

# Familienpolitische Informationen

evangelische arbeitsgemeinschaft familie

Martin Bujard

## Zur Evaluation familienpolitischer Leistungen: Warum die Auswahl der Ziele wichtig ist und wie sich Wirkungsanalysen interpretieren lassen

Wie bei anderen Politikfeldern werden auch familienpolitische Maßnahmen häufig auf Basis von empirischen Wirkungsanalysen bewertet. In Deutschland gibt es eine Vielfalt an Studien aus unterschiedlichen Fachdisziplinen, bei denen einzelne Maßnahmen im Hinblick auf unterschiedliche Ziele analysiert werden. Ergebnisse dieser Studien werden regelmäßig von Fachreferaten in Ministerien und von den Medien aufgegriffen. Mit der Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen, die überwiegend von ökonomischen Instituten durchgeführt wurde, hat die Bundesregierung die Wirkungsforschung intensiviert. Auch wenn eine stärkere sozialwissenschaftliche Ausrichtung der Evaluation für familienpolitische Fragestellungen angemessener wäre, ist die Gesamtevaluation (2009-2013) zu begrüßen, da sie viele politisch relevante Erkenntnisse zutage fördert und für die Forschung zur Familienpolitik einen immensen Impuls geliefert hat.

Nun müssen die Ergebnisse der Evaluation öffentlich debattiert und politische Schlussfolgerungen gezogen werden. Hierfür sind drei Aspekte zentral: Erstens gibt es unterschiedliche Ziele in der Familienpolitik; die Bewertung einer Maßnahme hängt auch davon ab, welches Ziel in den Mittelpunkt gestellt wird. Zweitens muss die Relation der familienpolitischen Ausgaben eingeordnet werden; hier dominieren Missverständnisse die öffentliche Debatte. Drittens müssen empirische Studien

angemessen interpretiert werden; am Beispiel eigener Wirkungsstudien zum Elterngeld werden Interpretationsspielräume diskutiert.<sup>1</sup>

### Vorschlag einer Systematik familienpolitischer Ziele

Eine Evaluation baut auf klar definierten Zielen auf. Doch welche Ziele hat die Familienpolitik? Die meisten Fachleute aus Praxis, Wissenschaft und Politik können auf Anheiß drei oder mehr Ziele nennen, jedoch sind die Antworten sehr unterschiedlich. Es gibt keinen einheitlichen „Zielekanon“ zur Familienpolitik. Das ist ein Problem, wenn man die Familienpolitik evaluieren möchte. Denn man kann sie nur an Zielen messen. Und die Definition der Ziele bestimmt, welche Schwerpunkte die Familienpolitik hat.

Wenn man beispielsweise die Armutsbekämpfung von Familien als oberstes Ziel definiert, wäre die Einführung einer Kindergrundsicherung eine denkbare Politikmaßnahme. Wird Gleichstellung als Ziel definiert, können die Ausdehnung von Partnerschaftsmonaten beim Elterngeld und eine Abschaffung des Ehegattensplittings konsequente Maßnahmen sein. Wenn man die Geburtenrate als Ziel definiert, sind Ganztagsbetreuung und Leistungen für Mehrkindfamilien sinnvoll. Legt man hingegen die seelische Gesundheit von Kindern oder eine hohe Erziehungskompetenz der Eltern als Ziel zugrunde,

In dieser Ausgabe lesen Sie:

### Artikel

**Martin Bujard:**

Zur Evaluation familienpolitischer Leistungen:  
Warum die Auswahl der Ziele wichtig ist und  
wie sich Wirkungsanalysen interpretieren lassen.....1

### Buchempfehlung

**Ulrike Stephan:**

Familie im Zentrum – Präventive Familienförderung.....5  
**Nachrichten**  
eaf Jahrestagung 2014.....8

sind andere Maßnahmen angebracht, bspw. eine finanzielle Stärkung von Familienberatungsstellen.

Warum ist eine umfassende Zielesystematik für die Familienpolitik so wichtig? Zum einen werden häufig relevante Ziele in der Reformdebatte ausgeblendet und damit vernachlässigt; zum anderen ist die Zielstruktur komplementär. Dies bedeutet, dass viele familienpolitische Maßnahmen – wie z. B. der Ausbau der Kinderbetreuung und das Elterngeld – mehreren Zielen gleichzeitig dienen. Wird der Öffentlichkeit deutlich aufgezeigt, welche Vorteile solche familienpolitischen Maßnahmen auch für die gesamte Gesellschaft und die Wirtschaft haben, ist die Unterstützung größer. Diese Erkenntnis haben die Familienministerinnen Renate Schmidt und Ursula von der Leyen beherzigt, als sie sich die Unterstützung wirtschaftlicher Akteure für Kita-Ausbau und Elterngeld sicherten. Eine eigene Medienanalyse hat gezeigt, dass die Berichterstattung über das Elterngeld umso positiver war, je mehr Ziele im jeweiligen Zeitungsartikel reflektiert wurden.

Eine umstrittene Frage ist, ob Familienpolitik auch öffentliche Ziele verfolgen darf. Meine Antwort ist „ja, aber“:

„Ja“, weil viele familienpolitische Maßnahmen allen zugutekommen, wenn sie positiv auf die Geburtenrate, die Förderung und Bildung von Kindern und die Erwerbstätigkeit von Müttern wirken. Das Humankapital, das in wissensbasierten Ökonomien so wichtig ist, wird in Familien gebildet; der volkswirtschaftliche Wert der Erziehungsleistung ist immens. „Aber“, weil klar sein muss, dass das Kindeswohl und das elterliche Wohl die *primären* Ziele sein müssen, falls es zu Zielkonflikten kommt. Dies haben wir in der Akademiegruppe „Zukunft mit Kindern“<sup>2</sup> betont und begründet. Wie gefährlich

eine Instrumentalisierung von Familien durch pronatalistische Regime ist, zeigen historische Erfahrungen.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen, Jugend (BMFSFJ) benannte für die Evaluation der familienpolitischen Leistungen vier Ziele:

1. wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe der Familien,
2. gute Vereinbarkeit von Familie und Beruf,
3. Wohlergehen und die Förderung der Kinder und
4. Verwirklichung von Kinderwünschen.<sup>3</sup>

Familienpolitische Ziele sind auch von der jeweiligen Führung des BMFSFJ abhängig. So ist Renate Schmidt mit dem Ziel höherer Geburtenraten verbunden, Kristina Schröder mit „Wahlfreiheit“ und Manuela Schwesig mit „Partnerschaftlichkeit“. Die politischen Ziele sind folglich uneinheitlich. Es gibt unterschiedliche Adressaten – Kinder, Eltern, Wirtschaft und Gesellschaft. Zudem muss zwischen allgemeinen Zielen, zentralen Prinzipien und konkreten, messbaren Zielen unterschieden werden. Im Folgenden wird eine Systematik vorgeschlagen, die die Ziele der Familienpolitik einordnet sowie transparent und messbar macht.

Das zentrale, übergreifende Ziel ist demnach das Wohlbefinden von Kindern und Eltern. Dazu kommen die öffentlichen Ziele Humankapital und Gleichstellung. Diese übergreifenden Ziele lassen sich in Prinzipien und messbare konkrete Ziele aufteilen. Beispielsweise lassen sich beim Ziel Kindeswohl die Prinzipien Chancengleichheit, Schutz und Förderung identifizieren. Anhand der konkreten Ziele wie materielle Sicherung, Zeit in der Familie, Bildung, Gesundheit, Verhalten und kindgerechtes Wohnumfeld lässt sich das Kindeswohl in mehreren

	Kinder	Eltern	Wirtschaft und Gesellschaft
Allgemeines Ziel	Wohlbefinden Kinder	Wohlbefinden Eltern	Humankapital Gleichstellung
Wichtige Prinzipien	Chancengleichheit Schutz Förderung	Partnerschaftlichkeit Wahlfreiheit Vereinbarkeit von Beruf und Familie Lastenausgleich	Partnerschaftlichkeit Nachhaltigkeit Reproduktionsfunktion von Familie anerkennen
Konkrete Ziele (möglicher Indikator)	Materielle Sicherung (Haushaltseinkommen)	Materielle Sicherung (Haushaltseinkommen)	Geburten erhöhen (Geburtenrate)
	Zeit mit Eltern, Geschwistern etc. (Zeitbudgetdaten)	Zeit mit Kindern M/F; Netzwerke (Zeitbudgetdaten)	Müttererwerbstätigkeit erhöhen (Erwerbsquote und Arbeitsstunden)
	Bildung (Lesekompetenz PISA)	Inklusion Arbeitsmarkt M/F (Erwerbsquote)	Bildung von Kindern (Lesekompetenz PISA)
	Gesundheit (Säuglingssterblichkeit)	Gesundheit (Burnout-Prävalenz)	Institution Ehe stärken (Ehequote)
	Risikoaverses Verhalten (Anteil Raucher)	Erziehungskompetenz (Zeit Vorlesen)	Gleichstellung (Väterquote Elternzeit)
	Kindgerechtes Wohnumfeld (Nähe Spielplatz)	Kinderwunsch erfüllt (Anteil ungewollter Kinderlosigkeit)	

Abbildung 1: Ziele, Prinzipien und Adressaten von Familienpolitik  
Quelle: Eigene Darstellung

Dimensionen verbessern und messen. Die politischen Maßnahmen müssen dabei berücksichtigen, dass je nach sozioökonomischer Gruppe und Konstellation im Lebenslauf unterschiedliche Maßnahmen sinnvoll sind. Für Familienverbände, Politiker und Politikerinnen ist die Systematik eine Hilfe, um gemeinsame Interessen oder auch Widersprüche mit anderen Interessengruppen zu identifizieren. Die Tabelle zeigt auch, dass eine Fokussierung auf Geldleistungen nicht ausreicht. Maßnahmen wie Nichtraucherschutz in Cafés, in denen sich junge Eltern heutzutage öfter aufhalten, sind wichtig für Familien und kosten kein Geld. Maßnahmen bzw. Angebote von Trägern der freien Wohlfahrtspflege wie Kitas oder Familienberatungsstellen sind für mehrere der genannten Ziele elementar wichtig.

### Der 200-Mrd.-Euro-Mythos

„Der 200-Milliarden-Irrtum. Kaum ein Land Europas gibt so viel für Familien aus wie Deutschland, doch die Geburtenzahl sinkt.“, schrieb der Spiegel in seiner Ausgabe 6-2013. „Milliardengrab Familienpolitik“ titelte die Bildzeitung am 2. Februar 2014. „Geldverschwendung in der Familienpolitik“ lautete der Titel der Zeit am 4. Februar 2014 und weiter im Text heißt es: „Deutschland gibt etwa 200 Milliarden Euro für Familienpolitik aus. Das Geld versickert in einem Dickicht von Leistungen.“

In der Presse liest man oft, dass die Familienpolitik 200 Mrd. Euro pro Jahr kostet und wenig – v. a. hinsichtlich der Geburtenentwicklung – bringt. Ist den Kritikern bewusst, dass diese Summe den Posten Witwenrenten mit rund 40 Mrd. Euro beinhaltet? Was haben Witwenrenten mit der Geburtenrate zu tun? Auch sind die kostenlose Mitversicherung von Kindern in der gesetzlichen Krankenkasse mit über 16 Mrd. Euro oder das BAföG darin enthalten. Allein 75 Mrd. Euro dieser 200 Mrd. Euro beziehen sich auf ehebezogene Leistungen. Die Größenordnung der Familienleistungen in der engen Definition, also ohne ehebezogene und ohne Sozialversicherung, beträgt 86,3 Mrd. Euro (siehe Abbildung 2).

