



# Inhalt

Einleitung .....	iv
1. Entwicklungslinien von Familienpolitik .....	1
1.1 Familienbegriff und gesellschaftliche Entwicklungstrends .....	1
1.2 Familie als Netzwerk begreifen .....	4
1.3 Familienbezogene Lebenslagen und Lebensphasen .....	5
1.4 Familienpolitik im Kontext von Wirkungsforschung .....	7
2. Möglichkeiten und Grenzen kommunaler Familienpolitik .....	11
2.1 Grundlagen und Grundsatzfragen .....	11
2.2 Kommunale Familienpolitik zwischen Anspruch und Wirklichkeit .....	12
2.3 Gestaltungszusammenhänge .....	19
2.3.1 <i>Finanzielle Rahmenbedingungen</i> .....	19
2.3.2 <i>Verwaltungsmodernisierung</i> .....	22
2.4 Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen .....	24
2.4.1 <i>Sofortmaßnahmen</i> .....	24
2.4.2 <i>Perspektivmaßnahmen</i> .....	25
3. Städte und Familien in Nordrhein-Westfalen unter den Einwirkungen der demographischen Entwicklung .....	26
3.1 Konsequenzen des „Doppelten Alterungsprozesses“ .....	26
3.2 Notwendigkeit einer sozialräumlichen Differenzierung .....	27
3.3 Entwicklung bis 2020 .....	34
3.4 Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen .....	42
3.4.1 <i>Sofortmaßnahmen</i> .....	42
3.4.2 <i>Perspektivmaßnahmen</i> .....	45
4. Leitfragen, Konzepte und Instrumente kommunaler Familienpolitik .....	47
4.1 Leitfragen und Neuorientierungen .....	47
4.2 Kommunale Familienpolitik in Erfahrungsberichten .....	50
4.3 Erfahrungsberichte aus dem Modellprogramm „Kinder- und Familienfreundlichkeitsprüfung“ .....	54
4.4 Instrumente kommunaler Kinder- und Familienpolitik – Einige „good-practice“-Beispiele aus NRW .....	57
4.4.1 <i>Dortmund – „Familienpolitische Leitlinie für die Stadt“</i> .....	58
4.4.2 <i>Frechen</i> .....	59
4.4.3 <i>Essen – „Großstadt für Kinder“</i> .....	60
4.4.4 <i>Köln – Befragung von Familien, Leitlinien für familien- und kinderfreundliche Handlungsfelder</i> .....	61
4.4.5 <i>Münster – Netzwerk „Familien stärken“</i> .....	62
4.5 Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen .....	62
4.5.1 <i>Sofortmaßnahmen</i> .....	63
4.5.2 <i>Perspektivmaßnahmen</i> .....	64

5. Aktivierende Familienpolitik .....	65
5.1 Selbsthilfe, Ehrenamt und bürgerschaftliches Engagement .....	65
5.2 Zielsetzungen, -richtungen und Probleme der Aktivierung bürgerschaftlichen Engagements .....	66
5.3 Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen .....	68
5.3.1 Sofortmaßnahmen .....	69
5.3.2 Perspektivmaßnahmen .....	71
6. Soziale Frühwarnsysteme in der kommunalen Familienpolitik .....	72
6.1 Frühwarnsysteme als proaktive Familienpolitik .....	72
6.2 Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen .....	74
6.2.1 Sofortmaßnahmen .....	75
6.2.2 Perspektivmaßnahmen .....	75
7. Modelle und Prämissen kommunaler Familienberichterstattung .....	76
7.1 Familienberichterstattung als Spezialform der Sozialberichterstattung .....	76
7.2 Modelle kommunaler Familienberichterstattung in NRW .....	81
7.2.1 Modellprojekt zur Entwicklung und Implementation familienpolitischer Informationssysteme .....	82
7.2.2 Familienbericht der Stadt Düsseldorf (Teil I, II und III) .....	83
7.2.3 Familienbericht und Familienprogramm des Kreis Warendorf (Beratung IES) .....	84
7.2.4 Kinderbericht der Stadt Essen .....	85
7.3 Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen .....	87
7.3.1 Sofortmaßnahmen .....	87
7.3.1 Perspektivmaßnahmen .....	88
8. Zusammenfassung der Handlungsempfehlungen .....	89
8.1 Handlungsempfehlungen an das Land Nordrhein-Westfalen .....	89
8.2 Handlungsempfehlungen an die Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen .....	90
8.3 Matrix perspektivischer kinder- und familienpolitischer Handlungsfelder .....	92
Anhang	
Anhang A: Bevölkerungsentwicklung bis 2010/2020 nach Siedlungstypen .....	96
Anhang B: Datenquellen und Literatur .....	96

## Einleitung

Die vorliegende Expertise ist Teil eines Forschungsrahmens, der von der Enquete-Kommission „Zukunft der Städte in NRW“ des Landtags von Nordrhein-Westfalen in Auftrag gegeben wurde. Dementsprechend will sie aus unserer Sicht nicht verstanden sein als eine für sich stehende Forschungsarbeit, sondern als ein kleiner Beitrag zur Analyse von Ausgangs- und Problemlagen in einem allerdings wichtigen Feld kommunaler Politik.

Auch entstand diese Expertise innerhalb eines engen Zeitrahmens. Dieser ließ es leider nicht zu, weit reichende empirische Primäruntersuchungen oder umfassende Handlungskonzepte mit den im Folgenden dargestellten Wertungen und Handlungsempfehlungen zu verknüpfen. Gleichwohl wurde der Versuch unternommen, konzeptionell Grundlegendes zur Familienpolitik im Allgemeinen und zur kommunalen Familienpolitik im Besonderen einzu binden. Es ist dies eine unserer Meinung nach notwendige Voraussetzung zur Einordnung der Handlungsempfehlungen. Handlungsleitend war dabei, die gestellte Aufgabe nicht rein deskriptiv zu betrachten. Das heißt, dass die Handlungsempfehlungen im Sinne einer Familienpolitik als Gesellschaftspolitik dazu dienen sollen, familiäre Lebensverhältnisse in den Kommunen nachhaltig zu verbessern – und zwar unter Berücksichtigung der Landeskompetenzen und unter Wahrung der kommunalen Selbstverwaltung sowie der lokalen Vielfalt und Handlungsautonomie. Daraus ergeben sich ob der spezifischen föderalen Verantwortung von Landespolitik zwangsläufig Vorschläge zur Verbesserung von *Rahmenbedingungen*, aber nicht nur. Im Sinne des Auftrages der Enquetekommission ist es auch zu verstehen, dass sich die Handlungsempfehlungen sowohl an die Landespolitik als auch an kommunalpolitische Akteure richten. Insofern hoffen wir, dass die Ergebnisse dieser Expertise sowohl konzeptionell-strategisch wie praktisch von Nutzen sein werden.

Besonderer Aufmerksamkeit wurde dabei stadtentwicklungsrelevanten Perspektiven geschenkt. Diese betreffen vor allem die altersmäßige Umstrukturierung der Wohnbevölkerung in den nächsten Jahren und Jahrzehnten. Breiten Raum eingenommen hat dabei eine Aufschlüsselung von Familie und ihrer Funktionen für die Städte und Gemeinden hinsichtlich regionaler Divergenzen und einer prospektiven Positionierung von Familienpolitik. Wie sich Familie entwickeln wird, ist nicht nur Maßgabe für die weitere Entwicklung von Familienpolitik und ihrer Instrumente, sondern für alle stadt- und regionalentwicklungsrelevanten Politikbereiche, einschließlich der wirtschaftlichen und soziokulturellen. Im Sinne einer empfohlenen Neuorientierung kommunaler Familienpolitik geht es nicht so sehr um die Diskussion von Pflichtaufgaben, sondern um eine nachhaltige wie familienfreundliche Stadtentwicklungspolitik als gesellschaftliche Strukturpolitik.

## *Vorbemerkung zu den Handlungsempfehlungen*

Hinsichtlich der Handlungsempfehlungen, die sich aus Sicht der Verfassenden zwingend aus den Befunden dieser Expertise ergeben, gilt es an dieser Stelle auf Zweierlei hinzuweisen: Handlungsempfehlungen werden jeweils am Ende eines Abschnittes besprochen, als „Maßnahmenblock“ am Ende der Expertise (Abschnitt 8) nur noch zusammengefasst. Weiterhin wird ein Stufenmodell empfohlen. Dementsprechend sind die Handlungsempfehlungen unterteilt in Sofortmaßnahmen und Perspektivmaßnahmen. Erstere sollen Handlungsoptionen für die nächsten zwei Legislaturperioden unterbreiten, zweitere stellen mittel- bis langfristige Empfehlungen dar, die einen Zeitraum von zehn bis zwanzig Jahren betreffen (siehe erfasster Prognosezeitraum im Abschnitt 3). Damit soll allerdings nicht zum Ausdruck kommen, dass dies Dinge beträfe, die „warten können“. Vielmehr handelt es sich hierbei um prozesshafte Optionen, die im Bewusstsein um die Zeit, die tief greifende Veränderungen brauchen, zwar ebenfalls aktuell begonnen werden müssen, deren Wirkung aber nicht in absehbarer Zeit erkennbar sein wird.

Münster/Drensteinfurt

November 2003

Prof. Dr. Margherita Zander

Dr. Berthold Dietz

# Kapitel 1:

## Entwicklungslinien von Familienpolitik

### *1.1 Familienbegriff und gesellschaftliche Entwicklungstrends*

Die traditionelle Familie wurde und wird verstanden als eine rechtlich besonders geschützte Lebensgemeinschaft eines Paares mit seinen eigenen Kindern im eigenen Haushalt. Ein Problem dieses traditionellen Familienbegriffes lag und liegt in der Vermischung dreier Grundformen menschlichen Zusammenlebens, die in fortgeschrittenen Industriegesellschaften jeweils eine eigene gesellschaftliche Entwicklung erfuhren: Partnerschaft, Elternschaft und Haushalt.

Während sich Partnerschaft durch immer spätere Erstheirat, Zunahme der Scheidungsraten und der Zunahme nichtehelicher Partnerschaften vom traditionellen Bild einer lebenslangen, monogamen Ehe zwischen verschiedengeschlechtlichen Partnern entfernt, erlebte die einst als generationensichernd verstandene Elternschaft einen beispiellosen Wandel, in der sie in harte Konkurrenz zu anderen, aufstrebenden Lebensdeutungsmustern wie etwa Karriere, Einkommen, Selbstverwirklichung, Wohlstand und Konsum treten muss. Die dritte Grundform „Haushalt“ schließlich verliert immer mehr an Stärke als Bezugspunkt. Das dem Haushalt zur Verfügung stehende Einkommen wird außerhalb erwirtschaftet, Vorratsfunktionen sind obsolet geworden, der Konsum spielt sich ebenfalls immer mehr spontan jenseits der Haushaltsgrenzen ab. Kurz: Funktionen, die der Haushalt für eine Familie einmal hatte, verlassen den Haushalt.

Mit zunehmender Entfernung der auseinander strebenden Grundformen vom „Urbild“ verändern sich auch die Leitbilder der bürgerlich-urbanen Gesellschaft, ein Umstand der vor allem immer wieder mit einem Infragestellen hergebrachter gesellschaftlicher Aufgabenbeschreibung einhergeht.<sup>1</sup> Verständlich ist dieses Infragestellen vor allem angesichts der enormen Diskrepanz in der gesellschaftlichen Erwartung zwischen Partnerschaft und Elternschaft, nämlich einerseits Partnerschaften als variable Lebensabschnittsgestaltung zu akzeptieren, ja nachgerade zu fordern, mit allen Konsequenzen für eine Instabilisierung der Verantwortungs- und Fürsorgebereitschaft, andererseits aber Elternschaft und deren Sorge für stabile, behütete Kindheiten als einen unveränderlichen und verlässlichen Dienst an der Gesellschaft wie selbstverständlich vorauszusetzen. Kurz formuliert besteht der Wandel des Familienbegriffs unter den Vorzeichen der Transformation von Familie als

- ▷ eine in der dörflichen Gemeinschaft verwurzelte Verwandtschaftsgruppe,
- ▷ hin zu einer zweckrationalen Wirtschafts- und Existenzgemeinschaft,
- ▷ hin zu einem vor der Öffentlichkeit zu schützenden „Kokon“, in dem nicht nur Privatheit und Öffentlichkeit, sondern auch Privatheit und Arbeit streng voneinander getrennt sind,
- ▷ hin zu einer Wohngemeinschaft mit „Kuscheleckenfunktion“.

---

<sup>1</sup> Vgl. exemplarisch Bertram 1991, Kaufmann 1995, Beck-Gernsheim 1998 und Meyer 1992/2002.

Diese Transformation ist auch ein Ergebnis von Urbanisierung. Daneben sind die auslösenden Faktoren, die die Detraditionalisierung und Desintegration der drei Grundformen in modernen Familien ausmachen, mit dem Hinweis auf sozialen Wandel nur sehr abstrakt und grob umrissen. Feiner gezeichnet setzt sich das Bild zusammen aus *verschiedenen* Faktoren: Ausdehnung von Privatheit, *Cocooning* (Einpuppen) in den Privathaushalt als urbane Rückzugsnischen, Individualisierung von Lebensrisiken, zunehmende Desorientierung bezüglich eigener Lebensläufe, Erweiterung weiblicher Handlungsräume, Wandel von Erwerbsbiographien, gesteigerte Zwänge der Arbeitswelt und so weiter. Ergebnis ist die Ausdifferenzierung, der „Monopolverlust“ des Leitbildes der traditionellen bürgerlich-urbanen Familie

„in einen **familien- und kindzentrierten** („Normalfamilien, Einelternfamilien, NELG [Nichteheliche Lebensgemeinschaften, d. V.] mit Kindern), einen **partnerschaftszentrierten** (kinderlose Ehen und NELG) und einen **individualistischen Privatheitstypus** („Singles“, living apart together).“<sup>2</sup>

Im Übergang von der dörflichen Gemeinschaftsfamilie zur modernen urbanen Wohngemeinschaft wandelt sich also Familie *als Begriff* zu einer Unterform von Privatheit. Wenn man auch dieses analytisch an sich richtige Konzept nicht als „Abwertung“ einer so wichtigen gesellschaftlichen Institution verstehen sollte, muss man es nicht unkritisch hinnehmen. Denn es verstellt etwas den Blick darauf, dass auch partnerschaftszentrierte und individualistische Lebensformen anderswo und auf andere Weise Verantwortung tragen für die klassische kindzentrierte Familie, in der Regel bei Verwandten. Letztlich aber wird man es mindestens akzeptieren müssen, dass sich gleichwohl die Familien- und Haushaltsstrukturen seit den siebziger Jahren weg vom Kind bewegen, schließlich steht es in einem kausalen Zusammenhang, dass die Geburtenraten sinken und die familien- und kindzentrierten Haushalte in dem Maße abnehmen, wie die partnerschaftszentrierten und individualistischen zunehmen. Dies soll heißen: Auch wenn Kinderbetreuung nicht mehr nur an einem Haushalt festgemacht werden kann, so ist doch nach wie vor die Zunahme der partnerschaftszentrierten und individualistischen Privatheitstypen Resultat einer Entscheidung für Kinderlosigkeit, nicht umgekehrt.

In den wenigen wirklichen kommunalen Familienberichten wird zu recht darauf hingewiesen, dass die Orientierung an Haushaltsstrukturen stellvertretend für Familienstrukturen nicht mehr stimmig ist, weil sich eben jene stark verändert haben. So zum Beispiel im Familienbericht des Kreises Warendorf:

„Die überwiegende Mehrheit der Kinder wächst tatsächlich bei beiden leiblichen Eltern, die verheiratet sind und in einem Haushalt leben, auf. Gleichzeitig haben sich allerdings die Haushalts- und Familienstrukturen sowie die Formen des Zusammenlebens von bzw. in Familie in den letzten dreißig Jahren deutlich verändert. Neben Eltern mit (kleinen) Kindern im Haushalt findet „Familie“ in vielfältigen Lebens- und Beziehungsformen nebeneinander und biographisch betrachtet nacheinander sowie vor allem zunehmend über Haushaltsgrenzen hinweg statt.“<sup>3</sup>

---

2 Meyer 2002: 426ff. (Hervorhebung i. O.)

3 Kreis Warendorf 2002: 20f.

Dass sich viele Familien- und Sozialberichte definitiv am Haushaltsbegriff entlang bewegen, hat sicher eine statistische Begründung: Daten über Haushalte liegen über die Meldeämter bei den statistischen Landesämtern vor, solche zu Lebensgemeinschaften nebeneinander oder über Haushaltsgrenzen hinweg nicht. Auch an dieser Stelle der Expertise kommt man an diesem Umstand nicht vorbei: Tabelle 1.1 macht deutlich, in welchen Umfängen die Zahl der Einpersonenhaushalte in den letzten 25 Jahren zugenommen hat. Zwar lässt sich nach dem Hineinrechnen ehemaliger DDR-Haushaltsstrukturen nur noch schwer eine typisch westdeutsche Entwicklungslinie ausmachen, Fragmentierungserscheinungen dürfen jedoch auch getrost für die neuen Bundesländer behauptet werden. Sie dürften dort noch ausgeprägter sein als im Westen, wo die wirtschafts- und arbeitsmarktstrukturellen Probleme zu einem wahren Exodus junger Menschen führten. So sind *in summa* die 2-Generationenhaushalte (Eltern mit Kind/ern) noch das vorherrschende Muster familialen Zusammenlebens. Es ist aber nur eine Frage der Zeit, wann die Zahl der kinderlosen (Ehe-)Paare diese nachhaltig überholt haben werden.

Tabelle 1.1: Generationen in privaten Haushalten in Deutschland  
in 1.000

	1978	1988	1998*
<i>Einpersonenhaushalte insgesamt</i>	7.093	9.563	13.297
davon:			
Ledige	2.427	4.060	5.879
Verheiratete, getrennt lebend	348	502	749
Geschiedene	735	1.164	1.989
Verwitwete	3.584	3.837	4.680
<i>Mehrpersonenhaushalte insgesamt</i>	17.128	17.840	24.236
davon:			
1 Generation (Ehe-/Paar ohne Kind/er)	5.510	6.134	9.218
2 Generationen (Ehe-/Paar mit Kind/ern)	9.022	8.411	10.056
2 Generationen (Alleinerziehende mit Kind/ern)	1.506	1.797	2.682
3 und mehr Generationen (Eltern mit Kind/ern & Enkeln)	542	399	338
Andere (z. B. Wohngemeinschaften)	548	1.099	1.940

\* ab 1991 einschließlich neue Bundesländer und Berlin-Ost

Stand: April des jeweiligen Jahres

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus, Internet-URL: <http://www-zr.statistik-bund.de/zeitreih/dbv/dbv01/01000000.htm>; eigene Berechnungen (vgl. Dietz 2002: 262).

Problematisch an der Orientierung am Haushalt ist – wie gesagt –, dass hiermit haushaltsübergreifende Familienstrukturen nicht berücksichtigt werden. Dies betrifft vor allem Alleinerziehende, Geschiedene, getrennt lebende Paare, bei denen die Kindererziehung auf zwei Haushalte verteilt ist. Des Weiteren stellen wachsende Anforderungen des Arbeitsmarktes (räum-

liche Flexibilität) höhere Anforderungen an die Familie. Die so genannte Distanzfamilie, bei denen der Hauptverdienende an Arbeitstagen in einem eigenen Haushalt fern von den Kindern und dem erziehenden Partner bzw. Partnerin und somit auch fern von den täglichen Aufgaben und Problemen der quasi allein erziehenden, halbierten Kernfamilie lebt, ist ein ebenso wachsender Typus, wie es die Zahl der Alleinerziehenden darstellt.

## 1.2 Familie als Netzwerk begreifen

Die empirische Schwäche des Haushaltskonzepts hat andere Konzepte hervorgerufen, etwa das der Familie als *Netzwerk*. Dieser Begriff stellt voran, dass es auf räumliche Nähe nicht ankommt, eine Familie als solche zu identifizieren, sondern auf die Verantwortungs- und Fürsorgebereitschaft, die die einzelnen Familienmitglieder – notfalls auch über größere Distanzen und mehrere Haushalte hinweg – füreinander aufbringen. Der Netzwerk-Begriff konzentriert sich also mehr auf die tatsächlichen Hilfebeziehungen und (Gegen-)Leistungen innerhalb der Familie, sprich die Funktion, die Familie für sich und in der Gesellschaft erfüllt. Worin diese Funktion auch immer im Einzelnen bestehen mag – er orientiert sich also nicht am Haushalt als singuläre Struktur, sondern *betont* gerade die haushaltsübergreifende Bedeutung von Großeltern, Freunden und Nachbarn für die Alltagsbewältigung insbesondere in kindererziehenden, krankenversorgenden oder pflegenden Familien.

Der Netzwerkbegriff weist somit auch auf die gravierendste Schwäche einer rein auf De-traditionalisierung (Auseinanderentwicklung der drei Grundformen) fixierten Betrachtung hin, nämlich das Unterschätzen bis Leugnen der Integrationskraft und der Bewältigungskompetenz von Familie. Diese Bewältigungskompetenz mag singulär betrachtet tatsächlich geschwächt sein, in der Regel durch Zwänge der Arbeitswelt. Die Erfahrung aus vielen Feldern zeigt jedoch, dass es letztlich doch irgendwie immer gelingt, diese Schwäche auszugleichen. Wenn wir die klassische Kernfamilie im Sinn haben, so ist diese also eher zu verstehen als emotionaler, fürsorglicher Ausgangspunkt und *Organisationszentrale*, um welche herum andere eingebunden werden. Probleme entstehen nun genau dort, wo der emotionale Kern versagt oder als Organisationszentrale überfordert ist. Und exakt hier muss Familienpolitik ansetzen. Es reicht nicht, sich nur auf den Kern zu konzentrieren, ihn zu stützen, im Zweifel zu intervenieren. Vielmehr sind die Netzwerkverbindungen einzubeziehen.

Was wir konzeptionell also zur Kenntnis nehmen dürfen ist, dass erstens der Wandel familialen Zusammenlebens nur vollständig verstanden werden kann im Kontext von Urbanisierung und zweitens die sich wandelnden Formen des Zusammenlebens und die Beurteilung der Funktionsfähigkeit von Familie heute getrennt voneinander beurteilt werden müssen. Bei aller Desintegration ist das familiale Funktionsspektrum unseres Erachtens unter anderem mit Daseinsgarantie, emotionale und seelische Stabilisierung, gegenseitige wirtschaftliche und soziale Verantwortung sowie mit Fürsorge und Pflege in Kindheit, Krankheit und Alter nach wie vor zutreffend umschrieben.

Nach wie vor *nicht* zutreffend beschrieben sind Definitionen von Familien und Familienphasen, vor allem nicht ihrer tatsächlichen Bedeutung gemäß. Neben den NELG (Nichteheliche Lebensgemeinschaften), den DINK (*Double Income, No Kids*) oder den LAT (*Living apart together*) kennt die Familiensoziologie eine Reihe anderer „Sonderformen“ des Zusammenlebens. Es ist zu fragen, inwieweit diese milieuspezifisch für eine Mehrheit nicht schon längst der „Normalfall“ sind. Dennoch sollte man über diese nicht die „Normalfamilie“ vernachlässigen. Würde man die Differenzierungen zuspitzen und neue anhäufen, so würde der Familienbegriff desto unschärfer, je mehr er sich von der Zurückführung auf die Funktionalitäten entfernte. Eine empirisch haltbare Kategorisierung würde so nicht erreicht, sondern nur noch ein mehr oder weniger umstrittener Katalog von Formen des Zusammenlebens. Hier gilt es sich zu bemühen, nicht das „Kind mit dem Bade auszuschütten“ und über die zweifellos zu beobachtende Fragmentierung von Formen des Zusammenlebens sich nicht auch noch *begrifflich* an der Spaltung der Familie zu beteiligen.

Ansätze der kommunalen Familienpolitik haben sich in der Vergangenheit dort an eben jener begrifflichen Spaltung beteiligt, wo sie allzu sehr versuchte, kasuistisch hinter familienpolitischen Problemen eine Zielgruppe zu entdecken und an diesen anzusetzen. Der Zielgruppenbezug mag pragmatisch begründbar sein, hinsichtlich der Ursachen der wesentlichsten Probleme (Verwahrlosung von Kindern, Partnerschaftskonflikte, Verschuldung, Verarmungsrisiken vor allem für Kinder kinderreicher, ausländischer Familien und aus sozial schwachen Milieus) ist er jedoch wenig tauglich.

### 1.3 Familienbezogene Lebenslagen und Lebensphasen

Wie löst man aber das Problem, Familie definatorisch in all ihrer Vielfalt in den Griff zu bekommen, ohne sie an einer auseinanderstrebenden und nicht mehr aussagekräftigen Grundform des Haushalts/der Haushaltsstruktur festmachen zu müssen, dabei der Funktion von Familie entsprechend zu differenzieren, bestimmte Formen weder negativ noch positiv zu diskriminieren, also durch die Kategorisierung keine Ungleichgewichte zwischen den Kategorien zuzulassen, sie familienberichttauglich zu machen und sie zugleich vom zugänglichen Datenmaterial reflektiert zu sehen. Nach unserer Ansicht wird man fündig in der Lebenslagenforschung, die als weit verbreitet und akzeptiert und zugleich empirisch hinreichend zugänglich bezeichnet werden kann. Lebenslagen sind „Spielräume“ der Lebensgestaltung (Gerhard Weisser 1956) – man könnte heute besser sagen „Lebenssinnräume“ – die einem Menschen durch die äußeren Verhältnisse geboten werden, um ein Leben zu verwirklichen. Weniger theoretisch formuliert sind dies zum Beispiel Arbeit, (Aus-)Bildung/Erziehung, Umwelt und soziale wie politische Teilhabe. Das Lebenslagenkonzept – so überwiegende Meinung in der Lebenslagenforschung – hat jedoch den Nachteil, dass man keine stimmige Datengrundlage vorfindet und – weit gravierender – dass es beschreibt, aber a) nicht unbedingt auch aus der Beschreibung hilft, Kausalitäten von Benachteiligungen in der einen oder anderen Lebenslage zu erkennen und b) keine gesell-

schaftstheoretische Leitidee (einer anzustrebenden Lebenslagenausstattung) besitzt und demnach auch keine praktischen Schlussfolgerungen aus a) oder b) ziehen hilft.

Was aber mit Hilfe des Lebenslagenansatzes gelingt, ist die Zuordnung zu *Lebensphasen* (Kleinkindphase, Schulkindphase, Jugendphase, Ausbildungsphase, frühe Erwerbsphase, späte Erwerbsphase, Post-Erwerbsphase, erste Altersphase, zweite Altersphase), in denen zumindest Deprivationen erkennbar werden, insofern sie systemischer Natur oder zumindest eine bestimmte empirische Häufung aufzeigen. Lebensphasen wiederum korrespondieren mit Familienphasen, also mit Lebensabschnitten, die als „Lebenssinnphasen“ aus familiensoziologischer Sicht den Menschen sehr spezifisch prägen. Es sind aber auch Lebensabschnitte, in denen Menschen spezifischen Gefährdungen (nicht nur als phasentypisches, individuelles „Schicksal“, sondern auch systematisch seitens des Staates, des Wirtschaftssystems oder der Gesellschaft) ausgesetzt sind – und spezifizierbare Hilfe benötigen.

Wir haben uns diesbezüglich für folgende Phaseneinteilung entschieden:

<i>Phase</i>	<i>Beschreibung</i>	<i>Empirische Herleitung</i>
Kleinkindphase (0 bis 5 Jahre)	Geburt bis Beginn Grundschulpflicht, erste prägende Lebensphase	Rechtlich-institutionell vorgegeben
Erste Schulkindphase (6 bis 9 Jahre)	Grundschulpflicht	Rechtlich-institutionell vorgegeben
Zweite Schulkindphase (10 bis 15 Jahre)	Besuch einer weiterführenden Schule	Rechtlich-institutionell vorgegeben
Jugend-/Ausbildungsphase (16 bis 20)	Besuch einer weiterführenden Schule; Lehre	Rechtlich-institutionell vorgegeben
Familienphase A (20 bis 25 Jahre)	junge Erwachsene, kinderlose Partnerschaften/ Familien in Gründungsphase, erste festere partnerschaftliche Bindung	Statistischer Mittelwert
Familienphase B <sub>1</sub> (26 bis 39 Jahre)	frühes Erwachsenenalter, Kernfamilie/Alleinerziehende mit Klein-/Kindergarten-/Grundschulkindern	Statistischer Mittelwert <sup>1</sup>
Familienphase B <sub>2</sub> (40 bis 59 Jahre)	mittleres Erwachsenenalter, Kernfamilie mit Schulkindern/Jugendlichen/jungen Erwachsenen in Ausbildung	Statistischer Mittelwert <sup>2</sup>
Familienphase C (60 bis 74 Jahre)	spätes Erwachsenenalter, Nachfamiliäre -/ Großelternphase, erste Altersphase/aktive Fürsorgephase	Statistischer Mittelwert <sup>3</sup>
Familienphase D (75 bis 100+ Jahre)	Hochbetagte, Zweite Großeltern-/Altersphase/ passive Fürsorgephase	Statistischer Mittelwert <sup>4</sup>

1 Durchschnittliches Erstgebärendenalter [29] minus Kindesalter [3] bis [29] plus [10] (Ende Grundschulpflicht)

2 > ([29] plus [10]) bis durchschnittliches Letztgebärendenalter [40] plus [20] (Ende Ausbildungsphase der Kinder)

3 > ([40] plus [20]) bis [40] plus [29] (durchschnittliches Erstgebärendenalter Kinder) plus [5] (Enkelkinderalter)

4 > ([40] plus [29] plus [5])

Mit dieser Definition liegen zugleich die theoretische Basis und die methodische Schablone für diese Expertise vor. Auf eine besondere Hervorhebung „klassischer“ familienpolitischer Zielgruppen wie zum Beispiel Alleinerziehender oder Migrantenfamilien wird hierbei verzichtet, da eine phasentypische und an Funktionen orientierte Kategorisierung vorgenommen wird. In den weiteren Kapiteln und insbesondere in den Handlungsempfehlungen wird besonders Bezug genommen, insofern besondere Phasenproblematiken beobachtbar sind.

#### *1.4 Familienpolitik im Kontext von Wirkungsforschung*

Es ist hier nicht der Ort, um ausführliche Erörterungen über Familienpolitik anzustellen. Dennoch erfordert es die Fragestellung der Expertise, einige grundsätzliche Klärungen hinsichtlich Zielsetzungen und Wirkungsweisen von Familienpolitik, ihrer Verzahnung mit anderen Politikfeldern und ihrer jeweils spezifischen Verortung auf den verschiedenen föderalen Ebenen (Bund, Land, Kommunen) vorzunehmen. Die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Ebenen ist den öffentlichen Akteuren selbstverständlich vertraut. Eine Auseinandersetzung mit den Wirkungsweisen kommunaler Sozial- und Familienpolitik – beispielsweise hinsichtlich demografischer Trends oder Standortfragen – setzt eine Betrachtungsweise voraus, die das Zusammenspiel der verschiedenen Ebenen berücksichtigt.

Die Zuständigkeiten der drei föderalen Ebenen soll an dieser Stelle nur grundsätzlich angerissen werden, um an späterer Stelle wieder aufgegriffen und in ein Wirkungsmodell integriert zu werden. Während die Bundespolitik die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen (Beschäftigungspolitik, soziale Sicherungssysteme, Familienleistungsausgleich, Kindschaftsrecht usw.) absteckt, ist kommunale Familienpolitik für die Schaffung familien- und kindergerechter Lebensverhältnisse vor Ort zuständig. Dabei erstreckt sich die kommunale Zuständigkeit – neben den Pflichtaufgaben im Bereich der Daseinsvorsorge sowie der Kinder- und Jugendhilfe (infolge der gesetzlichen Vorgaben – konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für die öffentliche Fürsorge) auf die kinder- und familienfreundliche Gestaltung der alltäglichen Lebenswelt und insbesondere auch der kommunalen Infrastruktur. Stärker noch als auf den anderen Ebenen ist hier der Querschnittscharakter dieses Politikfeldes zu betonen, indem Stadtentwicklungs-, Wohnungsbau-, kommunale Wirtschafts-, Infrastruktur- und Kulturpolitik eine familienpolitische Orientierung erhalten.

Das Land nimmt eine „mittlere Ebene“ zwischen der kommunalen Alltagsgestaltung und der für die materiellen Rahmenbedingungen zuständigen Bundespolitik ein und fungiert so in gewisser Hinsicht auch als Scharnier- und Vermittlungsinstanz. Neben seiner grundsätzlichen Zuständigkeit für die Ausführung von Bundesgesetzen übernimmt das Land im Bereich der Familienpolitik eigenständige Anregungs- und Förderungskompetenzen, insbesondere auch die Aufgabe konzeptioneller Weiterentwicklung durch Landesrichtlinien und hat die Möglich-

keit, die kommunalen und freien Träger in ihrem Wirkungsfeld finanziell zu unterstützen.<sup>4</sup> Dabei wirken auf allen Ebenen Akteure aus unterschiedlichen Bereichen – Staat, Wirtschaft, Gesellschaft, vor allem auch die Familien und die familiären Netzwerke selbst (Eigengestaltungsfähigkeit!) – zusammen bzw. gilt es auch diesbezüglich immer wieder neue Arbeitsteilungen und Verantwortlichkeiten auszuhandeln. Der Dritte Familienbericht des Landes NRW hat dieses Verhältnis zwischen Familie und Gesellschaft bereits als ein „humanökologisches System“ begriffen und auf die Notwendigkeit hingewiesen, das System als Ganzes in seinen Wechselwirkungen im Blick zu haben.<sup>5</sup>

Wie andere Politikbereiche steht Familienpolitik in der Tradition parteipolitischer Divergenzen. Dementsprechend werden unterschiedliche familienpolitische Motive, Leitbilder und Konzepte verfolgt, d. h. dass Familienpolitik mit unterschiedlich akzentuierten Argumentationsmustern betrieben werden kann. So können einerseits familien-, geschlechter- oder kinderpolitische Motive im Vordergrund stehen, andererseits werden mit Familienpolitik auch gesellschafts-, wirtschafts- und bevölkerungspolitische Zielsetzungen verbunden und verschränken sich letztlich auch die Wirkungen der unterschiedlichen Politikbereiche.<sup>6</sup> Dabei greifen die Familienpolitiken der verschiedenen föderalen Ebenen ineinander und können sich gegenseitig ergänzen und verstärken – allerdings sind auch gegenläufige Maßnahmen und paradoxe Wirkungen denkbar.<sup>7</sup>

Zweifellos ist in der öffentlichen Auseinandersetzung der letzten Jahre eine gewisse Annäherung der verschiedenen Parteipolitiken erkennbar. Dabei zeichnet sich wohl ein dahingehender Trend ab, der Familienpolitik – auf allen Ebenen unisono – einen größeren Stellenwert einzuräumen. Gleichwohl sind damit konzeptionelle (v. a. parteipolitische) Divergenzen keineswegs obsolet geworden.<sup>8</sup> Wir wollen diesen Aspekt hier jedoch nicht vertiefen; stattdessen möchten wir eine differenzierende Betrachtungsweise aufgreifen, wie sie im sozialwissenschaftlichen Diskurs mit Blick auf die europäische Ebene eingeführt worden ist. Es handelt sich dabei um Typologien handlungsorientierter Modelle von Familienpolitik, die uns für die Erörterung unserer Fragestellung – d. h. die Frage nach der Wirkungsweise von (kommunaler) Familienpolitik – aussagekräftiger erscheinen.

K.-P. Strohmeier hat im Rahmen seiner vergleichenden Familienpolitik-Forschung auf europäischer Ebene eine Typologie entwickelt für die er folgende Unterscheidungsmerkmale zugrunde legt:

- a) Grad der ökonomischen Unterstützung von Familien,

---

4 Vgl. MAGS 1989. Für NRW können beispielsweise – laut 3. Familienbericht – folgende Landesleistungen aufgeführt werden: Familienbildung, Förderung von Tageseinrichtungen für Kinder, Förderung von Beratung, Förderung von Selbsthilfegruppen, Soziale Dienste, Familienpflege, Sozialstationen, Verbraucher-, Ernährungs- und Umweltberatung, Gesundheitliche Hilfen und Kurmaßnahmen, Freizeitförderung und Erholung, Förderung von Wohnen (Bau, Modernisierung und Wohngeld), Fortbildung und Forschung.

5 Vgl. MAGS 1989

6 So unterscheidet beispielsweise Vascovics familien-, bevölkerungs-, wirtschafts-, gesellschafts-, sozial-, frauen- und kindpolitische; vgl. Vascovics 2001

7 Vgl. Zander, in: Dietz u. a. (Hrsg.) 1999: 426f.

8 Siehe: ebd.: 424 ff.

- b) Förderung der Erwerbstätigkeit von Erziehenden, insbesondere von Müttern mit Kindern im Kleinkind-, Vorschul- und Grundschulalter (0-10 Jahre),
- c) bevölkerungspolitische Absichten.<sup>9</sup>

Ausgehend von diesen Merkmalen kommt er zu folgender Typologie:

- ▷ pro-natalistisches französisches Modell – hohe Einkommenstransfers und hohe öffentliche Kinderbetreuung – basiert auf der ökonomischen Unterstützung von Familien und Erwerbstätigkeit,
- ▷ angelsächsisches Modell – geringe Einkommenstransfers und geringe öffentliche Kinderbetreuung – betrachtet Familie als Privatangelegenheit (lediglich Armutspolitik),
- ▷ skandinavisches Modell – geringe Einkommenstransfers und hohe öffentliche Kinderbetreuung – fördert insbesondere Gleichheit der Geschlechter und Qualität der familialen Sozialisation,
- ▷ Modell der Bundesrepublik<sup>10</sup> – hohe Einkommenstransfers und geringe öffentliche Kinderbetreuung – ist eher traditionell orientiert und erschwert die simultane Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familie,
- ▷ südeuropäisches Modell – ist durch weitgehende Abwesenheit und erhebliche Intransparenz von staatlicher Familienpolitik gekennzeichnet, setzt vor allem auf subsidiäre, private und verwandtschaftliche Netze (traditionelles Familienleitbild).<sup>11</sup>

Für eine differenziertere Einschätzung dieser Modelle wären eine Reihe weiterer Aspekte zu betrachten wie unterschiedliche Politiktraditionen und kulturelle Orientierungen, die jeweils konkret eingesetzten politischen Instrumente sowie die Reichweite der Maßnahmen. Selbstredend basieren Modelle auf einer schematisierenden Widergabe gesellschaftlicher Realitäten und stellen letztlich nur eine Momentaufnahme (Querschnittsbetrachtung) von Entwicklungsprozessen dar, die sich aus einem sehr komplexen Ursachen- und Wirkungszusammenhang ergeben.<sup>12</sup> Ihre Aussagekraft liegt aber gerade in der Zuspitzung und in der Isolierung jeweils typischer, weil differenzierender Merkmale.

In dieser Expertise sollen vor allem die kommunalen Strategien und Konzepte, Handlungsmöglichkeiten und Wirkungen von Familienpolitik erörtert werden. Diese können jedoch nur im Kontext der Wirkungen betrachtet werden, die von den übergeordneten Politikebenen mit produziert werden. Insofern gilt es die kommunalen Strategien und Konzepte in ihrer synergetischen Zusammenwirkung mit dem über einen längeren Zeitraum hin entwickelten – und selbst in ständigem Wandel befindlichen – familienpolitischen Profil der Bundesrepublik zu sehen. Diesbezüglich sei auf die prägnantesten Ergebnisse aus dem europäischen Vergleich hingewiesen, da diese auch für unsere weitere Erörterung von Bedeutung sein werden.

---

9 Vgl. Strohmeier 2001: 110

10 Strohmeier benutzt die Bezeichnung „germanisches Modell“, die er von Anne Gauthier übernimmt.

11 Vgl. ebd.: 110

12 Vgl. dazu beispielsweise: Kaufmann/Strohmeier/Keil 1992

Der schon zitierten Studie von K. P. Strohmeier zufolge zeigen unterschiedliche familienpolitische Profile wohl Wirkungen auf biografische Entscheidungen, vor allem hinsichtlich der Wahl der Lebensformen, wenngleich diese von vielfältigen Faktoren abhängen, also keineswegs nur individuellen Kosten-Nutzen-Kalkülen unterliegen.<sup>13</sup> Dennoch wirken familienpolitische Profile „als stabile Bedingungsfaktoren“ und spielen insbesondere Erleichterungen oder Erschwernisse des Familienalltags als gesellschaftliche Rahmenbedingungen eine wichtige Rolle für biografische Entscheidungsfindungen.<sup>14</sup> Eine materielle Förderung von Familien beeinflusst deren Lebenslagen; dabei müsste vor allem der „Bekämpfung“ von Familienarmut hohe Priorität eingeräumt werden, worauf alle aktuellen bundesrepublikanischen Armuts- und Sozialberichte verweisen.<sup>15</sup> Inwiefern jedoch von einer Politik der finanziellen Förderung von Familien generative Wirkungen ausgehen, ist mehr als unsicher. Diesbezüglich liegt es nahe darauf hinzuweisen, dass sich das bundesrepublikanische Familienpolitikprofil gerade durch den Umfang seiner Geldleistungen auszeichnet, wobei der Gesamtumfang dieser Leistungen noch nichts über deren qualitative Ausgestaltung aussagt.

