ganz unterschiedlich ausfallen (Nauck 1995).
Die sozialwissenschaftliche Begründung einer Kinderpolitik auf der
Grundlage des Kindeswohlsatzes muß zuallererst eine differenzierende
Begründung sein, die die Vielfalt sozialstruktureller Lebenslagen der Kin-
der in den Blick nimmt. Der einheitliche und plakative Begriff des Kindes-
wohls wird einer solchen differenzierenden Betrachtungsweise sicherlich
nicht standhalten. Es kommt hinzu, daß eine Sozialberichterstattung aus
der Sicht der Kinder noch in den Kinderschuhen steckt (Zinnecker 1996).
Unter dem Leitbild "Wohl des Kindes" bestimmt die exogene Betrach-
tungsweise bisher auch die Sozialwissenschaft.

- (3) Unter rechtspolitischen Gesichtspunkten begegnen der Begründung des
Kindheitsrechts aus dem "Wohl des Kindes" wegen der begrifflichen Un-
bestimmtheit vor allem rechtsstaatliche Bedenken. Der Ansatz eignet sich
nicht dazu, das Verhältnis von Elternrecht und Kindesrecht grundsätz-
lich dogmatisch zu bestimmen. Das Bundesverfassungsgericht hat schon sehr
früh das Elternrecht als treuhänderisches Recht gekennzeichnet, das die
Eltern zum Wohl des Kindes ausüben (BVerfGE 24, 119 - Freikörperkultur
und seither in ständiger Rechtsprechung). Das BVerfG hat andererseits
das Wohl des Kindes nach Maßgabe des Elternrechts bestimmt, denn die
Eltern sind zuvörderst berufen zu sagen, was das Wohl des Kindes erfor-
dert (BVerfGE 60, 79 - Behinderte Eltern). Das Elternrecht bestimmt sich
also nach dem Kindeswohl und das Kindeswohl nach dem Elternrecht, -
eine unbefriedigende Wechselbezüglichkeit.
Kindeswohl ist ein offener unbestimmter Rechtsbegriff, der es gestattet,
Entscheidungen auf der Grundlage psychologischer, pädagogischer und
soziologischer Erkenntnisse im Zusammenhang lebensweltlicher Erfah-
rungen zu begründen (Richter 1996). Empirische Untersuchungen der

Entscheidungsprozesse haben allerdings gezeigt, daß die Gerichte von solchen Erkenntnissen wenig Gebrauch machen (Simitis u.a. 1979), so daß man davon ausgehen muß, daß angesichts der Gutachtenpraxis eher das Alltagswissen mit einem Schuß Common Sense juristische Entscheidungen bestimmt. Dies muß für die Qualität der Ergebnisse nicht immer das Schlechteste sein; den Anforderungen eines rationalen rechtsstaatlichen Entscheidungsverfahrens entspricht es jedoch nicht.

3.2.3 Die Kinderrechtsbewegung

Die Kinderrechtsbewegung verfolgt einen emanzipatorischen Ansatz (vgl. Kap. 1). Ihr rechtspolitisches Credo besagt, daß von der Aufhebung der Leibeigenschaft bis zur Gleichberechtigung der Frau alle unterprivilegierten gesellschaftlichen Gruppen durch die rechtliche Gleichstellung befreit worden sind, - bis auf die Kinder, die weiterhin unmündig in Abhängigkeitsverhältnissen gehalten werden (Therborn 1996). Gern, aber fälschlicherweise wird die UN-Kinderkonvention von 1989 für diesen Ansatz in Anspruch genommen. Abgesehen von der Tatsache, daß Rechte für die Kinder in den Mitgliedstaaten der UNO unmittelbar durch die Konvention gar nicht begründet werden (s.o.), besagt die Konvention in keiner Bestimmung, daß den Kindern die Rechte der Erwachsenen eingeräumt werden sollen, sondern die Konvention gewährleistet Schutz und Fürsorge der Kinder durch die Erwachsenen (Art. 2 und 5), so daß die Konvention systematisch eher eine Ausprägung des Kindeswohlgrundsatzes ist. Häufig verlangen Vertreter der Kinderrechtsbewegung auch nichts anderes als eine Vorverlegung und Verstärkung von Kinderrechten, z.B. eine Vorverlegung des Wahlalters oder eine Verstärkung der Beteiligungsrechte in den sie betreffenden Verfahren. Insoweit handelt es sich um nichts anderes als um eine Unterstützung des Ansatzes einer wachsenden Mündigkeit von Kindern und Jugendlichen.

Eine klare und radikale juristische Formulierung fand der Ansatz der Kinderrechtsbewegung jedoch in der These, daß die Kinder von Geburt an nicht nur rechtsfähig, sondern grundsätzlich auch handlungsfähig sind, soweit nicht der Gesetzgeber im Einzelfall ihre Handlungsfähigkeit beschränkt hat (Roell 1984). Dies ist die Umdrehung des Grundsatzes der speziellen gesetzlichen Regelung der wachsenden Mündigkeit (s.o. Abschnitt 2.1). Dieser Grundsatz geht von der grundsätzlichen Unmündigkeit der Kinder und der speziellen gesetzlichen Einräumung der Handlungsfähigkeit aus, während die Umkehrung von der grundsätzlichen Mündigkeit und der speziellen gesetzlichen Beschränkung der Handlungsfähigkeit ausgeht. Zur Begründung dieses umgedrehten Ansatzes wird die Tatsache angeführt, daß das Grundgesetz in Art. 3 feststellt, daß alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind und daß es

nur bei der Wehrpflicht und beim Wahlrecht altersmäßige Bestimmungen trifft. In der Tat, folgt man der Systematik der Grundrechte, so läßt sich gar nicht leugnen, daß das Grundgesetz allen Menschen bzw. Bürgern die Grundrechte ohne Wenn und Aber gewährt, so daß jede Einschränkung der Handlungsfähigkeit von Kindern einer besonderen gesetzlichen Grundlage bedürfte. § 2 BGB, der alle Kinder und Jugendlichen ganz allgemein für minderjährig erklärt, wäre danach ein klarer Verfassungsverstoß. Doch dieser zunächst so einleuchtende Ansatz ist nicht nur psychologisch, soziologisch und rechtspolitisch bedenklich, sondern auch rechtsdogmatisch falsch.

(1) Faßt man den Ansatz der Kinderrechtsbewegung in der bezeichneten rechtsdogmatischen Form, so handelt es sich um eine Ausprägung der Selbstgestaltungstheorien der Entwicklungspsychologie. Den Kindern wird die rechtliche Handlungsfähigkeit eingeräumt, damit sie sich selber entwickeln und entfalten und die Integration in die Umwelt produktiv selbst gestalten können (für die Jugendphase entsprechend Hurrelmann 1994). Eine Pädagogik, die die Autonomie des Subjekts gleichermaßen zur Voraussetzung und zum Ziel der Erziehung bestimmt, läßt sich ebenfalls zur Begründung des juristischen Ansatzes der Kinderrechtsbewegung heranziehen. Es wäre jedoch eine Überziehung der bezeichneten psychologisch-pädagogischen Theorien, wollte man aus ihnen bestimmte rechtliche Folgerungen ziehen. Auch eine Selbstgestaltungstheorie der Entwicklung begrenzt die produktive Auseinandersetzung mit Umwelteinflüssen nicht, und Bekenntnisse zur Autonomie des Subjekts in der Erziehung setzen den Erzieher voraus. Autonomie und Selbstgestaltungsanspruch lassen sich nicht so verabsolutieren, daß eine allgemeine rechtliche Handlungsfähigkeit von Kindern daraus als notwendig abgeleitet werden könnte.

(2) Die Kinderrechtsbewegung trägt ihren Ansatz mit einem gewissen Pathos vor, sie fordert Menschenrechte ein und duldet keine Kritik. Sie will die Tatsache der individuellen Entwicklung im Lebenslauf, der Wechselbeziehungen zwischen Individuum und Umwelt im Aufwachsen und das individuelle wie kollektive Spannungsverhältnis zwischen den Generationen entweder nicht wahrhaben oder einseitig zugunsten der Kinderrechte auflösen. Es läßt sich jedoch zeigen, daß Kinder und Jugendliche selbst Rechte, die sie bereits haben, gar nicht oder erst später wahrnehmen (Richter 1997), daß Auseinandersetzungen zwischen Kind und Umwelt die individuelle Entwicklung begleiten und vorantreiben (Bronfenbrenner 1992) und daß der Rollenkonflikt zwischen Kindern und Eltern wie die Generationsbeziehung zwischen Jungen und Alten soziale Tatsachen sind (Lüscher 1993).

(3) Rechtspolitisch mag es bei oberflächlicher Betrachtung egal erscheinen, ob die Begründung oder die Einschränkung der rechtlichen Handlungsfähigkeit eines Gesetzes bedarf; rechtssystematisch und rechtspraktisch macht es jedoch einen Unterschied. Die "Rechtswohlthat" der Rechtseinräumung an Kinder und Jugendliche bedarf häufig keiner besonderen Begründung, da scheinbar doch nur Rechte begründet werden. Die Einschränkung von Rechten wäre dagegen begründungspflichtig und würde dem Gesetzgeber eine gewaltige Begründungslast auferlegen, die zudem eine neue Welle der Verrechtlichung mit sich bringen würde. Die Kinderrechtsbewegung redet immer nur von Rechten, nicht aber von Pflichten und Verantwortlichkeiten. Die Tatsache, daß mit der Gewährung von Rechten auch die Verantwortung für die Folgen der Inanspruchnahme von Rechten einhergeht, wird in der Regel ausgeblendet. Rechtliche Handlungsfähigkeit ohne rechtliche Handlungsverantwortung ist aber undenkbar. Der Verfassungsgeber hat mit Elternrecht und Elternpflicht im Grundgesetz einen Handlungs- und Verantwortungszusammenhang geschaffen, der zur Herstellung einer praktischen Konkordanz von Kinderrechten und Elternrechten zwingt und der sich durch die uneingeschränkte Begründung von Grundrechtspositionen von Kindern nicht aufheben läßt.

Der Berufung auf den Wortlaut des Grundgesetzes kann schließlich eine gewisse rechtshistorische Naivität nicht abgesprochen werden. Der Verfassungsgeber des Grundgesetzes ging fraglos vom Grundsatz der Minderjährigkeit aus und sah keinen Regelungsbedarf.

3.2.4 Kindheitsrecht als Recht einer Lebensphase

Die bisher diskutierten drei Begründungsansätze entstammen dem derzeitigen Recht und prägen es - wie gesagt - in weiten Teilen. Wenn ihre Eignung zur umfassenden Begründung eines Kindheitsrechtes hier in Frage gestellt wird, mindert dies keinesfalls ihre Geltung im derzeitigen Recht. Mit dem Versuch einer umfassenden Begründung des Kindheitsrechts wird deshalb auch nicht etwas völlig Neues unternommen, sondern es werden vorhandene Ansätze in einer neuen Sichtweise integriert.

Der Begründung eines Kindheitsrechts als Recht einer Lebensphase liegen zwei Annahmen zugrunde:

- (1) Das Recht der Kindheit weist in sich hinreichende Gemeinsamkeiten auf (Homogenitätshypothese).
- (2) Das Recht der Kindheit unterscheidet sich deutlich vom Recht der Erwachsenen (Differenzhypothese).

Daß "Kindheit" eine Lebensphase ist, die gewisse Gemeinsamkeiten aufweist, gilt weithin als selbstverständlich (z.B. Hurrelmann 1994). Was aber "Kindheit" als Lebensphase begründet, wird zunehmend problematisiert (Zinnecker 1996, Honig u.a. 1996). Das Recht kennt keine einheitliche Bestimmung des Begriffes Kindheit; und zwar nicht einmal durch die Altersstufung, sondern vielmehr unterschiedliche Abgrenzungen. Es gibt kein Recht der Kindheit, sondern das familienrechtliche Kindschaftsrecht, die sozialen Rechte der Kinder, das Recht der Kinderhilfe und des Kinderschutzes u.a.m. Das Recht sieht Kinder entweder im Familienzusammenhang relational als Kinder ihrer Eltern oder im Sozialrecht individuell als Leistungsempfänger oder im Strafrecht als strafunmündige Täter. Die Gemeinsamkeit, die ein Recht der Kindheit begründen könnte, ist einstweilen rein negativ: rechtsfähig, aber in unterschiedlicher Weise nicht voll handlungsfähig und verantwortungsfähig. Eine Bestätigung der Homogenitätshypothese bedarf demnach noch einer gewissen Anstrengung.

Daß Kinder nicht kleine Erwachsene sind, sondern erst erwachsen werden, gilt seit Rousseau's Emile als selbstverständlich. Entwicklung, Erziehung, Bildung und Sozialisation, - stets geht es um das Modell des erwachsenen Individuums oder der erwachsenen Gesellschaft, auf das Kindheit hin orientiert ist. Seit Ariès' "Geschichte der Kindheit" wissen wir aber auch, daß das Verständnis von Kindheit selbst historisch und gesellschaftlich bedingt ist, daß "Kindheit" ein "Konstrukt", eine Schöpfung des Geistes und kein Naturzustand ist. Sie ist aber auch eine Schöpfung des Rechts, denn das Recht bestätigt die Differenzhypothese, und zwar auch hier wieder rein negativ: rechtsfähig wie die Erwachsenen, aber nicht voll handlungs- und verantwortungsfähig wie die Erwachsenen.

Positiv läßt sich die Lebensphase "Kindheit" als Zeit des Aufwachsens bestimmen. Aufwachsen heißt, daß

- sich das Individuum in der Zeit durch die wechselseitige Auseinandersetzung mit seiner Umwelt verändert und hierdurch seine Identität herausbildet (vgl. Kap. 4),
- junge Menschen überwiegend in Familien leben, die für sie verantwortlich sind (Art. 6 GG), die aber durch private und öffentliche Institutionen ergänzt und u.U. ersetzt werden, insbesondere Schulen, Heime, Kindergärten, Kinderkrippen, Kinderhorte.

Nun verändern sich auch die Erwachsenen in aktiver Auseinandersetzung mit ihrer Umwelt, doch die Lebensphasen der Erwachsenen werden primär durch andere Gesichtspunkte bestimmt, z.B. Erwerbsarbeit und Ruhestand, Familienphase und "Empty Nest". Nun leben auch die Erwachsenen in Gemeinschaften, doch diese Gemeinschaften sind in der Regel frei gewählt und Mitglieder tragen füreinander allenfalls partiell Verantwortung. Das Grundgesetz gewährleistet in Art. 2 Abs. 1 die freie Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft und zwar nicht nur für junge Menschen, sondern für alle Menschen. Doch in Verbindung mit dem Recht und der Pflicht der Eltern zur Pflege und Erziehung der Kinder im Rahmen der staatlichen Gemeinschaft (Art. 6 Abs. 2 GG) begründet das Grundgesetz ein Recht der Kindheit als Recht einer Lebensphase, die auch rechtlich einerseits durch gewisse Gemeinsamkeiten, wie andererseits durch gewisse Unterschiede zu der Lebensphase der Erwachsenen gekennzeichnet ist.

Die Versuche, die Rechtsstellung von Kindern zu verbessern, scheitern oder bleiben unbefriedigend, wenn Regelungen und Verfahren des formalen Rechtsstaates unbesehen im Recht der Kindheit verankert werden sollen, sei es im Wege der grundsätzlichen Gleichstellung von Kindern und Erwachsenen im Sinne der Kinderrechtsbewegung, sei es im Wege der Fiktion von Stufen der Mündigkeit oder sei es durch die Eröffnung von schwer bestimm- baren Beurteilungs- und Entscheidungsspielräumen im vermeintlichen Interesse des Kindes. Die Gleichheit vor dem Gesetz kann nicht bedeuten, daß Kinder entweder die Rechte und Pflichten der Erwachsenen haben oder eben nicht, sondern daß für Kinder und Erwachsene unterschiedliche Sphären der Gerechtigkeit (Walzer 1994) begründet werden müssen. Wenn man nur in Kategorien des Vertrages und des subjektiven Rechtes denkt, wird man allzu- leicht objektiv-rechtliche Regelungen des Gemeinschaftsrechts abwerten, wenn sie einklagbare individuelle Ansprüche nicht gewähren. Subjektive Rechte, die der Abwehr von Eingriffen dienen oder die Gewährung von Lei- stungen sicherstellen sollen, eignen sich weder zur Gestaltung der familien

Beziehungen noch des Lebens in Institutionen. Die Abwehr von Gefahren im Sinne eines polizeilichen Schutzes vor der Begegnung mit der Gefahr erweist sich angesichts der Allgegenwart von Risiken in der gegenwärtigen Gesellschaft als wirkungslos. Organisation und Verfahren, die Schlüsselworte for- malisierender Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, bezeichnen keine "starke Demokratie" (Barber 1994) und eignen sich wenig zur Integration der jeweils nächsten Generation. Ein "Recht der Kindheit" muß die Eignung der rechtsstaatlichen Grundsätze zur Regelung der verschiedenen Sphären der Lebensphase "Kindheit" sorgfältig prüfen. Ein Ansatz dazu soll im folgenden entwickelt werden.

3.3. Sphären des Kindheitsrechts

3.3.1 Kinder in der Familie

Die Rechtsbeziehung zwischen Eltern und Kindern beruht nicht auf einem Vertrag, sondern auf Abstammung oder im Falle der Adoption auf einem Beschluß des Vormundschaftsgerichts. Es werden zwar durchaus auch sub- jektive Rechte zwischen Eltern und Kindern begründet, z.B. der Unterhalts- anspruch des Kindes gegen seine Eltern nach §§ 1600 ff. BGB oder das Recht der Eltern auf Mithilfe des Kindes im Haushalt (§ 1619 BGB). Doch diese und andere subjektive Rechte kennzeichnen das Rechtsverhältnis zwischen Kindern und Eltern unzureichend. Der Interaktion zwischen Indi- viduum und Umwelt wird der Einigungsgrundsatz, so wie ihn das Sorgerechts- gesetz von 1979 ansatzweise verwirklicht hat, besser gerecht, und im Begriff der elterlichen Sorge kommt der Verantwortungsgrundsatz besser zum Aus- druck als im traditionellen Begriff der elterlichen Gewalt, der noch auf der Vorstellung der Ausübung eines absoluten Rechtes im Sinne eines Herr- schaftsrechtes beruhte. Auch der Unterhaltsanspruch und der Dienstlei- stungsanspruch (§§ 1600 ff., 1619 BGB) werden in der "Normalfamilie" recht- lich kaum durchgesetzt, sondern gewinnen nur Leben, wenn man die Interak- tion in der Familie als Verantwortungsgemeinschaft betrachtet. Für die Ent- wicklung des Kindheitsrechts im Familienzusammenhang kommt es deshalb auf die weitere Konkretisierung des Verantwortungs- und des Einigungs- grundsatzes an.

Auch für Kinder, die nicht zusammen mit ihren verheirateten leiblichen Eltern aufwachsen, löst die Berufung auf vermeintliche subjektive Rechte das Pro- blem nicht. Es gibt kein uneingeschränktes "Recht auf beide Eltern" und kein absolutes Recht "auf den nicht-ehelichen Vater". Wenn das Recht die Auflö- sung ehelicher Lebensgemeinschaften zuläßt, so kann ihr Fortbestand als Erziehungsgemeinschaft nicht erzwungen werden. Wenn das Recht die nicht-

3.3.2 Kinderbetreuung und Schule, Ausbildung und Arbeit

Im modernen Sozialstaat wird deutlich zwischen der Sphäre der privaten Reproduktion durch Arbeit, für die die Grundsätze der Eigentums- und der Arbeitsverfassung gelten, und der Sphäre der sozialen Sicherung unterschieden, die der Gewährleistung von Chancengleichheit, dem Ausgleich bestimmter Risiken sowie einer begrenzten Umverteilung im Sinne des Existenzminimums dienen soll. Ausbildung und Arbeit von Kindern und Jugendlichen gehören in den Bereich der Arbeitsverfassung und werden zusätzlich vom Grundsatz des Schutzes der Kinder und Jugendlichen beherrscht, wie er insbesondere im Jugendarbeitsschutzgesetz und im Berufsbildungsgesetz verankert ist (s.o. Abschnitt 3.1.2). Kinderbetreuung und schulische Bildung werden als staatliche Leistungen zur Gewährleistung von Chancengleichheit verstanden, die öffentlich verantwortet und weitgehend in öffentlichen Institutionen erbracht werden.

