



**Starke Familie – Solidarität,  
Subsidiarität und kleine Lebenskreise**  
Bericht der Kommission »Familie  
und demographischer Wandel«

Kurt Biedenkopf, Hans Bertram, Elisabeth Niejahr

Im Auftrag der Robert Bosch Stiftung

Mit Gastbeiträgen von Heinz Buschkowsky, Volker Hassemer,  
Hartmut Häussermann, Claus Offe, Barbara Riedmüller,  
Bert Rürup/Anja Ranscht, Tine Stein und Klaus Peter Strohmeier  
sowie einer Recherche der Prognos AG

Robert Bosch **Stiftung**

# Starke Familie – Solidarität, Subsidiarität und kleine Lebenskreise

## Bericht der Kommission »Familie und demographischer Wandel«

Kurt Biedenkopf, Hans Bertram, Elisabeth Niejahr

Im Auftrag der Robert Bosch Stiftung

Mit Gastbeiträgen von Heinz Buschkowsky, Volker Hassemer,  
Hartmut Häussermann, Claus Offe, Barbara Riedmüller,  
Bert Rürup/Anja Ranscht, Tine Stein und Klaus Peter Strohmeier  
sowie einer Recherche der Prognos AG

# Inhalt

<b>Vorwort</b>	<b>6</b>
<b>I. Die Bedeutung der kleinen Lebenskreise</b>	<b>8</b>
1 Neue Wirklichkeiten	8
1.1 Subsidiarität als Gesellschaftsprinzip	8
1.2 Die Besonderheiten der kleinen Lebenskreise	10
2 Grundsätze der Subsidiarität	13
2.1 Subsidiarität als Verfassung verantworteter Freiheit	13
2.2 Gründungsentscheidungen der Bundesrepublik	16
3 Sozialstaat und kleine Lebenskreise	19
3.1 Bereitschaft zur Verantwortung	19
3.2 Wiederbelebung der Subsidiarität in der Sozialpolitik	21
3.3 Die kleinen Lebenskreise als Ort der Subsidiarität	24
<b>II. Subsidiarität in der modernen Gesellschaft</b>	<b>28</b>
1 Sozialstaatliche Rahmenbedingungen	28
2 Rahmenbedingungen für den Privathaushalt	31
3 Kommunale Rahmenbedingungen	33
4 Wenn Subsidiarität versagt	36
<b>III. Für eine neue Familienpolitik</b>	<b>41</b>
1 Wandel der Gesellschaft	41
1.1 Migration und Heterogenität	42
1.2 Heterogenität und Teilhabe	46
1.3 Migration und Alterung	49
2 Wandel von Stadt und ländlichem Raum	51
2.1 Stadtgesellschaft: Zuwanderung, Abwanderung und Selektionstendenzen	51
2.2 Veränderungen der ländlichen Räume	52
2.3 Die doppelte Polarisierung der Städte	53
3 Ökonomie und Familie	54
4 Geburtenentwicklung, Rush Hour des Lebens und Lebensperspektiven	61
<b>IV. Kindeswohl und Wohl der Älteren</b>	<b>66</b>
1 Subsidiarität und globale Welt	66
2 Neue Formen der Fürsorge	69
3 Das Kindeswohl als Maßstab kommunaler Familienpolitik	71
4 Das Wohl der Älteren	73
4.1 Der Auftrag einer neuen Familienpolitik	73
4.2 Die Zeit der Großeltern, Verwandten und Freunde	75
4.3 Ist Wirtschaftswachstum die Lösung?	78
4.4 Erneuerung der Gesellschaft durch die kleinen Lebenskreise	82
<b>V. Feststellungen und Empfehlungen</b>	<b>85</b>

<b>Gastbeiträge</b>	<b>94</b>
Tine Stein: Subsidiarität – eine Idee mit Geschichte	96
Bert Rürup/Anja Ranscht: Familienpolitik und soziale Sicherung	106
Barbara Riedmüller: Ein neues Geschlechterverhältnis? Familienpolitik muss sich veränderten Realitäten anpassen	120
Claus Offe: Familienleistung jenseits der Marktarbeit – das bedingungslose Grundeinkommen	129
Hartmut Häussermann: Die soziale Dimension unserer Städte – von der »Integrationsmaschine« zu neuen Ungleichheiten	147
Klaus Peter Strohmeier: Die Stadt im Wandel – Wiedergewinnung von Solidarpotential	156
Volker Hassemer: Für eine familienorientierte Stadtpolitik	173
Heinz Buschkowsky im Interview mit Elisabeth Niejahr: Intervention für Familie	182
Herzenswärme für starke Familien. Beispiele subsidiärer Unterstützungsformen aus einer Recherche der Prognos AG im Auftrag der Robert Bosch Stiftung	199
<b>Autorenverzeichnis</b>	<b>231</b>

# Vorwort

»Wir erleben eine ständige Veränderung unserer Lebensverhältnisse und Zukunftsperspektiven, für deren Bewältigung geeignete und erprobte Strukturen noch nicht zur Verfügung stehen. Das führt zu einer wachsenden Verunsicherung, die durch die Wirtschaftskrise weiter verstärkt wird«, konstatieren die Mitglieder der Kommission »Familie und demographischer Wandel« im vorliegenden zweiten Bericht und sind überzeugt, dass vor allem die Familien von diesen Entwicklungen betroffen sind. »Wenn in Familien wesentlich über Lebensqualität und Zukunft entschieden wird«, tragen sie nach Überzeugung der Kommission eine Verantwortung, deren Lasten der Staat zwar erleichtern, aber nicht abnehmen kann.

Gefordert seien letztlich die kleinen Lebenskreise. Die Experten dringen deshalb auf eine Vielfalt von Ideen, damit in einer solchen Situation des Wandels alle Innovationspotentiale genutzt werden.

Entwicklungen in der Erwerbstätigkeit, neue Lebensformen und der demographische Wandel verändern Familien und schaffen vielfältige Anforderungen, die sich in der Wirtschaftskrise verschärfen. Das heißt, die Familie muss sich neu erfinden, so der Befund der Kommissionsmitglieder. Dabei können die staatlichen Sicherungssysteme Basis und Rahmen bilden. Für die passgenaue individuelle Unterstützung bedarf es aber zivilgesellschaftlichen Engagements, personaler Solidarität und gelebter Subsidiarität. Es sind vor allem zwei Ziele, denen eine Familienpolitik neuen Zuschnitts folgen sollte: dem Kindeswohl und der Teilhabe der Älteren am Leben von Familien und familienähnlichen Gemeinschaften. Die notwendige Unterstützung ist umso wirkungsvoller, je näher sie den Familien und den kleinen Lebenskreisen kommt. Deshalb:

- :: muss das unmittelbare Umfeld gestärkt werden;
- :: sollte sich Familienpolitik zuallererst auf der kommunalen Ebene entfalten;

- :: muss das zivilgesellschaftliche Engagement für Familien auf proaktive staatliche Anreize treffen;
- :: sollten neue Lebensgemeinschaften – gerade auch unter Älteren und im Mehrgenerationenverbund – rechtlich abgesichert werden;
- :: sollte die Leistung für und in den kleinen Lebenskreisen durch steuerliche Erleichterung oder auch ein Grundeinkommen honoriert werden;
- :: sollte sich Stadtentwicklung an familienpolitischen Belangen orientieren;
- :: sollte der vergleichende Austausch und das Lernen von anderen gesucht und erleichtert werden.

Kurt Biedenkopf, Hans Bertram und Elisabeth Niejahr haben in ihren Analysen auf die Anhörung vieler Experten gebaut. Diese gaben Auskunft zur Wechselbeziehung von staatlichen Sicherungssystemen, Gestaltung von Transfereinkommen und Subsidiarität, erbrachten viele Erkenntnisse zu zentralen Instrumenten kommunaler Familienpolitik, wie der Stadtplanung und dem Wohnungsbau, zu neuen Entwicklungen der gesellschaftlichen Teilhabe, der personalen Solidarität und der nachbarschaftlichen Hilfen.

Die Prognos AG hat in unserem Auftrag recherchiert, welche Initiativen, Wohnmodelle, Patenschaften und Betreuungsangebote die gesuchte Herzenswärme und praktische Hilfe für Familien und kleine Lebensräume bereitstellen. Der vorliegende zweite Bericht der Kommission baut auf den Bericht »Starke Familie« auf, den die Robert Bosch Stiftung 2005 präsentierte.

Kurt Biedenkopf, der bereits Anfang der 1980er Jahre auf die Herausforderung des demographischen Wandels aufmerksam gemacht hatte, führte den Vorsitz damals wie heute. Seinerzeit hatte er neben Hans Bertram und Elisabeth Niejahr auch Margot Käßmann, Paul Kirchhof, Hans-Werner Sinn und Franz Willekens an seine Seite gerufen.

Ihr Bericht »Starke Familie« kulminierte in einer Reihe von Erkenntnissen und Empfehlungen, die in die öffentliche Diskussion Eingang und in der Folge zum Teil in der Politik Niederschlag fanden, so etwa die Forderung nach einkommensabhängigem Elterngeld und Steuervergünstigungen für haushaltsnahe Dienstleistungen.

Heute danken wir den Kommissionsmitgliedern Hans Bertram, führender Familienexperte und gefragter familienpolitischer Berater, der ZEIT-Journalistin Elisabeth Niejahr, die das Demographiethema seit Jahren viel beachtet in Theorie und Praxis analysiert und die Entwicklungen eindringlich beschreibt, sowie Kurt Biedenkopf, leidenschaftlicher Verfechter der Subsidiarität, für den zweiten Kommissionsbericht. Ebenso danken wir den Gastautoren und der Prognos AG für ihre wertvollen Beiträge, verbunden mit der Hoffnung, dass die kleinen Lebenskreise in Gesellschaft und Politik die ihnen gebührende erhöhte Aufmerksamkeit finden.

Dr. Ingrid Hamm

# I. Die Bedeutung der kleinen Lebenskreise

## 1 Neue Wirklichkeiten

### 1.1 Subsidiarität als Gesellschaftsprinzip

Das Subsidiaritätsprinzip ist eine machtvolle Idee mit weitreichenden praktischen Folgen. Sie kann Auswirkungen haben auf den Wohnungsbau oder die Verkehrspolitik einer Kommune – und auf die Frage, wer kleinen Kindern das Schwimmen beibringt, alten Menschen mit Sehschwäche aus der Zeitung vorliest oder verhaltensauffälligen Jugendlichen bei der Vorbereitung auf den Hauptschulabschluss hilft. Richtig verstanden ist das Subsidiaritätsprinzip Leitidee für eine Familienpolitik, die Menschen ermutigt, Bindungen einzugehen und Verantwortung füreinander zu übernehmen – gleichgültig, ob es dabei nur um ein Engagement für ein paar Nachmittage oder um Versprechen für ein gemeinsames Leben geht, und unabhängig davon, ob diese Bindungen mit Ehe und Verwandtschaft einhergehen oder nicht. Verschreibt sich eine Gesellschaft dieser Idee, ermöglicht sie Gemeinschaft statt Einsamkeit, Autonomie statt Bevormundung, Vielfalt statt Standardisierung. Staat und Politik geben dabei keine Lebensformen vor, sondern sie ermutigen und verstärken das, was Familien, Nachbarschaften, Kommunen, Vereine und Stiftungen ohnehin tun.

Ein Blick auf eine Großstadt wie Berlin zeigt, wie sehr die Realität sich von den Leitbildern der klassischen Familienpolitik unterscheidet. Berlin hat mehr Ein-Personen-Haushalte, mehr Alleinerziehende, mehr Kinder in Hartz-IV-Familien als fast jede andere Stadt in Deutschland – und damit auch mehr Einsamkeit, mehr Verwahrlosung, mehr Not. Aber gerade hier, das zeigen drei Beispiele, entstehen auch neue, gemeinschaftliche Lebensformen für Familien, und das nicht nur in (post-)studentischen Milieus.

Da wäre etwa Henriette, 35-jährige Juristin und alleinerziehende Mutter des fünfjähri-

gen Jonas. Sie lebt gemeinsam mit ihrem Sohn und zwei weiteren Familien in zwei übereinanderliegenden Wohnungen in Berlin-Neukölln. Insgesamt wohnen dort fünf Erwachsene, die sich mit der Betreuung von fünf Kindern abwechseln. Zwei werden morgens in den Kindergarten gebracht, zwei gehen zur Schule, eins ist noch nicht mal ein Jahr alt und bleibt momentan bei der Mutter zu Hause. Wenn einer der Erwachsenen spontan eine Dienstreise oder einen Kinobesuch plant, ist das nie ein organisatorisches Problem. Dafür erfordert das Wohnmodell viel Toleranz: Man muss die Unordnung fremder Kinder aushalten, nicht nur die der eigenen. Man muss damit leben, dass ein fremdes Kind unbedingt die Toilette benutzen will, während man unter der Dusche steht. Das, sagt Henriette, sei der Preis für viele Freiheiten, viel Familie – für wenig Geld.

Dorothea, Volkswirtin und Mutter der sechsjährigen Luise, ist verheiratet und zehn Jahre älter als Henriette. Auch sie wohnt unter einem Dach mit Freunden, allerdings in einer Villa in Berlin mit großem Garten und viel Platz. Es gibt drei Klingelschilder, drei Küchen, drei Briefkästen, nur der Raum mit den drei Waschmaschinen und der Fitnesskeller mit Sauna und großem Flachbildschirm wird geteilt. Dorotheas Familie und ihre Freunde haben genug Geld für diverse Babysitter und Kinderfrauen, trotzdem helfen sie sich bei der Betreuung gegenseitig aus. Alle im Haus haben lange Arbeitstage mit Verpflichtungen am Wochenende und Abendterminen. Da hilft es, wenn der Sohn oder die Tochter von einer Freundin zum Schwimmkurs oder ins Bett gebracht werden kann.

Karen, Mutter einer dreijährigen Tochter, ist Managerin bei einer Kulturstiftung im Berliner Umland. Mann und Kind sind in Dresden, wo er einen Waldorf-Kindergarten leitet. Die Mutter pendelt zwei- oder dreimal pro Woche. Möglich ist das, weil die

kleine Familie in ihrer großzügigen Altbauwohnung gemeinsam mit zwei befreundeten Frauen lebt. Sie holen das kleine Mädchen manchmal von der Kita ab und kümmern sich, wenn der Vater abends arbeiten muss. Alle gemeinsam sind keine klassische Familie, aber mehr als eine Wohngemeinschaft – es ist beispielsweise selbstverständlich, dass man am Heiligabend gemeinsam vor dem Tannenbaum sitzt.

Henriette, Dorothea und Karen sind so unterschiedlich wie das edle Potsdam und das arme Berlin-Neukölln, aber alle drei leben in mehr oder weniger engen Wahlfamilien. Und alle haben die gleichen Gründe dafür: Berufstätigkeit plus Kind, berufstätige Partner und anspruchsvolle Arbeitgeber – sowie die Einsicht, dass befreundete Erwachsene (und deren Kinder) dem Nachwuchs mehr geben können als professionelle (und teure) Babysitter. Keine der drei Frauen hat selbst den Eindruck, ein besonders exotisches Lebensmodell gewählt zu haben. Sie leben schließlich auch in einer Mischung aus Großfamilie und intensiver Nachbarschaft, die für viele Generationen selbstverständlich war und nun angesichts steigender Erwerbstätigkeit der Eltern und beruflicher Mobilität neu zu entdecken ist.

Henriette, Dorothea und Karen stehen für eine ständig zunehmende Zahl unterschiedlichster Formen des Zusammenwirkens von Eltern und Großeltern, Freunden und Nachbarn, ehrenamtlich Mitwirkenden, nachbarschaftlichen Netzwerken und den unterschiedlichsten Kombinationen familiärer, freiwilliger und professioneller Zusammenarbeit. Sie dienen dem Wohl der Kinder, ihrer Eltern, der Großeltern oder engagierter älterer Menschen und den Alten und Pflegebedürftigen. Sie schaffen Möglichkeiten sinnstiftender Tätigkeit, Mitwirkung und Mitverantwortung für Nachbarn und Frauen und Männer, die selbst keine Familie haben. Und sie schaffen Angebote personaler Solidarität für all jene, die im fortgeschrittenen

Alter Geborgenheit und Unterstützung in der Familie oder familienähnlichen Lebenskreisen suchen.

Die Vielfalt und der Ideenreichtum dieser kleinen Lebenskreise werden durch die Recherche der Prognos AG dokumentiert, die diesem Bericht beigelegt ist. Sie reichen von der einfachen Kinderbetreuung über Elternnetzwerke, Großelterndienste und praktische Hilfe für Familien bis zur Organisation von Nachbarschaftshilfen und hausnahen Dienstleistungen. Sie finden Ausdruck in einer wachsenden Anzahl von Mehrgenerationenhäusern. Sie entwickeln Systeme für den Tausch von Dienstleistungen, mit oder ohne Einbeziehung von Leistungen, die im Arbeitsmarkt für Dienstleistungen nachgefragt werden.

Strukturen zur Förderung aktiver Nachbarschaften, Transport- und Mobilitätsdienste sind ebenso anzutreffen wie Seniorengenosenschaften, Elternbildung oder die Einrichtung von Kommunikationsräumen. Vielfältige Formen von Patenschaften für Kinder und Jugendliche mit und ohne Migrationshintergrund und für Familien werden begründet. Junge Mentoren engagieren sich für Kinder im Grundschulalter. Ehrenamtliche Familienpaten bieten ergänzende Unterstützungsleistungen für Familien an. In Brandenburg entstehen »Netzwerke gesunder Kinder«, die zur Förderung der gesundheitlichen und sozialen Entwicklung von Kindern in den ersten Lebensjahren beitragen. Nicht zu vergessen die zahlreichen Eigeninitiativen von Eltern und anderen Interessenten, wenn es um verbesserte Freizeit- und Sportangebote für Kinder geht.

Von besonderer Bedeutung sind schließlich die Hilfen, die von Familien und kleinen Lebenskreisen für Pflegebedürftige außerhalb der Heimversorgung erbracht werden. Derartige Initiativen gehören zu den wichtigsten Gestaltungsfragen im Zusammenhang mit der Unterstützung der Familie

durch kleine Lebenskreise und bürgerliches Engagement. Auch hier haben sich in den vergangenen Jahren verschiedene innovative und zum Teil wechselseitige Unterstützungsformen entwickelt. Zu ihnen zählen sogenannte Pflegebegleiter, die pflegende Angehörige unterstützen, oder die Wohngruppen in geteilter Verantwortung, wie sie im gleichnamigen Freiburger Memorandum entwickelt wurden. Dieses dient als Grundlage für Netzwerke, die mehrere Wohngruppen verbinden (Freiburger Memorandum 2006).

### 1.2 Die Besonderheiten der kleinen Lebenskreise

Zweierlei haben diese kleinen Lebenskreise ungeachtet ihrer Vielfalt gemeinsam:

1. Sie sprengen den Rahmen, in dem die Familie, bestehend aus Eltern oder einem Elternteil und Kindern als Kernfamilie, angesiedelt ist. Die Kernfamilie ist in erster Linie Gegenstand der Familienpolitik und ihrer Anliegen: Chancengleichheit beider Eltern, Vereinbarkeit von Beruf und Familie, familiengerechte Angebote auf dem Arbeitsmarkt, finanzielle Förderung der Familie und Berücksichtigung ihrer besonderen Leistungen im Steuer- und Sozialrecht, angemessener Ausgleich der Familienlasten, eine angemessene Infrastruktur zur Kinderbetreuung, Sozialisierung und Ausbildung sowie unterschiedlichste Angebote der professionellen Beratung und Begleitung der Familie, um nur einige Beispiele zu nennen. Sie alle sind auf die Kernfamilie ausgerichtet.

Zwar haben sich in jüngerer Vergangenheit auch in diesem Rahmen Erweiterungen auf analoge Sachverhalte vollzogen, wie die Lebens- oder die eingetragenen Partnerschaften. Sie beziehen sich auf die Kernfamilie jedoch vor allem mit dem Ziel, die für diese geltenden besonderen rechtlichen Normen analog auf vergleichbare Lebenssachverhalte zu erstrecken. Eine prinzi-

pielle Neuorientierung der Familienpolitik ist damit noch nicht verbunden.

Die Sachverhalte, um die es hier geht, reichen regelmäßig über die Kernfamilie hinaus. Sie beziehen, in welcher Form auch immer, Großeltern, Verwandte, nahestehende Dritte, Nachbarn oder Freunde und sonstige Beteiligte, die sich mit ihrem Engagement nachhaltig einbringen, in einen sozialen Verband mit ein, der auf längere Zeit angelegt ist. Sie mutieren damit zu Gebilden, die wir als kleine Lebenskreise bezeichnen. Diese bilden sich um Familien oder familienähnliche Strukturen und übernehmen Verantwortung für Aufgaben, die dem Wohl der Kinder, der Eltern, der Großeltern und Menschen dienen, die sich den Lebenskreisen zugehörig fühlen oder auf ihre Hilfe angewiesen sind.

2. Ehe und Familie als Kernfamilie stehen unter dem besonderen Schutz des Staates (Art. 6 GG). Im Rahmen dieses Schutzes sind sie grundsätzlich frei, ihre Angelegenheiten nach eigenem Ermessen zu gestalten. Art und Umfang dieses Schutzes näher zu bestimmen, ist Aufgabe des Gesetzgebers und der Gerichte. In der Praxis geht es dabei vor allem um Fragen, die sich aus der Förderung durch den Staat ergeben, um die Ausbildung und Bildung der Kinder und um die Grenzen, die den staatlichen und gesellschaftlichen Einwirkungen auf und Eingriffen in den autonomen Bereich der Familie gesetzt sind.

Mit dieser Untersuchung wollen wir auch zur Beantwortung der Frage beitragen, ob und in welchem Umfang der staatliche Schutz der Familie nach Art. 6 GG auch die kleinen Lebenskreise erfasst, die sich um Familien bilden, welche tatsächliche und rechtliche Stellung ihnen in der Zivilgesellschaft und im staatlichen Raum zukommt, wie ihre primäre Verbundenheit zur Kommune generell zu bewerten ist.

Als kleinster »Sozialverband« verdanken sie ihre Freiheit dem Grundsatz der Subsidiarität, fühlen sich personaler Solidarität verpflichtet, bauen auf Netzwerken auf und sind mit der kommunalen Ebene verbunden, an deren verfassungsrechtlich geschützter Selbständigkeit sie teilhaben. Alle vier Kriterien – Subsidiarität, personale Solidarität, Netzwerke und kommunale Ebene – definieren nicht nur den Gestaltungs- und Wirkungsrahmen der kleinen Lebenskreise und der in ihnen wirkenden Familien. Sie schützen sie zugleich vor den Ansprüchen zentraler sozialpolitischer Strukturen, ihre Zuständigkeiten auch auf die Lebensbereiche auszudehnen, die nach dem Prinzip der Subsidiarität und der Gemeindeautonomie den kleinen Lebenskreisen vorbehalten sein sollten.

Es ist wohl kein Zufall, dass sich diese Entwicklungen in einer Zeit vollziehen, in der die Auswirkungen des demographischen Wandels der Bevölkerung zunehmend bewusst werden. Die sozialstaatlichen Einrichtungen stoßen an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit. Maßnahmen staatlicher Sozialpolitik können ihrer notwendigen Standardisierung wegen der Vielfalt der Lebenssachverhalte immer weniger gerecht werden. Zudem wächst die Einsicht, dass staatliche Institutionen nur im begrenzten Umfang in der Lage sind, den Wünschen und Erwartungen der Menschen nach Gemeinsamkeit, familiärer Geborgenheit und Freiheit vor Bevormundung zu entsprechen. Zwar wünscht sich die Mehrheit der Bevölkerung in Deutschland den umfassenden Sozialstaat. Aber zugleich wächst ihr Widerstand gegen die bürokratischen Erscheinungsformen, in denen er handelt und schon aus Gründen der Gleichbehandlung genormter Sachverhalte auch nur handeln kann.

Eine wohlhabende Gesellschaft zeichnet sich in der Regel durch eine hochentwickelte Vielfalt der Lebensverhältnisse, der

Bedürfnisse und Ziele ihrer Bürger und eine hohe Pluralität der Lebensentwürfe aus. Mit der Vielfalt der Lebenssachverhalte vermehrt sich auch die Vielfalt sozialer Bedürfnisse, die nach Befriedigung verlangen, denen die staatlichen Sozialsysteme jedoch ohne Verletzung ihrer Bindung an Recht und Gesetz nicht adäquat entsprechen können. Der Sozialstaat und seine Institutionen können als Folge der notwendigen Standardisierung ihrer Leistungen derartige Bedürfnisse nur unter Verweigerung ihrer Individualisierung wirklich erfüllen. Ein eindrucksvolles Beispiel liefert die Grundsicherung für Arbeitsuchende (Hartz IV), die einheitliche, für ganz Deutschland gültige Förderleistungen auf höchst unterschiedliche Lebenslagen und Bedürftigkeiten anwendet und damit eine Welle von Gerichtsverfahren auslöst, mit denen die Betroffenen sachgerechtere Entscheidungen anstreben.

Schon deshalb kann eine wohlhabende Gesellschaft die Ausgestaltung ihrer individuellen und gesellschaftlichen Vielfalt, soweit es um ihre sozial- und familienpolitischen Aufgaben geht, nicht allein zentralistischen Strukturen und einer zentralen Gesetzgebung und Verwaltung anvertrauen. Ihre Zentralregierung muss sich vielmehr auf die Regelung derjenigen Sachverhalte beschränken, die ohne Beschädigung der gelebten Vielfalt einheitlich geregelt werden können. Eine Grundsicherung im Alter und der Gedanke eines Grundeinkommens für jedermann gehören in diesen Zusammenhang.

Je vielfältiger sich die Lebensführung der Bürger auf einer derartigen Grundlagensicherheit gestaltet, umso wichtiger ist es für die gedeihliche Entwicklung des Gemeinwesens, notwendige Regelungen dort anzusiedeln, wo sie den geregelten Sachverhalten am nächsten sind: in unserem Zusammenhang also auf der kommunalen Ebene.