Im Ergebnis kommen K.-P. Strohmeier u. a. zu der nicht ungewöhnlichen Schlussfolgerung, dass die Intentionen der Politiker und die Wirkungen von Familienpolitik keineswegs immer kongruent sein müssen.<sup>16</sup> In der Familienpolitik-Forschung wird vielmehr von einer „hohen Selektivität“ bezüglich des familienpolitischen Leistungsspektrums ausgegangen. Eine Ursache für das Auseinanderdriften von Intentionen und Wirkungen kann in der stark normativen (von eigenen Werten der politischen Akteure geleiteten) Ausrichtung von Familienpolitik gesehen werden. Mit anderen Worten: Diese orientiert sich deutlich *weniger* an der „Nachfrage der Zielgruppen“ und an den empirisch nachgewiesenen biografischen Orientierungen, so z. B. an den Lebensentwürfen von jungen Frauen, die sich ein Leben mit Kindern vorstellen könnten, allerdings ohne deshalb ihre Erwerbstätigkeit unterbrechen oder gar aufgeben zu müssen.<sup>17</sup>

Die Erkenntnis, dass sich Familienpolitik stärker an der „Nachfrage“ ihrer „Zielgruppen“ auszurichten hätte, wollen wir mit dieser Expertise aufgreifen und im Hinblick auf die sich abzeichnenden demografischen Trends argumentativ weiterführen. Dabei werden wir noch zwei weitere Erkenntnisse aus der familienpolitischen Wirkungsforschung aufgreifen, die wir an späterer Stelle für unsere Handlungsempfehlungen akzentuieren wollen:

- ▷ Die Wirkungen bzw. die Wirkungslosigkeit von Familienpolitik zeigen sich vor allem auf der kommunalen Ebene, d. h. in der kleinräumigen Ausgestaltung der alltäglichen Lebensrealität von Familien (in den Städten, Gemeinden und Quartieren).
- ▷ Demografische Effekte erweisen sich als in hohem Maße von Politik nicht planbare Wirkungen, bzw. ungeplante Wirkungen.

---

13 Vgl. ebd.

14 Beispielfhaft verweist hier Strohmeier auf die Umsteuerung auf das nordische Modell in den Niederlanden oder die deutsche Vereinigung – allerdings ist mit kohortenspezifischen Reaktionen zu rechnen. Vgl. Strohmeier 2001: 116

15 Vgl. BMAS 2001

16 In der soziologischen Familienforschung wird eine hochgradige Selektivität bezüglich der Inanspruchnahme von Familienleistungen nachgewiesen. Kaufmann spricht sogar von „politikresistenten“ Familien. Vgl. Strohmeier 2001: 110

17 Vgl. Strohmeier 2001: 111 ff.

## Kapitel 2: Möglichkeiten und Grenzen kommunaler Familienpolitik

### 2.1 Grundlagen und Grundsatzfragen

Nicht nur der traditionelle Familienbegriff befindet sich in einem Widerspruch zur gesellschaftlichen Wirklichkeit, sondern auch die Frage der föderalen Zuständigkeit. Genauer: Bei der Frage nach konkreter Familienpolitik richten sich in aller Regel alle Augen auf die Bundespolitik. Verfassungsmäßig zuständig sein sollen hingegen alle Ebenen. Bundespolitik macht „offiziell“, aber nicht *de facto* Familienpolitik, sondern Steuerpolitik und Lastenausgleich, also Umverteilungspolitik. Ganz anders die Kommunen. Sie „machen“ Familienpolitik, aber nicht „offiziell“. Sie setzen einerseits um, was an rahmengesetzlichen Setzungen für Familien wirkt:

- ▷ *Leistungsrecht innerhalb der sozialstaatlichen Fürsorgesysteme*: Erziehungsgeld, Kinder- und Jugendhilfe (KJHG/SGB VIII), Sozialhilfe, Wohngeld, Leistungen für ausländische Flüchtlinge und Asylbewerber/innen
- ▷ *Leistungsrecht innerhalb der sozialstaatlichen Sondersysteme*: Beamtenversorgung, kommunale Zusatzversorgung, Ausbildungsförderung
- ▷ *Leistungsrecht innerhalb der sozialstaatlichen Versorgungssysteme*: Medizinische und berufliche Rehabilitation und Integration von Behinderten und Schwerbehinderten, Kriegsoffer-, Soldaten-, Zivildienst-, Häftlingsversorgung und so weiter
- ▷ *Strukturrecht*: Baurecht, soziale und kulturelle Infrastruktur (Schulen, Kindertagesstätten, Altenhilfeeinrichtungen), Verkehrsrecht und so weiter.

Andererseits schöpfen sie im Rahmen ihrer (finanziellen) Möglichkeiten Handlungsspielräume aus, die fast ohne Ausnahme einen Familienbezug haben. Im Rahmen der üblicherweise so genannten „freiwilligen Aufgaben“<sup>18</sup> ist dabei die sozialstaatliche Bedeutung kommunaler Maßnahmen ein Schwerpunkt: Hier wirken Kommunen sogar in sozialstaatliche Sozialversicherungssysteme, also von Rechts wegen bundesvorbehaltliche Aufgaben (Artikel 72, Absatz 2, Ziffer 3 GG, „Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“), wie auch in Landesaufgaben hinein, etwa mit der Pflegebedarfsplanung und der örtlichen Gesundheitsplanung einschließlich der jeweiligen Beratungspflicht.

---

18 Der Begriff der „freiwilligen Aufgaben“ ist ein formalistischer Begriff und insofern irreführend, als es sich dabei zwar um Aufgaben handelt, zu denen eine Kommune nicht gesetzlich verpflichtet ist, die sie aber nicht so ohne weiteres unterlassen kann. Dies ergibt sich aus der grundsätzlichen und historischen Verantwortung für die Daseinsvorsorge, die Infrastruktur und eine gemeindliche Identität, Integrität und Homogenität. Dies ergibt sich heutzutage aber auch mehr und mehr aus einer wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Wettbewerbssituation mit anderen Kommunen, die zu einem Mindestmaß an Aktivitäten mit entsprechenden Standards zwingt. Besser wäre der Begriff der „freiwilligen Aufgabengestaltung“, der stärker das *Wie* denn das *Ob* und zugleich auch die Fähigkeit, etwas zu gestalten, betont. Beispiel: Es dürfte nicht mehr die Frage sein, *ob* eine Kommune ein gewisses, vielfältiges Kulturangebot schafft, die Frage ist lediglich, *wie* sie es herstellt, so dass es den Ansprüchen der Bürgerinnen und Bürgern nahe kommt.

Zuständigkeit und alltagswirkliche Kompetenz stehen im föderalen Aufbau der Bundesrepublik chiastisch zueinander. Das heißt, die Regelungskompetenz der Bundes- und Länderebene stehen hinsichtlich ihrer Wirksamkeit in einem umgekehrten Verhältnis zur Gestaltungskompetenz der kommunalen Familienpolitik. Kurz: Bund und Länder regeln, Kommune ist im Gestalten aber ungleich unmittelbarer und wirksamer, als es ihre ausführende Rolle suggeriert. Exakt dieser Umstand ist es, der insbesondere den umverteilungspolitischen Maßnahmen des Bundes immer wieder den Vorwurf einbringt, tatsächlich nur sehr begrenzt familienpolitisch wirksam zu sein. Dies betrifft auch die Nichtkongruenz zwischen Verfassungsrang (Artikel 6 GG, „Familie unter besonderem Schutz der staatlichen Ordnung“, damit Aufgabe und Verpflichtung *aller* Gebietskörperschaften) und kommunaler Gestaltungskraft wie auch die der Autonomiegarantie einerseits und der verfassungsrechtlichen Stellung als Weisungs- und Auftragsgliederungen zur Erfüllung staatlicher Aufgaben (Gemeindeordnungen) andererseits. Man muss unserer Ansicht nach zur Kenntnis nehmen, dass der formale Status kommunaler Familienpolitik als eine ausführende, bestenfalls komplementäre ihrer tatsächlichen lebensweltlichen Bedeutung nicht gerecht wird. Vielmehr wird der familienpolitische Anspruch des Staates erst in den und mittels der Städte und Gemeinden eingelöst und verwirklicht.

Der Hinweis darauf, dass Vieles von dem, welches im Rahmen kommunaler Handlungsautonomie eine starke Familienwirksamkeit besitzt, ohne explizit als Familienpolitik benannt zu sein („versteckte Familienpolitik“), ist zugleich ein Hinweis darauf, dass Familienpolitik *Querschnittspolitik* ist und sein muss. Kommunale Familienpolitik ist insofern versteckte Familienpolitik, als sie keine verwaltungsstrukturelle Zuordnung hat. Diese *strukturelle Nichtzuständigkeit* für Familien erlaubt es nicht, offensiver für und mit Familien zu gestalten.

In erster Linie sind die Gestaltungsgrenzen in zu engen Haushaltsspielräumen der Kommunen zu finden. Dies betrifft vor allem die unübersehbaren Schwierigkeiten, im soziokulturellen Bereich zu *investieren*. Die Haushaltssituation in den Kommunen kann in diesem Sinne unserer Überzeugung nach nur durch eine grundlegende Veränderung der Finanzierungsbedingungen, also der fiskalischen Verteilungsströme zwischen Bund, Ländern und Gemeinden nachhaltig verbessert werden. Dies ist wohl die wichtigste Reformaufgabe zur Kommunalpolitik überhaupt, die aber wegen der Tragweite hier eher nicht im Vordergrund stehen kann. Gleichwohl kommt auch Familienpolitik nicht ohne einen Blick auf die Situation aus.

## 2.2 *Kommunale Familienpolitik zwischen Anspruch und Wirklichkeit*

Im Diskurs über die Wirkungsweisen ist bereits angeklungen, dass Familienpolitik in ihren vielfachen Verschränkungen zu sehen ist. Wir wollen diese Betrachtungsweise nun auf die kommunale Familienpolitik übertragen und dafür ein komplexes Mehrebenen-Modell entwickeln. Um Möglichkeiten und Grenzen kommunaler Familienpolitik analytisch darstellen zu können, wollen wir folgende Ebenen berücksichtigen:

- ▷ die räumliche,
- ▷ die konzeptionelle,
- ▷ die instrumentelle,
- ▷ die Akteursebene.

Die *räumliche Ebene* bezieht sich auf das Eingebundensein von *kommunaler Familienpolitik* in die „hierarchisch“ ineinander greifenden föderalen Ebenen. Diesen Aspekt haben wir bereits angeschnitten und werden ihn auch bei der Erörterung der konzeptionellen und instrumentellen Ebenen ein weiteres Mal zu berücksichtigen haben. Grundsätzlich ist hiermit die schon angerissene Frage nach den rechtlichen und tatsächlichen Handlungsspielräumen kommunaler Politik sowie nach dem Stand der Verwirklichung kommunaler Selbstverwaltung gestellt.<sup>19</sup> Zu diskutieren gilt es nun, inwieweit die Auffassung zutreffend ist, dass sich die Wirkungen von Familienpolitik vor allem auf der örtlichen und kommunalen Ebene zeigen und welche Konsequenzen sich daraus ableiten lassen.

Versteht man kommunale *Familienpolitik als Querschnittsaufgabe*, die sich zudem nicht auf spezifisch definierte soziale Gruppen von Familien bezieht, wie dies im engeren Bereich der Familienfürsorge der Fall ist, dann gehört sie sicherlich zu jenen sozialpolitischen Aufgabenbereichen, die den Kommunen erst in neuerer Zeit zugewachsen sind.<sup>20</sup> Folgerichtig wurde die breit angelegte – und von der Bundesebene (!) angestoßene – Diskussion über Möglichkeiten und Rahmenbedingungen einer „örtlichen und regionalen Familienpolitik“ immer auch mit dem Aspekt von Verwaltungsmodernisierung und Bürger(innen)beteiligung verknüpft.<sup>21</sup> Begründet wird die damit intendierte neue Akzentuierung von kommunaler Familienpolitik zum einen mit der verfassungsrechtlichen Zuständigkeit der kommunalen Ebene:

„Verfassungsrechtlich sind auch die Städte, Gemeinden und Kreise originäre Träger von Familienpolitik. Sie haben jedoch der Selbsthilfe der Familien und den freien Trägern der Familienförderung Vorrang einzuräumen (Subsidiarität). Daraus ergibt sich neben dem Erfordernis der Zusammenarbeit aller familienpolitisch wirkenden Kräfte für die Kommunen die Aufgabe anregend, koordinierend, unterstützend und bei Handlungsdefiziten mit eigenen Maßnahmen tätig zu sein.“<sup>22</sup>

Angeregt wird so ein familienpolitisches Handlungskonzept, das auf örtlicher und kommunaler Ebene in einem partizipativen Prozess entwickelt und in Kooperation mit den verschiedenen Akteuren (neben Verwaltung und Politik, die Beteiligung von Familien, Selbsthilfe-Initiativen, Wohlfahrtsverbände, Kirchen, Vermieter, Arbeitgeber, Betriebs- und Personalräte, Schulen, Vereine) umgesetzt wird. Organisatorisch zielt der Vorschlag auf neue Kooperationsformen (z. B. familienpolitische Foren, Konferenzen, Familienbeiräte), auf neue Formen kommunalpolitischer Willensbildung (z. B. Erweiterung der Ausschüsse, Familienkommissionen, Familienausschuss) und auf neue Arbeitsformen der Kommunalverwaltung (z. B. Familienbeauftragte, ämterüber-

19 Vgl. dazu auch: Zielinski 1999: 61ff.

20 Vgl. Bassarak 1999: 98ff.

21 Vgl. BMFuS (Hrsg.): Ausgangspunkte ... 1992 und BMFuS (Hrsg.): Handbuch ... 1992

22 Vgl. BMFuS (Hrsg.): Handbuch... 1992: 5

greifende Arbeitsgruppen, Dezernate mit Querschnittszuständigkeit für Familienpolitik).<sup>23</sup> Soll Familienpolitik als gestalterisches Element auf der kommunalen Ebene etabliert werden, müssen zunächst also die organisatorischen Voraussetzungen für eine angemessene strukturelle Verankerung dieses Politikfeldes geschaffen werden.

Grundsätzlich kann man sagen, dass sich Familienpolitik als kommunaler Aufgabenbereich mittlerweile jedenfalls insofern etabliert hat als ihr in programmatischen Verlautbarungen auf allen Ebenen ein hoher Stellenwert zugewiesen wird, so z. B. durch die ehemalige Bundesfamilienministerin Christine Bergmann:

„Städte und Gemeinden haben hier (hinsichtlich Familien- und Kinderfreundlichkeit, d. V.) weit reichende Entscheidungskompetenzen. Die Lebensqualität der Menschen wird entscheidend beeinflusst durch städtebauliche Entwicklungen, wie z. B. durch die Stadtplanung und Siedlungsgestaltung, durch den Bau, die Sanierung und Belegung von Wohnraum, durch die Verkehrsplanung, aber auch durch die Infrastruktur, wie z. B. durch Kinderbetreuungs- und Schulangebote, sowie durch die Gestaltung und Qualität der Verwaltungsabläufe.“<sup>24</sup>

*Die konzeptionelle Ebene:* Wie das Zitat von Christine Bergmann unterstreicht, werden den Kommunen vom Bund eindeutig familienpolitische Gestaltungsfähigkeiten zugeschrieben und ist diesbezüglich auch die allgemeine Erwartungshaltung gestiegen. Es wird erwartet, dass die Kommunen in diesem Politikfeld tätig werden und zwar über den ihnen traditionell zugeschriebenen Bereich der Familien-, Kinder- und Jugendfürsorge hinaus. Sollen sich die verschiedenen Politikebenen von Bund, Land und Kommune jedoch in ihrem Handeln synergetisch ergänzen, so setzt dies voraus, dass sie sich auch programmatisch und konzeptionell, d. h. in Politikzielen und Schwerpunktsetzungen aufeinander beziehen. In dieser Hinsicht können allerdings durch Vorgaben der übergeordneten Ebenen Begrenzungen der kommunalen Handlungsautonomie entstehen oder bei inhaltlichen Differenzen entsprechende Reibungsverluste verursacht werden. Dies soll hier allgemeiner diskutiert werden, d. h. inwiefern die aktuellen konzeptionellen Vorgaben und Schwerpunktsetzungen von Bund und Land die Kommunen bei der Wahrnehmung ihrer familienpolitischen Gestaltungsziele unterstützen, ob sich daraus für die Kommunen neue Handlungsspielräume ergeben oder ob sie durch neue Aufgabenzuweisung diesbezüglich eher eingengt werden.

Die aktuelle Bundesregierung betont in ihrer Programmatik, dass sie von einem offenen Familienbegriff ausgehe und sich in ihrer Politik auf Familie in ihren vielfältigen Lebensformen beziehe. Demzufolge zielt ihre Politik darauf ab, „Rahmenbedingungen für die verschiedenen Optionen der Lebensgestaltung“<sup>25</sup> zu schaffen. Die Ermöglichung von simultaner Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit sowie einer partnerschaftlichen Arbeitsteilung stellen dabei einen ihrer familienpolitischen Schwerpunkte dar. Diesbezüglich kann sie auf die Neuregelung

---

23 Vgl. ebd.: 10f.

24 Bergmann 2002: 5

25 Siehe: BMFSFJ: Familienpolitik der Bundesregierung, in: Online-Familienhandbuch, S. 1, [www.familienhandbuch.de](http://www.familienhandbuch.de)

der Elternzeit und des Rechtsanspruches auf Teilzeitarbeit verweisen. Wie weitgehend sich mit dieser Neuregelung das Ziel einer simultanen Vereinbarkeit erreichen lässt, kann hier nicht weiter erörtert werden.<sup>26</sup> Dennoch ergibt sich damit auf kommunaler Ebene ein Anknüpfungspunkt, um im Kreise der lokalen familienpolitischen Akteure (hier: die örtlichen Unternehmen und die öffentliche Verwaltung) tätig zu werden. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass in der eingangs aufgenommenen Typologie der Familienpolitikprofile die Bundesrepublik als das Land charakterisiert wurde, das im Bereich der simultanen Vereinbarkeit erheblichen Nachholbedarf habe, was als Modernitätsrückstand gedeutet werden muss.<sup>27</sup>

Neben der Akzentuierung der simultanen Vereinbarkeit wird von der Bundesebene als weiteres Ziel die Stärkung der wirtschaftlichen Stellung von Familie verfolgt. Unabhängig davon, ob man die erfolgten Schritte als ausreichend einschätzt (z. B.: Anhebungen des Kindergeldes, Ausweitung der Kindererziehungszeiten in der Rente, Anhebung der Grundfreibeträge, Anhebung der Einkommensgrenzen beim BAföG), wird damit eine bundesrepublikanische Politiktradition fortgesetzt, die auf Geldleistungen als vorrangigem Gestaltungsmedium in diesem Bereich setzt. Wären diese Leistungen allerdings so konzipiert, dass damit als weiteres Ziel – das der Armutsprävention bei Familien – realisiert werden könnte, würden die Kommunen dadurch in der Fürsorgepolitik erheblich entlastet, d. h. es würden sich wesentlich mehr Spielräume für eine struktur- und stadtentwicklungspolitische Gestaltung von Familienpolitik auf tun.

Von konzeptioneller Bedeutung ist des Weiteren, dass von der Bundesebene die Notwendigkeit betont wird, Familienpolitik generell mit sozialpolitischen Zielsetzungen zu verbinden, d. h. eine nach Lebenslagen differenzierte Zielgruppenpolitik zu betreiben. Konkret bedeutet dies:

- ▷ Familien sollen generell durch ein verlässliches Angebot sozialer Infrastruktur in ihren Aufgaben unterstützt werden,
- ▷ Migrantenfamilien sollen in ihrer integrativen Kompetenz gestärkt werden,
- ▷ für Familien in besonderen Lebenslagen sowie für besonders belastete Familien sollen spezifische niedrighwellige Bildungs-, Beratungs- und Unterstützungsangebote vorgehalten werden,
- ▷ armutsgefährdete Familien sollen durch ein Armutspräventionsprogramm aufgefangen werden.

Die Realisierung dieser Zielsetzungen fällt weitgehend in den Aufgabenbereich der Kommunen; daher liegt es auch bei ihnen, ob und wie weitgehend sie diese Schwerpunktsetzungen aufgreifen wollen bzw. aufgrund ihres finanziellen Rahmens auch aufgreifen können.

Außerdem geht von der Bundesebene aktuell mit der Forcierung von Ganztagschulen eine weitere inhaltliche Festlegung aus. Im Koalitionsvertrag von SPD und GRÜNEN ist diese mit einem Appell an die Länder und Kommunen verbunden:

---

26 Angemerkt sei, dass die Regelung insofern zu kurz greift, als eine vergleichbare Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Pflegeätigkeit nicht einbezogen ist.

27 Vgl. Strohmeier 2001: 118

„Wir werden 10.000 zusätzliche Ganztagschulen aufbauen und die Betreuung der Kinder unter drei Jahren qualitativ und quantitativ deutlich verbessern. Durch den Aufbau von 10.000 zusätzlichen Ganztagschulen und die sinkenden Kinderzahlen werden in den nächsten Jahren 500.000 Kindergarten- und Hortplätze frei. Die Bundesregierung erwartet von Ländern und Kommunen, die freiwerdenden Plätze nicht abzubauen, sondern in Betreuungsangebote für unter Dreijährige und Ganztagsplätze im Kindergarten umzuwandeln.“<sup>28</sup>

Den Koalitionsvereinbarungen zufolge soll in dieser Legislaturperiode eine „bedarfsgerechte“ Betreuungsquote für Kinder unter drei Jahren (mindestens 20% Quote) erreicht werden. Damit werden in der öffentlichen Kinderbetreuung von der Bundesebene her neue Akzente gesetzt, die zweifellos an einem Nachholbedarf ansetzen. Die Umsetzung liegt allerdings wiederum bei den Ländern und Kommunen. Zwar werden den Kommunen ab 2004 jährlich Finanzmittel in Höhe von 1,5 Mrd. EUR in Aussicht gestellt; diese sollen jedoch an die Realisierung des Hartz-Konzeptes gebunden werden, d. h. entstehende Minderausgaben können in entsprechender Höhe einbehalten werden.

Diese Mechanismen der Verschränkung sind den Akteuren auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene bekannt; sie gehören zum politischen Alltagsgeschäft. Im Kontext einer grundsätzlichen Erörterung kommunaler Handlungsspielräume müssen sie dennoch Erwähnung finden.

Wie die Bundes- apostrophiert auch die Landesregierung von NRW in dem schon zitierten Online-Familienhandbuch den Stellenwert von Familienpolitik:

„Familien sind für Kinder und Erwachsene, für das Zusammenleben der Generationen und für den gesellschaftlichen Zusammenhalt von besonderer Bedeutung. Sie vermitteln Werte und soziales Verhalten, Selbstvertrauen und Bürgersinn. Familien bieten der heranwachsenden Generation Stabilität, sie bilden die Basis für eine leistungsfähige und funktionierende Sozialstruktur. Und sie sind auch Garanten für Erneuerung: Sie fordern nachhaltiges Planen heraus, weil sie sich nicht nur am Erhalt des Bestehenden, sondern an der Lebensperspektive der Kinder orientieren.“<sup>29</sup>

Konzeptionell möchte die Landesregierung Familienpolitik mit einer nachhaltigen Orientierung von Sozialpolitik verbunden wissen. Ähnlich wie auf Bundesebene wird dabei auf die Vielfalt von Familienrealitäten Bezug genommen und Familie in ihren Netzwerkstrukturen gesehen. Als vorrangiges Ziel wird die Verbesserung der Lebensbedingungen für Familien angesichts des demografischen Wandels, sich polarisierender sozialer Lebenslagen und zunehmender Individualisierung formuliert. Programmatisch werden auch von der Landesregierung die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die Ausweitung der Angebote für die Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern (Ganztagsbetreuung) sowie der Beratungs- und Hilfestrukturen für Familien in schwierigen Lebenslagen (Förderung von Familien-, Schuldner- und Schwan-

---

28 Siehe: Koalitionsvertrag von SPD und GRÜNEN: „Erneuerung, Gerechtigkeit, Nachhaltigkeit“, S.1, [www.familienhandbuch.de](http://www.familienhandbuch.de)

29 Siehe: Familienpolitik in NRW, in: Das Online-Familienhandbuch, [www.familienhandbuch.de](http://www.familienhandbuch.de)

gerschaftsberatungsstellen) hervorgehoben. Des Weiteren werden fünf neue Handlungsfelder ausgewiesen, die von der Landesebene initiiert werden:

- ▷ Modellprojekt „Soziales Frühwarnsystem“ zur Erprobung neuer Wege der Früherkennung und Prävention von innerfamiliären Konfliktsituationen,
- ▷ Projekt „Innovation in der Familienbildung“ mit dem Ziel einer Vernetzung und Weiterentwicklung der bestehenden Angebote,
- ▷ Stärkung der Familienselbsthilfe durch Förderung von Geschäftsstellen sowie durch Maßnahmen zur Qualifizierung und Schulung,
- ▷ Fortschreibung eines Familienratgebers im Internet,
- ▷ Modellprojekt zum Aufbau einer EDV-gestützten kommunalen Familienberichterstattung.<sup>30</sup>

Diese neuen Akzente werden vom Land – neben bereits bestehenden Verpflichtungen – aufgenommen und gefördert. Insgesamt wird so der schon herausgestellte intermediäre Charakter der Landesebene deutlich, d. h. diese Ebene leitet bundespolitische Verpflichtungen an die Kommunen weiter und versucht ihrerseits durch entsprechende Förderungen der Familienpolitik des Landes ein spezifisches Profil zu geben.

Dies ist die Schnittstelle, an der kommunale Familienpolitik mit ihren Handlungsfeldern ansetzen kann und an der wir auch im weiteren Verlauf anknüpfen werden. Der Stellenwert von kommunaler Familienpolitik wird mittlerweile auch von der kommunalen Vertretungskörperschaft – z. B. dem Deutsche Städte- und Gemeindebund – mit Nachdruck betont:

„Die Schaffung eines kinder- und familienfreundlichen Klimas und die Beseitigung struktureller Benachteiligungen ist für eine aktive Kinder- und Familienpolitik genauso wichtig, wie eine ausreichende finanzielle Förderung. Hier sind die Städte und Gemeinden gefordert, alles in ihren Möglichkeiten und Kräften liegende zu unternehmen, um kinder- und familienfreundliche Strukturen und Rahmenbedingungen in ihren Kommunen durchzusetzen.“<sup>31</sup>

Dabei wird Familienpolitik auch in der Verschränkung der Zuständigkeiten auf den verschiedenen Ebenen gesehen, daneben ein entsprechender Forderungskatalog präsentiert sowie die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen skizziert. Besonders hervorgehoben werden die Notwendigkeit präventiver Maßnahmen (d. h. Beratungs- und Unterstützungsangebote für Familien in der frühen Phase), die Vernetzung von Angeboten der Familienbildung mit Angeboten der Jugendhilfe, die Verstärkung der sozialen Dienste im Bereich der Familienbildung, Familienberatung und der flankierenden Familienhilfen, die Erweiterung der Perspektive von Familien mit Kindern (und ihren Bedarfen) auf das Netzwerk Familien, in das auch die ältere Generation einbezogen ist. Akzentuiert wird auch eine in diesem Sinne familienfreundliche Stadtent-

---

30 Vgl. Familienpolitik in NRW, in: Das Online-Familienhandbuch, [www.familienhandbuch.de](http://www.familienhandbuch.de). und Rede der NRW-Familienministerin Birgit Fischer auf der Fachtagung „Örtliche und regionale Familienpolitik – von den Nachbarn lernen“, am 28. Mai 2003. Die Dokumentation dieser Fachtagung ist aktuell in Vorbereitung.

31 Siehe: Deutscher Städte- und Gemeindebund: Mit Familien die Zukunft gewinnen! Perspektiven des Deutschen Städte- und Gemeindebundes zur Familienpolitik in Deutschland, 2001: 18, [www.dstgb.de](http://www.dstgb.de)

wicklungspolitik, wobei die Einbindung von Kindern, Jugendlichen und Familien in die Planung und aktive Mitgestaltung ebenso als zu mobilisierende Ressource (z. B. als Laienarbeit in Einrichtungen, bezahlte Bürgerarbeit oder Ehrenamtlichkeit) gesehen wird wie eine entsprechende Mobilisierung der lokalen Wirtschaft (z. B. in Bezug auf familienfreundliche Arbeitszeiten, betriebliche Kinder- und Familienpolitik, Sozialsponsoring).<sup>32</sup>

Um das Spektrum der Handlungsfelder kommunaler Familienpolitik aufzuzeigen, seien im Folgenden nur die wichtigsten benannt:

- ▷ Bauen und Wohnen, (z. B.: Baulandvergabe)
- ▷ Erziehung und Betreuung von Kindern, (z. B.: Ganztagsbetreuung)
- ▷ Spielen und Freizeit, (z. B.: Ferienprogramm)
- ▷ Verkehrswesen, (z. B.: Schulwegeplan)
- ▷ Familienberatung und Familienbildung, (z. B.: Elternschulung)
- ▷ wirtschaftliche/finanzielle Angebote, (z. B.: Familienpass)
- ▷ Verwaltung und Politik, (z. B.: Familienförderplan)
- ▷ familienunterstützende Betreuungsangebote für Seniorinnen und Senioren, pflegebedürftige Personen und ihre Angehörigen, (z. B.: Vereinbarkeitsaspekte berücksichtigen)
- ▷ Bildung und Kultur, (z. B.: Kinder- und Jugendbibliothek)
- ▷ Treffpunkte für Familien, (z. B.: Familienzentrum).<sup>33</sup>

Diese Auflistung ist keineswegs vollzählig, noch soll die Reihenfolge eine Rangordnung symbolisieren. Sie dient nur dem Zwecke, den breiten Möglichkeitsraum anzureißen und zu verdeutlichen, dass es sich hierbei um einen Gestaltungsraum handelt, der jenseits der kommunalen Pflichtaufgaben für Kinder- und Jugendliche sowie der Familienfürsorge angesiedelt ist.

*Die instrumentelle Ebene:* In Anlehnung an F. X. Kaufmann lassen sich unterschiedliche Interventionsformen unterscheiden, die gleichzeitig auch die verschiedenen Politikebenen charakterisieren:

- ▷ Rechtliche (= normsetzende) Interventionen durch die Gesetzgebung
- ▷ Ökonomische (= auf Geldleistungen basierende) Interventionen
- ▷ Ökologische (= auf das Lebensumfeld und die Lebenswelt zielende) Interventionen.<sup>34</sup>

Dass die drei Politikebenen aufgrund der föderalen Ordnung über diese Instrumentarien in unterschiedlicher Weise verfügen, liegt auf der Hand. Das Schwergewicht der kommunalen Familienpolitik liegt – wie die Auflistung der möglichen Handlungsfelder zeigt – auf den ökologischen Interventionen oder den so genannten Realtransfers. Es geht vor allem darum, vor Ort eine kinder- und familienfreundliche Infrastruktur zu schaffen und insgesamt eine an den

---

32 Vgl. ebd.: 18f.

33 Vgl. Klein: Kommunale Familienpolitik, in: Das Online-Familienhandbuch, [www.familienhandbuch.de](http://www.familienhandbuch.de)

34 Vgl. Strohmeier 2001: 110

Bedarfen von Kindern und Familien orientierte Stadtentwicklungs- und Strukturpolitik zu betreiben. Da es sich dabei – wie bereits erwähnt – weitgehend um den Bereich freiwilliger kommunaler Leistungen handelt, stellt sich zwangsläufig die Frage nach den dafür zur Verfügung stehenden Ressourcen, die in erster Linie von den Kommunen selbst aufzubringen wären. Diesbezüglich lässt die aktuelle Haushaltslage der meisten Kommunen allerdings ahnen, dass der Rahmen eher eng gesteckt werden muss.<sup>35</sup>

*Die Akteursebene:* Familienpolitik ist auf allen Ebenen auf die Kooperation gesellschaftlicher Akteure angewiesen. Das war sicherlich immer schon so – wird aber im Rahmen eines sich zunehmend an Kooperation, Koproduktion und Aktivierung orientierten Politikverständnisses neu akzentuiert. In diesem Verständnis werden neben Politik und Verwaltung die Eltern, Kinder und Jugendlichen selbst als Akteure betrachtet; darüber hinaus sollen je nach Handlungsfeld weitere Akteure und Mitgestaltende einbezogen werden, v. a. die kommunalen Vertreter und Vertreterinnen von Unternehmen, Gewerkschaften, Kirchen, Wohlfahrtsverbänden, Schulen, Vermietern sowie Selbsthilfe-Initiativen und Vereinen. Es gilt also neu zu verankernde Formen von Beteiligung zu initiieren – ähnlich wie wir dies nachfolgend auch als notwendigen Schritt für eine sich modernisierende Verwaltung darlegen. Von einem solchen Paradigmenwechsel könnte man sich zweifellos eine wirkungsvollere Entfaltung und Umsetzung von strategischen Politikzielen auf kommunaler Ebene versprechen.

## 2.3 Gestaltungszusammenhänge

### 2.3.1 Finanzielle Rahmenbedingungen

Soll in den Kommunen familienpolitische Gestaltung jenseits des traditionellen Fürsorgebereichs als zukunftsorientierte Strukturpolitik betrieben werden, bewegt sie sich – jedenfalls bei einer engen Betrachtungsweise – jenseits ihres Pflichtaufgabenbereichs. Dennoch dürften die bisherigen Erörterungen gezeigt haben, dass die Fokussierung von Familien- und Kinderfreundlichkeit in den realen Lebenswelten eine unverzichtbare kommunale Aufgabe darstellt. Wer das Spektrum der Maßnahmen übersieht, die in diesem Kontext vorgeschlagen werden (siehe auch Kapitel 4), wird nicht von der Hand weisen können, dass hierfür auch teilweise personelle und finanzielle Ressourcen erforderlich sein werden.

Die Haushaltslage der Kommunen ist bekannt: Sie hat sich vor allem auch in den letzten Jahren weiterhin verschlechtert. Wenn wir die Finanzprognose für 2003 (im Vergleich zum Ausgangsjahr 2002)<sup>36</sup> für die alten Bundesländer zu Grunde legen, zeigt sich die aktuelle Dramatik darin, dass das Defizit in diesem Jahr auf ca. 10 Mrd. Euro ansteigen wird. Rückläufig sind weiterhin vor allem die Gewerbesteuern, leicht rückläufig auch der Einkommenssteueranteil, dagegen

---

35 Vgl. dazu: Finanzprognose zur kommunalen Haushaltslage im Jahr 2003 des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, [www.gstgb.de](http://www.gstgb.de), und Busch 2003

36 Vgl. Finanzprognose zur kommunalen Haushaltslage im Jahr 2003, [www.dstgb.de](http://www.dstgb.de)

scheint sich der Umsatzsteueranteil wieder positiv zu entwickeln. Rückläufig sind aber die laufenden Zuweisungen von Land und Bund, ebenfalls deren Investitionszuweisungen sowie weitere sonstige (nicht spezifizierte) Einnahmen. Dem stehen weiterhin – trotz rückläufiger Ausgaben für Investitionen (z.B. bei Baumaßnahmen) – steigende Ausgaben gegenüber, beim Personal um 2,1% und bei Sozialen Leistungen um 5,4 %. <sup>37</sup> Unter dem Strich haben die Kommunen Nordrhein-Westfalens wie auch anderenorts geringe bis keine finanziellen Gestaltungsspielräume. Anschaulich zeigt dies Abbildung 2.1 mittels der so genannten Gestaltungsquote (= Schulden im Verhältnis zu Steuereinnahmen plus ausgleichsorientierten Einnahmen).

Es ist hier nicht der Ort Ursachen und Zusammenhänge im Detail hier zu erörtern: Es handelt sich dabei nicht um ein konjunkturelles, sondern um ein strukturelles Problem, das seit längerem bereits auf allen politischen Ebenen diskutiert wird und aktuell in die Auseinandersetzungen um die bevorstehende Reform der Gemeindefinanzen einmündet. Diese wiederum ist mit Reformvorhaben des Bundes – wie die Umsetzung der Hartz-Gesetze und die Vorziehung der Steuerreform – eng verknüpft. Im Mittelpunkt der Auseinandersetzung stehen dabei die Fragen, in welcher Weise sich Bund, Länder und Kommunen an der damit verbundenen strukturellen Umgestaltung der Aufgabenteilung sowie an der Finanzierung von Transferleistungen im Bereich der Arbeitslosigkeit beteiligen. Sollte sich dabei die „Vorgabe der Aufkommensneutralität auf niedrigstem Niveau (des Jahres 2005)“ <sup>38</sup>, d. h. „keine Mehrbelastung für die Wirtschaft“ und „keine Mehrbelastung für den Bund“ durchsetzen, würde dies für die Kommunen keine ermutigende Perspektive bieten.

Grundsätzlich muss es – in Anbetracht wachsender Anforderungen an die Ausgestaltung kommunaler Daseinsvorsorge und wachsender Zukunftsaufgaben in den Bereichen Bildung und Erziehung, soziale Sicherung sowie Sicherung von Umwelt und Wirtschaftsstandort – wozu wir auch die Gestaltung von Familienpolitik zählen – auch zu einer entsprechenden finanziellen Ausstattung kommen.<sup>39</sup> Nur wenn dies als Maxime Berücksichtigung findet, könnte die bevorstehende Reform der Gemeindefinanzen einen Beitrag zur Zukunftsfähigkeit kommunaler Politik leisten.

---

37 Vgl. ebd., Tabelle Kommunal Finanzen 2001 bis 2003 in den alten Bundesländern – allerdings haben sich die Ausgaben im Vergleich zu 2001 rückläufig entwickelt: vgl. Busch 2003

38 Vgl. ebd.

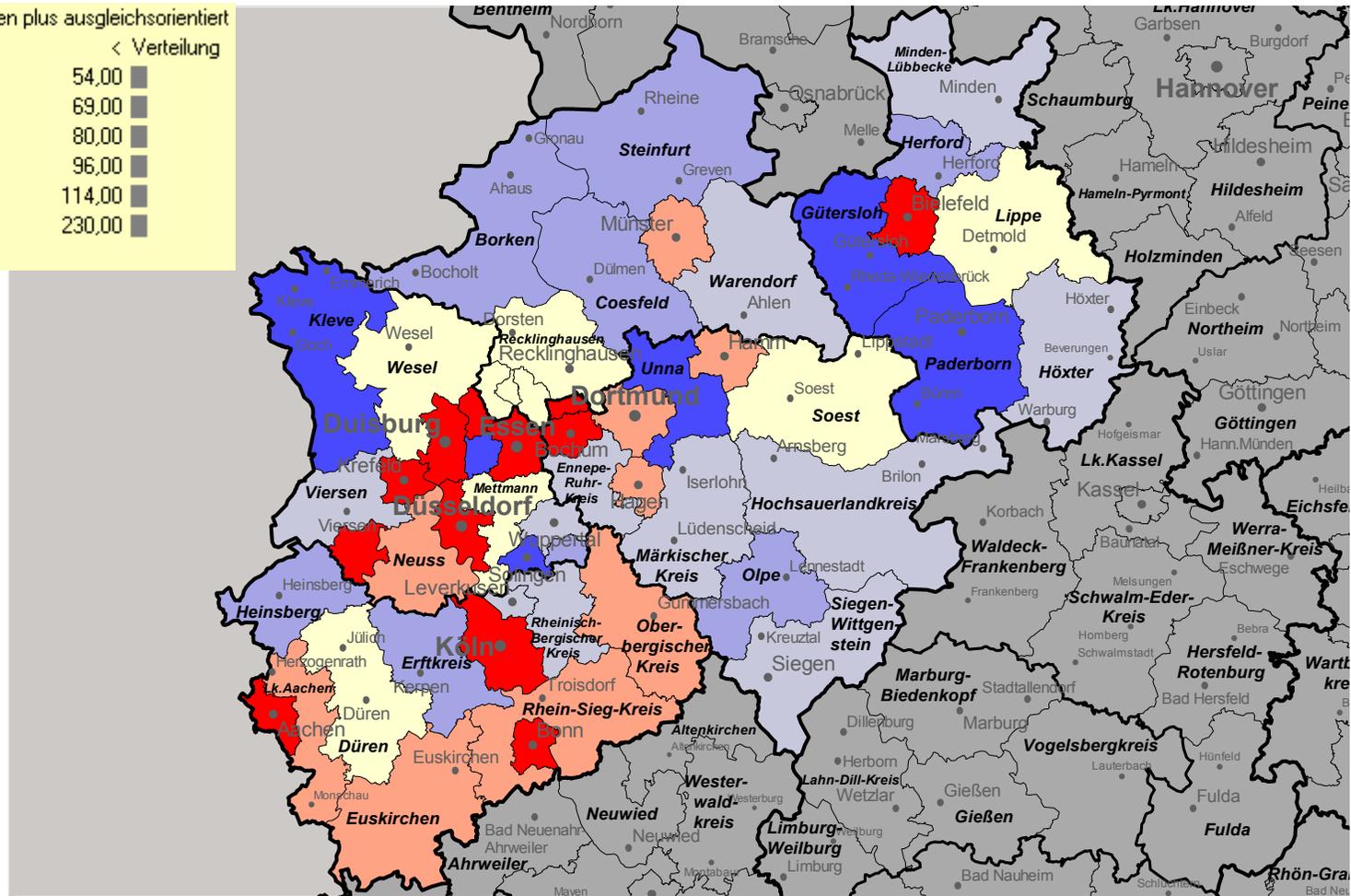
39 Vgl. ebd. und Eißel 1999

Abbildung 2.1:

Gestaltungsquote 1999  
 (Verhältnis Schulden zu Steuereinnahmen plus ausgleichsorientierten Einnahmen)

Verhältnis Schulden zu Steuereinnahmen plus ausgleichsorientiert			
Klasse	>=	<	Verteilung
1	0,00	54,00	█
2	54,00	69,00	█
3	69,00	80,00	█
4	80,00	96,00	█
5	96,00	114,00	█
6	114,00	230,00	█

Verteilung: Gleichverteil



© INKAR 2002, Version 4.0.27, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

### 2.3.2 *Verwaltungsmodernisierung*

Auch wenn sie in der Literatur häufig eher unter der Dienstleistungsflagge segelt, so ist doch die Modernisierung kommunaler Verwaltungen in erster Linie ein Reflex auf schwierige Haushaltslagen. *New Public Management* versteht sich als einen Paradigmenwechsel in der Außenwirkung öffentlicher Verwaltungen, als Abkehr von der Weberschen<sup>40</sup> Obrigkeitsbürokratie, die sich als Trutzburgen den Bürgerinnen und Bürgern entfremdete, hin zu einer bürgerfreundlichen, modernen Dienstleistung.<sup>41</sup> Der Verdacht ist aber nicht von der Hand zu weisen, dass die eigentliche Wirkungsrichtung von Verwaltungsmodernisierung nach Innen zeigt, und zwar als Rationalisierung mit philosophischem Überbau. Eine solche muss per se nicht falsch sein. Was bringt sie aber den Bürgerinnen und Bürgern, in unserem Falle den Familien?