Ein Kindheitsrecht, das die Lebensphase Kindheit als Zeit des Aufwachsens nach den Grundsätzen einer interaktionistischen sozialökologischen Entwicklung und der familialen und institutionellen Verantwortung bestimmt, wird die sozialstaatlichen Prinzipien der Eigentums- und Arbeitsverfassung einerseits und der sozialen Sicherung nicht ohne weiteres zugrundelegen können. Eine Schulpflicht und ein Jugendarbeitsschutz im Sinne eines "Schutzes vor Arbeit" hatten ihren guten Sinn als Schutz vor Zwang und Ausbeutung in einer Arbeitsgesellschaft. Ein Kindheitsrecht in einer sich wandelnden Gesellschaft muß dagegen durch ein Recht auf Ausbildung und Arbeit den Kindern den Zugang zur Arbeit eröffnen und sie nicht vor, sondern in der Arbeit schützen. Die Gesellschaft muß gewährleisten, daß jeder junge Mensch eine Ausbildung erhält, auch wenn der Arbeitsmarkt eine unmittelbare Übernahme in ein Arbeitsverhältnis nicht sicherstellen kann. Je näher die Ausbildung an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes angesiedelt ist und je mehr sie den jungen Menschen zu selbständigem Handeln befähigt, desto größer werden seine Chancen auf dem Arbeitsmarkt sein. Ausbildung vollzieht sich durch Arbeit, und Arbeit ist insoweit Grundlage des Lernens.

In der Lebensphase Kindheit als der Zeit des Aufwachsens fallen wichtige Entscheidungen über die Lebenswege der Kinder und Jugendlichen, und dies geschieht angesichts einer zunehmenden Bedeutung des Berechtigungsweises und der Leistungsbeurteilung immer früher. Betreuung, Erziehung und Bildung können deshalb nicht mehr als Leistungen verstanden werden, die der Staat wie monetäre Transferleistungen erbringt, sondern das Kindheitsrecht muß den Kindern und Jugendlichen sowie ihren Eltern durch Flexibilisierung Auswahl- und Mitgestaltungsrechte einräumen. Die gesellschaftliche Arbeitsteilung hat eine Spezialisierung der Institutionen und eine Professio-

93

ehelichen Lebensgemeinschaften oder das "living apart together" mit Kindern zuläßt, können diese die Eltern nicht in eine nichtgewollte Erziehungsgemeinschaft zwingen. Das neue Kindschaftsrecht geht deshalb zu Recht davon aus, daß bei Trennung oder Scheidung das gemeinsame Sorgerecht erhalten bleibt, wenn beide Partner es wollen, und daß deshalb nur auf Antrag eines Partners über das Sorgerecht entschieden werden muß, daß bei Nichtehelichkeit das gemeinsame Sorgerecht mit dem nicht-ehelichen Vater nur bei einer Zustimmung der Mutter des Kindes vorgesehen werden darf. Das neue Kindschaftsrecht stellt freilich die Freiheit der Eltern zur Gestaltung ihrer Lebensbedingungen in den Vordergrund und beschränkt sich auch hier auf eine Korrektur durch den Kindeswohlbegriff einschließlich der bereits bestehenden Anhörungsrechte des Kindes nach Maßgabe des Gesetzes über die freiwillige Gerichtsbarkeit (§ 50b). Eine verbindlichere Einbeziehung des Kindes in das Verfahren und eine verbindlichere Berücksichtigung seiner Interessen neben den Interessen der Eltern würden zur Entwicklung eines Kindheitsrechts in dem hier angestrebten Sinne beitragen.

Auch im Verhältnis zwischen der Familie und ihrer Umwelt ergeben sich aus der Sicht eines Kindheitsrechtes wichtige Veränderungen. Das Elternrecht des Art. 6 Abs. 2 GG ist lange Zeit vornehmlich als Abwehrrecht verstanden worden, das den Raum des Privaten nach außen abschirmt. Soweit es dabei um den Schutz der Familie gegen Eingriffe des Staates, z.B. durch den Entzug des Sorgerechts geht (§ 1666 BGB), entsprach die Durchsetzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (§ 1666a BGB) durchaus dem Ansatz des Kindheitsrechtes. Das Elternrecht wird heute vornehmlich als ein Recht auf die Stärkung der Familie als einer Gemeinschaft gesehen, die die Verantwortung für das Aufwachsen der Kinder in enger Beziehung zu anderen Institutionen wahrnimmt. Während früher die staatliche schulische Bildung der privaten familialen Erziehung gegenübergestellt wurde, gilt die familiäre Erziehung heute als eine Aufgabe, die der öffentlichen Unterstützung bedarf, während die schulische Bildung umgekehrt auch im Zusammenhang des außerschulischen Lebens, und zwar insbesondere mit der Familie gesehen wird. Das Kinder- und Jugendhilfegesetz von 1990 hat die öffentliche Verantwortung für das Aufwachsen der Kinder in den Familien in einer Vielzahl neuer Regelungen ausdrücklich zum Ausdruck gebracht, während die öffentlichen Institutionen, insbesondere die Schulen bei der Einbeziehung der Familien noch sehr zurückhaltend sind.

92

nalisierung ihres Personals mit sich gebracht, die einerseits die Qualität der erbrachten Leistungen gesteigert hat, jedoch andererseits den sozialökologischen Bezug der Entwicklung und den Verantwortungszusammenhang für das Aufwachsen in Institutionen nicht immer gewährleistet. Der pädagogischen Konzeption der Öffnung der Institutionen muß deshalb ein Kindheitsrecht entsprechen, das aus den Betreuten, Beschulten, Zu Erziehenden und Auszubildenden Kinder und Jugendliche mit einem eigenen Status in der Öffentlichkeit macht, z.B. durch die Mitgliedsrolle. Die Übertragung des Modells der Repräsentativverfassung aus der Sphäre der politischen Willensbildung in die Sphäre pädagogischen Handelns macht nur dann einen Sinn, wenn in den Institutionen verantwortlich gehandelt werden kann, wenn den Institutionen für ihre Aufgaben im Rahmen der gesellschaftlichen Gesamtverantwortung Autonomie zukommt. Kleine Bereiche institutioneller Selbständigkeit liegen eher im Sinne eines Kindheitsrechts als die scheidendemokratische Beteiligung am Ganzen.

3.3.3 Kinder und Öffentlichkeit

Öffentlichkeit hat viele Dimensionen, von denen hier nur drei herausgegriffen werden sollen:

- die Gestaltung des politischen Systems durch die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts,
- die Bildung der öffentlichen Meinung in der pluralistischen Gesellschaft sowie
- der Aufenthalt an öffentlichen Orten, die Teilnahme an öffentlichen Veranstaltungen, die Beteiligung an der Massenkommunikation.

Während das Familienrecht und das Erziehungs- und Bildungsrecht aufgrund der vielfältigen Kritik an der Rechtsstellung der Kinder häufig reformiert wurden, haben sich die Rechte der Kinder in der Öffentlichkeit kaum geändert.

Das Wahlalter wurde vor über 20 Jahren im Zusammenhang mit der Neuregelung der Volljährigkeit von 21 auf 18 Jahre herabgesetzt. Danach war es lange Zeit still um das Wahlalter. In jüngster Zeit entstand nun eine neue Diskussion um das Wahlrecht von Kindern und Jugendlichen, die von zwei unterschiedlichen Ansätzen ausgeht. Einerseits wird das sog. Familienwahlrecht diskutiert, das Eltern ein Mehrfachstimmrecht nach der Zahl ihrer Kinder gibt. Dies kann hier außer Betracht bleiben, weil die Eltern das Stimmrecht erhalten sollen. Auch ein Kinderwahlrecht, das durch die Eltern als Stellver-

treter ihrer Kinder wahrgenommen wird, ist eine Form des Familienwahlrechts, weil die Eltern als Stellvertreter das Wahlrecht ihrer Kinder im eigenen Namen ausüben, also aufgrund ihrer eigenen politischen Entscheidung.

Andererseits wird die Herabsetzung des Wahlalters von 18 auf 16 Jahre diskutiert und im niedersächsischen und schleswig-holsteinischen Kommunalwahlrecht aufgrund einer entsprechenden landesrechtlichen Regelung auch bereits praktiziert. Weitere Länder werden folgen, und es spricht einiges dafür, daß eine gewisse Sogwirkung entsteht, die über kurz oder lang zu einer allgemeinen Absenkung des Wahlalters von 18 auf 16 Jahre führen wird. Es handelt sich hierbei um eine Frage des politischen Ermessens, die wissenschaftlich kaum zu beurteilen, verfassungsrechtlich aber unproblematisch ist. Eine erneute Herabsetzung des Wahlalters dehnt das Recht der Erwachsenen partiell in die Kindheit bzw. Jugend aus. Um eine Frage des Kindheitsrechts handelt es sich deshalb nicht.

Die gesellschaftliche Integration und die politische Beteiligung von Kindern läßt sich nicht nach dem Modell der politischen Willensbildung in der parlamentarischen Demokratie organisieren. Das Wahlrecht ist nicht Menschenrecht, sondern Bürgerrecht. Die UN-Kinderkonvention erwähnt deshalb zwar die Meinungsfreiheit und das Anhörungsrecht im Gerichts- und Verwaltungsverfahren (Art. 12), nicht aber das Wahlrecht. Den Versuchen zur Nachbildung der Organisationsformen der parlamentarischen Demokratie in der Welt der Kinder haftet etwas Heuchlerisches und Scheindemokratisches an. Ein Kindheitsrecht muß demgegenüber die politische Beteiligung von Kindern auf andere Grundsätze gründen. Wenn die Grundannahmen der Homogenität und Differenz richtig sind (s.o. Abschnitt 3.2.4), dann gibt es gemeinsame Interessen von Kindern, die sich von den Interessen der Erwachsenen unterscheiden. In einer pluralistischen Gesellschaft werden solche Interessen öffentlich vertreten und ausgehandelt. In der Kinderpolitik haben sich bereits vielfältige Formen und Verfahren hierfür gebildet, z.B. Initiativen und Anhörungen, Befragungen und Erhebungen, Foren und Tagungen, Interessengruppen, Selbsthilfegruppen, Selbstgestaltungsbereiche, Beratungsbüros, Presse- und Medienzentren, Informationssysteme und vieles andere mehr. Alles dies gibt es zwar auch in der Welt der Erwachsenen, doch in der Lebensphase Kindheit können diese Formen der "informellen Demokratie" wirklich eine "starke Demokratie" (Barber 1994) begründen, weil nämlich die Verfahren der formalen Demokratie gerade nicht zur Verfügung stehen.

Die beiden Gesetze, die den Zugang von Kindern und Jugendlichen zu den öffentlichen Kommunikationsmitteln (Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften) und zu öffentlichen Orten mit Gefährdungspotential (Gesetz zum Schutz der Jugend in der Öffentlichkeit) regeln, sind Schutzge-

setze, die Kinder und Jugendliche vor Gefahren dadurch bewahren sollen, daß sie sie von diesen fernhalten, und zwar durch Werbungs- und Verbreitungsverbote, Konsumverbote und Besuchsverbote (s.o. Abschnitt 3.1.3). Das Vollzugsdefizit scheint bei diesen Gesetzen besonders groß zu sein, und zwar in einer Zeit, in der die Gefahren eher noch zunehmen. Die Gesetze stammen aus einer Zeit, in der Kinder- und Jugendgefährdung identifizierbar und lokalisierbar war. Die Verbreitung der Massenkommunikationsmittel, der Massenkonsum von Suchtmitteln unterschiedlichster Art, die Enttabuisierung der Sexualität und die Repräsentanz und Akzeptanz von Gewalt im Alltag lassen die Gefahren, vor denen die Gesetze schützen wollen, alltäglich und allgegenwärtig erscheinen, so daß nicht nur repressive Sanktionen, sondern auch präventive Verbote wirkungslos werden. Aus der Einsicht in die Grenzen rechtlicher Regelung entstanden vielfältige Versuche, die Gefahren durch erzieherische Maßnahmen zu bekämpfen, doch erscheinen auch Medienpädagogik und Sexualkunde in den Schulen, Jugendsdisco und Drogenberatung in der Jugendhilfe angesichts der Wirklichkeit häufig etwas hilflos. Es stellt sich die Frage, ob Risiken, mit denen die Erwachsenen tagtäglich umgehen und umzugehen gelernt haben, durch Gesetze weiterhin als Gefahrenquellen für Kinder und Jugendliche definiert werden können, von denen diese durch Verbote ferngehalten werden, oder ob ein Kindheitsrecht die Gefahren für Kinder und Jugendliche nicht anders bestimmen und auf diese anders reagieren muß als das bisherige Jugendschutzrecht.

3.3.4 Kinder im Rechtsverkehr

Das Recht hat ein äußerst differenziertes System der Handlungs- und Verantwortungsfähigkeit von Kindern und Jugendlichen herausgebildet. Die einzelnen Regelungen dienen unterschiedlichen Zwecken. Gemeinsam ist ihnen der Ansatz der wachsenden Mündigkeit, der von einer altersspezifischen Einsichts- und Handlungsfähigkeit ausgeht, ohne individuelle und gruppenspezifische Differenzierungen zu berücksichtigen (s.o. Abschnitt 3.2.1). Bei der Regelung der Geschäftsfähigkeit spielt neben dem Schutz der Minderjährigen auch die Rechtssicherheit, z.B. das Vertrauen von Vertragspartnern eine Rolle. Die sozialrechtliche Handlungsfähigkeit soll den Jugendlichen eine gewisse Unabhängigkeit von ihren Eltern gewährleisten und der Jugendhilfe die Erfüllung ihrer Aufgaben auch ohne die Mitwirkung der Eltern ermöglichen. Bei der Regelung der Deliktfähigkeit spielt neben dem Schutz des Minderjährigen vor Schadensersatzansprüchen die Abgrenzung von Eigenhaftung und Elternhaftung eine Rolle, sowie die Risikoabsicherung im Wege der Versicherung. Nur das Strafrecht bestimmt die Strafmündigkeit primär nach kindheitsrechtlichen Gesichtspunkten, indem es auf die Frage antwortet, ob und wie strafrechtliche Sanktionen auf die Sozialisation der

Täter wirken. Für Kinder ist die Antwort bekanntlich negativ; kindliches Unrecht ist strafrechtlich nicht sanktionfähig.

Im Rechtsverkehr wird man die Handlungs- und Verantwortungsfähigkeit nicht ausschließlich nach kindheitsrechtlichen Gesichtspunkten beurteilen können, denn im Rechtsverkehr geht es um den Ausgleich unterschiedlicher Interessen und um den Schutz aller Beteiligten. Dennoch könnte die Einbeziehung kindheitsrechtlicher Gesichtspunkte von Bedeutung sein, weil sie die überkommenen Regelungen den Bedingungen der heutigen Lebensphase Kindheit besser anpaßt. Die Massenkaufkraft minderjähriger Jugendlicher, die weite Verbreitung teurer Konsumartikel, die zunehmende Einführung bargeldloser Zahlungsweisen lassen z.B. den "Taschengeldparagrafen" reformbedürftig erscheinen. Die Abdeckung des Haftpflichtrisikos durch entsprechende Versicherungsleistungen läßt z.B. die Deliktfähigkeit in einem anderen Licht erscheinen. Gesichtspunkte des Täter-Opfer-Ausgleichs, die die Funktion der Strafe verändern, tragen auch neue Gesichtspunkte zur Bestimmung von Strafmündigkeit bei. Ein Kindheitsrecht, das von einem interaktionistischen Ansatz ausgeht, wird im Rechtsverkehr weitergehende Rechte der Kinder begründen, ihnen aber auch weitergehende Verpflichtungen auferlegen und sie für die Folgen ihres Handelns verantwortlich machen. Ein Kindheitsrecht, das die Familie als Verantwortungsgemeinschaft sieht, muß auch aus diesem Grunde den Einigungsgrundsatz stärken (s.o. Abschnitt 3.3.1).

Aus dem Versuch einer Begründung des Kindheitsrechts als "Recht einer Lebensphase", der dem sozialökologischen bzw. interaktionistischen Ansatz dieses Gutachtens folgt, ergeben sich also eine ganze Reihe von Empfehlungen für eine Änderung der Rechtsstellung von Kindern, die freilich einer weiteren Konkretisierung, Ergänzung und Diskussion bedürfen.

III. Entwicklungsaufgaben, Lebensformen und Erfahrungswelten der Kinder

4. Das biopsychosoziale Entwicklungsmodell

4.1 Eine Typologie von Entwicklungstheorien

Theorien - auch solche über die Entwicklung von Kindern oder Personen jeglichen Alters - werden vom menschlichen Geist hervorgebracht, oder konkreter: sie sind die Produkte einzelner Personen (bisweilen auch Personengruppen) und als solche imprägniert von den persönlichen Überzeugungen bzw. Menschenbildhypothesen ihrer Schöpfer. Im Falle von Entwicklungstheorien über Personen gibt es zwar keinen Dissens darüber, daß Personen sich nicht im luftleeren Raum sondern in ihren Umwelten entwickeln. Sehr wohl gibt es aber unterschiedliche Auffassungen darüber, ob Personen als aktive Gestalter ihrer Umwelten gesehen werden oder aber nicht. Darüber hinaus gibt es auch Meinungsunterschiede darüber, ob Umwelten einen aktiv gestaltenden Einfluß auf die Entwicklung von Personen haben oder aber im Entwicklungsgang von Personen im wesentlichen einen passiven Part spielen.

Verknüpft man Personen und ihre Umwelt unter Berücksichtigung dieses zentralen Aspekts der Aktivität bzw. Passivität, dann ergeben sich nach Montada (1995) vier prototypische Theoriefamilien der Entwicklung von Personen in ihren Umwelten, und zwar exogenistische, endogenistische, Selbstgestaltungs- und interaktionistische Theorien (vgl. Abb. 1). Der zuletzt genannte Theorietyp wird heutzutage am häufigsten vertreten und gilt am ehesten als konsensfähig.

	Umwelt		
	aktiv	aktiv interaktionistische Theorien	nicht aktiv Selbstgestaltungs- theorien
Subjekt	nicht aktiv	exogenistische Theorien	endogenistische Theorien

Abb. 1 Typologie von Entwicklungstheorien (nach Montada 1995, S. 7)

Exogenistische Entwicklungstheorien ("von außen einwirkende") gehen davon aus, daß die Entwicklung von Personen ausschließlich von äußeren Situationen und Reizen abhängt. Demzufolge kann menschliche Entwicklung durch ein entsprechendes Arrangement der Umweltbedingungen beliebig geformt werden. In derartigen Theorien kommt eine radikale deterministische Haltung zum Ausdruck. Der orthodoxe Behaviorismus im Sinne von Watson (1930) und Skinner (1973) sind Beispiele für eine derartige Entwicklungskonzeption, wobei der Glaube an die Machbarkeit des Menschen insbesondere in den USA für die Sache des Behaviorismus einen großen Aufschwung bedeutete.

Endogenistische Entwicklungstheorien ("von innen wirksame") unterstellen, daß Entwicklung sich nach einem genetischen Programm vollzieht. Entwicklung versteht sich somit als ein biologisch determinierter Wachstums- oder Reifungsprozeß, der sich in einzelne Entwicklungsphasen gliedern läßt. Externe Einflüsse werden dabei allenfalls innerhalb sogenannter sensibler Phasen wirksam, denen dann eine verhaltensprägende Bedeutung zukommt. Vorstellungen dieser Art finden sich insbesondere in den älteren entwicklungspsychologischen Phasen- und Stufentheorien (vgl. Bergius 1959), aber auch in neueren verhaltensethologischen Ansätzen (vgl. Keller 1989). Auch neurobiologische Befunde zur Gehirnentwicklung sprechen zumindest teilweise für eine endogenistische Sichtweise. So verweisen etwa Greenough und Black (1992) auf eine evolutionär begründete erfahrungserwartende Synapsenbildung im Cortex. Diese führt im Sinne einer "intrinsic Reifung" zu einer Überproduktion von Synapsen, um auf erwarbare Entwicklungserfordernisse vorbereitet zu sein, die - wie z.B. das Erlernen der visuell-motorischen Koordination von Greifbewegungen - für alle Kinder gleichermaßen relevant sind. Daneben läßt sich eine erfahrungshängige Synapsenbildung unterscheiden, die sich einstellt, wenn auf ein bestimmtes Kind spezifische Umweltgegebenheiten (z.B. im Sinne einer anregungsreichen oder -armen Umwelt) einwirken.

