

Kommunale Familienpolitik – Lebensräume neu gestalten

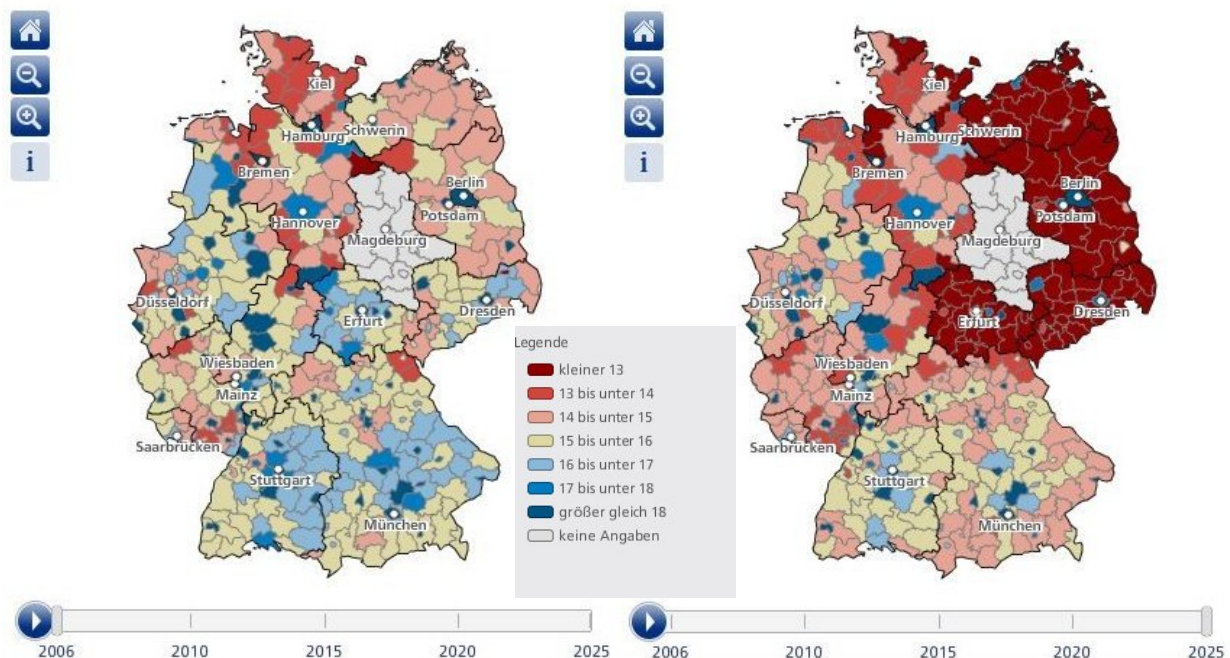
Julia Vollmer, Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung, Bochum

Stand: Oktober 2009

Der demographische Wandel stellt die Gesellschaft in der Zukunft vor große neue Herausforderungen. In Zeiten der Veränderung der Bevölkerung kommt der Familie dabei eine besondere Bedeutung zu, gerade in Kommunen.

Während im Jahr 2006 noch jeder zweite Bundesbürger jünger als 42 Jahre alt war, wird die Hälfte der Bevölkerung in Deutschland im Jahr 2025 älter als 47 Jahre sein. Der Anteil der unter 18-Jährigen wird sich in dieser Zeit von 17 auf 15 Prozent verringern, wobei die Gruppe der 10- bis 15-Jährigen um 16 und die der 16- bis 18-Jährigen um 27 Prozent schrumpfen wird. Im Unterschied dazu wird die Gruppe der 65- bis 79-Jährigen um 13 und die der ab 80-Jährigen bis 2025 sogar um 70 Prozent zunehmen. Auch der Anteil der potenziellen Eltern nimmt weiter ab. Während er 2006 bei den 22- bis 35-Jährigen noch bei 16,8 Prozent lag, wird er 2025 auf 15,7 Prozent sinken. Doch sind diese Entwicklungen und deren Auswirkungen nicht in allen Kommunen gleich. Während einige Gemeinden wachsen, nimmt in anderen die Bevölkerung ab, und während eine Stadt finanziell eng beschränkt ist, kann die andere notwendige Investitionen tätigen. In der einen Kommune wandern die jungen Bevölkerungsgruppen ab, und in der anderen bleiben sie vorerst stabil.