Dies gilt insbesondere dann, wenn es sich um Entwicklungen handelt, die neu sind oder sich schnell verändern. Für ihre rechtliche und politische Ordnung gibt es noch keine oder nur sehr geringe Erfahrungen, auf die sich nachhaltige Ordnungsbemühungen stützen können. Nimmt man die Kriegs- und unmittelbare Nachkriegszeit aus, dann lässt sich kaum eine Periode in der jüngeren europäischen Geschichte ausmachen, in der sich Veränderungen individueller und gesellschaftlicher Wertvorstellungen, Gewohnheiten und Verhaltensmuster schneller vollzogen haben als seit der Mitte der 1970er Jahre, also praktisch innerhalb einer Generation. In dieser Zeit vollziehen sich Umbrüche, die insgesamt gesehen revolutionäre Ausmaße erreichen, deren Ende nicht abzusehen ist und die durch die gegenwärtige globale Finanz- und Wirtschaftskrise weiter verstärkt werden.

Zwar erhöht sich der Lebensstandard der Bevölkerung in bisher unbekanntem Umfang. Die staatlichen Sozialsysteme garantieren umfassende soziale Sicherheit. Aber auch die Risiken nehmen zu. Die Arbeitsmärkte verändern sich tiefgreifend. Die Angebote auf den Märkten für Güter und Dienstleistungen vermehren sich exponentiell und mit ihnen der Umfang der angebotenen Optionen. Ihre Begrenzungen durch die drohende Ausbeutung der Erde werden sichtbar und zunehmend wirksam. Die noch immer fortdauernde Revolution der Kommunikationstechnologie führt zu neuen Formen der Information und Wissensvermittlung und einer praktischen Entgrenzung ihrer Verfügbarkeiten. Unsere Bevölkerung altert und verändert ihre demographische Struktur, nicht zuletzt als Folge einer lange als Wirklichkeit verdrängten Einwanderung. Die Globalisierung stellt unsere westliche Sicht der Dinge in Frage und führt zu bisher nicht akzeptierten Begrenzungen unserer »berechtigten« Ansprüche. Nicht zuletzt verändern sich damit auch die konkreten Wahrnehmungen

und Ausprägungen unserer allgemeinen Wertvorstellungen.

Wir erleben eine ständige Veränderung unserer Lebensverhältnisse und Zukunftsperspektiven, für deren Bewältigung geeignete und erprobte Strukturen noch nicht zur Verfügung stehen. Das führt zu wachsender Verunsicherung, die durch die Wirtschaftskrise weiter verstärkt wird. Betroffen sind vor allem die Familien. In ihnen wird wesentlich über unser aller Lebensqualität und Zukunft entschieden. Sie tragen damit eine Verantwortung, deren Last ihnen der Staat und die Zivilgesellschaft zwar erleichtern, aber nicht abnehmen können. Entsprochen wird der Verantwortung letztlich in der Freiheit der kleinen Lebenskreise.

Was bedeutet das für die staatlichen Institutionen, für Bund und Länder, für unser Gemeinwesen und die Zivilgesellschaft? Sie können den Veränderungen nur dann intelligent entsprechen, wenn sie bereit sind, ihre Wirklichkeit zu akzeptieren, ihre Bedeutung zu erkennen, zu ihren Folgen die richtigen Fragen zu stellen, nach Antworten zu suchen und sie auch zu erproben, ohne sich von bestehenden Denk- und Strukturbesitzständen daran hindern zu lassen. Unter solchen Bedingungen sind zentrale Entscheidungen nur in sehr begrenztem Umfang geeignet, nachhaltig gültige Antworten zu geben. Fehlende Erfahrungen mit neuen Wirklichkeiten verlangen nach vorläufigen Antworten. Antworten, die sich im Laufe ihrer Erprobung korrigieren lassen, ohne die Instabilität des Ganzen zu riskieren. Endgültige Antworten haben die Tendenz, auf ihrer Gültigkeit zu bestehen, auch wenn sie sich als falsch erweisen. Zentrale Antworten, die fast immer durch Gesetze gegeben werden, sind ihrem Anspruch nach endgültige Antworten. Sie verhindern die Erprobung von Alternativen. Sie lassen sich deshalb auch nur schwer und in der Regel erst dann korrigieren, wenn die Beweise gegen ihre Tauglichkeit erdrückend gewor-

den sind. Bis dahin sind die Kosten einer Korrektur mit dem Quadrat der verlorenen Zeit gestiegen.

Es ist deshalb, jedenfalls im Bereich der Familienpolitik und der mit ihr verbundenen sozialpolitischen Strukturen, sinnvoll, bei der Suche nach neuen Antworten auf neue Fragen, die uns die veränderte Wirklichkeit stellt, dem Grundsatz der Subsidiarität zu folgen. Das heißt: Die Erprobung neuer Wege so weit wie möglich auf die kommunale Ebene zu verlagern. Hier wiederum sind es die Familien und die kleinen Lebenskreise selbst, bei denen in erster Linie die Folgen der Veränderungen wahrgenommen werden.

Sie sind es deshalb auch, die gemeinsam mit nachbarschaftlichem Engagement, bürgerlichen Initiativen und Einrichtungen der Zivilgesellschaft nach Antworten suchen werden. Die Vielfalt der Versuche und ihre Erprobung, die sich auf diese Weise entwickelt, bieten die beste Gewähr dafür, dass die Innovationspotentiale der Gesellschaft voll erfasst und ausgeschöpft werden, ehe die vorhandenen organisierten Besitzstände gegen unbequeme Alternativen mobilmachen. Sie könnten vom Bundesgesetzgeber eine einheitliche Antwort verlangen, die ihren organisierten Interessen entspricht und dem bunten Treiben vor Ort ein Ende bereitet.

So zeigt sich, dass Gesichtspunkte einer intelligenten Organisation innovativer Suchprozesse durchaus kompatibel sind mit dem Grundsatz der Subsidiarität als Ausdruck einer freiheitlichen Ordnung. Mehr noch: Die Rationalität des Subsidiaritätsprinzips als Verfassung der Freiheit legt es nahe, dass gesellschaftliche Prozesse, die sich nach seinen Grundsätzen organisieren, in der Regel solchen überlegen sind, die sie vernachlässigen oder ihnen widersprechen. Denn Prozesse, die Innovationen hervorbringen, beruhen in der gleichen Weise auf

der Überlegenheit freier Entfaltung wie das Freiheit schützende Prinzip der Subsidiarität.

## **2 Grundsätze der Subsidiarität**

Dass sich der Grundsatz der Subsidiarität heute im Zusammenhang mit der Familienpolitik und den kleinen Lebenskreisen in Erinnerung bringt, geschieht nicht von ungefähr. Denn zu keiner Zeit waren Familien und kleine Lebenskreise auf den Schutz der Subsidiarität mehr angewiesen als in unserer Gegenwart.

### **2.1 Subsidiarität als Verfassung verantworteter Freiheit**

Zusammengefasst beinhaltet das Subsidiaritätsprinzip zweierlei: zum einen ein Freiheitsversprechen, das die Freiheit zur Erledigung der eigenen Angelegenheiten sichert und zugleich mit der Pflicht zur Verantwortung verbindet, die mit Freiheit untrennbar verknüpft ist. Die Bürger eines demokratischen Gemeinwesens sind frei, ihre Angelegenheiten in eigener Verantwortung und möglichst ohne staatliche Bevormundung zu erledigen. Das gilt für ihre private Lebensführung und ihre familiären Beziehungen: als Paar, als Eltern gegenüber ihren Kindern und als Kinder gegenüber ihren Eltern. Es gilt für die Gemeinschaft mit ihren Nächsten und für ihre kleinen Lebenskreise ebenso wie für die Regelung ihrer rechtlichen Angelegenheiten unter ihren Nächstbeteiligten im Rahmen des Privatrechts. Der Inhalt ihrer Verantwortung leitet sich nicht zuletzt aus dem Gebot der personalen Solidarität füreinander ab. Subsidiarität und Solidarität in den kleinen Lebenskreisen sind zwei Seiten der Münze Bürgerfreiheit.

Zum anderen handelt es sich beim Subsidiaritätsprinzip um einen Verfassungsgrundsatz. Er sichert dem Einzelnen, den Familien und kleinen Lebenskreisen die Freiheit vor Eingriffen des Staates und seiner Institutionen in die Erledigung der Angelegenheiten, die ihnen nach dem Grundsatz der Subsidiarität

diarität zur eigenen Erledigung vorbehalten sind. Insoweit regelt das Prinzip Fragen der Zuständigkeit. Zuständigkeitsfragen wiederum sind Machtfragen. In diesem Sinne ist die Durchsetzung des Prinzips der Subsidiarität im Verhältnis von Familie und kleinen Lebenskreisen gegenüber dem Staat und seinen Institutionen eine Machtfrage. Dies gilt für die Sozialpolitik im Allgemeinen und für die Familienpolitik im Besonderen. Auch insofern ist die Feststellung zutreffend, dass Sozialpolitik und Familienpolitik eng miteinander verwoben – man könnte auch sagen: vernetzt sind.

Subsidiarität bezieht sich aber nicht nur auf die Familie und die private Lebensführung. Sie gilt auch für die Beziehungen zwischen Nachbarschaft, Freiwilligenorganisationen und Kommunen. Auch hier können, wie unsere Beispiele zeigen, viele Dinge des alltäglichen Lebens in der Nachbarschaft und der Kommune nur dann sinnvoll geregelt werden, wenn die Beteiligten zusammen mit den Betroffenen diese Angelegenheiten nicht nur zu den ihren machen, sondern auch für sich selbst organisieren.

Schließlich ordnet der Grundsatz der Subsidiarität im modernen Verfassungsrecht die Zuständigkeiten unterschiedlicher staatlicher Ebenen im Verhältnis zueinander und formuliert die Freiheit der Bürger, ihre jeweiligen Zwecke im Rahmen der Gesetze mit Hilfe von Vereinen oder Organisationen zu verfolgen. Der Schutz der Gemeindeautonomie, die Grundlagen des föderalen Systems der Bundesrepublik oder das Verhältnis der Mitgliedstaaten zur Europäischen Union im Entwurf der europäischen Verfassung gehören ebenso dazu wie der Schutz der Vereinigungsfreiheit nach Art. 8 der Verfassung. Unter ihnen sind der Schutz der Gemeindeautonomie durch Art. 28 Abs. 2 GG und die Vereinigungsfreiheit für unseren Gegenstand besonders bedeutsam.

Alexis de Tocqueville sieht in der wechselseitigen Unterstützung und Zusammenarbeit in Familie, Nachbarschaft und Gemeinde eine zentrale Voraussetzung für jede demokratische Gesellschaft. Seiner Auffassung nach zeichnen sich demokratische Gesellschaften gerade dadurch aus, dass die Bürger allein oder mit Unterstützung durch ihre Familienmitglieder, Nachbarn und Gemeindemitglieder ihre eigenen Angelegenheiten und die Angelegenheiten der Nachbarschaft und Gemeinde in eigener Verantwortung regeln. So verstanden setzt Subsidiarität voraus, dass die Bürger einer Gesellschaft auch bereit sind, Verantwortung zu übernehmen und sich für ihre Familie und ihre Kinder, ihre Eltern wie auch die Nachbarn und die Gemeinde zu engagieren.

Andererseits legitimieren sich im Konzept der Subsidiarität staatliche Interessen und Regulierungen, die in das private Leben der Bürger, der kleinen Lebenskreise und der Gemeinden eingreifen. Dies geschieht immer dann, wenn bestimmte Aufgaben, Chancen und Risiken der Lebensführung des Einzelnen, der Familie und der Gemeinde deren Fähigkeiten zur eigenverantwortlichen Erledigung übersteigen und es deshalb der gemeinsamen Anstrengung aller Mitglieder der Gesamtgesellschaft bedarf, diese Risiken zu bewältigen.

Die Notwendigkeit derartiger Solidarhandlungen der ganzen Gesellschaft und des Staates wird in Krisenzeiten besonders deutlich. Das gilt nicht nur für die aktuelle Finanzkrise, in der der Staat in viele Lebensbereiche eingreift, um Risiken abzuwehren, die von den kleineren Einheiten nicht bewältigt werden können. Sie galt auch nach dem Zweiten Weltkrieg, als etwa ein Lastenausgleichsgesetz verabschiedet wurde, um es den Flüchtlingen aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten zu ermöglichen, ein neues Leben aufzubauen. Auch bei den Aufwendungen als Folge der deutschen

Wiedervereinigung handelt es sich um notwendige subsidiäre gesamtstaatliche Leistungen. Ohne sie hätte die Wiedervereinigung nicht gelingen und ohne die Solidarität der Gesamtgesellschaft hätte sie nicht erbracht werden können.

Dass Alexis de Tocqueville in seinen Überlegungen zur Demokratie das Element der bürgerchaftlichen Gestaltung der Gesellschaft und die Bedeutung von Nachbarschaften und Gemeinde so stark betonte, entsprach seiner Erfahrung eines Wohlfahrtsstaates mit obrigkeitsstaatlicher Prägung im Frankreich des ersten Drittels des 19. Jahrhunderts. Auch Preußen war seit den Zeiten Friedrichs des Großen ein differenzierter, obrigkeitsstaatlich organisierter Wohlfahrtsstaat, der unter Bismarck zudem den Anspruch entwickelte, aus obrigkeitsstaatlicher Perspektive die Lebensverhältnisse möglichst aller Menschen in Deutschland nach einheitlichen Maßstäben zu regulieren. Die heutigen sozialen Sicherungssysteme, wie Renten, Pensionen oder Arbeitslosenversicherung, entstammen dieser Vorstellung ebenso wie eine möglichst einheitliche Krankenversicherung. Allen diesen Regelungen liegt der Gedanke zugrunde, vor allem der Staat in Gestalt des Zentralstaates sei in der Lage, gesamtgesellschaftliche Risiken abzusichern und damit auch die individuellen Lebensrisiken in angemessener Weise abzuwenden.

Soweit der Grundsatz der Subsidiarität beansprucht, den Bereich des Einzelnen, der Familien und der kleinen Lebenskreise zu ordnen, ist er wesentlich von der katholischen Soziallehre geprägt. Noch nicht als Begriff, aber von der Sache her wird das Verhältnis von Verantwortung des Staates für soziale Fragen und der Eigenverantwortung der Einzelnen in dem päpstlichen Rundschreiben »Rerum Novarum« von 1891 behandelt. Dass dabei die Familien gestärkt werden müssen, ist aus Sichtweise Papst Leos XIII. von zentraler Bedeutung. Denn

der eigenverantwortlichen Lebensgestaltung in den Familien gebühre gewissermaßen ein Kompetenzvorrang. Sie sind älter als der Staat und die bürgerliche Gesellschaft. Die Familien, nicht der Staat seien verantwortlich dafür, Kinder aufzuziehen und auszubilden, damit sie in den Wechselfällen des Lebens bestehen können.

Das Rundschreiben Papst Pius' XI. »Quadregesimo Anno« von 1931 benennt 40 Jahre später das Subsidiaritätsprinzip ausdrücklich als oberstes Prinzip der Sozialphilosophie (Näheres im Gastbeitrag von Tine Stein). Danach müssen die sozialen Körperschaften höherer Ordnung den kleinen Gemeinschaften Unterstützung und Förderung (subsidium) zukommen lassen. Jedoch müsse allzeit unverrückbar an jenem höchst gewichtigen Grundsatz festgehalten werden, dass »dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaft zugewiesen werden darf«. Gegen die Gerechtigkeit verstoße, wer das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch nehme. Jedwede Gesellschaftstätigkeit »soll die Glieder des Sozialkörpers unterstützen, darf sie aber niemals zerschlagen oder aufsaugen«. Die Kritik an einem überbordenden Staatswesen ist bereits erkennbar.

Die Sozialzyklika »Centesimus Annus« Papst Johannes Pauls II. (1991) führt den Gedanken der Subsidiarität fort. Aber der Papst spricht auch von Funktionsstörungen und Mängeln im Wohlfahrtsstaat, die von einem unzutreffenden Verständnis der Aufgaben des Staates herrühren. Auch auf diesem Gebiet müsse das Subsidiaritätsprinzip gelten. Der Wohlfahrtsstaat, der direkt eingreift und die untergeordnete Gesellschaft ihrer Verantwortung beraubt, »löst den Verlust an menschlicher Energie und das Aufblähen der Staatsapparate aus, die mehr

von bürokratischer Logik als von dem Bemühen beherrscht werden, den Empfängern zu dienen«. Entsprechend werden die Rückgabe von Kompetenzen an untere soziale Einheiten und Hilfe zur Selbsthilfe empfohlen.

## 2.2 Gründungsentscheidungen der Bundesrepublik

Die politische Entscheidung über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips bei der Gestaltung der sozialen Ordnung fiel in der Bundesrepublik Mitte der 1950er Jahre. In den politischen Auseinandersetzungen, die der Entscheidung vorausgingen - und die sich vor allem innerhalb der Union vollzogen - standen sich zwei Konzepte gegenüber: eine von der CDU angestrebte »umfassende Sozialpolitik« und die Orientierung der Inhalte des sozialstaatlichen Auftrages am Grundsatz der Subsidiarität.

Bereits im Jahre 1949 formulierte die CDU ihre politischen Ordnungsvorstellungen in den Düsseldorfer Leitsätzen als Teil ihres ersten Wahlprogramms zur Bundestagswahl. Soweit es um die Gestaltung der sozialen Marktwirtschaft ging, entschied man sich nach heftigen Auseinandersetzungen mit den Anhängern eines durch Kartelle »geordneten Wettbewerbs« für eine Ordnung, die der Freiheit und persönlichen Verantwortung dient. Dem Wettbewerb sollte sie durch die Wertordnung der Verfassung Grenzen setzen und die Entstehung wirtschaftlicher Macht verhindern oder zum Wohle der Freiheit beschränken. Man war überzeugt, dass eine solche, der Freiheit und Verantwortung verpflichtete Wirtschaftsordnung zugleich am ehesten der demokratischen und wertgebundenen Verfassungsordnung entspreche.

Über die Gestaltung der sozialen Ordnung wurde ebenfalls intensiv gestritten. Auch hier trafen traditionelle, durch die Zeit der Industrialisierung im 19. Jahrhundert geprägte Vorstellungen vom vormundschaft-

lichen Verhältnis des obrigkeitlichen Staates und den ihm anvertrauten »kleinen Leuten« und ihren Familien auf den Versuch, eine Ordnung zu entwickeln, die die Freiheit und Selbstverantwortung des Einzelnen und der kleinen Lebenskreise mit der Gestaltung des sozialen Auftrags des Staates verbinden sollte.

Mit ihren sozialpolitischen Vorstellungen bekennt sich die CDU in den Düsseldorfer Leitsätzen von 1949 zu einer gesellschaftlichen Neubesinnung auf der Grundlage »sozialer Gerechtigkeit, gemeinschaftsverpflichteter Freiheit und echter Menschenwürde«. Konkret erstrebt sie »eine umfassende Sozialpolitik für alle wirtschaftlich und sozial abhängigen Volksschichten«. Sie soll »der inneren Befriedung unseres Volkes dienen, das Vertrauen der breiten Schichten in die neue demokratische Ordnung stärken und den Willen zur Mitarbeit am Wiederaufbau unseres Staats- und Volkslebens fördern«. Mit Nachdruck wird jedoch zugleich darauf hingewiesen, die Grundlage einer gesunden Ordnung sei eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik. »Die beste Sozialpolitik nützt nichts, wenn sich nicht Wirtschafts- und Sozialordnung wechselseitig ergänzen und fördern.«

Die Entscheidung seiner Partei für eine umfassende Sozialpolitik hinderte Konrad Adenauer jedoch nicht daran, vier Wissenschaftler - Hans Aichinger, Hans Muthesius, Ludwig Neundörfer und den späteren Kölner Kardinal Josef Höffner - mit der Klärung der Frage zu beauftragen, welche sozialstaatlichen Verpflichtungen sich aus der neuen Verfassung ergäben. Das Ergebnis war die Rothenfelser Denkschrift von 1955. Sie ging aus von den Prinzipien der Solidarität und Subsidiarität. Im Prinzip der Solidarität sah sie die wechselseitige Verbundenheit und Verantwortlichkeit der Menschen, ausgedrückt in ihrer Bereitschaft, füreinander einzustehen. Diese im gesellschaftlichen Leben bestimmende Verbundenheit und

Verantwortlichkeit wiederum werde geordnet durch das Verhältnis der kleinen Lebenskreise zur nächsthöheren Gemeinschaft. Der Grundsatz der Subsidiarität regelt diese Beziehungen. Grundsätzlich sollte gelten: Was der Einzelne aus eigener Kraft und Verantwortung zu leisten vermag, sollte die nächsthöhere Gemeinschaft nicht an sich ziehen. Sie soll vor allem keine Aufgaben übernehmen, die von den kleineren Lebenskreisen gemeistert werden können.

Abgeleitet werden die Grundsätze zum einen aus der Freiheit und Würde des Menschen. Er darf von der Gesellschaft nicht entmündigt werden. Zum anderen leiten sich die Grundsätze aus der Struktur und Wesensart der kleineren Lebenskreise ab – allen voran der Familie. Ihnen stünden eigene Rechte und Aufgaben zu, die in sinnvoller Weise von den größeren Sozialgebilden nicht erfüllt werden könnten.

So bedeute Subsidiarität zum einen Ausschließung und Abgrenzung: Selbständigkeit und Eigenleben der kleineren Lebenskreise und des Einzelnen werden vor Totalitätsansprüchen der umfassenderen Sozialgebilde geschützt. Wo immer die Kräfte des Einzelnen oder der kleineren Gemeinschaft ausreichen, dürfen die umfassenderen Sozialgebilde, vor allem der Staat, diese Eigenständigkeit weder aufheben noch einschränken.

Andererseits bedeute Subsidiarität auch Hilfe von oben nach unten. Das Eingreifen der größeren Sozialgebilde zugunsten des Einzelnen und seiner kleinen Lebenskreise könne geboten sein: sei es, dass es sich um Gemeinschaftsaufgaben handelt, die nur in der größeren Gemeinschaft gemeistert werden können, sei es, dass das umfassendere Sozialgebilde ergänzend und möglichst nur vorübergehend Hilfe leisten muss.

Deshalb diene der Staat der sozialen Sicherung am meisten, wenn er die persönliche Verantwortung seiner Bürger, das Sorgen

und Vorsorgen der Familie und der kleinen Lebenskreise sowie der genossenschaftlichen Selbsthilfe anerkenne und sich entfalten lasse. Könnten Notstände durch die verschiedenen Formen der Selbsthilfe nicht behoben werden, müsse die staatliche Sozialhilfe ihre vordringliche Aufgabe in der Hilfe zur Selbsthilfe sehen. Denn Hilfe zur Selbsthilfe bedeute soziale Investition, nicht soziale Redistribution.

Soweit die Eigensicherung nicht ausreiche und durch die »soziale Sicherung« ergänzt oder ersetzt werden müsse, entspreche es den Prinzipien der Solidarität und Subsidiarität, »daß der Staat nach Mitteln und Wegen sucht, jene Bevölkerungsschichten gegen die Risiken der ›basic needs‹ zu sichern«. Gerade bei den Maßnahmen der staatlichen Sozialpolitik sei »freilich darauf zu achten, daß Freiheit und Würde des Menschen nicht gefährdet werden«. Allerdings dürfe man nicht verkennen, dass »auch in der westlichen Welt die Bereitschaft festzustellen ist, die soziale Sicherung – unter Ausschluss der Selbsthilfe und der Leistungskraft der kleineren Lebenskreise – unmittelbar dem Staat« zu übertragen, der damit zum Versorgungsstaat werde.

Mehrere Ursachen begünstigten nach Einschätzung der Denkschrift-Verfasser eine derartige Entwicklung. Zum einen die Vorstellung, nur der Staat vermöge auf verlässliche und krisensichere Weise die soziale Sicherheit zu gewähren. Zum anderen hätten sich die mit der sozialen Sicherung betrauten Organisationen vielfach »kraft der Beharrungstendenz des Institutionellen zu gesellschaftlichen Machtgebilden verfestigt, und damit das Streben nach sozialer Sicherheit begünstigt, das unter breiten Schichten der westlichen Welt um sich greife. Der damit verbundenen Lähmung der Eigenverantwortung entspreche auf staatlicher Seite die Überbetonung des Versorgungsprinzips, kraft dessen der Staat aus Steuermitteln

allen seinen Bürgern die soziale Sicherheit gewähren müsse.«

Derartigen Bestrebungen treten die Autoren der Denkschrift mit der Feststellung entgegen, »der Plan, alle Menschen ohne Ausnahme, auch jene, die sich selbst helfen können, zwangsweise in eine staatlich angeordnete soziale Sicherheit einzubeziehen«, sei mit dem Subsidiaritätsprinzip unvereinbar. Er gefährde auch den Staat, denn es verleite die Menschen dazu, dem Staat lediglich mit Forderungen gegenüberzutreten. Die im Solidaritätsprinzip verankerte wechselseitige Bindung und Rückbindung zwischen dem Einzelnen und dem Staat werde dadurch gestört. Die Verschiebung der Verfügungsgewalt und der Verantwortung zugunsten des Staates dürfe folglich nicht so weit getrieben werden, dass der Bereich der persönlichen Freiheit und der Raum der Verantwortung von Individuen und Familien unerträglich eingeschränkt werde.

Die Entscheidung zwischen den beiden Konzepten fiel letztlich der Bundestag im Jahre 1957 mit seinen Beschlüssen zur Erneuerung der sozialen Systeme nach Gründung der Bundesrepublik. Zwar entsprach das Konzept, die neue soziale Ordnung nach den Grundsätzen der Subsidiarität zu gestalten und institutionelle Machtkonzentrationen zu vermeiden, durchaus dem Gedankengut der Union und fand auch in der SPD Befürworter. Gleichwohl wurde es im Zuge der Neuordnung nicht weiter verfolgt. Der Gedanke, mit Hilfe einer umfassenden Sozialpolitik der Befriedung des Volkes zu dienen und sein Vertrauen in die neue, noch nicht gefestigte demokratische Ordnung zu stärken, war zu verlockend. Er erschien erfolgversprechender als eine Sozialpolitik, die primär auf die Fähigkeit der Bürger vertraute, in erster Linie Verantwortung für sich selbst zu übernehmen, und dem Staat und seinen Sozialsystemen eine subsidiäre Rolle zuwies. Zudem

erschieden die Erfahrungen aus der Katastrophe des Zweiten Weltkrieges noch zu lebendig und die Belastbarkeit der jungen demokratischen Ordnung noch zu wenig erprobt, als dass man die soziale Sicherheit vorrangig der Verantwortung der Bürger selbst anvertrauen wollte.