Selbstgestaltungstheorien unterstellen ebenfalls eine weitgehend passive Umwelt, begreifen die Person jedoch als einen Organismus, der sich die Umwelt aktiv aneignet. Entwicklung ist demnach ein selbstgesteuerter Konstruktionsprozeß, der im Laufe der Zeit zu einer immer besseren Passung zwischen objektiver und subjektiver Realität führt. Eine mangelnde Passung zwischen subjektiver und objektiver Realitätsstruktur fordert eine Reorganisation der subjektiven Realitätsstruktur heraus. Zwar können durch die Umwelt z.B. auf dem Wege pädagogischer Maßnahmen Passungskonflikte herbeigeführt werden, die - sofern diese entwicklungsangemessen dosiert sind - zu einer Umgestaltung der internen Realitätsstruktur führen. Damit es jedoch zur Umstrukturierung der personinternen Erfahrungsschemata kommt,

bedarf es seitens der Person einer aktiven Auseinandersetzung mit denjenigen Umweltgegebenheiten, die mit den bisherigen Erfahrungsschemata nicht vereinbar sind. Gerade darin besteht das aktive Moment der Selbstgestaltungstheorien gegenüber einer Umwelt, die - trotz des ihr zugeschriebenen Anregungsgehalts - als weitgehend passiv erachtet wird. Vertreter einer derartigen Position sind etwa Piaget (1936) mit seiner Theorie der Intelligenzentwicklung oder die sogenannten Selbstaktualisierungstheorien der Persönlichkeit (vgl. z.B. Rogers 1976).

Interaktionistische Entwicklungstheorien verstehen Entwicklung als ein miteinander verschränktes System wechselseitiger Einflüsse von Person und Umwelt. Entsprechend dieser Theorienfamilie eignen sich Personen nicht nur ihre Umwelt aktiv an, sondern verändern diese auch, indem sie aktiv gestaltend in sie eingreifen. Die Umwelt wirkt ihrerseits auf die Person ein, gegebenenfalls als eine vom Menschen bereits veränderte und somit als eine neue Ausgangslage für die weitere Entwicklung. Dieser Prozeß gilt gleichermaßen für die Auseinandersetzung der Person mit ihrer materiellen und sozialen Umwelt, ist aber vielleicht besonders leicht nachvollziehbar, wenn man sich die Interaktion zwischen zwei Gesprächspartnern vor Augen führt, die gemeinsam einen Konflikt zu lösen haben und sich im Gesprächsverlauf jeweils mit den eigenen Argumenten auf die Argumente des anderen einstellen müssen, wenn es letztlich zu einer gelungenen Konfliktlösung kommen soll. Theorien, die Entwicklung als derartige im Zeitverlauf sich wechselseitig beeinflussende Interaktionsprozesse zwischen Person und Umwelt begreifen, werden auch als dynamischer Interaktionismus oder Transaktionalismus bezeichnet.

Für die Entwicklung von Kindern im Kontext der Familie hat eine transaktionale Sichtweise erhebliche Konsequenzen, da sie ein anderes, am Prinzip der zirkulären Kausalität orientiertes Denken erforderlich macht. So wird etwa im Rahmen der Analyse elterlicher Erziehung nicht mehr allein danach gefragt, wie Eltern die Entwicklung ihrer Kinder beeinflussen, sondern umgekehrt auch, welche Auswirkungen Kinder auf das Erleben und Verhalten ihrer Eltern haben. Familien qualifizieren sich somit als mehr oder minder komplexe Beziehungssysteme, in denen alle Beteiligten agierend und reagierend sich selbst in das Beziehungssystem einbringen und dadurch zu ihrer eigenen Entwicklung sowie zur Entwicklung der anderen Beziehungspartner und des gesamten Familiensystems beitragen. Bronfenbrenner (1981), einer der prominentesten Vertreter eines transaktionalen Entwicklungsmodells, hat mit seinem Ansatz einer Ökologie der menschlichen Entwicklung darauf aufmerksam gemacht, daß Entwicklung nicht nur im Kontext des familialen Beziehungssystems stattfindet, sondern auch durch andere Lebenskontexte - von ihm als Meso-, Exo- und Makrosystem bezeichnet - mitbestimmt wird.

4.2. Anthropologische Grundlagen eines biopsychosozialen Modells menschlicher Entwicklung

In den letzten Jahren hat sich mehr und mehr eine Präferenz für interaktionistische oder transaktionale Entwicklungstheorien herausgebildet. Obwohl einzelne Ansätze dieser Theorienfamilie eine z.T. sehr unterschiedliche Ausgestaltung erfahren haben, sollen im folgenden anhand eines integrativen Modells des Person-Umwelt-Bezugs einige wesentliche anthropologische Grundlagen, die dieser Theoriengruppe zugrunde liegen, skizziert werden (vgl. Schneewind/Pekrun 1994). Eine graphische Veranschaulichung des integrativen Modells des Person-Umwelt-Bezugs findet sich in Abbildung 2.

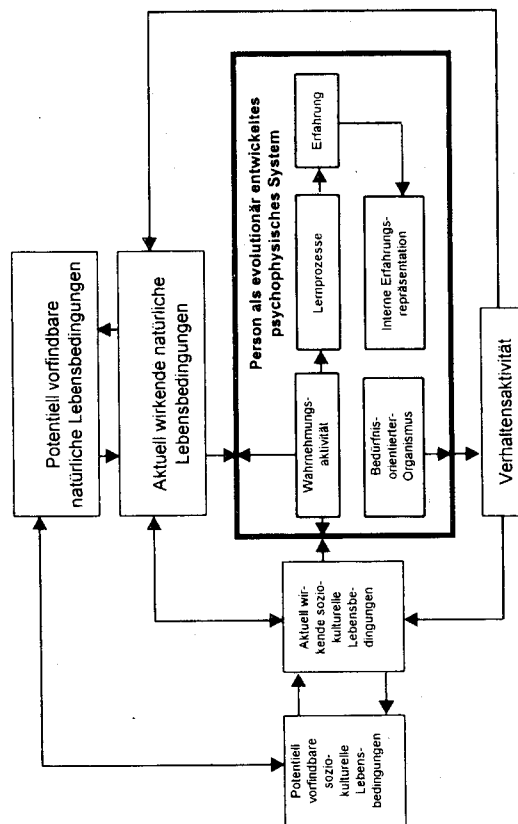


Abb. 2 Integratives Modell des Person-Umwelt-Bezugs (nach Schneewind/Pekrun 1994, S.7)

Die anthropologischen Grundlagen dieser Konzeption, die zugleich auch eine Erläuterung des Modells beinhalten, konzentrieren sich auf die folgenden vier Punkte:

- (1) **Lernfähigkeit.** Ein wesentlicher anthropologischer Sachverhalt besteht darin, daß der Mensch als evolutionär entwickeltes psychophysisches System im Vergleich zu anderen Lebewesen in viel stärkerem Maße ein lernfähiges, zugleich aber auch auf Lernen angewiesenes Wesen ist. Dies äußert sich zum einen in einer relativen Ungebundenheit an Instinkte und Plastizität der Verhaltensentwicklung. Zum anderen ist damit aber auch die Voraussetzung für den Ausgleich des Defizits einer weitgehenden Freiheit von endogenen Verhaltensprogrammen gegeben: Statt in seiner Lebensstätigkeit ausschließlich auf "naturegegebene" Lebensbedingungen festgelegt zu sein, ist der Mensch fähig, seine Lebensbedingungen in erheblichem Maße selbst zu gestalten. Die Gesamtheit dieser im Verlauf ihrer Geschichte von der Menschheit selbst geschaffenen Lebensbedingungen läßt sich in Abgrenzung zu den Gegebenheiten der natürlichen Umwelt mit dem Begriff Kultur bezeichnen. Zu jedem Zeitpunkt umfassen die kulturellen Lebensbedingungen sowohl die historisch gewachsenen sozialen Lebensformen einer Gruppe von Menschen als auch die bis dahin geschaffenen materiellen und geistigen Güter. Als solche weisen sie einen inneren Zusammenhang auf und präsentieren sich als Muster einer sozio-kulturellen Struktur.
- (2) **Soziales Angewiesensein.** Ein weiterer anthropologischer Sachverhalt ist darin zu sehen, daß Kinder als unfertige Wesen auf die Welt kommen, die zur Befriedigung ihrer grundlegenden Lebensbedürfnisse relativ lang auf die Pflege und Unterstützung älterer, bereits erfahrener Personen angewiesen sind. Ein neugeborenes Kind wächst so in eine Gruppe von Menschen hinein, für die neben den vorherrschenden natürlichen Umweltgegebenheiten bestimmte sozio-kulturelle Lebensbedingungen kennzeichnend sind. Zusammengekommen stellen die natürlichen und sozio-kulturellen Lebensbedingungen den Rahmen dar, innerhalb dessen individuelles menschliches Leben sich entwickelt. Allerdings werden nicht zu jedem Zeitpunkt sämtliche Aspekte der potentiell vorfindbaren natürlichen und sozio-kulturellen Lebensbedingungen wirksam. Erst wenn der einzelne Mensch in seiner Entwicklung mit ihnen in Berührung kommt, besteht die Möglichkeit, daß sie als aktuell wirkende natürliche und sozio-kulturelle Lebensbedingungen seinen Lebensprozeß beeinflussen.
- (3) **Erfahrungsbildung.** Daß die beeinflussenden Lebensbedingungen auf Seiten des Individuums psychische Wirkungen hervorrufen, macht die Annahme erforderlich, daß Menschen grundsätzlich die Fähigkeit zur Erfahrungsbildung auf dem Wege des Lernens haben. Dabei wird unterstellt, daß

Lernen ein aktiver Aneignungsvorgang ist. Dieser setzt einen bedürfnisorientierten Organismus voraus, der sich zum einen durch Wahrnehmungsaktivität mit seinen aktuellen natürlichen und sozio-kulturellen Lebensbedingungen in Beziehung setzt und zum anderen durch Verhaltensaktivität auf diese einwirkt. Wie dieser Aneignungsvorgang zu einem bestimmten lebensgeschichtlichen Zeitpunkt abläuft und zu welchen psychischen Wirkungen er führt, hängt wesentlich von drei Voraussetzungen ab, nämlich (a) dem erreichten Reifungsniveau des Menschen, (b) der vorgängigen Erfahrung und (c) dem Ausschnitt an natürlichen und sozio-kulturellen Lebensbedingungen, mit denen das Individuum aktuell in Berührung kommt.

(4) Interne Erfahrungsrepräsentation. Eine weitere zentrale Annahme ist, daß die durch Lernprozesse erworbenen Erfahrungen personintern aufbewahrt werden. Drei Ebenen lassen sich unterscheiden, nämlich (a) die Ebene des Unbewußten, (b) die Ebene des unmittelbaren phänomenalen Erlebens äußerer Gegebenheiten und innerer Zustände und (c) die Ebene des reflexiven Bewußtseins, das sich vor allem auf die Sprache stützt. Die Fähigkeit zum Erwerb und zur Anwendung von Sprache eröffnet dem Menschen nicht nur die Möglichkeit zu einer kontextungebundenen inneren Verständigung über sich und seine Welt, sondern auf dem Wege der Kommunikation auch eine äußere Verständigung mit anderen Menschen über die mitgeteilten Inhalte. Darüber hinaus ermöglicht Sprache aber auch, zukünftige Zustände sowie die Vorgehensweisen, wie diese zu erreichen oder zu vermeiden sind, gedanklich vorwegzunehmen. Mit anderen Worten: Sprache ist Voraussetzung für Handeln im Sinne einer absichtsvollen zielgerichteten Aktivität, sei es individuell oder gemeinschaftlich. Zugleich beinhaltet Handlungsfähigkeit auch, zwischen verschiedenen Handlungswegen wählen und entscheiden zu können. Diese grundlegende Handlungsfähigkeit stellt die Basis für menschliche Autonomie und Freiheit dar. Individuelle und gemeinschaftliche Handlungsfähigkeit ist nicht nur eine wesentliche Voraussetzung für das Erreichen von Zielen, sie ist auch eine Vorbedingung für neue Zielsetzungen und die ihnen zugeordneten Handlungen. Insofern kann individuelle und gemeinschaftliche Handlungsfähigkeit auch ein innovativ-veränderndes Moment enthalten, das individuelle Veränderungen, aber auch Veränderungen der sozio-kulturellen Lebensbedingungen zu erklären vermag.

4.3 Mechanismen der Entwicklung

Betrachtet man die Entwicklung von Personen als einen transaktionalen Prozess, so stellt sich Frage, welche Mechanismen diesen Prozeß im einzelnen steuern. Hierzu ist es zwischen Scarr (1992) und Bronfenbrenner (vgl. Bronfenbrenner/Ceci 1993 und 1994) zu einer Kontroverse gekommen, die von grundsätzlicher Bedeutung für die Entwicklung von Person-Umwelt-Systemen ist.

Scarr (1992) geht davon aus, daß bei einer normalen Variation gattungstypischer Genotypen und unter der Voraussetzung einer normalen spezieistypischen Bandbreite von Umwelten die Entstehung beobachtbarer Differenzen zwischen Menschen auf den jeweiligen individuellen Genotyp zurückzuführen ist. Scarr (1992) nimmt an, daß zwar geeignete Umwelten vorhanden sein müssen, damit sich die Anlagen eines Menschen entwickeln können. Die Aneignung dieser Umwelten wird jedoch ausschließlich durch das Wirksamwerden individueller Genotypen bestimmt.

Scarr führt als Belege für ihre Theorie eine Reihe von Befunden aus der verhaltensgenetischen Forschung an. Hierzu gehören vor allem Ergebnisse, wonach (a) gemessene Intelligenzleistungen bei getrennt aufgewachsenen eineiigen Zwillingen annähernd gleich hoch korrelieren wie bei gemeinsam aufgewachsenen eineiigen Zwillingen, (b) eineiige im Gegensatz zu zweieiigen Zwillingen einen hochgradig synchronen Verlauf ihrer Intelligenzentwicklung zeigen, (c) in derselben Familie aufgewachsene Adoptivgeschwister mit zunehmendem Alter keine Gemeinsamkeiten in ihrer intellektuellen Entwicklung aufweisen, (d) der Einfluß nicht-geteilter (non-shared) Umwelten innerhalb und außerhalb der Familie einen wesentlichen größeren Beitrag zur Erklärung individueller Unterschiede leistet als der Einfluß geteilter (shared) Umwelten und (e) die Effekte von Interventionsbemühungen zur Veränderung kindlicher Intelligenzleistungen eher bescheiden und von kurzer Dauer sind. Scarr (1992, S. 10) kommt aufgrund dieser und weiterer Befunde zu dem Schluß, daß elterliche Unterschiede hinsichtlich ihres Erziehungsstils, ihrer sozialen Schichtzugehörigkeit und ihres Einkommens geringe Effekte auf meßbare Unterschiede in der Intelligenz, den Interessen und der Persönlichkeit bei ihren Kindern haben. Eltern könnten daraus den Schluß ziehen, daß sie - abgesehen von einem unterstützenden und anregungsreichen Milieu - keine größeren Anstrengungen zur Erziehung und Sozialisation ihrer Kinder unternehmen müssen, da diese aufgrund ihrer genotypischen Ausstattung ihre Entwicklung ohnehin selbst in die Hand nehmen.

Auch Bronfenbrenner und Ceci (1993) gehen wie Scarr von einer genotypischen Beeinflussung der Verhaltensentwicklung aus. Im Gegensatz zu Scarr bezweifeln sie jedoch, daß Unterschiede in den Fähigkeiten unter der Voraussetzung normaler Umwelten ausschließlich genotypisch bestimmt sind. Statt dessen schlagen sie ein bio-ökologisches Modell zur Erklärung der Entwicklung individueller Unterschiede vor, das die Art des Zusammenwirkens von genetischen und Umwelteinflüssen genauer spezifiziert. Ihre Kritik setzt dabei an Scarrs Unterstellung an, daß normale Umwelten durchschnittlich erwartbare Umwelten sind, die ein unterstützendes und anregungsreiches Entwicklungsmilieu beinhalten. In der Tat stellt Scarr (1992, S. 9) in einer Fußnote ihres Artikels fest: Die gesamte Theorie hängt davon ab, ob die Menschen eine vielfältige Umwelt haben, aus der sie ihre Erfahrungen wählen und konstruieren können. Die Theorie trifft daher nicht auf Personen zu, die wenig Wahlmöglichkeiten und Gelegenheiten für Erfahrungen haben, die sich mit ihren Genotypen zur Passung bringen lassen. Es hat somit den Anschein, daß Scarr, wenn sie von normalen Umwelten oder von durchschnittlichen Umwelten spricht, eigentlich optimale Entwicklungsumwelten vor Augen hat, bei denen die Menschen entsprechend ihrer genetischen Ausstattung sozusagen aus dem Vollen schöpfen können.

Optimale Entwicklungsumwelten sind jedoch eine keineswegs überall anzutreffende Realität. Im Gegenteil: Bronfenbrenner (1992) hat anhand einer Zusammenschau einschlägiger Längsschnittstudien nachgewiesen, daß in den USA in den letzten 30 Jahren sich das Wohlergehen von Kindern und Familien, die Qualität ihrer Lebensumwelten und ihre gesundheitliche Versorgung sowie andere Unterstützungsangebote dramatisch verschlechtert haben. Die entwicklungsbeeinträchtigenden Konsequenzen dieser veränderten Lebensbedingungen sind mittlerweile gut erforscht und veranlassen Bronfenbrenner und Ceci (1993) zu der Feststellung, daß es schwierig sei, solche Veränderungen und ihre Konsequenzen primär als die Produkte genetisch begründeter Dispositionen zur Rekonstruktion der eigenen Umwelt zu interpretieren.

Bronfenbrenner und Ceci setzen sich darüber hinaus auch detailliert mit den empirischen Belegen auseinander, die Scarr zur Unterstützung ihrer Position angeführt hat. So weisen sie darauf hin, daß (a) sozio-emotionale Persönlichkeitsmerkmale bei gemeinsam aufgewachsenen eineiigen Zwillingen im Vergleich zu Intelligenzmaßen und kognitiven Fähigkeiten wesentlich niedriger korrelieren, was für einen beachtlichen Anteil von Umwelteinflüssen an der Gesamtvariation von Persönlichkeitsmerkmalen spricht; (b) der Beitrag von innerfamiliär gemeinsamen Umwelteinflüssen zur Gesamtvariation von Intelligenzmerkmalen deutlich höher einzuschätzen ist als der Effekt spezifischer Umwelteinflüsse, was der globalen These von Scarr widerspricht, wonach

Unterschiede zwischen Familien keinen Zusammenhang mit individuellen Differenzen ihrer Kinder aufweisen; (c) der für sozio-emotionale Persönlichkeitsmerkmale charakteristische hohe Anteil an nicht-geteilten Umwelteinflüssen nach bisherigen Erkenntnissen nicht auf genetischen Wegen (z.B. über genotypisch gesteuerte Merkmale des Elternverhaltens) vermittelt wird.

Wichtiger noch als diese verhaltensgenetisch begründeten Einschränkungen der Scarrschen Position sind die konstruktiven Vorschläge, mit denen Bronfenbrenner und Ceci die Art der Wirkung von genetischen und Umwelteinflüssen auf die Verhaltensentwicklung im Rahmen ihres bio-ökologischen Entwicklungsmodells besser aufklären wollen. Die Autoren gehen davon aus, daß das individuelle genetische Potential nur in der Auseinandersetzung mit entsprechend entwicklungsförderlichen Umwelten entwickelt werden kann. In den Worten von Bronfenbrenner und Ceci (1993, S. 316) heißt dies, daß menschliche Entwicklung durch zunehmend komplexer werdende reziproke Interaktionsprozesse zwischen einem aktiven, sich entfaltenden biologischen und psychologischen menschlichen Organismus und den Personen, Objekten und Symbolen in seiner unmittelbaren Umwelt stattfindet. Diese Interaktionsprozesse sollten, um Entwicklungseffekte zu erzeugen, mit einer gewissen Regelmäßigkeit und Dauerhaftigkeit erfolgen. Zusammenfassend werden sie als proximale Prozesse bezeichnet und umfassen Aktivitäten wie spielen, lesen etc. Proximale Prozesse, so Bronfenbrenner und Ceci (ebd.), "sind die primären Motoren der Entwicklung" und ereignen sich als solche in proximalen Settings (z.B. Familie, Gleichaltrigengruppe, Arbeitsplatz), die ihrerseits in einen breiteren distalen Umweltkontext (z.B. soziale Schichtzugehörigkeit, kulturelles Wertesystem) eingebettet sind.