Diese Leistungen sind etwa ein Drittel der Rentenleistungen (253,7 Mrd. Euro) und nicht viel höher als die Zinsausgaben der öffentlichen Haushalte von 65 Mrd. Euro. Wer die Zahl von 200 Mrd. Euro zitiert, sollte wissen, was darin enthalten ist. Hier ist in der Öffentlichkeit ein Mythos entstanden, der suggeriert, die Familienpolitik sei überausgestattet. Das ist sie zweifellos nicht, auch nicht im internationalen Vergleich. Familien sind im Sozialversicherungssystem viel mehr Leistungserbringer als Leistungsempfänger.

### Interpretationsspielräume wissenschaftlicher Befunde

Eine Evaluation von Politikmaßnahmen kann basierend auf

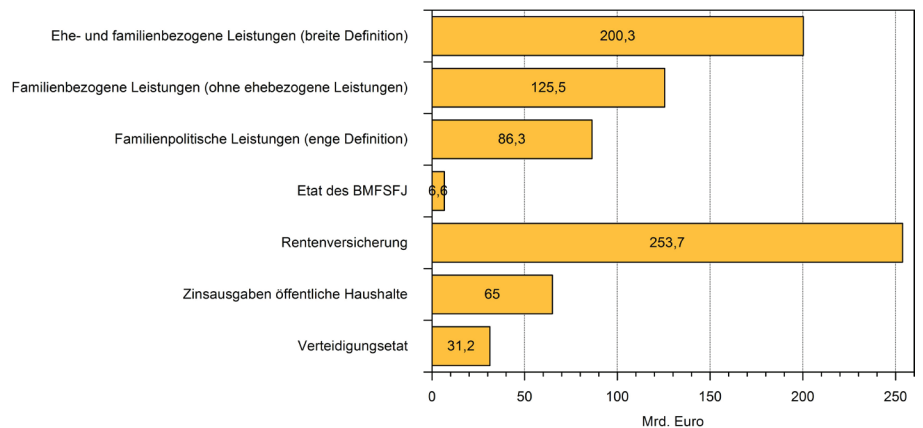


Abbildung 2: Ausgabenhöhe der Familienpolitik im Vergleich  
Quelle: Eigene Darstellung

modernen statistischen Methoden analysieren, ob einzelne Maßnahmen bestimmte Effekte aufweisen, wie stark diese sind und ggf. unter welchen Bedingungen sie vorkommen. Es bedarf dabei jedoch immer einer Interpretation, die sowohl die Aussagekraft der wissenschaftlichen Analyse als auch den gesellschaftlichen und politischen Kontext berücksichtigt. Kurzum: Die Politik darf nicht die Gesamtbewertung, ob eine Maßnahme sinnvoll ist, an die Wissenschaft delegieren. Und Wissenschaftler/innen sollten sich nicht anmaßen, dieses exklusiv zu können. Sie bieten eine fundierte Grundlage für Entscheidungen. Dabei ist eine Vielfalt an wissenschaftlichen Analysen notwendig, die unterschiedliche Analysestrategien und Fachdisziplinen umfasst.

Im Folgenden wird am Beispiel des Elterngeldes gezeigt, dass die Wirkungsforschung komplizierter ist, als dass die Wirkung mit einem einfachen Ja oder Nein zu beantworten ist. Zuerst muss berücksichtigt werden, dass das Elterngeld fünf Ziele verfolgt: (1) Einkommenssicherung, (2) Zeit und Schonraum in der Familiengründungsphase, (3) Erhöhung der Müttererwerbstätigkeit, (4) Erhöhung der Väterbeteiligung an der Fürsorge und (5) mehr Geburten.<sup>4</sup>

→ 1. Der starke Rückgang des Haushaltseinkommens im Lebensverlauf nach der Geburt von Kindern wurde durch das Elterngeld im Durchschnitt deutlich reduziert. Während das Nettoäquivalenzeinkommen im Jahr 2006 von knapp 1.800 Euro bei jungen Paaren ohne Kinder auf 1.286 Euro im ersten Lebensjahr eines Kindes sank, hat sich der Rückgang im Jahr 2008 durch das Elterngeld auf rund 1.400 Euro abgeschwächt. Das Elterngeld wirkt also genau dann, wenn bei Familien der größte Einkommensrückgang ist. Allerdings verstecken sich hinter diesen Durchschnittswerten Gewinnergruppen und Familien, die wenig davon haben: Frauen mit einer hohen Bildung, im Alter von über 30 Jahren und in Westdeutschland gehören zu den Gewinnergruppen. Für alleinerziehende Mütter und Frauen ohne beruflichen Abschluss lässt sich kein Einkommensanstieg durch das Elterngeld feststellen. Hier bedarf es der Interpretation: Wenn der Maßstab

die Armutsreduzierung wäre, wäre das Ergebnis bedenklich. Wenn der Maßstab die Lebenslaufperspektive und der Ausgleich der Opportunitätskosten ist, ist dem Elterngeld ein Erfolg zu konstatieren.

→ 2. Der Schonraum im ersten Lebensjahr eines Kindes lässt sich u. a. anhand der rückläufigen durchschnittlichen Wochenarbeitszeit von Eltern belegen. Betrachtet man alle Frauen, die mit einem Baby im Haushalt leben, ist die wöchentliche Arbeitszeit von 6 auf 4 Stunden zurückgegangen. Die meisten Mütter nutzen 12 Monate der Elternzeit. Man könnte daraus schließen, dass sich der ökonomische Druck, früher auf den Arbeitsmarkt zurückzukehren, reduziert hat. Allerdings beschränkt sich dieser Zeitgewinn auf die ersten 12 Lebensmonate des Kindes. Im Kleinkindalter ist die gemeinsame Familienzeit mit den Eltern etwas zurückgegangen, da das Elterngeld die 1-Jahres-Pause normiert und Anreize für eine frühere Berufsrückkehr bietet. Auch hier hängt es von der Interpretation ab: Wenn der Maßstab nur die Babyphase ist, ist das Elterngeld bezüglich der gemeinsamen Zeit erfolgreich; wenn es um die Kleinkindphase geht, ist dies nicht der Fall.