Hinzu kam, dass sich die Institutionen der Sozialpolitik Mitte der 1950er Jahre bereits zu Machtgebilden verfestigt hatten. Sie standen bereit, eine umfassende Sozialpolitik für alle wirtschaftlich und sozial Abhängigen zu verwirklichen: praktisch für die große Mehrheit der Bevölkerung.

Damit scheiterte der Versuch, die Ordnung der Wirtschaft und die Ordnung des Sozialen nach kompatiblen ordnungspolitischen Grundsätzen zu gestalten. Wertgebundener Wettbewerb in offenen Märkten und eine umfassende staatliche Sozialpolitik waren und sind ordnungspolitisch nur begrenzt kompatibel. Denn sie orientieren sich letztlich an zwei unterschiedlichen Einschätzungen bürgerschaftlicher Fähigkeiten und der Bereitschaft zur Eigenverantwortung. Seitdem beherrscht der Dualismus von Wirtschafts- und Sozialpolitik die Entwicklung der Wirtschafts- und Sozialordnung und prägt die politische Entwicklung in Deutschland.

Sein Anspruch, eine umfassende Sozialpolitik zu verwirklichen, hindert den Sozialstaat daran, seine Sozialpolitik allein aus Gründen der Gerechtigkeit und Solidarität zu begrenzen. Denn sein Auftrag beinhaltet bis heute nach wohl herrschender Meinung stets auch, das Vertrauen der großen Mehrheit der Bevölkerung in die demokratische Ordnung zu stärken und so dem sozialen Frieden zu dienen. Ob dies gelingt, lässt sich jedoch nicht nur nach Kriterien der sozialen Gerechtigkeit beurteilen, zumal es sich bei ihnen um relative Maßstäbe handelt. Auch eine wohlhabende Gesellschaft kann durch Argumente der Verteilungsun-

gerechtigkeit dazu verführt werden, eine weitere Expansion des Sozialstaates zu fordern und ihre politische Zustimmung zur Demokratie von der Erfüllung dieser Forderung abhängig zu machen.

Das damit verbundene Problem brachte 1979 der damalige Wirtschaftsminister Graf Lambsdorff anlässlich einer wirtschaftspolitischen Debatte im Bundestag auf den Punkt. Die Frage nach der Notwendigkeit hoher Wachstumsraten beantwortete er mit der Feststellung, er könne nicht erkennen, wie der soziale Frieden ohne das angestrebte Wirtschaftswachstum gesichert werden könne. Folgt man ihm, so wird der sozialpolitische Auftrag des Staates praktisch nur durch die Belastbarkeit der Wirtschaft und die Finanzkraft des Staates und dessen Bereitschaft begrenzt, diese Begrenzung durch Staatsverschuldung zu erweitern.

### **3 Sozialstaat und kleine Lebenskreise**

#### **3.1 Bereitschaft zur Verantwortung**

Unsere Überlegungen und Empfehlungen zur Erneuerung der Familienpolitik und ihrer Erweiterung auf die kleinen Lebenskreise, nachbarschaftliche Netzwerke und die kommunale Basis beruhen auf unserer Überzeugung, dass eine derartige Erneuerung nur erfolgreich sein wird, wenn es gelingt, bürgerlicher Freiheit und Verantwortung für sich und den Nächsten nicht nur in der Familienpolitik, sondern auch in der Sozialpolitik mehr Raum zu sichern. Zwar zählt die Familienpolitik nicht unmittelbar zum Bereich der Sozialpolitik. Sie ist jedoch auf so vielfältige Weise mit jener verbunden und vernetzt, dass es kaum möglich erscheint, in der Familienpolitik Einstellungen der Menschen zur Freiheit und Übernahme von mehr eigener Verantwortung zum Durchbruch zu verhelfen, die in der Sozialpolitik selbst auf entschiedene Ablehnung stoßen. Umso wichtiger erscheint es uns deshalb, mit der familien-

politischen Erneuerung zugleich deutlich zu machen, dass es ohne sie kaum gelingen kann, Freiheit und Eigenverantwortung in der allgemeinen Sozialpolitik mehr Anerkennung und Entfaltungsmöglichkeiten zu sichern.

Der wichtigste Grund für diesen Zusammenhang erscheint uns offensichtlich. Nicht – wie im wilhelminischen Deutschland des 19. Jahrhunderts – die Armee, sondern die Familie, die kleinen Lebenskreise und die kommunale Ebene sind heute die eigentliche Schule der Demokratie. Nur dort können die ersten Grundlagen für eine verantwortungsvolle Handhabung persönlicher Freiheit, für die Bedeutung von Eigenverantwortung und Verantwortung für die Nächsten durch Vorbild und eigenes Erleben erworben werden.

Ohne diese Fähigkeiten und Tugenden haben die Demokratie und ihre Zivilgesellschaft keine Zukunft, die diesen Namen verdient. Denn aus diesen Fähigkeiten und Tugenden erwachsen Voraussetzungen für den Erfolg eines demokratischen Staates, auf die er für seinen Bestand angewiesen ist, die er aber nicht selbst zu erzeugen vermag. Ohne sie fehlt den Bürgern aber auch die Kraft, sich der Versuchung zu erwehren, Freiheit und Eigenverantwortung einzutauschen gegen scheinbare Selbstverwirklichung und staatliche Sicherheit – und damit beides zu riskieren.

Dass diese besonderen Voraussetzungen sich in einer freien Bürgergesellschaft entwickeln und ständig vorhanden sind, ist nicht selbstverständlich. Es ist das Ergebnis ständiger Bemühungen eines jeden Einzelnen, seiner Familien, seines Lebensumfeldes und der Gesamtgesellschaft um den Bestand, die Entwicklung und Erneuerung der tragenden politischen und kulturellen Grundlagen ihrer freiheitlichen Ordnung. In Ländern, in denen unsere Erfahrungen mit dem verbrecherischen Missbrauch staats-

bürgerlicher Loyalität nicht wie in Deutschland Teil der Geschichte geworden sind, könnte man von der Seele der Nation sprechen.

Die gegenwärtige Bereitschaft der Bevölkerung, für ihre Freiheit einzustehen und Verantwortung für sich und die Gemeinschaft zu übernehmen, ist nicht besonders hoch entwickelt. Später wird noch von dem Umstand die Rede sein, dass in der Familien- und Sozialpolitik unserer Gegenwart nach wie vor das Echo der Denkstrukturen zu hören ist, die vor 150 Jahren das Verhältnis vom Obrigkeitsstaat und seinem Untertan prägten. Aber auch wer sich an der Direktheit dieser Beobachtung stößt, muss zur Kenntnis nehmen, dass sich der umfassende Wohlfahrtsstaat bei der großen Mehrheit unserer Bevölkerung großer Zustimmung erfreut. Unter dem Eindruck der schweren Wirtschafts- und Finanzkrise und der Leistungen, die der Staat zu ihrer Überwindung erbringt, wird sie weiter zunehmen. In der Tat muss das Ausmaß der zusätzlichen Leistungen beeindrucken, mit denen der Sozialstaat die Auswirkung der Krise auf die Bevölkerung zu dämpfen sucht. Selbst von einer nachhaltigen Familienpolitik wird derzeit eine Stärkung des Wirtschaftswachstums und die Steigerung der einzelwirtschaftlich dringend notwendigen Renditen erhofft.

Fasst man die Tendenz zusammen, die sich aus einschlägigen Umfragen ablesen lässt, dann ergibt sich folgendes Bild: Die Mehrheit der Bevölkerung hält den Staat, der sich intensiv um seine Bürger kümmert, sie umfassend absichert und eingreift, wenn es in der Wirtschaft Schwierigkeiten gibt, kurz: den interventionistischen und vormundschaftlichen Wohlfahrtsstaat für gerechter, wohlfahrtsfördernder und menschlicher. Er genießt ein weit höheres Ansehen als der Staat, der sich auf die notwendigen Absicherungen der Bürger gegen Krisenfälle und langfristige Risiken konzentriert, im Bereich

der Wirtschaft durch wirksame Rahmenbedingungen wirtschaftliche Macht verhindert oder an besondere Begrenzung bindet und die für eine soziale Marktwirtschaft gebotenen Spielregeln durchsetzt. Nur wenn es um mehr Freiheit geht, findet der liberale Staat mehr Zuspruch.

So überrascht es auch nicht, mit welchen Auswirkungen die Befragten in einer Umfrage aus dem Jahre 2005 für den Fall rechneten, der Staat würde in Zukunft weniger Aufgaben übernehmen und den Bürgern wieder mehr Raum für Freiheit in Verantwortung lassen (Biedenkopf 2006). Ermutigend ist, dass rund die Hälfte der Befragten meint, der Zusammenhalt der Familie werde dann wichtiger. Aber 61 Prozent erwarten auch, dass die Reichen dann immer reicher, die Armen immer ärmer würden. Nur 14 Prozent glauben, es würde mehr Solidarität, mehr Zusammenhalt zwischen den Menschen geben. Dagegen sind 62 Prozent davon überzeugt, die Gesellschaft werde kälter und egoistischer. 42 Prozent sagen voraus, dass es mehr Arbeitslose geben werde. 53 Prozent sind überzeugt, nur noch die Starken würden sich durchsetzen. Dass das Selbstbewusstsein der Bevölkerung wachsen und die Menschen sich mehr zutrauen könnten, erwarten gerade einmal 13 Prozent. 71 Prozent sind überzeugt, die Absicherung für Krankheit und Alter werde schlechter. An mehr Wohlstand glaubt praktisch niemand. Aber 33 Prozent sehen voraus, dass das Anspruchsdenken zurückgehe und man genügsamer werde. Und rund 38 Prozent fürchten soziale Unruhen. Wie andere jüngere Umfragen zeigen, hat sich an dieser Haltung wenig verändert. Der umfassende Sozialstaat ist in Deutschland fest verwurzelt.

Jeder Versuch, das bestehende Verhältnis von selbstverantworteter Freiheit und wohlfahrtsstaatlichem Anspruch in der Familienpolitik zugunsten von mehr Freiheit und Verantwortung zu verändern, wird deshalb

nicht nur bei den familienpolitischen Besitzständen, sondern im gesamten Sozialsystem auf Widerstand stoßen. Denn die derzeit politisch wirksamen Mehrheiten sehen in dem Versuch, den Sozialstaat durch eine Erweiterung von Subsidiarität und personaler Solidarität zu begrenzen, eine Bedrohung der sozialen Ordnung und des sozialen Friedens in der Bundesrepublik. Sie werden fordern, die soziale Sicherheit, die durch den Sozialstaat gewährt werde, nicht durch derartige Experimente zu gefährden. Mit der Ermöglichung von mehr Freiheit und Verantwortung für den Einzelnen und seine kleinen Lebenskreise würden auf die betroffenen Bürger Risiken abgewälzt, deren Bewältigung sie nicht gewachsen seien. Sie dürften ihnen deshalb auch nicht zugemutet werden. Andernfalls würden die der Sozial- und Familienpolitik zugrundeliegenden Grundsatzentscheidungen im Sinne eines Rückbaus des Sozialstaates revidiert. Der umfassende Sozialstaat dürfe jedoch, schon angesichts seiner offensichtlichen Bewährung in der gegenwärtigen schweren Krise, nicht in Frage gestellt werden.

So sehen es in der politischen Praxis nicht nur die beiden großen Parteien. Sie werden unterstützt von den großen Sozialverbänden und den Organisationen des Sozialstaates. Sie haben sich – wie die Rothenfelder es voraussahen – längst zu eigenständigen politischen Kräften des Sozialstaates entwickelt. Die Notwendigkeit von Veränderungen – diesmal im Bereich der Familienpolitik – wird von ihnen so lange geleugnet werden, bis die Beweise für die zunehmende Widersprüchlichkeit ihrer Strukturen mit der erlebten Wirklichkeit und den voraussehbaren Entwicklungen trotz ihrer Eindeutigkeit nicht politisch wirksam werden.

### 3.2 Wiederbelebung der Subsidiarität in der Sozialpolitik

Ungeachtet der Widerstände, die sich ihm entgegenstellen werden, halten wir gleichwohl den Versuch, Subsidiarität und perso-

nale Solidarität in der Familienpolitik und in den mit ihr verbundenen sozialen Systemen wieder zu beleben, nicht nur für geboten, sondern unter den obwaltenden Bedingungen und Entwicklungsperspektiven des Gesamtstaates auch für aussichtsreich. Denn in der Bevölkerung verdichtet sich nicht nur der Verdacht, der Sozialstaat könne seine Zusagen nicht mehr verlässlich einhalten angesichts der Folgen der demographischen Entwicklungen in Deutschland und der Welt, des nachlassenden Wirtschaftswachstums, der schnell anwachsenden Staatsverschuldung mit ihrer zunehmenden Zinsbelastung, der Zunahme der Arbeitslosigkeit und der Folgen der Globalisierung der Märkte.

Es verstärken sich, vor allem in der jüngeren Generation, auch die Zweifel an der Zukunftsfähigkeit der derzeit dominierenden wirtschaftlichen Sinngebung des Lebens. Die bisherigen Zukunftsentwürfe erscheinen ihnen verbraucht. Neue Entwürfe, die ihnen Orientierung und den Mut vermitteln könnten, sich zu engagieren und ihr Leben zu bejahen, haben sich noch nicht entwickelt. Beides sind die für einen Umbruch, genauer einen Paradigmenwechsel kennzeichnenden Erfahrungen. Vor ihrem Hintergrund erscheint vielen das politische Versprechen sozialer Sicherheit durch den Zentralstaat nicht länger vertrauenswürdig. Ohne Übertreibung können wir feststellen, dass sich nicht nur unsere äußeren Lebensverhältnisse im Umbruch befinden. Erschüttert sind auch die Lebensgewissheiten, die uns in den vergangenen Jahrzehnten Orientierung und Halt geboten haben.

Die damit verbundenen Unsicherheiten und Ängste lassen sich nicht allein durch politische Maßnahmen überwinden, die durch die Ereignisse der Stunde geboten sein mögen. Sie verlangen eine Rückbesinnung auf die Grundlagen menschlicher Gesellschaft und auf die Bedingungen staatlicher

Existenz, die unser Staat in unserer Kultur und unseren Wertvorstellungen vorfindet, aber nicht aus eigener Kraft erneuern kann. Zu diesen Grundlagen gehört zuvorderst die Familie. In Zeiten des Umbruchs und verlorener Gewissheiten ist sie der Ort, an dem Menschen Zuflucht und jene Zuwendung, Empathie und personale Solidarität erfahren, ohne die ihnen das Leben kalt und letztlich ohne Sinn erscheint. Wer, wie wir Älteren, die Zeit des Umbruchs unmittelbar nach der Katastrophe des Zweiten Weltkriegs erfahren hat, weiß um die Bedeutung der Familie als einzig verbliebenem Ort der Zuflucht - und um die Stabilität ihrer vorstaatlichen Fundamente, auf denen sie gründet.

Für unsere Empfehlung, eine Familienpolitik zu entwickeln, die die Familie im Koordinatensystem von Subsidiarität und personaler Solidarität ansiedelt und mit den kleinen Lebenskreisen und der Kommune verbindet, ist dieser Befund von durchaus praktischer Bedeutung. Denn die Familienpolitik zielt auf die politische Gestaltung des Raumes, der durch Familie und kleine Lebenskreise definiert wird und in dem Freiheit, Verantwortung und personale Solidarität im Geben und Nehmen am unmittelbarsten erfahren werden können. In dem es zugleich möglich ist, die sozialen Einrichtungen des Zentralstaates als das zu erfahren, was sie sein sollten: der Sicherung von Freiheit dienende Einrichtungen, die subsidiär dort Verantwortung übernehmen, wo die Kraft der Familie und ihrer kleinen Lebenskreise versagt.

Darüber hinaus gefragt: Vielleicht könnte sich in der Verwirklichung eines solchen Konzepts von Familie und kleinen Lebenskreisen eine sinnstiftende Alternative andeuten zu einer Welt der ständigen materiellen Wohlstandssteigerung, deren zunehmende Leistungsanforderung durch ihre abnehmende Plausibilität widerlegt wird? Eine Alternative, die ihre Legitimation aus

der Vielfalt und wachsenden Bedeutung der geschützten Räume der Subsidiarität erhält, aus ihrer Fähigkeit zur Aktivierung personaler Solidarität und ihrer schützenden und mediatisierenden Rolle, wenn es um die Konfrontation des Einzelnen mit dem Staat und seinen hoheitlich organisierten Sozialstrukturen geht.

Eine Alternative nicht nur im Sinne neuer Formen der Organisation menschlichen Zusammenlebens, sondern auch eines neuen Verhältnisses von materiellen und immateriellen Bedürfnissen der Menschen. Mit einer neuen Lebenskultur, die auf menschheitsgeschichtlich erworbene Erfahrungen zurückgreift und diese auf fruchtbare Weise mit den Vorstellungen, Erfahrungen und Bedingungen unserer Gegenwart und Zukunft zusammenführt. Die so Neues schafft. Neues, das der Erkenntnis Rechnung trägt, dass ein Volk nur dann eine Zukunft hat, wenn es in seiner Gegenwart die Fähigkeit besitzt, auf die Stimmen der Ahnen zu hören und die Lebensinteressen der Nachkommen zu respektieren.

Sieht man unsere Überlegungen in diesem größeren Kontext und wägt sie gegen die gegenwärtigen Unsicherheiten, dann erscheint es uns zumindest aussichtsreich und zugleich wichtig, sie in diesen Zusammenhängen und angesichts der Risiken zu diskutieren, die mit einer Fortsetzung der gegenwärtigen Sozialpolitik verbunden sind.

Zwischen der Leistungsfähigkeit der heutigen Sozialpolitik - einschließlich der materiellen Dimensionen der Familienpolitik - und Wirtschaftswachstum besteht seit ihrer Begründung ein unmittelbarer Zusammenhang. Mit der Expansion des BIP expandierten auch die sozialpolitischen Ansprüche an die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung. Wirtschaftswachstum als verlässliches Ziel der Wirtschaftspolitik und als Basis für einen weiteren Ausbau des Sozialen verliert jedoch an Überzeugungskraft. Insbesondere

die jüngere Generation, deren Zukunft die neue Familienpolitik dienen soll, zweifelt zunehmend an der sinnstiftenden Wirkung von Wirtschaftswachstum. In der Gesamtbevölkerung nimmt die Bereitschaft ab, sich für das Wachstumsziel durch persönliche Leistung zu engagieren (Miegel/Petersen 2008). Die Anforderungen, die die Wachstumspolitik an die Bevölkerung stellt, stoßen zunehmend an Grenzen. Sie werden von der großen Mehrheit der Bevölkerung immer weniger getragen. Damit erscheint auch die wirtschaftliche Grundlage der bestehenden Sozialsysteme gefährdet.

In den geburtenstarken Jahrgängen wächst angesichts der schnell steigenden Staatsverschuldung und einer absehbar drohenden Inflationsgefahr die Sorge um die Verlässlichkeit der gesetzlichen Alterssicherung. Unter dem Eindruck der Krise wird deutlich, dass diese Verlässlichkeit bereits seit Jahren erodiert und keine Wege erkennbar sind, diesen Zustand im bestehenden System zu überwinden. Die Suche nach alternativen Sicherheiten wird deshalb vor allem bei jenen dringender, die keine eigene Familie haben. Zugleich wächst die Einsicht in die Kosten, die mit einem Singleleben verbunden sind und in Zukunft verbunden sein werden: materielle wie immaterielle Kosten.

Den geburtenstarken Jahrgängen wird zunehmend bewusst, dass es ihnen trotz ihrer zahlenmäßigen politischen Stärke bisher nicht gelungen ist, die sozialen Systeme an die Herausforderungen einer globalen Welt, wachsender Bevölkerungszahlen und zunehmender Konkurrenz im Weltmarkt anzupassen. Ebenso erkennen sie, dass die Generation ihrer Kinder kaum bereit sein wird, diesen Mangel an politischem Gestaltungswillen als Begründung für die Belastungen zu akzeptieren, die ihnen daraus erwachsen werden.

Positiv gewendet, zeigen Umfragen, wiederum speziell unter den Jüngeren, dass die Bevölkerung im Begriff ist, die Geborgenheit der Familie und der kleinen Lebenskreise neu zu entdecken. Zu Recht sieht der jüngste familienpolitische Bericht der Bundesregierung darin ein Zeichen der Ermutigung. Mit der Neubewertung der Familie als Lebensmittelpunkt und Raum personaler Solidarität wächst auch das Interesse daran, diesen Raum ohne ständig drohende für- und vorsorgestaatliche Interventionen gestalten zu können. Die Bedeutung der abstrakten Grundsätze Subsidiarität und Solidarität wird erlebbar und damit auch politisch wirksam.

Die Chancen, die Kommunen für das neue familienpolitische Konzept zu gewinnen, sind groß. Die Kommunen in Deutschland leiden schon lange unter der Aushöhlung ihrer Kompetenzen durch zunehmende Zentralisation, sei es durch das Finanzsystem oder direkte Eingriffe und Kompetenzbeschränkungen. Das vielfach in diesem Zusammenhang vorgetragene Argument, die Kommune sei schon mangels ausreichender Professionalität nicht in der Lage, mit einer Erweiterung ihrer Zuständigkeiten sinnvoll umzugehen, ist nicht frei von Zynismus. Denn die abnehmende Bereitschaft qualifizierter Personen, sich auf der kommunalen Ebene politisch oder administrativ zu engagieren, ist zu einem wesentlichen Teil auf eben die Kompetenzentleerung zurückzuführen, der nach unseren Vorstellungen Einhalt geboten werden muss. Wenn aus keinem anderen Grund, dann wegen der familienpolitischen Bedeutung, die der Kommune zukommt und ohne die eine Erneuerung der Familienpolitik im hier vorgetragenen Sinne kaum möglich sein wird.

Generell wächst - auch mit der Krise, aber nicht nur ihretwegen - das Gefühl der Bürger, Kräften ausgeliefert zu sein, die sie weder kennen noch verstehen. Sie wollen mehr Mitgestaltung ihrer Lebensverhält-

nisse. Das gelingt vor allem vor Ort. Zugleich beginnen sie sich gegen die Abhängigkeiten zur Wehr zu setzen, die für sie aus den zentralen Institutionen des Sozialstaates herrühren. Es sind vor allem Abhängigkeiten, die aus der Intransparenz bürokratischer Prozesse erwachsen. Die allerdings aus Gründen, die in der Natur dieses Prozesses liegen, auch nicht überwunden werden können. Wo immer in der Vergangenheit der Versuch unternommen wurde, die Bürger über derartige Prozesse zu »informieren«, hat die Information eher zu weiterer Verwirrung beigetragen. Bürokratische Verfahren lassen sich nicht durch Information verstehbar gestalten, sondern nur durch Verlagerung auf die Ebene, auf der sie auch ihre Wirkung entfalten. Vor allem die kommunale Ebene ist dafür geeignet.

Diese und andere Bedingungen drängen dazu, die Autonomie der Kommunen zu stärken und auf dieser Ebene mehr verantwortete Freiheit zu sichern: in dem Ordnungsverhältnis von personaler Solidarität, Subsidiarität, den Netzwerken und dem kommunalen Raum.

### 3.3 Die kleinen Lebenskreise als Ort der Subsidiarität

Die wohl bedeutsamste Voraussetzung für eine neue Familienpolitik ist es, die Subsidiaritätsfähigkeit der Familie wiederzugewinnen. Darunter verstehen wir die Möglichkeit der Institution Familie, ihre rechtlich gesicherten und praktisch mobilisierbaren Fähigkeiten selbstbestimmt zu entfalten, den durch Subsidiarität geschützten Raum der Freiheit und Eigenverantwortung wirksam auszufüllen, sich staatlichen Interventionen in den Kernbereich der Familie zu erwehren und ihre Mitglieder vor den Folgen derartiger Interventionen zu schützen. Diese Fähigkeiten hat die Familie im Zuge der fortschreitenden interventionistischen staatlichen Förderungen zunehmend eingebüßt. Nicht nur der einzelne Bürger, auch

die Familie wurde durch die umfassende Sozialpolitik konditioniert, gewissermaßen dazu erzogen, weniger in der Ausübung ihrer Eigenverantwortung als in der staatlichen Förderung ihrer Sicherheit zu sehen.

Das Familienideal des 19. Jahrhunderts hat die Realitäten nicht überlebt – den Geburtenrückgang, die technisch-naturwissenschaftliche Revolution der Wirtschaft und des Lebens, die durch Wohlstandssteigerung getriebene Vermehrung der für jeden Bürger verfügbaren Optionen und Verführungen und die relativierte, praktisch zur Disposition gestellte Idee der lebenslangen Bindung durch die Ehe. Mit ihr wurden auch die Wertvorstellungen der damaligen Zeit durch einen neuen Wertekanon abgelöst.

In diesem neuen Wertekanon verschob sich das Verhältnis von Freiheit und personaler Verantwortung ebenso wie das Verhältnis von personaler, in der Verantwortung für den Nächsten begründeter Solidarität und der staatlichen, durch Gesetz angeordneten kollektiven Solidarität des umfassenden Sozialstaates. Der personalen Verantwortung ging die Evidenz ihrer Unverzichtbarkeit zunehmend verloren. Zugleich wuchs die Versuchung, Freiheit als Selbstverwirklichung zu begreifen und die mit Freiheit verbundene personale Verantwortung im Tausch gegen persönliche Unabhängigkeit an den Staat abzutreten. Der umfassende Sozialstaat hat sich den Anforderungen dieser Entwicklung nicht verweigert. Er hat ihnen entsprochen und sie politisch befördert. Dass eine große Mehrheit unserer Bevölkerung im Sozialstaat heute den eigentlichen Garanten umfassender Sicherheit sieht, ist auch auf diese Veränderungen zurückzuführen.