Anteil der Elterngeneration der 22- bis 35-Jährigen 2006 und 2025 (in %)



Quelle: www.wegweiser-kommune.de

Diese unterschiedlichen demographischen und damit zusammenhängenden sozialen Entwicklungen sind für Kommunen mit neuen Herausforderungen verbunden, die entsprechende Poli-

tikansätze verlangen und zu veränderter kommunaler Politik führen müssen. Unterschiedliche Voraussetzungen erfordern aber auch kommunenspezifische Prioritätensetzung und angepasste Handlungskonzepte. Nicht auf alle neuen Herausforderungen kann in vergleichbarem Maße reagiert werden. Doch eines ist für alle Landkreise, Städte und Gemeinden in Deutschland gleichermaßen wichtig: die Förderung und Unterstützung von Familien.¹

Familie heute

Familien übernehmen viele Leistungen in einer Gesellschaft und sichern so ihr Funktionieren und Bestehen. Sie bilden ganz nebenbei das Humanvermögen einer Gesellschaft (Kaufmann 1995, 73). Die familialen Leistungen für das Gemeinwesen und die Gesellschaft gehen somit weit über eine rein quantitative Nachwuchssicherung hinaus. Familien sorgen durch die Pflege, Erziehung und Versorgung der Kinder für deren Daseinskompetenzen. So erlernen Kinder eine Kultur des Zusammenlebens im Alltag, können ihre eigene Persönlichkeit entfalten und werden befähigt durch ihr Handeln die Gesellschaft mitzugestalten. Das Erlernen von Solidarität in einer Familie und im nächsten Schritt im weiteren größeren Umfeld hat eine stabilisierende Funktion für die Gesellschaft, auf die diese nicht verzichten kann (ebd. 76). Mit der Sicherung des Humanvermögens sorgen Familien für die Gesundheit, das Wissen und die Kompetenzen der Einzelnen und somit für das Kollektiv (ebd. 73).

Die meisten Familien können diese Leistungen nur erbringen, wenn sie Unterstützung und Förderung (durch den Staat) erhalten. Das gilt umso mehr, als Familienleben und damit die familialen Problemlagen sich verändert haben. Familien, vor allem Alleinerziehende, Kinderreiche, aber auch erwerbstätige Eltern müssen unterschiedlichen, teilweise neuen Anforderungen gerecht werden. Dies betrifft sozial benachteiligte Familien und Kinder, die z. B. von Armut und Arbeitslosigkeit bedroht oder betroffen sind, besonders stark. Gerade Kinder aus diesen Familien müssen nachhaltig bessere Bildungs- und Entwicklungschancen bekommen. Dafür hat kommunale Familienpolitik dauerhaft und verlässlich Sorge zu tragen.

Familien gilt es daher in besonderem Maße zu fördern. Dazu sollte Familienpolitik in Kommunen einerseits Strukturen schaffen, die Menschen dazu ermutigen können, Familien zu gründen, andererseits ein integriertes und umfassendes Maßnahmenpaket für alle Familienbelange etablieren, um so Familien mit ihren Kindern in den verschiedenen Lebenslagen unterstützend zu begleiten.

Unterstützung für Familien

Familien werden in erster Linie aus einer höchst persönlichen Lebensentscheidung heraus gegründet – bestimmt durch eine Vielzahl von Faktoren. Dabei spielt auch das direkte Lebensumfeld und somit ein konkreter Teil des Lebens in der Wohnortkommune eine wichtige Rolle. So kann die Politik zwar nicht den Entschluss, wohl aber das Umfeld für eine Familiengründung positiv beeinflussen.

¹ *Familie* wird verstanden als eine Folge von Generationen, die stark miteinander verbunden sind und füreinander sorgen. (BMFSFJ 2006, 24, vgl. BMFSFS 1995, 23)

Doch wer heute eine Familie gründet und Kinder bekommt, ist mit vielerlei Problemen wie finanziellen Einbußen, Schwierigkeiten und Engpässen bei der Kinderbetreuung mit Folgen für das Berufsleben oder den Weg aus der Arbeitslosigkeit konfrontiert. Dies trifft im besonderen Maße auf Alleinerziehende, kinderreiche Familien und oft auch Familien mit Migrationshintergrund zu. Selbst Teilzeitstellen sind oftmals nicht mit den Öffnungszeiten der Kitas oder Unterrichtszeiten der Schulen vereinbar. Die von Arbeitgebern zunehmend geforderte Flexibilität und Mobilität ist für Eltern mit Kindern deutlich schwerer zu erfüllen, als für Kinderlose. Hinzu kommen nicht mit dem familiären Ablauf übereinstimmende Öffnungszeiten von Behörden und Ämtern, Kultureinrichtungen wie Museen, Bibliotheken usw., Sportangeboten, Einkaufsmöglichkeiten sowie medizinischen Einrichtungen. Auch bei der Wohnungsbauplanung, der Vermietung von Wohnungen sowie im ÖPNV werden Familien mit Kindern noch zu selten mitgedacht, z. T. auch konkret benachteiligt. Sie haben oftmals Schwierigkeiten bei der Wohnungssuche, Wohnungen sind ungünstig geschnitten, die Mieten sind gerade bei großen Wohnungen zu hoch oder die Wohnungen sind mit dem ÖPNV schlecht zu erreichen.