→ 3. Der Anstieg der Müttererwerbstätigkeit ist ein Ziel, das sowohl im Interesse der Arbeitgeber als auch der Gleichstellung von Frau und Mann liegt. Insgesamt hat sich bei Müttern von Kleinkindern die Rückkehr in den Arbeitsmarkt beschleunigt. Dieser Befund ist jedoch einzuschränken: Er ist nach der Geburt des ersten Kindes sehr deutlich, bei Müttern mit zwei oder mehr Kindern ist dieser Effekt jedoch nicht signifikant. Zudem zeigen Studien, dass v.a. Alleinerziehende und Frauen mit niedrigerem Einkommen schneller in den Beruf zurückkehren, was darauf hindeutet, dass weniger die neue „Norm“ als die ökonomische Notwendigkeit, Geld zu verdienen, gewirkt hat. Dieser Befund muss interpretiert werden, wobei auch zu bedenken ist, dass eine frühere Rückkehr in den Arbeitsmarkt langfristig enorme berufliche und finanzielle Vorteile für die Frauen impliziert.

→ 4. Bei den Vätern ist der Anteil, der Elternzeit nimmt, von knapp vier Prozent im Jahr 2006 auf inzwischen rund 30 Prozent gestiegen. Die durchschnittliche Dauer liegt mit 3,3 Monaten deutlich unter der der Frauen. Trotzdem hat die Väterbeteiligung sämtliche Erwartungen übertroffen. Betrachtet man die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit von Vätern, lässt sich allerdings kein Effekt des Elterngeldes mehr nachweisen. Die Daten ließen sich also für beides heranziehen: Die Interpretation einer erheblichen Wirkung und die einer Wirkungslosigkeit. Man muss also vorsichtig sein. Da 70 % der Väter keine Elternzeit nehmen, die anderen nur wenige Monate und dazu oft noch Teilzeit gearbeitet wird, ist der Gesamteffekt bei den Arbeitsstunden nicht mehr sichtbar. Andererseits macht fast ein Drittel der heutigen Väter Erfahrungen in der Fürsorge und dem Alltag mit Babys, die in früheren

Generationen kaum möglich waren. Die langfristigen Effekte dieser Erfahrungen sind noch unerforscht, jedoch ist es eine plausible Annahme, dass diese Väter eine intensivere Bindung zu ihren Kindern aufbauen und ihre Partnerinnen aufgrund der gewonnenen Kompetenzen besser unterstützen können.

→ 5. Die Geburtenrate ist seit Einführung des Elterngeldes nicht angestiegen. Dies sagt jedoch nichts bezüglich einer Wirkungslosigkeit aus. Anhand von Ereignisdatenanalysen lässt sich jedoch sicher sagen, dass es keinen kurzfristigen Gesamteffekt des Elterngeldes auf die Fertilität hat. Allerdings lässt sich ein Anstieg der Geburten bei über 35-jährigen Akademikerinnen nachweisen. Dass nur ein gruppenspezifischer Effekt gefunden werden konnte, ist nicht überraschend, da Akademikerinnen nach ihrem Berufseinstieg besondere Gewinner des Elterngeldes sind. Das Wissen um diese unmittelbaren Effekte und Nichteffekte ist jedoch begrenzt, da Familienpolitik v.a. langfristig und im Zusammenspiel verschiedener Maßnahmen wirkt.

Am Beispiel des Elterngeldes lässt sich zeigen, dass wissenschaftliche Analysen viele unterschiedliche Erkenntnisse ermöglichen<sup>5</sup> und einer Interpretation bedürfen. Dabei ist es wichtig, dass die wissenschaftlichen Befunde so aufbereitet werden, dass die Öffentlichkeit und die Politik eine Interpretation und Bewertung vornehmen kann. Es ist zu gewährleisten, dass die wissenschaftlichen Befunde nicht beliebig nach eigenem politischem Standpunkt interpretiert werden. Zurück zum Beispiel Elterngeld: Durch das singuläre Aufgreifen einzelner Befunde und das Auslassen anderer ließe sich sogar eine Erfolglosigkeit des Elterngeldes begründen; umgekehrt ließe sich auch eine Erfolgsgeschichte herleiten. Betrachtet man die differenzierten Befunde, lässt sich eine mehrfache Zielerreichung mit bestimmten Einschränkungen konstatieren. Die Wirkungen ermöglichen auch eine fundierte Diskussion von Reformvorschlägen: Der Erfolg der Väterbeteiligung bei geringer Dauer und dem Wunsch vieler Mütter nach 12-monatiger Elternzeit zeigt, dass eine Ausweitung der Partnerschaftsmonate von derzeit zwei auf vier oder sechs sinnvoll ist. Zumal das nur in dem Maße Geld kostet, wie es von den Vätern genutzt wird. Auf Basis der Einkommenseffekte lässt sich die Forderung begründen, den Sockelbetrag von 300 auf 500 Euro anzuheben. Denn dadurch könnte man die armutsgefährdeten Familien stärker unterstützen, ohne dabei die Opportunitätskostenlogik des Elterngeldes aufzugeben.

Die Wissenschaft darf sich nicht instrumentalisieren lassen und durchaus eigene politische Bewertungen anstellen. Es muss dabei jedoch ersichtlich sein, was Analyse und was Bewertung ist. Für die Pluralität der Interessenartikulation und der politischen Debatte kann das nur ein Gewinn sein. Andererseits müssen die Grenzen von Wirkungsanalysen

benannt werden, denn ein großer Zahlenbündel, die Identifizierung statistischer Signifikanz und eine sich nur Experten erschließende Forschungsmethode suggerieren eine vermeintliche Sicherheit. Dabei werden wissenschaftliche Befunde nicht selten als absolut und gesetzartig dargestellt, obwohl eine stärker zurückhaltende Interpretation und die Nennung von Interpretationsgrenzen angebracht wären.

Bei der Bewertung spielen gesellschaftliche Interessen und politische Logiken eine Rolle, die bei Evaluationen oft unterbelichtet bleiben. Insofern ist ein Diskurs zwischen Wissenschaft, organisierter Zivilgesellschaft, Verbänden und Politik notwendig, der das jeweilige Wissen sowie methodische und politische Logiken transparent macht. Dieser Diskurs ist wichtig, um die Familienpolitik weiterzuentwickeln und effizienter zu machen.