Eine der wesentlichsten und grundlegendsten Forderungen ergibt sich aus den Kapiteln 2.1 und 2.2, die Organisation von Familienpolitik als Querschnittspolitik in einer ämterübergreifenden Horizontalstruktur. Bislang gelingt es allen Erfahrungen nach im Rahmen neuer Steuerungsmodelle aber noch nicht einmal, die Vertikalstruktur des „alten“ Verwaltungsmusters abzuflachen. Querschnittsämterbildung gelingt unserem Wissen nach bisher überhaupt nicht, eine horizontale, ämterübergreifende Kommunikation nur in Gestalt von Projekt- oder Arbeitsgruppen.

Eine weitere Forderung ergibt sich aus der zumindest theoretisch abgeleiteten Nähe zu den Bürgerinnen und Bürgern im Sinne einer Beteiligung an Planungs- und Entscheidungsprozessen.<sup>42</sup> Viele Kommunen haben hierzu vielfältige Erfahrungen im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik gemacht. Das Spektrum der Beteiligungsformen reicht von

- ▷ *verwaltungsisernen Maßnahmen* (zum Beispiel Kinder- und Familienfreundlichkeit als mehr oder weniger profilierten Teil eines Verwaltungsleitbildes oder im Kontext von Maßnahmen (Organisation von Verwaltungsstellen, Verkürzung von Wege- und Wartezeiten, Kinder- und Familienfreundlichkeit als Bestandteil von Gesellschafts-/Betreiber-/Leistungsverträgen) bis hin zur „kinder- und familienfreundlichen Verwaltung“ (familiengerechte Öffnungszeiten, Spielecken in Publikumsbereichen, Mitarbeiterschulungen und so weiter).
- ▷ über *Politik für Kinder* (Kinderbüros, Kinderbeauftragte und Kinderanwälte)
- ▷ bis hin zu *Politik durch Kinder* (Kinder- und Jugendparlamente und –ausschüsse).<sup>43</sup>

Zum Transfer zwischen Wissenschaft und Praxis haben sich eine Reihe von Netzwerken gebildet, so dass Kommunen in der Frage, wie sie sich strategisch kinder- und familienfreundlicher

---

40 Nach dem Soziologen Max Weber entspricht Kommunalverwaltung exakt dem Typus „legaler Herrschaft“, also die Durchsetzung von staatlicher Normen und Gesetze mit den Mitteln eines streng hierarchischen, monokratischen Apparates, der von den „Beherrschten“ nicht durchdrungen und durchschaut werden kann (Weber, Max (1956): *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, 2 Bde. Tübingen).

41 Bogumil/Holtkamp/Kißler 2001

42 Bogumil/Kißler 1997

43 Vgl. Stadt Essen 1991, Eichholz 1993, Bartscher 1998, Borchers/Heuwinkel 1998, Hellmann u. a. 2002, Netzwerk Kommunen der Zukunft 2002a

gestalten und verhalten, eine Reihe von Planungsgrundlagen und Praxisbeispielen vorliegen haben.

- ▷ Cities of tomorrow ([www.cities-of-tomorrow.net](http://www.cities-of-tomorrow.net)),
- ▷ Agenda 21-Projekte ([www.agenda-transfer.de](http://www.agenda-transfer.de)),
- ▷ die Gemeinschaftsinitiative von Bertelsmann-Stiftung, Hans-Böckler-Stiftung und KGSt „Kommunen der Zukunft“ ([www.kommunen-der-zukunft.de](http://www.kommunen-der-zukunft.de)),
- ▷ das Modellprojekt „Familien- und Kinderfreundlichkeit in der Kommune“ des Bundesministeriums Für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und des Instituts für Entwicklungsplanung und Strukturforschung Hannover ([www.ies.uni-hannover.de](http://www.ies.uni-hannover.de)),
- ▷ die Konferenz der Kinderbeauftragten Nordrhein-Westfalen ([www.prokids-buero.de](http://www.prokids-buero.de))
- ▷ und das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf – Die Soziale Stadt“ ([www.sozialestadt.de](http://www.sozialestadt.de)).

Umfangreiche und langjährige Erfahrungen in Nordrhein-Westfalen mit Kinderbeteiligungsprojekten und Familienfreundlichkeit haben vor allem die Städte Essen, Herten, Köln und Düsseldorf gemacht, um nur einige zu nennen.

Die gesamte Familie betreffend werden nach unserem Überblick bislang aber kaum Projekte in Angriff genommen, ausgenommen vielleicht Einzelbeispiele im Rahmen des Bund-Länder-Programmes „Soziale Stadt“, soweit in ihnen auch Eltern einbezogen werden. Eltern werden in der Schule als Eltern angesprochen, nicht aber in allgemeinen lebensweltlichen Angelegenheiten. Auch seitens der Verwaltung schlägt hier die Privattheitsorientierung durch.

Insgesamt aber ist Bürgerbeteiligung sicherlich noch längst kein Allgemeingut oder stellenweise bestenfalls in der Erprobungsphase. Wünschenswert wäre – aber auch dies ist wegen der starken lokalen Voraussetzungen eher eine Handlungsempfehlung an die Kommunalpolitik – eine Maßnahmenkette, die wie folgt aussehen könnte:

1. Grundsatzbeschluss für ein familienpolitisches Sozialraumentwicklungskonzept (einschließlich Kompetenzabtretung)
2. Abgrenzung eines Stadtgebietes in Sozialräume (wobei zu beachten ist: Sozialraum ≠ Stadtteil oder Bezirk)
3. Übertragen von familienstrukturellen Daten und Erkenntnissen (Arbeitsplätze, Lehrstellensituation, Betreuungssituation für Kinder, Jugendliche und Ältere, infrastruktureller und ökologischer Erneuerungsbedarf, Beratungssituation) in Sozialraumanalysen; wo nicht vorhanden: Durchführung qualifizierter Sozialraumanalysen mittels Expertenwissen (bezirkliche Sozialarbeit, Mitarbeiter/innen von Betreuungseinrichtungen und Verwaltungsfachstellen/-abteilungen) sowie durch themenzentrierte Erhebungen
4. Feststellen eines besonderen familienbezogenen Handlungsbedarfes in den Sozialräumen mittels Sozialraumanalysen und Anhörungen bzw. Bürger-/Elternforen
5. Bildung von dezernats- und ämterübergreifenden, sozialraumbezogenen Verwaltungseinheiten
6. Bildung von träger- und sektorübergreifenden Kompetenznetzwerken zur Ergänzung von 4.

7. Konstituierung von Stadtteilbeiräten und Stadtteilkoordinator/innen, die an der Umsetzungsplanung von Verbesserungsmaßnahmen beteiligt werden bzw. diese budgetmäßig verwalten
8. Bildung von Beteiligungsprojekten (in Betreuungseinrichtungen bzw. in Quartieren) und Planungszellen (Mehrdialogisches Verfahren)
9. Verbindliche Prioritätenlisten mit Zeitrahmen, Umsetzungsbeteiligten und Auswertungsmaßstäben
10. Umsetzung, Auswertung und Rückkoppelung der Maßnahmenergebnisse

In dieser oder ähnlicher Form kann es gelingen, Familien – wie bereits in Kapitel 2.2 skizziert – stärker in Planungs- und Entwicklungsprozesse einzubinden. In diesem Vorgehen sehen wir die Bedeutung von Familienpolitik für eine Stärkung bürgerschaftlichen Engagements schlechthin.

## 2.4 Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

Die Ausgangslage in den Kommunen für eine moderne Familienpolitik ist eine denkbar schlechte. Bei aller Ressourcenknappheit kann es aber nicht oft genug betont werden: Familienpolitik wird trotz aller „Stiefmütterlichkeit“ der Verwaltungen in den Städten und Gemeinden gemacht. Keine staatliche Ordnungsebene ist dazu besser geeignet. In der Kommune sind die Probleme für die Familien unmittelbar, die Lösungsansätze zugleich realisierbar. Kommunalverwaltungen sind in einem Paradigmenwechsel befindlich, bei dem es zu entscheiden gilt, ob sie sich „neu anstreichen“ oder „kernsanieren“ wollen. Letzteres bietet Chancen zur Beteiligung, Chancen zur Aktivierung von bürgerschaftlichen Ressourcen und Kompetenzen und Chancen zur Demokratisierung kommunaler Politik in einem ihrer für die städtische Zukunft wohl wichtigsten Felder.

### 2.4.1 Sofortmaßnahmen

Die Landespolitik sollte sich mit Nachdruck für eine schnelle, aber nachhaltige Reform der Gemeindefinanzen einsetzen. Gestaltung ist die Fortsetzung von Verwaltung mit anderen Mitteln. Auf dem Wege dahin ist jedoch ohne *zusätzliche* Mittel wenig zu erreichen. Diese vor dem Hintergrund der Haushaltslage des Landes einzufordern soll als Hinweis auf die Ernsthaftigkeit des Appells verstanden werden.

Sozialraumanalysen, Entwicklungs- und Beteiligungskonzepte sind Maßnahmen, die sich in Abwägung der sozialen Folgekosten rechnen, aber nicht kostenlos sind. Planungszellen, Kinderparlamente und Stadtteilbudgets sind für viele Kämmerer „Luxusveranstaltungen“, deren Ergebnissrückfluss zudem offen ist. Viele Kommunen scheuen das Risiko, von der Bindung qualifizierten Personals ganz zu schweigen. Modellprojekte mögen eine vorübergehend attraktive Entscheidungshilfe für ein diesbezügliches Engagement sein, sind aber in ihrer realen Wirkung zeitlich begrenzt, in der Regel auf die Laufzeit des Projektes. Die Landespolitik hat mit der Bil-

dung von Netzwerken die Möglichkeit, über Modellkommunen hinaus mit einer zweckgebundenen flächendeckenden Förderung entsprechender Vorhaben eine Verbindung von Familienpolitik, Bürger(innen)beteiligung und –aktivierung zu etablieren und zu verstetigen. Dieses kann nur mittelfristig angelegt sein, kurzfristige Aufgabe müsste es jedoch sein, Qualitätsmaßstäbe in Verbindung einer solchen familienpolitischen „Strukturentwicklungshilfe“ *frühzeitig* zu formulieren.

In Richtung der Kommunalpolitik sei betont, dass Sozialraumanalysen sinnvolle Instrumente sind, um in der Familienpolitik ereignisnäher und zielgenauer tätig werden zu können. Dies setzt natürlich voraus, dass Sozialraumanalysen indikatoren- und datenmäßig *familienbezogene Lebenslagen und Lebensphasen* widerspiegeln. Flankierend dazu sollten Kommunen stärker einen Automatismus zwischen vorliegenden Einwohner(innen)daten und eigener Informationspolitik herstellen, um Familien phasenbezogen informieren und befragen zu können. Nur so ist unserer Ansicht nach dem Umstand gerecht zu werden, dass Familien in hohem Maße nachfrageorientiert zu bewerten sind (siehe Kapitel 1.2).

#### 2.4.2 *Perspektivmaßnahmen*

Die mittel- und langfristigen Maßnahmen ergeben sich aus dem Vorgenannten.

## Kapitel 3: Städte und Familien in Nordrhein-Westfalen unter den Einwirkungen der demographischen Entwicklung

### 3.1 Konsequenzen des „Doppelten Alterungsprozesses“

Dass die Bevölkerung der Bundesrepublik sich demographisch verändert, ist bekannt und in gewisser Weise normal. Ebenso bekannt sein dürfte, dass die Veränderungen zwei Haupteffekte haben werden, dass nämlich die Bevölkerung insgesamt abnimmt und dass der Bevölkerungsanteil älterer Menschen zunimmt. Häufig wurde dieser Effekt mit einem relativ verängstigenden Grundton in die Öffentlichkeit transportiert, was gleichermaßen sachlich wie emotional falsch ist.<sup>44</sup> Demographische Prozesse, unter denen sich die Altersstruktur verschiebt, sind typisch für „gereifte“ Industrienationen, auch andere Staaten erfahren dies aufgrund steigender Lebenserwartung.

Anders als in den meisten alternden Staaten ist jedoch der Alterungsprozess in der Bundesrepublik einer, der sich in zwei Parallelentwicklungen verstärkt. Diesen Parallelprozess bezeichnet man als „Doppelten Alterungsprozess“. Ihn kennzeichnet zum einen, dass die Lebenserwartung – etwa im Vergleich zu Japan, Frankreich oder Schweden – hierzulande stärker steigt, als in anderen Nationen, weil sie von einem tieferen Niveau ausgeht. Zum anderen liegt die natürliche Geburtenrate seit 1975, als der so genannte Geburtenüberschuss erstmals in den negativen Bereich sank, kontinuierlich unter der so genannten Bestandssicherungsgrenze. Es sterben also mehr Menschen, als durch Geburten ausgeglichen werden. Dieses negative Bevölkerungssaldo ist auf einem Niveau angekommen, das nicht durch Zuwanderung kompensiert werden kann. Eine Modellrechnung der Vereinten Nationen vom März 2000 zur so genannten „Replacement Migration“ (also Zuwanderungsumfänge, die zum Erhalt der Altersstruktur einer Bevölkerung beitragen) errechnet eine jährliche Nettozuwanderung von mindestens 3,4 Millionen Menschen. Derartige Zuwanderungsgewinne würden dabei lediglich das Verhältnis von 15- bis 64-jährigen zu den über 65-jährigen konstant halten.<sup>45</sup>

Jedes nichtgeborene Kind fehlt nun aber doppelt. Es fehlt in der Sorge für die nachfolgende Generation und es fehlt in der Fürsorge für die vorangegangene Generation. Zugleich zeigt sich, dass die durchschnittliche Lebenserwartung „Wachstumsreserven“ hat. Diesbezügliche Prognosen unterschätzen seit Jahren krass die spätere tatsächliche Entwicklung.<sup>46</sup> In der Konsequenz werden immer mehr Menschen immer älter.

---

44 Siehe Wertungen wie „Überalterung, „demographische Zeitbombe“ oder das aus den achtziger Jahren zurückgekehrte Schlagwort von den Deutschen als „aussterbendes Volk“.

45 United Nations, Department of Economic and Social Affairs – Population Division: „Replacement Migration. Is it a Solution to Declining and Ageing Populations?“ vom 04.05.2000: 37ff. und 108 ff.

46 Vgl. Dietz 2002: 307.

### 3.2 Notwendigkeit einer sozialräumlichen Differenzierung

Vernachlässigt wurde bisher in der fachwissenschaftlichen Literatur eine sozialräumliche Betrachtung dieses doppelten Alterungsprozesses. Dies liegt an der statistischen Problematik, dass noch bis zum Ende der Neunziger Jahre entsprechende Daten der Landesämter für Statistik und des Statistischen Bundesamtes eine räumliche Differenzierung unterhalb der Bundesländerebene nicht zuließen, weil die so aggregierten Daten nicht hinreichend verlässlich gewesen wären.

Dieser Mangel ist jedoch mit der Neunten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes vom Juli 2000<sup>47</sup> und einer im Juni 2003 veröffentlichten Präzisierung in Gestalt der Zehnten Bevölkerungsvorausberechnung<sup>48</sup> behoben. Denn: Die Bevölkerungsprognosen der Landesämter für Statistik und des Statistischen Bundesamtes sind übertragen worden in eine Datenbank des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) in Bonn, welches die – aus unserer Sicht – derzeit einzige verfügbare und zugleich eine verlässliche Datenquelle ist, um ein kleinräumiges „Herunterbrechen“ der Bevölkerungsprognosen bis auf Stadt- und Kreisebene zu ermöglichen. Diese Datenbank wurde von den Verfassenden angewandt und liegt den folgenden Aussagen zur Bevölkerungsentwicklung in den Städten Nordrhein-Westfalens zugrunde.

Allgemein wird davon ausgegangen, dass die Bevölkerung bis 2030 insgesamt abnehmen wird. Der Prognosezeitraum bis 2030 wird dabei häufig gewählt, weil diese Jahreszahl in etwa den Eintritt der geburtenstarken Jahrgänge zwischen 1962 und 1968 („Baby-Boom-Generation“) in das Rentenalter markiert. Diese Vorgehensweise ist jedoch fehlerbehaftet. Sie verleitet zu der Annahme, dass sich wesentliche Veränderungen erst *nach* 2030 oder zumindest kurz davor ergeben. In Wirklichkeit markiert diese Jahreszahl den Endpunkt einer Phase, in der sich bereits eine gravierende Veränderung in der Bevölkerungsstruktur vollzogen haben wird. Aus diesem Grund, aber auch, um Instabilitäten längerer Prognosezeiträume zu vermeiden, werden hier die Zeiträume 2000 bis 2010 beziehungsweise bis 2020 betrachtet.

Ausgehend von derzeit knapp 18 Millionen Menschen wird sich die Bevölkerungszahl Nordrhein-Westfalens bis 2010 um rund 200.000 Menschen auf rund 17,8 Millionen verringern. Bis 2020 werden es noch einmal rund 400.000 Menschen ( $\approx$  17,4 Millionen) weniger sein. Dieser Bevölkerungsrückgang wird sich aber im Wesentlichen in den kreisfreien Städten abspielen. Während in den Städten der Umlandkreise die Bevölkerung stagniert beziehungsweise nur leicht abnimmt, bis 2010 in eher ländlich geprägten Kreisen sogar leicht zunimmt (siehe Tabelle A im Anhang A), werden die Kernstädte im Schnitt in sieben Jahren nur noch 97% der heutigen Bevölkerung (= 100%) haben. Im Jahr 2020 werden es sogar nur noch 93% sein.

---

47 Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2000): Bevölkerungsentwicklung Deutschlands bis zum Jahr 2050. Ergebnisse der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung; Wiesbaden, Selbstverlag

48 Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2003): Bevölkerung Deutschlands von 2002 bis 2050. 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung (CD-ROM); Wiesbaden, Selbstverlag

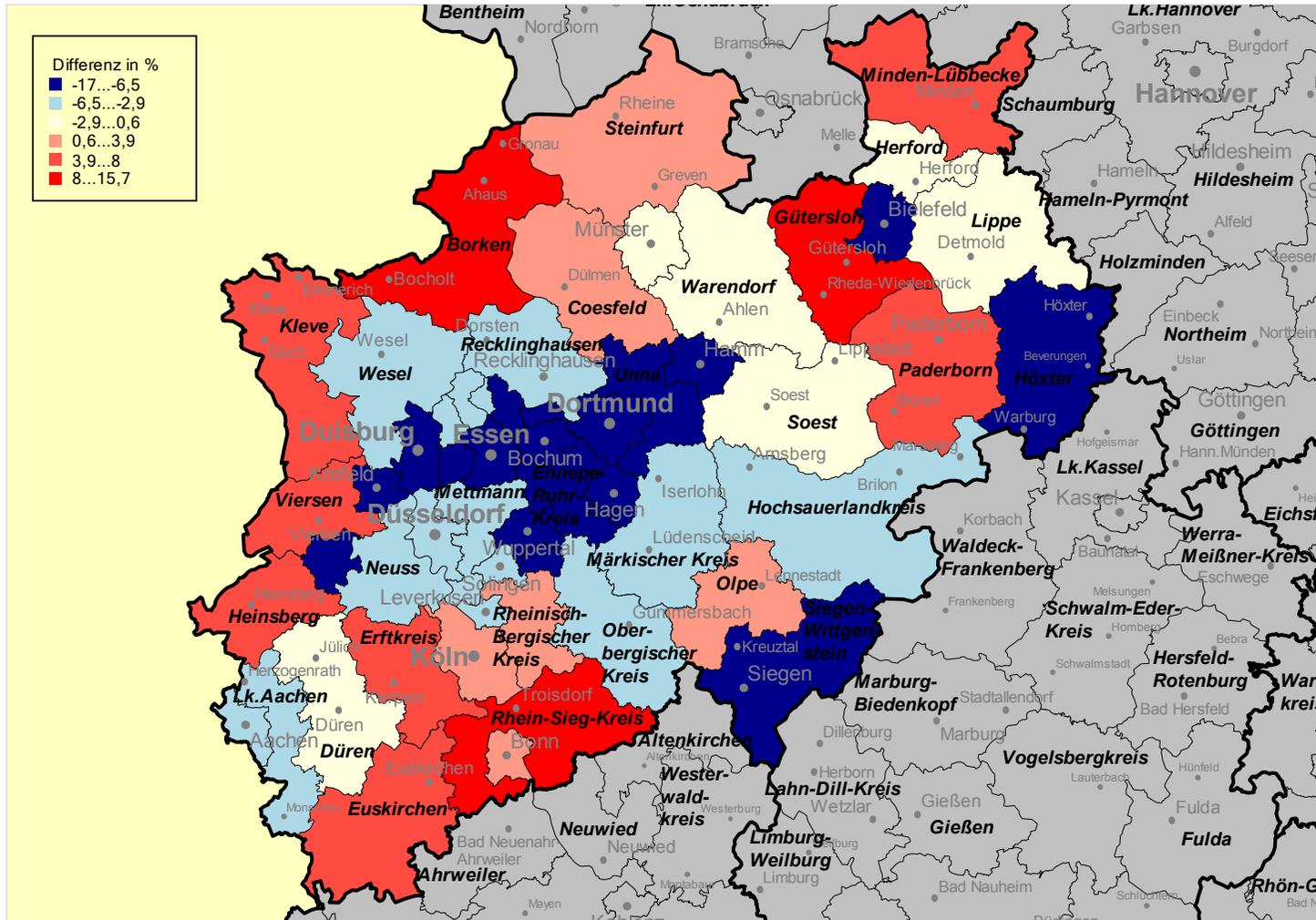
Die deutlichsten Rückgänge werden dabei die Revier-Städte auf der West-Ost-Achse zwischen Mönchengladbach und Hamm erleben. Die Veränderung von 2000 bis 2020 wird beispielsweise für Essen -12,6% betragen, für Krefeld -11,5%, für Herne -12,5%, für Gelsenkirchen -16,1%, für Wuppertal und Hagen sogar noch deutlicher (-16,6% beziehungsweise -17,0%).

Andere Städte wie Münster, Düsseldorf, Leverkusen oder Aachen werden dagegen nur moderate Bevölkerungsrückgänge erleben. Auffallend ist auch, dass zugleich Köln und Bonn mit +2,9% beziehungsweise +2,4% an Bevölkerung *zunehmen* werden. Dieser Befund beweist die Bedeutung der sozialräumlichen Lage und unterstreicht, dass es sehr auf den Einzelfall ankommt, dass es aber trotz allem siedlungstypische Trends gibt (siehe Abbildung 3.1). Fasst man diese Trends zusammen, so bedeutet dies:

- ▷ Entlang eines „blauen Bandes“ kreisfreier Städte zwischen Mönchengladbach und Hamm und zwischen Wuppertal und Hagen nebst Bielefeld sowie in den ländlichen Kreisen Höxter und Siegen-Wittgenstein wird die Bevölkerung bereits zwischen 2010 und 2020 am stärksten zurückgehen, im Schnitt um mehr als 8%.
- ▷ Nördlich und südlich beziehungsweise östlich an dieses Band angrenzende Städte und Kreise werden einen eher moderaten Rückgang verzeichnen.
- ▷ Städte in eher ländlich geprägten Kreisen in der Randlage werden bevölkerungsmäßig stagnieren oder einen Zuwachs erleben. Dies gilt erstaunlicherweise auch für den Köln-Bonner Raum.

Abbildung 3.1:

Veränderungen im Bevölkerungsbestand 2000 bis 2020

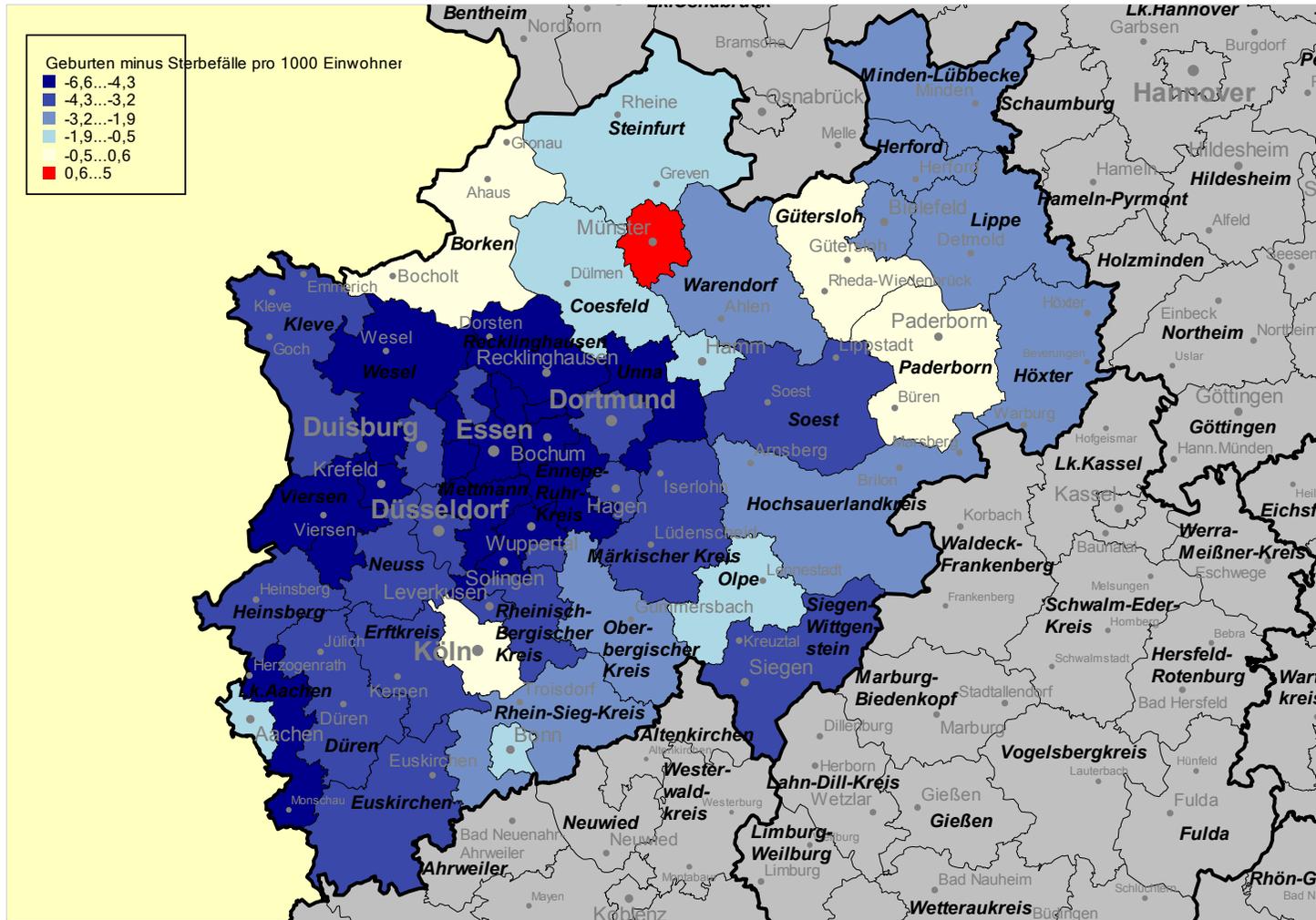


Insgesamt sehen wir einen Zentrifugaleffekt. Die Metropolen verlieren zunehmend Bevölkerung an das Umland, ein Befund, der sich mit jüngeren Konzepten der Stadtsoziologie und Regionalentwicklungsforschung deckt (vgl. hierzu vor allem Dangschat, Alisch und andere, siehe Literaturanhang). Dass dies nicht alleine nur etwas mit demographischen Alterungsprozessen zu tun hat, durch diese letztlich nur noch verstärkt wird, zeigen die beiden folgenden Karten (Abbildungen 3.2 und 3.3). Die erste zeichnet die Veränderungen in der natürlichen Saldorate, also der Geburten minus der Sterbefälle pro 1.000 Einwohner. Bis 2020 werden alle Landesteile ein mehr oder weniger deutlich negatives Geburtensaldo haben. Ausnahmen bilden nur die Kreise Borken, Gütersloh und Paderborn sowie Münster und Köln. Besonders stark betroffen sind die großen Kernstädte des östlichen Ruhrgebietes.

Auf Abbildung 3.3 werden die Wanderungseffekte (Zuzüge minus Fortzüge) dargestellt. Hier sind es wiederum die Städte entlang des „blauen Bandes“, die Attraktivitätsprobleme haben. Diese mögen sich an der Mietpreis- und Baulandentwicklung, an der Entstehung neuer Arbeitsplätze, am Nacherholungswert oder eben auch in der soziokulturellen Infrastruktur festmachen lassen, was kausal an dieser Stelle noch nicht entschieden werden kann. Sicher ist, dass sich der Bevölkerungsrückgang für die Metropolen *auch* als *Abwanderung* manifestiert.

Abbildung 3.2:

Veränderungen in der natürlichen Saldorate 2000 bis 2020





Angesichts dieser vielleicht nicht überraschenden Prognoseergebnisse ist es nun folgerichtig, eine weitere Betrachtung in einer sowohl siedlungsstrukturellen wie auch familienstrukturellen (vgl. dazu die Anmerkungen im Kapitel 1) Differenzierung zusammenlaufen zu lassen.

Es liegt auf der Hand, dass angesichts unterschiedlicher Alters- und Familienstrukturen in den Städten und ländlichen Räumen und einer gewissen Binnenwanderung zwischen diesen die Auswirkungen der Altersverschiebung in den unterschiedlichen Siedlungsräumen auch unterschiedlich „ankommen“. Für die Expertise ist diese Betrachtung zentral, denn sie verknüpft drei Sichtweisen:

- 1) Die Zukunft der Städte ist unter familienpolitischen Vorzeichen abhängig von der zahlenmäßigen Entwicklung der Familien, gleich welchen Typus. So verschieden Familientypen auch sein mögen, so wichtig ist es auch, die Verschiedenheit der Städte hinsichtlich ihrer Größe und ihrer Bedeutung für die sie umgebenden Räume zu berücksichtigen (= Siedlungsstruktur).
- 2) Die familiensoziologisch und familienpolitisch richtige, aber durch das verfügbare Datenmaterial statistisch leider nicht reflektierte Differenzierung nach Alleinerziehenden, Familien mit Klein-, Schul- oder erwachsenen Kindern und so weiter wird hier zwar verkürzt, was aber kommunalpolitisch betrachtet keinen Aussageverlust bedeuten muss. Dafür bedient sie vollständig die Anforderungen an eine lebensphasenorientierte und damit zugleich auch funktionsorientierte Typologisierung.
- 3) Nur aus einer Differenzierung von Familientypen und deren spezifischer Funktion wiederum lassen sich seriöse Handlungsempfehlungen ableiten.

Die Verfassenden standen vor der Wahl, zugunsten einer familiensoziologisch korrekteren Feindifferenzierung von Familienformen auf eine kleinräumige Betrachtung und entsprechender Handlungsempfehlungen zu verzichten, oder zugunsten der letzteren eine auf die so genannte „Primärgeneration“ (Elterngeneration) bezogene, altersdifferenzierende Betrachtung von Familientypen zu wählen. Die Entscheidung fiel – im Übrigen auch im Sinne des Angebotes zu diesem Forschungsauftrag – zugunsten der Handlungsempfehlungen auf die zweite Strategie. So kommt diese Expertise zu konkreteren Handlungsempfehlungen.

Die Art der Versorgung (Stichwort: Nachfrageorientierung) und die räumliche Mobilität einer Familie ergeben sich zwingend aus dem altersbezogenen Typus einer Familie. Junge Familien mit kleinen Kindern erfordern eine andere stadt- und sozialplanerische Aufmerksamkeit als ältere Familien in der Fürsorgeverantwortung für die Großelterngeneration.

Dem folgend wird im Weiteren differenziert nach den bereits unter Kapitel 1.1 vorgestellten Familienphasen:

Phase A (20 bis 25 Jahre):	junge Erwachsene, kinderlose Partnerschaften/ Familien in Gründungsphase
Phase B <sub>1</sub> (26 bis 39 Jahre):	frühes Erwachsenenalter, Kernfamilie mit Klein-/Kindergarten-/ Grundschulkindern
Phase B <sub>2</sub> (40 bis 59 Jahre):	mittleres Erwachsenenalter, Kernfamilie mit Schulkindern/ Jugendlichen/jungen Erwachsenen in Ausbildung
Phase C (60 bis 74 Jahre):	spätes Erwachsenenalter, Nachfamiliäre -/Großelternphase, erste Altersphase/aktive Fürsorgephase
Phase D (75 bis 100+ Jahre):	Hochbetagte, Zweite Großeltern-/Altersphase/passive Fürsorgephase

Hinzu genommen werden weiter unten die Kindheitsphasen (0-5; 6-15), um eine entsprechende Entwicklung parallel zu den Familienphasen deutlich zu machen.

Anwendung findet auf siedlungsstruktureller Seite eine entsprechende Typologisierung, die die nordrhein-westfälischen Städte nach ihrer Größe und ihrer sozialräumlichen Lage und Bedeutung für das jeweilige Umland differenziert. Diese korrespondiert mit der siedlungsstrukturellen Typisierung des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, der Übersichtlichkeit wegen für diese Expertise allerdings zusammengefasst in drei Siedlungstypen (für Nordrhein-Westfalen lassen sich mit den Daten des BBR bis zu sieben Typen differenzieren):

Siedlungstyp 1:	Kernstädte = Kreisfreie Städte mit einer Einwohnerzahl über 100.000 in Agglomerations- und verstädterten Räumen
Siedlungstyp 2:	Städte in Umlandkreisen = Städte in Agglomerations- und verstädterten Räumen mit einer Einwohnerdichte von über 300 Einwohnern/km <sup>2</sup>
Siedlungstyp 3:	Städte in ländlichen Kreisen = Städte in Agglomerations- und verstädterten Räumen mit einer Einwohnerdichte von unter 150 Einwohnern/km <sup>2</sup>

### 3.3 Entwicklung bis 2020

In der folgenden Tabelle wird die zahlenmäßige Entwicklung der Bevölkerung nach den familienphasentypischen Altersgruppen bis 2020 dargestellt. Je nach Siedlungstyp lässt sich ablesen, ob diese Altersgruppe (= Familientyp) zu- oder abnehmen und ob sie sich vom Landesdurchschnitt abweichend entwickeln wird. In der Grundtendenz stellt man fest, dass neben den Kindern die Gruppe der jüngeren Erwachsenen (26 bis 39 Jahre), in der die Kernfamilie mit Klein-/Kindergarten-/Grundschulkindern repräsentiert ist (Familienphase B<sub>1</sub>), zahlenmäßig am stärksten abnehmen wird. Dem gegenüber nehmen die Familien im mittleren Erwachsenenalter (40 bis 59) und vor allem die älteren Erwachsenen stark zu.

Tabelle 3.1:

Bevölkerungsentwicklung nach Lebens-/Familienphasen  
Veränderungen bis 2020 in %

Lebens-/Familienphasen	Alter [in Jahren]	Siedlungstypen			Vergleichswerte:	
		1 – Kernstädte	2 – Umland	3 – ländlich	Ø NRW	Ø Bund
Kleinkinder	0...5	-16,2	-22,3	-20,8	-22,0	-14,8
Schulkinder	6...15	-19,2	-21,6	-22,0	-24,5	-21,8
Jugendliche	16...19	-11,0	-7,0	-8,1	-11,8	-17,0
Phase A:	20...25	-0,2	7,8	8,3	3,7	-1,9
Phase B <sub>1</sub> :	26...39	-19,1	-20,5	-21,2	-22,1	-19,9
Phase B <sub>2</sub> :	40...59	4,7	10,9	15,1	7,1	9,1
Phase C:	60...74	-0,5	11,9	18,4	4,7	12,0
Phase D:	75...100+	24,0	62,1	52,1	44,2	50,0

Tabelle 3.1 zeigt, dass sich die Alters- und Familienphasen sehr unterschiedlich entwickeln. Weder kann von einer generellen „Vergreisung“ die Rede sein, wenn auch der zahlenmäßige Anstieg der Hochbetagten in allen Siedlungstypen herausragt. In erster Linie werden es aber die Städte und Gemeinden abseits der Metropolen sein, die auf diese Entwicklung reagieren müssen, am deutlichsten die des Siedlungstyps 2.

Dem gegenüber wird hier der „Verlust“ an Kleinkindern am sichtbarsten. Ein deutlicher Unterschied besteht auch in den zunehmenden Altersgruppen, den 20- bis 25-jährigen und alle über 40. In den Kernstädten fallen die Zunahmen bescheiden aus, finden teilweise nicht statt. In den Umland- und ländlichen Kreisen hingegen ist mit überdurchschnittlichen Anstiegen zu rechnen. Insgesamt blicken wir auf eine siedlungsstrukturelle Zwei-Klassen-Entwicklung.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang jedoch nicht nur die Tatsache von Bevölkerungsrückgang oder –zunahme, sondern auch die Veränderungsdynamik. Aus einem sehr langen Prognosezeitraum lassen sich insoweit nur schwer Handlungsstrategien entwickeln, als man nicht weiß, in welchem Zeitraum sich die Veränderung hauptsächlich vollzieht. Zugleich kann es zur Untätigkeit verleiten. Beides wird erst mit einer kurzfristigeren beziehungsweise zeitlich differenzierenden Betrachtung vermieden. Hierzu werden der Übersichtlichkeit halber alle Alters-/Familienphasen einzeln betrachtet.

