

Familienpolitische Informationen

Evangelische Aktionsgemeinschaft für Familienfragen

Irene Gerlach

Wissenschaftliche Beratung für Familienpolitik: Blick zurück und nach vorne

I. Historie

Für Platon war die Unterscheidung von Wissen und Meinung eine zentrale Frage seines Werkes. In seiner „Idealgestalt des Philosophenkönigs“ verdichtete sich seine Überzeugung, dass es das absolut Gute gäbe und dass es dies durch das Wissen des Herrschers zu bergen gelte.

In dieser frühen Analyse des Zusammenhangs von Wissen und Herrschaft finden wir noch nicht die Trennung von Beratung und Politik wie sie sich später entwickeln sollte. Die „Fürstenspiegel“ des Spätmittelalters und der Renaissance gaben den Regierenden Regeln guter Herrschaft und Amtsführung an die Hand, sie stellten damit eine erste Form der Politikberatung dar. Als dann Niccolò Machiavelli im „Il Principe“ dem Herrscher von Florenz, Lorenzo de Medici, Regeln der Herrschaft zusammenfasste, spielte die normative Ausrichtung, die Orientierung am „Guten“ keine Rolle mehr, sondern nur noch die Frage der Machterhaltung bzw. -sicherung.

Mit der beginnenden Aufklärung kamen zwei weitere Impulse hinzu:

- einerseits die Überzeugung, dass die Generierung von Wissen über Messung möglich sei - so die die frühen Empiristen Francis Bacon und Auguste Comte - und
- dass es andererseits einen Zusammenhang zwischen Macht und Wissen gibt - hier sei Francis Bacon mit seinem Bonmot von 1597 „Wissen ist Macht“ zitiert.

Mit dem Werturteilsstreit des ausgehenden 19. Jahrhunderts differenzierten sich die Sphären der Politik und der Wissenschaft auseinander, und insbesondere Max Weber entwickelte in seiner Wissenssoziologie die Trennung zwischen Seins- und Sollenssätzen, zwischen Mitteln und Zielen der Politik, die für Objektivität als fundamentalem Grundsatz wissenschaftlicher Qualität unverzichtbar sei.

Mit der Zunahme von Staatsaufgaben, über die Innere und Äußere Sicherheit und den Eigentumsschutz hinaus, durch Politikfelder wie Sozial-, Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik im beginnenden 20. Jahrhundert wuchs der Bedarf an Wissen über die soziale Realität und ebenso über das Funktionieren bestimmter Instrumente in der Politik.

Dies war zweifach begründet:

- Zum einen brachten Ereignisse wie die Wirtschaftskrise der 20er Jahre und die Weltkriege Steuerungsherausforderungen für Politik in bisher nie gekanntem Ausmaß mit sich.
- Andererseits erschien ein rationaler Zugang zu Politikalternativen und die Überwindung ausschließlich ideologischer Begründungen aber auch geeignet, Politik erfolgreicher - und das heißt nun auch effizienter - zu gestalten und die Demokratie damit zu stärken: so etwa der amerikanische Politik- und Kommunikationswissenschaftler Harold Lasswell.

Der amerikanische Präsident Franklin D. Roosevelt versammelte einen „Brains Trust“ von Wissenschaftlern um sich, der

In dieser Ausgabe lesen Sie:

Artikel

Gerlach: Wissenschaftliche Beratung für Familienpolitik:
Blick zurück und nach vorne.....1

Bartmann: Gesundheitsreform 2010.....6

Hinweis
Ratgeber zur sozialen Absicherung im Alter.....8

wesentlich zur Konzeptionierung des „New Deal“ der USA beigetragen hat. Diese Perspektive, Politik als Mittel zur Lösung vorgefundener Probleme mithilfe rationaler Herangehensweise zu begreifen (Busch 2009: 475), erlebte in den USA in der Kennedy-Ära eine neue Hochzeit (Sputnik-Schock, Kalter Krieg, Sozialpolitik: Great Society).

In Deutschland markieren ebenfalls die 60er Jahre einen Paradigmenwechsel hin zu einer Verwissenschaftlichung von Politik, der zeitweise den Charakter einer regelrechten Planungs- und Steuerungseuphorie annahm. Wie gelangte die deutsche Familienpolitik über die Gründung des wissenschaftlichen Beirates für Familienfragen in dieses Zeitalter der rationalen Politikgestaltung? Und wie hat sich das Verhältnis von Wissenschaft und Politik in den Folgejahrzehnten entwickelt?

II. Die Geburt des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen und seine Entwicklung

Nach der Wahl zum zweiten Bundestag wurde 1953 als weiteres Ministerium das Bundesfamilienministerium geschaffen. Der erste Familienminister der Bundesrepublik, Franz-Josef Wuermeling (CDU), berief im folgenden Jahr einen „Wissenschaftlichen Beirat“ ein, dem sowohl Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen als auch Expertinnen für Eheberatung und Müttererholung sowie Vertreter der Familienverbände angehörten. Den Vorsitz übernahm er selbst. 1959 erfuhr der Beirat eine zahlenmäßige Erweiterung von zwölf auf zwanzig Mitglieder. Im selben Jahr verzichteten die Nicht-Wissenschaftler freiwillig auf ihr Stimmrecht, um die wissenschaftliche Bedeutung der Arbeit zu unterstreichen.

Erst 1970 erhielt der Wissenschaftliche Beirat beim damaligen Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit in der Amtszeit der Ministerin Käthe Strobel (SPD) seine heutige Ausgestaltung. Er besteht aus max. 21 wissenschaftlich qualifizierten Persönlichkeiten aus den für Familienforschung und Familienpolitik wichtigen Bereichen, die ehrenamtlich tätig sind. Seine Unabhängigkeit wird dadurch garantiert, dass er

- nach dem Kooptationsprinzip besetzt wird;
- seine Aufgaben und Rechte in einer Satzung ausformuliert sind, die er selbst formuliert hat und die auch nur durch ihn selbst zu ändern ist (seit 1970 unverändert);
- über Wahl und Wiederwahl der Mitglieder wie der Vorsitzenden allein entscheidet - unabhängig von Legislaturperioden und Amtszeiten der Ministeriumsleitung;
- keine Beschränkung in seiner Amtszeit hat;
- sich seine Arbeitsthemen frei wählt; und
- seine Arbeitsergebnisse in der Form von Gutachten und Stellungnahmen veröffentlicht.