### Fazit

Für die öffentliche und politische Debatte nach der Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen spielen die Definition der Ziele, die Ausgabenrelationen und eine angemessene Interpretation der Befunde eine zentrale Rolle:

- Hierfür wurde eine Zielsystematik der Familienpolitik vorgeschlagen, die die unterschiedlichen Ziele, ihre Prinzipien und Indikatoren transparent macht und verdeutlicht, dass Familienpolitik unterschiedliche Adressaten hat: Kinder, Eltern, aber auch Wirtschaft und Gesellschaft. Daher bedarf es einer Zielhierarchie, bei der das Wohlbefinden von Kindern und Eltern oben steht, so dass Familien für wirtschaftliche oder demografische Ziele nicht instrumentalisiert werden können.
- Die Analyse der Ausgabenhöhe hat gezeigt, dass die Zahl von 200 Mrd. Euro ein Mythos ist, da sie überwiegend falsch interpretiert wird. Ohne Sozialversicherungen und ehebezogene Leistungen liegen die Ausgaben bei 86,3 Mrd. Euro. Im internationalen Vergleich ist die Familienpolitik nicht überausgestattet.
- Empirische Wirkungsanalysen haben erhebliche Interpretationsspielräume. Das liegt ersten daran, dass viele Studien eine Wirkung nicht einfach mit ja oder nein beantworten, sondern gruppenspezifisch und im Zeitverlauf differenzierte Befunde zeigen. Zweitens gibt es unterschiedliche Indikatoren, deren Kombination ein umfassenderes Bild ermöglicht.

*Dr. Martin Bujard ist wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB). Er hielt diesen Vortrag auf der Kooperationsveranstaltung von eaf und Diakonie Deutschland „Weiterentwicklung der Familienpolitik nach der Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen“ am 16. Mai 2014, Berlin.*

<sup>1</sup> Der Autor dankt Yvonne Eich für hilfreiche Anmerkungen.

<sup>2</sup> Akademiegruppe Zukunft mit Kindern (2012): Zukunft mit Kindern, in: <http://www.zukunft-mit-kindern.eu/publikationen/broschuere>

<sup>3</sup> Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFS-FJ) (2013): Politischer Bericht zur Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen. Berlin. Online: <http://www.bmfsfj.de>

<sup>4</sup> Bujard, M. (2013): Die fünf Ziele des Elterngelds im Spannungsfeld von Politik, Medien und Wissenschaft, in: Zeitschrift für Familienforschung 25 (2), S. 132-153. Online: <http://www.zeitschrift-fuer-familienforschung.de/Hefte/heft2013-2.html>

<sup>5</sup> Wirkungsanalysen zum Elterngeld siehe: Wrohlich, K., Berger, E., Geyer, J., Haan, P., Sengül, D., Spieß, C. K. & Thiemann, A. (2012): Elterngeldmonitor. Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Politikberatung kompakt 61). Online: <http://www.diw.de> Statistisches Bundesamt (2013). Öffentliche Sozialleistungen. Statistik zum Elterngeld. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt. Bujard, M. (Hrsg.) (2013): Elterngeld und Elternzeit in Deutschland: Ziele, Diskurse und Wirkungen. Schwerpunkttheft der Zeitschrift für Familienforschung, 25. Jg., Band 2. Online: <http://www.budrich-journals.de/index.php/zff/issue/view/1028>

## + + + Buchempfehlung + + +

Ulrike Stephan

### »Familie im Zentrum – Präventive Familienförderung«

Im Rahmen von Transferwerkstätten 2012 erarbeitete ein wissenschaftliches Team unter Leitung von Prof. Dr. Wolfgang Stange, Prof. Dr. Angelika Henschel und Rolf Krüger der Leuphana Universität Lüneburg das Positionspapier „FiZ- Familie im Zentrum – Präventive Familienförderung – Positionsbestimmung und Konzeptentwurf“. Dies erfolgte in enger Kooperation mit dem Team des Niedersächsischen Instituts für frühkindliche Bildung und Entwicklung (nifbe) - Regionalnetzwerk NordOst, auch mit finanzieller Förderung.<sup>1</sup>

Diese Veröffentlichung präsentiert einen umfassenden Ansatz für eine *Präventive Familienförderung*. Sie stellt damit ein Gesamtkonzept zur Diskussion: Die unterstützenden Maßnahmen für Familien im Bereich der Jugendhilfe dehnen sich auf den Sozialraum aus. Dies wird nur möglich, wenn sich öffentliche und freie Träger stärker vernetzen. Nur so kann es gelingen, von der Intervention zur Prävention umzusteuern. „Familie im Zentrum – FiZ“ als Präventive Familienförderung ist mehr als die Familienzentrumsarbeit einer Kita!

Familienzentren mit ihrem ganzheitlichen Ansatz sind aus der fachpolitischen Diskussion nicht mehr wegzudenken und werden seit Jahren an vielen Orten erfolgreich entwickelt und gestaltet. Der Wandel bei den Lebensbedingungen von Kindern und ihren Familien und der gesellschaftliche Anspruch an Erziehung und Bildung stellen alle Institutionen der frühkindlichen Bildung und Entwicklung vor hohe Herausforderungen. Um das Wohl der Kinder zu sichern, reicht es heute nicht mehr aus, nur „Anwalt“ des Kindes zu sein, vielmehr muss die gesamte Familie im Blick stehen. Die Stärkung von Familien erfolgt auf dem Hintergrund, dass „Bildung zu 70 Prozent von Eltern erzeugt wird“ (Stange). Insofern ist für eine optimale



Unterstützung und Förderung von Kindern und ihren Familien ein sozialökologischer Ansatz aller Einrichtungen erforderlich, in dem Bewusstsein, dass eine *gemeinsame* Erziehungs- und Bildungsverantwortung mit allen an der Entwicklung des Kindes beteiligten Personen und Institutionen notwendig ist.