Bei den Kleinkindern fällt auf, dass der Rückgang nicht erst in einigen Jahren, sondern aktuell geschieht. In den Kernstädten ist das ein etwas verzögerter Prozess, der in den Siedlungstypen 2 und 3 beschleunigter vonstatten geht. Allerdings werden die Kernstädte auch einen verstetigten Rückgang an Kleinkindern haben, während sich für die Umland- und die ländlichen Räume der Prozess zum Ende des Prognosezeitraumes langsam wieder umkehrt. Den stärksten Rückgang werden jedoch die Städte im Siedlungstyp 2 erleben:

Tabelle 3.2a: Entwicklung der Anzahl der Kleinkinder (0...5)  
Veränderungen bis 2020 in %

	1 – Kernstädte	2 – Umland	3 – ländlich	Ø NRW
2000...2005	-6,6	-14,7	-13,9	-13,9
2006...2010	-6,5	-7,9	-7,5	-7,7
2011...2015	-2,8	-1,7	-1,1	-1,8
2016...2020	-1,3	0,6	0,7	-0,1

Anders die Entwicklung im schulpflichtigen Alter. Hier setzt die Rückgang in den Kernstädten früher ein, in den anderen Siedlungstypen erst nach 2005. Anders wie bei den Kleinkindern wird der Rückgang für die Kernstädte aber unter dem NRW-Durchschnitt verlaufen:

Tabelle 3.2b: Entwicklung der Anzahl der Schulkinder (6...15)  
Veränderungen bis 2020 in %

	1 – Kernstädte	2 – Umland	3 – ländlich	Ø NRW
2000...2005	-3,3	-0,4	-1,0	-2,8
2006...2010	-6,0	-8,5	-9,0	-9,7
2011...2015	-6,7	-9,8	-9,6	-9,8
2016...2020	-4,7	-4,5	-4,2	-4,6

Von der aktuellen Zunahme der Jugendlichen in der Fläche profitieren die kreisfreien Städte nicht. Andererseits bleibt dafür aber auch der weitere Rückgang moderat:

Tabelle 3.2c: Entwicklung der Anzahl der Jugendlichen (16...19)  
Veränderungen bis 2020 in %

	1 – Kernstädte	2 – Umland	3 – ländlich	Ø NRW
2000...2005	1,9	8,2	8,9	7,2
2006...2010	-4,2	-0,5	-1,2	-2,5
2011...2015	-1,5	-1,5	-2,6	-3,7
2016...2020	-7,4	-12,3	-12,3	-12,4

Die Siedlungstypen 2 und 3 gewinnen derzeit – und weiterhin bis 2010 – stark an jungen Partnerschaften beziehungsweise Familien in Gründungsphase hinzu:

Tabelle 3.2d: Entwicklung der Anzahl der Familienphase A (20...25)  
Veränderungen bis 2020 in %

	1 – Kernstädte	2 – Umland	3 – ländlich	Ø NRW
2000...2005	3,3	6,1	8,0	5,7
2006...2010	4,0	8,0	8,1	7,3
2011...2015	-3,0	-1,7	-2,4	-2,7
2016...2020	-4,2	-4,4	-5,0	-5,9

Erstaunlich ist die Entwicklung bei den jungen Familien. Diese nehmen aktuell wie keine andere Altersgruppe zahlenmäßig ab, besonders in ländlichen Räumen. Bis etwa 2010 wird der Abwärtstrend abgeschlossen sein. Danach wird diese Altersgruppe wieder zunehmen, wenn auch nicht in den Kernstädten.

Tabelle 3.2e: Entwicklung der Anzahl der Familienphase B<sub>1</sub> (26...39)  
Veränderungen bis 2020 in %

	1 – Kernstädte	2 – Umland	3 – ländlich	Ø NRW
2000...2005	-12,8	-15,1	-15,6	-15,6
2006...2010	-9,0	-9,9	-10,2	-10,9
2011...2015	1,0	1,6	1,5	1,2
2016...2020	0,9	2,2	2,4	2,3

Deutlich unterschiedlich zu anderen Altersgruppen entwickelt sich die des mittleren Erwachsenenalters. Bis 2010 werden diese abseits der Metropolen überdurchschnittlich stark zunehmen, dann aber nach 2015 wieder abnehmen:

Tabelle 3.2f: Entwicklung der Anzahl der Familienphase B<sub>2</sub> (40...59)  
Veränderungen bis 2020 in %

	1 – Kernstädte	2 – Umland	3 – ländlich	Ø NRW
2000...2005	5,7	9,0	12,6	8,9
2006...2010	4,8	7,0	7,8	6,2
2011...2015	-1,7	-0,9	-1,0	-2,2
2016...2020	-3,9	-4,0	-4,2	-5,3

Die Zahl der Menschen in der ersten Altersphase wird bekanntlich steigen. Weniger deutlich wird dabei erkennbar sein, dass dies ein Prozess ist, der sich nicht in den nächsten zehn Jahren und auch nicht in den kreisfreien Städten abspielen wird. Gleichwohl werden nach 2020 die Älteren auch dort eine wachsende Rolle spielen:

Tabelle 3.2g: Entwicklung der Anzahl der Familienphase C (60...74)  
Veränderungen bis 2020 in %

	1 – Kernstädte	2 – Umland	3 – ländlich	Ø NRW
2000...2005	1,2	5,7	4,3	0,6
2006...2010	-0,4	1,1	2,5	-0,9
2011...2015	-5,6	-2,9	0,1	-3,2
2016...2020	4,5	7,8	10,7	8,5

Als bisher vollkommen falsch eingeschätzt darf die Entwicklung der Hochbetagten gelten. Ihre Zahl wird sehr viel schneller wachsen, als bisherige Annahmen suggerieren, die den demographischen Wandel immer noch in der Umgebung der Jahreszahl 2030 ansiedeln. Die Wachstumsdynamik wird im Wesentlichen zwischen heute und 2015 verlaufen. Besonders stark zu sehen wird dies in den Städten der Umlandkreise (Siedlungstyp 2) sein. Städte und Gemeinden dieser Kategorie, die sich nicht beschleunigt auf den Anstieg dieser Altersgruppe einstellen (können), werden vermutlich massive Versorgungsprobleme bekommen. Kernstädte, die sozialräumlich und versorgungsstrukturell grundsätzlich etwas besser auf derlei Anstiege vorbereitet sind als die Flächenkreise, werden damit „erst“ zwischen 2011 und 2015 konfrontiert. Das bedeutet aber nicht, dass sie von einem Nachfrageschub bis dahin nichts verspüren werden. Schon jetzt ist es so, dass Kernstadteinrichtungen in gewissen Umfängen Kapazitätenengpässe in den Umlandstädten und –gemeinden kompensieren müssen:

Tabelle 3.2h: Entwicklung der Anzahl der Familienphase D (75...100+)  
Veränderungen bis 2020 in %

	1 – Kernstädte	2 – Umland	3 – ländlich	Ø NRW
2000...2005	6,0	17,5	14,9	15,2
2006...2010	3,1	12,0	10,1	8,9
2011...2015	13,3	19,6	17,9	15,4
2016...2020	0,2	2,9	2,0	-0,3

Sicher ist es so, dass diese Prognosen Anhaltswerte sind. Keine Prognose kann sich sicher sein, dass die berücksichtigten Faktoren auch alle eintreffen werden. Prognosen sind insofern eine mehr oder weniger zutreffende Faktorensatzung, mehr nicht. Insofern sind sie auch nicht in Stein gemeißelte, letztgültige Wahrheit, mithin beeinflussbar. Festzuhalten ist andererseits aber auch, dass zumindest die bis 2015 festgestellten Tendenzen durch landes- und/oder kommunalpolitische Maßnahmen nicht umkehrbar sind. Beeinflussbar sind lediglich die Tendenzen später folgender Zeiträume (etwa ab 2025/2030) beziehungsweise die *Dynamik* mittelfristiger Entwicklungen (2010 bis 2020). Die derzeitigen Alterungsprozesse beispielsweise sind noch Ergebnis einer Gesellschaftspolitik, angelegt in den siebziger und achtziger Jahren. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass eine demographisch orientierte Familienpolitik der nächsten Jahre Auswirkungen auf die Bevölkerungsstruktur frühestens nach einer weiteren Elterngeneration, sprich nach etwa dreißig Jahren haben wird. Dieser Umstand ist in der politischen Planung – soweit möglich – zu berücksichtigen.

Eine grundsätzlich gebotene Vorsicht vor Prognosen gilt nun aber insbesondere für Annahmen, die über die reine Bevölkerungsstruktur hinausgehen. Davon betroffen sind vor allem Annahmen zur Arbeitsmarktentwicklung. Von diesem wiederum abgeleitet betrifft dies dann auch Aussagen zur räumlichen Mobilität. Es ist problematisch, Prognosen der dritten oder vierten Stufe zu machen, weil die Faktorenbildung zu instabil ist. Wir wollen diesen Aspekt aber nicht vollständig ausklammern.

Einen Zusammenhang zwischen Bevölkerungsentwicklung und Mobilität lässt sich dort ausmachen, wo siedlungsstrukturell Zentren von benachbarten hochmobilen Räumen „profitieren“ – betreffs Arbeitskräfte und Konsument(inn)en, nicht aber betreffs Familie oder gar Beteiligung. Unseres Erachtens wird der Wohnortbezug hinsichtlich der sozialen Verankerung durch Mobilität (Pendlerbewegungen, siehe Abbildung 3.5) nicht verdrängt. Anders formuliert: Wie Städte sich im Wettbewerb attraktiv machen können für Familien, wird sich weiterhin an wohnortspezifischen Dingen festmachen, *in erster Linie* an der Erreichbarkeit des Arbeitsplatzes und an Wohnkosten. Als These lässt sich aufgrund immer wiederkehrender Beobachtungen formulieren, dass die Wahl des Wohnortes sich wesentlich über Einkommen und einkommensspezifische Milieus steuert – mithin also nach ökonomischen und einkommensabhängigen Prioritäten erfolgt, wobei so genannte „harte“ Standortfaktoren wie zum Beispiel Bauen, Wohnen und Arbeitsmarktbedingungen vor den „weichen“ Standortfaktoren (z. B. Verkehr, Naherholung, Erziehung und Betreuung, Einkaufsmöglichkeiten) rangieren. Welche Prioritäten andere überlagern, ist natürlich individuell verschieden und ohne empirische Basis nicht vorherzusagen.

Was daraus folgt, bedarf eigentlich keiner besonderen Erwähnung: Kommunen betreiben auch mittels Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik Familienpolitik. Umgekehrt gilt natürlich auch, dass die Städten Familien verlieren werden, die arbeitsmarktmäßig nicht mithalten. Diesen gilt es, auch unter familienpolitischen Vorzeichen besondere Aufmerksamkeit zu schenken, was eine aktive Stadt- und Regionalentwicklung angeht.

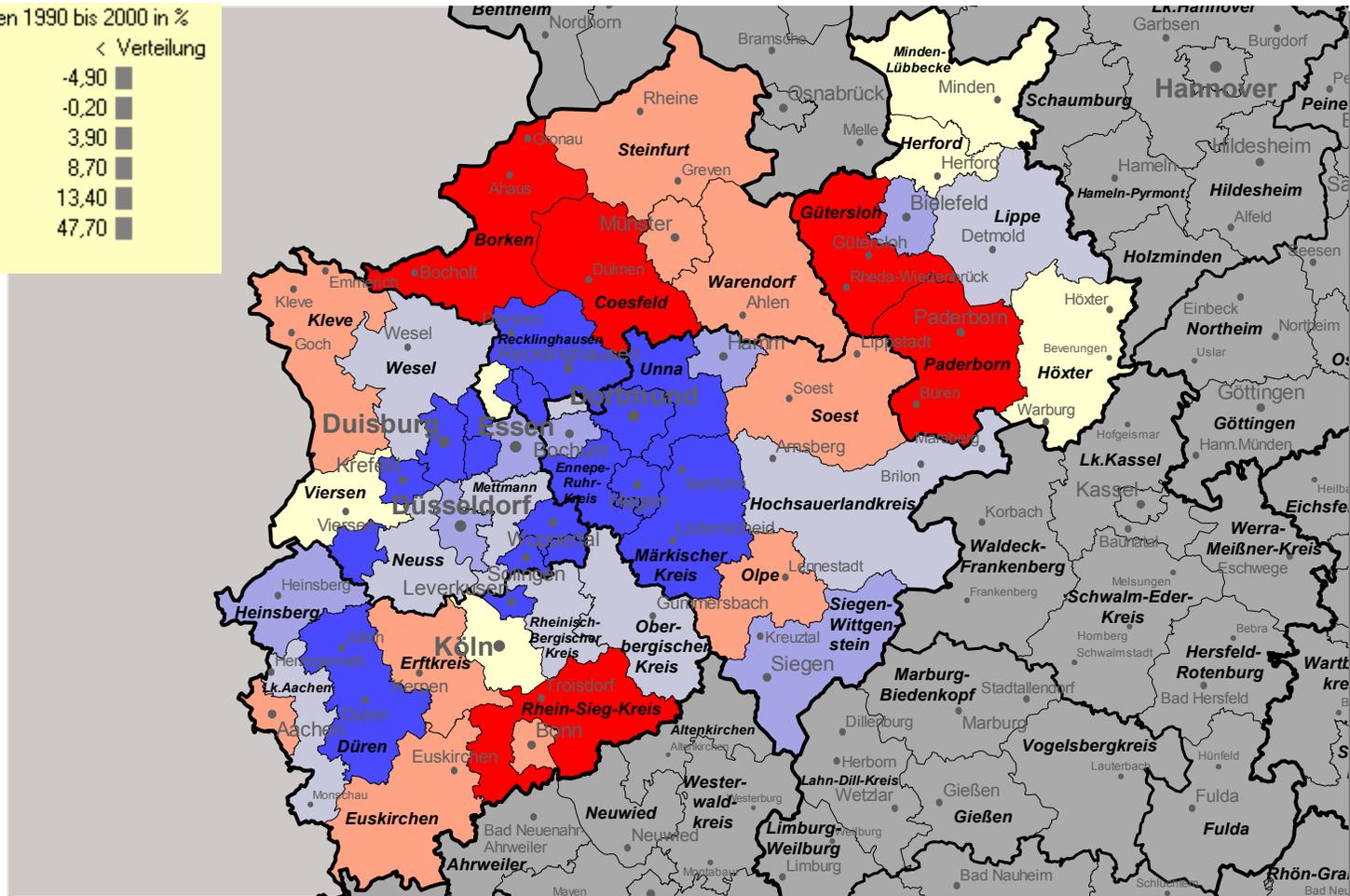
Abbildung 3.4:

Beschäftigtenentwicklung 1990 – 2000

Entwicklung der Zahl der SV Beschäftigten 1990 bis 2000 in %

Klasse	>=	<	Verteilung
1	-25,40	-4,90	█
2	-4,90	-0,20	█
3	-0,20	3,90	█
4	3,90	8,70	█
5	8,70	13,40	█
6	13,40	47,70	█

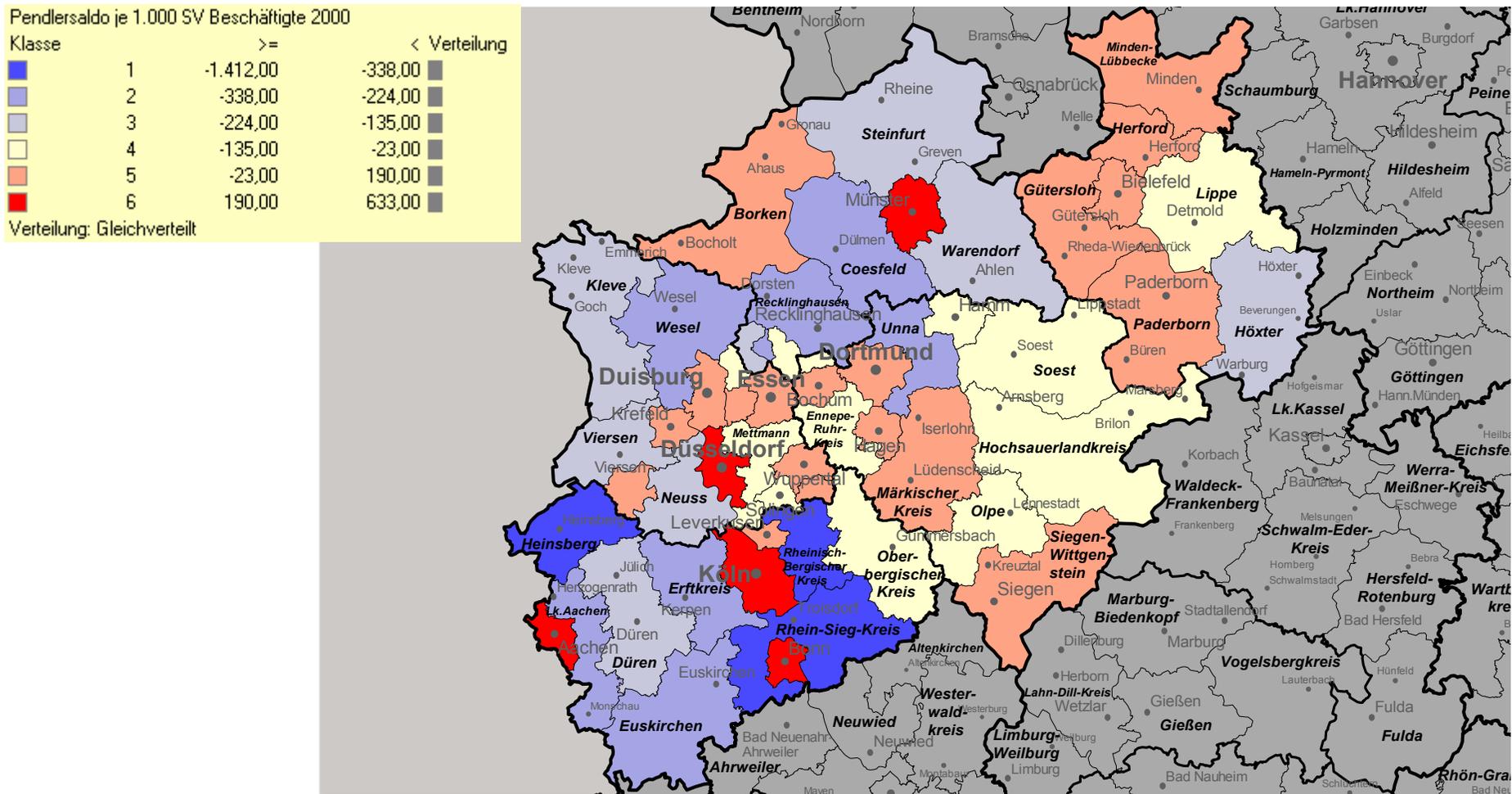
Verteilung: Gleichverteil



© INKAR 2002, Version 4.0.27, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

Abbildung 3.5:

Pendlersaldo 2000



© INKAR 2002, Version 4.0.27, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

### 3.4 Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

Kernstädte und Städte in Umland-/ländlichen Kreisen entwickeln sich demographisch sehr unterschiedlich. Die Metropolen entlang des „blauen Bandes“ werden stark Bevölkerung an das Umland verlieren. Zwei familienpolitisch relevanten Bevölkerungsgruppen wird man unter demographischen Gesichtspunkten besondere Aufmerksamkeit schenken müssen – Familien in der Gründungsphase (20...25) und die Hochbetagten (75...100+). Erstere werden für den dringend benötigten Nachwuchs sorgen, wenn sie ihrem zahlenmäßigen Bedeutungszuwachs entsprechend in den Siedlungstypen 2 und 3 bis 2010 stärker gefördert werden. Die zweite Gruppe sind die Hochbetagten, die kontinuierlich bis 2015 stark wachsende Hilfe- und Pflegebedarfe mit sich bringen. Beide Gruppen sprechen somit die kommunalpolitischen Aktivitäten als Querschnittspolitik an.

#### 3.4.1 Sofortmaßnahmen

Zu beiden Gruppen ergibt sich eine Reihe von Handlungsempfehlungen. Bezüglich der Gruppe der Familien in Gründungsphase sind diese etwas weniger konkret zu bestimmen. Eine wesentliche Forderung ergibt sich aber aus dem Befund, dass zwischen der Betreuungssituation für Kleinkinder im Alter von 0-3 Jahren und der für Kinder von 3-6 Jahren eine Asymmetrie besteht, die deutlicher nicht sein kann. Während aufgrund der gesetzlichen Lage im Schnitt theoretisch für jedes Kind im Kindergartenalter ein Betreuungsplatz zur Verfügung stehen müsste, dieser Anspruch de facto immerhin mit einer Quote von schätzungsweise rund 80 bis 90% (über alle Kommunen hinweg; genaue, kleinräumige Daten standen für diese Expertise nicht zur Verfügung) erfüllt wird, ist die Betreuungssituation für jüngere Kleinkinder ungleich schlechter. 1998 wurden in den alten Bundesländern gerade einmal 2,2%<sup>49</sup> der Kinder unter 3 Jahren in einer Einrichtung betreut. Nicht viel besser sieht es in der Tagesbetreuung von 6- bis 10-jährigen aus. Nimmt man Kinder im Alter zwischen 0 und 6 Jahren zum Maßstab, halten nur Bochum, Köln und Aachen für mindestens 60% dieser Altersgruppe einen Betreuungsplatz vor.<sup>50</sup> Im Landeschnitt sind es 52%.<sup>51</sup> Damit liegt Nordrhein-Westfalen nicht nur deutlich hinter allen neuen Bundesländern, die – trotz des Abbaus ehemaliger DDR-Strukturen – im Schnitt immer noch eine Quote von über 80% erreichen, sondern auch hinter Hessen, Rheinland-Pfalz, dem Saarland und Baden-Württemberg, die im Schnitt *flächendeckend* einen Betreuungsplatz für zwei von drei Kindern unter 6 Jahren vorhalten.

Der systemische Altersschnitt zwischen 0-3 und 3-6 ist nur begrenzt entwicklungspsychologisch begründbar. Wie in Kapitel 2.2 bereits angeklungen ist, muss die Frage nach dem Sinn dieser altersabhängigen Ungleichbehandlung gestellt werden. Im Kern eröffnen sich für Eltern unter Dreijährige nur drei Betreuungsmöglichkeiten mit jeweils spezifischen Entwicklungsproblemen:

---

49 Quelle: Statistisches Bundesamt

50 Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, INKAR 2002, Daten für 1998

51 Quelle: Landesdatenbank des Statistischen Landesamtes, Daten für 1998

- ▷ *Betreuung in regulären Kindergärten:* In der Praxis sind die Kapazitäten der Einrichtungen so eng bemessen, dass eine Aufnahme Zwei- oder Dreijähriger nur auf Antrag und nur in Ausnahmefällen möglich ist. Dieses müsste grundsätzlich geändert werden. Darüber hinaus sind die Einrichtungen natürlich auch selten konzeptionell und personell auf eine altersmäßige Ausweitung nach unten vorbereitet – sicherlich primär auch ein Trägerproblem, welches grundsätzlich zwischen diesen und dem Landesjugendamt diskutiert werden sollte.

Selbstverständlich ist auch die konzeptionelle Arbeit in den bestehenden rund 26.500 Gruppen in landesmittelgeförderten Kindertageseinrichtungen nachhaltig zu verbessern. Kindertageseinrichtungen sollten ideell wie materiell davor bewahrt werden, bloße Verwahreinrichtungen zu werden. Vielmehr muss die kleinkindpädagogisch wichtige Vorbereitungs- und Brückenfunktion zum Primarschulsektor deutlich gestärkt werden. Es darf vor allem nicht sein, dass sich bereits in der Grundschule vorzufindende Bildungs- und Sozialkompetenznachteile von Kindern aus einkommensschwachen Haushalten in die Kindertagesstätten hinein vorverlagern.

In diesem Zusammenhang ist auch der Haushaltskonsolidierungsbeitrag nach der geplanten Änderung des Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder – GTK – (§ 18b neu GTK) zu überprüfen, da die pauschale Kürzung der Sachkostenzuschüsse des Landes zu Lasten der Rücklagen und/oder der kommunalen Haushalte der Absicht einer konzeptionellen, familiengerechten Weiterentwicklung der Betreuungsarbeit widerspricht.

- ▷ *Betreuung in Betrieben und Verwaltungen:* In gleicher Weise, wie das starre Aufnahmemodus in öffentlich-freigemeinnützigen Kindergärten zu überdenken ist, sollten Anstrengungen unternommen werden, Kinderbetreuung am Arbeitsplatz zu garantieren. Jede Mutter, jeder Vater, deren/dessen Kind in einer betrieblichen Einrichtung betreut wird, entlastet den öffentlichen Sektor. Es ist zumindest nachdenkenswert, ob diese den öffentlich-freigemeinnützigen Einrichtungen nicht konsequent gleichgestellt werden sollten. Im Rahmen einer *public and private partnership* betrifft dies Möglichkeiten der Förderung, die personelle und sachliche Ausstattung und sicherlich auch die Qualitätsanforderungen vom öffentlichen auf den unternehmerischen Bereich überträgt und harmonisiert. Verantwortungsvolle Unternehmen wissen, wie wichtig die Motivation und langfristige Bindung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sein kann; den Kommunen würde ein weiterer Kooperationspartner in der Aufgabenerfüllung zur Seite stehen. Davon unbenommen ist die Empfehlung, auf Bundesebene darauf hinzuwirken, die bestehenden Arbeitszeitregelungen auf ihre Familienfreundlichkeit hin zu überprüfen (z. B. das Teilzeitgesetz, die tariflichen Arbeitszeitregelungen u. a.).
- ▷ *Privatorganisierte/-finanzierte Betreuung:* Abseits institutioneller Betreuungsformen bleibt vielen berufstätigen Eltern nur der kostspielige Weg einer privatfinanzierten Tagesbetreuung. Wollte eine Familie eine privat erbrachte Betreuung analog zu einem Kindergartenplatz, so kämen selbst bei minimalen Stundensätzen Kosten auf sie zu, die in der Regel Einnahmen aus geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen übersteigen und daneben auch nur unter bestimmten Voraussetzungen steuermindernd geltend gemacht

werden können. Diese Mehrbelastung stellt für viele Noch-nicht-Eltern entweder eine Erwerbstätigkeit oder eine Schwangerschaft grundsätzlich in Frage. Unabhängig davon, dass sich der Landtag auf eine drastische steuerrechtliche Besserstellung von Kinderfamilien hinwirken sollte, sind deutlichere Anstrengungen als bisher nötig, um Familien in der Gründungsphase die Betreuungsalternativen aufzuzeigen und zu erleichtern. Kommunale Aufgabe hierzu wäre es, sehr viel stärker als bisher beratend auf Betreuungsmöglichkeiten hinzuweisen und diese organisieren zu helfen. Zuschüsse zu privaten Initiativen können helfen, „Mini-Gruppen“ – Kleinkindergruppen unter wechselnder elterlicher Betreuung – zustande kommen zu lassen.

Eine viel konkretere Situation ergibt sich für die Gruppe der Hochbetagten. Unterstellt man eine gleich bleibende Pflegefallhäufigkeit je nach Altersgruppe, so lassen sich schnell für die jeweilige Kommune künftige Pflegekapazitäten errechnen. Derlei Berechnungen sollten – sofern dies noch nicht der Fall ist – standardmäßig im Rahmen der landespflegegesetzlichen Pflegebedarfsplanung vorgenommen werden. Die seitens des Landes derzeit den Kommunen empfohlenen Planungsinstrumente sollten auf ihre diesbezügliche Tauglichkeit *kurzfristig* überprüft werden.

Vor allem der schnelle und anhaltende Anstieg der Hochbetagtenzahlen im Siedlungstyp 2 wird eine Mobilisierung zusätzlicher Pflegekapazitäten im stationären Bereich und im Kurzzeitpflegebereich unumgänglich machen. In der ambulanten pflegerischen und hauswirtschaftlichen Versorgung ist davon auszugehen, dass Dienste relativ schnell und flexibel auf einen Fallanstieg reagieren können. Im stationären Sektor allerdings gelingt eine solche Flexibilisierung strukturell nicht. Auslastungsspielräume sind aufgrund der bisher geführten Pflege-satzverhandlungen mit den Kostenträgern ohnehin nicht sehr groß. Eine Modellrechnung prognostiziert bundesweit für den Zeitraum 2000-2020 einen Anstieg von rund 561.000 auf rund 897.000 stationär zu Versorgende. Bis 2030 ist dann eine *Verdoppelung* der heutigen stationären Pflegefälle zu erwarten.<sup>52</sup> Die zugrunde liegenden Faktoren einer solchen Modellrechnung sind zu komplex, um sie an dieser Stelle wiedergeben zu können, allerdings handelt es sich eher um eine zurückhaltende Prognose.

Einzustellen haben wird man sich auch auf eine schnelle Ausweitung gerontopsychiatrischer Fälle. Trotz aller bisherigen Bemühungen ist das Gros der Einrichtungen weder personell noch konzeptionell auf die bevorstehende Entwicklung vorbereitet. Hier müsste schnell ein ganzes Maßnahmenbündel einsetzen, um Versorgungsmängel zu minimieren. Dies betrifft nicht nur die stationäre Betreuung, sondern auch die Pflegeberatung, die Schulung pflegender Angehöriger und so weiter. Gänzlich vermeiden wird man eine neuerliche „Pflegenotstand“-Diskussion vermutlich ohnehin nicht, aber man wird ihrer Schärfe vorbeugen können. Verschärfend tritt in beiden Teilaspekten – Ausweitung stationärer Pflegekapazitäten und Verbesserung der gerontopsychiatrischen Betreuung – hinzu, dass es trotz Investitionsprogramm bis jetzt noch nicht gelungen ist, den Investitionsstau in den Einrichtungen aufzulösen.

---

52 Dietz 2002: 187-266

Problematisch ist dabei jedoch, dass die Handlungsempfehlungen de facto im Konjunktiv stehen bleiben müssen. Denn: *Das Land besitzt in der Investitionsfrage keine Steuerungs- und Gestaltungsfähigkeit mehr.* Nach dem Rückzug der Kommunen aus der öffentlichen, bedarfsorientierten Angebots- und Pflegeinfrastrukturplanung nach Einführung des SGB XI (Übertragung der Strukturverantwortung auf die Pflegekassen als vorrangige Kostenträger) hat nunmehr auch das Land die ihm überlassene bedarfsorientierte Investitionssteuerung aufgegeben. Das jüngst geänderte Landespflegegesetz steht den investiven Anforderungen entgegen. In der ursprünglichen Fassung galt das Ausführungsgesetz zum SGB XI als bundesweit vorbildlich. In einem Urteil vom August 2001 untersagte es das Bundessozialgericht jedoch aus Wettbewerbsgründen, die Förderung von Pflegeeinrichtungen von einer öffentlichen Bedarfsplanung abhängig zu machen.

Die Kritik an der Novellierung des Landespflegegesetzes betrifft nicht nur die Absenkung der maximal aner kennenswürdigen Raumkosten, die zu einem billigeren Bauen erziehen soll. Sie ist auch der Ausstieg aus der Wohnkostenförderung, eine der Höhe nach überzogene, der Art nach aber seinerzeit richtige Förderungsentscheidung. In erster Linie wird sich zeigen, ob die eingeführte kreditmarktabhängige Orientierung in der Investitionsfrage eine wünschenswerte Einrichtungs- und Trägervielfalt mittel- und langfristig befördert oder gerade hemmt. Grund: Auf dem Kapitalmarkt werden nach den derzeit geltenden Bonitätsregeln renditeintensive, sprich rückzahlungsfähige, Vorhaben klar bevorzugt. Dies könnte dazu führen, dass ein ganz anderer Typus von Investoren auf den Pflegemarkt drängt und in den Genuss von Investitionskrediten kommt, während Investitionsmittel für notwendige Modernisierungen und Umbauten bestehender Einrichtungen weniger solventer Träger erst in zweiter Linie kommen. Das wiederum würde einen Strukturwandel erzeugen, vor dessen Hintergrund die Frage nach den positiven Auswirkungen auf die Pflegeplatzqualität und die Kapazitätenfrage insgesamt äußerst zurückhaltend beantwortet werden muss.

#### 3.4.2 *Perspektivmaßnahmen*

Familien, darin Kinder, Jugendliche und Alte, werden politisch in der Regel nicht positiv in ihrer Zukunftsbedeutung wahrgenommen, sondern problematisiert. Sie werden häufig nur im Zusammenhang mit staatlichen Transferleistungen diskutiert, die die öffentlichen Haushalte belasten. Dies muss sich ändern. Familien erbringen Leistungen der Zukunftssicherung. Sie sichern den Bestand an Kindergärten, Schulen, Vereinen und Verbänden, Unternehmen, Dienstleistenden und Verwaltungen. Sie sind künftige Bürgerinnen und Bürger unserer Städte und Gemeinden, sorgen für Nachfrage und Konsum, erwirtschaften künftige Sozialprodukte und unsere künftigen Sozialleistungen. Kurz: Sie sind die Garanten auf allen Politikfeldern, letztlich auch der Politik selbst.

Langfristig muss es gelingen, das latent kinderfeindliche Klima in der Gesellschaft zu wandeln. Dieses wird in einer zunehmend egozentrierten Konsumgesellschaft eine öffentliche Auseinandersetzung über Verteilungsgerechtigkeiten zwischen Erziehenden und Nichterziehenden voraussetzen, die es aber auszuhalten und zu führen gilt. Des Weiteren wird es auch auf eine Neudefinition des Verständnisses der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ankommen. In die-

ser Neudefinition wird es im Kern um eine weit größere Toleranz gegenüber der Entscheidung für oder gegen das Eine oder das Andere gehen. Dies bedeutet, dass Mütter und Väter nicht nur unterstützt werden, wenn sie das Ziel „Berufstätigkeit“, sondern auch, wenn sie das Ziel „Erziehungsarbeit“ verfolgen. Sehr vieles spricht in der sozialen Sicherung aus heutiger Sicht für eine Ablösung der Zentrierung am Lohnerwerb durch eine Orientierung an der Lebensarbeitszeit. In diesem Kontext wäre es auch nur folgerichtig, Erziehungszeiten leistungswirksam den Erwerbszeiten *vollständig* gleichzustellen. Beide in hohem Maße gesellschaftspolitischen Aspekte kann man nicht nur appellierend angehen, sondern muss sie materiell „flankieren“.

Anschließend an die Ausführung in den Kapiteln 1 und 2 wird ein solcher gesellschaftlicher Diskurs auch berücksichtigen müssen, dass Familienpolitik als Geschlechterpolitik zu betrachten ist. Damit einher geht die Forderung nach stärkerer Förderung von Erwerbstätigkeit für Frauen/Mütter und von Familientätigkeit von Männern/Vätern generell. In diesem Kontext steht (im Vorgriff auf Kapitel 4 und 5) auch die Beobachtung, dass bislang soziale ehrenamtliche Tätigkeit vor allem von Frauen ausgeübt wird. Daraus ergibt sich, dass dies bei Männern auch entsprechend gefördert werden sollte.

Hinsichtlich der Entwicklung in der Altersgruppe der Hochbetagten ist an die Sofortmaßnahmenempfehlungen nahtlos anzuschließen. Hier sei noch einmal besonders die gerontopsychiatrische Versorgung hervorgehoben. Nach eigener Schätzung werden bundesweit 2050 von dann rund vier Millionen Pflegebedürftigen rund die Hälfte demenziell Erkrankte sein.<sup>53</sup> Das ist deutlich mehr als die heutige Zahl *aller* Pflegebedürftigen. Und eine große Mehrheit wird stationär zu betreuen sein.

In der Pflegeinfrastrukturfrage gilt es, mittel- und langfristig die Planungskompetenz wieder an die Kommunen zurückzugeben. Ansonsten droht die Gefahr, dass sich der Markt an den wirklichen sozial- und familienpolitischen Bedarfen vorbei entwickelt.

---

53 Dietz 2002: 264

## Kapitel 4: Leitfragen, Konzepte und Instrumente kommunaler Familienpolitik

### 4.1 Leitfragen und Neuorientierungen

Kommunale Familienpolitik hat als Fürsorgepolitik eine lange Tradition; als solche hatte sie jedoch vor allem benachteiligte Familien als Zielgruppen im Blick. Dieser Bereich nimmt nach wie vor einen erheblichen Stellenwert im Rahmen kommunaler Daseinsvorsorge ein und erfordert auch einen entsprechenden personellen und finanziellen Ressourceneinsatz. Weitgehend handelt es sich dabei um gesetzliche Pflichtaufgaben im Rahmen des BSHG und KJHG. Sicherlich hat es daneben immer schon Aktivitäten gegeben, die man im weiteren Sinne als kommunale Familienpolitik bezeichnen kann. Eine kontinuierliche fachpolitische Auseinandersetzung und öffentliche Aufwertung dieses Politikbereiches hat u. E. jedoch erst seit den späten 1980er Jahren eingesetzt. Dazu hat zweifellos auch die vom Bundesfamilienministerium in Auftrag gegebene Studie zur „örtlichen und regionalen Familienpolitik“ beigetragen, deren Ergebnisse im Oktober 1990 in einer Schlussveranstaltung vorgestellt wurden.<sup>54</sup> Mit dieser umfassenden Studie, die vom Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung der Universität Hannover durchgeführt wurde, sollten folgende Ziele erreicht werden: es sollten (1) die Rahmenbedingungen für familienpolitische Gestaltung auf der kommunalen Ebene geprüft, (2) beispielhaft familienpolitische Lösungen für diese Ebene öffentlich gemacht und (3) ein nachvollziehbares Konzept für integriertes familienpolitisches Handeln auf örtlicher und regionaler Ebene zur Diskussion gestellt werden.<sup>55</sup>

Unzählige Impulse sind auch von dem in diesem Zusammenhang erstellten „Handbuch zur örtlichen und regionalen Familienpolitik“ ausgegangen.<sup>56</sup> Dieses Handbuch beinhaltet ein familienpolitisches Handlungskonzept, einschließlich einer Handlungsmatrix als Analyse- und Planungshilfe und stellt verschiedene Handlungsfelder sowie Gestaltungswege kommunaler Familienpolitik vor. Ausgehend von einem lebensräumlich orientierten Konzept werden dabei folgende Politikbereiche als besonders familienrelevant beispielhaft erörtert:

- ▷ familiengerechtes Wohnen,
- ▷ familiengerechte Siedlungs- und Umweltbedingungen,
- ▷ familiengerechte Arbeitswelt,
- ▷ familienergänzende Betreuung und Erziehung,
- ▷ Familienbildung und Familienberatung,
- ▷ Familienorientierung des Gesundheitswesens und der sozialen Dienste.

Diesbezügliche konzeptionelle Überlegungen gehen von demografisch und sozialstrukturell veränderten Familienstrukturen, von lebensphasen- und lebenslagenbedingten Anforderungen

---

54 Vgl. BMFuS (Hrsg.) Ausgangspunkte ... 1992

55 Vgl. ebd.: 5

56 Vgl. BMFuS (Hrsg.): Handbuch ... 1992

sowie von spezifischen örtlichen und regionalen Rahmenbedingungen für eine lebensräumlich orientierte kommunale Familienpolitik aus.<sup>57</sup> Diese Ansatzpunkte können auch heute noch als wegweisend für die Entwicklung familienpolitischer Leitlinien und Konzepte gelten: Insofern bietet das Handbuch grundsätzlich immer noch einen fachlich qualifizierten Fundus und hilfreiche Anregungen. Unsere Überlegungen knüpfen daran an, gehen jedoch insofern darüber hinaus, als wir von einer differenzierten siedlungsräumlichen Typologie demografischer Entwicklungstrends ausgehen und diese mit Bedarfsprofilen kombinieren, die sich an unterschiedlichen Familienphasen orientieren.

Auch die einige Jahre später einsetzende öffentliche Auseinandersetzung um eine nachhaltige kommunale Familienpolitik im Sinne einer „familien- und kinderfreundlichen Gestaltung“ der alltäglichen Lebenswelten wurde maßgeblich durch Studien, Handreichungen und wissenschaftliche Begleitprozesse des Hannoveraner Instituts für Entwicklungsplanung und Strukturforschung mit geprägt. Die Initiative ging wiederum von einem Modellprojekt aus, das von der Bundesebene her initiiert und mit überregionaler Beteiligung in Kooperation mit Modellkommunen in West- und Ostdeutschland durchgeführt wurde.<sup>58</sup> Wiederum wurde ein Rahmenkonzept entwickelt, wurden die Erfahrungen der Modellkommunen ausgewertet und veröffentlicht sowie ein Praxisbuch für Kommunen erstellt.<sup>59</sup> Das dabei entstandene Rahmenkonzept bezieht sich auf drei verschiedene Handlungsebenen:

1. Es wird ein Prüfverfahren zur Familien- und Kinderfreundlichkeit aller relevanten Handlungsbereiche vorgeschlagen,
2. es wird eine breite Beteiligung gesellschaftlicher Akteure - insbesondere von Familien und Kindern - an kommunalen Planungsverfahren und an der Umsetzung einzelner Maßnahmen erörtert und
3. es wird eine kinder- und familienfreundliche Ausrichtung des Verwaltungshandelns als weiteres Ziel vorgeschlagen.

Es handelt sich um ein flexibles Konzept, d. h. die drei vorgeschlagenen Elemente können nach den örtlichen Gegebenheiten mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen kombiniert werden.