Individuelle genetische Potentiale umfassen nicht nur Bereitschaften für angepaßtes oder sozial wünschenswertes Verhalten (z.B. intellektuelle Leistungen, prosoziales Handeln) sondern auch für fehlangepaßtes Verhalten (z.B. Aggressivität, psychopathologische Störungen). Bronfenbrenner und Ceci argumentieren nun, daß positive genetische Potentiale vor allem durch günstige proximale Prozesse in einer vorteilhaften und stabilen Umwelt zur Entwicklung kommen. Zugleich ist unter diesen Bedingungen die Erblichkeit dieser Merkmale am stärksten ausgeprägt. Umgekehrt gilt, daß negative Genotypen bei ungünstigen proximalen Prozessen, die im Kontext beeinträchtigender und instabiler Umwelten stattfinden, sich phänotypisch voll entwickeln können und somit die höchste Erblichkeit erreichen.

Obwohl empirische Belege für derartige differentielle Erblichkeiten noch ausstehen, läßt sich an einer Reihe von Studien zeigen, daß unterschiedliche Konstellationen von proximalen Prozessen und Umweltkontexten differentialle Entwicklungseffekte hervorbringen. So wurde etwa für den Bereich der

kognitiven Entwicklung nachgewiesen, daß Mütter aus der sozialen Mittelschicht in stärkerem Maße als Mütter der Unterschicht davon überzeugt waren, daß ihre zehn Monate alten Babys über eine Reihe von Kompetenzen verfügten und sie als Mütter einen Einfluß auf die Entwicklung ihrer Kinder nehmen könnten. Diese Überzeugung fand ihren Niederschlag in den konkreten Mutter-Kind-Interaktionen, die sich bei den Mittelschicht-Müttern in einem größeren Umfang an kognitiv förderlichen Aktivitäten im Umgang mit dem Kind (z.B. Vokalisationen, gemeinsamer spielerischer Umgang mit Objekten) äußerten. Diese proximalen Prozesse waren gute Prädiktoren für den kognitiven und sprachlichen Entwicklungsstand der Kinder, als sie im Alter von sechs Jahren erneut untersucht wurden, und erklärten Leistungsunterschiede von Kindern aus der Unter- und Mittelschicht (vgl. Tulkin 1977; Tulkin/Covitz 1975).

Neuere Untersuchungen haben den u.a. von Kohn und Schooler (1983) postulierten kausalen Vermittlungsmechanismus, der von der sozialen Schichtzugehörigkeit über das elterliche Wert- und Überzeugungssystem zu konkreten Eltern-Kind-Interaktionen verläuft, zugleich aber auch Wechselwirkungen zwischen diesen Einflußgrößen beinhaltet, in seinen Entwicklungsauswirkungen auf Kinder überzeugend nachweisen können. Wechselwirkungseffekte zwischen Umweltkontexten und proximalen Prozessen auf die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zeigen sich auch für eine Reihe negativ bewerteter sozio-emotionaler Entwicklungsmerkmale wie Aggressivität, Delinquenz, Alkohol- und Drogenkonsum oder frühe sexuelle Aktivität. Dabei stellte sich heraus, daß unter benachteiligten und instabilen Umweltbedingungen (z.B. unsichere Lebensumstände und Arbeitsbedingungen, zerrüttete Familienverhältnisse, Scheidung und Trennung) proximale Prozesse synergistisch wirken. Wenn Eltern sich in ihrer Erziehung nicht "autoritativ" verhalten, also ihr Kind nicht emotional unterstützen, kindliche Aktivitäten nicht überwachen und keine Handlungsspielräume gewähren (vgl. Baumrind 1971), werden negative Entwicklungsverläufe noch verstärkt. Auf der anderen Seite wird aber auch der Einfluß benachteiligender Lebensumstände auf die Entwicklung unangepaßten Verhaltens bei den Kindern deutlich reduziert, deren Eltern sich im Umgang mit ihren Kindern an einem autoritativen Erziehungsstil orientieren.

Bronfenbrenner und Ceci (1993) schließen für all diese umweltabhängigen Entwicklungseffekte zwar nicht aus, daß sie auch eine genetische Komponente enthalten können. Sie machen konkrete Vorschläge, wie man diesen genetischen Anteil an Umwelteinflüssen in empirischen Untersuchungen abschätzen könnte. Letztlich entscheidend ist für sie jedoch, daß das individuelle genetische Potential nur soweit zur Entfaltung kommen kann, wie die konkreten Umweltbedingungen es zulassen. Dabei steckt bei jeder einzelnen

Person ihr zwar bislang noch nicht meßbares, aber sicher nicht uneingeschränkt wirksames genetisches Potential ebenso die Grenzen für den Verlauf ihrer individuellen Entwicklung ab wie ihre faktisch wirksamen und ebenfalls mehr oder minder eingeschränkten Entwicklungsgelegenheiten und -anregungen.

Die von Bronfenbrenner und Ceci vorgebrachten Überlegungen lassen sich gut in Einklang bringen mit den Risiko- und Vulnerabilitätsmodellen, die in dem relativ neuen Forschungsgebiet der Entwicklungspsychopathologie als theoretische Orientierung dienen (vgl. Kusch/ Petermann 1996). Dabei wird häufig zwischen Schutz- und Risikofaktoren unterschieden, die sich auf der biologischen, psychischen und sozialen Ebene manifestieren und zugleich im Entwicklungsprozeß miteinander interagieren. Ein über die Zeit sich stabilisierendes oder gar zunehmendes Ungleichgewicht von Schutz- und Risikofaktoren erhöht die Wahrscheinlichkeit für dysfunktionale Entwicklungsverläufe, in denen sich z.B. Depressivität oder Aggressivität manifestieren können.

Dabei darf freilich nicht übersehen werden, daß Entwicklungs- und Persönlichkeitsstörungen sich nicht "automatisch" als Konsequenz bestimmter Risiko- bzw. mangelnder Schutzfaktoren vorhersagen lassen. Dies hieße die Plastizität und Selbstorganisationsfähigkeit menschlicher Entwicklung zu unterschätzen. Selbst unter extrem abträglichen Entwicklungsbedingungen finden sich Kinder und Jugendliche, die sich scheinbar unbeeindruckt von diesen ungünstigen Umständen positiv oder zumindest unauffällig entwickeln. Solche Kinder zeigen ein hohes Maß an Widerstandsfähigkeit (Resilienz), wobei sie häufig auf für den Außenstehenden verborgene Ressourcen (z.B. Sich-Ablenken in aversiven Situationen, Orientierung an einer entfernten Identifikationsperson) zurückgreifen (vgl. Lösel/Bliesner 1990).

4.4 Eltern-Kind-Beziehungen: ein Prototyp für proximale Prozesse

Betrachtet man das empirisch dokumentierte Wissen zu Eltern-Kind-Beziehungen, so hat dies zu einer in der Psychologie selten anzutreffenden Situation geführt. Unabhängig von den theoretischen Positionen (z.B. psychoanalytische Objektbeziehungstheorie, Bindungstheorie, soziale Lerntheorie) und auch unabhängig von den gewählten Methoden (z.B. Laborexperiment, Feldstudien, Beobachtungs-, Interview- und Fragebogenverfahren) ergibt sich - zumindest für den westlichen Kulturkreis - eine Konvergenz der Forschungsbefunde, die sich folgendermaßen zusammenfassen läßt: Eltern, die ihre Kinder mit Zuneigung und emotionaler Wärme, mit klaren und erklärbaren Regeln, mit entwicklungsangemessenen Anregungen und mit sich

erweiternden Handlungsspielräumen erziehen, können damit rechnen, daß sich ihre Kinder zu emotional stabilen, sozial kompetenten, selbstverantwortlichen und leistungsfähigen Personen entwickeln.

Allerdings sind die dargestellten Beziehungen zwischen den Merkmalen des elterlichen Erziehungsverhaltens und der kindlichen Persönlichkeitsentwicklung nicht als Resultat eines deterministischen Einbahnstraßen-Modells zu sehen. Vielmehr handelt es sich um einen transaktionalen Prozeß, der - wie im Abschnitt 4.1 dargestellt - eine zirkuläre Struktur aufweist. Verfestigen sich solche Transaktionszyklen über die Zeit hinweg, so führt dies - je nach den altersgestuften kindlichen und elterlichen Entwicklungsaufgaben - zu einer sich wechselseitig verstärkenden Beziehung besonderer Qualität. Wenn etwa - um an einer beliebigen Stelle des Transaktionszyklus zu beginnen - die Elternperson sich abweisend und strafend verhält, kann dies beim Kind dazu führen, daß es sich unverstanden und nicht akzeptiert fühlt und daher vergeschlossen und aggressiv reagiert. Dies wiederum mag bei den Eltern Ärger und das Gefühl von Hilflosigkeit auslösen und damit erneut den Boden für abweisendes oder strafendes Verhalten gegenüber dem Kind bereiten. Belege für eine derartige transaktionale Sichtweise von Eltern-Kind-Beziehungen sind vor allem von der Bindungstheorie sowie von der sozialen Lerntheorie beigebracht worden.

Besondere Aufmerksamkeit hat das in der Bindungstheorie entwickelte Konzept des internen Arbeitsmodells erlangt. Interne Arbeitsmodelle bewahren die Beziehungserfahrungen mit relevanten Personen auf und bestimmen als Erwartungsmuster die zukünftige Beziehungsgestaltung einer Person. Der Auf- und Ausbau interner Arbeitsmodelle erfolgt im Säuglings- und frühen Kindesalter im Kontakt mit den primären Bezugspersonen, d.h. in der Regel mit den Eltern. Dabei lassen sich auf Seiten der Kinder zwei Bindungsformen unterscheiden (auf Untergruppierungen wird an dieser Stelle nicht weiter eingegangen), die sichere und die unsichere Bindung (vgl. Bowlby 1969; Ainsworth 1972).

Mittlerweile ist gut dokumentiert, welche elterlichen - insbesondere mütterlichen - Verhaltensweisen zu einem sicheren Bindungsmodus beitragen. Dies ist vor allem ein sensibles, auf die Verhaltensappelle des Kindes prompt reagierendes, angemessenes stimulierendes, an die Verarbeitungskraft des Kindes angepaßtes und von positiven Emotionen begleitetes Elternverhalten. Verhalten sich Eltern hingegen mit ihren Kindern weitgehend unresponsiv, über- oder unterstimulierend und emotional unbeteiligt, so ist die Wahrscheinlichkeit groß, daß sich eine unsichere Bindung des Kindes an die Eltern entwickeln wird. In der weiteren Entwicklung ergeben sich je nach Bindungsmuster deutliche Unterschiede hinsichtlich der sozio-emotionalen Kom-

petenzen der Kinder. Diese werden nach den Ergebnissen neuerer Längsschnittstudien auch auf den außerfamilialen Bereich (z.B. in Kindergarten und Schule) übertragen.

Ganz offensichtlich entscheidet die Qualität der frühen Eltern-Kind-Beziehung über die weiteren Beziehungen im Leben des Heranwachsenden. Es spricht jedenfalls vieles dafür, daß emotional angepaßte und sozial kompetente Kinder es ihren Eltern erleichtern, einen "autoritativen" Umgang mit ihren Kindern zu praktizieren. Ein derartiger Erziehungsstil erleichtert im übrigen auch den Ablösungsprozeß von Jugendlichen und jungen Erwachsenen aus dem Elternhaus.

Bei all diesen Befunden darf nicht vergessen werden, daß die Qualität von Eltern-Kind-Beziehungen von einer Reihe von Einflußgrößen moderiert wird. Darauf hat Belsky (1984) mit seinem Prozeßmodell des elterlichen Erziehungsverhaltens aufmerksam gemacht (vgl. Abbildung 3).

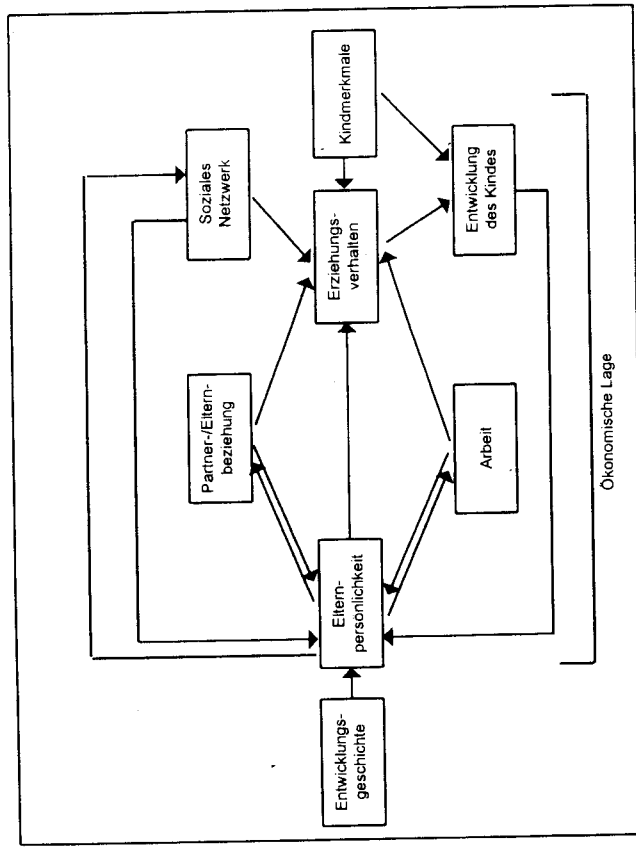


Abb. 3 Prozeßmodell des elterlichen Erziehungsverhaltens (nach Belsky 1984, S. 85)

Auch wenn für diese komplexen kontextualistischen Modelle nur vereinzelt querschnittliche bzw. längsschnittliche Belege vorliegen, so haben sich doch für Beziehungen zwischen einzelnen Komponenten dieses Prozeßmodells klare Hinweise dafür ergeben, daß es hinsichtlich seiner forschungsleitenden und anwendungspraktischen Implikationen außerordentlich hilfreich ist.

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit sollen einige Schlußfolgerungen aus den Forschungsbefunden vorgestellt werden:

- **Temperamentsmerkmale des Kindes:** Ein schwieriges Temperament erschwert den Eltern ihre Pflege- und Erziehungsaufgaben, während "pflegeleichte" Kinder den Erziehungsalltag ihrer Eltern erleichtern;
- **Elterliche Persönlichkeitsmerkmale:** Eltern mit geringer Ich-Stärke, mangelndem Selbstvertrauen, geringem erziehungsrelevantem Wissen und niedriger Einschätzung ihrer erzieherischen Kompetenzen gehen weniger einfühlsam und entwicklungsfördernd mit ihren Kindern um als selbstbewußte, empathiefähige und warmherzige Eltern. Diese verfügen über ein differenziertes Erziehungs- und Entwicklungswissen und führen Entwicklungsfortschritte ihrer Kinder auf ihre eigenen Bemühungen zurück, flexibel und angemessen mit den sich ändernden Entwicklungsanforderungen ihrer Kinder umzugehen;
- **Beziehungserfahrung in der Herkunftsfamilie:** Negative Erfahrungen mit den eigenen Eltern, sei es im direkten Umgang mit ihnen oder durch die Beobachtung einer konflikthaften elterlichen Beziehung, schwächen die elterliche Erziehungskompetenz bei der nachwachsenden Generation, wohingegen positive Erfahrungen und Vorbilder in der Ursprungsfamilie zu einem kompetenten Umgang mit den eigenen Kindern beitragen;
- **Ehebeziehung und Elternallianz:** Eine belastete Paarbeziehung und mangelnde Übereinstimmung der Eltern in der Erziehung erhöhen die Wahrscheinlichkeit für eine Beeinträchtigung des Erziehungsverhaltens. Demgegenüber tragen Zufriedenheit mit der Paarbeziehung und eine Erziehungspraxis, in der sich die Eltern als gut aufeinander abgestimmtes Team verstehen, zu einer positiven Gestaltung der Eltern-Kind-Beziehung bei;
- **Arbeitsplatzerfahrungen:** Belastende, unbefriedigende und energieabsorbierende Arbeitsbedingungen reduzieren die Fähigkeit von Eltern, sich mit ungeteilter Aufmerksamkeit auf die Belange ihrer Kinder einlassen zu können, während Eltern für ihre Kinder psychisch leichter erreichbar sind, wenn sie von belastenden Erfahrungen am Arbeitsplatz frei sind;

- **Soziale Unterstützung:** Eltern, die in ihrem sozialen Umfeld wenig auf formelle und informelle Unterstützung zurückgreifen können bzw. in Quarantänen mit geringer Kindorientierung leben, neigen dazu, im Kontakt mit ihren Kindern weniger sensibel und geduldig und auch weniger überzeugt von ihren Einwirkungsmöglichkeiten auf deren Entwicklungsgang zu sein. Umgekehrt findet sich bei Eltern, die über ein engmaschiges Netzwerk an Unterstützung verfügen und vielfältige Kontakte zu Familien in vergleichbarer Familiensituation pflegen, häufiger ein gelassener und sicherer Umgang mit ihren Kindern;

- **Ökonomische Lage:** Armut, Einkommensverluste und Arbeitslosigkeit - bisweilen aber auch materieller Überfluß - wirken sich abträglich auf ein unterstützendes, einfühlsames und entwicklungsförderliches Elternverhalten aus. Hingegen stellt eine gesicherte ökonomische Situation, in der die Kinder die Erfahrung machen können, daß in der Familie - auch hinsichtlich der Erfüllung eigener Wünsche - behutsam mit den vorhandenen Ressourcen umgegangen wird, die Basis für eine gedeihliche Eltern-Kind-Beziehung dar.

Wenn man all diese Einflußgrößen, die sich je nach ihrer qualitativen Ausgestaltung förderlich oder hinderlich auf die Entwicklung der Eltern-Kind-Beziehung auswirken können, Revue passieren läßt, muß zunächst noch einmal betont werden, daß es sich nicht um ein mechanistisch wirkendes Determinantengefüge handelt. Vielmehr markieren sie wichtige Kontextbedingungen im inner- und außerfamilialen Lebensumfeld für die Beziehungs- und Persönlichkeitsentwicklung der Kinder. In der konkreten Lebenspraxis fügen sich diese Kontextbedingungen zu einem Muster von Lebensumständen, die sich wechselseitig durchdringen, ihre eigene Geschichte haben und für die jeweilige Familie bzw. deren Mitglieder eine spezifische Bedeutung annehmen. Es hängt viel davon ab, welche Bedeutung den objektiven bzw. objektivierbaren Mustern solcher Kontextbedingungen beigemessen wird. So ist es z.B. nicht gleichgültig, ob ein Kind mit einem "schwierigen" Temperament als eine Belastung erlebt wird, der man als Elternperson hilflos ausgeliefert ist, oder ob ein solches Kind als eine besondere Herausforderung für die elterliche Erziehungskompetenz gesehen wird. Gleichmaßen müssen negative Beziehungserfahrungen in der Herkunftsfamilie sich nicht notwendig in der Schwächung eines angemessenen erzieherischen Umgangs mit den eigenen Kindern niederschlagen. Nachgewiesenermaßen gibt es Eltern, die im Kontrast zu den Erfahrungen, die sie in ihrem eigenen Elternhaus gemacht haben, den Umgang mit ihren eigenen Kindern deutlich anders gestalten. Allgemein gesprochen gewinnen Kontextbedingungen erst durch die Bedeutung, die mit ihnen verknüpft wird, ihre mehr oder minder förderliche oder abträgliche Funktion für die Entwicklung von Kindern.