### Fokussierung des Konzepts: Drei Stützpfiler

Die Autoren gehen davon aus, dass die derzeit bekannten Programme zu kurz greifen, dass insbesondere die Einbindung in die übergeordneten rechtlichen Strukturen der Jugendhilfe vollkommen unterentwickelt ist und dass außerdem durch die einseitige Fixierung auf die Kindertagesstätten deren Personal über Gebühr belastet wird.

Deshalb benennt das Konzept drei zentrale Stützpfiler der sozialräumlichen Präventiven Familienförderung: *Sozialraumbüros des Allgemeinen Sozialen Dienstes des Jugendamtes, Kindertagesstätten und Schulen*. Dabei steht dem öffentlichen Jugendhilfeträger nach § 79 SGB VIII die Gesamtverantwortung (Planungsverantwortung, Steuerungsfunktion und Kontrolle) zu. Er hat also die Verpflichtung, alle diese Aufgaben umfassend wahrzunehmen.

Diese drei Stützpfiler verfügen über jeweils typische Vorzüge nach § 16 SGB VIII, welche sie einsetzen müssen:

- Die *Kindertagesstätten* sind wohnraumnah, erreichen fast alle Eltern und können früh intervenieren.
- Der *Allgemeine Sozialdienst* schließt die Lücke zwischen Geburt und Krippe, er richtet sich damit frühzeitig an alle Eltern. Er ist besonders qualifiziert im Umgang mit Familien in prekären Lebenssituationen.
- *Schulen* besuchen Kinder am längsten, so dass hier ebenfalls alle Familien erreicht werden. Schulen sind vor allem wichtige Ansprechpartner in der krisenhaften Jugendphase (Schulübergänge, Pubertät).

Die enge Kooperation dieser drei Stützpfiler muss also systematisch organisiert und ausgebaut werden, um Ressourcen zu nutzen und Energien zu bündeln, statt sich mit isolierten Einzelmaßnahmen zu verzetteln. Nur so kann die Wirksamkeit nachhaltig gelingen. Dabei ist es wichtig, dass Eltern die differenzierten Angebote im sozialen Nahraum finden und diese je nach Alter, Zielgruppe, Lebenslagen, Themen, Bedarfen usw. konzipiert sind.

### Thesen zur Präventiven Familienförderung

Das Buch umfasst 230 Seiten und ist in neun Abschnitte (A bis J) aufgeteilt. Abschnitt A ist eine gelungene Kurzfassung des Buches und eignet sich besonders für eilige Leser (50 Seiten). 15 Thesen zeigen den Argumentationsrahmen zur Präventiven Familienförderung in der Jugendhilfe auf; dies wird auf den folgenden Seiten näher beschrieben (S. 8 f). Die für die Planung und die konkrete Umsetzungsebene wichtigsten Thesen sind nach Auffassung der Autoren:

➔ „*Präventive Familienförderung ist in der Praxis zersplittert*

*und bedarf der Neuordnung, Systematisierung und Bündelung in einem Gesamtkonzept unter Federführung der öffentlichen Jugendhilfe!*“ (These 5, S. 15-24)

➔ „*Es sind systematische Verfahren zum Aufbau von Präventions- und Bildungsketten für die sozialräumliche Ebene (Stadtteil-, Gemeindeebene) anzuwenden: Bedarfsanalysen auf der Basis von Gebietsprofilen, Konzeptentwicklung durch Lokale Aktionspläne!*“ (These 11, S. 29-31)

Dem folgend werden konkrete Schritte zum Verfahren für die Bedarfsanalyse und Konzeptentwicklung aufgezeigt.

➔ „*Die Organisationsformen und Orte für die Präventive Familienförderung folgen jeweils maßgeschneidert den besonderen lokalen und regionalen Bedingungen. Sie orientieren sich dennoch im Hinblick auf die Planungsverantwortung und Steuerung im Sozialraum streng an den normativen Vorgaben des Jugendhilferechts und am strategischen Gesamtkonzept des örtlichen öffentlichen Jugendhilfeträgers.*“ (These 13, S. 35-49)

Die Abschnitte B bis E (S. 54-87) gehen näher auf die Themen *Familie und die gesellschaftlichen, rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen* ein. Der umfassendere Teil skizziert das Gesamtsystem und das Konzept mit den jeweils sehr konkreten Bausteinen und einem sehr umfangreichen Angebotsportfolio, sowie den Qualitätskriterien. Einige Graphiken tragen zum besseren Verständnis der Texte über die Organisationsstrukturen bei.

### Definitionen von Familienbildung

In der Skizzierung des Gesamtsystems finden sich auf S. 97 ff folgende Definitionen von Familienbildung:

„*Unter Familienbildung versteht man grundsätzlich Bildungsarbeit, die Kompetenzen für den Erziehungsalltag und das private Alltagsleben in der Familie vermittelt.*“<sup>2</sup>

Marina Rupp, Melanie Mengel und Adelheid Smolka definieren in ihrem „Leitfaden zur Familienbildung im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe in Bayern“<sup>3</sup> Familienbildung wie folgt: „*Familienbildung*

- *vermittelt frühzeitig und lebensbegleitend Wissen über familiäre Belange*
- *unterstützt die Entwicklung bzw. den Aufbau von familienbezogenen Fähigkeiten*
- *regt zur Reflexion an und dient der Orientierung*
- *fördert gesellschaftliche Teilhabe*
- *erweitert die familialen Handlungsspielräume.*“

Und Hildegard Schymroch versteht unter Familienbildung ein „*Bildungsangebot Familienleben zu lernen*“, welches „*Fragen und Probleme des familialen Zusammenlebens aufgreift.*“<sup>4</sup>

Familienbildung kann institutionell (z. B. Bildungseinrichtungen), funktional (z. B. Kita und Schule), medial (z. B. Elternbriefe, Funk und TV) oder informell (z. B. Erfahrungsaustausch, Selbsthilfegruppen) sein. Familienbildung ist anlassunabhängig und präventiv orientiert.