Er entspricht damit den von der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften 2008 formulierten „Leitlinien für Politikberatung“ im Hinblick auf die Gewährleistung von Unabhängigkeit für ein ständiges Beratungsorgan. Trotz

dieser scheinbar erstaunlichen Kontinuität seiner Rolle und Organisation seit 1970 lassen sich ausgeprägte Unterschiede seiner Bedeutung im Hinblick auf die Adressaten seiner Arbeit, bezüglich seiner Funktion im sozialen und politischen Wandel und im Hinblick auf seine Bedeutung als „Agenda-Setter“ für familienpolitische Themen nachzeichnen.

In der Phase ab 1954 ging es aus Sicht der Politik in der Person des ersten Bundesfamilienministers Franz-Josef Wuermeling (CDU 1953 – 1962) in erster Linie darum, Familie vor dem Hintergrund der Kriegsfolgen und der Herausforderung der modernen Industriegesellschaft zu stärken und zwar in normativ eindeutig definierter Struktur und Funktionalität: als Ehegattenfamilie mit geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung. Unterstützungsleistungen sollten sich allenfalls auf die Stärkung dieser Familie, z. B. im Rahmen ihrer Erziehungsfunktion, richten. Von dem heutigen Verständnis der Erziehung von Kindern in geteilter Verantwortung zwischen Familie, Gesellschaft und Staat war das Leitbild Lichtjahre entfernt. Es gründete dagegen ausdrücklich in der Markierung deutlicher Grenzen zwischen Familie und Gesellschaft vor dem Hintergrund des Totalitätsanspruchs sowohl des NS-Regimes als auch der sozialistischen Staaten, wobei die Familie nicht als Teil der Gesellschaft, sondern als dieser vorgelagert begriffen wurde, wie das folgende Zitat Wuermelings verdeutlicht:

„Denn unsere Familien sind nicht Funktionäre eines Kollektivs, sondern ein dem Menschen nach Gottes Ordnungsplan geschenkter Freiheitsraum“ (Wuermeling 1961: 34; zit. n. Jakob 2009: 293).

Aufgabe der Politik war es, der beobachteten Bedrohung der Familie zu begegnen und sie bei ihrer Funktionserfüllung zu unterstützen; „Nichteinmischung in die Belange der Familie“ war die von Helmut Schelsky schon in den 50er Jahren heftig kritisierte Devise der Politik (Schelsky 1955: 379; zit. n. Jakob 2009: 295). Dieses Leitbild wurde zunächst auch durch die Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen geteilt, nicht zuletzt gesichert durch die Tatsache, dass der Minister sie persönlich aussuchte und die Sitzungen leitete. Das Spannungsverhältnis zwischen Familienaufgaben und Rahmenbedingungen der Industriegesellschaft auszugleichen, setze allerdings objektive Informationen voraus, die bisher nicht verfügbar seien, so Helga Schmucker, ein frühes, langjähriges Mitglied des Beirates (Schmucker 1961: 6).

Ganz in der Tradition Max Webers verhaftet, betonte der Beirat die Notwendigkeit der Reflexion seiner eigenen Wertsetzungen, schloss aber eine Beschäftigung mit den Wertsetzungen der Politik ausdrücklich aus, wie der Wortlaut eines Ergebnisprotokolls der Beiratssitzung im Februar 1963 zeigt.¹ Dieses dezisionistische Beratungsmodell – wie es Jürgen Habermas in einer später entwickelten Systematik der Politikberatungsstile bezeichnete und die politisch motivierte

Entscheidung, weniger die Inhalte in den Vordergrund stellte (Habermas 1969) – wurde vom **technokratischen** – Helmut Schelsky – in den Folgejahren abgelöst. Im Kern dieses Beratungsmodells steht die Überzeugung, dass wissenschaftlicher Fortschritt immer eindeutigere Lösungen zutage fördern würde und damit die Rolle der Politik eine deutlich andere sei als zuvor; dass die Politik Wissenschaft als „eine Stimme unter vielen“ (Jakob 2009: 297) verstand und nicht zwingend in ihre stark normativ ausgerichteten Entscheidungen eingebunden hat. Entsprechend forderte der **Nachfolger Wuermelings, Bruno Heck** (CDU 1962 – 1968), die Versachlichung der Politik. Sie begann Familie auch in ihrer empirischen Qualität wahrzunehmen, der Beirat machte in einem Gutachten von 1961 die stark intimisierte, in den Privatbereich zurückgezogene Familie als mögliche Quelle von Sozialisationsstörungen aus (Schmucker u. a. 1961). Der Fokus wanderte langsam von der vor Eingriffen zu schützenden und der Gesellschaft vorgelegten Familie zu ihren Mitgliedern mit deren Rechten und Bedürfnissen.

In einer Stellungnahme aus dem Jahr 1963 forderte der Beirat die Einrichtung eines „**Instituts für Familienforschung**“, um die Erhebung der Datengrundlagen zur Familie zu gewährleisten (Jakob 2009: 301). Es kam jedoch nie zu einer entsprechenden Gründung, allerdings 1968 zur Vorlage des **Ersten Familienberichts**, vom Familienministerium selbst erstellt, nicht wie die folgenden Berichte von einer Sachverständigen-Kommission. Schon dieser Bericht verwies auf den Zusammenhang von Familie und Bildungserfolg, insbesondere auch im Hinblick auf Mädchenbildung. Diese und andere Diagnosen gaben eindeutige Hinweise auf die gesellschaftliche Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion für Familie, die durch Politik zu sichern sei.