Diese Entwicklungen haben während der letzten Jahrzehnte zu einem Prozess der faktischen Relativierung von Ehe und Familie als eigenständigen Institutionen geführt.

Was vielfach übrig geblieben ist, reicht für eine subsidiaritätsfähige Struktur nicht aus. So konnte sich eine Vielzahl von Teilstrukturen entwickeln: nicht zuletzt die Bedarfsgemeinschaft, die bereits zur Regel gewordene Ein-Eltern-Familie, Kinder mit und ohne Trauschein der Eltern, Unterhaltsansprüche unabhängig von eherechtlichen Beziehungen zwischen den Eltern, Anwendung des Eherechts auf eingeschlechtliche Paare - bis hin zum Adoptionsrecht und neuerdings kirchlicher Trauung als ausreichender Legitimation. All dies - und jedes für sich - lässt sich als Modernisierung der Institute Ehe und Familie durchaus erklären. In der Realität können viele der neuen Gestaltungsformen die wichtigsten Aufgaben nicht mehr erfüllen, die der Familie und den kleinen Lebenskreisen in einer durch Subsidiarität geprägten Gesellschaft vorbehalten sind. Sie können die Mitglieder nicht länger gegen staatliche Interventionen schützen. Der Freiraum für eigenständige, selbstverantwortete Lebensgestaltung in Gemeinschaft mit anderen ist weitgehend aufgehoben.

Im Selbstverständnis der heutigen Kernfamilie spiegeln sich diese Veränderungen ebenso wider wie in ihrer Eingebundenheit in die Systeme und Strukturen umfassender staatlicher Betreuung. In dem Maße, in dem staatliche Vorsorge und Fürsorge an die Stelle traditioneller Verantwortlichkeiten der Familie traten, konnte man auf die in der Familiensolidarität angelegte Verantwortung verzichten. Aus ergänzenden, subsidiären staatlichen Zuständigkeiten und Leistungen wurden ergänzende, subsidiäre Familienzuständigkeiten. Von der übergeordneten Gemeinschaft - letztlich vom Staat - werden diese Familienzuständigkeiten heute vor allem dann in Anspruch genommen, wenn die Grenzen staatlicher Leistungsfähigkeit erreicht sind.

Nicht die Hilfe zur Selbsthilfe bestimmt das Verhältnis des Staates zu den kleinen

Lebenskreisen. Erwartet wird Selbsthilfe, wo der Sozialstaat versagt oder sich als unzureichend leistungsfähig erweist. Das Subsidiaritätsprinzip wurde so im Laufe der Zeit gewissermaßen auf den Kopf gestellt. Forderungen nach mehr Chancen zur Eigenverantwortung für alle, die dazu in der Lage sind, werden nicht länger als Ausdruck gelebter verantworteter Freiheit gesehen. Sie werden verstanden als Gefährdung des Sozialstaates und seines umfassenden Zuständigkeitsanspruches.

Die Kernfamilie, die auf diese Weise subsidiär in Anspruch genommen wird, wenn es um die Ergänzung unzureichender staatlicher Leistungen geht, verliert mit dieser Reduktion jedoch auf Dauer auch die Fähigkeit, ihre durch die staatliche Sozial- und Familienpolitik besetzte originäre Verantwortung wieder zu beleben und auszuüben. Darunter leidet nicht nur ihre Subsidiaritätsfähigkeit. Auch ihr innerer Zusammenhalt wird geschwächt. Denn die Evidenz seiner Notwendigkeit nimmt als Folge staatlicher Verantwortungsübernahme ab. So kann sich auch deshalb eine Vielzahl von Teilstrukturen entwickeln, die familienähnliche Funktionen übernehmen, ohne dass dadurch der soziale Schutz ihrer Mitglieder durch den Sozialstaat zurückgedrängt würde.

Mit dieser Entwicklung verliert die Kernfamilie und der um sie gebildete kleine Lebenskreis schließlich auch die Kraft zu Leistungen, die der Staat nicht oder nur unzureichend übernehmen kann. Zu ihnen zählen vor allem ihre Aufgaben bei der Früherziehung und -sozialisierung der Kinder. Eine wichtige Rolle wird in Zukunft auch die Übernahme von Mitverantwortung für ältere, vor allem für pflegebedürftige und kranke Angehörige, aber auch für Menschen spielen, die keine direkten Angehörigen haben. Ihre Bedeutung wird mit dem Altern der Bevölkerung schnell zunehmen. Sollten die staatlichen Solidarsysteme bei

der Wahrnehmung dieser Verantwortung an ihre Grenzen stoßen und die Kernfamilien den Belastungen durch subsidiäre Leistungen nicht gewachsen sein, könnten sich neuartige Probleme in Gestalt eines kollektiven und personalen Solidaritätsversagens entwickeln.

Dass die finanziellen Gestaltungsspielräume der aktiven Bevölkerung in den kommenden Jahrzehnten kleiner werden, ist bereits heute absehbar. Die Wachstumsraten sind nicht zu erwarten, die notwendig wären, um die Belastungen auszugleichen, die durch eine hohe Staatsverschuldung, steigende Preise für wesentliche Grundbedürfnisse, wachsende Kosten der Sozialsysteme, immer höhere Investitionen in Ausbildung und Bildung, in Wissen und in politische und ökologische Sicherheit ausgelöst werden. Selbst wenn dieses Wachstum möglich wäre, würde es an der Bereitschaft der großen Mehrheit der Bevölkerung fehlen, die notwendigen Mehrleistungen zu erbringen, sei es durch eigene Arbeit, durch Kapitalbildung zu Lasten ihres Konsums oder durch höhere staatliche Belastungen.

So könnte sich eines Tages ein wirksamer sozialer Druck aufbauen, dem sich Menschen ohne Familie, in Einsamkeit, in Altersheimen oder als Pflegefälle umso weniger entziehen können, je geringer der Schutz ist, den ihnen Familien und kleine Lebenskreise gewähren. Denn je unverhältnismäßiger die Belastungen der aktiven Generationen durch die nicht mehr Aktiven werden, weil keine Strukturen entwickelt wurden, die eine neuartige Lastenverteilung erlauben, umso offener wird sich die Versuchung melden, die Alten zu ermutigen, diese Last aus Gründen der Solidarität mit den Jüngeren durch die freiwillige Beendigung ihres Lebens zu verringern. »Freiwillige« Frühverrentung, um Jüngeren Platz zu machen; »freiwillige« Lebensverkürzung, um Jüngere zu entlasten. In der seit einiger Zeit geführten Debatte über die Zulässigkeit von

Sterbehilfe und das »selbstbestimmte« Lebensende könnte sich diese Versuchung bereits ankündigen. Dafür spricht, dass sich in einer Allensbach-Umfrage vom Sommer 2008 58 Prozent der Befragten unter bestimmten Bedingungen für eine aktive Sterbehilfe und 72 Prozent für eine passive Sterbehilfe ausgesprochen haben.

Umso wichtiger ist es deshalb, nicht nur auf die in der Vergangenheit entwickelte Sozialordnung zu bauen, sondern vor allem auf die Regenerationskraft der Familien, der kleinen Lebenskreise und der Kommunen. Diese bieten jenen ihr staatliches Gehäuse als Wirkungsraum und ihre - im Kernbereich - verfassungsrechtlich geschützte Autonomie als Schutz gegen Interventionen des Gesamtstaates, wenn dieser sich anschickt, die Machtfrage der Subsidiarität zu seinen Gunsten zu entscheiden.

Aus all dem folgt: Der »subsidiaritätsfähige Lebenskreis«, im Idealfalle um die Kernfamilie gebildet, mit anderen Lebenskreisen vernetzt und durch die kommunale Ebene getragen und ermutigt, ist eine unverzichtbare Voraussetzung für personale Selbständigkeit und Selbstbestimmung in der Gemeinschaft mit anderen und für eine gemeinsame Bewältigung von Lebenschancen und Lebensrisiken. Für einen Auftrag, der über die Reproduktion der Gesellschaft in ausreichendem Umfang hinausweist - auf die Gestaltung eines familienfreundlichen Umfeldes, das nicht nur den Eltern die Verwirklichung ihrer Lebensentwürfe gestattet, sondern im Zusammenwirken mit kleinen Lebenskreisen, Nachbarschaft und Kommune das Wohl aller drei Generationen im Blick hat.

Mit den gegenwärtigen Krisen und den absehbaren Folgebelastungen, die der staatlichen Ebene bereits heute erwachsen, eröffnet sich zugleich die Chance, Subsidiarität und personaler Solidarität wieder zu ihrem Recht zu verhelfen und Familien und

kleinen Lebenskreisen ein Tor für mehr Freiheit »an der Basis« zu öffnen. Gelingt es, dieses Tor zu nutzen, dann werden sich auch die großen Systeme nicht der Notwendigkeit verweigern können, dezentrale Strukturen zu entwickeln, sich zunehmender Vielfalt zu öffnen und - da ihnen dies nur begrenzt gelingen kann - sich auf soziale Garantien durch Grundsicherung und Grundversorgung zu begrenzen. Dass dies angesichts der Größe und des Gewichts, des politischen Einflusses und des Widerstandes der sozialpolitischen Besitzstände zu einer Machtfrage werden muss, ist offensichtlich. Mit Unterstützung der neuen Wirklichkeiten und ihrer Prioritäten für den Einzelnen und seine Lebenswelt kann sie gleichwohl für mehr Subsidiarität und personale Solidarität und damit für mehr Freiheit entschieden werden.

Alles das heißt: Die Familie muss sich praktisch neu erfinden. Sie wird sich wiederfinden in Gestaltungsformen, die ihre Kraft erneuern, sie für die neuen Herausforderungen wappnen, zur Empathie und Geborgenheit befähigen und Raum für alle bieten, die eine Aufgabe und Selbstvergewisserung in einer Gemeinschaft suchen, die solidarisch ist und gleichwohl ihre Individualität respektiert. Vielleicht wird es eine Generation dauern. Aber die neue Generation, die derzeit heranwächst, wird - schon aus Gründen ihres eigenen Wohls und eines neuen Verständnisses von Gerechtigkeit zwischen Jungen und Alten - mehr Raum für Freiheit und Eigenverantwortung fordern. Sie wird in den Zielen der ökonomisierten Gegenwart wieder Zwecke, aber nicht Sinngebung sehen, in Zusammenhängen denken und unter Kultur mehr verstehen als wirtschaftlich bedeutsame Standortvorteile. Wenn nicht schon früher: Mit der neuen Generation wird es möglich sein, Subsidiarität und personale Solidarität wieder vom Kopf auf die Füße zu stellen. Und es wird Freude machen.

## II. Subsidiarität in der modernen Gesellschaft

Die Idee der Subsidiarität hat wenig sichtbare Gegner. Im Gegenteil: Das Prinzip, kleinen Lebenskreisen bei der Lösung individueller, familiärer und auch sozialer und gesellschaftlicher Probleme den Vorrang zu geben, ist populär. Wenn das Engagement von Nachbarschaften, Kommunen, Kirchen oder neu entstandenen Wahlfamilien gelobt oder auch gefordert wird, ist selten Widerspruch zu hören. Warum auch? Dennoch ist die Subsidiaritätsidee weit von einer wirklichen Entfaltung entfernt. Denn für ihre Umsetzung ist mehr nötig als vage Sympathie.

Viele Strukturen in Deutschland sind auf andere Lösungswege für soziale und gesellschaftliche Aufgaben ausgerichtet: Entweder der Staat erbringt soziale Dienstleistungen selbst oder er stützt Familienangehörige, meistens Mütter, die durch Instrumente wie die Witwenrente, das Ehegattensplitting oder die beitragsfreie Mitversicherung in der gesetzlichen Krankenkasse dafür belohnt werden, dass sie beispielsweise die Erziehung der Kinder oder andere häusliche Aufgaben übernehmen. Staat oder Kleinfamilie – diese beiden Institutionen werden von deutschen Steuer- und Beitragszahlern finanziert, damit sie Fürsorgeleistungen erbringen. Die pflegende Schwiegertochter oder der professionelle Altenpfleger im Heim sind beispielsweise bei der Betreuung der Älteren die Norm. Und während sich die Demenz-Wohngemeinschaft gerade noch in das bestehende Sozialversicherungskonzept integrieren lässt, wird es schon schwieriger mit dem pflegenden Nachbarn oder fünf befreundeten Alten, die sich eine Pflegekraft teilen.

Staat einerseits, Familie andererseits: Das sind die Institutionen, die für die Entfaltung der Subsidiaritätsidee entscheidend sind. Wer die einseitige Zuständigkeitszuweisung in Frage stellt, muss daher eine Menge wagen. Er nimmt es mit den organisierten Interessenvertretern des bestehenden Sozi-

alstaates auf – und er muss am Glauben an die Belastbarkeit und Allzuständigkeit der Kleinfamilie rütteln. Beides ist nicht einfach. Bei der ersten Debatte geht es um viel Geld, bei der zweiten um viel Ideologie.

### 1 Sozialstaatliche Rahmenbedingungen

Es gibt nur wenige Lebensbereiche der Bürger, auf die der bestehende Sozialstaat keinen Einfluss nimmt. Ob wir eine Wohnung mieten oder kaufen, ob wir studieren, unsere Eltern pflegen, einen Lebenspartner heiraten, als Pendler mit dem Auto oder mit der Bahn zur Arbeit fahren oder als Vater eines neugeborenen Kindes viel oder wenig Zeit mit dem Säugling verbringen – auf alle diese und noch viel mehr Entscheidungen unserer privaten Lebensführung wirkt der Sozialstaat mit seinem umfangreichen Instrumentarium ein.

Zuletzt hat vor allem Stephan Lessenich gezeigt, wie allgegenwärtig unser Sozialsystem mit seinen Anreizen vom Elterngeld bis zur Praxisgebühr geworden ist. Durch die Reformen der rot-grünen Regierung sei der Sozialstaat eher noch interventionistischer und präsenter im Leben seiner Bürger geworden, argumentiert Lessenich – etwa durch die mit Hartz IV eingeführten Pflichten für Arbeitslose. Daher seien gerade diese Reformen nicht »neoliberal«, denn die Selbstbestimmungsfähigkeit der Bürger sei kleiner als zuvor (Lessenich 2008).

Es liegt auf der Hand, dass dieser staatliche Lenkungswille dem Subsidiaritätsprinzip entgegensteht. Wenn ein Staat seinen Bürgern zugesteht, dass sie selbst die ideale Form des Zusammenlebens in ihren kleinen Lebenskreisen, ihrer Nachbarschaft, ihrer Kommune finden, gibt es für ihn selbst weniger, nicht mehr Gestaltungsaufgaben.

Doch selbst wenn dem Staat eine wichtige Rolle in der Familienpolitik zugestanden wird, wie es diese Kommission mit ihrem Bericht »Starke Familie« getan hat, bleibt die

Aufgabe, die bestehende Förder- und Sanktionspolitik daraufhin zu untersuchen, ob und wann sie dem Freiheitsideal zu stark entgegensteht - und ob bestehende Instrumentarien so verändert werden können und müssen, dass sie den Gestaltungswillen der Bürger nicht schwächen, sondern stützen.

Im Gespräch mit der Kommission haben vor allem Bert Rürup und Barbara Riedmüller deutlich gemacht, wie sehr der bestehende Sozialstaat die klassische Familie stärkt und stützt, dies geht auch aus deren Gastbeiträgen zu diesem Bericht hervor. Während Riedmüller den Veränderungsbedarf beschreibt, der sich mit der steigenden Erwerbstätigkeit der Frauen ergibt, und als möglichen Ausweg eine Professionalisierung und stärkere staatliche Förderung von familienbezogenen Dienstleistungen aufzeigt, betont Rürup vor allem die Wechselwirkungen zwischen Familien- und Sozialpolitik.

Wie viele Kinder in einem Land geboren werden, hat weitreichende Folgen für das Sozialsystem. Wären die Geburtenraten höher, wären Renten-, Pflege- und Krankenversicherung weniger reformbedürftig - schließlich funktionieren die gesetzlichen Sozialversicherungen nach dem Umlageprinzip, bei dem die jeweils Erwerbstätigen eines Landes für die Generation vor ihnen sorgen.

Andererseits hat der Sozialstaat Auswirkungen darauf, wie Paare und Familien zusammenleben und wie kinderreich ein Land ist. Dies tut er nicht nur durch familienpolitische Fördermaßnahmen wie das Elterngeld, die Familienkomponente bei der steuerlichen Förderung der Riester-Rente oder den Zuschlag, der Eltern bei der Auszahlung des Arbeitslosengeldes I gewährt wird. Der Sozialstaat wirkt auch mit vielen nicht familienpolitisch motivierten Gesetzen auf das Zusammenleben von Paaren und ihren Nachwuchs ein. So führte die Einführung der Hartz-Reformen einerseits zu Hochzei-

ten von Paaren, die zuvor ohne Trauschein liiert waren - und andererseits zu räumlichen Trennungen von Paaren. Die einen heirateten wegen der Krankenversicherung - Ehepartner sind schließlich kostenlos mitversichert bei Mitgliedern der gesetzlichen Krankenkassen, was vor allem für arbeitslose Hartz-IV-Empfänger wichtig war. Viele von ihnen hätten sonst ihren Versicherungsschutz verloren. Andere Arbeitslose verließen nach dem Inkrafttreten der Reform die gemeinsam mit dem Partner angemietete Wohnung. Zu den Hartz-Reformen gehört das Prinzip, dass nur derjenige das Arbeitslosengeld II erhält, der »bedürftig« ist. Und bedürftig im Sinne des Gesetzes ist niemand, dessen Lebensunterhalt auch vom Partner finanziert werden könnte. Als Paar gelten für die Arbeitsverwaltung in der Regel zusammenlebende Erwachsene, die Bett und Kühlschrank teilen.

Die Bedürftigkeitsprüfung für Paare, die Grundsicherung beziehen, wurde als konsequente Anwendung der Subsidiaritätsidee bezeichnet: Der Staat zahlt nur, wenn Angehörige nicht füreinander einstehen können. Die Tatsache, dass infolge dieser Gesetzgebung viele Paare auseinanderzogen, Fürsorge-Strukturen also geschwächt und nicht gestärkt wurden, zeigt, wie verheerend die Wirkung ist, wenn die Politik den Subsidiaritätsgedanken nur entdeckt, wenn sie auf der Suche nach Sparmöglichkeiten und Rechtfertigungen für staatliche Sanktionen ist.

Der Sozialstaat nimmt also an vielerlei Stellen Einfluss auf die Art und Weise, wie Paare und Familien zusammenleben, er folgt dabei aber keiner expliziten Idee (wonach als Paar beispielsweise nur Eheleute gelten, was in der Steuer-, aber nicht in der Arbeitsmarktpolitik der Fall ist). Das liegt auch daran, dass die Familie lange als private, staatsferne Sphäre definiert wurde, wie auch Barbara Riedmüller in ihrem Beitrag schreibt: Die Politik habe ihre Aufgabe

darin gesehen, die Familien insgesamt zu unterstützen oder bei »Nicht-Funktionieren« einzuschreiten, etwa bei Kindesmisshandlungen. Das Innenleben der Familien habe man aber lange als etwas betrachtet, was sich staatlicher Einflussnahme entziehen solle.

Dadurch habe der Staat jedoch »die vorgefundene geschlechtsspezifische Arbeitsteilung, die die Frau dem Haus und den Mann der öffentlichen Sphäre zuweist, institutionalisiert«. Das Ehegattensplitting im Steuerrecht, die abgeleiteten Ansprüche von Frauen im System der sozialen Sicherung und die Zurückhaltung der Parteien bei der Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt hätten das sogenannte Hausfrauenmodell manifestiert. »Die für Deutschland typische strikte Bindung sozialer Leistungen an den Status der Erwerbsarbeit benachteiligt Frauen im System sozialer Sicherung, weil diese auf vom Mann abgeleitete Ansprüche verwiesen werden und die in der Familie geleistete Arbeit nicht anerkannt wird«, heißt es in Riedmüllers Beitrag.

Ein Gegenmodell dazu hat Claus Offe in seinem Gespräch mit der Kommission entwickelt, das er auch in seinem Beitrag vorstellt. Im Gegensatz zum allgegenwärtigen, interventionsfreudigen Sozialstaat stellt sich das von Offe skizzierte Grundeinkommensmodell vor allem als ein Freiheitsversprechen dar. Die sogenannten »Eingliederungsmaßnahmen« der Arbeitsverwaltung mit der Leitidee, dass fast jede Stelle zumutbar sei, bedeute nach Ansicht vieler Grundeinkommens-Befürworter eine Verletzung der Menschenwürde, schreibt Offe. Die heimliche Überschrift für das Grundeinkommen sei daher das Motto »Freiheit statt Vollbeschäftigung«. Unter einem Grundeinkommen wird eine steuerfinanzierte, regelmäßig ausbezahlte Transferleistung verstanden, die nicht an Bedingungen dauerhaften Einwohnerstatus gebunden wird und ein existenzsicherndes, armutvermeidendes Niveau

erreicht. Für die Debatte über kleine Lebenskreise und subsidiäre Hilfsstrukturen ist die Grundeinkommens-Idee wegen ihrer doppelten Wirkung interessant: Je weniger der Staat seine Bürger durch materielle Anreize unterschiedlichster Art zu bestimmten Verhaltensweisen verleitet, desto größer ist der Freiraum für bürgerschaftliches Engagement – aber auch der Bedarf danach steigt, da mit dem Wegfall von Transfers vermutlich bestimmte Fürsorgeleistungen nicht mehr erbracht würden.

Wie aussichtsreich ist das von Offe geforderte Grundeinkommen? Die politische Debatte läuft momentan eher in die entgegengesetzte Richtung. Die Finanzmarktkrise hat das Vertrauen der Politiker und wohl auch der Bürger in den Staat gestärkt. Perspektivisch allerdings könnte die Debatte aufgrund der demographischen Entwicklung an Bedeutung gewinnen. Je mehr alte Menschen wegen langer Arbeitslosigkeit oder selbständiger Arbeit nur geringe Rentenansprüche erwerben, desto größer wird mittelfristig der Kreis von Empfängern der bestehenden staatlichen Grundsicherung sein. Schon heute beziehen in Deutschland knapp sechs Millionen Menschen diese Leistung. Die damit verbundene Bedürftigkeitsprüfung bedeutet großen administrativen Aufwand und eine Gängelung der Betroffenen. Es ist schwer vorstellbar, dass dieser Prozess mittelfristig auch für zehn, elf oder zwölf Millionen Bürger durchgeführt wird und einer von acht Einwohnern des Landes davon betroffen ist.

Offe macht Vorschläge, wie das Grundeinkommen schrittweise eingeführt werden könnte – etwa dadurch, dass die Zahlung zunächst ergänzend und auf sehr niedrigem Niveau erfolgt. Eine andere Möglichkeit sei, dass die Leistung erst auf bestimmte Bevölkerungsgruppen beschränkt und später universalistisch ausgerichtet wird. Denkbar sind neben dem von Offe skizzierten Modell auch andere Reformkonzepte, die in eine

ähnliche Richtung wirken, aber zumindest etwas leichter einführbar sind - etwa die sogenannte Negative Einkommensteuer, mit der das umfangreiche Transfersystem durch einen einfachen steuerlichen Umverteilungsmechanismus ersetzt wird.

## **2 Rahmenbedingungen für den Privathaushalt**

Was die zukünftige Rolle der Familie und der kleinen Lebenskreise, kurz: die neue Einheit Privathaushalt angeht, wird diese Machtfrage teilweise durch die Entwicklung selbst entschieden werden. Denn der Privathaushalt wird zunehmend aus seiner Leistungsempfänger-Identität herauswachsen und eigenständige, eigenverantwortliche Aufgaben übernehmen. Sie werden über jene weit hinausreichen, die den Privathaushalt heute noch als Wohn- und Konsumgemeinschaft prägen und darin seine wichtigste wirtschaftliche Funktion sehen.

Der Privathaushalt - und sein Kern, die Familie - wird in wachsendem Umfang Arbeitgeberfunktionen übernehmen. Schon heute ist er der wichtigste Arbeitgeber in der Schattenwirtschaft, Hunderttausende von Handwerkern, Babysittern und vor allem Pflegekräften erbringen für ihn Leistungen in illegalen oder halblegalen Arbeitsverhältnissen. Wenn es gelingt, das Arbeits- und Sozialverhältnis zu trennen, wird der Privathaushalt leichter als Arbeitgeber aus dem Schatten in die Legalität treten können. Selbst unter heutigen Bedingungen gäbe es schlagartig Hunderttausende von Teilzeitarbeitsplätzen mehr, wäre der Privathaushalt noch stärker als bisher auch steuerlich als Arbeitgeber anerkannt. Die Vorstellung, bezahlte häusliche Dienste gehörten zum persönlichen Lebensaufwand und seien deshalb steuerlich nicht abzugsfähig, ist gewissermaßen ein Standbein der Schattenwirtschaft. Politisch wurzelt sie in einer Zeit, in der es weniger erwerbstätige Frauen als heute gab und es zudem das Privileg weni-

ger war, andere im Haushalt beschäftigen zu können.

Von der Praxis der Privathaushalte und derer, die in ihnen arbeiten, wird diese überholte Auffassung schlicht ignoriert. Mit der weiteren Dezentralisation der Arbeit und ihrer zunehmenden zeitlichen und organisatorischen Verselbständigung wird die Arbeitgeberfunktion des Privathaushaltes auch in die legale Wirtschaft wachsen. Vor allem im Dienstleistungsbereich und im Bereich von »Wissensarbeit« werden sich um Privathaushalte Satelliten arbeitsteilig organisierter Produktion bilden. Besitzt der Haushalt beispielsweise Immobilienvermögen, muss es verwaltet werden. Einnahmen aus solchen und ähnlichen Tätigkeiten werden zunehmen. Damit werden in immer mehr Haushalten die Grenzen fließend zwischen Entgeltarbeit im ersten Arbeitsmarkt, entgeltlich gegen Bezahlung oder im Austausch geleisteter Arbeit, Nachbarschaftshilfe, Leistungen in Erwartung entsprechender, wenn auch zeitlich versetzter Gegenleistungen und personaler Solidaritätsleistungen. Bisher über Märkte arbeitsteilig organisierte Tätigkeiten werden zum Teil in die Privathaushalte zurückwandern - und damit auch nicht mehr im BIP erscheinen.