Weitergeführt wird die Begriffsbestimmung mit Ausführungen zur Einheit von Prävention und Bildung (S. 127 ff). Dazu wird Hans Thiersch zitiert, welcher sich dem neuen Bildungsdiskurs anschließt: *„Bildung ist Selbstbildung in der Auseinandersetzung mit der Welt, so wie sie sich in den unterschiedlichen Lebens- und Lernfeldern präsentiert. In einer ersten Stufe, gleichsam im Umgang, in der Lebenswelt mit ihren Regeln, Vorbildern, Geschichten und Perspektiven bilden sich - vor und neben allen institutionellen und professionellen Anstrengungen - Lebenskompetenzen. Solche Bildung wird als informelle Bildung bezeichnet.“*<sup>45</sup>

Diese klassischen Definitionen werden von den Autoren weder diskutiert, noch erweitert. Vielleicht liegt die Schwierigkeit einer Begriffsbestimmung von Familienbildung auch in ihrer Prozesshaftigkeit begründet. Diese haben wir unter der Überschrift „Evangelische Familienbildung im Wandel“ in der FPI Ausgabe Mai/Juni 2014 versucht, aufzuzeigen.

### Versuch einer Definition Familienzentrum

Die Schwierigkeit einer Begriffsbestimmung zeigt sich auch in dem Absatz „Kitas als Familienzentren“ (ab S. 43 f), denn „Familienzentrum“ wird hier sehr unterschiedlich gebraucht. Es ist die Rede von: „echtes Familienzentrum“, „klassisches Familienzentrum“, „Familienzentrum an Kitas“, „einzelnes Familienzentrum“ und „Familienzentrum-Verbund“. Erst später (S. 48) folgt die Erkenntnis: *„Man sollte ein Familienzentrum grundsätzlich ganz anders definieren, nämlich immer als Verbundlösung von mehreren Kindertagesstätten, mindestens einer Schule und - im Zentrum - dem ASD-Sozialraumbüro.“* Dabei wird als einzige Standardvoraussetzung gefordert, dass das Familienzentrum nach dem Early-Excellence-Ansatz arbeitet und auch eine Krippe haben soll. Nach Ansicht der Autoren gibt es für Niedersachsen schon wegen des zahlenmäßigen Verhältnisses (300 Familien-Service-Büros, 100 Einrichtungen für Erwachsenenbildung, 25 Familienbildungsstätten, aber 5000 Kitas) Anlass genug, die Angebote an Kitas zu geben, denn *„Wenn man wirklich an der Stellschraube Präventive Familienförderung und Familienbildung drehen will, kann man große Hebelwirkung nur über die Kindertagesstätten erwarten.“* (S. 44)

Aufgrund dieser Fokussierung ist es dann auch nicht verwunderlich, dass das Konzept, abgesehen von der Definitionsbeschreibung von Familienbildung, die Familienbildungsstätten nur mit wenigen Zeilen erwähnt. *„Familienbildungsstätten können aber doch ein wichtiger Kooperationspartner des Sozialraumbüros, des Familienzentrums oder des Familien-Service-Büros sein (Einkauf von Erziehungskompetenz-Trainings, Eltern-Kind-Gruppen usw., insbesondere aber im Bereich von übergeordneten Moderatoren- und Trainerausbildungen und anderen Fortbildungen).“* (S. 196)

Allerdings zeigt sich in den aufgeführten Beispielen und Vorschlägen der Angebote und Programme (S. 159-175) die Vielfalt

der Familienbildungsarbeit. *„Ein Gesamtkonzept zur Präventiven Familienförderung auf Sozialraumbene sollte das Qualitätskriterium Vollständiges Angebots- und Programmportfolio erfüllen. Es sollte alles angeboten werden, was erforderlich, geeignet, rechtzeitig, ausreichend ist.“* (S. 154)

Auch wenn die drei zentralen Stützpfeiler ausführlich beschrieben werden, bleiben meines Erachtens die Fragen nach räumlichen, personellen und finanziellen Ressourcen unbeantwortet. Vielleicht sind diese aber auch in Niedersachsen vorhanden, sodass sich diese Fragen nur Gemeinden und Sozialräume in anderen Bundesländern stellen müssen. Hier fordert das Autorenteam, dass flächendeckend ein Ruck durch das Land gehen und ein Paradigmenwechsel vollzogen werden muss: Das Jugendhilfesystem (öffentliche Jugendhilfe/Jugendamt) muss die Gesamtverantwortung und damit Aufgaben wie die Gesamtkonzeption, -planung, -steuerung, sowie die Finanzsteuerung und das Controlling übernehmen. Weiterhin müssen Leistungsvereinbarungen mit den freien Trägern auch für § 16 SGB VIII getroffen und Kooperationen mit den anderen Systemen im Gesundheitsbereich sowie der Arbeits- und Schulverwaltung konzipiert werden.

### Orte der Umsetzung

Bemerkenswert ist der Hinweis der Autoren, dass sich das Konzept vor allem auf die ländlichen Regionen (hier in Niedersachsen) bezieht und in größeren Städten nicht anwendbar sei. Dem kann ich nicht zustimmen, da z. B. das Jugendamt im Bezirk Berlin Friedrichshain-Kreuzberg die Verantwortung übernommen hat und der Paradigmenwechsel dort bereits vollzogen wurde. Das Jugendamt mit seinem Fachdienst „Koordination Frühe Bildung und Erziehung“ übernimmt die Planungs- und Steuerungsaufgaben für Präventive Familienförderung und setzt die spezifischen Angebote in Kooperation mit den freien Trägern sozialraumorientiert um, auch wenn es aufgrund fehlender Raumkapazitäten wenige Kitas als Familienzentren gibt. Es wurden viele Kooperationsprojekte mittels Leistungsvereinbarungen nach § 16 SGB VIII mit freien Trägern initiiert. Es bestehen verschiedene Netzwerke, wie der Arbeitskreis „Gesundheitsförderung rund um die Geburt“ und die „Arbeitsgemeinschaft gemäß § 78 SGB VIII“, welche sich mit der praxisorientierten Abstimmung von Maßnahmen für Kinder und Jugendliche im Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg befasst. Dabei stimmen Jugendamt, Kitas, Beratungsstellen und Familienzentren, Schulen und Präventionsbeauftragte von Polizei, gegebenenfalls auch Wohnungsbaugesellschaften ihre Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen ab. Hinzu kommen die verschiedenen Netzwerke innerhalb der Sozialräume (pro Sozialraum eine Sozialraum-Arbeitsgemeinschaft, die das Jugendamt koordiniert) und die Kooperationen zwischen Kita, Schule, Familienzentren, Kinder- und Jugendgesundheitsdienst, sowie zwischen verschiedenen Beratungsstellen und anderen freien Träger der Jugendhilfe. Der