Eine Neuakzentuierung erfahren dabei sowohl der Begründungszusammenhang wie auch das Verständnis von Familie. Es erfolgt eine Erweiterung sowie Konkretisierung der relevanten Politikbereiche. Familien werden weiterhin in der Vielfalt ihrer Lebensformen, vor allem aber als *haushaltsüberschreitende Netzwerke* gesehen. Gleichzeitig wird der Fokus der Betrachtung auf die vielfältigen Leistungen der Familien gelegt und betont, dass es vor allem darum gehe, die Familien in ihrer Leistungsfähigkeit zu fördern und zu stärken. Insbesondere die innerfamiliären Austauschbeziehungen zwischen den Generationen – die umfassende Sorge für den Nachwuchs sowie die Pflege und Hilfe für die ältere Generation – bilden eine immer noch sehr tragfähige private Infrastruktur, in der erhebliche (materielle und immaterielle) gesellschaftliche Werte erzeugt werden.

---

57 Vgl. BMFuS (Hrsg.): Ausgangspunkte... 1992: 30

58 Vgl. BMFSFuJ (Hrg) 2001

59 Vgl. BMFSFuJ (Hrg) 2002

Familien werden nicht nur in ihrer sozialen Funktion (Erziehung, Betreuung, generationenübergreifende Solidarität und soziale Integration) gesehen, sondern auch als *Standortpotential und lokaler Wirtschaftsfaktor*.<sup>60</sup> Damit werden der offensichtliche Beitrag und ihre volkswirtschaftliche Leistung betont, den Familien zur Schaffung und Sicherung des Humanpotentials erbringen, indem sie „Humanvermögen produzieren“. In diesem Sinne wird der (kommunalen) Politik die Aufgabe zugeschrieben, verlässliche Rahmenbedingungen für Familien zu schaffen, damit diese ihre vielfältigen Funktionen wahrnehmen können:

„Das Humanpotential entsteht nicht selbstverständlich. Familien müssen bereit sein, Kinder zu erziehen, unterstützungsbedürftige Angehörige zu versorgen, sich in Freundeskreis und Nachbarschaft zu engagieren, ehrenamtliche Aufgaben zu übernehmen usw. Dazu benötigen sie verlässliche, familien- und kinderfreundliche Rahmenbedingungen. Sie brauchen ein sicheres Lebensumfeld ebenso wie die Möglichkeit zu einem gesunden Leben insgesamt.“<sup>61</sup>

Ein spezifischer Stellenwert für die Standortfrage wird der kommunalen Familienpolitik insofern attestiert, als davon ausgegangen wird, dass im Zuge der Entwicklung der modernen Kommunikations- und Datenverarbeitungstechniken private und öffentliche Investoren für ihre Standortentscheidung zunehmend weniger auf Flächen, Verkehrsanbindung und ähnliche Faktoren (Bedingungen der Produktion und des Absatzes) angewiesen seien. Gleichzeitig würden andere Standortbedingungen – wie kulturelle, ökologische und personalpolitische Gesichtspunkte (Wohn- und Lebensbedingungen, Erreichbarkeit und Zeitorganisation) – eine größere Bedeutung bekommen.<sup>62</sup>

In dieser – zugegebenermaßen etwas befremdlich anmutenden – ökonomistischen Betrachtungsweise wird eine enge Wechselwirkung zwischen der „Attraktivität als Wirtschaftsstandort für Unternehmen“ und der „Attraktivität als Wohn- und Lebensstandort“ für die Einwohnerinnen und Einwohner gesehen:

„Kommunalpolitik muss also Wirtschaftsförderung, Siedlungsentwicklung und soziale Entwicklungsplanung gleichzeitig betreiben. Jeder dieser Handlungsbereiche leistet einen nicht zu vernachlässigenden Beitrag zur erfolgreichen Bewältigung der kommunalen Zukunft. Die Förderung von Familien und Kindern ist dabei eine wichtige Strategie der sozialen Entwicklungsplanung der Kommune.“<sup>63</sup>

Verwiesen wird in diesem Zusammenhang auf aktuelle Trends, die dazu führen, dass Großstädte Arbeitsplätze verlieren und gleichzeitig im Umland überdurchschnittlich viele neue Arbeitsplätze entstehen. Dies lässt sich in der Tat auch für manche Regionen in NRW anhand einer Analyse der aktuellen und zukünftigen demografischen Entwicklungstrends und Wanderungen nachzeichnen, wie wir bereits im vorangegangenen Kapitel gezeigt haben.

---

60 Vgl. BMFSFuJ (Hrsg.) 2001: 10

61 Siehe ebd.: 13

62 Vgl. ebd.: 12f.

63 Siehe: ebd.: 13

## 4.2 Kommunale Familienpolitik in Erfahrungsberichten

Seit den 1990er Jahren hat kommunale Familienpolitik also zweifellos mehr öffentliche Aufmerksamkeit gewonnen. Die Aufwertung geht zum einen mit einer generellen Aufwertung einher, die der Bereich Familie auch auf den anderen Politikebenen erfahren hat; zum anderen ist sie auch Bestandteil eines breiter angelegten Verständnisses von kommunaler Aufgabewahrnehmung im Kontext von nachhaltiger Politik. Diese Trends lassen sich an programmatischen Äußerungen, aber auch an Programmen und Maßnahmen auf den unterschiedlichsten Ebenen nachvollziehen.<sup>64</sup> Schwieriger ist es jedoch, eine Übersicht darüber zu bekommen, was vor Ort in den einzelnen Kommunen läuft, vor allem wenn man von den größeren Städten einmal absieht und die Vielzahl der kleineren Städte und Gemeinden in den Blick nehmen möchte.

Anfang der 1990er Jahre (1992) hat M. Textor – anlässlich der Erstellung des Ersten Bayrischen Familienberichts<sup>65</sup> - eine ziemlich breit angelegte Umfrage bei allen Landkreisen (71) und allen kreisfreien Städten (25) sowie einer Auswahl von kreisangehörigen Städten (212) und kreisangehörigen Gemeinden (119) durchgeführt. Auf diese Weise sollte ein Überblick über Art und Umfang von freiwilligen familienpolitischen Leistungen gewonnen und damit der Stellenwert von kommunaler familienpolitischer Gestaltung jenseits des Pflichtaufgabenbereiches ermittelt werden.<sup>66</sup> Gefragt wurde dabei nach Gestaltungsaspekten<sup>67</sup>:

- ▷ Familienermäßigungen für den Besuch kommunaler Einrichtungen (z. B.: Frei- und Hallenbäder, Besuch von Museen und Eisstadion, Musikschulen sowie örtlicher kultureller und sportlicher Veranstaltungen),
- ▷ Familienpässe, i. d. R. für sozial schwache Familien, (mit Ermäßigungen für den ÖPNV, Schwimmbäder, Museen, Kinos, Theater, Volkshochschulen und Zoos usw.)
- ▷ Ermäßigungen für Familien bei kommunalen Gebühren,
- ▷ Ferienpässe für Kinder und Jugendliche (kostenloser oder ermäßigter Besuch von kommunalen Einrichtungen und bestimmten Veranstaltungen),
- ▷ Ermäßigungen für den ÖPNV bzw. besondere Tarife für kinderreiche Familien sowie Ferienkarten für Kinder,
- ▷ Förderung des Erwerbs oder (Aus-)Baus von Wohneigentum (z. B.: günstige Darlehen, vergünstigter Erbbauzins, Baukostenzuschüsse, Stundung von Erschließungskosten),
- ▷ Zuschüsse für Familien-, Kinder- und Jugend- sowie Stadtranderholung,
- ▷ Ermäßigung oder Übernahme von Gebühren für Kindertagesstätten und Kindergärten,
- ▷ kostenlose Schülerbeförderung,
- ▷ Hausaufgabenbetreuung,
- ▷ Schulmilch u. ä.

---

64 Vgl. Familienpolitische Programme von Bund- und einzelner Länder, die im folgenden zitiert werden.

65 Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit (Hrsg.) 1994

66 Vgl. Textor 1994: 148-150

67 Einige der in der Umfrage erfassten Leistungen stehen im Zusammenhang mit dem KJHG (SGB VIII).

Die Umfrage kam zu dem sicherlich nicht überraschenden Ergebnis, dass hinsichtlich der Gewährung solcher familienpolitischen Leistungen in Art, Höhe und Ausgestaltung eine unübersichtliche Vielfalt erkennbar war. Textor resümiert das Ergebnis wie folgt:

„Die Bayerische Umfrage zeigt, dass Landkreise, Städte und Gemeinden in höchst unterschiedlichem Maße auf dem Gebiet der kommunalen Familienpolitik aktiv sind und dementsprechend wenig oder viel Geld investieren. Kreisfreie Städte engagieren sich häufiger als Landkreise. Zum anderen wird deutlich, dass eine Vielzahl von Maßnahmen und Leistungen in diesem Bereich praktiziert wird, wobei zudem dasselbe Angebot in verschiedenen Kommunen höchst unterschiedlich ausfallen kann. Der Phantasie sind also in der örtlichen Familienpolitik kaum Grenzen gesetzt.“<sup>68</sup>

Seitdem hat es verschiedene Umfragen und v. a. Wettbewerbe zu örtlicher und kommunaler Familienpolitik auf Länder- und auch Bundesebene gegeben; es mangelt mittlerweile nicht mehr an *best- oder good-practice*-Beispielen und Auszeichnungen.<sup>69</sup> Anhand derartiger Aktivitäten ließe sich sicherlich auch nachzeichnen, wie sich die Konzepte kommunaler Familienpolitik und damit wohl auch die Praxis in den Kommunen in den letzten 10 Jahren verändert, d. h. weiterentwickelt haben. Als Beleg sei hier die umfangreiche Studie zu „Kommunale Familienpolitik in Baden-Württemberg“ angeführt, die im Auftrag des Sozialministeriums des Landes erstellt und im August 2000 veröffentlicht worden ist.<sup>70</sup> Mit dem Bericht wird nicht das Ziel einer repräsentativen Bestandsaufnahme verfolgt, vielmehr soll wiederum ein (qualitativer) Überblick über die vielfältigen Maßnahmen, Angebote und Initiativen im Bereich kommunaler Politik mit und für Familien bzw. Kindern vorgelegt werden. Das besondere Augenmerk gilt weniger Einzelmaßnahmen, sondern vernetzten Konzepten; schwerpunktmäßig sollen zwei unterschiedliche Ausrichtungen akzentuiert werden:

- a) *Steuerungsmechanismen*, mit denen die Zielsetzung verfolgt werden kann, das Leitbild von Familien- und Kinderfreundlichkeit im Rahmen kommunaler Entwicklungs- und Strukturpolitik zu realisieren,
- b) *Infrastruktureinrichtungen*, die „Räume für Familien“ bieten.

Im Rahmen dieses Projektes wurden in mehreren Regierungsbezirken (Tübingen, Karlsruhe und Freiburg) regionale Fachgespräche zum Thema „Familien- und Kinderfreundlichkeitskonzepte – Planung und Umsetzung in den Kommunen“ veranstaltet. Für die Erhebung wurden die Kommunen aufgefordert, Beschreibungen ihrer familienpolitischen Maßnahmen einzureichen. Es wurden auch Einrichtungen vor Ort besichtigt und Interviews mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie ehrenamtlich engagierten Bürgerinnen und Bürgern geführt. Die Verfasserin des Berichtes, Alexandra Klein, weist in diesem Zusammenhang auch darauf hin, wie schwierig es sich gestaltet, verlässliche Informationen über das breite Spektrum und die Viel-

---

68 Siehe: Textor 1994: 150

69 Z. B.: Bundeswettbewerb „Kinder- und familienfreundliche Gemeinde“ von 1997

70 Vgl. Sozialministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) August 2000

zahl familienpolitischer Leistungen vor Ort zu erhalten und dass es diesbezüglich auch unter den Kommunen zu wenig Austausch gebe.<sup>71</sup>

Die Studie liefert im Ergebnis nicht nur eine Fülle von kommunalen „Praxisporträts“ und Schilderungen von familien- und kinderspezifischen Infrastruktureinrichtungen, sondern bietet auf der Basis einer breit angelegten empirischen Befragung auch Einschätzungen zu kommunalen Beteiligungsprozessen sowie zur Etablierung von Steuerungsmechanismen für eine kinder- und familienfreundliche Politik. Als Steuerungsmechanismen werden insbesondere hervorgehoben:

1. die Entwicklung eines kommunalen Leitbildes
2. die Etablierung einer sozialverträglichen/kinderfreundlichen/familienfreundlichen Planung sowie die damit zusammenhängende Familien- und Kinderfreundlichkeitsprüfung,
3. die Erstellung eines Familien-, /Kinder- und Jugendberichtes/Sozialberichtes,
4. die Organisation einer Interessenvertretung von Kindern und Jugendlichen.

Betont wird vor allem die Notwendigkeit, dass am Anfang des Prozesses ein schriftliches Leitbild zur „familienfreundlichen Orientierung“ erstellt wird:

„Familienfreundlichkeit ist ein Ziel, das jede Gemeinde ausgesprochen und unausgesprochen anstrebt. Solange dieses Ziel jedoch nur als Idee besteht, wird es sich kaum in konkreten Maßnahmen äußern. Um die Umsetzung von Familienfreundlichkeit in einer Kommune zu fördern, kann die Idee schriftlich als Entwicklungsziel fixiert werden.“<sup>72</sup>

Diese Fixierung (Leitbild, Familienbericht, Einführung einer Familien- und Kinderfreundlichkeitsprüfung) kann sowohl durch einen Gemeinde-/Stadtratsbeschluss als auch durch eine Dienstanweisung des Bürgermeisters oder der Bürgermeisterin erfolgen. Sie wird jedoch nur dann wirkungsvoll sein, wenn sie auch konkrete Schritte und Maßnahmen benennt. Die Umsetzung der Steuerungsmechanismen kann sowohl durch interne Bearbeitung oder durch eine (teilweise oder völlige) externe Vergabe erfolgen. Die externe Vergabe z. B. von Umfragen unter Nutzerinnen und Nutzern von Infrastruktureinrichtungen bzw. von Berichten kann u. U. infolge von nicht ausreichenden personellen Kapazitäten der Verwaltung erforderlich sein. Eine solche externe Vergabe (z. B. an ein erfahrenes Institut) kann Vorteile aufweisen (z. B.: zügigere Durchführung); gleichzeitig muss jedoch sichergestellt werden, dass die vorhandene oder gewünschte Beteiligungskultur sowie das Verhältnis zwischen Verwaltung und Politik berücksichtigt wird. Entscheidend ist in jedem Fall die rechtzeitige und schrittweise Einbeziehung der politischen Ebene; als besonders Erfolg versprechend für die Umsetzungsperspektive wird die Etablierung des Vorhabens auf höchster Verwaltungsebene eingeschätzt.

---

71 Vgl. ebd.: 8

72 Siehe: ebd.: 26

Als weiterer Steuerungsmechanismus wird eine *kontinuierliche Evaluation* der eingeleiteten Maßnahmen dringend empfohlen, um Wirksamkeit und effizienten Mitteleinsatz einschätzen zu können. Für die Evaluierung können – je nach Maßnahme – unterschiedliche Methoden eingesetzt werden: regelmäßige Tätigkeitsberichte, eine übergeordnete Projektgruppe, eine Befragung der Zielgruppen oder eine Begehung. Mit der Evaluierung gilt es die quantitative und qualitative Wirksamkeit der Maßnahme zu überprüfen, d. h. nicht nur der sparsame bzw. adäquate Mitteleinsatz, sondern auch die Erreichung des angestrebten Ziels. Exemplarisch wird dafür folgender Fragenkatalog vorgeschlagen:

- „- Welche Ziel- bzw. Nutzergruppe wird erreicht?
- In welcher Häufigkeit wird die Maßnahme beansprucht?
- Was soll mit der Maßnahme erreicht werden?
- Was wird tatsächlich erreicht?
- Was kostet die Maßnahme?
- Wird durch die Maßnahme die Erziehungsleistung der Familie gestärkt?
- Ist die Maßnahme auf Kontinuität angelegt und damit für Familien verlässlich?
- Kann die Wirkung der Maßnahmen verbessert werden? Was ist dafür notwendig?
- Könnte die Wirkung mit anderen Mitteln ebenfalls erreicht werden?
- Werden Ehrenamtliche gefördert, die sich für die Maßnahme engagieren?
- Wird eine vergleichbare Maßnahme bereits von freien Trägern angeboten?
- Kann die Unterstützung von freien Trägern ausreichen, um das Angebot aufrechtzuerhalten?
- Können durch Vernetzung und Kooperation von unterschiedlichen Trägern Ressourcen für andere Leistungen frei werden?“<sup>73</sup>

Neben diesen prozessbezogenen Analysen enthält der Bericht auch eine Fülle von konkreten Beispielen zu vernetzten Konzepten und familien- und kinderfreundlichen Infrastruktureinrichtungen so z. B.:

- ▷ Informationen zu kommunalen Kinder- und Familienberichten (Freiburg und Ulm),
- ▷ Durchführung von Kinder- und Familienfreundlichkeitsprüfung (Heidelberg und Pforzheim),
- ▷ Sozialverträgliche Planung (Karlsruhe) und soziale Stadtplanung (Rastatt),
- ▷ Vertretung von Kinderinteressen (Mannheim) sowie Kinder- und Jugendbüro (Rheinfelden),
- ▷ Orte für Familien und bürgerschaftliches Engagement (Straubenhardt),
- ▷ Initiierung von Familientreffs (Bodenseekreis), Stadtteil- und Familienzentrum (Offenbach-Albersbösch)
- ▷ Praxisporträts zu Familien- und Nachbarschaftszentren (Schwäbisch Gmünd, Freudenstadt),
- ▷ Mütterzentren sowie Treffpunkt für Frauen und Familien (Mössingen, Esslingen, Waldenbuch)

---

<sup>73</sup> Siehe: ebd.: 29

- ▷ Verein „Jung und Alt für gegenseitige Hilfen“ (Willstatt) sowie Mehrgenerationen-Zentrum (Stuttgart-West)
- ▷ Familientreffs (Meckenhausen, Konstanz, Isny).

Als dritte Rubrik werden familienpolitische kommunale Einzelmaßnahmen in folgenden Bereichen aufgeführt:

- ▷ Betreuungsangebote für Kinder,
- ▷ Betreuung rund um die Schule,
- ▷ Bauen und Wohnen,
- ▷ Spielen und Freizeit,
- ▷ Verkehrswesen,
- ▷ Wirtschaftliche/finanzielle Angebote für Familien,<sup>74</sup>
- ▷ Verankerung der Familienpolitik in kommunaler Verwaltung und Politik,
- ▷ Familie und Arbeitswelt,
- ▷ Geschlechtsbezogene Angebote,
- ▷ Familienunterstützende Betreuungsangebote für Seniorinnen/Senioren und pflegebedürftige Personen sowie ihre Angehörige,
- ▷ Bildung und Kultur,
- ▷ Gesundheitliche Förderung und Hilfen für Familien,
- ▷ Migrantenfamilien,
- ▷ Netzwerke.

#### 4.3 *Erfahrungsberichte aus dem Modellprogramm „Kinder- und Familienfreundlichkeitsprüfung“*

Zeitlich fast parallel zur Berichterstattung aus Baden-Württemberg – wenn auch mit einigem Vorlauf <sup>75</sup> – lief das vom Bundesfamilienministerium finanzierte Modell-Projekt zur Familien- und Kinderfreundlichkeitsprüfung unter wissenschaftlicher Begleitung des IES (Uni Hannover) an. Daran beteiligten sich bundesweit zehn Modell-Kommunen, darunter Köln und Frechen in NRW; im Rahmen dieses Programms fanden auch zehn fachliche Zirkel zwecks eines Erfahrungsaustausches zwischen Kommunen (inner- und außerhalb des Modell-Programms) zu unterschiedlichen Themenschwerpunkten statt. Das Rahmenkonzept zur „Familien- und Kinderfreundlichkeitsprüfung“ sowie das Praxishandbuch entstanden somit als Ergebnis eines breit angelegten Austausches zwischen den beteiligten Kommunen und der wissenschaftlichen Begleitung. Es ist hier sicherlich nicht der Ort, diese Prozesse im einzelnen nachzuvollziehen; dennoch sollen einige Ergebnisse, die aus diesem Erfahrungsaustausch – insbesondere im Rahmen der Fachzirkel – resultieren, hier einfließen.<sup>76</sup>

<sup>74</sup> Vgl. dazu die Auflistung aus dem Bericht von M. Textor zu Bayern (Textor 1994).

<sup>75</sup> Die Ausschreibung dazu ist im Frühjahr 1999 erfolgt – die Umsetzung in den Modell-Kommunen mit Beratung und Begleitung des IES lief von Sommer 1999 bis Herbst 2001. Vgl. BMFSFJ (Hrsg.) 2002: 207

<sup>76</sup> Vgl. dazu Protokolle im Internet: [www.ies.uni-hannover.de](http://www.ies.uni-hannover.de)

Aus den Gesprächen in den Fachzirkeln wird deutlich, dass Diskussionsstand und Umsetzungsbedingungen für Kinder- und Familienfreundlichkeit regional sehr unterschiedlich sind; dies gilt insbesondere für Großstädte im Vergleich zu den Kommunen im ländlichen Raum. Die diesbezüglichen Unterschiede wurden vor allem im Fachzirkel „Familien- und Kinderfreundlichkeit im ländlichen Raum“ diskutiert.<sup>77</sup> Dabei wurde auf den Trend hingewiesen, „auch in ländlichen Gemeinden Strukturen an Städte anzupassen“, was allerdings als Irrweg gedeutet wurde; vielmehr sollte davon ausgegangen werden, dass die ländlichen Strukturen im Vergleich zu den (Groß-)Städten Vorteile und Eigenheiten aufweisen, die es zu erhalten und als eigene Ressourcen und Potentiale (z. B.: Naturspielräume, Schulhöfe, soziale Netze) zu nutzen gelte. Allerdings wurde auch auf die spezifischen Probleme des ländlichen Raums hingewiesen, die sich teilweise aus der Struktur der öffentlichen Verwaltung (z. B.: stärkere hierarchische Gliederung und Abhängigkeiten vom Landkreis, auch hinsichtlich der Zuweisung von Finanzen für Pflicht- und freiwillige Aufgaben) <sup>78</sup> ergäben. Grundsätzlich wurde die politische Durchsetzbarkeit von Maßnahmen zur Förderung von Kinder- und Familienfreundlichkeit im ländlichen Raum skeptischer eingeschätzt.

Ähnlich wurde auch im Fachzirkel zu „Familien- und Kinderfreundlichkeit in der Großstadt“ die Notwendigkeit betont,

„dass insbesondere die Großstädte ein gesondertes Gremium des Austausches bräuchten, um die spezifischen Probleme zu bearbeiten. Auf der inhaltlichen Ebene stellen sich manche Fragen anders als in kleinen Kommunen und auch die Frage der Vernetzung und Kooperation der verschiedenen Ämter zur Weiterentwicklung der Familien- und Kinderfreundlichkeit erfordert z. B. aufgrund der Größe der Verwaltungen zum Teil andere Vorgehensweisen.“ <sup>79</sup>

Des Weiteren wurden gesonderte Fachzirkel zu den verschiedenen Steuerungselementen des Rahmenkonzeptes durchgeführt, deren Ergebnisse in die beiden Veröffentlichungen zum Modellprojekt – insbesondere in das „Praxisbuch für Kommunen“ - eingeflossen sind. Zu betonen gilt es, dass die Konzeptionierung und Umsetzung von Familien- und Kinderfreundlichkeit in den Kommunen mit einer Verwaltungsmodernisierung im Sinne von strategischem Management genutzt werden kann. Dies gilt für den Umgang mit Querschnittsaufgaben, für die Schaffung verwaltungsinterner Kooperationsstrukturen, für die strategische Planung und Umsetzung von Leitzielen sowie daraus abzuleitende Maßnahmen, insbesondere aber auch für die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern sowie für die Einbeziehung und Kooperation mit anderen Akteuren im Handlungsfeld.

Gerade in der Kooperation von Politik und Verwaltung mit Akteuren aus Wirtschaft, Sozialverbänden und bürgerschaftlichem Engagement wird eine neue Ressource für die Gestaltung von Familien- und Kinderfreundlichkeit auf kommunaler Ebene gesehen. Darauf zielt nun ein neues

---

77 Vgl. Protokoll zu „Familien- und Kinderfreundlichkeit im ländlichen Raum“ 30.06.00, [www.ies.uni-hannover.de](http://www.ies.uni-hannover.de)

78 Vgl. ebd.: 5

79 Siehe ebd. Protokoll zu „Familien- und Kinderfreundlichkeit in der Großstadt“ 8.11.00: 7, [www.ies.uni-hannover.de](http://www.ies.uni-hannover.de)

Programm des Bundesministeriums (BMFSFJ) zur „Initiierung, Koordination und Vernetzung lokaler Bündnisse für Familien“ ab,<sup>80</sup> womit folgende Zielsetzung verfolgt wird:

„Das Bundesministerium für Familie...will Kommunen bei der Gründung lokaler Bündnisse für Familien unterstützen. In die Bündnisse sollen möglichst viele Akteure vor Ort (Politik und Verwaltung, freie Träger, Vereine und Verbände, Kirchen, Gewerkschaften, Unternehmen etc.) einbezogen werden. Ziel ist die Verbesserung der Bedingungen für Familien und für die Balance von Familie und Arbeitswelt. Im Rahmen der Initiative <Lokale Bündnisse für die Familie> sollen von Herbst 2003 bis Herbst 2006 zahlreiche Kommunen gewonnen werden, die vor Ort ein solches Bündnis eingehen.“<sup>81</sup>

Von der Bundesebene her soll die Entstehung derartiger Bündnisse durch die Einrichtung einer Geschäftsstelle begleitet und unterstützt werden. Eine besondere Rolle wird im Rahmen dieser Bündnisse der Einbeziehung von lokalen Unternehmen zugeschrieben, d. h. der Kooperation mit der Wirtschaft für die Gestaltung einer familienfreundlichen Arbeitswelt. Dies wurde auch durch die gemeinsame Pressemitteilung der Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Renate Schmidt und dem DIHK-Präsidenten Ludwig Georg Braun unterstrichen. Der DIHK-Präsident kommentierte die Initiierung des Programms:

„Immer mehr Unternehmen realisieren, dass eine familienfreundliche Unternehmenskultur keine Wohltat ist, sondern sich auch betriebswirtschaftlich rechnet. Denn familienfreundliche Maßnahmen führen zu einer höheren Motivation, zu einer niedrigeren Fluktuation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und zu geringeren Fehlzeiten. Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und der internationalen Wettbewerbsbedingungen müssen wir neue Wege gehen, um die Innovationsfähigkeit unserer Wirtschaft zu erhalten. Die lokalen Bündnisse für Familie...sind dabei ein guter Schritt, unserer gesellschaftlichen Verantwortung gerecht zu werden.“<sup>82</sup>

Grundsätzlich lässt sich also unschwer Einvernehmen über Sinn und Zweck einer breiten gesellschaftlichen Kooperation für eine kommunale Familienpolitik erzielen. Bei der Realisierung derartiger Bündnisse im konkreten Beteiligungsprozess vor Ort dürften jedoch differierende Interessen keine Seltenheit sein. Darauf wurde auch in der Diskussion eines weiteren Fachzirkels zum Verfahren der „Familien- und Kinderfreundlichkeitsprüfung“ hingewiesen.<sup>83</sup> Es kann selbstredend nicht davon ausgegangen werden, dass bei den sich beteiligenden Vertreterinnen und Vertretern aus der Bürgerschaft prinzipiell Einigkeit über die Ausgestaltung von Familien- und Kinderfreundlichkeit besteht. Dass es dabei auch um Konflikte mit wirtschaftlichen Interessen von regionalen Investoren gehen kann, liegt auf der Hand. Grundsätzlich wird jedoch deren Bereitschaft zur Mitwirkung bestätigt; insgesamt wird diesbezüglich auf die durch Beteiligungsverfahren erzielbare Transparenz von Interessendifferenzen und diesbezüglichen Aushandlungs- und Entscheidungsprozessen gesetzt. Die Moderation und Gestaltung von Be-

---

80 Vgl. Pressemitteilung des BMFSFJ vom 25.06.03

81 Siehe E&C Newsletter Extra, 7.7.2003 – dort ist eine Ausschreibung für eine Geschäftsstelle für dieses Programm durch das BMFSFJ veröffentlicht.

82 Siehe Pressemitteilung des BMFSFJ vom 25.06.03

83 Vgl. Protokoll zu „Familien- und Kinderfreundlichkeitsprüfung“ 12.10.00, [www.ies.uni-hannover.de](http://www.ies.uni-hannover.de)

teiligungsprozessen erfordert entsprechende Erfahrung und fachliches Wissen; im kommunalen Erfahrungsaustausch wurde diesbezüglich auch die Bedeutung von wissenschaftlicher Begleitung betont, insbesondere wenn es in Partizipationsprojekten darum gehe, eine Balance zwischen den Interessen von Auftraggebern, Praktikerinnen und Praktikern, Kinder und Eltern herzustellen.<sup>84</sup>

In Zeiten knapper öffentlicher Kassen – das braucht hier sicherlich nicht weiter vertieft zu werden – steht oder fällt die Entscheidung für die Umsetzung eines Konzeptes leicht mit der Erörterung der dafür erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen. Nun sind im Rahmen von kinder- und familienfreundlicher Stadtgestaltung viele Maßnahmen denkbar, die einen entsprechenden Einsatz von Ressourcen erfordern würden, vor allem wenn es um die Bereitstellung von finanziellen Leistungen geht. Der Prozess der Konzeptentwicklung zur Kinder- und Familienfreundlichkeitsprüfung als solcher wurde in (fast) allen Modell-Kommunen bzw. in (fast) allen Kommunen, die beispielhaft in der Veröffentlichung aufgeführt werden, ohne den Einsatz zusätzlichen Personals oder zusätzlicher Kosten durchgeführt. Dabei ist zwischen verschiedenen Phasen des Verfahrens zu unterscheiden. Die Einführung und Vorbereitung eines solchen durchaus aufwendigen Verfahrens ist zunächst sicherlich mit einem entsprechenden zeitlichen Mehraufwand von Seiten der Verwaltung verbunden:

„Die Konzeption und Einrichtung setzt in jedem Fall voraus, dass das Verfahrensmodell vorbereitet und erörtert wird. Prüfbereiche sowie Prüfkriterien oder –fragen entwickelt werden, Akteure und gegebenenfalls eine federführende Instanz benannt werden.“<sup>85</sup>

Der damit verbundene Aufwand lasse sich jedoch reduzieren, indem die Kommunen auf anderenorts entwickelte Prüfverfahren zurückgreifen bzw. sich am veröffentlichten Rahmenkonzept orientieren und in dem Prozess auch Erfahrungen und Kooperationen genutzt werden können, die in anderen Handlungsfeldern gemacht worden bzw. entstanden sind. Mittel- und längerfristig ist sogar davon auszugehen, dass durch die Beteiligungseffekte bei der Planung (z. B. Vermeidung von Fehlplanung) und Umsetzung von Maßnahmen (z. B.: mehr Lebensqualität in der Kommune) sowie durch die Erreichung der Ziele (d. h. Kinder- und Familienfreundlichkeit als Standortvorteil) in gewissem Maße Kosten eingespart werden können.

#### *4.4 Instrumente kommunaler Kinder- und Familienpolitik – Einige „good-practice“-Beispiele aus NRW*

Für das Land NRW existiert bislang nichts Vergleichbares wie der hier vorgestellte Bericht aus Baden-Württemberg.<sup>86</sup> Wir wollen im Folgenden einige „good-practice“-Beispiele vorstellen,<sup>87</sup> an

---

84 Vgl. Protokoll zu „Beteiligung von Familien, Kindern und Jugendlichen“ 17.10.00: 6, [www.ies-uni-hannover.de](http://www.ies-uni-hannover.de)

85 Siehe: BMFSFJ (Hrsg.) 2001: 33

86 Im Rahmen dieser Expertise wurde zwar zu vielen Kommunen Kontakt aufgenommen – eine systematische Befragung war in dem knapp bemessenen Zeitraum jedoch nicht möglich.

Hand derer sich unterschiedliche familien- und kinderfreundliche Konzepte und Aktivitäten exemplarisch darstellen lassen. Dabei handelt es sich – bis auf Münster - um Beispiele Kommunen, die sich am Modell-Projekt zur „Familien- und Kinderfreundlichkeitsprüfung“ beteiligt haben. An anderer Stelle werden wir auch auf weitere Kommunen verweisen, die sich derzeit am Frühwarnsystem-Programm des Landes oder an dem vom Land initiierten Familienberichterstattungssystem beteiligen oder die Familienberichte erstellt haben. Wir möchten ausdrücklich betonen, dass es sich hierbei um eine exemplarische Darstellung handelt, der keine flächendeckende Befragung vorausgehen konnte.

#### 4.4.1 Dortmund – „Familienpolitische Leitlinie für die Stadt“

Im September 2002 hat der Rat der Stadt Dortmund eine „Familienpolitische Leitlinie“ verabschiedet; dieser Verabschiedung war ein fast zweijähriger Diskussionsprozess vorausgegangen, an dem Bürgerinnen und Bürger sowie Vertreterinnen und Vertreter aus Politik, Verbänden, Organisationen, Institutionen, Selbsthilfegruppen und Verwaltung beteiligt waren. Anfang 2003 wurde in ähnlicher Zusammensetzung ein „Familienpolitisches Netzwerk“ gegründet, das über Leitprojekte entscheiden und Fragen der praktischen Umsetzung erörtern soll.<sup>88</sup>

Die „Familienpolitische Leitlinie“ betont vor allem das Ziel einer Verbesserung der Zukunftschancen für Kinder und Jugendliche und setzt folgende Schwerpunkte:

1. Verbesserung der Zukunftschancen für Kinder und Jugendliche, d.h. die Erziehungskompetenz der Eltern stärken (Familienbildung)
2. Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Männer und Frauen, insbesondere durch eine familienfreundliche Unternehmenspolitik und durch den weiteren Ausbau verlässlicher Betreuungsangebote für Kinder,
3. Berücksichtigung von Familienfreundlichkeit in den Bereichen Planen und Wohnen sowie der Förderung von Nachbarschaftsinitiativen.

Außerdem wurden im Rahmen eines Workshops „Familie heute: Arbeiten und Leben miteinander verbinden“ die Ergebnisse einer Elternbefragung zum Betreuungsbedarf für Kinder vorgestellt, die laut Aussage der Verwaltung, in die aktuelle Kinder- und Jugendhilfeplanung einfließen sollen.<sup>89</sup>

Einige Aspekte, die die Bedürfnisse der Eltern akzentuieren:

- ▷ Besonders wichtig ist den Eltern: das pädagogische Konzept, flexible Öffnungszeiten, und Wohnungsnähe,

---

87 Wir möchten bewusst von „good-practice-Beispielen“ sprechen, nicht von „best-practice-Beispielen“, nicht zuletzt auch deshalb, weil dies ein entsprechendes Auswahlverfahren voraussetzen würde.

88 Vgl. Familienpolitische Leitlinie für die Stadt Dortmund, in: <http://g2.www.dortmund.de/inahlt/projekte/fam/workshop.htm> – dort finden sich auch andere Dokumente zum Politikfeld Kinder- und Familienfreundlichkeit der Stadt.

89 Vgl. Workshop Familie heute: Arbeiten und Leben miteinander verbinden, Rathaus Dortmund, 22.02.2002 – „Ergebnisse der Elternbefragung zum Betreuungsbedarf für ihre Kinder“, Beitrag von Klaus Kohts, Leiter des Jugendamtes

- ▷ Betreuungsmöglichkeiten werden vor allem ab Ende des 2. Lebensjahres gewünscht; Ausbaubedarf besteht somit verstärkt für unter 3-jährige Kinder,
- ▷ für die 3-6 Jährigen werden qualitativ differenziertere Angebote als notwendig erachtet,
- ▷ der klassische Kindergarten mit Mittagspause entspricht – der Umfrage zu Folge - nicht mehr den Bedürfnissen von Eltern und Kindern,
- ▷ Ganztagsangebote und Blocköffnungszeiten werden favorisiert,
- ▷ auch hinsichtlich der Schulkinder wird für einen Ausbau der Ganztagsbetreuung votiert.<sup>90</sup>

#### 4.4.2 Frechen

An der modellhaften Erprobung des Rahmenkonzeptes „Familien- und Kinderfreundlichkeit“ in der Kommune beteiligte sich auch die im Umland von Köln (an der Stadtgrenze) liegende Stadt Frechen (48.000 Einwohner). In diesem Erprobungsprozess wurden vier Projektmodule entwickelt und nun umgesetzt werden sollen.<sup>91</sup>

- a) es wurde eine Kinder- und Familienfreundlichkeitsprüfung für die Planung eines Neubaugebietes konzipiert, die an Hand eines konkreten Bebauungsplanes umgesetzt werden soll,
- b) es wurde ein familien- und kinderfreundliches Belegungskonzept für öffentlich geförderte Wohnungen in einem „Stadtteil mit Erneuerungsbedarf“ erarbeitet, das unter Beteiligung der Mieterinnen und Mieter eine Umgestaltung des Wohnumfeldes vorsieht, wobei insbesondere Nachbarschaftshilfe- und Selbsthilfestrukturen gefördert werden sollen,
- c) erprobt werden Beteiligungskonzepte für Kinder- und Jugendliche (z. B. die Durchführung eines Kinder- und Jugendforums im Internet),
- d) geplant war zudem eine Verwaltungsumfrage zu Beteiligungsprojekten sowie zur Familien- und Kinderfreundlichkeit.<sup>92</sup>

Grundsätzlich entspricht es der Konzeption der Modellvorhaben, ein Bündel von Maßnahmen vorzusehen, die ineinander greifen und die eine Orientierung des gesamten Verwaltungshandelns sowie der Politik an Kinder- und Familienfreundlichkeit signalisieren.<sup>93</sup> Als besonders beispielhaft soll hier die Entwicklung von familien- und kinderfreundlichen Kriterien für die Planung eines Neubaugebietes hervorgehoben werden, die die Bauweise, die Siedlungsstruktur, die Gestaltung des Wohnquartiers sowie des öffentlichen Raums, die Regelung des Verkehrs, die Ausstattung mit Infrastruktur und Dienstleistungen, die Ansiedlung von Gewerbe und die Entwicklung von neuen Beteiligungsformen betreffen. Es handelt sich dabei um ein Konzept, das von einer fachbereichsübergreifenden, interdisziplinären Projektgruppe ent-

---

90 Vgl. ebd., Anhang

91 Vgl. Stadt Frechen: Modellprojekt zur Umsetzung der Rahmenkonzeption: „Familien- und Kinderfreundlichkeit in der Kommune“, Abschlussbericht, in: [www.stadt-frechen.de](http://www.stadt-frechen.de)

92 Konnte wegen Personalmangels nicht umgesetzt werden. Vgl. Stadt Frechen: Modellprojekt..., S. 4

93 Vgl. Stadt Frechen: Modellprojekt ...

wickelt, von einer Lenkungsgruppe begleitet und in einem Workshop diskutiert wurde; inhaltlich könnte es sicherlich für vergleichbare kommunale Vorhaben als Anregung dienen.

Die entscheidende Frage ist allerdings, ob der Transfer in die Umsetzungsphase gelingt. Diesbezüglich lässt sich allerdings im Abschlussbericht des Modellprojektes eine gewisse Skepsis nicht überhören:

„Es sind neue Arbeitsmethoden und Formen der Zusammenarbeit erprobt worden, die zu einer fruchtbaren interdisziplinären und fachbereichsübergreifenden Zusammenarbeit geführt haben. Einige Arbeitsergebnisse müssen sich noch in der Praxis bewähren (Kriterienkatalog, Kinder- und Jugendhomepage), andere den Praxis-Langzeittest bestehen.“<sup>94</sup>

#### 4.4.3 Essen – „Großstadt für Kinder“

Essen verfolgt seit etwa 15 Jahren das Projekt „Großstadt für Kinder“<sup>95</sup> und kann sich dabei auf eine Aktionsgemeinschaft stützen, die aus einem breit angelegten Bündnis zur Förderung von Kinder- und Familienfreundlichkeit besteht. Daran beteiligt sind unter anderem folgende lokale Akteure: der ADAC, der Verein „Mehr Platz für Kinder“, die Programmkommission „Essen – Großstadt für Kinder“, der Lions Club Ludgerus, die Essener Wirtschaftsförderungsgesellschaft, der Rat der Stadt und die Stadtverwaltung. Das Spektrum der Initiativen, die von diesem Aktionsbündnis ins Leben gerufen wurden ist breit und vielfältig und beinhaltet sicherlich viele Maßnahmen, die auch in anderen Kommunen realisiert wurden. Dennoch seien sie exemplarisch aufgeführt, um den Charakter der Maßnahmen zu umreißen: Initiativen für Tempo-30-Zonen, später Tempo-10-Straßen, Kinderwegesystem, kinderfreundliche Straßenraumplanung, Programm „Kind im Straßenverkehr“, freie Fahrt in öffentlichen Verkehrsmitteln, Spielplatzinitiativen und Kinderplatzpatenschaften, Kindermitwirkung bei der Spielflächengestaltung, Schülerbefragungen (zu Schul- und Freizeitwegen), kinderfreundliche Gestaltung von Schulgebäuden und Schulhöfen, örtliche Karawane für mehr Kinderfreundlichkeit.