Die Nachfolgerin Hecks, **Aenne Brauksiepe** (CDU, 1968-1969), formulierte die Warnung, eine Familienpolitik, die die durch die Wissenschaft skizzierten Veränderungen in Familien und Gesellschaft nicht zur Kenntnis nehme, gerate in eine Sackgasse. Sie bereitete damit einer „**Rationalen Familienpolitik**“ den Weg, einer Politik, die sich von wissenschaftlichen Ergebnissen leiten ließ und von der planvollen Gestaltbarkeit der „in Bewegung geratenen Gesellschaft“ ausging.

Als der Beirat in der Amtszeit **Käthe Strobels** als erster SPD-Familienministerin 1970 seine heutige Arbeitsgrundlage erhielt, geriet Familienpolitik in eine Phase der „Planungs- und Steuerungseuphorie“. Wissenschaft trage in erheblichem Maße dazu bei, Grundtatsachen über Familie und Gesellschaft zusammen zu tragen und darüber hinaus liefere sie mit ideologiekritischen Arbeiten vermehrt eine Basis für die Überprüfung gesellschaftspolitischer Wertentscheidungen, so schrieb die Familienministerin 1970 im *Vorwärts* (Strobel 1970: 3; zit. nach Jakob 2009: 303).

Die Dokumente der Politikberatung spiegeln diesen Steuerungsoptimismus, aber auch die Überzeugung von der Steuerungs- bzw. Korrektur- und Ergänzungsnotwendigkeit in der Familienpolitik wider: Der 1975 vorgelegte **Zweite Familienbericht zur Sozialisationsaufgabe der Familie** trug den Untertitel: Leistungen und Leistungsgrenzen der Familie hinsichtlich der Erziehungs- und Bildungsprozesse der jungen Generation. Aufgrund seiner wissenschaftlichen Fundierung und Sprache sorgte er aber auch in der Politik für die Frage, in welchem Maße wissenschaftliche Beratung anschlussfähig sei. Die amtierende Ministerin **Katharina Focke** (SPD, 1972 – 1976) stellte in der Bundestagsdebatte zum Bericht die von ihr unbeantwortete Frage: „Wie gehen wir in diesem Haus mit einem wissenschaftlichen Ergebnis einer durch uns eingesetzten Kommission um?“² Und umgekehrt formulierte Franz-Xaver Kaufmann in einem Aufsatz den Verdacht, die Politiker und Ministerialbürokratie seien durch die Einbindung in einen „habitualisierten Arbeitsstil“ und „die Dynamik des politischen Alltags“ nicht in der Lage, größere wissenschaftliche Dokumente zu lesen, geschweige denn zu verarbeiten (Kaufmann 1976: 302).³

Zu Beginn der 80er Jahre kehrt in Politik und Wissenschaft **Enttäuschung** ein, trotz der Verlagerung von Erziehungs- und Bildungsaufgaben auch in gesellschaftliche Institutionen, stellt sich der mit dem Konzept der Gesellschaftspolitik erhoffte Wandel nur langsam oder gar nicht ein. Der Beirat äußert sich in seinen Gutachten der 70er und 80er Jahre zu Aspekten einer

- grundsätzlichen Neugestaltung des Familienlastenausgleichs sowie zu
 - Themen des unmittelbaren Lebensalltags wie „Familie und Wohnen“, „Familie und Arbeitswelt“ und „Familie mit Kleinkindern“.
- Im politischen Diskurs dieser und der nachfolgenden Zeit fungiert er damit als **Agenda-Setter** für Themen wie
- die familiengerechte Ausgestaltung des Wechsels von der Objekt- und Subjektförderung im Wohnungsbau,
 - für den Einzug des Leistungsgedankens in die Gestaltung des Familienlastenausgleichs vor dem Hintergrund der volkswirtschaftlichen Bedeutung von Familie und
 - die Einführung von Maßnahmen wie des Erziehungsgeldes und „-urlaubs“.

Erst vereinzelt (Familie und Wohnen), ab den 90er dann regelmäßig, schließen die Gutachten mit **ausdrücklichen Empfehlungsteilen**, die auf die konkrete Umsetzung in Politik gerichtet sind. Mit den Publikationsformen des **Kurzgutachtens** und der **Stellungnahme** nahm der Beirat seit Ende der 80er Jahre eine zusätzliche Funktion wahr: Er formulierte nicht nur politiknotwendige Wissensbestände, sondern äußerte sich zu vollzogenen Gesetzesreformen, zu notwendig gewordenen Reformen aufgrund von Urteilen des Bundesverfassungsgerichtes

oder zu familienpolitischen Konsequenzen des deutschen Einigungsprozesses. Er dokumentiert damit ein geändertes Selbstverständnis: Ausgehend vom Wissenslieferanten, der die Umsetzung der Schlussfolgerungen dem politischen System überlässt, formuliert er später – ohne Zweifel nach wie vor wissenschaftlicher Objektivität bei der Wissensgenerierung verpflichtet – selbst Empfehlungen zur Umsetzung. Er ist damit ein Stück weit auch politischer geworden.

Die Gutachten der letzten beiden Jahrzehnte bearbeiten zum einen zentrale Themen neu, z. B. den Familienlastenausgleich, und zeigen umfassende Reformmöglichkeiten auf. Zum anderen beschäftigen sie sich mit speziellen Handlungsfeldern von Familienpolitik, die für die Lebensrealität von Familien hochbedeutsam sind, in der Organisation von Politik jedoch im Hinblick auf ihre Steuerungs- und Reformfähigkeit Herausforderungen bedeuten, da sie Ressortgrenzen sowie diejenigen der föderalen Funktionsteilung überschreiten:

- Familie und Bildung sowie –Ausbildung,
- Familie und Schulleistungen sowie Schulsystem,
- Familie im Verbund der unterschiedlichen Träger von Betreuung, Bildung und Erziehung.

Sie haben damit eine Diskussion auch über Zuständigkeiten im föderalen Staat angeregt und eine Basis für eine Reihe von Modell- und Kooperationsprojekten gelegt.