Diese Überlegung trifft auch für die weiter oben bereits eingeführte Unterscheidung von Schutz- und Risikofaktoren im kindlichen Entwicklungsgang zu, wobei freilich allein die Rede von Schutz- und Risikofaktoren bereits bedeutungshaltig ist, da mit ihr - wenn auch zumeist implizit oder nur unscharf - normative Vorstellungen über funktionale und dysfunktionale Entwicklungsverläufe einhergehen. Für Deutschland liegen einschlägige Längsschnittstudien (Mannheimer und Rostocker Risikokinderstudien) vor, die belegen, daß nicht einzelne Risikofaktoren, sondern deren Vernetzung den Entwicklungsgang beeinflusst, wobei psychosoziale Faktoren zunehmend gegenüber biologisch-organischen Belastungen an Gewicht gewinnen. Diese psychosozialen Faktoren können die Entwicklung sowohl zusätzlich hemmen als auch ungünstige Risiken kompensieren (vgl. zusammenfassend Kusch/Petermann 1996). Im folgenden soll am Beispiel der kumulativen Wirkung von entwicklungsrelevanten und bedeutungshaltigen Risikofaktoren die Entwicklung und Stabilisierung von Aggressivität, Antisozialität und Delinquenz skizziert werden.

4.4.1 Entwicklungsbedingungen von Aggressivität, Antisozialität und Delinquenz - eine exemplarische Skizze

Eine Reihe von Studien hat gezeigt, daß vorgeburtliche und durch den Geburtsvorgang hervorgerufene Komplikationen langfristig eine erhöhte Wahrscheinlichkeit für das Auftreten von Aggressivität, Antisozialität und Delinquenz vorhersagen. Der gemeinsame Nenner dieser prä- und perinatalen Komplikationen ist eine neuropsychologische Beeinträchtigung, die ihrerseits vielfältige Ursachen haben kann (vgl. Moffitt 1993). Neben genetischen Bedingungen können dies - wie die Befunde der Verhaltensgenetik zeigen (vgl. Steinhausen 1995) - auch umweltbedingte Einflüsse wie etwa mangelhafte Ernährung bzw. Tabak-, Alkohol- oder Drogenkonsum während der Schwangerschaft sein. Wenn Kinder unerwünscht sind, findet sich bei den werdenden Müttern häufig ein Lebensstil, der für das Austragen des Fötus ein wenig schützendes Milieu darstellt.

Auch nach der Geburt können sich Entwicklungsumstände ergeben, die bei Neugeborenen zu dauerhaften neuronalen Beeinträchtigungen mit entsprechenden psychischen Konsequenzen führen. Genannt seien etwa Neurotoxine (z.B. Blei oder Asbest), Mangelernährung, Unterstimulation, fehlende Zuwendung oder eine generell unzureichende gesundheitliche Betreuung von Säuglingen - alles Merkmale, die gehäuft in sozial unterprivilegierten Schichten vorkommen und die sich nachgewiesenermaßen abträglich auf die Gehirnentwicklung auswirken. Genannt seien auch Kindesmißhandlungen oder

unbeabsichtigte Unfälle im Säuglingsalter, die ebenfalls zu mehr oder minder subtilen Schädigungen des Gehirns führen können.

Des weiteren zeigt sich, daß Kinder mit neurologischen Schwierigkeiten gehäuft zu denen gehören, die als Säuglinge ein sogenanntes schwieriges Temperament aufweisen. Diese "schwierigen Kinder" machen es ihren Eltern nicht leicht, ein entspanntes und gelassenes Pflege- und Erziehungsverhalten zu entwickeln. Sie quengeln und weinen häufig, sind heftig in ihren Reaktionen, lassen sich ungern in den Arm nehmen, sind schwer zu beruhigen, haben einen unregelmäßigen Schlaf- und Wachrhythmus, essen schlecht, sind beim Füttern oder Wickeln unruhig - um nur einige der markanten Merkmale dieser stressigen Kinder zu nennen.

Diese Kinder entwickeln häufig eine unglückliche Trias von Hyperaktivität, Impulsivität und Aufmerksamkeitsstörungen, die es ihren Eltern bzw. Erziehern schwer macht, sie angemessen zu kontrollieren und zu disziplinieren. Die Folge ist, daß diese Kinder weit weniger positive Zuwendung bekommen, häufiger zurechtgewiesen und körperlich gestraft sowie inkonsistent erzogen werden. Eine unbelastete Eltern-Kind-Beziehung kann sich unter diesen Voraussetzungen nur schwer entwickeln. Es kommt zu den bereits angesprochenen zyklisch ablaufenden Prozessen in der Eltern-Kind-Beziehung, die zu einer Eskalation und Verfestigung aggressiver Verhaltensweisen auf beiden Seiten führen. Wenn wir als Einstiegspunkt in diesen Teufelskreis Kinder nehmen, die schwierig zu disziplinieren sind, so lösen diese bei ihren Eltern häufig Ärger, Hilflosigkeit und als Konsequenz davon vermehrt strafendes Verhalten aus. Die Kinder wiederum fühlen sich dadurch von ihren Eltern nicht angenommen. Sie lernen vor allem eines: daß Konflikte vornehmlich mit aggressiven Mitteln gelöst werden können. Auf diese Weise bauen sie ihr aggressives Verhaltensrepertoire ständig aus.

Aus den immer wieder neu inszenierten Prozessen solcher negativer Umgangformen entwickelt sich schließlich ein mehr oder minder verfestigtes Strukturmerkmal eines belasteten Eltern-Kind-Systems, das sich in wechselseitiger emotionaler Distanz, Ablehnung und Feindseligkeit äußert. Ein inkonsistenter und inkonsequenter Erziehungsstil auf seiten der Eltern, der zum einen ein Schwanken zwischen Zuckerbrot und Peitsche und zum anderen eine mangelnde Durchsetzung von Erziehungsprinzipien umfaßt, ist ein weiterer Belastungsfaktor für das Eltern-Kind-Verhältnis, der mit dazu beiträgt, daß Kinder aggressive Verhaltensmuster, die sie einmal aufgebaut haben, weiter beibehalten und sogar noch verstärken.

Dies ist vor allem dann der Fall, wenn eine generell unzureichende Überwachung des kindlichen Verhaltens hinzukommt, vor allem wenn sich mit zunehmendem Alter der Aktionsradius der Kinder mehr und mehr erweitert. Fehlende Aufmerksamkeit äußert sich dann etwa darin, daß die Eltern sich nicht um die Schulleistung ihrer Kinder kümmern oder daß sie nicht wissen, wo ihre Kinder sich aufhalten, wer ihre Freunde sind, wann sie nach Hause kommen oder wo sie gegebenenfalls übernachten.

Übermäßige Strenge, inkonsistentes und inkonsequentes Erziehungsverhalten sowie eine mangelnde Überwachung der kindlichen Aktivitäten haben sich in einer Reihe von Querschnitts- und Längsschnittuntersuchungen als wichtige Korrelate bzw. Vorhersagefaktoren von späterer Delinquenz erwiesen; sie stellen somit bedeutsame Risikofaktoren dar. Aufrecht erhalten, verstärkt und z.T. auch ausgelöst werden die Zyklen einer aversiv-aggressiven und schließlich vernachlässigenden Eltern-Kind-Beziehung durch eine Reihe weiterer Merkmale, die als verstärkende Risikofaktoren hinzukommen. Zu diesen gehören vor allem belastende familiäre Bedingungen in den Herkunftsfamilien der Eltern, die - wie z.B. antisoziales Verhalten der eigenen Eltern - sich schon eine Generation zuvor in ähnlicher Weise abträglich auf die Entwicklung der Eltern-Kind-Beziehung ausgewirkt haben, wie es für die Eltern in ihrer jetzigen Situation zutrifft. Dieser generationenübergreifende Übertragungsmechanismus macht die Eltern in besonderer Weise unsensibel für kindliche Bedürfnisse. Kommen dann aktuell noch zusätzliche familiäre Belastungen wie etwa Arbeitslosigkeit, psychische Krankheiten von Familienmitgliedern oder dauerhafte Partnerkonflikte dazu, dann erhöht sich die mangelnde Aufmerksamkeit noch weiter und wirkt sich letztlich auch indirekt auf die Qualität des Erziehungsverhaltens aus.

Gleiches gilt auch für eine Reihe soziodemographischer Einflußfaktoren wie niedriges Einkommen, geringe Bildung und Zugehörigkeit zu bestimmten ethnischen Gruppierungen, die als Indikatoren für schwierige soziale Lebenslagen der Familien gelten, aber einer feintrautigeren Analyse bedürfen. So ist z.B. in städtischen Regionen die Delinquenzbelastung größer als in ländlichen Gegenden und innerhalb einer Stadt wiederum in ganz bestimmten Quartieren größer als in anderen Stadtteilen. Wohlhabende Familien vermeiden, in delinquenzgefährdeten Stadtteilen zu wohnen. Für heranwachsende Kinder und Jugendliche allerdings, die in diesen Wohnregionen leben müssen, bieten sich über Kontakte zu bereits delinquenten Gleichaltrigen weit mehr Möglichkeiten, selber in delinquente Handlungen verwickelt zu werden, als dies bei Kindern in sogenannten guten Wohngebieten der Fall ist. Solche kriminogenen Opportunitätsstrukturen können ihre Wirkung besonders dann entfalten, wenn im familialen Bereich belastende Eltern-Kind-Beziehungen in dem oben angesprochenen Sinne vorherrschen. Individuelle

- auch neuropsychologisch bedingte - sowie familiäre und außerfamiliäre Risikofaktoren erzeugen somit eine Art Synergieeffekt in der Entwicklung aggressiven, antisozialen oder delinquenten Verhaltens.

4.5 Grundthemen der Entwicklung von Personen: Autonomie und Verbundenheit

Wie bereits dargestellt, ist die individuelle Handlungsfähigkeit eine der zentralen anthropologischen Grundlagen menschlicher Entwicklung. Handeln richtet sich auf Ziele, die es zu erreichen gilt und die ihre Entsprechung in zugeordneten Motiven oder Bedürfnissen haben. Konkrete einzelne Handlungen vollziehen sich in spezifischen Situationen, die durch ihre natürlichen, sozialen, materiellen und symbolischen Gegebenheiten Bedürfnisbefriedigung ermöglichen. Im Zuge der Persönlichkeitsentwicklung kommt es in der Regel zu einer zunehmenden personenspezifischen Differenzierung, aber auch mehr oder minder ausgeprägten Stabilisierung von Handlungen bzw. Handlungsmustern. Die diesen innewohnende Bedürfnis- und Zielhaltigkeit ist in vielen Alltagssituationen leicht zu erschließen; in manchen Situationen bedarf es hingegen eines großen (theoretischen) Aufwands, um den womöglich unbewußten, verborgenen, tabuisierten oder scheinbar sinnlosen Gründen für das unerklärliche Verhalten einer Person auf die Spur zu kommen. Mehr und mehr eignet sich eine Person im Laufe ihres Lebensgangs vielfältig ineinander verflochtene Strategien und Kompetenzen an, um ihre Ziele zu erreichen und ihre Bedürfnisse zu befriedigen - häufig ohne sich selbst über das Zusammenspiel und die Dynamik der dabei ablaufenden Prozesse Rechenschaft zu geben. All diese Prozesse lassen deutlich werden, wie komplex die menschliche Persönlichkeit und ihre Entwicklung ist.

Grundsätzlich kommen Entwicklungstheorien um die Klärung des Motivationsproblems nicht herum. Die Lösungsvorschläge reichen von der Annahme eines einzigen vorherrschenden Motivs bis zu Vorstellungen, die eine Vielfalt von Motiven unterstellen. Weit verbreitet sind "dualistische" Motivationskonzepte, die eine Kanalisierung der menschlichen Energie durch zwei Grundmotive postulieren. Ihre philosophischen Wurzeln hat diese Position in den beiden von Empedokles als Liebe und Streit bezeichneten Energieformen, die ihm als kosmische Kräfte ... der Erklärung der Möglichkeit von Veränderung bzw. von Werden und Vergehen dienen (vgl. Röd 1976, S. 148). In der neueren Psychologie finden sich diese Grundmotive in unterschiedlichsten Bezeichnungen. So betrachtet etwa McAdams (1985) die von Bakan (1966) im anglo-amerikanischen Sprachraum eingeführten Konzepte *agency* (deutsch etwa: Streben nach Wirksamkeit) und *communion* (deutsch etwa:

Streben nach Gemeinsamkeit) als zwei integrative Themen, die den gesamten Lebensgang des Menschen durchziehen.

Im folgenden sollen die Begriffe Autonomie und Verbundenheit zur Kennzeichnung dieser beiden umfassenden Lebensstadien von Personen und Personengruppen verwendet werden. Diese beiden Grundthemen haben (a) eine motivationale Basis (z.B. das Bedürfnis nach Kontrolle und Wirksamkeit vs. das Bedürfnis nach Nähe und Intimität), sind (b) eng mit Emotionen verknüpft (z.B. Stolz auf eigene Leistungen vs. Zuneigung zu einem anderen Menschen), werden (c) von entsprechenden Überzeugungen getragen (z.B. die Überzeugung, schwierige Situationen eigenständig meistern zu können vs. die Überzeugung, sich auf die Loyalität und Unterstützung eines anderen verlassen zu können) und äußern sich (d) in konkreten Handlungen (z.B. indem man selbst für seinen Unterhalt sorgt vs. sich einer anderen Person physisch, geistig oder emotional öffnet). Bei allen Menschen sind beide Grundthemen - wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung - nachweisbar, wobei sich auch extreme bzw. pathologische Varianten ergeben können (für Autonomie etwa: Allmacht vs. Hilflosigkeit; für Verbundenheit etwa: Symbiose vs. Vereinzelung). Diese Grundthemen entwickeln sich im Umgang mit den vorfindbaren Lebensbedingungen, vor allem aber in sozialen Kontexten. Einzelne Personen eignen sich dabei unterschiedliche offensive und defensive Strategien zur Durchsetzung ihrer Grundthemen an.

Ein guter Ausgangspunkt für die Analyse von Autonomie und Verbundenheit ist der bindungstheoretische Ansatz, demzufolge kindliches Bindungsverhalten und elterliches Versorgungsverhalten ein evolutionär entwickeltes Regulationsystem darstellen, das das Überleben des Nachwuchses sichert. Nur wenn ein Kind eine schutzwährende sichere Basis besitzt, die durch eine sichere Bindung an eine oder mehrere, in der Regel familiäre Bezugspersonen geschaffen wird, kann es sich seine Umwelt aktiv erschließen. Eine unsichere Bindung geht hingegen mit einer passiv-vermeidenden Lernhaltung einher (vgl. Grossmann 1977). Die Qualität von Verbundenheit und die Entstehung von Autonomie sind in dieser Sicht eng aneinander gekoppelt.

4.5.1 Entwicklung von Verbundenheit

Von zentraler Bedeutung für den Aufbau einer sicheren oder unsicheren Bindung ist die Qualität der Beziehung zwischen dem Kind und seinen primären Bezugspersonen, mit denen es täglich in Berührung kommt (vgl. oben Abschnitt 4.4). In aller Regel sind dies die engsten Familienmitglieder und hier in erster Linie die Mutter. Dabei ist vor allem die mütterliche Feinfühligkeit im Umgang mit ihrem Kind untersucht worden, womit nach Ainsworth (1977,

S. 98) die Fähigkeit der Mutter gemeint ist, die Signale und Kommunikationen, die im Verhalten des Kindes enthalten sind, richtig wahrzunehmen und zu interpretieren, und wenn dieses Verständnis vorhanden ist, auf sie angemessen und prompt zu reagieren.

Insgesamt dokumentiert die bisherige Forschung einen konsistenten Zusammenhang zwischen dem Ausmaß an elterlicher Feinfühligkeit und kindlicher Bindungssicherheit bzw. -unsicherheit. Es zeigt sich aber auch, daß die mütterliche Feinfühligkeit (a) von den Bindungserfahrungen in der eigenen Herkunftsfamilie abhängt und auch schon vor der Geburt des Kindes das mütterliche Bindungsverhalten mitbestimmt, (b) durch kindliche Temperamentsmerkmale moderiert wird, (c) durch die mütterliche Persönlichkeit (z.B. im Falle chronischer Depressivität) eingeschränkt wird, (d) durch eine belastete Ehebeziehung reduziert wird, (e) durch fehlende soziale Unterstützung verringert wird und (f) durch instabile sozio-ökonomische Lebens- und Arbeitsbedingungen beeinträchtigt wird.

Kinder mit stabiler Bindung sind in späteren Entwicklungsphasen besser sozial angepaßt als unsicher gebundene Kinder, wobei dies vor allem für Jungen gilt: sie haben mehr Freunde; es gelingt ihnen leichter Freundschaften zu schließen und sie aufrechtzuerhalten; sie sind bei Gleichaltrigen beliebter und verhalten sich weniger aggressiv. In der späteren Jugend und im Erwachsenenalter scheinen frühe Bindungserfahrungen in Liebesbeziehungen reaktiviert zu werden und im Falle eines auf beiden Seiten sicheren Bindungsstils einen wesentlichen Beitrag zu einer offenen und effektiven Kommunikation zwischen den Partnern sowie zu ihrer Beziehungszufriedenheit zu leisten. Bartholomew (1990) hat für Erwachsene neben einem sicheren Bindungsstil, der auf einem aus der individuellen Erfahrungsgeschichte gewachsenen positiven Modell vom Selbst und vom Anderen beruht, drei weitere Bindungsformen beschrieben, die entweder zu übermäßig abhängiger Verbundenheit oder zu einer ängstlich-vermeidenden bzw. abweisender Verbundenheit Form von Verbundenheit führen. Von der letzteren wird angenommen, daß sie sich zu einem niedrig ausgeprägten Intimitätsbedürfnis verselbständigt.

Insgesamt sprechen die Befunde einer sich über die gesamte Lebensspanne erstreckenden Analyse von Verbundenheit als einem evolutionär menschlichen Lebens dafür, daß - aufbauend auf einem evolutionär entwickelten Bedürfnis nach Nähe zu einer oder mehreren schutzspendenden Bezugspersonen - sich schon sehr früh ein emotionales Band entwickelt. Dieses bleibt zwar lebenslang bestehen, nimmt aber je nach den konkreten Beziehungserfahrungen unterschiedliche Formen der Verbundenheit an, die als intern repräsentierte Überzeugungs- und Erwartungsmuster auch auf andere So-

zialbeziehungen übertragen werden und insofern der individuellen Entwicklung Kohärenz verleihen. Allerdings ist eine sichere frühkindliche Bindung ebenso wenig ein Garant für eine dauerhaft sozial angepaßte Entwicklung von Verbundenheit wie die vielfältigen Gefährdungen und Beeinträchtigungen des frühkindlichen Bindungssystems unausweichlich zu Beziehungsstörungen führen müssen.

4.5.2 Entwicklung von Autonomie

Das Bedürfnis nach Autonomie hat seine Wurzeln in einem grundlegenden Bedürfnis des Kindes nach "Kontrolle" über seine Umwelt. Flammer (1990) spricht in Abhebung von einer Vielzahl von Kontrollbedürfnissen daher von einem Kontrollgrundbedürfnis, welches angeboren ist und sich im Laufe der Sozialisation in bestimmten Inhalten oder Zielen als Kontrollbedürfnis materialisiert, an bestimmte Szenarien bindet und dadurch vielfältig und spezifisch wird. Auf der emotionalen Ebene wird das Kontrollgrundbedürfnis von lustvollen Erfahrungen begleitet. So hat bereits Groos (1899) von einer Freude am Ursache-Sein oder Bühler (1924) von Funktionslust gesprochen. Auf kognitiver Ebene formieren sich im Laufe der Entwicklung Kontrollüberzeugungen als spezifische oder verallgemeinerte Erwartungen, durch eigenes Handeln Effekte in der Umwelt bewirken zu können. Diese äußern sich schließlich im konkreten Bewältigungsverhalten bzw. Kontrollhandeln, welches somit zu einer mehr oder minder gelungenen Befriedigung eines spezifischen Kontrollbedürfnisses, zugleich aber auch zur Befriedigung des Kontrollgrundbedürfnisses beiträgt.