Essen hat zudem einen Kinderbeauftragten und ein Kinderbüro und erstellt in regelmäßigen Abständen einen Kinderbericht. Was die Stadt darüber hinaus auszeichnet ist ihre Mitgliedschaft im internationalen Netzwerk der „Cities of tomorrow“ der Bertelsmann-Stiftung (seit 1988), wo sie in der Arbeitsgruppe „Kinder und Jugend“ mitwirkt. In diesem Zusammenhang wurde – in Anlehnung an das von der Bertelsmann-Stiftung geförderte Gesamtprogramm der „Cities of tomorrow“ ein Strategieplan zur Förderung der Kinder- und Familienfreundlichkeit“ entwickelt. Dieses Konzept ist also Teil des strategischen Leitbildes der Stadt, das mit Hilfe eines spezifischen Steuerungssystems (AmtsSteuerungssystem) umgesetzt werden soll.<sup>96</sup> Neben

---

94 Siehe: ebd., S. 15. Laut einer Auskunft der Stadtverwaltung befindet sich das Projekt zurzeit noch in der Planungsphase. Ferner ist die Gefahr, dass letztendlich konkurrierende Interessen der Investoren die Realisierung des Konzeptes beeinträchtigen könnten, nicht auszuschließen. Das Jugend-Forum im Internet findet wohl nicht den gewünschten Anklang: [www.jufo.stadt-frechen.de](http://www.jufo.stadt-frechen.de)

95 Vgl. 10 Jahre Essen: „Essen – Großstadt für Kinder“

96 Vgl. dazu auch: Netzwerk: Kommunen der Zukunft

der interkulturellen Orientierung sowie der Förderung von Arbeit und Beschäftigung wurden damit die Kinder- und Familienfreundlichkeit zum strategischen Ziel der Stadtpolitik erklärt. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage der Lebensqualität für Kinder und Familien, die anhand folgender Indikatoren realisiert werden soll:

- ▷ Mobilität und Sicherheit von Kindern
- ▷ Gesundheitszustand von Kindern
- ▷ soziale Bedingungen der Familien
- ▷ Freiräume für Partnerschaften
- ▷ gute Spielmöglichkeiten im Umfeld
- ▷ Kindgerechte Lernbedingungen in Schule und Kindergarten
- ▷ Partizipationsmöglichkeiten.<sup>97</sup>

Kennzeichnend für dieses Konzept ist die Betonung der strategischen Bedeutung von Kindern und Jugendlichen für eine zukunftsfähige Stadt und die Einbindung des so entwickelten Leitbildes in ihr „strategisches Management“.

#### 4.4.4 Köln – Befragung von Familien, Leitlinien für familien- und kinderfreundliche Handlungsfelder

Die Stadt Köln – ebenfalls am Modellprojekt „Kinder- und Familienfreundlichkeit in der Kommune“ beteiligt – hat ihre Leitlinien für eine nachhaltige Familienpolitik auf der Basis mehrerer Befragungen – entwickelt:

1. einer verwaltungsinternen Befragung (zu „Familien- und Kinderfreundlichkeit“),
2. einer Elternbefragung 2001 (in zwei Stadtbezirken),
3. einer „Leben in Köln“-Umfrage 2001 (kommunaler Mikrozensus),
4. zweier Familienforen (Eltern schulpflichtiger Kinder).<sup>98</sup>

Ein Vergleich der verschiedenen Befragungen brachte bezüglich der Situations- und Bedarfsanalyse weitgehend übereinstimmende Resultate, die in die Formulierung der Leitlinien der Stadt für familien- und kinderfreundliche Handlungsfelder eingeflossen sind. Diese sollen zukünftig im Sinne einer „nachhaltigen Familienpolitik“ durch ein dauerhaftes Monitoring beobachtet werden, d.h. durch regelmäßig wiederkehrende Befragungen von Eltern sollen die Wirkungen realisierter Maßnahmen überprüft und auf diese Weise auch hinsichtlich ihrer Qualität evaluiert werden. Die zentralen Handlungsfelder lassen sich jeweils durch ein eingängiges Motto in ihrer Zielsetzung beschreiben:

1. Öffentliches Kinderbetreuungsangebot (für Grundschulkindern und unter 3-Jährige) verbessern!
2. Mehr Sauberkeit und Qualität auf den Spielplätzen und Grünflächen!
3. Öffentlichen Raum für Kinder zurückerobern!
4. Freizeitangebote und ÖPNV: intelligente Preissysteme entwickeln!
5. Dienstleistungen im Wohnumfeld: familien- und kindgerechter einrichten!

---

97 Vgl. dazu Beschlussvorschlag für den Jugendhilfeausschuss der Stadt vom 9.1.1999

98 Vgl. Stadt Köln 2003

6. Große, kindgerechte, bezahlbare Wohnungen anbieten!
7. „Kinderfreundliches Klima“ ist eines der gesellschaftlich relevantesten Zukunftsprobleme überhaupt!

#### 4.4.5 Münster – Netzwerk „Familien stärken“

Münster hat schon seit längerem ein Amt für Kinder, Jugendliche und Familien, ein Kinderbüro und seit neuerem ist auch ein Familienbüro konzipiert.<sup>99</sup> Aktuell wurde des weiteren ein Konzept für ein „Netzwerk: Familien stärken“ von der Verwaltung vorgelegt, das eine breite Kooperation mit Netzwerk-Partnern vorsieht. Die Zielsetzung ist dabei eine doppelte:

- a) Unterstützung der Eltern in ihrer alltäglichen Erziehungskompetenz,
- b) Interessen von Eltern öffentlicher zu machen und zu vertreten.<sup>100</sup>

Mit der Initiative des Netzwerkes sollen Informationen zu kindlicher Entwicklung, Erziehung und Gesundheit mit einem niedrighschwelligem Konzept an Eltern, Großeltern, Tageseltern sowie Personen, die mit Kindern und Jugendlichen zusammen leben oder mit ihnen in ihrem Berufs- oder Privatleben in engem Kontakt stehen, herangetragen werden. Ein kinder- und familienfreundliches Klima erfordere – so ein tragender Gedanke der Initiative - nicht nur eine ausreichende Infrastruktur von Bildungs-, Beratungs- und Betreuungsangeboten, sondern auch insgesamt eine offenerere „Atmosphäre der Öffentlichkeit“ gegenüber Eltern. In das Netzwerk sollen verwaltungsinterne Arbeitsgruppen (nach § 78 KJHG) und das initiiierende Amt, Beratungsstellen, Bildungswerke, Familienverbände, Frauenbüro und Frauenverbände, Jugendeinrichtungen und Jugendverbände, Kirchengemeinden, Wohlfahrtsverbände, Kindertagesstätten und Schulen, der Stadtelternrat und politische Gremien eingebunden werden.

#### 4.5 Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

Kommunale Familienpolitik als ämterübergreifende Querschnittspolitik ist als Bestandteil zukunftsfähiger regionaler und kommunaler Entwicklungsstrategien, auch im Sinne von Sozialverträglichkeit zu betrachten, wobei ihr folgende nachhaltigen Zielsetzungen zugeschrieben werden können:

- ▷ Sicherung der Einwohnerbasis (demographische Entwicklung und Wanderung),
- ▷ sozialer Ausgleich und Verteilungsgerechtigkeit (Armutsprävention, Integration, Zugang zu Erwerbsarbeit),
- ▷ Sicherung der Entwicklungs- und Funktionsfähigkeit der Gesellschaft (Entwicklung von Qualifikationen, soziale Kompetenzen, ehrenamtliches Engagement, Kontakt- und Hilfenetze).<sup>101</sup>

---

<sup>99</sup> Vgl. Stadt Münster 2002

<sup>100</sup> Vgl. Stadt Münster: Netzwerk: Familien stärken – Ideenskizze.

<sup>101</sup> Vgl. BMFSFuJ (Hrsg.) 2002: 36

In diesem Sinne ist kommunale Kinder- und Familienpolitik auch im Zusammenhang mit einer generellen Neuorientierung kommunaler Politikgestaltung zu sehen, die ihren Ausdruck in folgenden Merkmalen findet:

- ▷ zukunftsorientiertes Denken und Handeln (Nachhaltigkeitsdebatte),
- ▷ Orientierung an strategischem Management (zielgerichtete Steuerung),
- ▷ Verwaltungsmodernisierung (interne Umstrukturierung, Kooperationen, Vernetzung),
- ▷ Förderung von Bürgerbeteiligung und -engagement (in Planung und Umsetzung),
- ▷ Einbeziehung von lokalen Bündnissen und Netzwerken.

Im Kontext der neueren Diskussionen um Familien- und Kinderfreundlichkeit der Städte werden vor allem folgende politische Leitlinien formuliert:

- ▷ Vorhandensein von Lebens- und Entfaltungsräumen für Kinder und Familien (räumlich und kulturell erlebnisorientiert und anregend),
- ▷ Erleichterung der Entscheidung für ein Leben mit Kindern (familienfreundliche Wohnbedingungen, Infrastruktur und familienfreundliches Klima),
- ▷ Entlastung von „strukturellen Rücksichtslosigkeiten“ (bewusste Wahrnehmung und Abbau – sowohl räumlicher als auch sozialer Rücksichtslosigkeiten gegen Familien),<sup>102</sup>
- ▷ Hilfen in Notlagen (Notlagen frühzeitig erkennen, Unterstützung sozialschwacher Familien),
- ▷ Stärkung der Leistungsfähigkeit von Familien und ihrer Netzwerke (Ermutigung, Anteilnahme, Beratung, Förderung von Selbsthilfestrukturen),
- ▷ Stärkung der Leistungsfähigkeit der weiteren sozialen Netze (Stärkung, Erleichterung, Förderung von Austauschbeziehungen).<sup>103</sup>

#### 4.5.1 Sofortmaßnahmen

Kommunale Familienpolitik wird nur dann eine reale gestalterische Wirkungskraft entfalten, wenn die entsprechenden strukturellen Voraussetzungen in Verwaltung und Politik geschaffen werden, d.h. es müssen entsprechende Zuständigkeiten geschaffen und Steuerungsmechanismen etabliert werden.

Als strukturelle Voraussetzungen sind neue Kooperationsformen in den Verwaltungen anzusehen, die sie zur ämterübergreifenden Kooperation und zur Umsetzung von Querschnittsaufgaben befähigen. Gleichzeitig sind neue externe Kooperationsformen zu entwickeln, in die alle lokalen Akteure und Netzwerke eingebunden werden, die an Mitgestaltung von Familienpolitik ein originäres Interesse haben.

---

102 Vgl. BMFSFuJ (Hrsg.) 2002: 39ff. Der Begriff der „strukturellen Rücksichtslosigkeit“ gegenüber Familien wurde von F. X. Kaufmann geprägt und hat Eingang in den Fünften Familienbericht der Bundesregierung gefunden. Er meint zum einen räumliche Aspekte wie familiengerechte auch familienphasenspezifische Wohnbedingungen, wohnungsnaher Versorgung mit Arbeits- und Ausbildungsplätzen, Dienstleistungsangeboten und sozialer Infrastruktur; zum anderen bezieht sich dieser Begriff auf soziale Dimensionen wie Berücksichtigung der Belange von familialen Netzen in der Arbeitswelt und bei Planungen, Maßnahmen und Angeboten der Kommunen.

103 Vgl. ebd.

Wie die bisherige Erfahrung zeigt, setzt die Etablierung und Umsetzung eines strategischen Ziels – d. h. die Realisierung von Kinder- und Familienfreundlichkeit – eine konkrete Abfolge von Steuerungsmechanismen voraus:

- ▷ die Formulierung eines familien- und kinderfreundlichen Leitbildes,
- ▷ die Orientierung der kommunalen Planung und Umsetzung von Maßnahmen an diesem strategischen Leitbild,
- ▷ eine entsprechende Sozial- bzw. Kinder- und Familienberichterstattung sowie die Beteiligung eines breiten Spektrums (lokale Netzwerke) an der Gestaltung von Stadt als Lebenswelt von Kindern und Familien.

Konzeptionell gilt es dabei, die regionalen Differenzierungen – entsprechend der von uns vorgestellten siedlungsräumlichen Typologie – zu beachten und neben den lebenslagen-spezifischen Belangen insbesondere auch die Familienphasen mit ihren unterschiedlichen Bedarfen zu berücksichtigen.

#### *4.5.2 Perspektivmaßnahmen*

Als Erfolgsindikator einer kinder- und familienfreundlichen Politik ist die Steigerung von Lebensqualität für Familien als Netzwerke zu betrachten. Die Sicherung der Attraktivität des kommunalen Lebensstandorts sollte als wirkungsvolle Form der Wirtschaftsförderung, Entwicklungsplanung und nachhaltiger Strukturpolitik betrachtet werden.

## Kapitel 5: Aktivierende Familienpolitik

### *5.1 Selbsthilfe, Ehrenamt und bürgerschaftliches Engagement*

Selbsthilfegruppen und ehrenamtlich Engagierte sind unverzichtbare Akteure im Sozialstaat. Sie betreuen Kranke, Kinder und Jugendliche in Einrichtungen, kümmern sich um pflegebedürftige, behinderte, arbeits- oder obdachlose Menschen, geben Halt, Lebenshilfe, stabilisieren seelisch. Sie springen dort in die Bresche, wo der Sozialstaat nicht allen Bedürfnissen nachkommen kann oder will, wo nicht bedarfsdeckend gearbeitet werden kann, wo schlicht das Geld für eine bessere Versorgung fehlt. Sie verschaffen der verregelten Leistungserbringung ein mitmenschliches Antlitz. Tausende und abertausende von Freizeitstunden werden tagtäglich in Deutschland eingesetzt für die Hilfe anderer. Experten, die die Begabung besitzen, dieses Potenzial in Arbeitszeiten nach Tariflöhnen in Euro und Cent auszurechnen, kommen auf astronomische Personalkostensummen, wollte man etwa alle diese Leistungen durch Festangestellte erbringen. Insofern ist auch vor dem Hintergrund der Lage öffentlicher Haushalte der Gedanke nachvollziehbar, Menschen in ihrem Umfeld sozial und familienpolitisch wichtige Aufgaben (wieder) zu übertragen, eine Hoffnung, die sich durchaus mit einem grundsätzlich zu bejahenden Demokratieverständnis nach mehr bürgerschaftlichem Einfluss auf ihr Lebensumfeld verbinden lässt. Kann der Sozialstaat dieses immense Potenzial nicht besser nutzen? Die Antwort muss aus unserer Sicht skeptischer ausfallen, als es die familienpolitische Hoffnung nährt.

Viele, die über Sozialreformen nachdenken, setzen auf eine stärkere Beteiligung der Menschen, auf mitmenschliche Solidarität. Allen anderen Politikfeldern voran bezieht sich diese Hoffnung auf die Familienpolitik. Eigeninitiative und Selbsthilfe sind dabei nicht verschwunden, sie sind nur nicht so steuer- und planbar, wie es sozialpolitisch gewollt ist. Ja, mitunter sind Selbsthilfeinitiativen nachgerade unbequem, sind Kritiker des Systems und seiner Fehlfunktionen. Viele, vielleicht die allermeisten Selbsthilfegruppen sind entstanden, gerade weil sie Defizite im System vorfanden oder sich im System niemand um sie kümmerte. Darin kommt auch zum Ausdruck, dass sich Interessen auch außerhalb staatlicher Organisation selbst organisieren, sobald sie sich innerhalb einer Gruppe homogenisieren lassen. Stellvertreterorganisationen und Umwege über andere, öffentliche oder professionelle Akteure sind insofern nicht unbedingt im Interesse der noch sprachlosen Gruppe, sie wollen ihre Interessen selbst in die Hand zu nehmen und durchzusetzen.

Wo und wie Selbsthilfe und Betroffeneninitiativen auch immer stattfinden mögen, ob in Wochenkreisen, in Kirchengemeinden oder in Räumlichkeiten der Volkshochschule – sie sind einerseits Akteure bewusst außerhalb des Systems, benötigen andererseits aber auch immer Hilfe und Anerkennung von (systemimmanenten) Profis. Schließlich geht es nicht nur um die gegenseitige Hilfe nach innen oder die Vertretung von Gruppeninteressen gegenüber dem Äu-

ßeren, sondern auch immer um die Überwindung von Sprachlosigkeit, Isolation und Anonymität.

Verglichen mit dem Engagement etwa im Gesundheitswesen oder an anderen Stellen im Sozialstaat ist *familienbezogene* Selbsthilfe und ehrenamtliches Engagement bescheidener, zumindest unauffälliger. Hieran wird noch einmal die Privatheit familialer Leistungen deutlich. Ehrenamt ist in seiner Motivation, zeitlich, räumlich wie auch in der Art und Weise nicht steuerbar und nicht planbar. Ehrenamtliche engagieren sich, aber nach ihren Regeln, ihren Möglichkeiten und ihren Zielvorstellungen. Nur wenige lassen sich in Dienstpläne einspannen, ganz gleich ob die der Kommunalverwaltung oder die von Trägern sozialer Dienstleistungen. Ehrenamt ist zudem Laienarbeit. Viele Ehrenamtliche engagieren sich in einem bestimmten Bereich, weil sie dort Lebenserfahrungen gesammelt haben. Diese weiterzugeben, ist enorm wichtig. Aber Ehrenamt kann die professionelle Distanz, die soziale Dienstleistungen brauchen, nicht in dem Maße aufbringen. Oder um es anders zu formulieren: Die Stärke des Ehrenamtes liegt dort, wo die Profis Schwächen haben – auf der empathischen Seite sozialer Berufe. Und umgekehrt.

Somit täten Familienpolitik und kommunale Verwaltung gut daran, sensibel mit diesem Potenzial umzugehen. Alle Phantasien von einem preiswerten, sensiblen und flexiblen Sozialdienstleistungsmarkt mit vielen freiwilligen Kräften, die von wenigen hochqualifizierten Fachkräften angeleitet werden, sind nicht alltagstauglich. Sicher muss man dies auch stärken. Ob dies mit Urkunden und öffentlichen Preisverleihungen in jedem Einzelfall hinreichend getan ist, sei dahin gestellt. Jeder Träger – ob öffentlich, kirchlich, freigemeinnützig oder privat – und jeder der in diesem arbeitenden professionellen Akteure hat sich die Frage zu stellen, ob die besten Formen des Umgangs mit sich selbstorganisierender Hilfe im Sinne der Menschen, auf die sie sich bezieht, bereits gefunden worden sind.

## 5.2 Zielsetzungen, -richtungen und Probleme der Aktivierung bürgerschaftlichen Engagements

Innerhalb welchen Grenzen gelingt eine Steigerung bürgerschaftlichen Engagements? In welcher Hinsicht sollen Bürgerinnen und Bürger lokal aktiviert werden? Hierzu gilt es zunächst einmal, den Begriff der Aktivierung genauer zu betrachten. Unserer Beobachtung nach herrschen vier strategische Denkrichtungen vor:

- ▷ Aktivierung in der Kompensation eigenfamiliärer Bewältigungsprobleme  
(*intrafamiliäre informelle Hilfen*)
- ▷ Aktivierung in der Kompensation fremdfamiliärer Bewältigungsprobleme  
(*extrafamiliäre Hilfen*)
- ▷ Aktivierung in der Kompensation kommunaler Bewältigungsprobleme  
(*interfamiliäre Initiativen*)
- ▷ Aktivierung in der Mitgestaltung lokaler Sozialräume  
(*suprafamiliäre Initiativen, Bürger(innen)beteiligung*)

Informelle Netzwerke zur Unterstützung von Familienarbeit lassen sich aller Erfahrung nach nicht öffentlich fördern. Einzig im Rahmen kleinräumiger, quartiersbezogener Sozialarbeit lassen sich in günstigen Fällen Vor-Ort-Strukturen aktivieren, oder besser gesagt, im Sinne eines Fallmanagements zielgerichtet „einplanen“.

Im zweiten Fall können sich Familien und Helfer finden und arrangieren, das Finden und Arrangieren kann aber nur dann als eine – sozialarbeiterisch oder von anderen Professionellen (etwa Schulen oder Pflege- und Komplementärdienste) von außen geleitete – Unterstützungsleistung gelingen, wenn das Laien-Profi-Verhältnis geklärt ist.<sup>104</sup>

Dort, wo Engagierte sich jenseits der Einzelfamilie zur Lösung eines Engpasses oder einer Lücke zusammentun, entlasten sie die Kommune. Dies geschieht regelmäßig in Form von Elterninitiativen zur gegenseitigen Hilfe bei speziellen Fragen (etwa bei Kindern mit Sprach- und Entwicklungsstörungen) bis hin zu Elternvereinen als Träger von Betreuungsgruppen und Einrichtungen. Dieses Engagement bedarf der kommunalen und Landesförderung, damit die Initiativen sehen, dass sie nicht in einer Lückenbüßerfunktion gesehen werden, sondern ihr Engagement willkommen ist, sie ernst genommen und unterstützt werden. Erzwingen kann man derartiges jedoch ebenfalls nicht, langfristig stabile Initiativen brauchen eine breitere Verankerung in der Bevölkerung und lassen sich nicht herstellen.

Was schließlich die letzte Richtung betrifft, so verbinden sich konkrete Vorschläge mit denen in den Kapiteln 2.3 und 2.4. Eine Reihe der für diese Expertise gesichteten Praxisbeispielen in Nordrhein-Westfalen und in Baden-Württemberg zeigen, dass eine steigende Unzufriedenheit mit den Quartiers-/Stadtteilbedingungen auch in einer stärkeren Bereitschaft zur Mitarbeit und zum Engagement für den Stadtteil, also für sich und andere, resultieren kann. Die „Kunst“ liegt „nur“ darin, geeignete Äußerungsformen des Engagements anzubieten oder zuzulassen.

Drei besonders beachtenswerte Aspekte verbinden sich damit: (1) Kommunale Mandatsträger/innen müssen nicht nur rhetorisch, sondern auch finanziell zu einer Kompetenzabtretung bereit sein. Eine Ratsbefragung in der Stadt Arnsberg<sup>105</sup> zeigt aber, dass diese Bereitschaft durchaus vorhanden ist, wenn sich die Kompetenzen auf öffentliche Einrichtungen (Schulen) oder Stadtteile verlagern sollen. Geringer ist die Zustimmung, wenn es sich auf Vereine und Initiativen bezieht. (2) Quartiersentwicklung und strategische Sozialraumplanung sind typische Modernisierungsprojekte, in denen Aktivierungs- und Beteiligungskonzepte ineinander verschmelzen. Während Beteiligungsprojekte aus der Praxis heraus hinreichend „methodisch“ erarbeitet sind, liegen für die Aktivierung bürgerschaftlichen Engagements vergleichbare Konzepte nicht in dem Maße vor. Dieses Defizit muss Kommunen aber nicht abhalten, sondern nur mit dem Bewusstsein ausstatten, dass man nicht von Aktivierung sprechen sollte, wo man eigentlich Beteiligung meint. (3) Es ist bekannt, dass bürgerschaftliches Engagement hoch mit Bildungs- und Einkommensniveaus korreliert. Dies stellt die Praxis in Bezug auf sozialstruk-

---

104 Vgl. dazu ausführlicher Dietz 1999b

105 Netzwerk: Kommunen der Zukunft 2002a: 5f.

turell schwache Quartiere und Stadtteile immer wieder vor Probleme. Bogumil <sup>106</sup> formuliert dies ebenfalls skeptisch: „Ist die öffentliche Infrastruktur in diesen Stadtteilen zumeist bereits sehr bescheiden, weil sie häufig über eine schlechte politische Lobby im Rat verfügen, werden auch noch weniger kollektive Güter durch Bürgerschaftliches Engagement in diesen Stadtteilen produziert. Die Engagementförderung in diesen Stadtteilen erweist sich häufig als langwierig und ressourcenintensiv.“ Es besteht also die Gefahr, dass Engagementförderung und Bürger-(innen)beteiligung gerade dort ausbleibt, wo sie besonders dringlich wäre *und besonders erfolgreich sein könnte*.

Was macht also eine Kommune, wenn sie „kein Geld und keine Bürger mehr hat“ (so der Verwaltungswissenschaftler Hermann Hill <sup>107</sup>)? Unserer Beobachtung nach ist in den letzten Jahren/Jahrzehnten die Zahl der Elterninitiativen zur Förderung und Betreuung von Kindern im Vorschulalter stark gestiegen. Am anderen Ende familialer Lebensphasen gelingt es in Einzelfällen immer wieder, Ehrenamtliche in die stationäre Betreuung Älterer und Pflegebedürftiger einzubeziehen, und dies obwohl die Hemmschwellen und Zugangsbarrieren hier enorm hoch sind. All dies mag als Hinweis genommen werden, dass es aktivierte Bürgerinnen und Bürger gibt.

Gerade die Altersgruppe des dritten Lebensabschnitts, also die so genannten „fitten Alten“ in der Phase unmittelbar nach ihrem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben, ist dazu besonders in den Blick zu nehmen. Das Potenzial, das diese Menschen mitbringen, findet unseres Erachtens immer noch viel zu wenig Beachtung. Spätestens in der Frage, wie diese zahlenmäßig stark steigende Altersgruppe den eigenen Ruhestand bewältigt, liegt eine Aufforderung zu Programmen und Projekten, in dessen Rahmen diese ihr Know-how anderen zur Verfügung stellen können. Zu bedenken ist dabei allerdings, dass das Land hier wiederum gefragt ist, die Kommunen in die Lage zu versetzen, derlei Initiativen aus dem Inneren heraus entstehen zu lassen. Damit soll auch betont werden, dass unserer Ansicht nach diese vierte Richtung die einzige ist, welche kommunalerseits initiiert werden kann.

### 5.3 Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

Wir schlagen vor, scharf zu trennen zwischen individuell ausgerichtetem Engagement und gemeinschaftlich ausgerichtetem Engagement. Individuell ausgerichtetes Engagement (intra-, extra- und interfamiliäre Hilfen) lassen sich kommunal nicht planen oder aktivieren, auch nicht mit Preisen und anderen Individualförderungen. Die diesbezüglichen Motivationen sind (erfreulicherweise) zu heterogen und in der Regel zu intrinsisch, als dass man sie öffentlicherseits „richtig“ anspräche. Anders das gemeinschaftlich ausgerichtete Engagement. Sowohl Engagement für ein Quartier/einen Stadtteil wie auch Beteiligung setzt ein hohes Maß an Identifikation

---

106 In: ebd.: 10

107 Hermann Hill (o.J.): Das nächste Jahrhundert – Ein Jahrhundert der Kommunen. Internet-Dokument: [www.dhvspeyer.de/lst/hill/adenaue.htm](http://www.dhvspeyer.de/lst/hill/adenaue.htm)

mit dem *Beteiligungsraum* und/oder dem *Beteiligungsziel* voraus. Hier ist *methodisch* anzusetzen. Gefördert werden kann dies aber nicht, zumindest nicht kurzfristig.

In der Literatur häufen sich kritische Expertenmeinungen, die besagen, dass die so genannten „*best-practice*“-Darstellungen, die aus der Unternehmensberatung übernommene „Methode“ der „Lokomotiv-Funktion“, vorübergehend eine gewisse modische Existenzberechtigung hatten, aber irgendwann auch daran gedacht werden müsse, wie man aus „*best-practice*“ „*normal-practice*“ macht. Wir können dem nur zustimmen. Erfolgreiche Praxisbeispiele – und seien sie auch noch so gut, was bei genauerer Betrachtung oft genug nicht der Fall ist – sind in der Regel nicht kopierbar, weil die eigenen Bedingungen dem nicht entsprechen. Und sie stoßen häufig auf Ablehnung, weil sie oft nur als Werbe- oder Modellmittelbeschaffungsinstrument dienen. Die Orientierung an allem, was mittlerweile als *best practice* gilt, kann in den Gremien und Verwaltungen vor Ort ermüden, desorientieren, ja sogar demotivieren. Wichtiger ist uns an dieser Stelle, konkrete Instrumente zu diskutieren.

Zu unterscheiden ist die *strukturelle Förderung* und die *flankierende Förderung* bürgerschaftlichen Engagements. Zur ersten gehören die „harten“ Maßnahmen, die Geld kosten: Initiativen-, Stadtteil- oder Projektbudgets, Bürger/innenforen und Planungszellen, Einzelprojektbezogene Beteiligung bis hin zu Stadtteilbeiräten, Bürger-für-Bürger-Büros und Kinder- und Jugendausschüssen mit eigenem Jahresetat. Diese Maßnahmen sind erprobt und funktionieren unter bestimmten Voraussetzungen.

Zur zweiten Förderungsart gehört das, was man Anerkennungskultur nennt, aber auch eine deutlich verbesserte Informations- und Beratungspolitik für Bürger/innen, die sich engagieren wollen, aber nicht wissen, wie und wo.

### 5.3.1 Sofortmaßnahmen

Erneut stellt sich die Forderung nach einer nachhaltigen Verbesserung der Rahmenbedingungen, um die finanziellen Spielräume für Beteiligung und bürgerschaftliches Engagement herzustellen. Gegenwärtig ist der Punkt noch nicht erreicht, in welchem sich die Kommunen – sprich Politik und Verwaltung – „leichten Herzens“ von Verantwortung trennen können. Dies passiert auf Seiten der Politik bislang nur unter der Aussicht auf Haushaltsentlastung, auf Seiten der Verwaltung wird es wiederum mit Blick auf den Verlust fachlicher Alleinzuständigkeit und Lenkungskontrolle argwöhnisch gesehen. Man darf auch Irrationalitäten nicht unterschätzen; so ergab zum Beispiel eine Umfrage in einer Kommunalverwaltung, dass man dort um den Erhalt von Arbeitsplätzen (!) fürchtete, je mehr Handlungsautonomie an Bürger/innen, Stadtteile und Institutionen abgegeben würde. Derlei zeigt, dass in der Vergangenheit der zweite vor dem ersten Schritt gemacht wurde. Noch vor einer Ausweitung bürgerschaftlicher Mitgestaltung und Mitbestimmung müssen die Gremien und Verwaltungen sich selbst darauf vorbereiten. Angesichts des „*best-practice*“-Zwangs zu schnellen Resultaten ist dies bislang untergegangen.

Vor der Direktgestaltung steht also die Umgestaltung von kommunaler Verwaltung. Um Egoismen und Eifersüchtigkeiten nicht aufkommen zu lassen, muss sie sich zuerst von einer

verwaltenden zu einer planenden Verwaltung entwickeln. Die planende Verwaltung ist Transferstelle und Katalysatorin jeglicher Prozesse von der Idee zur konkreten Lebensumfeldveränderung. Sie ist es auch, die am Ende des aktuellen Transformationsprozesses von einer Obrigkeitsbürokratie zur neugesteuerten Wettbewerbskommune als Modernisierungsgewinnerin dastehen wird. Sie gilt es zu fördern und in die Lage zu versetzen, bürgerschaftliches Mitgestalten strategisch zu entwickeln, fachlich zu flankieren und zu moderieren. Dies erfordert Zeit und einen gewissen Know-how-Zuwachs. Das Land kann dabei helfen, in dem es kommunale und interkommunale *Personalentwicklung* in diese Richtung konsequent vorantreibt.

Hier hinein gehört auch das „Belohnen“ von Verwaltungen, die ein entsprechendes strategisches Entwicklungskonzept mit starker Bürger(innen)beteiligung umsetzen. Ziel kann es unter anderem sein, Personal- und/oder Fortbildungskosten für „*Verwaltungslotsen*“ oder Projektmanager/innen zu übernehmen. Aufgabe von Verwaltungslotsen wäre es, sowohl Hilfe suchende Familien wie auch engagementbereite Bürger/innen zu beraten und in der Verwirklichung ihrer Idee durch die städtischen Verwaltungsstellen zu führen beziehungsweise sie mit Trägern oder anderen Bürger/innen zusammen zu bringen. Verwaltungslotsen könnten zugleich bei der Mittelbeschaffung helfen und die Lösung von Qualitätsfragen sowie die Ergebnisevaluation und –dokumentation besorgen. Sie wären zugleich die Schnittstelle einer in der Familienpolitik unabdingbaren Querschnittsplanung. Verwaltungslotsen sind in vielen Verwaltungen bereits vorzufinden, bisher aber häufig als eine andere Art personifizierter Telefonzentrale oder ausschließlich eingesetzt im Rahmen von Wirtschaftsförderung/Unternehmensgründung.<sup>108</sup>

Auf Bürger/innenseite geht es ebenfalls um einen Wandel im Selbstverständnis. Nur wird man diesen nicht auf dem Wege von „Bürger/innenfortbildung“ erreichen. Generell geht es im Prinzip weniger um die individuelle Engagementförderung, sondern um die Förderung von Initiativen und das Beseitigen von Blockaden (Aufgabe des Landes) sowie die Beratung von bürgerschaftlicher Initiativen (Aufgabe der Kommunen) in rechtlichen, steuerlichen, handlungspraktischen Fragen. Letztgenanntes ist bislang nur der Fall bei Initiativen, die sich als Verein einem Verband anschließen und auf dessen fachliches Know-how zugreifen können. Probleme entstehen aber auch hier (Konkurrenzproblematik und Sorge um Eigenständigkeit).

Schließlich ist auch eine Anerkennungskultur auf eine höhere Stufe stellen und unter Umständen mit größeren materiellen Anreizen ausstatten. Dies kann aber wiederum nur in der Kommune geschehen, damit sich in lokaler Originalität auch Identitätsförderung und der Wunsch nach notwendiger Schwerpunktsetzung widerspiegeln. Dies ist auch der Grund, warum staatliche Ehrungen (analog dem Bundesverdienstkreuz) als eher wirkungslos angesehen werden.

Des Weiteren sollte die Landespolitik es rechtlich und praktisch ermöglichen, dass Beteiligungsprojekte und Initiativen, die auf Sponsoren angewiesen sind, sich stärker in Form von Bürgerstiftungen organisieren. Bürgerstiftungen sind den US-amerikanischen *community foun-*

---

108 Beispiele für Verwaltungslotsen im oben genannten Sinne existieren nach unserer Kenntnis in Tübingen, ansatzweise auch in Minden.

*dations* nachempfunden. In Nordrhein-Westfalen gibt es im Ländervergleich die meisten Bürgerstiftungen, nach unserer Kenntnis derzeit sechzehn.<sup>109</sup> Als Alternative zu Stadtteil-/Projektbudgets und erst recht zu jährlichen kommunalen Fördermitteln sind Bürgerstiftungen ein gutes Instrument zur Einwerbung von Spenden und ermöglichen eine von Haushaltslagen unabhängige, längerfristige projektbezogene Förderung. Dies gilt vor allem, weil sie aufgrund der Rechtsform der Vermögenserhaltung verpflichtet sind, also Ausgaben nur aus Vermögenserträgen und Zuwendungen tätigen. Mithin sind sie nachhaltiger als jeder noch so stabile öffentliche Haushalt. Zugleich verbindet sich in Bürgerstiftungen der Gedanke der Gemeinnützigkeit mit der der Beteiligung einer – mitunter anderswo so nicht organisierbaren – breiten lokalen Basis, getragen von Politik, Verwaltung und Wirtschaft ebenso wie von Verbänden und Einzelpersonen, ideell wie materiell. Bürgerstiftungen sind insofern Fokusse einer Gemeinschaftsverantwortung für ein Gemeinwesen, die sowohl fördert wie auch fordert und Identifikationen schafft. Die Entwicklung des Bürgerstiftungswesens zu unterstützen kann nur nachdrücklich empfohlen werden. Allerdings sehen wir vor allem im Stiftungs- und Abgabenrecht (zu enge Stiftungszweckdefinition), in der Transparenz (fehlendes Stiftungsregister) und in der fachlich-inhaltlichen, landesministerialen Flankierung diesbezüglicher Initiativen (jenseits der aufsichtsbehördlichen Tätigkeit) noch große Defizite.

### 5.3.2 *Perspektivmaßnahmen*

Mittel- und langfristig ist eine Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements im Kontext strategischer Stadt(teil)entwicklung nur denkbar, wenn die Kommunen und ihre Bürgerinnen und Bürger auch Gestaltungskompetenz haben. Das heißt, dass sich Bund und Länder dazu durchringen müssen, Regelungskompetenzen auf Kommunen zu übertragen. Die nordrhein-westfälische Landespolitik hat mit jüngeren Gesetzen und Verordnungen bewiesen, dass sie in diesem Sinne ernst macht. Insbesondere familienpolitischer Aufgaben bieten sich dazu besonders an. Eine solche Rekommunalisierung funktioniert natürlich nur, wenn Bund und Länder mit einer Übertragung von Rechten und Pflichten auch die Übertragung von Mittelhoheit vollziehen. Eine finanziell nicht gesicherte Aufgabenübertragung wie in der Vergangenheit geschehen im Zuge des Asylbewerberleistungsrechts oder der Umsetzung der Kindergartenplatzgarantie ist kontraproduktiv.

---

109 Internet-Quelle und grundlegende Informationen: <http://www.buergerstiftung.de>

## Kapitel 6: Soziale Frühwarnsysteme in der kommunalen Familienpolitik

### 6.1 Frühwarnsysteme als proaktive Familienpolitik

Es wäre sicherlich eine enorme Erleichterung, wenn vorhersagbar wäre, nach welchen Kriterien sich Familien ansiedeln, Nähe zum Arbeitsplatz, Wohnlage im Grünen, Miet- und Baugrundpreise, Nähe zu den Eltern/Großeltern, Anbindung an ÖPNV oder Nähe zu präferierten Bildungs- und Kultureinrichtungen. Leider lässt sich eine solche Annahme nicht treffen.

Gleiches gilt auf einer niedrigeren Ebene für Entwicklungsstörungen und –gefährdungen von Kindern und Jugendlichen in sozial benachteiligten Familien. Kindern möglichst gute Chancen zu geben heißt primär, Entwicklungsbenachteiligungen vorzubeugen. Diese zu entdecken und richtig zu deuten, ohne die Bewältigungskraft der Familie per se in Frage zu stellen, ist und bleibt eine Herausforderung.

Um zu vermeiden, dass soziale Benachteiligungen sich auswachsen, dass sie insbesondere Kinder und Jugendliche ihrer Lebenschancen berauben, wird seit Jahren empfohlen, *soziale Frühwarnkonzepte* in der Praxis zu implementieren. Ihr Ziel ist es, als *proaktive* Instrumente in der Sozialpolitik vor Fehlentwicklungen zu warnen und so die Chance zu erhöhen, sozialen Problemen vor ihrer Verfestigung entgegenzuwirken. Einschränkend muss gesagt werden, dass soziale Frühwarnsysteme grundsätzlich nicht allem vorbeugen können. Sie haben ein proaktives und ein reaktives Element. Voraussetzung sind zum einen geeignete „Sensoren“, die Anzeichen von Fehlentwicklungen richtig erkennen und bewerten. Desgleichen gilt, dass Frühwarnsysteme als vernetzte Systeme funktionieren, die auch eine bestimmte „Reaktionszeit“ haben. Aus einer Beobachtung müssen die richtigen Schlüsse gezogen, ein handlungsverantworteter Co-Akteur informiert, weitere handlungsrelevante Akteure involviert werden. Mitunter kann selbst ein gutes Frühwarnsystem „zu spät kommen“.

Soziale Frühwarnsysteme können also verstanden werden als solche, die auf der Makro-, der Meso- und der Mikroebene wirken. Soziale Frühwarnsysteme auf der Makroebene (Kommune) setzen an der (wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen) Infrastruktur an. Sie betreffen die Gesamtheit dessen, was eine Stadt oder Gemeinde für Familien attraktiv macht. Soziale Indikatoren auf der Makroebene sind unverzichtbar für eine Bewertung, wo eine Kommune als Lebensraum im Wettbewerb mit anderen Kommunen steht, welche Vorzüge und Nachteile sie hat und wie diese sich auf die chancengerechte Entwicklung von Familien auswirken.

Auf der Mesoebene (wohnumfeldnahe, private und institutionelle Sphäre von Familien) betrifft dies alle Rahmenbedingungen, die Familien vorfinden, um sich anzusiedeln, gerechte und gesicherte Lebensbedingungen vorzufinden und sich wohlfühlen. Anders herum formuliert: Ein Frühwarnsystem, welches in diesem Bereich „anschlägt“, weist auf familienunfreundliche Strukturen hin, erschwerte Zugänge zu wichtigen Institutionen, mangelnde Beratung zu Ent-

lastungsangeboten, in summa auf Defizite, die es Familien strukturell erschweren, ihr Leben zu gestalten.

Auf der Mikroebene (Familie als Netzwerk) zeigen Frühwarnsysteme Störungen auf, die eine einzelne Familie in ihrer Stabilität gefährden. Das können Suchtgefährdungen sein, fehlende Bildungschancen, Arbeitslosigkeit oder zu wenig Zeit für und Zuwendung zu Kindern und Jugendlichen.