Eltern geraten durch die steigenden Ansprüche von Seiten der Gesellschaft zunehmend unter Druck: sei es mit Blick auf die Vereinbarkeit von Beruf und Kindererziehung oder die Unterstützung oder Pflege älterer Angehöriger. Viele gesellschaftliche Strukturen benachteiligen Familien mit Kindern daher massiv bzw. erschweren ihre Lebensumstände.

Tatsächlich aber sollten gerade Familien als wichtiges gesellschaftliches Potenzial nicht benachteiligt, sondern unterstützt und gefördert werden. Den Kommunen kommt hier neben den Förderungen durch Bund und Länder eine immer wichtigere Rolle zu. Familienpolitik ist bislang als eigenes kommunales Ressort in Kommunen nicht vorgesehen. Stattdessen werden Familien entlang verschiedener Zuständigkeiten innerhalb der Verwaltung (dies umfasst das Sozial-, Jugend-, Wohnungs-, Bau-, Stadtplanungs-, Gesundheits-, Kultur- und Schulamt etc.) mitgedacht – und damit oft zu stark aus der jeweiligen Ressortperspektive oder unabgestimmt. Familienpolitik sollte dagegen als übergreifende Querschnittspolitik in den Städten und Gemeinden etabliert und institutionalisiert werden. So können jegliche politische Entscheidungen auf ihre Familientauglichkeit in der Kommune überprüft und mitgestaltet werden. Nur so kann Familienpolitik erfolgreich und vor allem konkret in der Umsetzung werden.

Erste wichtige Schritte

Vor der Entwicklung und Realisierung familienpolitischer Maßnahmen steht die Bestandsaufnahme: Wie viele Familien leben in der Kommune? Was charakterisiert diese Familien und deren Lebenssituation? Welche familienspezifischen Institutionen und Maßnahmen gibt es und wie werden diese angenommen? Wichtige Fragen, denn *die* Familie gibt es nicht mehr. Mit den unterschiedlichen Familienformen unterscheiden sich auch die Problemlagen und Bedarfe der Familien vor Ort. Viele Familien sind von Arbeitslosigkeit und damit Armut bedroht oder betroffen. Die Handlungsfähigkeit und Teilnahme am gesellschaftlichen Leben wird so begrenzt. Bei ohnehin schon benachteiligten kinderreichen Familien oder bei Alleinerziehenden wirkt dies als

Verstärker der Problemlagen und führt zu weiteren Einschränkungen bei Gesundheit, beruflichen und finanziellen Möglichkeiten. In besonders hohem Maße sind Kinder davon betroffen. Folglich erfordern neue Lebensformen, Lebensverläufe, Biografien, Problemlagen und Bedürfnisse eine Weiterentwicklung familienbezogener Politik. Dies muss in der Konsequenz zu einer ortsabhängigen und unter Einbezug der jeweiligen finanziellen sowie lokalen Unterschiede ausgestalteten Familienpolitik führen. Im Zentrum stehen hierbei die Familien vor Ort, die bereits in den Kommunen leben. Denn gute Familienpolitik sollte nicht ausschließlich das Ziel haben, mit anderen Kommunen um Familien zu konkurrieren oder für eine quantitative Erhöhung der Zahl der Familien zu sorgen. Sie sollte den jetzt in der Kommune lebenden Familien das bestmögliche Lebensumfeld bieten.

Was können Kommunen tun?

Es gibt eine breite Palette familienpolitischer Maßnahmen aus rechtlicher und ökonomischer Sicht sowie die familiäre Infrastruktur und die Förderung der individuellen Kompetenzen betreffend (Kaufmann 1995, 203). Für Kommunen sind besonders die direkte Infrastruktur für Familien und die Förderung der Kompetenzen durch Bildung und Beratung gestaltbar.