Wir haben in der Bundesrepublik gegenwärtig die höchste Zahl von Ein- und Zweipersonenhaushalten unserer Geschichte. Im Zuge der Individualisierung unserer Gesellschaft hat sich die Bevölkerung förmlich atomisiert. Man ist auseinandergerückt und hat auf diese Weise seine Selbständigkeit begründet. Um diese Erfahrung einer Gesellschaft im Wohlstand sind wir inzwischen reicher geworden, aber auch um die Erkenntnis, dass es keine aufwendigere Form des Lebens gibt als die in kleinen und Kleinsthaushalten. Nirgends sind die Fixkosten einer angemessenen Lebensführung höher als im Einpersonenhaushalt.

Vieles spricht deshalb dafür, dass nach einer gewissen Erschöpfung des Strebens nach Selbständigkeit und Vereinzelung die Haushaltsgrößen wieder zunehmen werden. Zum einen ist es auf die Dauer schöner, in Gemeinschaft zu leben, vor allem, wenn man älter wird. Zum anderen enthält die jetzige Haushaltsstruktur eine erhebliche Rationalisierungsreserve. Wenn die Bevölkerung sie entdeckt und beginnt, sie sich zu erschließen, wird die frei verfügbare Kaufkraft zunehmen, selbst wenn sie insgesamt nicht ansteigt. Die Menschen werden wirtschaftlicher leben, nicht sparsamer. Dieser Entwicklung kommt entgegen, dass sich in den letzten Jahrzehnten ein neues Verständnis der Toleranz entwickelt hat. Die Bürger unseres Landes gehen heute toleranter miteinander und mit den Lebensgewohnheiten der anderen um als früher. Dies wird die Vergrößerung der Haushalte als wirtschaftliche Einheiten erleichtern. »Kostendegression« als wirtschaftliches Motiv einerseits und der Wunsch nach Gemeinsamkeit in gegenseitiger Toleranz bei ausreichender Selbständigkeit andererseits werden die Entwicklung zu größeren Einheiten befördern. Der Wohnungsbau und der gesamte Wirtschaftsbereich, der zur Innenausstattung der Haushalte beiträgt, werden sich darauf einstellen.

Die Privathaushalte der Zukunft müssen nicht identisch sein mit der Familie im engen Sinne, wenn sie es auch regelmäßig sein werden. Sie können als wirtschaftliche Einheiten über die Grenzen der Familie hinausgreifen, sei es, dass sich drei Generationen wieder wirtschaftlich zusammenschließen, sei es, dass sich Haushalte auf die Verwandtschaft ausdehnen. Ein vom Arbeitsverhältnis losgelöstes Sozialsystem mit wachsenden Möglichkeiten individueller Risikogestaltung wird diese Entwicklung begünstigen.

Gelingt es, die soziale Ordnung so zu erneuern, dass sie den neuen Formen des Zusammenlebens subsidiäre Unterstützung

gewährt, werden beide gewinnen: der Privathaushalt und die größere Gemeinschaft. Familie und die kleinen Lebenskreise – der Privathaushalt – werden sich aus der sozialpolitischen Vormundschaft befreien können, in die sie unser Sozialsystem vermehrt einbezogen hat. Ihre Selbständigkeit wird zunehmen und damit auch ihre soziale Verantwortung. Aber es wird eine personale Verantwortung sein, nicht die kollektive anonymer Systeme.

Die Reduktion des politisch relevanten Bildes der Familie, des Privathaushaltes und der kleinen Lebenskreise auf ihre demographische und ökonomische Dimension gehört zu den schwerwiegenden Folgen unseres gegenwärtigen Denkens. Es ist diese funktionale Reduktion, welche die Familie und den Privathaushalt von den Aufgaben trennt, die ihren Kern ausmachen und derentwegen Menschen schon immer in Zeiten der Not ihren Schutz gesucht haben. Familie und Haushalt sind der letzte unverletzliche Schutzraum, in dem der Mensch seiner Funktionalität in den Teilrationalitäten des Marktes, der Arbeit und der sozialen Systeme entkommen und zu seiner Identität als »ungeteilter« Mensch finden kann – wenn er es will. Ob er es will – das ist eine Option der Freiheit, um die es hier geht. Sie ist weder politisch verfügbar noch steht sie zur Disposition gesellschaftlicher Kräfte oder der Mächte des Marktes. Aber die politische Ordnung sollte dazu beitragen, dass jedem, der es will, die Entscheidung leichter gemacht wird.

Das Interesse daran steigt und wird in den kommenden Jahren noch größer werden. Die Frau oder der Mann, die eine neue Art der Familie, der Hauswirtschaft oder der kleinen Lebenskreise führen und gestalten, werden dann keinen Begründungszwang für ihr Verhalten mehr empfinden. Im Gegenteil: Familie und Privathaushalt werden eine gesellschaftliche Aufgabe übernehmen, die von immer mehr Menschen als unverzicht-

bar empfunden wird. Sie werden sie als eine in ihrer Stärke und Bedeutung ständig zunehmende Alternative zur bürokratischen Anonymität staatlicher oder staatlich organisierter und sanktionierter Vormundschaft erleben. Wir werden lernen – der Not gehorchend, wenn nicht der eigenen Einsicht –, dass wir die kommenden Herausforderungen ohne die Hilfe der begrenzenden Kraft der Familie und der kleinen Lebenskreise nicht überwinden können.

### 3 Kommunale Rahmenbedingungen

Bei der Anwendung des Subsidiaritätsgedankens hat die Kommune eine besondere Rolle: Einerseits ist die Kommunalverwaltung staatliches Organ, andererseits gehört sie im Gegensatz zur Bundes- oder Landesebene selbst schon zu jenen kleineren Lebenskreisen, deren Selbstorganisation nach Ansicht der Kommission gestärkt werden soll. Deshalb ist die Ausweitung kommunaler Kompetenzen ebenso zu unterstützen wie eine Verbesserung der finanziellen Ausstattung von Städten und Gemeinden etwa durch einen eigenen Hebesatz bei der Einkommensteuer.

Die Kommunen wiederum haben viele Möglichkeiten, die Entfaltung kleiner Lebenskreise zu stützen – verschiedene Beispiele nennt die Sammlung der Prognos AG. Ob Mehrgenerationenhäuser entstehen können und ob Nachbarschaften Raum für gemeinsame Aktivitäten haben, ob Freizeiteinrichtungen für Kinder ohne Verkehrsgefahren erreichbar und Informationsbörsen für Familien gut zugänglich sind, hängt vom Willen und der Gestaltungskraft der Kommunalpolitik ab. Zentrale Instrumente für solch eine Hilfsstruktur sind Stadtplanung und Wohnungsbau – allerdings sind fast alle Bereiche der Kommunalpolitik bei der Unterstützung von Familien gefordert. Einige Kommunen, etwa die Stadt Bielefeld, haben sogenannte Demographiebeauftragte ernannt, damit der Querschnittscharakter der Aufgaben deutlich wird.

Im Gespräch mit der Kommission haben vor allem Volker Hassemer, Peter Strohmeier, Hartmut Häussermann und Heinz Buschkowsky deutlich gemacht, welche Rolle die kommunale Ebene bei der Stützung nachbarschaftlicher Hilfsangebote haben kann – und wie kommunale Politik für Familien aussehen kann. Häussermann, Strohmeier und Buschkowsky behandeln in ihren Beiträgen dabei insbesondere die Frage, wie die Chancen der nachwachsenden Generation in Problemvierteln verbessert werden können.

Diese Frage ist auch für die Kommission von zentraler Bedeutung – und auch für alle Debatten über die Stärkung kleiner Lebenskreise. Denn gemeinhin gilt die Stärkung der Zivilgesellschaft als Konzept, das vor allem von bürgerlichen Schichten getragen wird. Eine Luxusidee, lebbar in Hamburg-Blankenese, München-Bogenhausen oder Berlin-Wilmersdorf, heißt es gelegentlich. Dort also, wo auch der Kirchenchor nicht um seine Mitglieder bangt und der normale Anwohner seinen Abfall nicht einfach auf den Bürgersteig wirft.

Das aber sind nicht die Stadtviertel, in denen besonders viele Kinder geboren werden – und sind auch nicht die Stadtteile, deren Kinder besonders dringend Hilfe brauchen. Hilft also, wenn es hart auf hart kommt, doch nur der starke Staat?

Heinz Buschkowsky, Bezirksbürgermeister von Berlin-Neukölln, beantwortet diese Frage im Gespräch mit der Kommission mit »Nein« – nachzulesen im beigefügten Interview. Ohne einen starken, selbstbewussten Staat gehe es nicht in einem Stadtteil wie Neukölln, argumentiert Buschkowsky. Rund 40 Prozent von Neuköllns Einwohnern haben einen Migrationshintergrund, der Anteil von Transferempfängern an der Bevölkerung ist groß, die Probleme von Verwahrlosung und Kriminalität allgegenwärtig. Buschkowsky selbst spricht von »Parallelge-

sellschaften«. Der Staat und seine Vertreter sollen sich nach Buschkowskys Vorstellung eher stärker als bisher in das Leben seiner Bürger einmischen und beispielsweise die Einhaltung der Schulpflicht für Kinder notfalls mit Bußgeldern und anderen Zwangsmaßnahmen durchsetzen. Auch eine allgemeine Kindergartenpflicht sei sinnvoll – und im Interesse der Kinder, deren Eltern zu einer neu entstehenden großen bildungsfernen Schicht gehören.

Gleichwohl ist auch Buschkowsky ein Anhänger des Subsidiaritätsgedankens. Ein starker Staat ist nicht ein allzuständiger Staat, argumentiert er. Und gerade in Neukölln mit seinen 160 Ethnien sei der Staat auf die Unterstützung unterschiedlichster Bürger angewiesen, um problematische Gruppen mit seinen Angeboten zu erreichen. Ein Beispiel dafür seien die sogenannten Stadtteilmütter – Frauen, die vom Bezirk geschult werden und zugezogene Familien aufsuchen, die sich allein nur schwer orientieren können. Für diese Frauen öffne sich manche Tür, die sich für den staatlich finanzierten Sozialarbeiter nicht öffne, so Buschkowsky – und gerade in der Wohnung dahinter gebe es Kinder, die Hilfe brauchen.

Das Interview unterstreicht daher einen Ansatz der Kommission, wonach es ihr mit dem vorliegenden Bericht um eine verbesserte Lebensqualität und mehr Entwicklungschancen für Familien in allen Teilen der Gesellschaft geht – und vielfach um eine Ergänzung, nicht den Ersatz staatlicher Strukturen. Richtig verstanden bedeutet Subsidiarität, dass kleine Lebenskreise und nachbarschaftliche Hilffsysteme ihre Wirkung entfalten, wo sie dem Staat ebenbürtig oder überlegen sind. Gerade diese Definition schließt jedoch die Annahme ein, dass dies nicht für alle Bereiche der Gesellschaft und auch nicht für alle Bereiche der Familienpolitik geht. Nötig ist vielmehr eine gute Verknüpfung professionellen und bürger-

schaftlichen Engagements. In der öffentlichen Debatte wird beides häufig als Gegensatz gesehen. Entweder der Staat kümmert sich – oder die Kirche, die Nachbarn, der Verein, so die gängige Logik. Gerade in Zeiten des Sparens liegt in dieser Denkweise eine große Gefahr: Wenn bürgerschaftliches Engagement deswegen misstrauisch beobachtet wird, weil es dem Staat einen Vorwand liefert, seinerseits Leistungen zu kürzen oder Hilfsangebote zu verringern, wird es nicht die gesellschaftliche Unterstützung bekommen, die nötig und angemessen wäre. Außerdem geht in der Diskussion über Sparzwänge und Finanzierbarkeit von Fürsorgeleistungen leicht verloren, dass die materielle Unterstützung bei der Förderung kleiner Lebenskreise nur eine von mehreren Voraussetzungen ist. Rechtliche Rahmenbedingungen sind ähnlich wichtig, vor allem aber auch eine Kultur der Anerkennung. Schließlich engagieren sich die wenigsten Bürger aus materiellen Gründen, schon gar nicht die meisten älteren Menschen, deren Potential für die Bewältigung zivilgesellschaftlicher Aufgaben noch längst nicht hinreichend erkannt und genutzt wird.

Wie sich staatliches und bürgerschaftliches Engagement verbinden lassen, erläutert Peter Strohmeier am Beispiel des Ruhrgebiets. Strohmeier macht deutlich, wie sich eine Kultur der Abkapselung und des Misstrauens in sozial benachteiligten Stadtvierteln ausbreitet. Noch in den 1950er Jahren seien die überwiegend von deutschen Arbeitern bewohnten Ruhrgebietssiedlungen von einem starken Zusammenhalt von Familien und Nachbarschaften geprägt gewesen. Zwei Drittel der Bewohner dieser Viertel hätten Verwandte im gleichen Stadtteil gehabt, die häufig auch Kollegen waren. Dass es sich um kleine Lebenskreise mit großem Zusammenhalt gehandelt habe, könne man daran ablesen, dass wenig staatliche Sozialhilfe in Anspruch genommen wurde, dafür aber kirchliche, gewerkschaft-

liche und private Hilfsangebote. Typisch sei eine »Kultur des Borgens« gewesen.

Diese Strukturen verschwanden mit einer allmählichen Abwertung klassischer Industriearbeit sowie steigender Arbeitslosigkeit. Die Arbeiterviertel der industriellen Großstadt sind die Arbeitslosenviertel zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Dort lebe, so Strohmeier, eine »Unterklasse der Dienstleistungsgesellschaft«. Während die Bewohner der proletarischen Viertel einst von besonderer Disziplin geprägt gewesen seien, fehle diese heute – und während viele Eltern ihren Kindern früher großen Bildungsehrgeiz weitergegeben hätten, sei dies inzwischen nicht mehr selbstverständlich. Hinzu kommt vielfach materielle Not, in den innerstädtischen Vierteln der Ruhrgebietsstädte bezieht etwa jedes dritte Kind unter sechs Jahren Sozialhilfe.

Strohmeier schildert unterschiedliche Politikansätze für die Integration der nachwachsenden Generation, er beruft sich dabei vor allem auf Untersuchungen des Zentrums für interdisziplinäre Regionalforschung an der Ruhr-Universität Bochum (ZEFIR). Stadtteilkonferenzen, Straßenfeste oder auch andere Projekte setzten häufig auf eine Bereitschaft zur Beteiligung, die in den sozial schwierigen Milieus nicht gegeben sei. Doch Partizipation setze Integration voraus, und Engagement für die Gemeinschaft sei in der Denkweise, die in der »Unterstadt« verbreitet sei, nur wenig rational.

Nötig seien deshalb zunächst Programme, die Vertrauen stiften. Entscheidend ist, dass Bürger die Erfahrung machen, dass Engagement sich lohnt. Dafür sollte die Hemmschwelle zum Mitmachen möglichst klein und der Nutzen offensichtlich und schnell erlebbar sein. Wenn solche Projekte erfolgreich laufen, das Engagement also »erlernt« wurde, sind weitere Schritte sinnvoll. Eine Entwicklung der Stadtteile sei kaum möglich ohne Vertrauen der Bürger in eigenes und

fremdes Handeln. Dies sei aber nur mit langem Atem erreichbar. Diese Einschätzung teilt Strohmeier mit Heinz Buschkowsky, der ebenfalls betont, mit Projektpolitik – ein Straßenfest hier, eine Stadtteilzeitung dort – könne für die Integration benachteiligter Stadtteile wenig erreicht werden.

In wohlhabenden Gegenden ist das etwas anders. Volker Hassemer zeigte am Beispiel des kinderreichen Berliner Stadtteils Prenzlauer Berg, dass eine kinderfreundliche Umgebung nicht unbedingt gleichzusetzen ist mit umfassenden staatlichen Angeboten. Gerade in Stadtteilen mit überdurchschnittlich gebildeten und engagierten Eltern sei es wichtig, Eigeninitiative bei Kinderbetreuung und Schulen zu unterstützen. Diese Klientel erwarte und brauche nicht unbedingt »den fürsorglichen Staat«, so Hassemer. Tatsächlich gibt es vermutlich in ganz Europa nur wenig Stadtquartiere, in denen so viele Bewohner selbst Angebote für Kinder und Familien schaffen. Neben kommerziellen Angeboten wie einem »Kinderwagen-Kino« mit Vorführungen für Eltern mit Kindern im Stillalter oder »Spielecafés« mit integrierten Klettergerüsten organisieren Vereine und Bürger Aktionen wie das regelmäßig stattfindende »Papapicknick«, zu dem sich Väter mit kleinen Kindern im sogenannten Mauerpark nahe der früheren innerdeutschen Grenze treffen.

Insgesamt muss Familienpolitik für die Kommunen also vor allem vielfältiger werden – Hartmut Häussermann nennt es »postfordistisch« in Anlehnung an die Fertigungsprinzipien der industriellen Massenproduktion. Es reicht also offensichtlich nicht, die kommunale Ebene zu stärken – die Kommunen brauchen auch die Möglichkeit, innerhalb ihres Einflussbereiches zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen stärker als bisher zu differenzieren.

Hartmut Häussermann beschreibt in seinem Beitrag den Prozess, der sich in den meisten

europäischen Metropolen in ähnlicher Form vollzieht und dem verschiedene Großstadtregerungen unterschiedlich begegnen: Die sozialen Unterschiede innerhalb der Ballungszentren werden größer. Auf eine Homogenisierung der Lebensstile im 20. Jahrhundert folgt eine Phase, in der eine Vielzahl ausdifferenzierter Lebensformen nebeneinander vorhanden ist und die Einkommensungleichheit der Bewohner sichtbar wird. Und während früher die Stadtpolitik bewusst Voraussetzungen für das Wachstum von Arbeitsplätzen und Bevölkerung schaffen und mit dem Ausbau der städtischen Infrastruktur eine höhere Lebensqualität und mehr Chancengleichheit bewirken wollte, hat Stadtpolitik heute meist eine eher moderierende Funktion. Private Investoren und zivilgesellschaftliche Akteure prägen die Städte weit stärker.

Der städtische Wandel habe zwei Gesichter, schreibt Häussermann: Einerseits gebe es die »Gentrifikation«, also die soziale und bauliche Aufwertung von Quartieren, andererseits die Residualisierung mit einer Konzentration einkommensschwacher Haushalte in benachteiligten Quartieren. Beide Prozesse gehörten zusammen, weil Gutverdienende – darunter zunehmend auch Paare mit Kindern – die Haushalte mit niedriger Kaufkraft aus den innerstädtischen Lagen verdrängten, die sich wiederum dort konzentrierten, wo der Zugang noch möglich sei. Auf diese Prozesse reagieren die Stadtpolitiker verschiedener Länder sehr unterschiedlich. In Frankreich geht die Regierung am weitesten: Durch den Abriss von Wohnblöcken in den Großsiedlungen und durch den Neubau von Sozialwohnungen an anderer Stelle soll eine Desegregation herbeigeführt werden. Alle Städte mit einer Einwohnerzahl über 20.000 sind gesetzlich verpflichtet, etwa 20 Prozent ihres Wohnungsbestandes als sozialen Wohnungsbau auszuweisen, um die hohe Konzentration von Bewohnern, die auf solche Wohnungen angewiesen sind, abzubauen. In den Nieder-

landen dürfen Kommunen eine Zuzugssperre für Haushalte mit sehr niedrigen Einkommen in bestimmten Gebieten erlassen. Dort dürfen Bewohner, die in den letzten vier Jahren nach Holland zugezogen sind und die weniger als das 1,5fache des Sozialhilfeniveaus als Einkommen haben, nicht mehr zuziehen. Von so rigiden Maßnahmen sind die Regierungen in deutschen Großstädten noch weit entfernt.

#### 4 Wenn Subsidiarität versagt

Anfang des Jahres 2007 sendete das ZDF eine dreiteilige Serie mit dem Titel »Aufstand der Alten«. Ein gruseliges Doku-Drama war das, mit einer erfundenen Handlung, die allerdings bewusst wie eine Dokumentation gestaltet war. Der Film spielte im Jahr 2030 – und zeigte ein zerrissenes Land, eine Rentnerrepublik, in der es stärker denn je eine Frage des Geldes geworden ist, ob ein Mensch in Würde altern und sterben kann. Häusliche Pflege gibt es in diesem Land nur noch für Wohlhabende. Andere Alte schickt der Staat in Zeltlager nach Afrika, in denen sie auf Pritschen dahingetieren. Für alle, die sich das ersparen wollen, steht »freiwilliges Frühableben« im Leistungskatalog der Krankenkassen. Aber es gibt auch wohlhabende Alte, die dank guter Ernährung und Betreuung jünger aussehen, als sie sind. Im Film flanieren sie entspannt durch die Kurstadt Baden-Baden – bis sie vom »Kommando Zornige Alte« mit Fettbeuteln und Silikonkissen beworfen werden.

30 Prozent der älteren Menschen sind in diesem Doku-Drama verarmt. Einige betteln. Andere, nicht nur die Allerärmsten, sondern auch diejenigen mit kleinen, aber gerade eben ausreichenden Renten, haben neue Wohnformen für sich entdeckt. Sie leben in Landkommunen, großen Alten-Wohngemeinschaften. Wenn mehrere unter einem Dach wohnen, ist das Leben billiger – dieses Prinzip, das seit Jahrzehnten Studenten-WGs entstehen lässt und Familien unter-

schiedlichster Zusammensetzung jahrelang zusammenhält, bringt neue Wohnmodelle hervor, sogar Zusammenschlüsse in Rentner-Dörfern, in denen man selbst angebautes Gemüse, Fahrzeuge, Gärten und Betreuungs-Dienstleistungen teilt.

So sieht es aus, wenn die Institutionen versagen, die heute verantwortlich für soziale Dienstleistungen sind: der Sozialstaat und die Familien. Im Vorangegangenen wurde gezeigt, welche Strukturen die Entfaltung des Subsidiaritätsprinzips auf gesamtstaatlicher und kommunaler Ebene stärken oder behindern. Abschließend soll hier noch auf Rahmenbedingungen hingewiesen werden, die in die andere Richtung wirken: Alterung und Schrumpfung, Frauenerwerbsquote und eine Arbeitswelt, die Flexibilität und Mobilität fordert.

Unsere Vorstellungen davon, wie alte Menschen ihre letzten Wochen und Monate verbringen sollten, stammen aus der Zeit von Großfamilien mit vielen Geschwistern und Enkeln, die am gleichen Ort leben. Noch werden mehr als 80 Prozent aller Pflegebedürftigen zu Hause betreut. Bei älteren Männern kümmert sich meist die Ehefrau, bei alten Frauen die nicht berufstätige Tochter oder Schwiegertochter. In den neuen Bundesländern pflegen mehr Männer als in Westdeutschland, was vermutlich mit der höheren Arbeitslosigkeit dort zusammenhängt. Die Pflegeversicherung bringt dringend benötigte Zusatzeinkünfte.

Die nächste Generation von Pflegebedürftigen braucht andere Modelle. Immer mehr erwachsene Kinder leben nicht am gleichen Ort wie ihre Eltern. Nicht nur die Söhne, sondern auch die Töchter und Schwiegertöchter haben fast immer Jobs. Viele haben Arbeitgeber, die Flexibilität und Mobilität erwarten. Gerade auf die Frauen der geburtenstarken Jahrgänge kommen deshalb schwierige Entscheidungen zu. Sie wissen, was von ihnen erwartet wird, wenn die

Eltern Hilfe brauchen. Aber wie sollen sie diesen Erwartungen gerecht werden? Und wollen sie es überhaupt?

Viele Menschen, die Angehörige pflegen, werden selber krank. Manchmal quälen sie die hilfsbedürftigen Alten und tragen mit Verspätung alte Konflikte aus der Kindheit aus. Oft ertragen sie die psychischen Belastungen nicht. Sie kommen nicht damit zurecht, dass die an Demenz erkrankte Mutter ihre Kinder nicht mehr erkennt oder sich plötzlich Zahnpasta in die Haare schmiert.

Die offizielle Alternative zur häuslichen Pflege ist das Heim – für die meisten Menschen ist es allerdings eine unangenehme Perspektive, im Pflegeheim leben zu müssen. Den Vater oder Opa in einer gepflegten Seniorenresidenz unterzubringen, ist für die meisten Familien nicht finanzierbar, schließlich ist die Pflegeversicherung nur eine Teilkasko-Versicherung. Was bezahlbar ist, ist häufig nicht gut – und das wird in Zukunft, mit einer steigenden Zahl von Pflegefällen, nicht besser sein. Schon heute werden alte Menschen in Heimen oft schlecht versorgt. Alte, die noch eine Toilette benutzen könnten, werden stattdessen gewickelt. Unruhige Patienten werden mit Tabletten ruhiggestellt. Statt Bettlägerige zu füttern, werden Magensonden eingeführt. Die medizinischen Dienste der Krankenkassen und auch die verschiedenen Altenberichte der Bundesregierung haben solche Missstände in Pflegeheimen regelmäßig protokolliert.

Die Versorgung alter Menschen dürfte schwieriger werden, dabei ist sie schon heute nicht gut – Angehörige sind überfordert, die Vorstellung, ins Heim wechseln zu müssen, ist für die meisten Menschen ein Graus, und so arrangieren sich Hunderttausende in der Illegalität und heuern schwarzarbeitende, meist aus Osteuropa stammende Pflegekräfte an.

Das Doku-Drama »Aufstand der Alten« zeigt auch Strukturen, die sich in der Not bei überforderten Institutionen herausbilden könnten. Im Film sind es die Alten-WGs, die ohne jede Verklärung als Zweckgemeinschaften dargestellt werden, die entstehen, weil das Wohnen in Gemeinschaft billiger ist. Wenn man so will, kann man sie als Beispiele für kleine Lebenskreise, für familienähnliche Zusammenschlüsse, für die praktische Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips verstehen – neben vielen anderen Strukturen, die sich heute schon und erst recht in einer alternden Gesellschaft als Alternativen zu staatlichen und rein privaten Angeboten herausbilden und noch herausbilden werden.