	<i>Sensoren</i>	<i>Handlungsverpflichtete und handlungsrelevante Personen/Institutionen</i>	<i>Katalysatoren</i>
<i>Makroebene (Stadt)</i>	Kommunale Soziale Dienste/Bezirkssozialarbeit, Beratungsstellen, Befragungen von Bürger(innen) und (Sozialraum-)Expert(inn)en, Sozialraumanalysen, vergleichende Indikatorenauswertungen	Alle an der Stadtentwicklung beteiligten Verwaltungsstellen, Gremien und Organisationen	Gemeinschaftsaufgabe von Bürger/innen, Politik, Verwaltung, Wirtschaftsverbänden, Kirchen, sozialen Trägern und anderen lokal aktiven Organisationen/Vereinen
<i>Mesoebene (Umfeld)</i>	Kommunale Soziale Dienste/Bezirkssozialarbeit, Beratungsstellen, Befragungen von Bürger(innen) und (Sozialraum-)Expert(inn)en, Sozialraumanalysen, Informationsmanagement (zwischen Verwaltung und Externen)	Träger von sozialen Einrichtungen/der Kinder- und Jugendhilfe, Kindergärten, Schulen, Ausbildungsstellen, kommunale Soziale Dienste/Bezirkssozialarbeit, Beratungsstellen, Vormundschaftsgerichte, gesetzliche Betreuer, ...	Sozialraumbezogene Netzwerke, Stadtteilbüros/-foren, ...
<i>Mikroebene (Familie)</i>	Kommunale Soziale Dienste/Bezirkssozialarbeit, Beratungsstellen, Befragungen von (Sozialraum-)Expert(inn)en, teilnehmende Beobachtung, Informationsmanagement (zwischen Verwaltung und Externen)	(Wie Mesoebene, zusätzlich alle zum Netzwerk einer Familie gehörenden Bezugspersonen)	Institutionenübergreifende Fach- und Fallgruppen, <i>Peers</i> (siehe 6.2)

Fast alle Sozialgesetze verpflichten zur Vorbeugung (Synonyme: Prävention, Verhütung, Früherkennung, Aufklärung oder Ähnliches). Mit gutem Grund. Sie verkörpern die Einsicht, dass es *auch unter Kostengesichtspunkten* besser ist zu fördern und vorzubeugen, als zu heilen. Explizit sind sie in dieser Frage aber in der Regel nicht. Verwaltungen und soziale Einrichtungen und Dienste müssen und können diese Lücke füllen. Selbst das KJHG ist in der Frage von sozialer

Frühwarnung nicht explizit, aber fordert eindeutig zu einer aktiv-vorbeugenden und nicht reaktiven Strategie auf. Dies ist einer der Gründe, warum sich die meisten Frühwarnsysteme auf verhaltens- und entwicklungsauffällige Kinder und Jugendliche konzentrieren. Dabei sollten sich Frühwarnindikatoren durchaus auch anderen „Zielgruppen“ zuwenden. Sie sollten vor allem nicht „problematisieren“, sondern sich an der „Normalität“ ausrichten.

In einer diesbezüglich entscheidenden Position sind die Kommunalen Sozialen Dienste: Die vielerorts vollzogene Neuordnung Sozialer Dienste als eigenständige Ämter birgt Vor- und Nachteile. Einerseits hilft sie, an Lebenslagen-/phasen orientierte Kompetenzen und einen fachlichen Zugang zu Familien zu bündeln, andererseits bringt die Herauslösung aus Fachamtsstrukturen die Gefahr mit sich, dass sich die Kommunikation zu diesen schwieriger gestaltet als zuvor. Wie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Kommunalen Sozialer Dienste Warnsignale richtig wahrnehmen und interpretieren, ist dabei ihrer eigenen professionellen Verantwortung zu überlassen. Dies liegt in der Qualität der Ausbildung, der Fortbildung, nicht zuletzt auch der Persönlichkeit der einzelnen Mitarbeiter/innen begründet. Aber auch hierin liegt ein Handlungsauftrag: Verbesserung der Wahrnehmungs- und Interpretationskompetenz durch eine entsprechende Personalentwicklung und Verkürzung der „Melde-“ und Rückkoppelungswege zu Fachämtern.

## *6.2 Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen*

Frühwarnsysteme sind nicht herstellbar, sie sind virtuell vorhanden. Sie müssen sich nur als Netzwerk verstehen in dem Sinne, verantwortlich als Frühwarnsystem zu funktionieren. Alles Weitere ist ein Hinzufügen oder Nutzbarmachen von Instrumenten, die einen frühwarnenden Informationsgehalt besitzen. Aber gerade aus diesem Grunde sollte man die Erwartungen nicht überstrapazieren. Voraussetzung von Stadt-/Quartiersentwicklung und eines Ausbaus kinder- und familienpolitischer Sensoren ist die Vernetzung relevanter Akteure. Gelingt diese nicht, sind vielleicht rechtzeitige Warnungen da, nur nicht die Verbindungen zu den handlungsverpflichteten/-relevanten Akteuren. Im günstigsten Falle finden dann Maßnahmen unkoordiniert statt, im ungünstigsten Falle keine.

Überdies: Häufig wird beim Erklären sozialer Frühwarnsysteme der Vergleich mit der Feuerwehr bemüht. Dieser ist an drei entscheidenden Stellen falsch. Erstens: Wird die Feuerwehr alarmiert und greift ohne größere Notwendigkeit ein, so ist dies meist keine „Katastrophe“. In Familie hingegen schon (Stichworte: soziale Kontrolle im Umfeld, Stigmatisierung). Inwieweit Frühwarnungen tendenziell mehr überzogene, übereilte Maßnahmen bis hin zum blinden Aktivismus zum Schaden von Familien auslösen, muss kritisch beobachtet werden. Zweitens: Bei der Brandbekämpfung ist die Feuerwehr alleinzuständiges, eingespieltes Team. Derlei Teamstruktur fehlt bei den handlungsrelevanten, ja selbst schon im Schritt davor bei den handlungsverpflichteten Instanzen. Ob Frühwarnsysteme richtig funktionieren, hängt nicht zuletzt von der Frage ab, ob es gelingt, Zuständigkeitsdenken und fehlende Bereitschaft zum vernetzten Handeln zu reduzieren. Drittens: Anders als beim Einsatz der Feuerwehr wird in

„Problemfamilien“ oft ein Eingreifen von Profis *nicht* gewünscht. Soziale Arbeit ist mit diesem Praxisproblem nur zu gut vertraut. Aus einem Praxisprojekt in Großbritannien ist uns bekannt, dass gute Erfahrungen gemacht wurden mit so genannten *Peers* (wörtlich: „Gleichrangige/r“), die als Ratgeber, Begleiter und Vermittler für Familien mit einer geringen Alltagsbewältigungskompetenz fungieren. Dies führt uns direkt zu den Maßnahmenvorschlägen ...

#### 6.2.1 *Sofortmaßnahmen*

Übertragen auf die hiesigen Verhältnisse bietet sich der Einsatz von *Peers* nach dem Vorbild von *Freiwilligenzentralen* oder *Senior-Expert/innen* für die nachberufliche Phase Älterer an, die sich sozial engagieren wollen und/oder berufliche Erfahrungen haben. Die damit verbundene – und unseres Erachtens brauchbare – Idee setzt sich mehr und mehr in einer ganzen Reihe von Lebensbereichen durch, von der Renovierungshilfe bis hin zur Unternehmensberatung. Das Land Nordrhein-Westfalen hat in den vergangenen Jahren Freiwilligenarbeit gefördert. Darauf aufbauend gilt es, diese Idee *in diesem Kontext* konzeptionell weiterzuentwickeln und zu fördern.

Des Weiteren: Seit September 2001 werden in sechs Modellkommunen soziale Frühwarnsysteme mit unterschiedlichen Themen im Rahmen des aus Landesmitteln geförderten Modellprojektes erprobt. Wesentlich wird ein weiteres Engagement in dieser Richtung davon abhängen, wie es gelingt, die Modellergebnisse in die allgemeine Praxis zu übertragen. Das MGSFF sollte die Ergebnisse offensiv nach außen tragen.

Des Weiteren auf der Mikroebene: Quartiersbezogene Sozialarbeit ist neben anderen Sozialraumexpert(inn)en ein wichtiger, vielleicht der wichtigste Sensor. Wo diese nicht erhalten werden kann oder soll, „erblindet“ die Kommune. Landes- und Kommunalpolitik sollten gemeinsam darauf hinwirken, quartiersbezogene Sozialarbeit quantitativ und qualitativ in den Kommunen zu stärken.

#### 6.2.2 *Perspektivmaßnahmen*

Sozialraumanalysen bieten eine gewisse Garantie, entwicklungsrückständige und benachteiligte Räume rechtzeitig zu erkennen, wenn sie verstetigt werden. Somit sind sie in ein Frühwarnsystem zu integrieren. Mit ihnen lassen sich Veränderungen in der Sozialstruktur erkennen, die in gewissen Grenzen Rückschlüsse auf Lebensphasentypische, strukturelle Defizite zulassen. Unterstützend wirkt eine kontinuierliche Familienberichterstattung, die zugleich als Evaluationsinstrument angestoßener Maßnahmen dienen kann. In diesem Sinne gelten alle unter den Stichworten „Sozialraumanalysen“ und „Familienberichterstattung“ bereits vorgeschlagenen Maßnahmen auch hier.

## Kapitel 7: Modelle und Prämissen kommunaler Familienberichterstattung

### 7.1 Familienberichterstattung als Spezialform der Sozialberichterstattung

Familienberichte sind eine zielgruppenspezifische Form der Sozialberichterstattung und stellen als solche ein wichtiges Instrument für eine bereichsspezifische Politikplanung dar. In der Regel handelt es sich dabei um eine systematische Bestandsaufnahme, die soziale Entwicklungstrends und Problemlagen skizziert, das politische Leistungsspektrum in dem Politikbereich beschreibt und politische Handlungsbedarfe aufzeigt. Wie andere Sozialberichte fungieren auch Familienberichte als kombinierte Situations- und Bedarfsanalyse und somit als Instrument zur Implementierung bzw. Weiterentwicklung von Strategien und Konzepten, Programmen und Maßnahmen. Des Weiteren dienen sie der Information von Öffentlichkeit und können so neben ihrer programmatischen Ausrichtung auch Legitimationscharakter haben. Letztlich wird die Funktion von solchen Berichten durch die ihnen zu Grunde gelegte Konzeption geprägt, insbesondere durch die Entscheidung, wer an ihrer Erstellung beteiligt ist, in welcher Weise die Berichterstattung als Prozess organisiert und die öffentliche Auseinandersetzung über seine Inhalte gestaltet wird. Im Rahmen einer Fachkonferenz zur Weiterentwicklung der Sozialberichterstattung in NRW<sup>110</sup> wurden vor allem folgende vier Funktionen apostrophiert:

- ▷ Informationsfunktion,
- ▷ Planungsfunktion,
- ▷ Evaluationsfunktion,
- ▷ Kommunikationsfunktion.<sup>111</sup>

Entsprechend der föderalen politischen Zuständigkeit findet auch die Sozialberichterstattung auf den verschiedenen Ebenen von Bund, Land und Kommune statt. Familienberichte haben auf der Bundesebene eine lange Tradition – die Beschlussfassung für den Ersten Bundesfamilienbericht geht auf das Jahr 1965 zurück (Fertigstellung: Januar 1968), zur Zeit ist der Siebte Familienbericht in Vorbereitung. Thematisch erfolgte immer ein Wechsel zwischen einem die Gesamtsituation von Familien betrachtenden Bericht und Berichten, die einen Teilaspekt oder eine spezifische Zielgruppe vertiefend analysiert haben (z.B.: Leistungen für die jüngere Generation, die Situation der älteren Generation im Familienkontext, Familien mit Migrationshintergrund). K. Lüscher, der die Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte der Familienberichterstattung auf Bundesebene untersucht hat, hebt vor allem den stark institutionalisierten Charakter – im Vergleich zu anderen europäischen Ländern hervor.<sup>112</sup> Dies betrifft die Verfahrensregeln der Berichterstellung, d.h. die „Aufgabenteilung“ zwischen der Sachverständigenkommission, die den Bericht erstellt und der Bundesregierung, die dazu eine Stellungnah-

---

110 Vgl. Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie (MASQT) 2000

111 MASQT 2000: 214f.

112 Vgl. Lüscher 1999

me liefert. Inhaltlich lassen sich anhand dieser Berichtskette wohl die Entwicklungslinien familienpolitischer Leitlinien nachzeichnen; es gibt jedoch u. E. keine empirische Studie zu den erzielten Wirkungen im Sinne von Steuerung des politischen Handelns. Lüscher beschränkt sich diesbezüglich auf eine Analyse der Rezeption in der politischen Fachwelt und in der Öffentlichkeit. In dieser Hinsicht gilt es auf Aspekte zu verweisen, die auch für die kommunale Ebene von Bedeutung sind:

- ▷ die Bundesberichterstattung stellt einen wichtigen Bezugspunkt für die Länder und Kommunen dar, die auf der Handlungsebene sicherlich eigene Schwerpunkte und Akzente setzen, sich hinsichtlich der Analyse von Entwicklungen und konzeptioneller Aspekte durchaus an Bundesberichten orientieren (z. B.: erweiterte Definition des Familienbegriffs, sozialpolitische Entdeckung der Kindheit, Vereinbarkeitsaspekte);
- ▷ Familienberichte stehen inhaltlich in engem Zusammenhang mit der Kinder- und Jugendberichterstattung; auch dies gilt für die Bundesebene in gleicher Weise wie für die Landes- oder kommunalen Berichte;
- ▷ die Begründung für Familienpolitik lässt in der Berichterstattung eindeutige Rückbezüge auf sozialwissenschaftliche Analysen erkennen; gleichzeitig hat jedoch die Wissenschaft wichtige Impulse aus der sozialpolitischen Praxis und deren öffentlicher Erörterung erfahren.<sup>113</sup>

Auf der Länderebene gibt es wohl keine vergleichbar verbindliche Tradition einer regelmäßigen Familienberichterstattung. Das Land NRW erstellt seit 1992 regelmäßig Sozialberichte zu unterschiedlichen Schwerpunktthemen bzw. Zielgruppen und hat in diesem Rahmen u. a. einen Bericht zur „Soziale(n) Situation kinderreicher Familien“ (MAGS 1994) und zu „Alleinerziehende(n) – Lebenslagen und Lebensformen“ (MAGS 1994) vorgelegt.<sup>114</sup> Der Schwerpunkt lag bisher und soll wohl auch weiterhin auf einer lebenslagenorientierten Armuts- und Sozialberichterstattung liegen; ausgehend vom Sozialbericht 1998 wurde einerseits die methodische wie fachliche Weiterentwicklung und Verstetigung (in Kooperation mit ZEFIR)<sup>115</sup> und andererseits die inhaltliche Ausrichtung und Funktion von Sozialberichten wie folgt diskutiert:

„Neben allgemeinen Informationen zur sozialen Situation und zu sozialen Problemen in NRW bedarf es der differenzierten – auch regional differenzierten – Analyse spezieller Problembereiche oder Zielgruppen der Sozialpolitik. Zur Abschätzung künftiger Probleme und Bedarfsstrukturen sind solide Prognosen, Frühwarn- und Vorlaufinformationen erforderlich. Darüber hinaus gewinnt zunehmend die Erfolgskontrolle bei der Umsetzung von Zielen und Programmen an Bedeutung. Die Frage ist, wie die benötigten Daten früher, differenzierter und regelmäßiger verfügbar gemacht werden können, um ihr Potential als Instrumente der politischen Analyse voll auszuschöpfen.“<sup>116</sup>

---

113 Vgl. ebd.: 40

114 MAGS 1994 und MAGS 1994

115 ZEFIR= Zentrum für interdisziplinäre Ruhrgebietsforschung an der Universität Bochum; in Kooperation mit ZEFIR sollen eine indikatorengestützte Berichterstattung aufgebaut und entsprechende formale Anforderungen und Standards entwickelt werden. Vgl. MASQT 2000, Teil 2: 216

116 Siehe: MASQT 2000, Teil 2, darin: Sommer, Ralf: 216

Als ein Ziel – unter anderen – wird von der Landesebene auch die Verschränkung und Vernetzung mit der kommunalen Berichterstattung gesehen. Dies gilt für die Sozialberichterstattung generell und auch für die Familienberichterstattung; jedenfalls wird von der Landesregierung ein Modellprojekt zur Etablierung einer kommunalen Familienberichterstattung gefördert.<sup>117</sup> Auf einer Fachtagung zur „Weiterentwicklung der Sozialberichterstattung in NRW“ (2003) wurde für eine integrierte Sozialberichterstattung der verschiedenen Ebenen (Bund, Land, Kommunen) plädiert. Dabei wurde vorgeschlagen, dass sich Land und Kommunen gemeinsam über Berichtskonzepte und Messverfahren verständigen sollten, d. h. gemeinsame Beobachtungsfelder abgrenzen, Schwellenwerte und Indikatoren festlegen und eine Verstärkung der Berichterstattung anstreben sollten.<sup>118</sup> Als Vorteile ergäben sich für beide Seiten, dass man einen gemeinsamen Berichtsstandard entwickeln und interkommunale Vergleichbarkeit herstellen könnte. Außerdem könnten so die Daten örtlich und überörtlich genutzt werden und erhielten dadurch auch eine höhere Akzeptanz. Hinsichtlich des Verwendungszusammenhangs der so bereitgestellten Informationen (=vorwiegend Daten) ergeben sich zwischen Land und Kommunen sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede: Gemeinsam ist beiden Ebenen, dass der Bedarf an sozialen Leistungen anhand sozialwissenschaftlicher empirischer Methoden zu erheben ist; weitgehende Akzeptanz hat hierfür mittlerweile auf allen Ebenen der mehrdimensionale Lebenslagenansatz. Trotz seiner nach wie vor gegebenen – vor allem quantitativen – Operationalisierungsprobleme hat dieser Ansatz für die sozialpolitische und sozialarbeiterische Praxis als wichtige Orientierungshilfe. Gemeinsamkeiten finden sich auch in der Nutzung der Datenbasis und in der Aufgabenstellung; allerdings blieben auch in einem integrierten Konzept – vorausgesetzt man könnte sich darauf verständigen – Unterschiede zwischen den Ebenen erhalten. Während auf Landesebene Erhebungsdaten und prozessproduzierte Daten in die Berichterstattung einfließen, arbeiten kommunale Berichtsansätze vorwiegend mit prozessproduzierten Daten. Differenzen ergeben sich aus der divergierenden Funktion von Planung: Geht es auf der Landesebene stärker um Maßnahmeplanung (zielgerichteter Mitteleinsatz und Programmevaluation) wird kommunale Sozialplanung stärker im Kontext von „Gesamtsteuerung in lokalen Akteursnetzen“ gesehen und geht es vor allem darum, Effekte im Sozialraum zu erzielen.<sup>119</sup>

Was bislang bezogen auf Sozialberichterstattung ausgeführt wurde, hat auch Gültigkeit für Familienberichterstattung. Es entspricht der schon aufgezeigten Entwicklung, d.h. der in den letzten Jahren zunehmenden Bedeutung von kommunaler Familienpolitik, dass mittlerweile auch auf dieser Ebene Familienberichte erstellt wurden. Impulse hierfür sind u. a. von den „Netzwerken für örtliche und regionale Familienpolitik“ ausgegangen. So wurde beispielsweise im schon zitierten Handbuch ein Vorschlag zu Struktur und Prozessorganisation sowie eine Mustergliederung veröffentlicht.<sup>120</sup> Im Rundbrief dieses Netzwerkes wurden die Ergebnisse

---

117 Vgl. Pressemitteilung des MFJFG-NRW vom 10.07.2003 – auch dieses Projekt wird von ZEFIR durchgeführt; dazu an späterer Stelle ausführlichere Informationen.

118 Vgl. MASQT 2000, Teil 2, darin: Bartelheimer: 160ff.

119 Vgl. ebd.: 178ff.

120 Vgl. BMFuS 1992: 20ff.

einer Fachtagung dokumentiert, d.h. das Instrument als solches, organisatorische Rahmenbedingungen, Arbeits- und Handlungsschritte sowie einige Beispiele erörtert.<sup>121</sup> Außerdem hat auch das Modellprojekt zur „Familien- und Kinderfreundlichkeit in der Kommune“ einen Fachzirkel (Wolfsburg am 05.09.2000) organisiert, auf dem sich Vertreterinnen und Vertreter aus verschiedenen Städten und aus dem Kreis Warendorf über ihre Erfahrungen mit kommunaler Berichterstattung ausgetauscht haben.<sup>122</sup> In der vorgestellten Studie zu „Kommunalen Familienfreundlichkeitskonzepten“ in Baden-Württemberg werden weitere Beispiele zur Kinder- und Familienberichterstattung präsentiert.<sup>123</sup> Es ist anzunehmen, dass es mittlerweile ein breites Spektrum von örtlicher und kommunaler Familien- und Kinderberichterstattung gibt – allerdings keine systematische Auswertung. Eine solche kann hier auch nicht geliefert werden, wohl aber der Versuch einer strukturierenden Übersicht.

Grundsätzlich stellen sich anlässlich der Erstellung eines kommunalen Kinder- und Familienberichtes dieselben Fragen wie generell für die Sozialberichterstattung:

- ▷ Woher kommt der Berichtsauftrag? Wer berichtet? (Verwaltung, Politik)
- ▷ Für wen wird berichtet? Wer sind die Adressatinnen und Adressaten des Berichts? (Entscheidungsträger in Verwaltung und Politik, allgemeine Öffentlichkeit, Fachöffentlichkeit)
- ▷ Worüber wird berichtet? (Berichtsgegenstände z.B. spezifische Zielgruppen, spezielle Problematik, sozialräumliche Schwerpunkte)
- ▷ Wie wird berichtet? (z.B.: Lebenslagenansatz, Indikatorenbildung).
- ▷ Was folgt daraus? (z.B.: Bedarfsplanung, Beschluss eines Maßnahmenprogramms, Evaluation laufender Programme).<sup>124</sup>

Auf diese zentralen Fragen gibt es – je nach örtlicher und regionaler Konstellation – jeweils unterschiedliche Antworten, die hier nicht prinzipiell bewertet werden sollen. Allerdings werden durch die verschiedenen schon zitierten Handreichungen Trends und Standards vorgegeben. So scheint es mittlerweile einen weitgehenden Konsens zu geben, dass kommunale Berichterstattungen als Beteiligungsprozesse zu organisieren und moderieren sind, d. h. dass daran ein breites Akteursspektrum zu beteiligen ist (abteilungsübergreifende Beteiligung der Kommunalverwaltung, Vertretung von Parteien, Verbänden, Gewerkschaften, Kirchen, Wirtschaft, an Familienpolitik interessierte bzw. beteiligte Personen und Gruppen, insbesondere auch Familienverbände, Elterninitiativen). Hier könnte man sagen, dass der Weg das Ziel ist. Mit anderen Worten: die in einem derart angelegten Beteiligungsprozess geführten Diskussionen, der möglicherweise zustande kommende Interessenabgleich oder Ausgleich, die sich ergebenden Möglichkeiten zu Kooperationen könnten bereits als wünschenswertes Ergebnis betrachtet werden. Wenngleich hier nicht die Illusion erzeugt werden soll, dass solche Prozesse nicht auch konfliktgeladen sein und unter Umständen sogar scheitern können. Es bedarf daher

---

121 Vgl. Netzwerk für örtliche und regionale Familienpolitik 1998

122 Vgl. Familien- und Kinderberichte, Fachlicher Zirkel am 05.09.2000 in Wolfsburg, in: [www.ies-uni-hannover.de](http://www.ies-uni-hannover.de)

123 Vgl. dazu: Klein 2000

124 Vgl. Bartelheimer 2000: 176

eines qualifizierten und kompetenten Prozess-Managements. Dieses kann von der Verwaltung bzw. von dieser in Kooperation mit externer (wissenschaftlicher) Begleitung übernommen werden. Daneben gibt es die Möglichkeit einer externen Vergabe des Berichtsauftrags oder der Moderation des Prozesses – sofern die verwaltungsinterne Personallage dies erfordert. Es liegt jedoch auf der Hand, dass dies nicht als (wünschenswerter) Regelfall angesehen werden soll und kann.

Funktion und Zielsetzung des gesamten Prozesses sind eng mit seinen Adressatinnen und Adressaten verknüpft: Was soll im Ergebnis mit dem Bericht bewirkt werden? Wiederum kann an die Darstellung zur Sozialberichterstattung als solche und an deren verschiedene Funktionen angeknüpft werden, die u. E. nicht alternativ, sondern komplementär zu verstehen sind:

1. Informationsfunktion,
2. Planungsfunktion,
3. Beteiligungsfunktion,
4. Evaluationsfunktion,
5. Kommunikationsfunktion.

Wie in anderen Politikbereichen auch ist eine fundierte Datenlage sowie eine empirisch angelegte Analyse der Ausgangs- und Bedarfssituation unverzichtbare Voraussetzung für qualifizierte politische Entscheidungsprozesse. Zweifellos differieren hierfür die Voraussetzungen auf lokaler Ebene: sind unterschiedliche Strukturen, Problemlagen und politische Traditionen zu beachten. Dennoch wird die gesamte Anlage und inhaltliche Gliederung eines Berichtes davon abhängen, welche der aufgeführten Funktionen im Vordergrund stehen soll. Vor allem ist das Projekt eines spezifischen Kinder- und Familienberichtes – gerade auf örtlicher und kommunaler Ebene - im Kontext anderer Berichterstattungsformen zu sehen und gibt es unter Umständen Möglichkeiten der Verschränkung (z.B. mit regelmäßiger Armuts- oder Sozialberichterstattung, mit der Kinder- und Jugendhilfe- sowie Pflegeplanung und mancherorts auch Frauen- oder Gleichstellungsberichterstattung). Entscheidend ist, dass der Orientierung an der Familienperspektive (wobei sich diese nicht auf Familien mit Kindern verengen darf) strategische Bedeutung für die Stadtentwicklungskonzeption eingeräumt werden sollte. Gerade auch im Hinblick auf die in dieser Expertise eingangs formulierte Definition von Familie und die in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit gestellten Familienphasen würde eine Berichterstattung, die sich auf Familien mit Kindern oder auf Kinder beschränkt, nur einen Teil des Ganzen erfassen. Es wäre also ratsam, wenn sich auf kommunaler Ebene eine Familienberichterstattung etablieren würde, die alle Familienphasen im Blick hat. Damit soll der Stellenwert von spezifischen Kinderberichten – wie es sie in einigen Städten bereits gibt – keineswegs verkannt werden. Als strategische Herausforderung stellt sich für die Kommunen jedoch die Notwendigkeit, die Förderung und partizipative Beteiligung familiärer Netzwerke über alle Familienphasen hinweg.

Was die Struktur und Inhalte solcher Berichte betrifft, möchten wir auf die schon zitierten Mustergliederungen und Erfahrungsberichte verweisen. Im folgenden Kapitel werden wir zudem exemplarisch vier unterschiedliche Berichte aus NRW vorstellen und auf deren inhaltliche Schwerpunktsetzungen eingehen. Auf der Hand liegt, dass ein Familienbericht – wie generell ein kommunaler Sozialbericht – folgende Teile enthalten sollte:

1. Situationsanalyse: Strukturentwicklung und Lage der Familien
2. Bedarfsanalyse: Angebote und Kapazität familienorientierter Dienste und Leistungen (bezogen auf die verschiedenen Dimensionen der Lebenslage und Familienphasen)
3. Analyse des Handlungsbedarfs: Handlungsbedarfe und Leistungspotentiale von Politik, Wirtschaft, bürgerschaftlichem Engagement (also auch erweiterter Blick).

Entscheidend ist also, was aus dem Bericht folgt, ob die abzuleitenden Handlungsbedarfe auch tatsächlich in die Politikgestaltung einfließen, d.h. ein konkretes Handlungskonzept (z. B. Familienförderprogramm) mit entsprechender Maßnahmeplanung daraus abgeleitet und deren Umsetzung überprüft wird. In dieser Hinsicht sollte die Etablierung einer Berichterstattung immer auch mit der Perspektive einer Verstetigung erfolgen, mit dem Ziel, im Rahmen einer solchen Berichterstattung die Umsetzung der im vorausgegangenen Schritt geplanten Maßnahmen zu evaluieren.

## 7.2 Modelle kommunaler Familienberichterstattung in NRW

Familienberichte sind also als eine spezifische Form der Sozialberichterstattung zu betrachten. Eine konsequente familienpolitische Orientierung kommunaler Politik kann nur über eine entsprechende Leitbildformulierung erfolgen, die in die strategische Planung einfließt. Dies wiederum setzt eine kontinuierliche Berichterstattung als Basis für politische Entscheidungsprozesse und zielgerichtetes Verwaltungshandeln voraus.

Im Folgenden wollen wir *vier unterschiedliche Modelle* kommunaler Familienberichterstattung präsentieren, wobei wir uns auf ausgewählte Beispiele in NRW beziehen.<sup>125</sup> Diese Modelle unterscheiden sich in grundlegenden Aspekten:

1. *Zuständigkeit*: Wer ist für die Berichterstattung zuständig und für wen wird berichtet?
  - a) ein Amt, das die Querschnittsaufgabe koordiniert (bzw. eine übergeordnete Stelle)
  - b) unterschiedliche Ämter veröffentlichen Teilberichte
  - c) die Berichterstattung erfolgt in einem umfassend organisierten Beteiligungsprozess
2. *Gegenstand*: Worüber wird berichtet?

---

<sup>125</sup> Es gibt keine Übersicht über den Stand der Familienberichterstattung in den Kommunen NRWs oder anderswo. Bedauerlicherweise finden sich auf den Internet-Seiten der Kommunen i.d.R. keine diesbezüglichen Hinweise, jedenfalls hat dies eine Recherche unsererseits ergeben. In einer Pressemitteilung der NRW-Familienministeriums ist von etwa 20 kommunalen Berichten die Rede, wobei für NRW folgende Beispiele angeführt werden: Essen 1994, Münster 1994, Oberhausen 1999 und Marl 2001, vgl. [www.mfjfg.nrw.de/aktuelles/presse](http://www.mfjfg.nrw.de/aktuelles/presse). Die Stadt Münster hat übrigens – wie auch Düsseldorf – einen Kinderarmutsbericht erstellt: Vgl. Stadt Münster 2002b.

- a) Familienberichte, (auch Teilaspekte: z.B. Familie und Gesundheit, Arbeit)
  - b) Kinderberichte
  - c) Sozialberichte mit einer Schwerpunktsetzung auf Kinder- und Familienverträglichkeit
3. *Konzept der Berichte: Wie wird berichtet?*
- a) soziodemographische Daten und Indikatorenbildung
  - b) Situations- und Bedarfsanalyse auf der Basis des Lebenslagenkonzeptes
  - c) andere konzeptionelle Ausrichtung (denkbar)
4. *Handlungsperspektive: Was folgt daraus?*
- a) Familienprogramm (als Maßnahmenbündel zur strategischen Orientierung)
  - b) Beschlussfassung zu einzelnen Maßnahmen
  - c) öffentliche Diskussion (ohne konkrete Konsequenzen?)

#### 7.2.1 *Modellprojekt zur Entwicklung und Implementation familienpolitischer Informationssysteme (Projektträger ZEFIR im Auftrag des MFJFG-NW)*

Das Land NRW hat in Kooperation mit dem Zentrum für Ruhrgebietsforschung der Universität Bochum (ZEFIR) im Oktober 2001 ein zweijähriges Modell-Projekt zur Kommunalen Familienberichterstattung ins Leben gerufen, an dem die kreisfreien Städte Bottrop, Gelsenkirchen und Oberhausen, der Kreis Unna und die Stadt Herten beteiligt sind.<sup>126</sup> Für die Auswahl dieser Modellkommunen spielten – ähnlich wie für die Konzeption unserer Expertise – siedlungs- und sozialstrukturelle Merkmale der Städte eine Rolle, „damit eine möglichst große Bandbreite an regionalen Typen und an unterschiedlichen örtlichen Problemen“<sup>127</sup> bei der Erprobung des Systems in der Modellphase erfasst werden konnten. Die Notwendigkeit einer örtlichen Familienberichterstattung wird mit der „zunehmend kleinräumigen Disparität von Lebenslagen und Lebensformen bei wachsender Segregation“ begründet.<sup>128</sup>

Ziel dieses Projektes ist es, ein schnell aktualisierbares familienpolitisches Informationssystem zu erproben, das auf kleinräumiger Ebene (Stadtteile) handlungsrelevante Daten und Informationen für die örtliche Familienpolitik bereitstellt. Nach der Erprobungsphase soll das Instrument (auf der Basis prozessproduzierter Daten und eines kommunalen Familiensurveys) auch anderen Kommunen in NRW zur Verfügung gestellt werden können. Wie das konkret erfolgen soll, ist noch nicht abschließend geklärt ist.<sup>129</sup> Perspektivisch entsteht hiermit ein Angebot für Kommunen in Kooperation mit einer Hochschule (ZEFIR) ein solches Berichtssystem einzuführen, das örtlichen familienpolitischen Akteuren (per Internet) zugänglich gemacht werden könnte. Konzeptionell basiert diese Berichtsform auf folgenden drei Elementen:

- a) Bereitstellung von kleinräumigen Daten (Altersaufbau, Familienstruktur, Sozialhilfebezug, Arbeitslosigkeit, Wohnraumversorgung/Wohngeld, Obdachlosigkeit, Kinderbetreuung und öffentliche Infrastruktur, Gesundheitsversorgung und Gesundheits-

126 Vgl. dazu Infos auf der Internetseite: [www.familienberichterstattung.de](http://www.familienberichterstattung.de).

127 Siehe: Strohmeier: Kommunale Familienberichterstattung, Manuskript 2003: 1. Eine Dokumentation der Fachtagung ist in Vorbereitung.

128 Vgl. ebd.: 3

129 Vgl. ebd.: 6

- prophylaxe, Intervention und Beratung, Schulwesen und Bildung, Umwelt- und Verkehrsbelastung)
- b) schriftliche Befragung der Einwohnerinnen und Einwohner zu familienpolitischen Themen
  - c) Bestandsaufnahme der kommunalen familienpolitischen Leistungen.

Eine integrative Sicht der drei Elemente soll – bei kontinuierlicher (möglichst jährlicher) Fortschreibung eine zeitnahe Problem- und Wirkungsanalyse sicherstellen, wobei das Vorhaben „Familienberichterstattung“ gleichzeitig als Instrument mit „Frühwarnfunktion“ genutzt werden soll.

### 7.2.2 Familienbericht der Stadt Düsseldorf (Teil I, II und III)

Die Stadt Düsseldorf hat im Oktober 2001 den ersten Teil eines Familienberichtes vorgelegt, mit dem ein Startsignal für eine breit angelegte Diskussion über Familie und kommunale Familienförderung gegeben werden sollte.<sup>130</sup> Dieser Bericht reiht sich ein in eine kontinuierliche Sozial- und insbesondere auch Armutsberichterstattung (Armutsberichte 1996, 1998, 1999)<sup>131</sup> sowie Wohnraumanalysen der Stadt. Daraus resultiert auch eine stärkere Aufmerksamkeit für hohe Belastungen und nicht ausreichende Unterstützungen für sozial schwache Familien:

„Ein besonders hohes Armutsrisiko liegt bei jungen Menschen, insbesondere bei Familien mit Kindern. Familien mit Kindern sind in Wohnbereichen mit geringem Wohlstand überrepräsentiert. Ungefährdeter raumgreifender Spiel- und Lebensraum für Kinder in Großstädten ist knapp, hohe Gefahrenpotentiale bestehen für Kinder im Straßenverkehr. Unter den Wohnungssuchenden in Düsseldorf sind Familien mit Kindern überrepräsentiert. Dabei ist insbesondere ein Mangel an bezahlbaren Wohnungen zu beklagen.“<sup>132</sup>

Merkmal der Düsseldorfer Familienberichterstattung ist also ihre Einbettung in eine Tradition kontinuierlicher Sozialberichterstattung mit unterschiedlichsten Schwerpunktsetzungen. Erstellt wird ein Gesamtbericht, der durch zusätzliche Berichtsteile zu spezifischen Aspekten ergänzt wird; diese sollen von eigenständigen Arbeitsgruppen formuliert werden. Die Struktur der Berichterstattung sieht wie folgt aus:

Teil I: Bericht über die Lage der Familien in Düsseldorf, soziodemografische Daten

Teil II: Berichte mit thematischen Schwerpunkten:

1. Lebensraum Stadt (Leben und Wohnen, Wohnumfeld, Umwelt, Verkehr, Infrastrukturplanung)
2. Familienorientierte Leistungen und Dienste (kommunale Angebote und Vergünstigungen)

<sup>130</sup> Vgl. Stadt Düsseldorf 2001a

<sup>131</sup> Vgl. Stadt Düsseldorf 1999

<sup>132</sup> Siehe: Stadt Düsseldorf 2001: 10

3. Freizeit und Kultur (Freizeitverhalten von Familien, Kindern und Jugendlichen, entsprechende Angebote, auch: Jugendkultur, Stadtteilkultur, Sport)
4. Familie und Gesundheit (Gesundheitsförderung und Prävention)
5. Familie und Beruf (Vereinbarkeit, Berufsrückkehr von Frauen, Betreuungsangebote für Kinder).

Der Gesamtbericht beinhaltet eine Übersicht über die demografischen Strukturen und Entwicklungen, eine Analyse der Wohnsituation von Familien in den verschiedenen Sozialräumen der Stadt sowie über Wanderungsbewegungen.<sup>133</sup> Mittlerweile liegen auch zwei Teilberichte aus den Arbeitskreisen vor: 1. der Bericht zu „Gesundheit und Familie“<sup>134</sup>, wird in der Zuständigkeit des Gesundheitsamtes erstellt und 2. der Bericht zu „Beruf und Familie“, in der Verantwortung des Frauenbüros.<sup>135</sup>

Der Bericht zu „Familie und Gesundheit“ bietet eine Analyse der Schuleingangsuntersuchungen und geht des weiteren auf die gesundheitliche Lage spezifischer Zielgruppen wie Migrantenfamilien, Familien mit allein erziehenden Eltern, Familien mit sozialer Benachteiligung ein und behandelt im besonderen Aspekte wie Zahngesundheit und Sprachstörungen. Jeder Analyseabschnitt endet mit einer Zielformulierung und Handlungsempfehlungen.

Der Bericht zu „Familie und Beruf“ ist anhand von drei Schwerpunkten konzipiert:

- a) zum einen wird die örtliche Beschäftigungs- und Einkommenssituation von Frauen und Männern, Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug in Familien (auch: Migrantenfamilien) analysiert, wobei explizit die unbezahlte Familienarbeit berücksichtigt wird;
- b) zum zweiten werden die örtlichen Voraussetzungen für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie (Kinderbetreuung und Pflgetätigkeit) untersucht;
- c) ein dritter Schwerpunkt wird auf die Berufsrückkehr von Frauen gelegt, wobei die diesbezügliche Situation auf dem örtlichen Arbeitsmarkt und Angebote zur Förderung erörtert werden.

Zuständig für die Berichterstattung sind kommunale Netzwerke wie z. B. das „Frauennetzwerk zur Berufsrückkehr“ und die „Regionalstelle Frau und Beruf“ in Kooperation mit Beratungs-, Bildungs- und Betreuungseinrichtungen. Der Bericht endet ebenfalls mit Handlungsempfehlungen.