Rechtliche Rahmenbedingungen

Gesetzliche Regelungen zur Familienpolitik im Bereich des Familien-, Arbeits- und Sozialrechts werden zwar durch den Bund vorgegeben und gesteuert, stellen aber wichtige Leitlinien und gestaltbare Vorgaben für die Kommunen dar.

Ökonomische Rahmenbedingungen

Auch ökonomische Instrumente als Maßnahmen, die die wirtschaftliche Lage der Familien betreffen, werden überwiegend durch Bund und Länder gelenkt (z. B. Eltern- und Kindergeld). Doch hat auch die Kommune Möglichkeiten, Familien direkt oder indirekt finanziell zu unterstützen, zum Beispiel durch Rabatte (z. B. Familienpass oder -karte, familiengerechte Staffelung von Gebühren etc.). Auf diese Weise können insbesondere sozial benachteiligte Familien gefördert werden.

Gestaltung der familialen Infrastruktur

Die familiäre Infrastruktur betreffende politische Instrumente werden verstärkt von Kommunen gesteuert. Mit solchen Maßnahmen werden die sozialräumlichen Umweltbedingungen der Familien gestaltet. Die Kinderbetreuung ist wesentlicher Teil dieser Maßnahmen. Diese muss ausgebaut, qualitativ verbessert und flexibler gestaltet werden. Insbesondere die Betreuung für Kinder unter drei Jahren hat hier Priorität. Auch ein flächendeckendes Betreuungsangebot am Nachmittag für Schulkinder schafft ein dichteres Netz familienfördernder Maßnahmen. Zum einen bedeutet dies, eine größere Zahl an Betreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen, zum anderen die Zahl der Vollzeitplätze zu erhöhen. Eltern können so den Beruf und die Familie leichter vereinbaren, und Kinder haben einen besseren Zugang zu frühkindlicher Bildung. Natürlich ist auch die Kommune selbst als Arbeitgeber gefordert, flexible, mit der Familie vereinbare Ar-

beitsplätze zu schaffen und somit eine Vorbildfunktion einzunehmen. Unter ihrer Federführung muss die Kommune auch im privatwirtschaftlichen Bereich verstärkt Vereinbarkeitsmodelle fördern.

Die Schaffung familienfreundlicher und -gerechter Wohn- und Lebensräume umfasst sowohl Stadtteilkonzepte zur Gestaltung des Lebensumfeldes und der Nachbarschaft (z. B. Stadtteilbüro, Familienzentrum) als auch die Schaffung von familienfreundlichem und günstigem Wohnraum. Eine Orientierung der Wohnungen und des Wohnumfeldes (Verkehrssicherheit, Aufenthaltsmöglichkeiten, Spielflächen usw.) an den Bedürfnissen der Familien in allen Lebenslagen und Lebensphasen, bei gleichzeitiger Finanzierbarkeit muss Maßgabe für eine erfolgreiche Stadtteilplanung sein.

Zentrale Maßnahmen im familialen Umfeld:

- Akteure sozialer Dienste und privater Träger an einen Tisch bringen
- Betreuungsangebote qualitativ verbessern
- Öffnungszeiten der Kindertagesstätten flexibler gestalten
- U3-Betreuung ausbauen

Förderung der Kompetenzen

Angebote sozialer Dienste wie Betreuung und Beratung enthalten auch Aspekte der Familienförderung, wie z. B. Bildungsangebote. Familienbildung, die bei Problemen der Alltagsorganisation, in Gesundheitsfragen und bei der Stärkung der Elternkompetenz hilft und unterstützt, zählt ebenso hierzu wie Bildungsangebote für Kinder und Jugendliche.

Priorität hat hier, Angebote für sozial benachteiligte Familien und Kinder zu schaffen, die diese erreichen und so umfangreich unterstützen können. Daher sind niedrigschwellige Angebote in der Nachbarschaft, die sich nach den Bedarfen und Bedürfnissen der Kinder, Jugendlichen und Familien richten, erste Ansatzpunkte. Die Kopplung unterschiedlicher Maßnahmen bei eher schwer zu erreichenden Zielgruppen erhöht die Wirksamkeit lokaler Familienförderung.