Heute schon gibt es viele unterschiedliche Wohnmodelle für ältere Menschen, die weder allein noch im Heim leben wollen. In einigen wohnen alte und junge Menschen zusammen, in anderen leben nur Rentner. Manchmal werden wie in einer Studenten-WG Bad und Küche gemeinsam genutzt, manchmal beziehen befreundete Rentner zwar das gleiche Mietshaus, behalten aber jeweils einen eigenen Vertrag. Mittlerweile gibt es nicht nur reine Frauen- und Männer-WGs für Rentner, sondern auch Alten-Wohnprojekte eigens für Schwule und Lesben oder für Migrant\*innen. Und es gibt für Pflegebedürftige sogenannte Demenz-Wohngemeinschaften, deren Bewohner gemeinsam in großen Wohnungen rund um die Uhr betreut werden und sich dafür ambulante Pflegekräfte teilen.

Gerade für solche Modelle wird der Bedarf in einer alternden Gesellschaft weiter steigen, denn diese WGs sind zwar nicht viel billiger als die ambulante Einzelbetreuung, sie sichern aber bei gleichen Kosten eine umfangreichere Versorgung und oft auch eine bessere Lebensqualität. Schon heute leidet jeder fünfte über 80-Jährige an einer Form der Demenz, bei den über 90-Jährigen sogar jeder dritte. Früher waren solche

Altersleiden selten, weil die Menschen jünger starben. Nun drohen sie zum Massenphänomen zu werden – wenn neue Therapien und Medikamente dies nicht verhindern. 1,5 Millionen Demenzkranke gibt es momentan in Deutschland. Bis zum Jahr 2020 werden es etwa doppelt so viele sein. Nach einer Schätzung des Instituts für Gesundheitssystemforschung in Kiel werden die volkswirtschaftlichen Kosten der Demenz in zehn Jahren 100 Milliarden Mark übersteigen.

Am bekanntesten dürfte das Wohnmodell des 70-jährigen früheren Bremer Bürgermeisters Henning Scherf sein, der seit mehr als 20 Jahren mit seiner Ehefrau und sechs Freunden in Bremen zusammenlebt. Die vier Paare haben zwar jeweils eigene Wohnungen gemietet, lassen ihre Türen aber nachts offenstehen und haben Schlüssel für die Wohnungen der anderen. Jeder hat bestimmte Aufgaben übernommen – Henning Scherf ist für den Garten zuständig. Am Samstag laden die Freunde sich reihum zum Frühstück ein. Es gibt die Verabredung, sich einander auch im Fall von Krankheit und Pflegebedürftigkeit so lange wie möglich zu unterstützen.

Das Beispiel zeigt, dass nicht nur die Betroffenen selbst, sondern auch der Staat von solchen Arrangements profitiert. Wenn sich durch solche Wohnformen der Umzug in ein Pflegeheim um ein oder zwei Jahre hinauszögern lässt oder wenn der ambulante Pflegedienst seltener kommen muss, sinken die Ausgaben für die gesetzliche Pflegeversicherung. Hinzu kommt noch die Steigerung der Lebensqualität. Die Gesellschaft muss also ein Interesse daran haben, die Entstehung und Entfaltung kleiner Lebenskreise nicht nur zuzulassen, sondern zu ermutigen und zu unterstützen.

Bisher ist aber vor allem der bestehende Sozialstaat auf die Alternativen Pflege durch Angehörige, professionelle ambulante Pflege

oder Heime ausgerichtet. Und viele seiner Gesetze sind auf die Kleinfamilie zugeschnitten. Ein Mann, der seinen an Demenz erkrankten Nachbarn pflegt, bekommt beispielsweise kein Geld aus der Pflegeversicherung – es sei denn, er ist offiziell als Pflegekraft ausgewiesen. Ansonsten werden nur Angehörige unterstützt. Hier besteht Änderungsbedarf.

Der zweite große Bereich der Fürsorge, die Erziehung und Betreuung kleiner Kinder, liegt in Deutschland ebenfalls weitgehend in der Hand des Staates, der Schulen, Kindergärten, Jugendhilfeeinrichtungen und vieles mehr betreibt. Den Rest übernehmen die Familien. Würden die privat erbrachten Familienleistungen in Geld bezahlt, müsste dafür, so der fünfte Familienbericht der Bundesregierung, ein Betrag in Höhe des Bruttosozialproduktes aufgewendet werden. Auch bei der Betreuung der Kinder passen Bedarf und Angebote des Staates sowie die Möglichkeiten der Familien vielfach nicht zusammen. Die Arbeitszeiten junger Eltern harmonieren nicht mit Öffnungszeiten der Kitas und den Stundenplänen der Schulen, Ganztageseinrichtungen und Hortplätze gibt es nicht für alle, die Interesse haben. Und für Kinder in Problembezirken mit hohem Migrantinnen- und Arbeitslosenanteil ist generell mehr Fürsorge nötig, als Staat und Familien leisten können.

Bei der Betreuung kleiner Kinder ist der Bedarf an subsidiären Hilfsstrukturen deshalb ähnlich groß, wenn auch aus anderen Gründen. Hier führt nicht in erster Linie der demographische Wandel, also der Doppeltrend aus Alterung und Geburtenrückgang, zu Problemen. Entscheidender sind andere Faktoren: erstens die steigende Erwerbsneigung von Frauen. Sie führt zu einer steigenden Nachfrage nach öffentlichen Betreuungsangeboten, die bisher trotz aller Anstrengungen der Familienpolitik vor allem in Westdeutschland nicht ausreichen. Häufig führen die flexibleren Arbeitszeiten

zu einem Bedarf an Betreuung jenseits der Uhrzeiten, zu denen öffentliche Kinderbetreuungseinrichtungen normalerweise geöffnet haben. Egal ob die Eltern Karrierejobs mit Dienstreisen rund um die Welt oder Aushilfsstellen im Call-Center oder in einem bis 22 Uhr geöffneten Supermarkt haben – in immer mehr Arbeitsplätzen wird Einsatz auch zu Uhrzeiten gefordert, an denen staatliche Erzieherinnen längst Feierabend haben. Das sind Situationen, in denen sich das Mehrgenerationenhaus bewährt, in dem die Leih-Oma frühmorgens oder spätabends babysittet – oder in denen sich die Hausaufgabenhilfe der Kirchengemeinde bewährt, bei der ein Schulkind den Nachmittag verbringt.

Besonders abhängig von solchen Angeboten sind Alleinerziehende. Dass die Zahl der Scheidungen, anderer Trennungen und auch der pendelnden, nicht ständig zusammenlebenden Elternpaare zugenommen hat, ist der dritte Grund für die steigende Bedeutung subsidiärer Angebote für Familien. So hat sich seit dem Ende der 1970er Jahre in Deutschland der Anteil der Alleinerziehendenhaushalte an allen Familien von unter 10 Prozent auf mittlerweile 18,3 Prozent nahezu verdoppelt. Die meisten familienpolitischen Maßnahmen sind jedoch auf Paare mit Kindern ausgerichtet. Dabei zeigt beispielsweise die Quote der Arbeitslosengeld-II-Empfängerinnen bei Alleinerziehenden, dass in diesem Bereich Hilfe nötig ist: Sie ist mit 41 Prozent fast sieben Mal so hoch wie bei Müttern in Paarhaushalten. Das Bundesfamilienministerium will deshalb die Wirkung der bereits eingeführten familienpolitischen Instrumente in Hinblick auf Alleinerziehende untersuchen. Allerdings spricht viel dafür, dass auch für diese Zielgruppe Transfers nicht das wichtigste Hilfsangebot sind.

Insbesondere in der Gruppe der alleinerziehenden Mütter, deren jüngstes Kind unter drei Jahre alt ist, und bei den unter

35-jährigen alleinerziehenden Müttern gibt es viele Arbeitslosengeld-II-Bezieherinnen. 600.000 nicht erwerbstätige alleinerziehende Frauen bezogen Anfang 2009 Grundversicherung, hinzu kamen rund 60.000 sogenannte Aufstockerinnen, die ihre Grundversicherung durch kleine Zusatzeinkünfte ergänzen. Frank Weise, Vorstandsvorsitzender der Bundesagentur für Arbeit, schätzt, dass durch eine bessere Betreuung von Kindern bis zu 500.000 Hartz-IV-Empfängerinnen eine Arbeit aufnehmen könnten (Dietz/Müller/Trappmann 2009). So schnell und passgerecht werden sich allerdings staatliche Angebote nicht ausweiten lassen.

Auch in diesem Bereich ist deshalb die Stärkung kleiner Lebenskreise für die Gesellschaft aus vielfältigen Gründen sinnvoll: Sie nützt dem Kindeswohl, eröffnet den Eltern Möglichkeiten und entlastet die Steuer- und Beitragszahler. Das Entlastungsargument sollte nicht der wichtigste Grund für die Stützung kleiner Lebenskreise sein, denn dadurch würde die Subsidiaritätsidee diskreditiert. Zivilgesellschaftliches Engagement steht in Deutschland ohnehin oft unter dem Verdacht, nur Lückenbüßer zu sein, wenn der Staat bestimmte Aufgaben nicht übernehmen kann oder will. Aber dass der Staat, der Steuer- und Beitragszahler für nachbarschaftliche Hilfesysteme möglicherweise weniger geben müssen und trotzdem mehr bekommen, dass die überstrapazierten Etats geschont werden können und den Hilfebedürftigen häufiger Zuwendung und Aufmerksamkeit gegeben wird, die von Vertretern des Staates nicht immer erwartet werden können – dieses Argument sollte vor allem denen entgegengehalten werden, die angesichts der Wirtschaftskrise den Staat wiederentdecken. Die Wirtschaftskrise führt nicht nur dazu, dass viele Bürger Familie, Nachbarschaft und menschliche Bindungen neu entdecken oder besonders schätzen. Sie ist auch ein Grund, den Staat das er-

ledigen zu lassen, was nur er erledigen kann. Er wird gerade dringend für anderes gebraucht.

# III. Für eine neue Familienpolitik

## 1 Wandel der Gesellschaft

Die neue Familienpolitik der Bundesregierung, zu deren theoretischer Begründung der Bericht der Robert Bosch Stiftung »Starke Familie« (2005) wesentlich beigetragen hat, versteht sich als eine Politik, in der finanzielle Unterstützungsleistungen für Familien, eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch eine moderne Zeitpolitik und der Ausbau der Infrastruktur für Kinder und Familien so miteinander kombiniert werden, dass junge Paare die Möglichkeit erhalten, sich für Kinder zu entscheiden, wenn sie dies persönlich für richtig halten. Eltern sollen die Chance haben, ihre unterschiedlichen Lebensziele so miteinander zu vereinbaren, dass für sie selbst und ihre Kinder eine subjektiv zufriedenstellende Zukunftsplanung möglich ist. Die Rahmenbedingungen sollen geschaffen werden, um auch der älteren Generation jene Solidarität im privaten Lebenskreis entgegenzubringen, die alt gewordene Eltern und erwachsene Kinder voneinander erwarten. Gleichzeitig will man es der älteren Generation ermöglichen, die Entwicklung der Enkel und der nachwachsenden Generation aktiv zu begleiten und auch im familiären und nachbarschaftlichen Kontext einen aktiven Beitrag zur Zukunftsgestaltung unserer Gesellschaft zu leisten.

Darüber hinaus will diese neue Familienpolitik die Instrumente der finanziellen Transferpolitik, der Zeitpolitik und der Entwicklung der Infrastruktur so miteinander kombinieren, dass diejenigen, für die diese Rahmenbedingungen geschaffen werden, auch das Gefühl haben, subjektiv und persönlich in ihren individuellen Lebensperspektiven ernstgenommen zu werden. Eine solche Politik kann nur erfolgreich sein, wenn sie sorgfältig darauf achtet, dass sie vom Konsens der beteiligten Gruppen getragen wird. Darin ist begründet, dass durch die »Bündnisse für Familien«, die auf kommunaler Ebene viele Aktivitäten zur Unterstützung und zur Entwicklung von Familien bündeln,

auch die kommunale Beteiligung der Bürger sichergestellt wird. Ebenso werden durch die »Allianzen für Familien« wichtige gesellschaftliche Gruppen, wie Arbeitgeber, Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbände und Kirchen, so eingebunden und vernetzt, dass sich auch diese Gruppen entsprechend ihrer Möglichkeiten bemühen, die Rahmen- und Lebensbedingungen für Familien mit Kindern und Familien mit Enkeln und Großeltern auch außerhalb des konkreten Regierungshandelns ebenso zu verbessern wie die Möglichkeit für junge Erwachsene, sich für Kinder zu entscheiden.

Diese einfachen Botschaften, die sich in einer Reihe anderer Konzepte neben dem siebten Familienbericht (2006) finden, sind inzwischen, wenn auch mit unterschiedlicher Akzentsetzung, von beiden Regierungsparteien in das aktuelle Regierungsprogramm bzw. ihre jeweiligen Parteiprogramme aufgenommen worden. In der Öffentlichkeit, vor allem in den Medien, werden sie jedoch eher weniger zur Kenntnis genommen. Die Diskussion um die neue Familienpolitik wird vielmehr wesentlich von der Frage überlagert, ob diese Politik dazu beigetragen habe oder zukünftig beitragen könne, unmittelbar die Geburtenraten in Deutschland zu steigern. Abgesehen von dem in dieser Diskussion aufscheinenden mechanistischen Bild menschlichen Handelns verdeckt dieser Diskurs, dass die Herausforderungen an die Familienpolitik wie auch an die Gestaltung des familiären Lebens durch den Einzelnen, die Paare und die Eltern nur teilweise von den Geburtenraten in einer Gesellschaft abhängen. Diese sind eher davon bestimmt, dass in unserer Gesellschaft mit ihren veränderten ökonomischen Bedingungen, mit einer zunehmend heterogenen Bevölkerung infolge der Zuwanderung, mit einer Fülle neuer Lebensformen und mit den gewonnenen Lebensjahren der älteren Generation neue Herausforderungen politischer wie privater und ökonomischer Art vor uns liegen, die

mindestens so groß sind wie die Konsequenzen der Veränderung der Geburtenraten in den letzten Jahrzehnten.

Möglicherweise hängt die Konzentration der Diskussion über den Erfolg der neuen Familienpolitik auf den Anstieg oder den Rückgang der Geburtenraten auch damit zusammen, dass sowohl die öffentliche Debatte wie auch die demographische Forschung die Zusammenhänge nicht angemessen und überzeugend dargestellt haben. Diese bestehen zwischen dem demographischen Strukturwandel, den ökonomischen Wandlungsprozessen und der Neugestaltung von Subsidiarität und Solidarität in der Gesellschaft und der Rolle der Familie, die ihrerseits aus unterschiedlichen Gründen nicht mehr dem klassischen Bild der in Gemeinde und Nachbarschaft eingebetteten Familie mit kleinen Kindern entspricht. Manchmal will es so scheinen, als ob allein durch die Steigerung von Geburtenraten die Antworten auf die sich aus diesem Wandel ergebenden Herausforderungen gefunden werden könnten. Dabei ist diese Verengung der Debatte nicht allein den Medien geschuldet. Vielmehr vermitteln gerade manche wissenschaftlichen Publikationen den Eindruck, vor allem die positive oder negative Entwicklung der Geburtenrate löse die zentralen Zukunftsprobleme unserer Gesellschaft, soweit sie von der Familienpolitik zu beeinflussen ist.

Im Folgenden soll gezeigt werden, dass die demographische Entwicklung in Kombination mit bestimmten ökonomischen Entwicklungen auch unabhängig von der Zahl der geborenen Kinder neue Antworten für die Solidarität und Subsidiarität in unserer Gesellschaft erwartet, soweit dies von der Familie und den kleinen Lebenskreisen geleistet werden kann, welche Familie zum Mittelpunkt haben oder ihre zu geringe Leistungsfähigkeit ausgleichen. Dabei werden zunächst die spezifischen demographischen Wandlungstendenzen in Deutschland

hinsichtlich der Frage von Subsidiarität und Solidarität im Einzelnen dargestellt, und zwar im internationalen Vergleich, um dann die Konsequenzen zu skizzieren, die sich aus der Veränderung der familiären Lebensformen für die Subsidiarität und Solidarität in unserer Gesellschaft ergeben. Diesen Veränderungen gerecht zu werden, ist eine der großen politischen Herausforderungen der nächsten Jahrzehnte. Vor allem der Bund als wichtigster Akteur der Familienpolitik kann die politischen Rahmenbedingungen nur dann zukunftsfähig formulieren, wenn es gelingt, Familienpolitik zentral auch als eine Politik zu begreifen, die konkret auf kommunaler und Landesebene gestaltet werden muss.

### 1.1 Migration und Heterogenität

Die meisten internationalen Vergleiche zur Bevölkerungsentwicklung in Europa konzentrieren sich bei diesem Entwicklungsprozess auf die Diskussion der Geburtenraten der Frauen zwischen 15 und 45 Jahren und verweisen auf der Basis dieses Maßstabes immer wieder zu Recht darauf, dass die nordeuropäischen Länder Norwegen, Schweden, Finnland und Dänemark, ebenso wie die westeuropäischen Länder Belgien, die Niederlande, Großbritannien, Frankreich und Irland, über relativ hohe Geburtenraten verfügen, die sich mit 1,8 Kindern pro Frau im Durchschnitt fast bei der für die Reproduktion einer Bevölkerung notwendigen Zahl von 2,1 pro Frau bewegen. Deutschland liegt bei den meisten dieser Vergleiche im Mittelfeld mit etwa 1,37 Kindern, während sich ein Großteil der südeuropäischen Länder sowie die meisten osteuropäischen Länder noch unterhalb dieser Raten bewegen. Die beiden deutschsprachigen Länder Schweiz und Österreich liegen mit einer Geburtenrate von etwa 1,4 in der Nähe von Deutschland, ähnlich wie Portugal, wohingegen einige Balkanländer Geburtenraten wie Frankreich aufweisen.

## Abbildung 1: Europäische Fertilitätsraten

Totale (Perioden-)Fertilität (rote Ziffern kennzeichnen einen Anstieg im Vergleich zur vorangegangenen Periode)

	1960/1964	1970/1974	1980/1984	1990/1994	2000/2003	2004/2005*	2050**
EU-25	2.64	2.23	1.79	1.56	1.47	1.50	1.60
EU-15	2.67	2.23	1.72	1.50	1.50	1.55	1.61
NMS-10	2.47	2.21	2.19	1.87	1.30	1.25	1.58
BE	2.64	2.07	1.61	1.62	1.63	1.64	1.70
CZ	2.22	2.14	2.01	1.72	1.16	1.23	1.50
DK	2.58	1.97	1.44	1.73	1.75	1.78	1.80
DE	2.46	1.77	1.48	1.32	1.35	1.37	1.45
EE	:	2.13	2.12	1.67	1.35	1.40	1.60
EL	2.25	2.33	2.02	1.37	1.27	1.29	1.50
ES	2.86	2.87	1.94	1.30	1.26	1.32	1.40
FR	2.83	2.36	1.88	1.72	1.89	1.90	1.85
IE	3.91	3.84	2.92	1.99	1.95	1.99	1.80
IT	2.50	2.37	1.55	1.28	1.26	1.33	1.40
CY	3.47	2.38	2.46	2.35	1.54	1.49	1.50
LV	:	2.01	2.01	1.70	1.24	1.24	1.60
LT	2.57	2.28	2.04	1.86	1.30	1.26	1.60
LU	2.33	1.77	0.48	1.65	1.67	1.70	1.80
HU	1.88	2.01	0.82	1.77	1.31	1.28	1.60
MT	3.16	2.21	0.98	2.02	1.58	1.37	1.60
NL	3.17	2.15	0.52	1.59	1.72	1.73	1.75
AT	2.78	2.08	0.61	1.49	1.37	1.42	1.45
PL	2.76	2.24	2.33	1.93	1.28	1.23	1.60
PT	3.16	2.71	2.05	1.53	1.48	1.42	1.60
SI	2.25	2.14	1.91	1.38	1.23	1.22	1.50
SK	2.93	2.50	2.29	1.94	1.22	1.25	1.60
FI	2.68	1.64	1.68	1.82	1.74	1.80	1.80
SE	2.30	1.90	1.64	2.04	1.62	1.75	1.85
UK	2.86	2.20	1.81	1.78	1.66	1.74	1.75
BG	2.23	2.16	2.01	1.57	1.25	1.29	1.50
RO	2.10	2.65	2.16	1.55	1.28	1.29	1.50
HR	2.12	1.93	1.90	1.55	1.34	1.35	1.85***
TR	6.18	5.68	4.36	2.99	2.42	2.20	1.85***

\* Vorläufige oder jüngste Daten

\*\* Gemäß Europop 2004, Daten für Frankreich beziehen sich nur auf Metropolitan-Frankreich

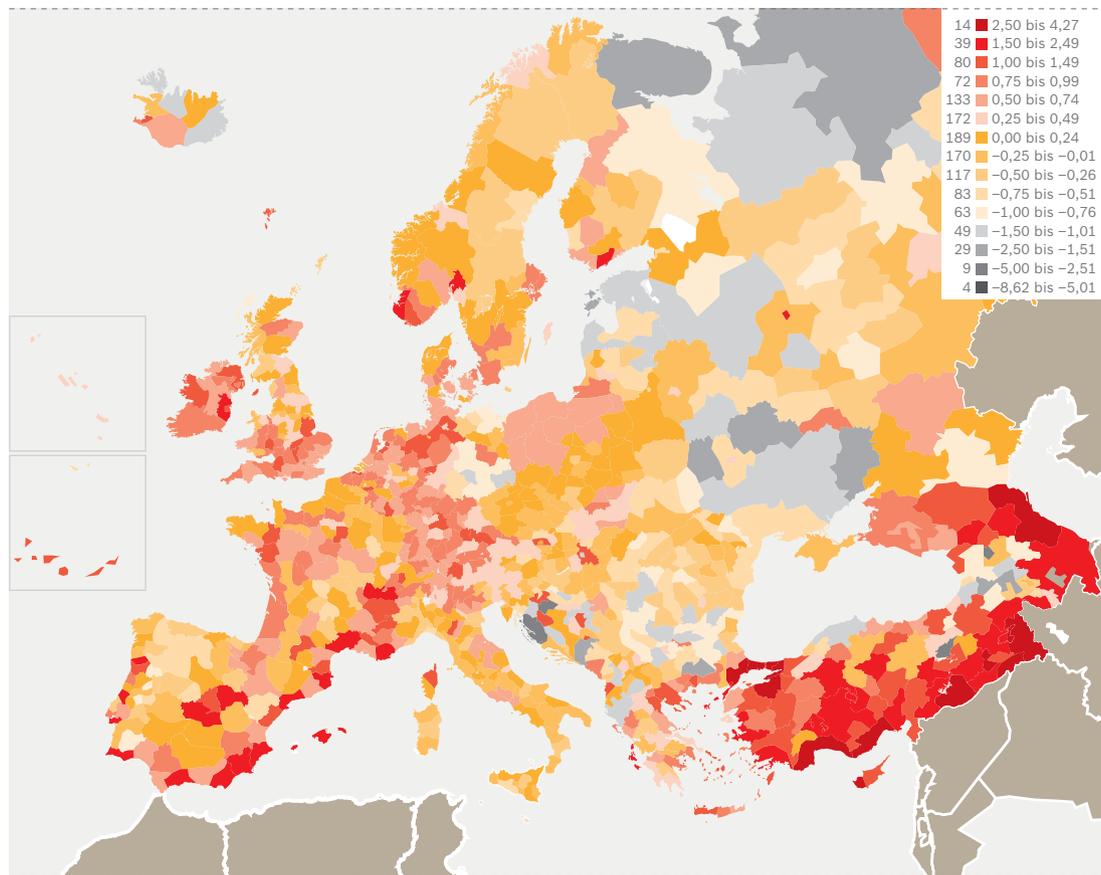
\*\*\* UN-Daten

Quellen: European Commission 2007, Eurostat

Es sind die regionalen und nationalen Fertilitätsraten, die die öffentliche Debatte in Deutschland bestimmen, obwohl die Bevölkerungsentwicklung in Westeuropa in den letzten 15 bis 20 Jahren im Wesentlichen durch die Migrationsprozesse innerhalb Europas beeinflusst wurde. Von diesen Migrationsprozessen hat Deutschland, vor

allem Westdeutschland, gemeinsam mit der Schweiz und Österreich erheblich profitiert, so dass das ökonomische Wachstum in einigen Regionen Westdeutschlands trotz geringerer Geburtenraten viel höher war als beispielsweise in Frankreich oder in Nordeuropa.

Abbildung 2: Bevölkerungsentwicklung 1990 bis 2000



Quelle: Schuler/Dessementet/Jemlin 2007

Die Karte in Abbildung 2 macht diese Prozesse noch einmal sichtbar. So zeigen vor allem die nordeuropäischen Staaten in ihren ländlichen Regionen erhebliche Bevölkerungsverluste, ebenso wie ein Teil der Regionen Frankreichs mit einer starken Abwanderung. Auch der Vergleich von Spanien und Portugal zeigt, dass es trotz Portugals höherer Geburtenrate in Spanien mehr Regionen gibt, die aufgrund der Zuwanderung Bevölkerungsgewinne erleben, wohingegen in Portugal ein Großteil der Regionen Bevölkerungsverluste verzeichnet. Leicht überspitzt ließe sich formulieren, dass vor allem die Mitte Europas, nämlich Deutschland, Belgien, die Niederlande, die Schweiz und Teile von Österreich, wie aber auch Teile von Südengland, in den dramatischen Umbruchzeiten der Geburten-

zahlen zwischen 1990 und 2000 erhebliche Bevölkerungsgewinne erlebten, während jene Regionen eher an den Rändern Europas erhebliche Verluste hinnehmen mussten.

Die zentrale Ausnahme bildet Ostdeutschland. Es verzeichnet ähnlich gravierende Verluste bei der Bevölkerung wie Teile Nordeuropas und ein Teil der osteuropäischen Ostseestaaten. Diese erheblichen Verschiebungen in den Bevölkerungen innerhalb nur eines Jahrzehnts zwischen Regionen, die einen Bevölkerungsgewinn aufweisen, und anderen mit erheblichen Verlusten sind nur teilweise und zwar nur in kleineren Regionen wie etwa Irland durch die Bevölkerungsentwicklung auf der Basis von Geburtenraten zu erklären. Diese Prozesse

weisen aber auf zwei strukturelle Veränderungen der Bevölkerung hin, die für die Familienentwicklung in Europa, vor allem auch in Deutschland, von erheblicher Bedeutung sind, ohne dass dies etwas mit der Geburtenentwicklung in den jeweiligen Regionen zu tun hätte.