III. Entwicklung im Zusammenhang anderer Beratungsgremien

Neben vom Ministerium erteilten Einzelaufträgen für Gutachten und Expertisen, waren v. a. die Familienberichte seit 1968 eine Form wissenschaftlicher Beratung von Familienpolitik und durchaus als Alternative zu dem vom Beirat in den 60er Jahren geforderten „Institut für Familienforschung“ zu sehen. In bisher sieben Berichten wurden durch Sachverständigenkommissionen alle vier bis acht Jahre Berichte verfasst, die sich im Wechsel mit der Lage der Familie im Allgemeinen oder mit familienpolitischen Spezialthemen beschäftigten. Personell gab es in der Besetzung von Beirat und Berichtskommission teilweise Überschneidungen, insbesondere im Verlauf der 80er und 90er Jahre, danach seltener. Die Abhängigkeit vom politischen Prozess ist bei den Familienberichten etwas ausgeprägter als beim Beirat, sie gehen jeweils auf Bundestagsbeschlüsse zurück, ihre Themen liegen fest, ihre Besetzung erfolgt durch Auswahl des Ministeriums. Das bedeutet jedoch keineswegs fehlendes Innovations- oder Kritikpotenzial, da ihre Veröffentlichung immer in der Kombination von Bericht und Stellungnahme der Bundesregierung erfolgt, sowohl Kommission als auch Ministerium also ihre Positionen darlegen. Während der Beirat ausschließlich mit „Bordmitteln“ arbeitet, das heißt auf der Basis des Wissens und der Forschungspraxis seiner Mitglieder, können die Familienberichtscommissionen in vergleichsweise umfangreichem Maße Expertisen in Auftrag geben.

Der Bedarf an Wissen, insbesondere die Verfügbarkeit familienwissenschaftlicher Datengrundlagen war schon zentrale Forderung des ersten Beirates. Die Familienberichte haben ebenso zum Ausbau des Wissensbestandes beigetragen wie – v. a. im letzten Jahrzehnt – die familienspezifische Erweiterung der Amtlichen Statistik, des Mikrozensus oder des Sozioökonomischen Panels. Dennoch blieb die Datengrundlage unbefriedigend, insbesondere wenn es um aktuelle und im Zusammenhang politischer Steuerung spezifische Daten ging. Das 2006 in der Form eines Projektes vom Bundesfamilienministerium eingesetzte Kompetenzzentrum für familienbezogene Leistungen analysierte von 2006 bis 2009 erstmalig auf der Ebene des Bundes Umfang und Struktur der Leistungen des Familienlastenausgleichs. Es wurde von einer Gruppe aus sechs Hochschullehrern bzw. Hochschullehrerinnen begleitet, von denen zwei auch dem Beirat angehörten.

Seine Arbeit führte zu Fragen nach der Wirkung von familienpolitischen Maßnahmen. Es wurde ab 2010 von dem Folgeprojekt „Kompetenzzentrum nachhaltige Familienpolitik“ abgelöst, in dessen Focus primär die Analyse der Wirkung von Familienpolitik und deren Verstetigung steht. Institutionell ist es mit dem neu geschaffenen Referat „Monitoring familienbezogener Leistungen“ im Ministerium verbunden.

Zwar ist seit ca. 10 Jahren mit der Verabschiedung vieler Gesetze eine zwingende oder im Politikverlauf erfolgende freiwillige Evaluation verbunden, der Gedanke der Wirkungsüberprüfung also systematischer Politikinhalt geworden; die Untermauerung durch Projekte wie die Kompetenzzentren bedarf dennoch der ausdrücklichen Anerkennung.

IV. Zusammenfassung

Ab 1970 hat der Beirat für Familienfragen beim Bundesfamilienministerium regelmäßig und systematisch zum Wissensbestand über Familie beigetragen und damit eine wesentliche Grundlage für Politik geliefert, dies in institutionell abgesicherter Unabhängigkeit. Während die Politik noch in den 50er und 60er Jahren einem immer weniger gelebten Familienleitbild folgte, und demnach politisch, oft ideologisch entschied, wuchs in den späten 60er Jahren die Bereitschaft der Politik, sich wissenschaftlich beraten zu lassen und umgekehrt in der Wissenschaft ein spezifischer Wissensbestand, der gemäß dem technokratischen Beratungsmodell von Schelsky vergleichsweise eindeutige Problemlösungen versprach. Die Definition der Probleme blieb allerdings Sache der Politik.

Nach dem Steuerungsoptimismus der frühen 70er Jahre wurden sowohl Politik als auch Wissenschaft pragmatischer: Jetzt ging es um Fragen der konkreten Gestaltung von Familienalltag, der Lebensumwelt von Familien. Der Beirat trug eine Vielzahl von Ideen und Konzepten für konkrete Maßnahmen (z. B. das Erziehungsgeld) zur Verbesserung der Situation von Familien bei.

Die ideologischen Fronten lösten sich in der Familienpolitik im Verlauf der 90er Jahre zunehmend auf: Der Focus wurde auf die volkswirtschaftliche Bedeutung von Familie gelenkt, die die Begründung von Familienpolitik endgültig funktional, nicht normativ sinnvoll erscheinen ließ. Diesen Diskurs hat nicht zuletzt der Fünfte Familienbericht angeregt. Zudem fanden die Familien einen Anwalt für die Anerkennung ihrer Leistungen im Bundesverfassungsgericht und der Urteilsprechung der späten 90er Jahre. Wesentliche Elemente des Familienlastenausgleichs standen nicht mehr zur Disposition der politischen Entscheidung, dies trug ein Stück weit zur „Befriedung“ des Politikbereiches bei.

In den Focus von Politik und Beratung gelangten nun außer der Leistungsgerechtigkeit Fragen wie die

- der Teilhabegerechtigkeit durch Vereinbarkeit,
- der individuell und volkswirtschaftlich bedeutsamen frühen Förderung aller Kinder und
- der Bekämpfung von Familienarmut.