Zentrale Maßnahmen für die familiäre Kompetenz:

- Bildungsangebote ausbauen
- Gesundheitsprävention verbessern
- Sozial benachteiligte Kinder und Familien fördern

Übergreifende Maßnahmen

Alle diese Maßnahmen und Angebote verbindet, dass sie gebündelt und vernetzt und in eine kommunale Gesamtstrategie eingebunden werden müssen. Ein Angebot in Form einer Plattform – Anlaufstelle und Ansprechpartner –, die alle privaten und öffentlichen Angebote kennt und koordiniert, ist ein erster Schritt und ermöglicht nicht nur Familien gezielte Unterstützung, sondern steigert aus Sicht der Kommune die Effektivität und Erreichbarkeit der Angebote. Hierzu müssen in der Kommune klare Ziele, Prioritäten und Zuständigkeiten vereinbart werden.

Um alle politischen Umsetzungen passend zu den Bedürfnissen und Bedarfen der Familien in den Kommunen zu entwickeln, benötigt diese genaue Informationen zu den Familien und deren Problemlagen (siehe oben). Dies ermöglicht eine Familienberichterstattung, die im Sinne eines Monitorings dauerhaft fortgesetzt werden sollte.

Um passgenaue Maßnahmen zu entwickeln, ist auch die Beteiligung der Familien und Bürger wichtig, denn nur so bekommen diese die Möglichkeit sich zu artikulieren, somit aktiv zu werden und die kommunale Politik mitzugestalten. Entscheidend ist das Motto „Nicht für, sondern mit Familien planen“. In diesem Rahmen führt der sensible Umgang der Politik und Verwaltung mit den Bedürfnissen der Familien zu einer kommunalen Familienpolitik, mit der Lebensräume neu gestaltet werden können.

Übergreifende zentrale Maßnahmen:

- Aktivitäten bündeln
- Angebote vernetzen
- „Familien-Wegweiser“ schaffen
- Familienberichterstattung
- Familien, Kinder und Jugendliche beteiligen
- kinder- und familienfreundliches Klima fördern
- Familien und Bürger in Entwicklungs- und Entscheidungsprozesse einbeziehen

Audit familiengerechte Kommune

Hilfreich bei der Entwicklung und Implementierung einer nachhaltigen familienpolitischen Strategie ist eine externe Begleitung, Unterstützung und Moderation über den gesamten Prozess hinweg. Das „Audit familiengerechte Kommune“ kann als ein solches Instrument von Kommunen genutzt werden. In einem Auditierungsverfahren wird in den Handlungsfeldern „Familien-gerechtigkeit als gemeinsames Ziel – Bedingungen für das Gelingen“, „Vereinbarkeit von Familie und Beruf – Standortfaktor“, „Bildungsangebot – Zukunftschancen“, „Stärkung der Familienkompetenz – Sozialer Zusammenhalt“, „Familiengerechte Infrastruktur – Lebensqualität“ sowie „Miteinander der Generationen – Lebenserfahrung“ der Ist-Zustand analysiert, um dann in einem gemeinsamen Prozess neue Ziele zu entwickeln und umzusetzen. Die Kommunen profitieren dabei zum einen von einer neu entwickelten Politik umfassender Unterstützungen und Förderungen für Familien und werden zum anderen mit einer Zertifizierung als familiengerechte Kommune ausgezeichnet.

Fazit

Ziel einer jeden Stadt und eines jeden Landkreises sollte es sein, ein kinder- und familienfreundliches Klima zu schaffen, welches die Menschen dazu ermutigt, Familien zu gründen und sie gern in der Kommune leben lässt. Eine wirksame Familienpolitik muss bei familialen Engpässen einspringen und dabei besonders Alleinerziehende, Kinderreiche und Familien mit Migrationshintergrund und anders sozial Benachteiligte berücksichtigen. Dies funktioniert nur

erfolgreich, wenn sie in ein strategisches Gesamtkonzept integriert ist und Familien mit ihren Belangen aktiv einbezogen werden.

Viele Kommunen sind schon aktiv. Unter www.demographie-konkret.de finden Sie gute Beispiele aus der Praxis.

Literatur

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (1995): 5. Familienbericht – Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland – Zukunft des Humanvermögens, Bonn.

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2006): 7. Familienbericht – Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit – Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik, Berlin.

KAUFMANN, Franz-Xaver (1995): Die Zukunft der Familie im vereinigten Deutschland – Gesellschaftliche und politische Bedingungen, C. H. Beck, München.

Weiterführende Literatur

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (1996): Handbuch der örtlichen und regionalen Familienpolitik, Kohlhammer, Bonn.

SCHMIDT, Nora (2006): Handbuch Kommunale Familienpolitik, Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Berlin.