Auch unterschiedlichen Theorien verpflichtete Forschungen stimmen darin weitgehend überein, daß durch soziale und materiell-sachliche Anregungsbedingungen in der frühen Kindheit die Entwicklung von Kontrollbedürfnissen und der damit zusammenhängenden psychologischen Prozesse entscheidend geformt wird. Die Qualität sozialer Interaktionsprozesse ist hierbei von besonderem Belang, wie einschlägige Studien aus psychoanalytischer, bindungstheoretischer und lerntheoretischer Sicht belegen. Vor allem bindungs- und lerntheoretische Untersuchungen weisen nach, daß sicher gebundene Kinder im Vergleich zu unsicher gebundenen ein stärker ausgeprägtes Explorations- und Neugierverhalten zeigen. Dadurch wird auch der Kompetenzerwerb in Auseinandersetzung mit der Sachumwelt begünstigt. Von besonderer Bedeutung ist, daß durch entsprechende Interventionsmaßnahmen, durch die die sozialen und materiellen Anregungsbedingungen angereichert werden, markante Veränderungen des kindlichen Explorations- und Kompetenzniveaus erzielt werden konnten.

Mit zunehmender Entwicklung und der damit einhergehenden Differenzierung von Selbst und Nicht-Selbst wird das Bewußtsein personaler Kontrolle eine wesentliche Voraussetzung für autonomes, selbstverantwortliches Handeln. Familiäre Sozialisationsbedingungen scheinen hierfür besonders relevant zu sein. Ein sozio-emotional positives und beständiges elterliches Erziehungsverhalten, gepaart mit klaren Verhaltensanforderungen und grenzensetzenden Verhaltensregeln sowie der Gewährung entwicklungsangemessener und -förderlicher Handlungsspielräume, hat sich als zentrale familiäre Sozialisationsbedingung für die Entwicklung personaler Kontrolle auf Seiten der Kinder erwiesen. Darüber hinaus läßt sich belegen, daß ein autonomieförderlicher elterlicher Erziehungsstil nicht nur in ein entsprechendes Familienklima eingebettet ist, sondern auch in eine Nahumwelt, die vielfältige Anregungen bietet und in eine Arbeitswelt der Eltern, in der diese in hohem Maße selbstständig disponieren und entscheiden können.

In einer die gesamte Lebensspanne umfassenden Perspektive stellen Verbundenheit und Autonomie nicht nur zwei zentrale Lebenssthemen sondern auch zwei übergeordnete Entwicklungsaufgaben für die Entwicklung des einzelnen im Kontext seiner sozialen Beziehungssysteme dar. Insbesondere bei krisenhaften Übergängen und Umbrüchen, die sich im Lebenszyklus des einzelnen ereignen, muß oft eine neue Balance zwischen diesen beiden Entwicklungsaufgaben gefunden werden. Hierzu bedarf es entsprechender Aushandlungsprozesse, die zu mehr oder minder gelungenen Formen der Gegenseitigkeit führen (vgl. Wynne 1985).

4.6 Beziehungskompetenz - eine starke Ressource

Das zentrale Vehikel, um solchen Aushandlungsprozessen zum Gelingen zu verhelfen, ist effektive Kommunikation. Diese äußert sich in einer Reihe von Beziehungsfertigkeiten. Die folgenden fünf sind besonders wichtig (vgl. Schneewind 1995, S. 43):

- (1) Aktiv zuhören, d.h. sich auf den inneren Bezugsrahmen des anderen einstellen; Interesse für die Anliegen des anderen bekunden; herausfinden, was er wirklich will; erspüren, welche inneren Zwiespältigkeiten, Konflikte und Unsicherheiten beim anderen vorherrschen; Verständnis dafür gewinnen, warum der andere in einer bestimmten Situation so und nicht anders gehandelt hat.

(2) Über sich selbst und für sich selbst sprechen, was u.a. heißt: die eigene Position klar und bestimmt vertreten; eigene Unsicherheiten, fehlendes Wissen und mangelnde Fähigkeiten eingestehen können; sich gegen die Zumutungen anderer zur Wehr setzen; Grenzen setzen und auch nein sagen können.

(3) Sich mit den eigenen Unzulänglichkeiten und denen der anderen auseinandersetzen, z.B. bei der Bewältigung von Ärger oder Ungeduld; bei der Konfrontation mit Gleichgültigkeit, Ablehnung oder Aggression; bei der Auseinandersetzung mit Fehlern und Nachlässigkeiten.

(4) Feedback geben und empfangen, d.h. Lob, Zuspruch und Anerkennung überhaupt äußern und in einer unverkrampft-authentischen Weise mitteilen bzw. annehmen können; in einer erkennbaren Weise mit dem anderen Enttäuschungen, Kränkungen, Verletzungen, aber auch Freude, Stolz und glückliche Momente teilen können; Unzufriedenheiten, Kritik und Anregungen in einer ermutigenden und nicht abwehrenden Weise vermitteln.

(5) Probleme und Konflikte konstruktiv regeln, d.h. vor allem die Bereitschaft und Fähigkeit, gemeinsam Wege auszuhandeln, bei denen alle Beteiligten das Gefühl haben, möglichst Gewinner, aber auf jeden Fall nicht Verlierer zu sein; die unterschiedlichen Bedürfnisse, Eigenarten und Autonomieansprüche des anderen genauso ernst zu nehmen wie die eigenen; sich an vereinbarte Lösungen, Regeln und Kompromisse auch tatsächlich halten.

Beziehungsfertigkeiten dieser Art sind einerseits zwar relativ abstrakt und müssen es wohl auch sein, wenn sie im Kontext unterschiedlicher Sozialbeziehungen anwendbar sein sollen; andererseits sind sie aber auch anpassungsfähig an besondere Personenkonstellationen wie Partner- oder Eltern-Kind-Beziehungen und deren spezifisch inhaltliche Problemlagen, die sich ihrerseits im Zeitverlauf verändern und stets neue Herausforderungen enthalten. Im übrigen schlägt sich das für eine Person jeweils charakteristische Muster von Beziehungsfertigkeiten nicht nur in der Qualität ihrer Beziehungen mit anderen Personen nieder, sondern fließt auch ein in die Ausgestaltung des Selbstkonzepts und in die Art des Erlebens bzw. Umgangs mit den vielfältigen Aspekten der eigenen Welt. Das Beispiel der Eltern-Kind-Beziehungen macht dies besonders anschaulich und läßt zugleich die besondere Bedeutung der elterlichen Beziehungskompetenz für die kindliche Entwicklung sichtbar werden.

Als proximalen Prozeß tragen entsprechend ausgebildete elterliche Beziehungsfertigkeiten entscheidend zur Kompetenzentwicklung und Umwelterschließung ihrer Kinder bei. Hierbei lassen sich in Anlehnung an Bronfen-

brenner (1979) zwei aufeinander abgestimmte Bedingungsmuster von Entwicklung unterscheiden. In den Worten Bronfenbrenners (1979, S. 845) ist dies zum einen ein primärer Entwicklungskontext, der dadurch gekennzeichnet ist, daß das Kind zusammen mit oder unter der direkten Führung von Personen, die über Wissen und Fähigkeiten verfügen, die das Kind noch nicht hat und mit denen das Kind eine positive Beziehung aufgebaut hat, zunehmend komplexer werdende Aktivitätsmuster beobachten und sich in diese einlassen kann. Zum anderen bedarf es eines sekundären Entwicklungskontexts im Sinne einer Bereitstellung von Möglichkeiten, Ressourcen und Ermunterungen, sich in Aktivitäten einzulassen, die das Kind in primären Entwicklungskontexten gelernt hat, diesmal aber ohne die aktive Beteiligung oder Führung anderer Personen, die über mehr Wissen und Fähigkeiten verfügen als das Kind selbst.

Die Verknüpfung dieser beiden durch die elterlichen Beziehungsfertigkeiten ermöglichten Entwicklungskontexte stellt den Rahmen dafür dar, daß Kinder auf dem Wege der Selbstsozialisation zunehmend ihre Entwicklung selber betreiben. Mit anderen Worten: auf dem Wege der Selbstsozialisation kommt es im Spannungsfeld von lebenszyklisch sich ändernden Anforderungen und Gestaltungsmöglichkeiten dazu, daß eigene Ziele gesetzt und durch eigenständiges Handeln zu erreichen versucht werden. Sofern die eigenständigen Handlungsversuche - auch und gerade gegen Widerstände - erfolgreich sind, führen sie nicht nur zu einer sich im Entwicklungsprozeß erweiternden Erschließung der Umwelt, sondern auf der Persönlichkeitsebene zur Ausbildung einer Reihe von Dispositionen. Dazu gehören ein positives Selbstwertgefühl und die Bereitschaft zum selbstverantwortlichen Handeln. Im übrigen hilft die zunächst vor allem im familialen Kontext vermittelte Befähigung zur Selbstsozialisation auch dabei, die grundlegenden Lebens Themen der Verbundenheit und Autonomie zu verwirklichen.

4.7 Resümee und einige Empfehlungen

Wenn die Befähigung zur Selbstsozialisation der jeweils nachwachsenden Generation nicht nur ein individuell oder familial, sondern auch gesellschaftlich anerkanntes Ziel von zentraler Bedeutung ist und wenn die elterliche Erziehungs- bzw. Beziehungskompetenz im Umgang mit ihren Kindern hierfür ein wesentliches Vehikel darstellt, dann bietet sich an, diesem für die ganze Entwicklung wichtigen Punkt besondere Beachtung zu schenken. Es kann dabei nicht nur darum gehen, sich - losgelöst von dem jeweils konkreten familialen Lebenskontext - auf elterliches Beziehungswissen und -handeln zu konzentrieren. Vielmehr müssen auch die vielfältigen Gefährdungen berücksichtigt werden, die einer vollen Entfaltung und dem Wirksamwerden der

elterlichen Beziehungskompetenz im Wege stehen. Sie reichen - wie in dem Abschnitt über Eltern-Kind-Beziehungen ausführlicher dargestellt - von spezifischen Temperamentsmerkmalen des Kindes über die Qualität der Ehebeziehung und Elternallianz bis zur ökonomischen Lage der Familie.

Welche Aufgaben stellen sich aus dieser Sicht für eine Familienpolitik, die dafür Sorge trägt, daß Kinder im Kontext ihrer Familie ihre Entwicklung selber zu betreiben lernen? Wenn man den bisherigen Ausführungen folgt, muß die zunächst vordergründig einfache Antwort heißen: es geht primär darum, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß die elterliche Erziehungs- und Beziehungsfähigkeit gewährleistet ist. Die konkrete Umsetzung eines derartigen Vorhabens erfordert allerdings ein hohes Maß an Überzeugtheit von und Einsatz für die Sache - und dies sowohl im Hinblick auf kreative als auch auf finanzielle Ressourcen. Es ist hier nicht der Ort, die Einzelheiten eines entsprechenden Aktionsplans auszubreiten. Dennoch mögen - wenn auch angesichts leerer Kassen mit einem gewissen Utopiequantum - einige Überlegungen hierzu verdeutlichen, welche Aspekte zu berücksichtigen sind, wenn die Förderung elterlicher Erziehungs- und Beziehungskompetenz Priorität im Rahmen der Familienpolitik erhalten soll:

(1) An erster Stelle wäre es erforderlich, ein kollektives Bewußtsein über die Bedeutung verantworteter Elternschaft zu schaffen. Hierzu gehört auch, auf leicht zugängliche Weise Informationsangebote über allgemeine Entwicklungsverläufe und spezielle Entwicklungsprobleme von Kindern sowie über elterliche Einwirkungsmöglichkeiten zu vermitteln. Um dieses Ziel zu erreichen, wird man um eine intensive und breitflächige Nutzung der Medien nicht herumkommen.

(2) Darüberhinaus müßte sichergestellt sein, daß diejenigen, die eine Vertiefung und Stärkung ihrer elterlichen Beziehungskompetenz in einem persönlichen Kontext anstreben, entsprechende Angebote vorfinden und ohne Schwellenängste annehmen können. Zu denken ist hier an ein breites Spektrum von selbst-organisierten bis professionell begleiteten Formen des Austauschs über Fragen des elterlichen Umgangs mit ihren Kindern, die Raum lassen für eine gründliche Auseinandersetzung mit besonderen Herausforderungen und Problemlagen im Eltern-Kind-Verhältnis. Es müßten auch neue Angebotsformen entstehen, die z.B. über Arztpraxen, Kindergärten, Schulen, kirchliche oder kommunale Einrichtungen zugänglich sind, und zwar in einer Weise, daß es eine Selbstverständlichkeit und nicht eine Besonderheit ist, solche Angebote zu nutzen.

(3) Diese unmittelbar auf die Eltern-Kind-Beziehung ausgerichteten Ansätze bedürfen im Sinne einer system- und kontextorientierten Perspektive einer Ergänzung durch flankierende Maßnahmen zur Unterstützung der elterlichen Erziehungs- und Beziehungskompetenz. Innerhalb der Familie ist hierbei in erster Linie an die Beziehungsgestaltung der Partner und Eltern untereinander zu denken. Da vielfach nachgewiesen ist, daß belastete Partnerbeziehungen sich abträglich auf die Qualität der Eltern-Kind-Beziehungen auswirken, sollte dieser Aspekt besonders beachtet werden. Die "Werkzeuge" zur Stärkung von Beziehungsfertigkeiten im Kontext von Partnerschaften stehen zur Verfügung und haben sich - wie entsprechende Studien belegen - in der Praxis bewährt. Auch hier gilt es, auf breiter Basis ein Bewußtsein für die Bedeutung der Beziehungskompetenz zwischen Partnern und für die Möglichkeiten ihrer Stärkung zu vermitteln.

(4) Darüber hinaus sollten alle weiteren direkt und indirekt wirkenden Einflüsse auf die familiäre Beziehungsgestaltung - auch solche, die wie die ökonomische Situation von Familien zum traditionellen Aufgabengebiet der Familienpolitik gehören - unter der Perspektive geprüft werden, ob sie die elterlichen Erziehungs- und Beziehungskompetenz stärken. Im Hinblick auf die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen gilt dies vor allem für die Schule, die nicht nur als ein Ort des Wissenserwerbs gesehen werden kann. Schule ist auch ein besonderer Ort für "soziales Lernen", d.h. die Aneignung von Beziehungskompetenz der nachwachsenden Generation. Wenn "soziales Lernen" ein fester Bestandteil des gemeinsamen Lernens und Lebens in der Schule würde, könnte damit - ergänzend zu den entsprechenden Beziehungserfahrungen im Kontext der Familie - ein Grundstock an sozialer Kompetenz gefestigt werden, auf den Kinder und Jugendliche später u.a. auch im Zusammenhang mit den Partnerschafts- und Familienkonstellationen, in die sie hineinwachsen, zurückgreifen können.

5. Die Pluralität der Lebensformen und Lebenslagen

Kindheit ist in modernen Gesellschaften zu einer relativ eigenständigen Lebensphase und zu einem durch altersspezifische Rechte und Pflichten bestimmten sozialen Status geworden: Kindheit als Lebensphase ist unter anderem durch eine ausgedehnte Lernzeit, ein "Bildungsmotorium", gekennzeichnet; dementsprechend wird Kindheit als sozialer Status unter anderem von Lern- und Freizeitaktivitäten in eigens für Kinder geschaffenen Einrichtungen geprägt. Diese umfassende Institutionalisierung der Kindheit hat indes nichts daran geändert, daß die Familie den ersten und wichtigsten sozialen Ort des Aufwachsens von Kindern - ihrer Versorgung und Pflege, Betreuung und Erziehung - darstellt. Familien bestimmen - in Abhängigkeit von der Vielfalt ihrer Strukturen, Beziehungsmuster und Lebensverhältnisse - in entscheidendem Maße das Schicksal von Kindern. Dies zeigt sich nicht nur in Belastungssituationen wie Arbeitslosigkeit, Armut oder Konflikten unter den Eltern, die Risiken für das Wohlergehen und die Entwicklungschancen der Kinder darstellen, wenn sie nicht durch Zusammenhalt und gegenseitige Unterstützung unter den Familienmitgliedern aufgefangen werden können; vielmehr zeigt sich dies auch in dem Sinne, daß die Familien im Ausmaß ihrer psychischen und sozialen, ökonomischen und kulturellen Ressourcen unterschiedliche Erfahrungen zur Bildung materiellen, sozialen und kulturellen Kapitals eröffnen, verschiedenartige Strategien zur Erlangung von Zielen sowie der Bewältigung von Problemen vermitteln und mehr oder weniger emotionalen Rückhalt im Prozeß des Aufbaus einer handlungsfähigen und verantwortungsbereiten Person bieten. Alle Maßnahmen einer Politik für Kinder, die auf die Verbesserung der Lebenssituationen von Kindern zielen, müssen folglich immer auch in ihrem Zusammenhang mit der Familienpolitik betrachtet und geplant werden.

Die folgende Bestandsaufnahme der Bedingungen, unter denen Kinder im Alter bis etwa vierzehn Jahren in Deutschland aufwachsen, konzentriert sich

- auf die zunehmende Pluralität familialer Lebensformen,
- auf die zunehmenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten der jungen Familien,
- auf die innerfamilialen Beziehungsmuster, vor allem auch in der Wahrnehmung der Kinder und ihrer Bedürfnisse sowie
- auf das Alltagsleben der Kinder außerhalb der Familie.

Die Darstellung stützt sich auf amtliche Statistiken, Umfragedaten und sozialwissenschaftliche Untersuchungen über verschiedene Lebensbereiche von Kindern. Diese Quellen liefern primär Informationen über strukturelle Bedingungen des Aufwachsens, über Einstellungen und Erziehungshaltungen der Eltern und über Alltagsaktivitäten von Kindern. Vergleichsweise wenig wissen wir darüber, wie Kinder diese Bedingungen subjektiv erleben, worüber sie sich freuen, worunter sie leiden und wie sie ihrerseits aktiv ihre Beziehungen innerhalb und außerhalb der Familie gestalten.

Wenn im folgenden von "Kindern" die Rede ist, so hat diese generalisierende Begrifflichkeit nur den Stellenwert einer sprachlichen Vereinfachung. Es ist einsichtig, daß sich die Lebenssituation von Kindern je nach Alter, Familienform, Geschlechts- und Schichtzugehörigkeit, regionaler Verortung und ethnischer Abstammung stark unterscheidet. An vielen Stellen wird auf derartige Differenzierungen eingegangen. Es würde allerdings den Rahmen dieses Überblicks sprengen, jede der genannten Einflußgrößen systematisch zu behandeln.

5.1 Die Pluralität familialer Lebensformen

Definiert man "Familie" als einen intergenerationalen Zusammenhang zwischen mindestens einer Elternperson und einem Kind, welche zusammen wohnen und zusammenwirtschaften - also im Alltag in einem gemeinsamen Haushalt leben -, so kann festgestellt werden: Fast alle Kinder wachsen in Familien auf. Die Anzahl der Kinder, welche in Anstalten, Internaten oder Pflegeheimen leben, wird für die alten Bundesländer auf 1,6 Prozent und für die neuen auf 2,5 Prozent geschätzt. Diese, die Familie zeitweilig oder ganz ersetzende gesellschaftliche Institutionalisierung der Kinder in der Kindheit sind Maßnahmen, welche so weit wie möglich und sinnvoll nach den Prinzipien und Regeln des familialen Alltagslebens mitgestaltet werden, um auch diesen Kindern eine familienorientierte Kindheit bieten zu können.

Vergleicht man die Familienbildungsprozesse - insbesondere die Lebenssituation der Frauen bei der Geburt des ersten Kindes - in den alten und neuen Bundesländern für die Geburtsjahrgänge 1970 und 1994, dann stieg zwar der Anteil der nichtehelich Lebendgeborenen in den alten Bundesländern von 5,5 auf 12,4 Prozent und in den neuen Bundesländern von 13,3 auf 41,1 Prozent beträchtlich an. Doch darf auch die Quote der Eheschließungen nach der Geburt eines Kindes nicht übersehen werden; sie erhöhte sich von 1970 bis 1994 in den alten Bundesländern geringfügig von 36,1 auf 36,6 Prozent und in den neuen Bundesländern deutlicher von 39,0 auf 48,8 Prozent. Bezieht

man die nachfolgende Entwicklung insgesamt mit ein, so wachsen rund zwei Drittel der nichtehelich geborenen Kinder später bei verheirateten Eltern auf.