Voraussetzung für die Beantwortung der Fragen war nicht zuletzt die Kenntnis über die Wirkung bestimmter familienpolitischer Instrumente. So lässt sich seit Schaffung des Beirates für Familienfragen in der frühen Bundesrepublik eine Geschichte der Beratung nachzeichnen, für die zunächst die

- Aufgabe der wissenschaftlichen Beschreibung von Familie und Gesellschaft konstitutiv war
- und anschließend diejenige der Steuerungsmöglichkeiten.
- Hinzu kamen Funktionen der instrumentellen Differenzierung
- und schließlich diejenige der Wirkungsmessung von Familienpolitik.

Wirkung verlangt nach Zieldefinitionen und damit schließt sich der Kreis: Wir stehen wieder von der Weber'schen Unterscheidung von Seins- und Sollensaussagen.

Abschließend eine These, die vielleicht überraschen mag: Zu Beginn der Tätigkeit des Beirates waren Politik und Wissenschaft vollkommen getrennte Systeme mit unterschiedlichen Rechtfertigungs- bzw. Legitimationsbezügen. Mit der wissenschaftlichen Entwicklung, mit einem Wissens- und Datenbestand wie er heute zur Familie vorliegt, gibt es für viele Probleme in der Tat Lösungswege, die stark abgesichert, aber doch zumindest hochplausibel sind. Eine ausschließlich politische Entscheidungsfindung in der Familienpolitik scheint kaum mehr möglich. Die Systeme sind ein Stück weit aufeinander zugegangen, Politik setzt Wissen als Entscheidungsgrundlage ein, Wissenschaft trägt dazu bei, dass viel stärker als früher weitgehend ideologiefreie Wertbezüge möglich sind.

In der Familienforschung wie auch Familienpolitik lassen sich Zielsetzungen finden, die weitgehend non-kontrovers sind. So sind die Leitziele der gegenwärtigen Evaluationen in beiden Systemen nicht ernsthaft in Frage gestellt:

- Frühe Förderung aller Kinder,
- Balance von Familie und Erwerbsleben
- Sicherung der wirtschaftlichen Stabilität von Familien sowie
- der Nachteilsausgleich zwischen unterschiedlichen Familientypen.

Das bedeutet nicht, dass mit der wissenschaftlichen Expertise der Lösungsweg quasi automatisch gefunden ist; die Rahmenbedingungen politischen und wissenschaftlichen Handelns sind auch heute noch unterschiedliche. Dennoch hat sich das Verhältnis von wissenschaftlicher Beratung und Politik seit der Gründung des Beirates massiv verändert. Politik ist heute sehr systematisch bereit, Wissenschaft zu einem Kerninhalt ihrer Entscheidungsgrundlagen zu machen. Umgekehrt ist Wissenschaft heute auch stark von der Zielsetzung geleitet, ihre Erkenntnisse in die Gestaltung sozialer Realität einfließen zu lassen. Hier hat Politikberatung eine zentrale Rolle an der Schnittstelle beider Systeme.

Bleiben wir in den Kategorien Webers und verbinden diese mit der Systemtheorie, dann führt die an Eindeutigkeit gewachsene Ableitbarkeit der Sollens- aus den Seinsaussagen zu einer deutlichen Kopplung der Systeme Politik und Wissenschaft.

Prof. Dr. Irene Gerlach hielt diesen Vortrag auf der Jubiläumstagung anlässlich des 40-jährigen Bestehens des Wissenschaftlichen Beirates für Familienfragen beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in Berlin am 12. November 2010. Sie ist neu gewählte Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirates und Vorsitzende des Fachausschusses 1 der eaf „Sozialpolitik und Recht“.

¹ Ergebnisprotokoll über die Sitzung des Wissenschaftlichen Beirates für Familienfragen am 8./9.2.1963 in Bonn, BAK B 153/682; zitiert n. Jakob 2009:297

² Protokoll der 173. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 22.5.1975; zitiert n. Jakob 2009:306

³ Politiker und Verwaltungsleute sind „nicht mehr gewöhnt (...), im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit Schriftsätze größeren Umfangs, die nicht unmittelbar tätigkeitsrelevant sind, gedanklich zu verarbeiten, ja nicht einmal zu lesen. Dies ist selbstverständlich nicht durch mangelnde Intelligenz, sondern durch den habitualisierten Arbeitsstil (...) und die scheinbare Dynamik des politischen Alltags zu erklären“ (zitiert n. Jakob 2009:306)

Literatur

Busch, Andreas: Politikwissenschaft und Politikberatung: Reflexionen anlässlich der aktuellen Krise. In: Zeitschrift für Politikberatung, H. 2, 2009, S. 467-484.

Habermas, Jürgen: Verwissenschaftliche Politik und öffentliche Meinung. In: Ders.: Technik und Wissenschaft als Ideologie, Frankfurt/ M. 1969, S. 120-145.

Jakob, Mark: Gesellschaftsbilder und Konzepte sozialer Steuerung über öffentliche Erziehung in der Familienpolitik und familienwissenschaftlichen Politikberatung Westdeutschlands, ca. 1950-1980. In: Ecarius, Jutta/ Grope, Carola/ Malmede, Hans (Hrsg.): Familie und öffentliche Erziehung. Theoretische Konzeptionen, historische und aktuelle Analysen. Wiesbaden 2009, S. 291-312.

Kaufmann, Franz-Xaver: Zum Verhältnis von Soziologie und Politik. Das ‚Beispiel Zweiter Familienbericht‘. In: Zeitschrift für Soziologie 5, 1976, H.3 S. 301-306.

Schelsky, Helmut: Wandlungen der deutschen Familie in der Gegenwart. 3. erw. Aufl. 1955.

Schmucker, Helga u. a.: Die ökonomische Lage der Familie in der Bundesrepublik Deutschland. Tatbestände und Zusammenhänge. Stuttgart 1961.

Strobel, Käthe: „Abschied von der Familienideologie“. Zitiert nach: SPD Pressemitteilungen und Informationen Nr. 333 vom 25. August 1970, S. 2-5.