### 7.2.3 Familienbericht und Familienprogramm des Kreis Warendorf (Beratung IES)

Der Kreis Warendorf betrachtet seinen im Dezember 2002 vorgelegten „Familienbericht“ als „Weiterentwicklung“ seiner Sozialplanungstradition (d.h.: Jugend- und Altenhilfeplanung) in übergreifender Perspektive. Zu bemerken ist, dass im Kreis Warendorf der Anteil der in den Familien lebenden Kinder höher ist als im Bundesdurchschnitt.<sup>136</sup> Hervorgehoben wird – auch mit Blick auf sich abzeichnende demographische Entwicklungen – dass sich kommunale Fami-

133 Siehe: Stadt Düsseldorf 2001: 15

134 Vgl. Stadt Düsseldorf 2003a

135 Vgl. Stadt Düsseldorf 2003b

136 Vgl. Kreis Warendorf 2002

lienpolitik nicht auf die Förderung von Familien mit (kleinen) Kindern beschränken dürfe. Vielmehr müsse auch die Sorge für die ältere Generation zunehmend als Herausforderung gesehen werden.<sup>137</sup> Dieser Bericht, der übrigens mit Begleitung des Instituts für Entwicklungsplanung und Strukturforchung (Hannover) erstellt wurde, liefert ein anschauliches Beispiel für die Anforderungen an eine Berichterstattung und Bedarfsplanung im ländlichen Raum. Bemerkenswert im Übrigen, dass er das Ergebnis eines komplex angelegten Beteiligungsverfahrens darstellt. Diese Besonderheit schlägt sich auch in seiner Gesamtstruktur nieder und wird auch in den Erläuterungen zur Methodik des Vorgehens besonders hervorgehoben:

„Bisherige Familienberichte werden in erster Linie durch Ämter und Verwaltungen verfasst...Demgegenüber ist die soziale Planung im Kreis Warendorf nicht von eigens dafür eingesetzten Experten und Expertinnen oder <von außen> entwickelt worden. Sie ist vielmehr Ergebnis der intensiven Arbeit von fünf themenbezogenen Fachplanungsgruppen, einer Bürgerinnen- und Bürger-Planungsgruppe sowie von örtlichen Familienforen, die in allen Gemeinden des Kreises durchgeführt wurden.“<sup>138</sup>

Der Bericht enthält im ersten Teil die üblichen Grundsatzelerläuterungen (z. B. Verständnis von Familie und Familienpolitik) sowie die Daten zu Struktur und Lage der Familien, der zweite Teil gliedert sich entlang folgender Handlungsbereiche:

1. Familienorientierung der Wohnverhältnisse
2. Familie und Arbeitswelt
3. Gesundheitliche Förderung von Familie
4. Selbsthilfe und Ehrenamt für und von Familien
5. Netzwerk familienunterstützender Dienste.

In allen seinen Unterabschnitten wird eine Bestandsanalyse und Bewertung der Situation sowie eine Analyse des Handlungsbedarfes geliefert, wobei die Handlungsmöglichkeiten jeweils aus der Sicht der verschiedenen am Prozess beteiligten Gruppen formuliert werden: d. h. aus der Sicht der (themenbezogenen) Planungsgruppe, der Bürgerinnen- und Bürgerplanungsgruppe, der Familienforen sowie des Behindertenbeirats. Die unterschiedlichen Sichtweisen werden dann zu Empfehlungen gebündelt und fließen in das „Familienprogramm“ ein; auch werden konkrete Projektideen zu den einzelnen Handlungsfeldern entwickelt. Damit lobt sich der Warendorf sicherlich zu recht, ein Vorzeigeprojekt realisiert zu haben; allerdings lassen sich die Umsetzungschancen des so entwickelten Familienförderungsprogramms (in den einzelnen Gemeinden) noch nicht einschätzen.

#### 7.2.4 *Kinderbericht der Stadt Essen*

Als letztes Beispiel möchten wir auf einen Kinderbericht als eine weitere spezifische Form der Sozial- und Familienberichterstattung hinweisen; wir möchten dies an Hand des Kinderberichts

---

<sup>137</sup> Vgl. ebd.: 3

<sup>138</sup> Siehe: ebd.: 10, dabei wird auch die bundesweite Einmaligkeit dieses Verfahrens betont.

der Stadt Essen tun.<sup>139</sup> Essen wurde bereits an anderer Stelle als in der Kinderpolitik besonders engagierte Stadt vorgestellt. Es liegt daher nahe, dass dieser Politikbereich auch in der kommunalen Berichterstattung in besonderer Weise profiliert wird. Dieser Kinderbericht ist als Produkt einer Kooperation aller kommunalen Ämter und Dienststellen entstanden, die mit der Querschnittsaufgabe „Kinderpolitik“ in der Stadt befasst sind. Darüber hinaus haben das Arbeitsamt, das Polizeipräsidium und der Essener Sportbund mitgewirkt; die Koordination lag beim Kinderbüro der Stadt.

Essen verfügt – wie bereits dargestellt – über ein strategisches Leitbild, das die Stadt zu Kinderbeteiligung und zur Herstellung kinderfreundlicher Rahmenbedingungen verpflichtet; Kinder- und Familienfreundlichkeit wird als kommunale Strukturpolitik und Gemeinschaftsaufgabe betrachtet. Aufgaben und inhaltliche Ausrichtung des Kinderberichtes werden wie folgt skizziert:

1. Bewusstsein schaffen für eine generationenübergreifende Sichtweise,
2. Informationen zur Lebenssituation von Kindern und Familien liefern,
3. Kontrolle über die im Vorgängerbericht (1994) gefassten Maßnahmen,
4. neue Beschlüsse zur Weiterentwicklung von Kinder- und Familienfreundlichkeit fassen.
5. Der Kinderbericht ersetzt keine Fachberichte der Fachämter (z.B. Schule),
6. er beinhaltet deshalb auch nicht alle Aufgaben, die sich aus dem KJHG ergeben.

Um dem Anspruch der Kinderbeteiligung gerecht zu werden, wurden vier verschiedene Zugänge gewählt:

- a) Kindersprechstunde im Rat und Kinderbeteiligung in den Stadtteilen
- b) Zusammenarbeit mit der Kinderbeauftragten des Rates sowie den Bezirksbeauftragten
- c) Zusammenarbeit mit Schulen, Kindertageseinrichtungen, Spielplatzpaten
- d) Sicht der Fachämter und externer Expertinnen und Experten.

Auf der Basis der so erhaltenen Informationen wird ein umfangreicher Bericht zur Lebenssituation von Kindern in Essen vorgelegt, wobei auf die Lebensformen, die Einkommens- und Wohnsituation, Umweltbelastungen und Gesundheit der Kinder, die Betreuungs- und Schul-situation sowie auf die Gestaltung des öffentlichen Raums, die kulturellen Sport- und Freizeitangebote für Kinder eingegangen wird.

In der Regel schließen Berichte mit Handlungsempfehlungen; entscheidend ist jedoch, welcher Stellenwert diesen Empfehlungen eingeräumt wird. Zu recht wird daher im Essener Kinderbericht betont, dass die Fortschreibung der Berichterstattung auch einen „evaluativen Charakter“ haben sollte, d.h. dass eine Erfolgskontrolle hinsichtlich der Umsetzung verabschiedeter Maßnahmen eingebaut sein sollte. Dementsprechend wird eine Bestandsaufnahme und Bewertung hinsichtlich der Umsetzung von Maßnahmen vorgenommenen, die mit dem vorausgegangenen Bericht (1994) verabschiedet worden sind. Des Weiteren werden die Schlussfolgerungen

---

<sup>139</sup> Vgl. Stadt Essen 1999. Essen hat zwar 1994 auch einen Familienbericht erarbeitet; hier möchten wir aber den Kinderbericht als eine weitere spezifische Form der Berichterstattung darstellen.

des vorliegenden Berichtes als Vorlagen für die Beschlussfassung der jeweils zuständigen Ausschüsse (Stadtentwicklung und –stadtplanung, Jugendhilfe- und Schulausschuss, Ausschuss für Gesundheit und Umwelt und den Bauausschuss der Bezirksvertretungen) formuliert.<sup>140</sup>

### 7.3 Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

Eine kontinuierliche Situations- und Bedarfsanalyse sowie eine darauf aufbauende Maßnahmenplanung ist fachliche Voraussetzung für qualifizierte Entscheidungsabläufe in allen Politikbereichen. Der Familienbericht ist als eine spezifische Form von Sozialberichterstattung anzusehen, der eine integrierende Sichtweise der verschiedenen Zielgruppen, Lebenslagen und Familienphasen zu Grunde liegt. Soll Familien- und Kinderfreundlichkeit als strategisches Ziel in das kommunale Leitbild aufgenommen werden und in die kommunale Strukturentwicklungspolitik einfließen, erfordert dies eine kontinuierliche, sozialräumlich angelegte Familienberichterstattung auf kommunaler Ebene.

Sicherlich werden und müssen die Kommunen dabei – entsprechend ihrer regionalen, sozialstrukturellen Eigenheiten und ihrer lokalen Politiktraditionen – unterschiedliche Wege gehen. Dennoch gilt für die Berichterstattung als politisches Steuerungselement, dass sich die Ebenen von Bund, Land und Kommune verschränken; insofern bietet sich ein integriertes oder zumindest aufeinander bezogenes Vorgehen an. Mit dem Modell-Projekt „Kommunale Familienberichterstattung“ verfolgt das Land NRW die Zielsetzung, eine instrumentelle Vorleistung (bezüglich Datenerhebung, Indikatorenbildung, Struktur) für interessierte Kommunen zu erbringen und damit eine „integrative“ Familienberichterstattung zwischen den verschiedenen föderalen Ebenen zu ermöglichen.

Um Familienberichterstattung als geeignetes Instrument zur Fokussierung von „Familien- und Kinderfreundlichkeit“ zu etablieren, sollte sie – wie oben dargelegt - als breit angelegter Beteiligungsprozess organisiert werden und folgende Funktionen erfüllen:

- ▷ eine Informationsplattform für Politik und Öffentlichkeit bieten,
- ▷ als strategische Planungsgrundlage für Verwaltung und Politik dienen,
- ▷ Beteiligungsmöglichkeiten und Kooperationen für lokale Akteure schaffen,
- ▷ durch Verstetigung eine Erfolgskontrolle bezüglich der Umsetzung von Programmen und Maßnahmen sicherstellen,
- ▷ durch die Einführung eines kontinuierlichen Beobachtungsinstruments auch als „Frühwarnsystem“ fungieren.

#### 7.3.1 Sofortmaßnahmen

Die Etablierung einer Familienberichterstattung, die die hier formulierten Zielsetzungen verfolgt, erfordert mancherorts sicherlich ein grundsätzliches Umdenken von Politik und Verwaltung. Dies betrifft zum einen die Orientierung an einem familienpolitischen Konzept, dem ein

---

<sup>140</sup> Vgl. ebd.: 162 ff.

offenes Familienverständnis (siehe Kapitel 1.1 – Familien als Netzwerke) und eine funktionsorientierte Wahrnehmung von Familien zu Grunde liegen. Zum anderen setzt sie die Öffnung von Politik und Verwaltung für Beteiligungskonzepte voraus, die gewollt sein müssen und deren Moderation einen entsprechenden Aufwand erfordern z. B.: Befragungen, Foren, Beteiligung an Planungen und Umsetzungen von Maßnahmen und Projekten. Dieser Aufwand wird sich nur dann „rechnen“, wenn der gesamte Prozess so angelegt ist, dass er als Interessenabgleich zwischen den unterschiedlichen lokalen Akteuren fungiert und wenn die Ergebnisse tatsächlich in die Planung und Umsetzung von Maßnahmen einfließen.

Der erste Schritt muss auf politischer Ebene vollzogen werden, d. h. die Entscheidung für die Etablierung einer spezifischen Familienberichterstattung setzt die Einsicht voraus, dass ein solches Steuerungsinstrument notwendig ist und wirkungsvoll eingesetzt werden soll.

Im zweiten Schritt geht es darum, entsprechende Kooperationen auf lokaler Ebene zu aktivieren sowie geeignete, projektbezogene Beteiligungsformen zu erproben. In vielen Kommunen kann man diesbezüglich sicherlich an bereits gelaufene kommunale Beteiligungsprozesse und die dabei gemachten Erfahrungen anknüpfen (z. B.: Agenda-Prozess). Aktuell soll – im Rahmen eines Bundes-Modellprojektes - die Aktivierung „lokaler Netze für Familienpolitik“ gefördert und unterstützt werden, was von Kommunen für Beteiligungsprozesse im Rahmen einer Familienberichterstattung genutzt werden könnte.

Zur konzeptionellen Anlage und inhaltlichen Strukturierung von Berichten haben wir hier verschiedene Vorschläge zusammengetragen und u. a. auf das Modellprojekt zur Familienberichterstattung in NRW verwiesen. Wir möchten unsererseits an der Stelle noch einmal betonen, dass wir neben der Berücksichtigung von Lebensformen und Lebenslagen auch die spezifische Betrachtung von Familienphasen für bedeutsam erachten. Ebenso ergibt sich insbesondere, aber nicht nur als Konsequenz demographischer Entwicklungstendenzen, dass Familie auch als Netzwerk für die ältere Generation gesehen werden muss.

### *7.3.2 Perspektivmaßnahmen*

Perspektivisch kann Familienberichterstattung als politisches Steuerungsinstrument einen erheblichen Beitrag zur „Kinder- und Familienfreundlichkeit“ von Kommunen beitragen. Dies wird jedoch nur dann der Fall sein, wenn diese als verstetigter Prozess angelegt wird, aus der Situations- und Bedarfsanalyse entsprechende politische Handlungsschritte abgeleitet und deren Umsetzung kontinuierlich überprüft wird (Familienbericht als Erfolgskontrolle).

## Kapitel 8: Zusammenfassung der Handlungsempfehlungen

### 8.1 Handlungsempfehlungen an das Land Nordrhein-Westfalen

#### *Maßnahmen mit einer hohen Priorität:*

- ▷ Verbesserung kommunaler Gestaltungsspielräume mittels Gemeindefinanzreform
- ▷ Implementation einer flächendeckenden kommunalen Familienberichterstattung, auch als Evaluationsinstrument angestoßener Maßnahmen zur Sozialraumentwicklung
- ▷ Zusammenfassung von kommunalen Familienberichten in einem Landesfamilienbericht als strategische Handlungsgrundlage einer sozialen Landesplanung und –entwicklung
- ▷ Programme zur Förderung von Elternbildung in einem möglichst frühen Stadium von Elternschaft
- ▷ Quantitative und qualitative Verbesserung der Tagesbetreuung für Kinder unter 3 Jahren
- ▷ Konzeptionelle und strukturelle Verbesserung der Tagesbetreuung für Kinder zwischen 3 und 6 Jahren
- ▷ Förderung betrieblicher Kinderbetreuung und familienfreundlicher Arbeitszeitregelungen
- ▷ Förderung privatinitiativer Kinderbetreuungsalternativen
- ▷ Förderung von Erwerbstätigkeit für Frauen/Mütter und von Familientätigkeit von Männern/Vätern
- ▷ Weiterentwicklung des Bürgerstiftungswesens
- ▷ Stärkere fachlich-inhaltliche Begleitung und materielle Förderung von Stiftungsinitiativen durch landesministeriale Fachressorts
- ▷ Quantitative und qualitative Verbesserung der Pflegeinfrastruktur
- ▷ Verbesserung der gerontopsychiatrischen Betreuung
- ▷ Neuformulierung des Landespflegegesetzes, Ermöglichen einer strategischen, nachfrageorientierten Bedarfs- und Kapazitätenplanung in den und durch die Kommunen
- ▷ Konzeptionelle Entwicklung und Förderung von familienunterstützenden *Peers* im Kontext von bürgerschaftlichem Engagement/Freiwilligenarbeit (insbesondere in der nachberuflichen Phase) und sozialer Frühwarnsysteme

#### *Maßnahmen mit einer mittleren/niedrigeren Priorität:*

- ▷ Finanziell gesicherte Übertragung weiterer Regelungskompetenzen auf Kommunen
- ▷ Überprüfung des Stiftungs- und Abgabenrechts zur Weiterentwicklung des Bürgerstiftungswesens
- ▷ Schaffen eines flächendeckenden Stiftungsregisters

- ▷ Interkommunale Personalentwicklung in den Verwaltungen, um bürgerschaftliches Mitgestalten strategisch zu entwickeln, fachlich zu flankieren und zu moderieren (vor allem auch „Verwaltungslotsen“ oder Projektmanager/innen)
- ▷ Offensives Übertragen der Modellprojektergebnisse „Soziale Frühwarnsysteme“ in die Praxis
- ▷ Förderung quartiersbezogener/sozialraumbezogener Sozialarbeit im Kontext sozialer Frühwarnsysteme

## 8.2 Handlungsempfehlungen an die Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen

### *Maßnahmen mit einer hohen Priorität:*

- ▷ Neuausrichtung kommunaler Politik als (kinder- und familienfreundliche) Stadtentwicklungs- und Strukturentwicklungspolitik
- ▷ Formulierung eines familien- und kinderfreundlichen Leitbildes
- ▷ Orientierung der kommunalen Planung und Umsetzung von Maßnahmen an diesem strategischen Leitbild
- ▷ Implementation von Sozialraumanalysen, die indikatoren- und datenmäßig familienbezogene Lebenslagen und Lebensphasen widerspiegeln
- ▷ Personalentwicklung in den Verwaltungen in Richtung bürgerschaftliches Engagement
- ▷ Verknüpfung von Sozialraumanalysen und Bürger(innen)beteiligung als soziales Frühwarnsystem
- ▷ Implementation einer Sozial- bzw. Kinder- und Familienberichterstattung, auch als Evaluationsinstrument angestoßener Maßnahmen zur Sozialraumentwicklung
- ▷ Offensivere Informationspolitik für Familien – phasengemäße Elterninformation/-bildung
- ▷ Beteiligung eines breiten Spektrums (lokale Netzwerke) an der Gestaltung von Stadt als Lebenswelt von Kindern und Familien
- ▷ Förderung von Bürgerstiftungen
- ▷ Quantitative und qualitative Verbesserung der Tagesbetreuung für Kinder unter 3 Jahren
- ▷ Konzeptionelle und strukturelle Verbesserung der Tagesbetreuung für Kinder zwischen 3 und 6 Jahren
- ▷ Förderung betrieblicher Kinderbetreuung und familienfreundlicher Arbeitszeitregelungen
- ▷ Quantitative und qualitative Verbesserung der Pflegeinfrastruktur

### *Maßnahmen mit einer mittleren/niedrigeren Priorität:*

- ▷ Schaffen einer lokale Identifikationen schaffenden Anerkennungskultur im Bereich bürgerschaftliches Engagement

- ▷ Konzeptionelle Entwicklung und Förderung von familienunterstützenden *Peers* im Kontext von bürgerschaftlichem Engagement/Freiwilligenarbeit (insbesondere in der nachberuflichen Phase) und als Element sozialer Frühwarnsysteme
- ▷ Quartiersbezogene/sozialraumbezogene Sozialarbeit als Kernelement sozialer Frühwarnsysteme

### 8.3 Matrix perspektivischer kinder- und familienpolitischer Handlungsfelder

Lebens-/ Familienphase	Arbeit	Erziehung/Bildung/Beratung	Ökologie	Gesundheit/Erholung	Wohnen	Soziale/Kulturelle Partizipation	Politische Partizipation
KK1	Betriebliche Kinderbetreuung	Kinderbetreuungsqualität		Früherkennung/-förderung (Öffentl. Gesundheitsdienste)		Betreuungsinitiativen	
KK2	Familiengerechtere Arbeitszeiten	Kindergärten, Qualität, Konzepte	Lebensraumerkundung/-gestaltung, Verkehrsplanung	Früherkennung/-förderung (Öffentl. Gesundheitsdienste)	Spielakzeptanz im Wohnumfeld/Spielräume	Betreuungsinitiativen	
SK1	Familiengerechtere Arbeitszeiten	Ganztagsschule, Qualität	Lebensraumerkundung/-gestaltung, Verkehrsplanung	Gesundheitserziehung, Prävention (Sport, Ernährung)	Spielakzeptanz im Wohnumfeld, Spielräume	Ferienangebote	Politik mit Kindern, Kinderforen/-parlamente/-ausschüsse
SK2	Familiengerechtere Arbeitszeiten	Sozialpädagogische Angebote	Lebensraumeroberung/-gestaltung, Stadt(teil)entwicklungsplanung & Beteiligungsverfahren, Verkehrsplanung	Prävention (Sucht, Sport, Ernährung)	Kind- und jugendgerechte Gestaltung des Wohnbereichs	Zugang zu öffentlichen Bildungsräumen	Politik mit Kindern, Kinderforen/-parlamente/-ausschüsse, Schüler(innen)vertretung
J/A	Ausbildung/ Lehrstellen	Sozialpädagogische Angebote, Verschuldungsberatung, spezielle Angebote für jugendliche Migrant(inn)en		Prävention (Sucht, Sport, Ernährung)		„Cliquenförderung“	Politik mit Jugendlichen
FA		Beratung (Schwangerschafts-/konflikt-beratung, Elternbildung, Sozialleistungs-/ Verschuldungsberatung), spezielle Angebote für Migrant(inn)en		Geburtsvorbereitung			Information, zielgruppenspezifische Aufbereitung kommunalpolitischer Inhalte
FB1	Arbeitszeiten, Kinderbetreuung	Beratung, Familienbildung, spezielle Angebote für Migrant(inn)enfamilien	Stadt(teil)entwicklungsplanung & Beteiligungsverfahren	Familienbildung, -beratung	Wohnungsgrößen, -mieten, Baulandpreise, Bauplanung	Mobilität, Wegezeiten, soziale Netze	Beteiligung, Engagement in Initiativen, Institutionen und im Sozialraum
FB2	Arbeitszeiten, Kinderbetreuung	Beratung, Familienbildung, spezielle Angebote für Migrant(inn)enfamilien	Stadt(teil)entwicklungsplanung & Beteiligungsverfahren	Familienbildung, -beratung, Sucht-/ Ernährungsberatung		soziale Netze, Förderung sozialen Engagements	Beteiligung, Engagement in Initiativen, Institutionen und im Sozialraum
FC	Arbeitszeiten, häusliche Pflege	Angebote für die nachberufliche Phase, Pflegeberatung/-schulung/-kurse	Stadt(teil)entwicklungsplanung & Beteiligungsverfahren		(Förderung von...) Wohnungstausch und Wohnraumanpassung	Soziale Netze, Förderung sozialen Engagements	Beteiligung, Engagement in Initiativen, Institutionen und im Sozialraum
FD	Soziales Engagement, Reaktivierung	Seniorenbildung, -beratung	Stadt(teil)entwicklungsplanung & Beteiligungsverfahren, Infrastruktur-, Verkehrsplanung	Seniorenbildung, -beratung, Prävention, rehabilitative/pflegerische Versorgung(squalität)	(Förderung von...) Wohnungstausch und Wohnraumanpassung	Soziale Netze, Förderung sozialen Engagements	Beteiligung, Engagement in Initiativen, Institutionen und im Sozialraum

Erläuterungen:

KK1 = Erste Kleinkindphase (0 bis 5 Jahre)	SK2 = Zweite Schulkindphase (10 bis 15 Jahre)	FB1 = Familienphase B1 (26 bis 39 Jahre)	FD = Familienphase D (75 bis 100+ Jahre)
KK2 = Erste Kleinkindphase (0 bis 5 Jahre)	J/A = Jugend-/Ausbildungsphase (16 bis 20)	FB2 = Familienphase B2 (40 bis 59 Jahre)	
SK1 = Erste Schulkindphase (6 bis 9 Jahre)	FA = Familienphase A (20 bis 25 Jahre)	FC = Familienphase C (60 bis 74 Jahre)	

## Anhang:

### *A Bevölkerungsentwicklung bis 2010/2020 nach Siedlungstypen*

#### **Siedlungstyp 1: Kreisfreie Städte (Kernstädte/Oberzentren)**

Raumordnungsnummer, Stadt/Kreis	Bevölkerung 2003	Bevölkerung 2010	Bevölkerung 2020	Veränderung 2000-2020 in %
05111 Düsseldorf	565.900	558.700	546.600	-3,9
05112 Duisburg	503.900	477.700	445.100	-14,4
05113 Essen	584.900	558.800	524.200	-12,6
05114 Krefeld	236.300	226.200	214.000	-11,5
05116 Mönchengladbach	259.300	250.900	239.800	-9,1
05117 Mülheim	170.500	163.600	153.900	-11,5
05119 Oberhausen	221.600	217.800	210.200	-5,5
05120 Remscheid	117.200	111.600	104.400	-13,1
05122 Solingen	164.600	161.300	155.800	-5,9
05124 Wuppertal	355.800	333.800	307.600	-16,6
05313 Aachen	241.800	238.300	235.100	-3,6
05314 Bonn	304.400	306.100	308.200	2,4
05315 Köln	972.400	984.100	990.300	2,9
05316 Leverkusen	159.900	157.600	153.500	-4,6
05512 Bottrop	120.400	118.100	114.100	-5,8
05513 Gelsenkirchen	273.200	257.200	236.500	-16,1
05515 Münster	264.700	263.300	259.300	-2,0
05711 Bielefeld	316.300	307.400	296.500	-7,7
05911 Bochum	388.000	376.600	359.900	-8,4
05913 Dortmund	579.500	551.800	514.900	-12,8
05914 Hagen	197.900	185.400	170.300	-17,0
05915 Hamm	179.200	171.400	161.700	-11,1
05916 Herne	171.800	164.200	153.700	-12,5
Summe	7.349.500	7.141.900	6.855.600	-8,7

**Siedlungstyp 2: Städte in hochverdichteten Kreisen**

Raumordnungsnummer, Stadt/Kreis	Bevölkerung 2003	Bevölkerung 2010	Bevölkerung 2020	Veränderung 2000-2020 in %
05158 Mettmann	503.900	495.700	478.200	-5,6
05162 Neuss	443.100	440.000	429.700	-3
05166 Viersen	305.800	311.800	311.300	4,1
05170 Wesel	475.000	471.900	459.000	-3
05354 Landkreis Aachen	305.100	301.400	294.000	-3,8
05362 Erftkreis	461.600	473.100	479.400	5,9
05370 Heinsberg	253.800	259.000	259.800	4,6
05374 Oberbergischer Kreis	287.200	283.900	276.100	-3,6
05378 Rheinisch-Bergischer Kreis	279.500	282.500	281.200	2
05382 Rhein-Sieg-Kreis	592.200	617.800	636.400	11,1
05562 Recklinghausen	655.700	642.500	617.400	-6,5
05754 Gütersloh	352.900	364.600	372.200	8,6
05758 Herford	253.400	251.100	246.500	-2,9
05954 Ennepe-Ruhr-Kreis	346.500	335.100	316.600	-9,9
05962 Märkischer Kreis	456.000	447.000	432.200	-6
05978 Unna	405.500	392.300	383.600	-10,8
Summe	6.377.200	6.369.700	6.273.600	-1,2

**Siedlungstyp 3: Städte in ländlichen Kreisen**

Raumordnungsnummer, Stadt/Kreis	Bevölkerung 2003	Bevölkerung 2010	Bevölkerung 2020	Veränderung 2000-2020 in %
05154 Kleve	304.000	311.400	314.500	5,7
05358 Düren	262.900	263.400	260.400	-2,3
05366 Euskirchen	191.200	194.700	196.700	4,7
05554 Borken	368.200	384.000	397.200	11,3
05558 Coesfeld	217.800	220.300	218.500	2,7
05566 Steinfurt	438.800	440.900	435.300	0,6
05570 Warendorf	280.000	279.200	273.700	-1,7
05762 Höxter	154.300	150.500	143.800	-7,6
05766 Lippe	365.100	363.000	356.900	-2,2
05770 Minden-Lübbecke	327.700	335.400	340.400	5,7
05774 Paderborn	293.500	299.100	301.400	4,6
05958 Hochsauerlandkreis	280.900	275.500	265.600	-6,2
05966 Olpe	142.900	144.800	144.800	2,7
05970 Siegen-Wittgenstein	294.000	287.500	277.300	-6,7
05974 Soest	308.700	308.100	302.200	-1,3
Summe	4.230.000	4.257.800	4.228.700	0,7
NRW	17.956.700	17.769.400	17.357.900	-3,8

## Anhang B: Datenquellen und Literatur

### *B1 Datenquellen*

Zur Herstellung der Datengrundlage beziehungsweise deren Interpretation wurden umfangreiche Internet- und Literaturrecherchen durchgeführt und ausgewählte kommunale Fachberichte ausgewertet. Diese sind – soweit es Printveröffentlichungen betrifft – im Anhang „B2 Literatur“ dokumentiert.

Weitere Datengrundlagen waren Daten des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik, des Landesinstituts für den Öffentlichen Gesundheitsdienst, der Kommunaldatenbank NRW sowie des Datenpools des Zentrums für interdisziplinäre Ruhrgebietsforschung an der Ruhr-Universität Bochum.

Grundlagen der demographischen und strukturanalytischen Kapitel dieser Expertise waren:

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2002): Berichtsband Nr. 14: Aktuelle Daten zur Entwicklung der Städte, Kreise und Gemeinden, Ausgabe 2002. Bonn

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2002): INKAR („Indikatoren und Karten zur Raumordnung“) 2002, CD-ROM (Programmversion 4.0.27). Bonn

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2003): Raumordnungsprognose INKAR<sup>PRO</sup> 2020, CD-ROM (Programmversion 1.0.01). Bonn

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2003): Ergebnisse der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung „Bevölkerung Deutschlands von 2002 bis 2050“. CD-ROM. Wiesbaden

### *B2 Literatur*

*(Für Internet-Dokumente sind die Quellen im Text als Fußnote angegeben.)*

Bartscher, Matthias (1998): Partizipation von Kindern in der Kommunalpolitik. Freiburg i. Breisgau

Bassarak, Herbert (1999): Steuerung der kommunalen Sozialpolitik und des Verwaltungsmanagements. In: Berthold Dietz, Dieter Eißel, Dirk Naumann (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Sozialpolitik. Opladen

Bartelheimer, Peter: Kommunale staatliche Sozialberichterstattung – Ansätze für eine Integration, in: MASQT: Weiterentwicklung der Sozialberichterstattung in NRW – Ergebnisse und Konsequenzen, Fachtagung am 2.11.2000

- Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit (Hrsg.) (1994): Familienpolitik in Bayern, Bericht der Bayerischen Staatsregierung. München
- Beck-Gernsheim, Elisabeth (1998): Was kommt nach der Familie? Einblicke in neue Lebensformen. München
- Bergmann, Christiane, Vorwort. In: BMFSFuJ (Hrsg.) (2002): Familien- und Kinderfreundlichkeit, Prüfverfahren – Beteiligung – Verwaltungshandeln. Ein Praxishandbuch für Kommunen. Stuttgart u. a.
- Bertram, Hans (1991): Die Familie in Westdeutschland. Opladen
- BMAS (Hrsg.) (2001): Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Bonn
- BMFSFuJ (Hrsg.) (2001): Familien- und Kinderfreundlichkeits-Prüfung in den Kommunen: Erfahrungen und Konzepte. Stuttgart u.a.
- BMFSFuJ (Hrsg.) (2002): Familien- und Kinderfreundlichkeit, Prüfverfahren – Beteiligung – Verwaltungshandeln. Ein Praxisbuch für Kommunen. Stuttgart u.a.
- BMFuS (Hrsg.) (1992): Ausgangspunkte und Handlungsrahmen für eine örtliche und regionale Familienpolitik, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie und Senioren. Stuttgart u.a.
- BMFuS (Hrsg.) (1992): Handbuch zur örtlichen und regionalen Familienpolitik, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie und Senioren. Stuttgart u.a.
- Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (Hrsg.) (1997): Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie. Baden-Baden
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Kißler, Leo: (2001): Verwaltung auf Augenhöhe. Strategie und Praxis kundenorientierter Dienstleistungspolitik. Berlin
- Borchers, Andreas/Heuwinkel, Dirk (1998): Familien- und Kinderfreundlichkeits-Prüfung in den Kommunen. Erfahrungen und Konzepte. In: Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend; Band 165. Stuttgart/Berlin/Köln
- Busch, Manfred (2003): Gemeindefinanzreform: Bleibt sie ein Torso? In: AKP, 4/2003
- Deutscher Städte- und Gemeindebund (2001): Mit Familien die Zukunft gewinnen! Perspektiven des Deutschen Städte- und Gemeindebundes zur Familienpolitik in Deutschland.
- Dietz, Berthold (1999a): Alte und neue Partner im Sozialmarkt – Kultur lokaler Sozialpolitik im Wandel. In: Berthold Dietz, Dieter Eißel, Dirk Naumann (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Sozialpolitik. Opladen
- Dietz, Berthold (1999b): Vernetzung als Steuerungsinstrument kommunaler Gesundheits- und (Alten-) Pflegepolitik. In: Berthold Dietz, Dieter Eißel, Dirk Naumann (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Sozialpolitik. Opladen
- Dietz, Berthold/Naumann, Dirk (1999): Kommunale Strategien gegen Armut. In: Berthold Dietz, Dieter Eißel, Dirk Naumann (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Sozialpolitik. Opladen
- Dietz, Berthold (2002): Die Pflegeversicherung. Ansprüche, Wirklichkeiten und Zukunft einer Sozialreform. Wiesbaden

- Eichholz, Reinald (1993): Kindeswohl – was ist das? Vom Sinn und Zweck einer Kinderfreundlichkeitsprüfung. Münster
- E&C Newsletter Extra, 7.7.2003
- Eißel, Dieter (1999): Kommunale Haushalts- und Finanzpolitik. In: Berthold Dietz, Dieter Eißel, Dirk Naumann (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Sozialpolitik. Opladen
- Geißler, Rainer (2002<sup>3</sup>): Die Sozialstruktur Deutschlands. Die gesellschaftliche Entwicklung vor und nach der Vereinigung. Wiesbaden
- Hellmann, Michaela/Borchers, Andreas/Schaarschmidt, Maike/Kukat, Marit (2002): Familien- und Kinderfreundlichkeit. Prüfverfahren - Beteiligung - Verwaltungshandeln; ein Praxisbuch für Kommunen. In: Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend; Band 221. Stuttgart
- Kaufmann, Franz-Xaver (1995): Zukunft der Familie im vereinten Deutschland. München
- Kaufmann, Franz-Xaver/Strohmeier, Klaus-Peter/Keil, Gero (1992): Wirkungen politischen Handelns auf den Bevölkerungsprozess. Wiesbaden
- Kreis Warendorf (Hrsg.) (2002): Familienbericht und Familienprogramm für den Kreis Warendorf. Warendorf
- Lüscher, Kurt (1999): Familienberichte: Aufgabe, Probleme und Lösungsversuche der Sozialberichterstattung über die Familie, Arbeitspapier Nr. 32, Universität Konstanz
- Meyer, Thomas (1992): Modernisierung der Privatheit. Differenzierungs- und Individualisierungsprozesse des familialen Zusammenlebens. Opladen
- Meyer, Thomas (2002): Private Lebensformen im Wandel; in: Rainer Geißler (2002<sup>3</sup>): Die Sozialstruktur Deutschlands. Die gesellschaftliche Entwicklung vor und nach der Vereinigung. Wiesbaden
- MAGS (1989): 3. Familienbericht der Landesregierung Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf
- MASQT (2000): Weiterentwicklung der Sozialberichterstattung in NRW. Ergebnisse und Konsequenzen. Dokumentation der Fachtagung, 2.11.2000
- Netzwerk für örtliche und regionale Familienpolitik (1998): Der Familienbericht – ein wichtiges Instrument zur Verstärkung der örtlichen und regionalen Familienpolitik, Netzwerk Rundbrief Dezember 1998
- Netzwerk für örtliche und Regionale Familienpolitik (1997): Instrumente der örtlichen und regionalen Familienpolitik – Familienbericht (A) und Familienförderplan (B), Netzwerk Info-Text, April 1997
- Netzwerk: Kommunen der Zukunft. Eine Gemeinschaftsinitiative der Bertelsmann-Stiftung, der Hans-Böckler-Stiftung und der KGSt (Hrsg.) (2002a): Berichtsband 2: Kommunale Engagementförderung – Ein praxisbezogener Überblick. o.O.
- Netzwerk: Kommunen der Zukunft. Eine Gemeinschaftsinitiative der Bertelsmann-Stiftung, der Hans-Böckler-Stiftung und der KGSt (Hrsg.) (2002b): Berichtsband 13: Junge Kommune – Strategien für eine zukunftsfähige Stadtgesellschaft. o.O.
- Netzwerk: Kommunen der Zukunft. Eine Gemeinschaftsinitiative der Bertelsmann-Stiftung, der Hans-Böckler-Stiftung und der KGSt (Hrsg.) (2002c): Berichtsband 14: Lokale Beschäftigungsförderung – Aufgabe der Kommunen. o.O.

Pressemitteilung des BMFSFJ vom 25.06.03.

Pressemitteilung des BMFSFJ vom 25.06.03

Pressemitteilung des MFJFG-NW vom 10.07.03

Protokoll zu „Familien- und Kinderfreundlichkeit im ländlichen Raum“, Fachlicher Zirkel am 30.06.00 in Bauerbach

Protokoll zu „Familien- und Kinderfreundlichkeitsprüfung“, Fachlicher Zirkel am 12.10.00 in Karlsruhe

Protokoll zu „Beteiligung von Familien, Kindern und Jugendlichen“, Fachlicher Zirkel am 17.10.00 in Magdeburg

Protokoll zu „Familien- und Kinderfreundlichkeit in der Großstadt“, Fachlicher Zirkel am 8.11.00 in Köln

Rede der NRW-Familienministerin Birgit Fischer auf der Fachtagung „Örtliche und regionale Familienpolitik – von den Nachbarn lernen“, am 28.Mai 2003.

Sozialministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) ( 2000): Kommunale Familienpolitik in Baden-Württemberg, erstellt von A. Klein (Familienwissenschaftliche Forschungsstelle im Statistischen Landesamt Baden-Württemberg)

Stadt Dortmund (2002): Workshop Familie heute: Arbeiten und Leben miteinander verbinden, Rathaus Dortmund, 22.02.2002 – „Ergebnisse der Elternbefragung zum Betreuungsbedarf für ihre Kinder“, Beitrag von Klaus Kohts, Leiter des Jugendamtes

Stadt Düsseldorf (Hrsg.) (2001): Bericht über die Lage der Familien in Düsseldorf, Erster Teil: Soziodemographische Daten, Düsseldorf

Stadt Düsseldorf (1999): Armut und Reichtum, Lebenslagen und Lebenschancen von Kindern und Jugendlichen in Düsseldorf, Armutsbericht Düsseldorf

Stadt Düsseldorf (2001): Bericht über die Lage der Familien in Düsseldorf, Familienbericht – Erster Teil: Soziodemografische Daten

Stadt Düsseldorf (2003a): Gesundheit und Familie, Familienbericht Düsseldorf

Stadt Düsseldorf(2003b): Beruf und Familie, Familienbericht Düsseldorf

Stadt Essen, Der Oberstadtdirektor (Hrsg.) (1991): Dienstanweisung zum Verfahren „Kinderfreundliche Stadt“ innerhalb der Stadtverwaltung. Essen

Stadt Essen (o. J.): 10 Jahre „Essen – Großstadt für Kinder“

Stadt Essen (1999): Beschlussfassung für den Jugendhilfeausschuss vom 9.1.1999

Stadt Frechen (o.J.): Modellprojekt zur Umsetzung der Rahmenkonzeption: „Familien- und Kinderfreundlichkeit in der Kommune“ - Abschlussbericht

Stadt Köln (2003): Familien- und Kinderfreundlichkeit in Köln, Bericht über die Teilnahme der Stadt Köln an der Erprobung des Rahmenkonzeptes, Amt für Kinder, Jugend und Familie – Fachstelle Familienbeauftragter. Köln

- Stadt Münster (2002): Geschäftsbericht 2002, Amt für Kinder, Jugendliche und Familien
- Stadt Münster(2003): Netzwerk: Familien stärken – Ideenskizze
- Strohmeier, Klaus Peter (2001): Familienpolitik und Familienleben in Europa, in: Jürgen Dobritz, Johannes Otto (Hrsg.): Familienpolitik und Familienstrukturen, Berlin
- Strohmeier, Klaus Peter (2003): Kommunale Familienberichterstattung: Familienpolitische Informationssysteme für Kreise und kreisfreie Städte, Ms., Vortrag auf der Fachtagung zu „Örtliche und kommunale Familienpolitik“ NRW (erscheint demnächst als Dokumentation)
- Textor, Martin R. (1994): Kommunale Familienpolitik – Ergebnisse einer Umfrage in Bayern. In: Sozialer Fortschritt 1994, H. 43
- Vascovics, Laszlo A. (2002): Familienpolitik und familienrelevante Politik als Kontextbedingungen für Familienentwicklung und -strukturen ?. In: Dobritz, J./Otto, J. (Hrsg.): Familienpolitik und Familienstrukturen, Materialien zur Bevölkerungswissenschaft, H. 108/2002, hrg. v. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Wiesbaden
- Zander, Margherita (1997): Kommunale Infrastruktur für Kinder und Familien – Auf dem Weg zu einer familienfreundlichen Stadt. In: Walter Hanesch (Hrsg.): Überlebt die soziale Stadt? Opladen
- Zander, Margherita (1999): Die familienfreundliche Stadt – Familienpolitik als Zukunftspolitik?. In: Berthold Dietz, Dieter Eißel, Dirk Naumann (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Sozialpolitik. Opladen
- Zander, Margherita (2000): Was braucht die Familie der Zukunft? Soziale Leistungen im Spannungsfeld geänderter Familienformen; in: Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit des Landes NRW: Gesellschaft im Wandel – Sozialstaat neu gestalten, Dokumentation der Fachtagung vom 29./30. März 2000, Düsseldorf
- Zielinski, Heinz (1999): Interessenauseinandersetzung: Geschichte und Wirklichkeit kommunaler Selbstverwaltung. In: Berthold Dietz, Dieter Eißel, Dirk Naumann (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Sozialpolitik. Opladen