Wanderungsprozesse führen notwendigerweise zu einer höheren Heterogenität der Bevölkerung in einer Region. Denn in Gebieten, in denen sich zur alteingesessenen Bevölkerung neue Bewohner hinzugesellen, gelten neben den altraditierten und kulturell als unverrückbar angesehenen Werten und Normen zunehmend auch andere Formen des sozialen Verhaltens als akzeptabel, was meist zu Spannungen zwischen Zuwanderern und alteingesessener Bevölkerung führt. Das fängt bei den unterschiedlichen Dialekten an, die Zuwanderer möglicherweise nicht verstehen, gilt weiterhin für eine bestehende Vereinskultur und Formen der Religiosität wie aber auch den persönlichen Umgang miteinander. Westdeutschland ist seit 1945 in diesem Sinn ein Zuwanderungsland, weil die Bevölkerungsentwicklung zwischen 1945 und 1960 wesentlich auch dadurch geprägt war, dass zuerst aus den früheren Teilen des Deutschen Reiches in Osteuropa und später aus der DDR Menschen zuwanderten, die zur positiven ökonomischen Entwicklung Westdeutschlands wesentlich beigetragen und die Gesellschaft mit verändert haben. Bekanntlich ist trotz aller politischen Maßnahmen der Prozess der Integration und des Zusammenwachsens zwischen den alteingesessenen und den zugewanderten Menschen nicht immer problemlos verlaufen, vielmehr hat es fast eine Generation gedauert, bis man sich trotz gleicher Sprache einigermaßen aneinander gewöhnt hatte.

Welche große Bedeutung diese Zuwanderungsprozesse für Westdeutschland hatten, lässt sich am Vergleich von Baden-Württem-

berg und Sachsen verdeutlichen. Die Bezirke, die nach 1952 zum gemeinsamen Bundesland Baden-Württemberg zusammengefasst wurden, zählten 1939 fast ebenso viele Einwohner wie das damalige Sachsen. Schon um 1950 gab es aber zwischen beiden Regionen erhebliche Unterschiede in der Bevölkerungsentwicklung. Verluste in Sachsen stehen Zuwanderungen im späteren Baden-Württemberg gegenüber mit der Konsequenz, dass sich Baden-Württemberg mit heute etwa 11 Millionen Einwohnern und der Freistaat Sachsen mit etwa 3,9 Millionen Einwohnern bevölkerungsmäßig vollständig voneinander entfernt haben. Ohne diesen Zustrom von qualifizierten und hoch motivierten Menschen wäre die positive ökonomische Entwicklung Baden-Württembergs nicht zu erklären. Nicht nur in Baden-Württemberg, sondern auch in anderen Teilen Westdeutschlands ist das Bevölkerungswachstum der 1960er und frühen 1970er Jahre auch auf die Zuwanderung von »Gastarbeitern« und später auf die Familienzusammenführung zurückzuführen. Der Untergang der Sowjetunion und der Fall der Mauer haben noch einmal dazu geführt, dass ein großer Strom von Menschen aus unterschiedlichen Ländern Osteuropas und aus Ostdeutschland nach Westdeutschland gewandert ist.

Wanderungsprozesse dieser Art führen notwendigerweise innerhalb einer traditionell vorgeformten Gemeinschaft, Gemeinde oder Nachbarschaft zu Heterogenität und Vielfalt, weil die individuellen Lebensformen, die die Menschen in ihrer Heimat entwickelt haben, in der neuen Heimat nicht einfach abgelegt werden. So ist es auch nicht verwunderlich, dass in Westdeutschland, mehr noch als in Ostdeutschland, unterschiedliche familiäre Lebensformen nebeneinander existieren, deren Koexistenz vor 30 oder 50 Jahren kaum denkbar erschien: Traditionelle Lebensformen mit patriarchalen Familienstrukturen waren in Westeuropa nie heimisch, denn hier hat sich über Jahrhunderte

die Familienform der neolokalen Gattenfamilie entwickelt (Mitterauer 2004), in der sich das junge Paar aus dem Elternhaus von Vater und Mutter löst und einen eigenen Hausstand begründet, wohingegen in Südeuropa und Südosteuropa Lebensformen bestanden und teilweise noch bestehen, in denen das junge Paar zu den Eltern des Mannes zieht oder zumindest in die Nähe der Eltern. Diese traditionelle Lebensform, in der sich die Rolle des Vaters und Mannes aufgrund kultureller Traditionen deutlich von der westeuropäischen Tradition unterscheidet, auch mit der Konsequenz, dass die Teilnahme der Frauen am öffentlichen Leben in diesen familiären Lebensformen eher abgelehnt wird, existiert heute in Deutschland neben familiären Lebensformen, die wir als traditionell bezeichnen, weil sie dem Modell der neolokalen Gattenfamilie entsprechen. Neben diesen Familienformen, teilweise bedingt durch die modernen Mobilitätsprozesse, haben sich zudem Lebensformen entwickelt, in der die Partner keinen gemeinsamen Haushalt gründen, aber durchaus eine eheähnliche Beziehung führen, das sogenannte Living-Apart-Together (Pinnelli/Hoffmann-Nowotny/Fux 2001), das einige Autoren als eine wichtige zukünftige Lebensform moderner mobiler Menschen interpretieren.

### 1.2 Heterogenität und Teilhabe

Die Herausforderung für eine moderne Familienpolitik angesichts der hier nur knapp skizzierten Veränderungen der familiären Lebensformen mit ihrer zunehmenden Heterogenität liegt darin, Rahmenbedingungen zu entwickeln, die die Stärken der jeweiligen Lebensformen akzeptieren helfen. Gleichzeitig sollten sie jedoch sicherstellen, dass ganze Gruppen von Zuwanderern nicht aufgrund ihrer familiären Lebensformen von der aktiven Teilhabe an Nachbarschaft, Gemeinde und der gesellschaftlichen Entwicklung ausgeschlossen werden.

Eine zweite Herausforderung für die moderne Familienpolitik liegt darin, den Menschen, die aufgrund von gesellschaftlichen Wandlungsprozessen aus ihrem konkreten Kontext von Nachbarschaft, Familie und Gemeinde herausgelöst sind, die Möglichkeit zu geben, sich wiederum auch als Teil ihrer neuen Nachbarschaft und Gemeinde zu erleben. Das gilt nicht nur für Zuwanderer aus den weniger entwickelten Regionen Europas nach Deutschland, sondern besonders auch für jene, die wegen ihrer beruflichen Mobilität mit der Situation konfrontiert sind, in ihrem jeweiligen neuen Kontext neue Beziehungen aufbauen zu müssen.

Lange Zeit hat die deutsche Gesellschaft geglaubt, diese Prozesse der Integration ließen sich dadurch lösen, dass sich die Zuwanderer, was auch immer die Gründe für ihre Migration waren, an die Rituale, kulturellen Werte und Normen der Nachbarschaften und Gemeinden anpassen, in die sie zuwandern. Darin liegt vermutlich eine der größten Illusionen der deutschen Zuwanderungspolitik über Jahrzehnte hinweg, obwohl sich Deutschland in diesem Zeitraum auch durch die Zuwanderer in unglaublicher Weise verändert hat.

Auch ohne folkloristische Konnotation ist München heute eine Stadt mit oberitalienischem Flair, mit vermutlich ebenso guten italienischen Restaurants wie in manchen Regionen Norditaliens. Hier sind eher politische Strategien zu nennen, etwa der Freien Hansestadt Hamburg, die ausdrücklich ein Konzept der wachsenden Stadt zur Entwicklung der ökonomischen Struktur Hamburgs verfolgt und Weltoffenheit als Akzeptanz anderer Lebensformen und anderer kultureller Muster zur Grundlage des eigenen politischen Handelns entwickelt hat. Das Gleiche gilt für andere Städte Deutschlands, wie etwa Berlin, die viel Geld und Energie darauf verwenden, das Bild einer weltoffenen Metropole mit einer Fülle und Akzep-

tanz unterschiedlicher Lebensformen weltweit zu vermarkten. Allerdings fehlt bisher in den meisten dieser städtischen Konzepte eine Vorstellung davon, wie diese Weltoffenheit und Akzeptanz anderer Lebensstile auch dann praktiziert werden kann, wenn die Lebensformen und Lebensstile der Zuwanderer selbst einer solchen Akzeptanz eher kritisch gegenüberstehen.

Dies ist kein deutsches Problem. Andere Länder, etwa Israel, mit einer Bevölkerung aus Mitgliedern ganz unterschiedlicher Nationen mit unterschiedlichen Sprachen und unterschiedlichen kulturellen Mustern haben viel früher begonnen zu begreifen, dass sich Integration und Weltoffenheit in einer heterogenen Bevölkerung nur dann realisieren lassen, wenn gleichzeitig politische Strategien den Zuwanderern, und zwar allen, nicht nur den am Arbeitsprozess Beteiligten, die Möglichkeit geben, sich als Teil der neuen Gesellschaft zu fühlen. Wir werden in der Folge einige Projekte und Konzepte skizzieren, die möglicherweise als eine wichtige Voraussetzung für solche integrativen Ansätze in der kommunalen Familienpolitik zu verstehen sind.

Die folgende Tabelle 1 zeigt, dass sich die Leistungsdifferenzen zwischen den Bundesländern im Wesentlichen auf die unterschiedlichen Ausländeranteile bei den Jugendlichen, vor allem der zweiten Generation, zurückführen lassen. Während bei der Gesamtbetrachtung aller untersuchten Jugendlichen Sachsen und Thüringen gemeinsam mit Bayern und Baden-Württemberg das Spitzenfeld bilden, demgegenüber die anderen Bundesländer abfallen, bewegt sich Rheinland-Pfalz, wenn Kinder mit Migrationshintergrund nicht berücksichtigt werden, ähnlich wie Berlin und Hamburg auf dem Niveau von Sachsen oder sogar leicht darüber. Besonders dramatisch sind die Differenzen zwischen den Ergebnissen in den Bundesländern, wenn die Kinder und Jugendlichen der zweiten Generation

betrachtet werden, in der beide Eltern im Ausland geboren wurden.

Selbst wenn man in Rechnung stellt, dass die westdeutsche Einwanderungspolitik lange Zeit vor allem darauf abgezielt hat, bildungsferne Zuwanderer nach Deutschland zu holen, weil sie nur einfachste Tätigkeiten durchführen sollten, und daher nicht zu erwarten ist, dass die Kinder aus bildungsfernen Familien das Niveau der relativ gut gebildeten deutschen Bevölkerung schnell erreichen, so macht gerade das Abschneiden der zweiten Generation deutlich, dass die Integration und Teilhabe der nachwachsenden Generation keinesfalls ein quasi von selbst verlaufender Prozess ist. Auch wenn wir aus den PISA-Studien wissen, dass türkische Eltern im Durchschnitt fünf Bildungsjahre weniger aufweisen als deutsche Eltern (Baumert/Stanat/Watermann 2006) und Deutschland damit von allen Vergleichsländern der PISA-Studien die größten Bildungsunterschiede in der Elterngeneration aufweist, ist eine solche Verschlechterung der Integration, gemessen am schulischen Leistungsniveau, in Deutschland ungewöhnlich. Denn wenn auch die westdeutsche Bildungsreform in den 60er und 70er Jahren des 20. Jahrhunderts nicht die damals erhoffte Chancengleichheit gebracht hat (Dahrendorf 1965; Peisert 1967), so ist doch festzuhalten, dass Kinder aus bildungsfernen Schichten, die ihren Bildungsstatus im Laufe ihres Lebens verbessert haben, ihren Kindern meist eine weitere Verbesserung der Bildungsmöglichkeiten eröffnet haben (Müller/Schmid 2003).

Daher ist es sicher richtig und begrüßenswert, dass viele Bundesländer angesichts der PISA-Ergebnisse begonnen haben, ihre Schulsysteme so umzustrukturieren, dass nicht bestimmte Kinder schon durch den Schulabschluss diskriminiert werden, und die Kinderbetreuung auszubauen, um so eine bessere Teilhabe der Kinder und die Entwicklung ihrer Sprache zu ermöglichen.

**Tabelle 1: Mittlere naturwissenschaftliche Kompetenz von Jugendlichen ohne Migrationshintergrund und Jugendlichen der drei Migrationsgruppen in den alten Bundesländern und soziale Gradienten der naturwissenschaftlichen Kompetenz in den neuen Bundesländern**

Land	ohne Migrationshintergrund		mit Migrationshintergrund									R <sup>2</sup>
			ein Elternteil im Ausland geboren			beide Elternteile im Ausland geboren						
	M	(SE)	M Diff	(SE)	adj.M Diff	Zweite Generation			Erste Generation			
	M	(SE)	M Diff	(SE)	adj.M Diff	M Diff	(SE)	adj.M Diff	M Diff	(SE)	adj.M Diff	
Bayern	555	(2.6)	-38	(10.1)	-30	-106	(9.4)	-50	-96	(12.1)	-49	0.266
Baden-Württemberg	548	(3.9)	-33	(9.6)	-17	-90	(8.6)	-42	-79	(10.1)	-40	0.268
Rheinland-Pfalz	545	(4.0)	-32	(11.8)	-17	-95	(11.9)	-36	-86	(10.6)	-38	0.273
Berlin	543	(3.7)	-44	(10.6)	-32	-119	(11.6)	-68	-92	(14.5)	-57	0.349
Hessen	537	(2.9)	-22	(7.4)	-10	-91	(9.4)	-41	-94	(7.9)	-51	0.298
Nordrhein-Westfalen	531	(4.9)	-15	(11.7)	-12	-85	(8.6)	-41	-56	(11.0)	-22	0.279
Saarland	530	(3.4)	-36	(9.2)	-25	-85	(16.9)	-32	-57	(16.9)	-19	0.232
Schleswig-Holstein	529	(3.0)	-2	(11.9)	-1	-86	(15.7)	-49	-74	(12.4)	-33	0.241
Niedersachsen	524	(2.6)	-32	(10.7)	-31	-70	(8.6)	-31	-64	(10.6)	-37	0.228
Hamburg*	548	(3.8)	-43	(14.7)	-31	-110	(12.2)	-60	-95	(11.6)	-63	0.340
Bremen*	523	(4.1)	-41	(12.2)	-19	-83	(8.6)	-37	-85	(10.4)	-45	0.283

	Naturwissenschaftliche Kompetenz (alle)		Steigerung des sozialen Gradienten	
	Achsenabschnitt	(SE)	b	(SE)
Berlin	505	(2.9)	45	(2.6)
Sachsen-Anhalt	521	(3.0)	35	(2.8)
Thüringen	531	(3.3)	36	(2.8)
Mecklenburg-Vorpommern	516	(3.4)	35	(2.7)
Sachsen	543	(2.3)	32	(2.1)

Prädiktorvariable ist der höchste sozioökonomische Status der Familie (Highest ISEI).

Grundgesamtheit: Fünfzehnjährige Jugendliche im Bildungssystem; ohne Sonder- und Förderschulen.

Fehlende Werte im HISEI, bei den Kulturgütern und im Bildungsniveau imputiert.

adj. M Diff: Adjustierung nach Sprachgebrauch, HISEI, Kulturgütern und Bildungsniveau der Eltern.

\* Die Befunde stehen aufgrund eines erheblichen Anteils fehlender Daten unter Vorbehalt.

Aufgrund geringer Stichprobengröße wird die Zweite Generation in den östlichen Ländern nicht ausgewiesen.

Quelle: Prenzel et al. 2008

Jedoch zeigt die internationale Forschung nachdrücklich (Waldfoegel 2006; Brooks-Gunn/Fuligni/Berlin 2003), dass sich die Teilhabechancen der Kinder ohne Einbeziehung der Eltern in diesen Prozess und ohne die aktive Förderung auch der Teilhabe der Eltern an der Gesellschaft nur sehr langsam verbessern lassen. Das wird im Übrigen auch am Beispiel Frankreichs deutlich, wo die meisten Kinder der Zuwanderer aus Nordafrika französisch sprechen und in einem gut ausgebauten Kinderbetreuungssystem und einem flächendeckenden Vorschulsystem frühzeitig mit Bildungsinhalten

vertraut gemacht werden. Trotz dieser sehr frühen Förderung zeigt sich bei den Jugendlichen mit Migrationshintergrund in Frankreich ein ausgeprägtes Gefühl der Nichtintegration in die französische Gesellschaft (Dubet/Lapeyronnie 1994); möglicherweise hat das weniger mit der Schule zu tun als mit dem Wohnumfeld und den Teilhabechancen der eigenen Eltern in der französischen Gesellschaft.

Brooks-Gunn hat in einem Längsschnitt über zehn Jahre zeigen können, welchen immensen Einfluss Eltern auf die Entwick-

lung ihrer Kinder nehmen können und inwieweit dieser Einfluss auch gezielt gefördert werden kann. In einem besonders benachteiligten Stadtteil New Yorks hat sie mit Unterstützung einer Gruppe aus Professionellen und Freiwilligen die Eltern motivieren können, ihren Kindern regelmäßig vorzulesen. So etwas erreicht man nicht durch Appelle an die Eltern, sondern nur durch persönlichen Kontakt: Man muss sie besuchen, anleiten und ermuntern. Auch müssen die Freiwilligen in diesem Prozess fachlich begleitet werden, um die spezifischen Probleme, die auftreten können, mit Professionellen zu besprechen, damit der Prozess kontinuierlich fortgeführt wird. Im Alter von zehn Jahren zeigten diese Kinder beim Wechsel in die High School keine Leistungsunterschiede zu Kindern aus privilegierten Nachbarschaften in New York. Solche Maßnahmen hören sich einfach an, bedürfen aber gut vernetzter kontinuierlicher Strategien und sind dann in ihren Ergebnissen offensichtlich ungemein effektiv.

Die Teilhabechancen von Kindern an der Gesellschaft und ihre Entwicklungsmöglichkeiten in der Gesellschaft hängen eben nicht allein davon ab, dass Staat und Kommunen vorzügliche Betreuungsangebote bereitstellen, sondern auch davon, dass die Eltern in ihrer Eigenständigkeit aktiv einbezogen und gegebenenfalls unterstützt werden. Die durch die demographische Entwicklung, aber vor allem auch die durch Migration hervorgerufenen Prozesse der Pluralisierung von Lebensformen, Lebensmustern und Wertvorstellungen in unserer Gesellschaft führen unter einer auch längerfristigen Perspektive nicht notwendigerweise zu einer stärkeren Teilhabe der Zugewanderten, wenn wir nicht darüber nachdenken und Strategien entwickeln, die die Teilhabe auch dieser Gruppen aktiv ermöglichen.

### 1.3 Migration und Alterung

Für ein im Jahre 2007 geborenes Mädchen wird eine Lebenserwartung von etwa 82 Jahren prognostiziert, einem Jungen etwa 78 Jahre. Dabei haben die Mädchen in Baden-Württemberg mit 83 Jahren eine deutlich höhere Lebenserwartung als die Mädchen im Saarland, Sachsen-Anhalt oder Mecklenburg-Vorpommern mit einer durchschnittlich um zwei Jahre geringeren Lebenserwartung. Noch deutlicher ist die Differenz bei den Jungen. In Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt liegt die Lebenserwartung von Jungen bei 74,9 Jahren und damit um mehr als drei Jahre unter der Lebenserwartung in Baden-Württemberg. Dabei treten diese Differenzen in der Lebenserwartung keinesfalls zwischen Ost und West auf, weil die Mädchen in Sachsen mit einer Lebenserwartung von 82,5 Jahren nur knapp hinter den Mädchen in Baden-Württemberg liegen; die geringere Lebenserwartung der Jungen im Saarland machte deutlich, dass hier noch andere Faktoren eine Rolle spielen müssen.

Auf der Basis der Zahlen von Baden-Württemberg hat sich die Lebenserwartung seit 1950 bei den Frauen um etwa 15 Jahre und bei den Männern um etwa 14 Jahre erhöht. Auch bestehen die Differenzen nicht mehr, die es vor der Wende zwischen Ost- und Westdeutschland gab, weil die Lebenserwartung in den neuen Bundesländern damals geringer war als in den alten Bundesländern (Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2008). Auf den ersten Blick ließe sich aus dieser Entwicklung ableiten, Baden-Württemberg sei damit das Bundesland, das am schnellsten altere und den höchsten Anteil Älterer in Relation zu jüngeren Menschen habe. Jedoch haben die innerdeutschen Migrationsprozesse, vor allem das Abwandern junger Menschen und dabei besonders der jungen Frauen aus den neuen Bundesländern zwischen 1990 und 2000, dazu geführt, dass die Altersrelation in den alten Bundesländern nicht von der

jeweiligen Lebenserwartung in den Bundesländern und auch nur partiell von der Geburtenrate abhängt, sondern vor allem von Wanderungsprozessen. Mit einiger Wahrscheinlichkeit wird diese Entwicklung dazu führen, dass im Jahr 2050 die Bundesländer mit relativ hohen Wanderungsgewinnen noch über eine Bevölkerung verfügen werden, die mehrheitlich der Altersgruppe der 20- bis 64-Jährigen angehört, im Gegensatz zu den Bundesländern mit den größten Wanderungsverlusten, die weniger als 50 Prozent der Bevölkerung in dieser Altersgruppe haben werden.

Brandenburg wird mit einem 45 Prozent-Anteil der 20- bis 64-Jährigen die geringste Quote der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter aufweisen, und mit 41 Prozent der über 65-Jährigen werden hier 12 Prozent mehr ältere Menschen in den ländlich strukturierten Räumen leben als in den städtischen Regionen Hamburg und Bremen. Die fünf neuen Bundesländer werden insgesamt eine eher ältere Bevölkerung haben, im Gegensatz zu den Stadtstaaten Hamburg und Bremen mit einer jüngeren Bevölkerung, aber auch Nordrhein-Westfalen oder Bayern werden sich deutlich von den neuen Bundesländern unterscheiden. Die ökonomischen Konsequenzen und viele der Ursachen dafür, vor allem die Abwanderung junger Frauen zwischen 1990 und 2000, sind hinreichend differenziert beschrieben worden, so dass hier nur auf zwei familienpolitische Konsequenzen hinzuweisen ist (Kröhnert 2007; Sächsischer Landtag 2008).

Den gegenwärtigen Strategien in Familienpolitik, Sozialpolitik und Gesundheitspolitik in Bezug auf Pflege liegt die Annahme zugrunde, dass die Pflegeleistungen, die jenseits des 80. Lebensjahres doch vermehrt auftreten, durch die familiären Bindungen aufgefangen und in diesem familiären Netz auch getragen werden können. Diese Annahme lässt sich vermutlich aber

Abbildung 3: Altersstrukturen 2050 in den Bundesländern



Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2007

für die Regionen mit einer hohen Abwanderung ebenso wenig aufrechterhalten wie für jene Regionen, in die viele junge Menschen zugewandert sind, etwa in die großen Städte. Auch die Annahme, die sich aus diesen unterschiedlichen demographischen Entwicklungen ergebenden Konsequenzen für familiäre Unterstützungsleistungen ließen sich allein durch den Ausbau staatlicher Sicherungssysteme aufrechterhalten, ist vermutlich nicht nur aus Kostengründen illusorisch, sondern eben gerade auch wegen der unterschiedlichen Struktur der demographischen Entwicklungen. Denn so, wie es schwierig wird, alt gewordenen Eltern Unterstützungsleistungen zukommen zu lassen, wenn diese im Erzgebirge leben, man selbst aber in Stuttgart, gilt ebenso, dass man darauf angewiesen ist, dass für die notwendigen Dienstleistungen, die auch außerhalb der Familie erbracht werden

könnten, Menschen im erwerbsfähigen Alter vorhanden sind, die bereit sind, in diese Regionen mit einer besonders hohen Nachfrage nach Pflegeleistungen zu wandern, um diese dort zu erbringen. Diese Entwicklung ist nicht nur in Deutschland zu beobachten, sondern in ganz Europa. Bestimmte Regionen etwa im Zentralmassiv Frankreichs, in Süditalien, im Norden Englands oder in manchen ländlichen Regionen Spaniens leiden unter ähnlichen Wanderungsverlusten und einer ungünstigen Entwicklung in der mittleren Altersgruppe der Bevölkerung. Daher wird auf diese Entwicklung nur angemessen zu reagieren sein, wenn neben den allgemeinen Rahmenbedingungen, die die Familienpolitik, Sozialpolitik und Gesundheitspolitik auf Bundesebene schaffen können, auch kommunale und landesspezifische Strategien entwickelt werden, um mit diesen Entwicklungstendenzen angemessen umzugehen.

## **2 Wandel von Stadt und ländlichem Raum**

### **2.1 Stadtgesellschaft: Zuwanderung, Abwanderung und Selektionstendenzen**

Die Statistischen Landesämter liefern heute auf der Basis der ihnen verfügbaren Daten ein ungewöhnlich differenziertes Bild nicht nur von der jeweiligen demographischen Entwicklung des Bundeslandes, sie arbeiten auch mit großer Genauigkeit die Regionalentwicklung innerhalb der einzelnen Bundesländer mit entsprechenden Prognosen auf (Kröhnert 2007). Manche Städte wie etwa Berlin haben eine sehr kleinräumige Beschreibung ihrer Bezirke hinsichtlich der sozialen Lage und der Lebensbedingungen von Kindern und Familien erarbeitet.