Wuermeling, Franz-Josef: Die wirtschaftliche Sicherung der Familie in der modernen Gesellschaft. Vortrag im Institut für Sozialpolitik und Arbeitsrecht am 16. Dez. 1960 in München. München, Institut für Sozialpolitik und Arbeitsrecht e.V. 1961.

Peter Bartmann

Gesundheitsreform 2010 Kurzfristige und längerfristige Auswirkungen

Die Koalition hat die erst im Sommer konkretisierten Gesundheitsreformpläne in der zweiten Jahreshälfte 2010 zügig und mit wenigen Änderungen zum Gesetz werden lassen. Diese Reform ist wie die letzte ein Kompromiss, bei der sich keine Partei wirklich durchsetzen können. Der Minister der FDP, der eine weitgehende Privatisierung der Krankenversicherung in Verbindung mit einer Grundabsicherung für hilfsbedürftige Personen einführen wollte, hat nun eine Reform durchgebracht, die sich programmatisch an CDU-Pläne aus dem Jahre 2003 anlehnt und bei den Krankenkassen unternehmenspolitisch – nicht unbedingt sozialpolitisch – auf Wohlwollen gestoßen ist. Die Arbeitgeber, die sich seit Jahren bemühen, ihre Verantwortung für die GKV zu beschränken, müssen „letztendlich“ eine arbeitgeberseitige Beitragserhöhung hinnehmen und werden beim Sozialausgleich verwaltungstechnisch stärker einbezogen als je zuvor: Sie und die Rentenversicherung müssen gewährleisten, dass der Sozialausgleich „automatisch“, d. h. ohne Mitwirken der versicherten Person erfolgt.

Die Reform ist nicht nur ein Kompromiss, sie ist auch bei nächster gesetzgeberischer Gelegenheit korrigierbar. Eine neue Regierung könnte per Gesetz die Beitragssätze für Arbeitgeber und Arbeitnehmer erhöhen oder den Steuerzuschuss variieren, sie könnte den Sozialausgleich verändern oder die Zusatzbeiträge wieder abschaffen. Trotz aller politischen Rhetorik ist aber nicht unwahrscheinlich, dass die Zusatzbeiträge auch nach einem Regierungswechsel nicht abgeschafft werden. Das Geld wird immer knapp sein in der GKV – und warum sollte man einen einmal geschaffenen Kanal wieder schließen?

Aus politischer Sicht haben die Zusatzbeiträge den Vorteil, dass sie von den Krankenkassen direkt bei den Versicherten erhoben werden, ohne den politischen Kreislauf zu berühren. Wenn die Zusatzbeiträge irgendwann in schmerzhaften Höhen steigen, wird man die Politik nicht mehr mit dieser Belastung assoziieren, sondern den „Sozialausgleich“ als notwendige und willkommene Wohltat loben. Mit anderen Worten: Die Verantwortung für die Zusatzbeiträge liegt nun bei den Krankenkassen.

Zusatzbeiträge und Wettbewerb

Einige Krankenkassen haben bereits einen Zusatzbeitrag eingeführt: Vermutlich werden sie ihn beibehalten, nachdem sie für die Einführung schon mit großen Verlusten in ihrer Mitgliedschaft „bestraft“ worden sind. Andere Krankenkassen werden den Zusatzbeitrag so lange wie möglich hinauszögern wollen und dafür an den Leistungen sparen, wo es nur geht. Aber woran können die Krankenkassen sparen? Die Ausgaben für Arzneimittel und die Leistungen der Ärzte und Krankenhäuser sind von der einzelnen Krankenkassen praktisch nicht zu beeinflussen; hier gelten gemeinsame und einheitliche Vereinbarungen für alle Krankenkassen. Anders ist dies bei den Leistungen, die die Krankenkasse genehmigen muss, z. B. Rehabilitationsleistungen oder häusliche Krankenpflege. Ein deutliches Beispiel für massive Einsparmaßnahmen sind die Rehabilitationsleistungen für Mütter, Väter und Kinder, im Volksmund „Mutter-Kind-Kuren“ genannt. Die Anträge von Müttern werden häufig zurückgewiesen und zugleich werden die Rehabilitationseinrichtungen – nicht nur in diesem Bereich – zu einem Spagat zwischen hohen Qualitätsanforderungen und niedrigen Preisen gezwungen. Der ökonomische Druck, der durch den Preiswettbewerb zwischen den Krankenkassen ausgelöst wird, ist also sehr ungleich verteilt; die Diakonie hat darauf in den Anhörungen zum GKV-Finanzierungsgesetz nachdrücklich hingewiesen.

Der Wettbewerb um den niedrigsten Zusatzbeitrag dürfte auch die Tendenz zu Fusionen unter den Krankenkassen verstärken. Wenn es irgendwann nur wenige große Krankenkassen(verbünde) gibt, wird der Wettbewerb vermutlich deutlich nachlassen. Aus der Sicht der Diakonie ist der unausgewogene Wettbewerb der Krankenkassen um den niedrigsten Zusatzbeitrag, der kurzfristig zu Einsparungen an problematischen Stellen und mittelfristig durch Fusionen zur Konzentration von wirtschaftlicher Macht bei einigen Großkrankenkassen führt, für Versicherte und Leistungserbringer gleichermaßen von Nachteil. Versicherte werden sich nicht gegen steigende Zusatzbeiträge wehren können, Leistungserbringer nicht gegen die gebündelte Nachfragemacht der Krankenkassen. Im Blick auf die Versicherten ist zusätzlich zu problematisieren, dass durch die Zusatzbeiträge Beitragserhöhungen verschleiert und ungleicher auf die verschiedenen Einkommensgruppen verteilt werden. Letzteres soll im Folgenden noch näher erläutert werden.