Von den Kindern, die 1993 noch nicht drei Jahre alt waren, lebten in den alten Bundesländern 5,9 Prozent, in den neuen aber 22,4 Prozent bei ledigen Müttern. 1994 wurden noch 82 von 100 Erstkindern in den alten Bundesländern ehelich geboren, in den neuen Bundesländern allerdings nur 45 von 100, also weniger als die Hälfte (Schwarz 1997). Diese Zahlen über den Anteil der nichtehelichen Geburten zeigen, daß sich die "Entkoppelung" von Eheschließung und Familiengründung durch die Geburt des ersten Kindes innerhalb von 25 Jahren in den alten Bundesländern verdoppelt und in den neuen Bundesländern verdreifacht hat. Es stellt sich die Frage, was dieses Faktum für die erstgeborenen Kinder zu bedeuten hat. Wenn auch deutlich wurde, daß eine Schwangerschaft oftmals eine Partnerschaft zumindest kurzfristig belastet, so ist es auf jeden Fall für Mutter und Kind leichter, wenn die Elternschaft auch vom Vater des Kindes von Beginn an gewünscht und unterstützt wird und Frauen während der Schwangerschaft nicht gleichzeitig Mutterschaft und Partnerschaft neu "aushandeln" oder gar auf Sicherheiten in der Partnerschaft verzichten müssen. Verantwortliche Elternschaft ist das erste und bedeutungsvollste Grundbedürfnis eines Kindes. Umso dringlicher ist es, daß Väter sich dieser Verantwortung ein Leben lang zu stellen bereit sind.

1995 lebten in Deutschland 85 Prozent aller minderjährigen Kinder bei Ehepaaren im Haushalt. Allerdings nimmt der Anteil der minderjährigen Kinder in Ehepaar-Haushalten in den alten Bundesländern mit dem Alter der Kinder und Jugendlichen von 89 Prozent bei den unter Dreijährigen auf 83,9 Prozent bei den 15- bis 17jährigen ab. In den neuen Bundesländern verläuft die Entwicklung in umgekehrter Richtung: die unter Dreijährigen leben nur zu 62,3 Prozent in Ehepaar-Haushalten, dagegen 80,1 Prozent der 15- bis 17jährigen (Engstler 1997). Ganz überwiegend sind die Elternpaare, bei denen Kinder aufwachsen, ihre leiblichen Eltern.

Die Verteilung der Kinder auf die unterschiedlichen Familienformen sowie die Veränderungen in den letzten Jahrzehnten zeigen, daß gesellschaftliche Rahmenbedingungen massiv auf die Paarbildungs- und Familiengründungsprozesse junger Menschen Einfluß nehmen. Kinder werden dabei oft schon frühzeitig mit Veränderungen ihrer Lebenssituation konfrontiert, die in jedem Fall eine zusätzliche Herausforderung, oft aber auch Belastung für sie darstellen.

Während die heutigen jungen Großeltern - die Geburtsjahrgänge von 1940 bis 1950 - durch die Kriegs- und Nachkriegsereignisse oft ihre Väter, aber auch Mütter in ihrer Kindheit durch Tod verloren, sind Kinder heute stärker vom Verlust eines Elternteils durch Scheidung betroffen. Auch in der Nachkriegszeit war das Scheidungsrisiko hoch; in den 60er und 70er Jahren ging die Zahl der Ehelösungen deutlich zurück, um dann rasch wieder anzusteigen. Unter der Annahme, daß die aktuellen Scheidungsziffern längere Zeit konstant bleiben, ist damit zu rechnen, daß rund 30 Prozent der derzeit geschlossenen Ehen mit einer Scheidung enden werden.

1995 hatten 54,7 Prozent der Ehen, die geschlossen wurden, minderjährige Kinder, in den neuen Bundesländern und Ostberlin waren es sogar 70,7 Prozent. Diese Zahl dürfte eher sinken, denn sie spiegelt wider, daß mehr als 90 Prozent der Frauen in der DDR mindestens ein Kind hatten und somit auch mehr Kinder von Ehescheidungen betroffen wurden. Für Kinder bringen Partnerschaftskonflikte und Trennung der Eltern immer gravierende Belastungen mit sich. Diese zu mildern sollte nicht nur den streitenden Eltern, sondern auch dem Gesetzgeber und den Organen der Rechtspflege oberstes Gebot sein. Eine Scheidung kann Kindern, wenn sie nicht als Zeugen "verhört" oder für Machtansprüche und Rachefeldzüge instrumentalisiert werden, durchaus einen Gewinn bringen, weil dadurch befriedete Lebensverhältnisse entstehen oder neue soziale Beziehungsnetze eröffnet werden können. Voraussetzung ist, daß die Erwachsenen sich den Bedürfnissen von Kindern verpflichtet fühlen.

Im Unterschied zu früheren Generationen erleben die meisten Kinder heute noch ihre Großeltern und nicht selten auch noch Urgroßeltern. Allerdings wachsen nur wenige Kinder in einer Haushaltsgemeinschaft mit ihnen auf. In den alten Bundesländern hat jedes vierte Kind Großeltern in unmittelbarer Nachbarschaft oder gar im gleichen Haus. Jedes zweite Kind kann Großeltern im gleichen Ort oder in weniger als einer Fahrstunde erreichen. In den neuen Bundesländern ist die Situation für wechselseitige Besuche von Kindern und Großeltern eher noch günstiger. Diese Möglichkeiten großfamiliärer Verbundsysteme ohne gemeinsames Wohnen und wirtschaftliche Abhängigkeiten bringen gerade für Kinder mancherlei Vorteile mit sich. Sie stellen eine besondere Qualität alternder Gesellschaften dar und führen zu Austauschprozessen zwischen Enkeln und Großeltern, die für beide Seiten eine Bereicherung darstellen. Diese die Generationen übergreifenden Beziehungsnetze wirken der Segregierung der Individuen nach Jahrgangsgruppen oder Generationszugehörigkeit in vielen gesellschaftlichen Institutionen entgegen und halten den intergenerationalen Dialog zumindest auf der Ebene der Familie aufrecht.

Viele Kinder haben nicht nur Eltern und Großeltern, sondern auch Geschwister. Ob dieses aus der Sicht der Kinder wünschenswert ist oder nicht, darüber läßt sich trefflich streiten. Sicher ist jedenfalls, daß die Tatsache, Geschwister zu haben oder nicht, für das Alltagsleben eines Kindes sehr unterschiedliche Folgen zeitigen kann. Nicht jede Geschwisterkonstellation bedeutet mehr Glück in der Kindheit, sowie nicht jedes Einzelkind den Wunsch verspürt, Geschwister haben zu wollen. Auch Eltern haben aufgrund ihrer Kindheitserfahrungen unterschiedliche Vorstellungen für ihre Familienplanung und über die gewünschte Geschwisterzahl für ihre Kinder. Nach demographischen Beobachtungen werden 90 Prozent der Kinder in den ersten Jahren der Familiengründungphase geboren. Somit haben Kinder im Alter von 6 bis 9 Jahren die meisten jüngeren und die meisten noch im Haushalt lebenden älteren Geschwister. Innerhalb dieser Altersspanne sind in Deutschland höchstens 19 Prozent der Kinder Einzelkinder. Die Hälfte der 6- bis 9-jährigen hat ein Geschwisterkind im Haushalt, und 30 Prozent leben mit mehreren Geschwistern zusammen.

Auch in Bezug auf die Kinderzahl zeigen sich unterschiedliche Tatbestände in den alten und neuen Bundesländern. Bei den westdeutschen Frauen und Männern hat die Tendenz zugenommen, entweder auf Kinder zu verzichten oder, wenn Kinder gewünscht sind, ein Geschwisterpaar zu haben. Die Situation in den neuen Bundesländern ist durch den Einbruch der Geburtenzahlen nach der Wende mindestens für die Jahrgangsgruppen der in den 90er Jahren Geborenen anders. Da es in der DDR den Trend zur Kinderlosigkeit nicht in vergleichbarer Weise wie in Westdeutschland gab, sich jedoch mehr Frauen als im Westen auf 1 Kind beschränkten, dürften in Ostdeutschland mehr 6- bis 9-jährigen Kindern sowohl jüngere als auch ältere Geschwister fehlen. 1995 hatten 27 Prozent der ostdeutschen 6-9-jährigen Kinder gegenüber 17 Prozent der westdeutschen keine Geschwister (Engstler 1997).

Gleichaltrigengruppen in Betreuungseinrichtungen und Schule sind kein Ersatz für Geschwisterbeziehungen, sondern für alle Kinder eine wesentliche ergänzende Sozialerfahrung. So bedürfen Kinder mit Geschwistern der Gleichaltrigengruppe, während Einzelkinder jüngere und ältere Kinder benötigen, um Erfahrungen ähnlich wie in Geschwisterbeziehungen machen zu können.

Den größten Unterschied im familialen Alltagsleben der Kinder in den alten und neuen Ländern bewirkt jedoch die Erwerbsbeteiligung der Mütter. Die Erwerbsbeteiligung der Mütter hängt, abgesehen von den Arbeitsmarkverhältnissen, sehr deutlich von der Zahl und vom Alter der Kinder ab. Sie ist in den neuen Ländern nach wie vor höher als im früheren Bundesgebiet; hier hat die Müttererwerbsquote in den letzten 20 Jahren stark zugenommen. Die

jüngeren Frauen durchlaufen den Männern vergleichbare Ausbildungswege und treten in Westdeutschland später in das Berufsleben ein als ihre Mütter. Sobald sie selber Mütter werden, bleiben sie häufig erwerbstätig bzw. sie unterbrechen die Erwerbstätigkeit nur für kurze Zeit. In der DDR waren in den 80er Jahren neun von zehn Müttern erwerbstätig, und zwar überwiegend vollzeitleich. Nach der Wende ist die Müttererwerbstätigkeit auch in den neuen Ländern deutlich zurückgegangen, doch nur zu einem geringen Teil aufgrund der Bedürfnisse der Frauen. Ausschlaggebend dafür dürften gesellschaftliche Zwänge sein, d.h. vor allem Arbeitslosigkeit sowie der Abbau bzw. die zu hohen Kosten von Kinderbetreuungseinrichtungen.

Während westdeutsche Mütter sich erst allmählich vom Modell der "Versorgungs-Ehe" ihrer Großmütter verabschieden und sich in einer "Zuverdienner-Partnerschaft" oder "Ehe" zurechtzufinden suchen, sind die ostdeutschen Mütter schon seit langem daraufhin orientiert, erwerbstätig zu sein, und dies, wenn möglich, in einem Vollzeitarbeitsverhältnis. Die Väter sind in Deutschland im Osten wie im Westen ganz überwiegend Vollzeitarbeitskräfte. Allerdings gilt für Väter und Mütter im Osten noch stärker als im Westen, daß zur Zeit nicht ihre persönlichen Wünsche, sondern der Arbeitsmarkt ihre Erwerbsarbeitsverhältnisse bestimmt.

Die nicht immer fundiert geführte Diskussion über die Bedeutung der Erwerbstätigkeit von Müttern für die Entwicklung der Kinder hat nach der Wiedervereinigung eine Renaissance erfahren. Die Emanzipation der Frauen und ihre Ansprüche, gleichrangig mit den Männern in den Arbeitsmarkt integriert zu werden, wurden rasch wieder als der "wahre" Grund vieler Probleme der familialen Lebensformen und damit der Kinder herangezogen. In einer solchen Argumentationsweise werden weder die Männer bzw. Väter noch die westdeutsche Gesellschaftspolitik kritisch beleuchtet, vielmehr waren und sind stets die Mütter diejenigen, die als Schuldige wahrgenommen werden, wenn Kinder und Jugendliche Entwicklungsprobleme zeigen. Hier fordert der Beirat, eine faire Diskussion zu führen, die sich an den Prinzipien orientiert, die er bereits in seinem Gutachten "Familie und Arbeitswelt" (Wissenschaftlicher Beirat 1984) artikuliert hat. Wichtige Aspekte dieser Sichtweise werden im Ausblick kurz angesprochen.

5.2 Die zunehmende Einkommensarmut von Kindern in einer konsumorientierten Gesellschaft

Die wirtschaftlichen Sorgen und Belastungen nicht weniger kinderreicher Familien, alleinerziehender Mütter, junger noch in der Ausbildung stehender Eltern, Eltern mit niedrigem Einkommen oder Eltern in manchen neuen Familien von Selbständigkeit werden immer auch von Kindern wahrgenommen und können Ängste hervorrufen, vor allem dann, wenn diese existenziellen Sorgen der Mutter oder Eltern länger anhalten. Eine zunehmende Zahl an Forschungsarbeiten zeigt die gesundheitlichen Gefährdungen, die Belastungen der sozialen Beziehungen, die Bildungsrisiken und sozio-emotionalen Fehlentwicklungen, die Kindern drohen, wenn Familien in dauerhaftem wirtschaftlichen Mangel leben müssen (vgl. Walper 1995).

Kinder, die in ihren materiellen Ressourcen nicht mit ihren Gleichaltrigen mithalten können, werden mitunter rücksichtslos ausgegrenzt, belästigt und benachteiligt oder sie ziehen sich von sich aus von den anderen zurück. Forschungsbefunde machen darauf aufmerksam, daß die spätere gesellschaftliche Integration dieser sozial isolierten Heranwachsenden gefährdet ist. Das gilt nicht nur für Kinder in sozialen Brennpunkten oder aus Familien ausländischer Herkunft, sondern auch für alle anderen Kinder, die aufgrund mangelnder Ressourcen des Elternhauses nicht mit ihren Altersgenossen "gleichziehen" können. Armsein unter Reichen. Auch engagierten Eltern fällt es schwer, in Kindergartengruppen oder Schulklassen darauf hinzuwirken, daß die Taschengelder oder Ausstattungen vernünftig begrenzt werden. Man darf sich nicht wundern, daß in einer Gesellschaft, die wie die unsrige massiv auf Konsum setzt und in der Konsumwerbung über alle Medien Kinder vom jüngsten Alter an erreicht, auch Kinder ihre Lebenschancen an ihren Konsumchancen messen und "relative Armut" als äußerst belastend erfahren. Diebstähle von Kindern und zunehmend auch Schulden scheinen daher weniger ein Erziehungsdefizit der Eltern als vielmehr ein grundsätzliches Problem unserer Wirtschaftskultur und Gesellschaft zu signalisieren. Auch Kinderarbeit kann durch relative Armut und permanenten Konsumdruck bedingt sein. Ungeachtet der Probleme der Armut müssen jedoch auch Probleme von Reichtum und unbegrenztem Konsum als Entwicklungsrisiken betrachtet werden. Kinder müssen lernen, Prioritäten zu setzen, Bedürfnisse aufzuschieben und sich solidarisch zu verhalten.

Auch wenn es die "Kulturen der Armut", von denen Sozialhistoriker berichten, nicht mehr zu geben scheint, landen die betroffenen Menschen heutzutage oft in bestimmten Stadtteilen, in denen billiger, jedoch schlecht ausgestatteter Wohnraum zur Verfügung steht. Oft sind dort auch - trotz Bemühungen der

Kommunen - Betreuungs-, Bildungs- und anregende Freizeitangebote für Kinder und Jugendliche unzulänglich. Wenn aber Tageseinrichtungen für Kinder und Schulen nicht ergänzen, was Kinder in Familien und Umfeld nicht lernen, ist zu befürchten, daß sie die Fähigkeiten nicht entwickeln, die ihnen helfen würden, der "sozialen Vererbung" von Armut zu entgehen. Ganz offensichtlich ist nicht nur massive öffentliche Hilfe für Familien erforderlich, sondern auch die Mitwirkung der in Not Geratenen.

Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe von 1993 berichtet über teilweise stark abweichende Einkommensverhältnisse zwischen dem früheren Bundesgebiet und den neuen Ländern sowie Ost-Berlin. Im Vergleich von Arbeiter- und Angestelltenhaushalten mit und ohne Kinder wird darüber hinaus deutlich, daß Haushalte mit Kindern nach wie vor über keine personäquivalenten höheren Einkommen verfügen. Das den Familien zugeflossene Kindergeld trug 1993 nur in geringem Maße zur Verbesserung der konkreten Einkommenssituation der Haushalte bei. Am schwierigsten war 1993 in den neuen Ländern und Ost-Berlin die wirtschaftliche Lage von Arbeiterhaushalten mit einem Kind und mit zwei Kindern, in denen nur eine erwachsene Person erwerbstätig war (Wirtschaft und Statistik 5/97, S. 354).

Eine Gruppe von Kindern, die besonders häufig in materieller Not leben, sind Kinder mit alleinerziehenden Eltern. 1995 gab es in Deutschland rund 1,7 Millionen Ein-Eltern-Familien (Alleinerziehende mit Kindern unter 28 Jahren ohne weitere Person im Haushalt). 86 Prozent dieser Familien sind Mutter-Kind-Familien. Die Mehrzahl - nämlich drei von fünf Alleinerziehenden - sind getrenntlebende oder geschiedene Mütter. Insbesondere diese Gruppe hat erhebliche wirtschaftliche Probleme durch den Wegfall eines wichtigen Einkommensteils und durch zusätzliche Kosten getrennter Haushaltsführung. 35 Prozent der alleinerziehenden Mütter mit Kindern unter 18 Jahren haben monatlich weniger als 1800 DM zur Verfügung, 61 Prozent müssen mit weniger als 2500 DM auskommen.

1994 bezogen 21,5 Prozent aller alleinerziehenden Mütter mit minderjährigen Kindern laufende Hilfe zum Lebensunterhalt. In Deutschland stieg von 1991 bis 1993 der Anteil der von Sozialhilfe lebenden Kinder an allen Kindern gleichen Alters bei den unter Siebenjährigen von 5,5 Prozent auf 7,0 Prozent und bei den Sieben- bis unter Vierzehnjährigen von 4,5 auf 5,2 Prozent. Kinder unter sieben Jahren sind die Altersgruppe, die unter den Sozialhilfeeinkäfern am häufigsten vertreten ist. In noch höherem Maße gilt dies für die Kinder in ausländischen Familien. Bei diesen Zahlen ist im Auge zu behalten, daß nach Schätzungen auf zwei Sozialhilfeeinkäfer ein bis zwei weitere Berechtigte kommen, die jedoch aus Unkenntnis, Scham oder Angst vor Ausweisung den Schritt ins Sozialamt nicht tun (Hauser 1995). Der Grund für

diese gravierenden Veränderungen sind zweifellos die steigenden Arbeitslosenzahlen sowie die Zuwanderung jüngerer Familien. Die regionalen Unterschiede in der Verteilung ergeben sich entsprechend den Arbeitslosen- und Zuwanderungszahlen. Die Sozialhilfefaufwendungen sind in Ballungsgebieten und in den nördlichen und westlichen Landesteilen höher als im ländlichen Raum und in den östlichen und südlichen Ländern (Engstler 1997).

Bei dem hohen Anteil Sozialhilfe empfangender Kinder in Zuwandererfamilien ist zu beachten, daß die Familien ausländischer Herkunft eine sehr heterogene Gruppe sind. Neben den mit Abstand bedürftigsten Kindern von Asylbewerbern und Flüchtlingen weisen, bei Kontrolle der sozialen Struktur und relativ zur einheimischen Bevölkerung, nur Aussiedler eine signifikant höhere Wahrscheinlichkeit auf, Sozialhilfe zu benötigen. Nach längerer Ansässigkeit der Familien ausländischer Herkunft nimmt der Sozialhilfebezug ab (vgl. Büchel u.a. 1997, S. 273). Sozialhilfe ist somit eine wichtige, die Integration fördernde Maßnahme für Zuwandererfamilien. Dies gilt nicht nur für die Erwachsenen, sondern auch Kinder erfahren so, in Deutschland aufgenommen und unterstützt worden zu sein.

Das Armutsrisiko steigt ferner in allen Familienformen mit der Zahl der Geschwister. Ein Kind mit zwei oder mehr Geschwistern, das in den alten Ländern lebt, ist doppelt so häufig "arm" wie ein geschwisterloses Kind. In den neuen Ländern erhöht sich das Armutsrisiko in diesem Fall auf das Dreifache (Joos 1997). Da Migrantenfamilien im Durchschnitt eine höhere Kinderzahl haben als ansässige Familien, spielt dieser Faktor bei Armut in diesen Familien eine besonders massive Rolle.