Fachdienst „Koordination Frühe Bildung und Erziehung“ im Jugendamt stimmt die Angebote der Familienförderung mit allen Akteuren in den Sozialräumen auf die Bedarfe der Familien und Kinder ab. Um die Familien noch besser zu erreichen und deren Bedarfe ermitteln zu können, wurde jüngst auch ein Familien-Service-Büro im Jugendamt eingerichtet.

### Fazit

„FiZ- Familie im Zentrum – Präventive Familienförderung, Positionsbestimmung und Konzeptentwurf“ kann als Arbeitspapier genutzt werden. Es richtet sich an interessierte Kommunen, Jugendamt, freie Träger, Fachberatungen und auch an die Politik. Als Vorschlag für ein Gesamtkonzept und als Denkankstoß für eine Bestandsaufnahme ist es mit seinen konkreten Beispielen für die Schaffung von notwendigen Strukturen und eines Angebots-Portfolios ein empfehlenswertes Fachbuch.

*Ulrike Stephan ist Referentin der Servicestelle Forum Familienbildung in der eaf.*

<sup>1</sup> „Familie im Zentrum – Präventive Familienförderung“ von Waldemar Stange, Rolf Krüger, Angelika Henschel, ISBN 978-3-86541-544-8, Lehmanns Media Verlag, 2013, 230 Seiten, 29,95 €.

<sup>2</sup> Deutscher Familienverband: Aktionsleitfaden zum Schwerpunktthema Familienbildung – Stärkung der Familienkompetenz – Hintergrundinformationen – Argumente – Anregungen, Berlin, 2007.

<sup>3</sup> Ifb-Materialien 9-2009, Bamberg.

<sup>4</sup> Hildegard Schymroch: Von der Mütterschule zur Familienbildungsstätte. Entstehung und Entwicklung in Deutschland, Freiburg im Breisgau, Lambertus, 1989.

<sup>5</sup> Hans Thiersch: Bildung und Sozialpädagogik, in: „Jugendhilfe und Schule – Handbuch für eine gelingende Kooperation“, hrsg. von Angelika Henschel, Rolf Krüger, Christof Schmitt, Waldemar Stange, Wiesbaden, 2008.

## Jahrestagung der eaf September 2014 »Gutes Leben für Familien?!«

Fragen nach einem guten Leben haben die Menschen zu allen Zeiten beschäftigt. Das Spektrum reicht von Religion, Philosophie, Kultur und Politik bis zur sogenannten Glücksforschung heute. Die Familienpolitik nimmt das Wohl von Eltern und Kindern in ihren Blick und setzt mit Stichworten wie Work-Life-Balance, Zeitpolitik und Leben der Generationen Akzente. Die Sozial- und Arbeitspolitik hat vor allem sicheres Leben, Arbeit und Einkommen im Fokus; Wohnungsbau und Städteplanung beschäftigen sich mit interkulturellem, familienfreundlichem, barrierefreiem und sozialem Wohnen. Überall finden sich, übergreifend oder auf einen bestimmten Bereich bezogen, Überlegungen dazu, was der Umwelt und dem Menschen wohl tut. Die Wünsche kollidieren oft mit pragmatischen, meist ökonomischen „Zwängen“, die mit „Glücksinteressen“ abzuwägen sind. Im Zweifel sind die Ressourcen nicht ausreichend.

Was ist das eigentlich – das „gute Leben in der Familie“ und „das gute Leben in der Gesellschaft“, wenn es über die rein existentielle Sicherung hinausgeht?

Für die Philosophie war dies schon immer ein wichtiges Thema. Wir werden daher in die Philosophiegeschichte zurückblicken, um uns einiger grundsätzlicher Aspekte zu versichern, die ein gutes Leben bestimmen. Was könnte das für zukünftiges familienpolitisches Handeln heißen? Und ganz konkret:

Wie kann sich die eaf in Bund und Ländern für ein gutes Leben der Familien in unserer Gesellschaft einsetzen? Diesen und weiteren Fragen werden sich sowohl die Referenten als auch die Arbeitsgruppen widmen. Im Fokus werden die Bereiche Zeit, Kultur und Glauben stehen. Zudem wollen wir prüfen, ob die von der eaf beschriebenen und angemahnten Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur für Familien in die Verwaltungspraxis von Bund und Ländern Eingang gefunden haben. Schließlich werden wir den Entwicklungen in den Landeskirchen nachgehen, die sich den Bedarfen von Familien bereits seit einiger Zeit dezidiert widmen. Welche Handlungsfelder lassen sich hier für den Einzelnen und für die Gemeinschaft identifizieren?

Wir freuen uns auf anregende, multidisziplinäre Diskussionen und einen regen Austausch zwischen Mitgliedern, Gästen, Vertreterinnen und Vertretern aus Praxis und Wissenschaft und den neuen Mitgliedern des Forums Familienbildung.

Wir laden Sie alle herzlich in den Norden der Republik nach Rendsburg ein!

*Die Jahrestagung und anschließende Mitgliederversammlung der eaf finden vom 24. bis 26. September 2014 im Nordkolleg Rendsburg statt. Weitere Informationen zu Ablauf und Anmeldeverfahren unter: <http://www.eaf-bund.de/termine.html>*