Belastungen und Sozialausgleich

Die Gesundheitsreform belastet Menschen mit niedrigem Erwerbs- oder Renteneinkommen am meisten. Die Schwelle, an der der Sozialausgleich einsetzt, liegt bei zwei Prozent des beitragspflichtigen Einkommens. Bis zu dieser Schwelle zahlen alle Versicherten, die keine Grundsicherung oder Sozialhilfe beziehen, den gleichen Betrag: Die unteren Einkommensgruppen müssen also einen höheren Anteil ihres Lohnes oder ihrer

Rente an die Krankenversicherung überweisen. Bei einem durchschnittlichen Einkommen sind es 41 Euro (West) bzw. 27 Euro (Ost), die zu zahlen sind, bevor der Sozialausgleich einsetzt. Dadurch, dass der Zusatzbeitrag nur vom Versicherten, nicht vom Arbeitgeber zu bezahlen ist, werden Beschäftigte in Branchen mit niedrigen Tarifabschlüssen tendenziell stärker belastet: Denn während in wirtschaftlich starken Branchen wie der Metall- oder Elektroindustrie die Zusatzbeiträge durch entsprechende Tarifabschlüsse kompensiert werden dürften, sieht dies für Friseurinnen und Gebäudereiniger anders aus. Der vielbeklagte Abschied von der paritätischen Finanzierung wird die Menschen in diesen Branchen treffen. Auch die unteren Lohngruppen im Gesundheits- und Sozialwesen – also auch in der Diakonie – werden hiervon betroffen sein; besonders diejenigen, die in Teilzeit arbeiten. Der Grundsatz in der GKV, dass die Beiträge sich nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit richten, wird durch die einkommensunabhängigen Zusatzbeiträge also aufgeweicht.

Eine neue Rolle für die Arbeitgeber

Zusatzbeiträge und Sozialausgleich werden wohl erst ab 2012 in größerem Umfang umgesetzt werden. Nachdem im Vorfeld der Reform die einen befürchteten hatten, dass bald die Hälfte der Bevölkerung zum Sozialamt gehen müsste, die anderen, dass der Sozialausgleich Sache des Finanzamtes werden würde, hat die Bundesregierung mit den Arbeitgebern und der Rentenversicherung Akteure verpflichtet, die schon mit der Abführung von GKV-Beiträgen Erfahrung haben. Dies ist politisch geschickt, auch wenn der Aufwand für die Arbeitgeber beträchtlich sein wird und datenschutzrechtliche Probleme aufweist. Der Arbeitgeber muss nämlich ausrechnen, wann der durchschnittliche Zusatzbeitrag zwei Prozent des beitragspflichtigen Einkommens seines Mitarbeiters übersteigt. Besonders aufwändig ist dies bei Teilzeitkräften, unständiger Beschäftigung und mehreren Beschäftigungsverhältnissen, die im unteren Einkommensbereich leider häufiger werden. Ziel dieser Maßnahmen ist es, dass der Arbeitnehmer „automatisch“ mehr Lohn erhält, wenn der durchschnittliche Zusatzbeitrag mehr als zwei Prozent seines Lohnes beträgt. Der Arbeitgeber erhält die entsprechenden Mittel über die Krankenkassen bzw. Beitragseinzugsstellen aus dem Gesundheitsfonds, in den dazu ergänzend Steuermittel fließen.

Besonders kompliziert wird es für den Arbeitgeber, wenn ein Mitarbeiter seinen Zusatzbeitrag mehr als sechs Monate nicht bezahlt. Dann wird er von der Krankenkasse aufgefordert, den Sozialausgleich auszusetzen. Er muss also nicht nur eine Sanktion der Krankenkasse gegen seinen Mitarbeiter ausführen, sondern erfährt auch von dessen Zahlungsver säumnis. Beides ist aus der Sicht der Diakonie nicht Angelegenheit des Arbeitgebers. Das Aussetzen des Sozialausgleiches lehnt die Diakonie aber auch deshalb ab, weil diese Sanktion nur Haushalte treffen würde, die einen Sozialausgleich benötigen,

also ein niedriges Einkommen haben. Nach den Erfahrungen aus der Schuldnerberatung lässt sich bereits vorhersagen, dass stark verschuldete Haushalte durch das Aussetzen des Sozialausgleichs stärker in die Verschuldung getrieben werden – und die Krankenkassen nur einen Teil ihrer Ausstände erwarten dürfen. Diese Problematik wäre gar nicht erst entstanden, wenn man es bei der bisherigen Form der Beitragserhebung belassen hätte. Aus gutem Grund werden Sozialversicherungsbeiträge seit Jahrzehnten vom Lohn oder von der Rente abgezogen, bevor sie zur Verfügungsmasse auf dem Girokonto werden. Insofern hat sich die Diakonie im Gesetzgebungsverfahren für das Beibehalten des „Quellenabzugs“ (der Beitrag wird an der „Quelle“ abgezogen) stark gemacht.

Auswirkungen für Transfereinkommensbezieher

Das Plädoyer für den „Quellenabzug“ hatte im Gesetzgebungsverfahren an einer Stelle Erfolg: Die Agentur für Arbeit wird für die SGB-II-Leistungsberechtigten den durchschnittlichen Zusatzbeitrag direkt an die Krankenkasse abführen. Die Krankenkassen äußerten in den Anhörungen große Erleichterung über diese Regelung, da die Kassen mit Zusatzbeitrag bei den SGB-II-Leistungsberechtigten Ausstände in größerem Umfang zu verzeichnen hatten. Bei den Beziehern von Sozialhilfe, Eingliederungshilfe und Grundsicherung im Alter wurde die Übernahme des Zusatzbeitrags nicht neu geregelt. Was das bedeutet, ist noch nicht abschließend geklärt: Nach der für den Leistungsberechtigten günstigeren Einschätzung würde der Sozialhilfeträger der Krankenkasse den kassenindividuellen Zusatzbeitrag überweisen – und nicht nur den durchschnittlichen Zusatzbeitrag. Nach Auffassung anderer Fachleute bedürfte diese Lesart einer gesetzgeberischen Klarstellung.