5.3 Innerfamiliäre Beziehungsmuster und subjektives Erleben

Fraglos haben sich seit dem Ende des zweiten Weltkriegs die Interaktions- und Kommunikationsstrukturen in Familien liberalisiert und demokratisiert. Dies war bereits der Befund der ersten familiensoziologischen Nachkriegsuntersuchungen (Baumert 1954; Wurzbacher 1958; Schelsky 1960). Gleichwohl erfolgte aus heutiger Sicht ein endgültiger Bruch mit der patriarchalischen Familienstruktur erst im Zuge der antiautoritären Bewegung in den späten 60er Jahren (Preuß-Lausitz u.a. 1983). Seither ziehen viele Eltern es vor, mit ihren Kindern zu verhandeln anstatt ihnen zu befehlen. Kinder werden als Personen mit eigenen Wünschen und Bedürfnissen gesehen, und es wird ihnen bei Entscheidungen, die die ganze Familie betreffen, ein Mitspracherecht eingeräumt (Jugendwerk der Deutschen Shell 1985, Allerbeck/Hoag 1985, Zinnecker/ Silbereisen 1996).

Die elterliche Orientierung an der Person des Kindes geht auch aus einem Ergebnis des DJI-Survey hervor: Unabhängig vom Bildungsniveau sind sich nämlich fast alle Eltern (zwischen 88 und 99 Prozent) darin einig, daß Kinder zu haben eine Freude ist und daß sie zur Lebenserfüllung beitragen. Dagegen wird der ökonomisch-utilitaristische Wert von Kindern durchgängig niedrig veranschlagt. Nur wenige Eltern erwarten später von ihren Kindern Hilfe in Notsituationen oder Hilfe im Alter (Nauck 1993). Wie die "value of children"-Theorie formuliert, haben wir es hier mit einer sukzessiven Verschiebung von Nutzenenerwartungen der Eltern zu tun (Nauck 1991). Dominierten in der traditionellen Gesellschaft ökonomische Nutzenvorstellungen, so zeichnet sich seit der Etablierung der bürgerlichen Familie eine steigende Tendenz zu psychischen Nutzenenerwartungen ab. Folgt man diesen im Kern austauschtheoretischen Annahmen, so bedeutet dies, daß die Eltern für ihre materiellen und immateriellen Leistungen in Form von emotionalem Nutzen (Freude haben, Sinnerfüllung) belohnt werden wollen. Eine solche Konstellation kann sich für Kinder als eine nicht minder schwere Belastung darstellen als die ökonomisch-utilitaristische Nutzenenerwartung vergangener Tage. In seiner extremsten Form wird dieses Muster mit dem Begriff der Parentifizierung bezeichnet: In einer Umkehrung der Verhältnisse sorgt das Kind für das Wohlbefinden seiner Eltern.

Mit der veränderten Einstellung zu Kindern ging auch ein Wandel der Erziehungsziele einher. Waren es in den 50er und 60er Jahren noch die Standardtugenden Ordnung, Sauberkeit und Disziplin, die die Eltern für ihre Kinder als erstrebenswert hielten, so stehen seit den 70er Jahren Selbstständigkeit und Selbstvertrauen an erster Stelle (Jugendwerk der Deutschen Shell 1985). Wie aus dem DJI-Survey hervorgeht, dominieren in den späten 80er Jahren Selbstvertrauen und Kritikfähigkeit als Erziehungsziele gefolgt von Gehorsam (Nauck 1993). Bei näherer Betrachtung zeigt sich, daß Kritikfähigkeit eher von Eltern mit höherem Bildungsniveau und Gehorsam eher von Eltern mit niedrigerem Bildungsniveau gewünscht wird. Nach wie vor besteht folglich ein Zusammenhang zwischen Schichtzugehörigkeit und Erziehungsverständnis.

Erstaunlich ist, daß Schulleistungen von vergleichsweise nur wenigen Eltern als "sehr wichtiges" Erziehungsziel genannt werden, wobei sich auch hier hoch gebildete Eltern von anderen abheben. Zum Beispiel bezeichnen nur 5,3 Prozent der Eltern, die Abitur haben und auf dem Land leben, Schulleistungen als sehr wichtig, während dies von den Eltern mit Real- oder Hauptschulabschluß immerhin 24,9 Prozent tun (Nauck 1993). Zu vermuten ist, daß diese generelle Niedrigbewertung von Schulleistungen mit der Art der Frage, die den Eltern präsentiert wurde, zusammenhängt. Schulleistungen sind ein Mittel etwas zu erreichen, aber kein Erziehungsziel wie Selbstvertrauen, Kritikfähigkeit oder Gehorsam. Nach dem Survey "Kindheit in Deutschland"

(Zinnecker/Silbereisen 1996) scheinen die Eltern davon auszugehen, daß die soziale Herkunft letzten Endes eine höhere Bedeutung für die berufliche Zukunft hat als ein guter Schulabschluß. Eltern sahen durchweg als wichtig bis sehr wichtig an, "aus seinen Fähigkeiten etwas machen, in der richtigen Familie aufwachsen, die richtigen Freunde suchen, einen guten Schulabschluß erwerben" (Georg/Zinnecker 1996, S. 255).

Es gibt wenig Daten zu der Frage, wie sich die liberalen und personorientierten Erziehungseinstellungen der Eltern auch im subjektiven Erleben der Kinder spiegeln. Aus Untersuchungen über Jugendliche wissen wir, daß Eltern bei ihren Kindern hoch im Kurs stehen, daß sie als Ansprechpartner bei Problemen gefragt sind (Bundesministerium 1994) und daß die überwiegende Mehrzahl der Jugendlichen das Verhältnis zu ihren Eltern als äußerst positiv bewertet (Oswald/Boll 1992). Wenn die Ergebnisse der Jugenduntersuchungen einmütig besagen, daß selbst in der krisenreichen Phase der Adoleszenz die Jugendlichen ihre Eltern hoch schätzen, können wir schließen, daß dies umso mehr für die Kindheit gilt, in der die Eltern im allgemeinen sogar idealisiert werden. Nach dem Survey "Kindheit in Deutschland", schätzen zehn- bis dreizehnjährige Kinder in Ost und West ihre Eltern als wichtige Bezugspersonen vor allen anderen Partnern am höchsten ein, wobei die Mütter einen leichten Vorsprung vor den Vätern haben (Zinnecker/Strzoda 1996, S. 88). Hinsichtlich des Rats, den Kinder erwarten, bietet sich das gleiche Bild: Während die Mütter gefolgt von den Vätern (ebd., S. 89). Bei einer Untersuchung der Beziehungsqualität zwischen Eltern und Kindern in der gleichen Studie ließen sich vier unterschiedliche Gruppen unterscheiden, wobei sich in einer Gruppe ausgesprochen problematische, konfliktbelastete und wenig einflussame Beziehungsmuster zeigten.

Der bisher einzige Survey, der sich mit dem Zusammenhang von Lebensbedingungen und subjektivem Wohlbefinden der Kinder beschäftigt hat, kommt zu dem Ergebnis, daß das Wohlbefinden von Kindern in erster Linie von familialen Faktoren abhängt. Kinder fühlen sich wohl, wenn die Eltern häufig mit ihnen spielen und einen eher permissiven Erziehungsstil an den Tag legen. Kinder fühlen sich einsam, wenn die Eltern sie hart bestrafen und streng sind (Lang 1985). Weitere Einflußgrößen, die sich positiv auf das Wohlbefinden der Kinder auswirken, sind Freunde, mit denen vor allem außerhalb des Hauses gespielt werden kann und die Abwesenheit von Lernschwierigkeiten in der Schule (Nauck 1993). Interessanterweise wird in dieser Reihe von Faktoren der Besitz von bestimmten Gütern (Spielzeug usw.) nicht erwähnt, woraus man schließen könnte, daß die materielle Ausstattung den Kindern sehr viel weniger wichtig ist als die Erwachsenen häufig glauben. Möglicherweise wirkt sich eine ungünstige ökonomische Situation nur indirekt über das Elternverhalten auf die Kinder aus. Der Survey "Kindheit in

Deutschland" beschäftigt sich zwar mit Belastungen, gibt diese jedoch den Kindern zur Auswahl vor. Dabei bleibt offen, ob die Kinder diese Konstellationen selbst als belastend genannt hätten. Gleichwohl liefern die folgenden Angaben über schwierige Ereignisse in der Familie, mit denen die Kinder vor ihrem neunten Lebensjahr konfrontiert wurden, wichtige Informationen: 12 Prozent erlebten eine schwere Erkrankung eines Elternteils, 9 Prozent Scheidung der Eltern oder Tod eines Elternteils (hierzu ist anzumerken, daß die Wirkungen von Scheidung und Tod auf Kinder sehr unterschiedlich sind), 10 Prozent wurden mit elterlicher Arbeitslosigkeit oder Kurzarbeit konfrontiert und 14 Prozent mußten sich mit dem Umzug an einen anderen Ort arrangieren. Zieht man aus den bereits erwähnten Ergebnissen (Zinnecker/Georg/Strodza 1996, Lang 1985) Rückschlüsse auf das, was Kinder als belastend empfinden, so ist zu vermuten, daß Kinder auch darunter leiden, wenn ihre Eltern keine Zeit für sie haben oder wenn sie den Eindruck haben, daß die Eltern sich nicht für sie interessieren.

5.4 Aspekte des Alltagslebens der Kinder außerhalb der Familie

Spätestens seit Einführung der allgemeinen Schulpflicht und dem Verbot der Kinderarbeit macht die Gesellschaft einen Unterschied zwischen Kindern und Jugendlichen einerseits und Erwachsenen andererseits. Kinder und Jugendliche müssen nicht für ihren Lebensunterhalt arbeiten, um während dieser Lebensphase Wissen und Kompetenzen zu erwerben, die auf eine spätere berufliche Tätigkeit vorbereiten. Damit entsteht eine eigentümlich widersprüchliche Situation in der gesellschaftlichen Wahrnehmung: Einerseits gilt Kindheit als eine eigenständige Lebensphase, die auf Bildungserwerb in schulischen und außerschulischen Institutionen spezialisiert ist. Dies kommt in Etikettierungen wie Kindheit ist Schulkindheit (Büchner 1996) oder Kindheit als Bildungsmoratorium (Strodza 1996) zum Ausdruck. Andererseits aber heißt es auch, daß der die Eigenständigkeit der Kindheit begründende Bildungserwerb die Weichen für das spätere Leben stellt. Sowohl auf der gesellschaftlichen wie auf der individuellen Ebene gelten Bildungsinvestitionen als Investitionen in die Zukunft (Bertram/Hennig 1995). Aus dieser Sichtweise ist Kindheit eine Vorbereitungsphase auf die Erfüllung gesellschaftlicher Anforderungen. Diese Widersprüchlichkeit in den Auffassungen über die Kindheit spiegelt sich auch im Alltagsleben der Kinder. Einerseits agieren sie ähnlich wie Erwachsene - selbständig in verschiedenen Bereichen, andererseits kanalisieren Elternhaus, schulische und außerschulische Institutionen ihr gegenwärtiges Tun mit standigem Blick auf die Zukunft.

Diesem Einerseits-Andererseits trägt die Formulierung von Kindheit als einem "relativ eigenständigen Lebensabschnitt" Rechnung (Strodza 1996, S. 23). Betrachtet man z. B. das Zeitbudget der Kinder, so drängt sich eine Parallele zum Erwachsenenleben geradezu auf: 10- bis 13jährige Kinder verbringen durchschnittlich 28,4 Stunden pro Woche in der Schule und 5,9 Stunden mit Hausaufgaben (Strodza 1996). Die Arbeitswoche eines Erwachsenen ist durchschnittlich nur wenige Stunden länger. Schulerfolg ist jedoch nicht ausschließlich Ergebnis der Leistung des Kindes, sondern hängt ebenso von den "Investitionen" ab, die die Familie tätigt. "Investitionen" sind alle materiellen und immateriellen Leistungen der Eltern, die den Schulerfolg sichern und darüber hinaus das "Bildungskapital" des Kindes erhöhen. Im Hinblick auf die Aktivitäten der Kinder in ihrer "Freizeit" formulieren Strodza/Zinnecker (1996, 65f.): "Interessen" und "Hobbies" in der freien Zeit werden nur halb verstanden, wenn wir sie als zweckfreien Ausdruck kindlicher Persönlichkeit interpretieren ... Es geht dabei immer - wenn auch oftmals stillschweigend - um zukünftige Lebenschancen und Lebenslaufbahnen. Um diesen Aspekt her vorzuheben, sprechen wir vom Erwerb 'kulturellen Kapitals' qua Interessen und Hobbies und deren Förderung in institutionellen Kontexten". Der Einfluß der Eltern auf Lebenschancen und Lebenslaufbahnen ist nicht unbeträchtlich. Je höher ihr eigenes kulturelles und soziales Kapital ist, je mehr Aufmerksamkeit sie dem Bildungsweg ihrer Kinder innerhalb und außerhalb der Schule zuwenden, desto stärker bahnen sie die Zukunftschancen ihrer Kinder.

Betrachtet man nun das Spektrum der kindlichen Aktivitäten, so wird deutlich, daß der "Freizeitbereich" einerseits zukunftsweisende Beschäftigungen umfaßt, z. B. Mal-, Musik- und Ballettschulen, vor allem aber die mit Abstand am häufigsten genannten sportlichen Aktivitäten, in denen ebenfalls "soziales Kapital" - im Sinne eines Aufbaus wechselseitig verpflichtender Netzwerke - erworben wird (Strodza/Zinnecker 1996, S. 76; vgl. auch Büchner 1996). Es gibt aber andererseits auch Alltagsaktivitäten, die nicht in den Bereich außerschulischen Lernens im weitesten Sinne gehören. Hierzu sind in erster Linie die mit steigendem Alter an Bedeutung zunehmenden Freundschafts- und Claquebeziehungen zu nennen. Wie Zinnecker/Strodza (1996) berichten, treffen sich knapp 50 Prozent der von ihnen befragten Kinder zwei- bis viermal in der Woche mit Freunden, rund ein Drittel sogar fünf- bis siebenmal. Kinder sind also - und auch hier ist wiederum eine Parallele zum Erwachsenenleben zu beobachten - mit dem Problem konfrontiert, ihre vielfältigen Aktivitäten miteinander zu vereinbaren und gegebenenfalls Entscheidungen zu fällen, welche Tätigkeit man zugunsten einer anderen aufgibt. Da Kinder ihre Spielkameraden heute häufig nicht mehr in der Nachbarschaft finden, bedeutet dies auch, daß sie Kontakte herstellen, sich ihre Freunde auswählen und gezielt Verabredungen treffen müssen. Durch solche Verhaltensmu-

5.5 Ausblick

Kinder brauchen eine zuverlässig organisierte Versorgung, Pflege und Erziehung, sie benötigen elterliche Erziehungs- und Daseinskompetenzen und die Zuwendung und Liebe ihrer Väter und Mütter. Sie bedürfen aber auch der materiellen Sicherstellung, welche ihnen eine chancengleiche Integration in unsere Gesellschaft ermöglicht. Dies für alle Kinder gleichermaßen sicherzustellen, ist nicht nur eine Angelegenheit der Mütter und der Väter, sondern auch die entscheidende Aufgabe einer Politik für Kinder im Kontext von Familienpolitik.

Wenn ein Kind erwartet wird, bedeutet dies für Mütter in der Regel die Aufgabe oder Unterbrechung entweder der Berufsausbildung oder der Erwerbstätigkeit. Für die Mütter ergeben sich hieraus erhebliche Mehrfachbelastungen sowie materielle Einbußen bis hin zur Alterssicherung. Auch für das Kind kann dies wiederum eine materielle Benachteiligung bedeuten. Solange Mutter und Kind einen ausreichend verdienenden Vater haben - und das gilt noch für die große Mehrzahl der Kinder in Deutschland -, könnte man Kinder als "privaten Luxus" von Männern, aber besonders von Frauen, ansehen und sie als "Privatsache" deklarieren. Doch diese privaten Kinder sind das zukünftige Humanvermögen der Gesellschaft. Der gesellschaftliche Nutzen jeder Kindergeneration ist, daß sie als Erwachsene wieder Kinder zur Welt bringt und als Erwerbs- und Familientätige für die Jüngeren und Älteren der Gesellschaft sowie für die Kranken und Behinderten in den Familienhaushalten Sorge tragen. Kinder sind die grundlegende Ressource für die Wohlfahrt der Gesellschaft in der Zukunft.

Junge Frauen und Eltern sind sich in zunehmender Weise dieser gesellschaftlichen Bedeutung von Kindern bewußt. Junge Mütter nehmen für sich in Anspruch, nicht nur als private Dienstleistende in der Familie, sondern auch gesellschaftlich integriert und wirtschaftlich eigenständig leben zu wollen. Löst die Politik dieses Dilemma nicht auf, werden Kinder - als privater Luxus deklariert und angesichts fehlender familienorientierter und frauenfreundlicher Rahmenbedingungen - eben nicht geboren.

Eltern haben einen Anspruch, daß ihre Investitionen in die Kinder sich auch für sie selbst in einem gerecht empfundenen materiellen Leistungsausgleich niederschlagen. Es handelt sich einerseits um die angemessene Beachtung der finanziellen Aufwendungen im Steuersystem und beim Lastenausgleich und andererseits um den Geldwert des Arbeitsaufwandes für Versorgung, Pflege und Erziehung der nachwachsenden Generation in den Familien und ihre angemessene Berücksichtigung im sozialen Sicherungssystem (Wissenschaftlicher Beirat 1995).

141

ster üben sich die Kinder - wenn auch häufig unterstützt und transportiert von Erwachsenen - in genau die Formen des Ausbalancierens konfigrierender Erwartungen ein, die auch das Leben der meisten Erwachsenen kennzeichnen.

Wenn die Art und Weise, wie Kinder sich in ihrer freien Zeit zusammenfinden, auch gewisse Ähnlichkeiten mit dem Verhalten von Erwachsenen aufweist, so bedeutet dies aber keineswegs, daß - wie einige Kindheitsforscher diagnostizieren (Hengst 1981) - die Kindheit verschwindet. Vielmehr entsprechen die Aktivitäten von Kindern durchaus den Vorstellungen, die Erwachsene mit dem Begriff "kindgemäß" verbinden. So heißt es zusammenfassend in der DJI Studie "Was tun Kinder am Nachmittag?": "Die Mehrheit der Kinder verfügt über ein im doppelten Sinne vielfältiges Aktivitätenspektrum. Sie malen, basteln, fahren Skateboard, spielen mit dem Game-Boy, aber auch Räuber und Gendarm, fahren mit dem Rad, gehen schwimmen, musizieren, sehen fern und lesen. Und sportlich aktive Kinder betätigen sich auch im musisch-kreativen Bereich und umgekehrt; traditionelle Spiele (Versteckspielen, Verkleidungsspiele, Gesellschaftsspiele etc.) werden ebenso ausgeübt wie sogenannte Modismen (Telespiele, BMX-Rad fahren etc.)." (Ledig 1992, S. 36).

Kinder haben nicht nur Interesse an zahlreichen Aktivitäten, sondern sie möchten auch an der Gestaltung der für Kinder bestimmten Orte beteiligt werden und artikulieren ihrerseits zahlreiche kreative Ideen und Wünsche (Elskemper-Mader 1992). Einer dieser Wünsche, der von der überwiegenden Mehrheit der Stadtkinder geäußert wird, zielt auf "mehr Natur", Bäume, Wiesen, Tiere, Wasser (vgl. Liegle/Friedl/Kannicht 1996). In dieser Sehnsucht nach mehr "Grün" artikuliert sich das Bedürfnis der Kinder, sich frei und gleichzeitig von den Erwachsenen unbeobachtet bewegen zu können. Erwachsene verbinden mit Landschaft und Natur einen ästhetischen Reiz, Kinder wollen dort etwas unternehmen. Diese Unternehmungslust wird aber vor allem in den Großstädten durch die Dichte der Bebauung und die Verkehrsverhältnisse eingeschränkt. Dies gilt insbesondere für Schulkinder, die sich nicht mehr damit begnügen im unmittelbaren Wohnumfeld oder auf Kinderspielflächen zu spielen, die ohnehin eher auf Kinder im Vorschulalter zugeschnitten sind. Gerade weil Kinder Freunde außerhalb der Nachbarschaft haben, sind sie häufig gezwungen, weitere Entfernungen zurückzulegen. Dies wiederum bedeutet eine akute Gefährdung: die Unfallrate der 10-14jährigen Radfahrer ist besonders hoch.

140