Zusatzbeitrag und Kassenwechsel

Die Krankenkassen erhalten mit dem GKV-Finanzierungsgesetz die Möglichkeit, die Höhe ihrer Zusatzbeiträge ohne weitere gesetzliche Auflagen selbst festzulegen. Sie stehen mit diesem kassenindividuellen Zusatzbeitrag im Wettbewerb miteinander um die Versicherten. Nachdem schon ein Zusatzbeitrag von acht Euro monatlich zu einigen hunderttausend Kassenwechseln geführt hat, werden die Krankenkassen mit diesem Finanzierungsinstrument nur sehr zurückhaltend umgehen. Insofern ist mit einem relativ engen Korridor von Zusatzbeiträgen zu rechnen. Allerdings zögern häufig Menschen mit schweren chronischen Krankheiten und Behinderungen, die Krankenkasse zu wechseln, weil sie ihren spezifischen Bedarf an genehmigungspflichtigen Leistungen (z. B. an häuslicher Krankenpflege, Heil- und Hilfsmitteln) mit der Krankenkasse über die Jahre hinweg – manchmal auch auf dem Rechtsweg – geklärt haben. Sie befürchten, beim Wechsel zu einer günstigeren Krankenkasse schlechter versorgt zu werden, weil ihr Bedarf dort nicht bekannt ist, aber auch weil die günstigere Krankenkasse vermutlich restriktiver bei der Genehmigung von Leistungen ist. Insofern sollte es mit Blick

auf die Menschen mit Behinderungen bei der Übernahme des kassenindividuellen Zusatzbeitrags durch den Sozialhilfeträger bleiben. Während des Gesetzgebungsprozesses ist dieselbe Forderung auch für die SGB-II-Leistungsberechtigten erhoben worden. Von ihnen kann die Krankenkasse, wenn sie einen überdurchschnittlichen Zusatzbeitrag erhebt, die Differenz zwischen dem Durchschnittsbetrag (den die Agentur für Arbeit überweist) und dem kassenindividuellen Beitrag verlangen, den die anderen Kassenmitglieder zahlen müssen. Eine Reihe von Gründen sprechen dafür, dass sich die Kassen bei den SGB-II-Leistungsberechtigten mit dem Durchschnittsbeitrag begnügen werden. Andernfalls bleibt den Betroffenen nur der Krankenkassenwechsel – genauso wie vielen anderen Versicherten auch. Aus der Perspektive der Versicherten geht es im Wettbewerb der Krankenkassen vorrangig um die Höhe des Zusatzbeitrages. Die viel beschworenen Wahltarife, mit denen die Krankenkassen in Konkurrenz zur Privaten Krankenversicherung treten sollen, spielen in der Masse kaum eine Rolle.

Gesetzliche und Private Krankenversicherung

Nach der Gesundheitsreform können Arbeitnehmer wieder nach einem Jahr, in dem ihr Einkommen die Versicherungspflichtgrenze überschritten hat, aus der Gesetzlichen Krankenversicherung ausscheiden und sich fortan lebenslang privat versichern. Trotz aller kritischen Einwände gegen das bisherige Versicherungsmodell der Privaten Krankenversicherung hat die Bundesregierung das bisherige duale System gestärkt, in dem Personen mit hohem Einkommen und gutem Gesundheitszustand dauerhaft aus der Gesetzlichen Krankenversicherung ausscheiden und dafür im höheren Alter sehr hohe Prämien zahlen müssen. Den gesetzlichen Krankenkassen wurden für den Wettbewerb um einkommensstarke Versicherte einige Instrumente wie z. B. die Vermittlung von Zusatzversicherungen gelassen. Der Wettbewerb zwischen dem System dreht sich weiterhin um die Gewinnung jüngerer einkommensstarker Versicherte – und nicht etwa um die beste Versorgung im Krankheitsfall.

Pflegeversicherungsreform

Aber nicht nur im Gesundheitswesen steht der Reformprozess nicht still: Auch die Pflegeversicherungsreform ist angekündigt und zwar mit einem merkwürdigen Junktim zwischen zwei sehr verschiedenen Elementen: einer anteiligen Kapitaldeckung und der Umsetzung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffes. Aus der Versichertenperspektive wird es um eine doppelte finanzielle Belastung gehen, denn beide Elemente erfordern zusätzliche Finanzmittel. Um die Leistungen der

Pflegeversicherung dem veränderten Bedarf anzupassen, ist mehr Geld erforderlich – und dann soll noch etwas angespart werden, um den künftigen Ausgabenanstieg in Folge der demographischen Veränderung besser auffangen zu können.

Dr. Peter Bartmann ist Leiter des Zentrums Gesundheit, Rehabilitation und Pflege im Diakonischen Werk der EKD in Berlin.

+ + + Hinweis + + +

Ratgeber zur sozialen Absicherung im Alter

Finanzielle Sicherung, Absicherung für Krankheit oder Pflege im Alter – darüber wollen viele auch frühzeitig Bescheid wissen oder müssen sich für ihre älteren Angehörigen über die komplexen Regelungen informieren. Dieser gut strukturierte Ratgeber stellt die Ansprüche und neuesten Regelungen vor, insbesondere im Gesundheits- und Versicherungsrecht, z. B.

- Rente und Besteuerung; Versorgungsausgleich;
- Gesetzliche und Private Krankenversicherung;
- Pflegeversicherung;
- Patientenverfügung;
- Betreuungsrecht;
- Rechte älterer Menschen;
- Wohn- u. Betreuungsvertragsgesetz;
- Kostenbeteiligungen in Alten- und Pflegeheimen;
- Reform des Erbrechts.

Die Autoren: Wilhelm Schmidbauer, Vorsitzender des Landesverbandes Bayern sowie stellvertretender Bundesvorsitzender des Bundes der Ruhestandsbeamten, Rentner und Hinterbliebenen (BRH). Rechtsanwältin Nicole Banten, früher bei der Bundesgeschäftsstelle des Deutschen Beamtenbundes (dbb); seit 2000 juristische Mitarbeiterin der BRH-Bundesgeschäftsstelle.

Schmidbauer, Banten, BRH-Taschenbuch 2010, Ratgeber für Versorgungsempfänger, Rentner, Hinterbliebene, Walhalla Fachverlag, 176 Seiten, ISBN 978-3-8029-1369-3, 2010, 15,50 Euro.