Diese dokumentierten Ausdifferenzierungen der Lebensbedingungen aufgrund der demographischen Entwicklungen in dieser kleinräumigen Struktur werden jedoch nur selten zur Kenntnis genommen, obwohl die Pluralisierung von Lebensverhältnissen von Kindern und Familien erheblich von diesen

Entwicklungen abhängt. Das gilt nicht nur für die Fahrzeiten zur Schule in das nächste Oberzentrum, die Kinder auf sich nehmen müssen, sondern auch für die örtliche Infrastruktur. Wenn in Brandenburg die durchschnittliche Fahrzeit zum nächsten Oberzentrum 50 Minuten beträgt, in Hessen nur 27 Minuten, jedoch die Kinder im Elbe-Elster-Kreis oder in der Prignitz dafür zwischen 70 und 80 Minuten Fahrzeit auf sich nehmen müssen, sind die Lebensbedingungen für die Familien in diesen Regionen im Vergleich zu denen in einer Großstadt, in der alle wichtigen Infrastruktureinrichtungen in der Regel innerhalb von 15 Minuten zu erreichen sind, nicht nur unterschiedlich, sondern bedeuten auch, dass die Chancen für diese Kinder im Wettbewerb mit anderen Kindern, ihr Potential in gleicher Weise entwickeln zu können, deutlich eingeschränkt sind.

Diese Erkenntnis ist keinesfalls neu, sondern war eins der zentralen Argumente der Diskussion um die Bildungsreform in den 1960er Jahren, in der die Distanz zu den Bildungseinrichtungen nicht nur wie heute metaphorisch verstanden wurde – die »bildungsfernen« Schichten –, sondern ganz real als physische Entfernung zwischen den Bildungsangeboten und den Kindern (Habich/Spellerberg 2008). Annette Spellerberg, die diese Zahlen anführt (2008), zeigt in ihrer Analyse aber auch, dass die Bevölkerungsentwicklung in Deutschland sich nicht nur zwischen den einzelnen Bundesländern als eine Ost-West-Migration mit unterschiedlichen Alterungseffekten auswirken wird. Auf der Basis ihrer Bevölkerungsprognose ist mit großer Wahrscheinlichkeit zu vermuten, dass die ländlichen Kreise mit geringer Bevölkerungsdichte sowohl in West- wie in Ostdeutschland Bevölkerungsverluste zwischen 3 und 19 Prozent erleben werden, während großstadtnahe Kreise in den Agglomerationszentren, die in den letzten zehn Jahren in Ost- wie in Westdeutschland Bevölkerungsgewinne zwischen 7 und 15

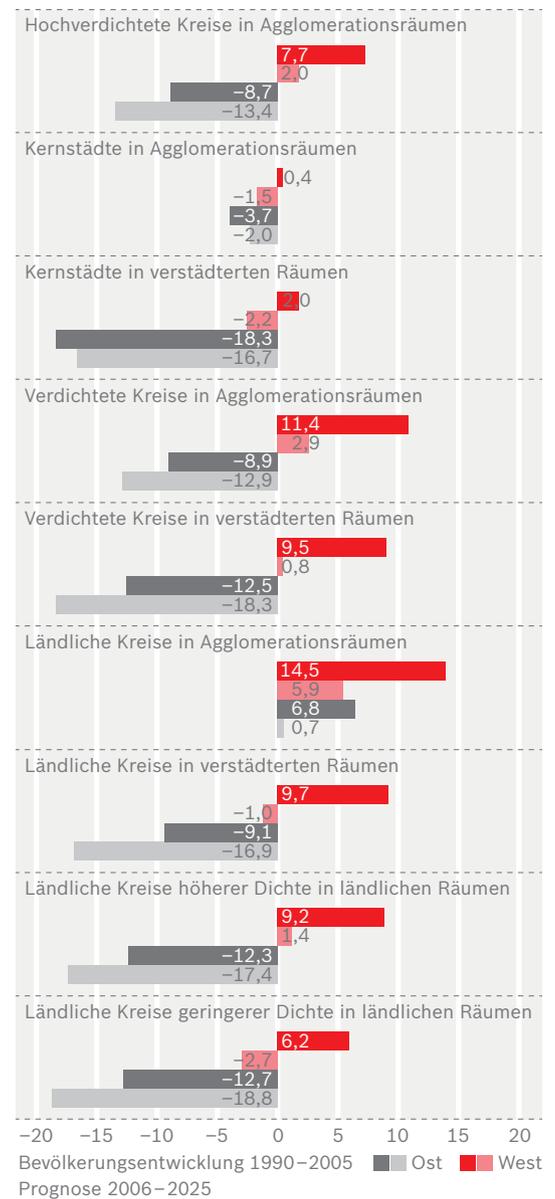
Prozent erreichten, bis 2025 aller Wahrscheinlichkeit zwischen 1 (Ost) und 6 Prozent (West) weiter wachsen werden. Neben den ländlichen Regionen mit geringer Bevölkerungsdichte sind dagegen auch die mittleren Städte in ländlichen Räumen sowohl im Westen wie im Osten eher von Bevölkerungsverlusten geprägt.

### 2.2 Veränderungen der ländlichen Räume

Diese Entwicklung skizziert nur die globalen Entwicklungstendenzen und ist noch nach Altersgruppen und Lebensformen zu differenzieren (Bucher 2008). Aus dieser Ausdifferenzierung wird deutlich, dass die Gewinne und Verluste auch viel mit den Lebensformen und dem Lebensalter mobiler Menschen zu tun haben. Es verwundert nicht, dass junge Erwachsene, wie seit Jahrhunderten, der Faszination der Metropolen und Agglomerationsräume erliegen. Schon im 18. Jahrhundert (Shorter 1985) sorgten sich französische Präfekten um die Abwanderung junger Frauen aus den Dörfern in die Städte, weil sie dort viel gefährdeter seien als in ihren Heimatgemeinden unter der Kontrolle der Familie und der Pfarrer. Auch heute wandern junge Erwachsene aus den ländlichen Regionen Sachsens nach Berlin oder aus Niederbayern nach München, um dort Ausbildung, Arbeit und auch Teilhabe an den neuen gesellschaftlichen Entwicklungen zu finden.

Auch die Entwicklung, dass junge Familien mit ihren Kindern, häufig kurz bevor sie in die Schule kommen, in die ländlichen Kreise nahe den Agglomerationsräumen wandern, ist in Westdeutschland seit Jahrzehnten bekannt (Bucher 2008). Sie hat auch dazu geführt, dass viele ländliche Regionen, die zuvor als wirtschaftlich wenig bedeutungsvoll eingeschätzt wurden, einen erheblichen wirtschaftlichen Aufschwung erlebt haben, etwa die Kreise im Umland von Essen und Düsseldorf oder auch von Stuttgart, München und Köln. Auch das Umland von Berlin hat nach der Wiedervereinigung solche Ent-

Abbildung 4: Bevölkerungsentwicklung und Prognose in Prozent



Quelle: Habich/Spellerberg 2008

wicklungen erlebt und wird aller Wahrscheinlichkeit nach, vor allem im Süden von Berlin, weiterhin von diesen Wanderungen profitieren. Denn in der Regel gehören die Abwandernden den wirtschaftlich aktiven Gruppen an und sind auch im entsprechend produktiven Lebensalter mit der Konse-

quenz der ökonomisch positiven Entwicklung dieser jeweiligen Landkreise.

Solche Entwicklungen haben zur Folge, dass sich ein Bundesland wie Brandenburg intern vermutlich auseinanderentwickeln wird, weil sich die Kreise im Umland von Berlin bevölkerungsmäßig positiv verändern werden, während für die Berlin weit abgewandten Kreise weitere Abwanderungsprozesse zu erwarten sind. Diese Entwicklungen haben dort allerdings für die Familien und ihre Kinder nicht nur zur Konsequenz, dass die Fahrzeiten zur Schule immer länger werden, weil die entsprechende Infrastruktur für die Schule oder für die Kinderbetreuung nicht mehr in Wohnortnähe aufrechterhalten werden kann, sondern dass auch die Infrastruktur, etwa die Versorgung mit Kinderärzten, Sportmöglichkeiten und anderen wichtigen Unterstützungsformen, fehlt, so dass sich der Abwanderungsdruck noch verstärkt.

Angesichts dieser Tendenzen verwundert es nicht, dass etwa Brandenburg in seiner Bildungs-, Sozial- und Familienpolitik den Versuch unternimmt, durch die Organisation von Netzwerken, Bündnissen und Partnerschaften neue Formen von sozialen Unterstützungsdienstleistungen für Familien zu konzipieren, die sich nicht mehr nur auf professionell ausgebildete Dienstleister stützen, die es in vielen Regionen einfach nicht mehr oder nicht mehr in ausreichender Zahl gibt; vielmehr wird darauf gesetzt, durch neue Formen privaten Engagements mit professioneller Basis einen Teil dieser Entwicklungen zumindest zu mildern.

An diesem Beispiel wird deutlich, dass die Unterstützung von Familien in diesen Kontexten kaum noch durch eine Familienpolitik auf Bundesebene zu beeinflussen ist, denn zu unterschiedlich sind die regionalen Entwicklungslinien wie auch die Formen des lokalen Engagements, als dass sich in einem solchen Kontext einheitliche, zentral

geregelte Lösungen durchsetzen ließen. Die ländlichen Kreise in den Agglomerationsräumen, die noch auf Dauer mit Zuwachs der Bevölkerung rechnen und zugleich auch von einem Wirtschaftswachstum ausgehen können, verfügen finanziell und personell über solidere Ressourcen als die ländlichen Gebiete weitab von den Metropolregionen, die davon ausgehen müssen, dass sie aller Wahrscheinlichkeit nach weiter schrumpfen und dabei vor allem gerade die Jüngeren verlieren werden.

### 2.3 Die doppelte Polarisierung der Städte

Es ist ein großes Verdienst des Bochumer Soziologen Peter Strohmeier, mit hoch differenzierten empirischen Arbeiten zur Sozialraumanalyse im Ruhrgebiet gezeigt zu haben, welche gravierenden sozialpolitischen Konsequenzen die Abwanderungen vor allem von Familien mit Kindern ins Umland für viele Stadtquartiere in den großen Städten des Ruhrgebiets haben. Ähnlich gravierende Konsequenzen sind in gleicher Weise für die Bezirke Berlins und anderer großer Städte in Deutschland zu benennen. Denn die großen Städte haben einen großen Teil der Bevölkerung aufgenommen, die zwischen 1990 und 2000 in die Bundesrepublik zugewandert ist. Ebenso waren sie auch in den Hochzeiten der »Gastarbeiter«-Zuwanderung die bevorzugten Orte für die Zuwanderer. Hier gab es die Arbeitsplätze, für die sie angeworben worden waren, und entsprechend wanderten später im Rahmen der Familienzusammenführung Ehepartner und Familienangehörige in diese Standorte nach. Da im Zuge der Veränderung der ökonomischen Struktur in vielen großen Städten, die ihren wirtschaftlichen Aufschwung wesentlich der Industrialisierung zu verdanken hatten, aber nun genau jene Arbeitsplätze verschwanden, die von den Beschäftigten ohne größere Qualifikation ausgeführt werden konnten, bedeutete das auch, dass sich Prozesse ethnischer Konzentration bestimmter Bevölkerungsgruppen nun mit Prozessen

sozialer Segregation infolge von Arbeitslosigkeit verbanden.

Schon im siebten Familienbericht (2006) wurde beschrieben, dass die sozialen Unterstützungsleistungen in einzelnen großen Städten gegenüber anderen Regionen nicht nur überdurchschnittlich hoch ausgeprägt sind, sondern sich auch auf bestimmte Stadtquartiere konzentrieren. Strohmeier zeigt nun, dass infolge dieser Zuwanderungsprozesse und der gleichzeitigen Veränderung der ökonomischen Struktur dieser Städte die Familien mit Kindern in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit zunehmend als eine ökonomisch prekäre Lebensform angesehen werden, die sich der Kinder wegen deutlich einschränken muss. Denn die, gemessen an den in Deutschland für ökonomischen und beruflichen Erfolg üblichen Bewertungsstandards, »erfolgreichen Familien« leben nach den beschriebenen Wanderungsprozessen nicht mehr in diesen großen Städten, sondern allenfalls in bestimmten ausgewählten Quartieren oder aber in den ländlichen Kreisen im Umland. Das betrifft einen großen Teil jener Familien, die zeigen, dass eine Familienform mit Kindern durchaus ökonomisch und beruflich erfolgreich sein kann, für beide Elternteile.

Die Mehrzahl der städtischen Familien, die sich in benachteiligten Quartieren konzentrieren, ist nicht nur ökonomisch benachteiligt, sondern zudem auch in hohem Maß auf Unterstützungsleistungen durch Kommune und Staat angewiesen. Auf der anderen Seite leben aber auch gut qualifizierte und erfolgreich berufstätige junge Erwachsene, häufig als Single oder auch in der Lebensform des Living-Apart-Together, in den Städten. Daher lautet die These von Strohmeier, dass Familien im Vergleich zu den Singles oder den nichtehelichen Partnerschaften zunehmend den Status einer benachteiligten Lebensform bekommen und möglicherweise eher den »Verlierern« zuge-

rechnet werden, während der ungebundene Single ohne Kinder als der erfolgreiche Prototyp städtischen Lebens gilt (Strohmeier 1997).

Strohmeiers empirische Beobachtungen im Ruhrgebiet lassen sich auch in vielen anderen Städten Europas machen, wie beispielsweise in London (Hull). In der Öffentlichkeit werden diese Segregationstendenzen oft nur unter der Perspektive diskutiert, ob in solchen Quartieren auch die öffentliche Sicherheit und Ordnung gewährleistet und zudem sichergestellt sei, dass die Motivation und Bereitschaft, auch unabhängig von sozialen Unterstützungsleistungen zu leben, noch tatsächlich vorhanden sei.

Aus diesem Befund ergeben sich zwei klare politische Konsequenzen für Städte und Kommunen, die sie entweder akzeptieren können oder ihnen durch eine kluge Familienpolitik entgegensteuern müssen: Wenn junge Familien mit ihren Kindern in ländliche Regionen abwandern, verlassen damit nicht nur Lohn- und Einkommensteuerzahler die Städte, sondern auch Betriebe und Institutionen, die auf diese qualifizierten Arbeitskräfte angewiesen sind, »wandern ihnen nach« (Frank 2005). Zum Zweiten reduziert sich durch diese Abwanderungsprozesse auch die soziale Durchmischung der städtischen Quartiere erheblich.

### 3 Ökonomie und Familie

Ein in Deutschland häufig diskutiertes Problem ist, dass es bisher nicht gelungen ist, die steigende »relative« Kinderarmut erfolgreich zu bekämpfen. Mitte der 1950er Jahre bezifferte Helga Schmucker den Anteil der Kinder, die nach ihrer damaligen Definition von relativer Armut betroffen waren, mit etwa 17 Prozent. Ein großer Teil dieser Kinder damals wuchs bei Kriegerwitwen auf, die trotz ihrer Berufstätigkeit in der Regel nicht in der Lage waren, ein hinreichendes Einkommen für ihre Familie zu erzielen. Die Berechnung der relativen Kinderarmut

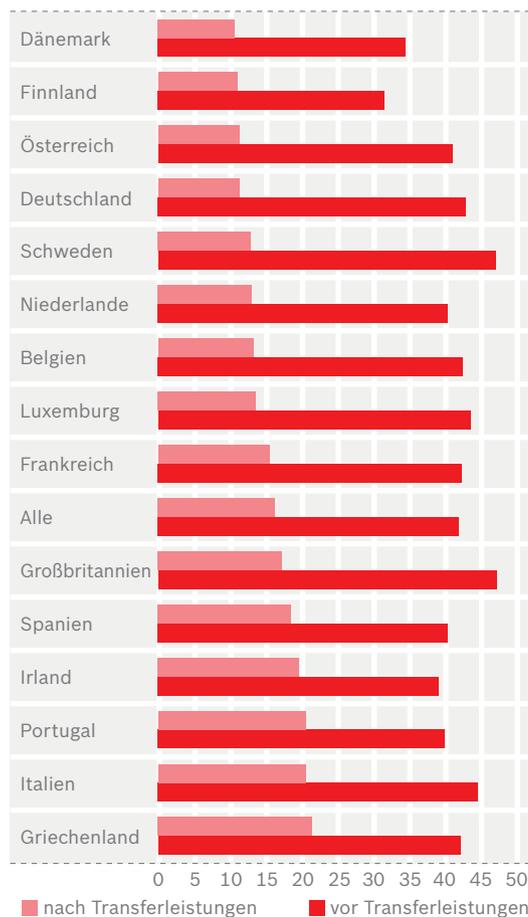
heute auf der Basis der revidierten OECD-Skala kommt mit etwa 15 Prozent (Eggen/Rupp 2006) auf fast ähnliche Werte wie in den 1950er Jahren, als es in Deutschland mit den damals großen ökonomischen Schwierigkeiten nicht leicht war, Arbeitsplätze für Mütter mit Kindern zu bekommen, geschweige denn Betreuungsplätze für Kinder während der Arbeitszeit der Mütter.

Auch wenn sich diese Zahlen wegen der unterschiedlichen Rahmenbedingungen nicht vergleichen lassen, ist es für den deutschen Wohlfahrtsstaat skandalös, dass ausgerechnet die ökonomisch und politisch schwächste Gruppe am stärksten von relativer Armut betroffen ist. Das hängt einerseits damit zusammen, dass der deutsche Wohlfahrtsstaat anders als Schweden oder Finnland lange an der Fiktion festgehalten hat, eine Familie habe vom Einkommen des Haupternährers (Vater) zu leben; zudem sei die Trennung eines Paares ein »Betriebsunfall«, der sich dadurch ausgleichen lasse, dass der Haupternährer auch nach der Trennung in der Lage sein müsse, der Familie, von der er sich getrennt hat, einen angemessenen Lebensstandard zu garantieren. Dabei zeigt der Vergleich (Abbildung 5), dass in allen europäischen Ländern, seien es die häufig positiv zitierten nordeuropäischen Sozialstaaten oder die südeuropäischen Länder oder Deutschland, von den Familien, in denen die Mutter allein für sich und ihre Kinder ökonomisch sorgt, etwa ein Drittel unter der relativen Armutsgrenze des jeweiligen Landes liegt.

Die in der deutschen Sozialpolitik lange vorherrschende Betonung der Rolle des Vaters als Haupternährer für alle familiären Lebensformen beruhte auf zwei Fehleinschätzungen. Die Entscheidung, als Paar gemeinsam ein Kind aufzuziehen, wird auch heute noch von den meisten Eltern in dieser Form getroffen. Und wie immer wieder bestätigt wird, wächst auch sowohl in Ost- wie in Westdeutschland die Mehrzahl aller

### Abbildung 5: Staatliche Transferleistungen im europäischen Vergleich

Armutsraten vor und nach Transferleistungen 2001 (in Prozent)



Quelle: Heikkilä et al. 2006

Kinder bei ihren beiden Eltern auf (zwischen 65 und 85 Prozent). Allerdings bedeutet die Entscheidung für ein Kind heute nicht mehr in allen Fällen, immer gemeinsam mit dem Vater oder der Mutter des Kindes zu leben. Treue, Partnerschaft und wechselseitige Verlässlichkeit sind auch heute in einer Beziehung ebenso hohe Werte wie vor 30 oder 40 Jahren (Schmidt/Dekker/Matthiesen/Starke 2006). Allerdings wird heute gesellschaftlich akzeptiert, dass Treue und Partnerschaft nicht notwendigerweise ein Leben lang, das selbst viel länger geworden ist, halten müssen. Neben dem Konzept einer lebenslangen Beziehung in

Treue hat sich eine Vorstellung von sequenzieller Monogamie etabliert, die es den Partnern ermöglicht, sich auch ohne gesellschaftliche Ächtung aus einer Partnerschaft zu lösen, die aus welchen Gründen auch immer brüchig geworden ist.

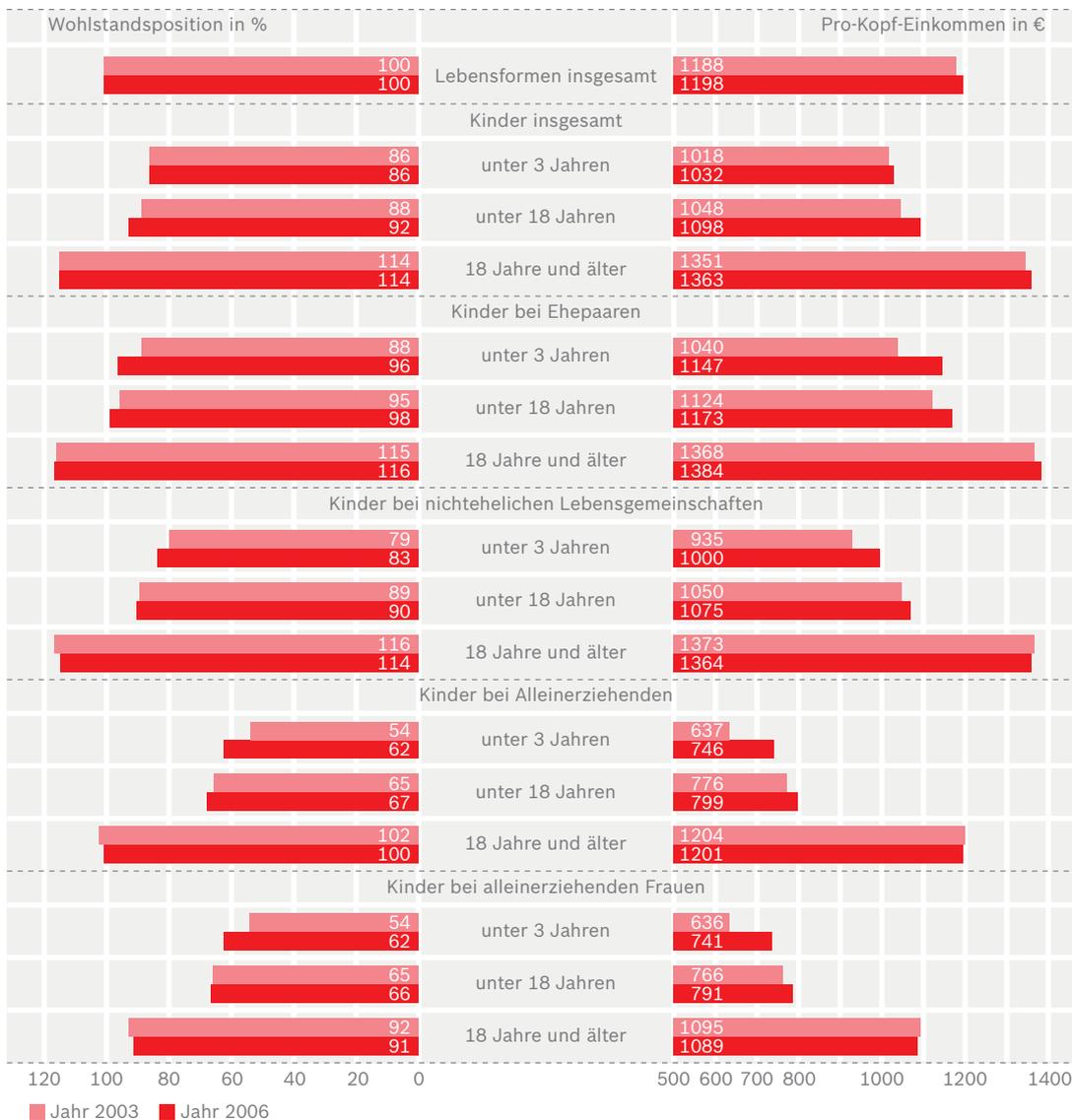
Wenn man nur die ökonomischen Konsequenzen dieses Wertewandels betrachtet, so leuchtet ein, dass das Einkommen, das zuvor für einen Haushalt gereicht hat, nicht für einen zweiten Haushalt in gleicher Weise reichen kann. Denn bei einer Trennung gehen notwendigerweise die Skalenvorteile verloren, die sich aus dem Zusammenleben ergeben: Die zweite Miete, die zweite Einrichtung und andere Folgekosten führen dazu, dass zwei Haushalte immer teurer sind als einer. Der zweite Irrtum lag in der Annahme, dass in der postindustriellen Gesellschaft mit teilweise sehr unsicheren Arbeitsplätzen das Einkommen des Hauptnährers, wie er in der amtlichen Statistik heißt, dauerhaft in ausreichender Höhe zur Verfügung steht, um die hinreichende Existenzsicherung der Familie zu gewährleisten. In einer Gesellschaft mit eher unsicheren Beschäftigungsverhältnissen, vor allem in jungen Lebensjahren, die sich zudem nicht mehr wie in früheren Jahrzehnten zuverlässig weiterentwickeln, ist es nur folgerichtig, sich von der Vorstellung des Hauptnährers zu verabschieden und stattdessen zu akzeptieren, dass auch in einem Haushalt mit Kindern zwei Einkommen eine notwendige Voraussetzung dafür sind, den Kindern einen hinreichenden Lebensunterhalt zu ermöglichen.

Im Bericht »Starke Familie« wurde am Beispiel des einkommensabhängigen Elterngeldes schon ausgeführt, dass solche Überlegungen zur ökonomischen Selbständigkeit unter einer demographischen Perspektive eine wichtige Voraussetzung sind, um die Ressourcen von Müttern und Frauen für Gesellschaft und Wirtschaft zu nutzen. Aber auch wenn ein solches System in Deutsch-

land etabliert ist, das stärker auf die ökonomische Selbständigkeit von Frauen und Müttern setzt, bleibt die Lebensform der alleinerziehenden Mutter ökonomisch auch weiterhin gefährdet, wie internationale Vergleiche zeigen, denn häufig reicht ein Einkommen zur Finanzierung eines Haushalts mit Kindern nicht aus. Wenn auch der Bund mit seiner Politik in der Lage sein sollte, diese ökonomischen Ressourcen zur Verfügung zu stellen, um ein solches neues Konzept dauerhaft zu realisieren, so ist doch davon auszugehen, dass die Skalenvorteile, die ein Haushalt durch das gemeinsame Wirtschaften ermöglicht, auf diese Weise nicht auszugleichen sind. Und genau hier gilt es wieder zu fragen, ob und inwieweit sich durch kommunale Maßnahmen und die Stützung kleiner Netze auf kommunaler Ebene entsprechende Formen neuer Unterstützungsleistungen, wie sie später konkret beschrieben werden, etablieren lassen.

Neben den Kindern von alleinerziehenden Müttern wachsen in Deutschland vor allem Kinder aus Familien mit drei und mehr Kindern in ökonomisch knappen Verhältnissen auf. Lange Zeit herrschte die Meinung vor, durch steuerliche Maßnahmen ließe sich eine horizontale Gerechtigkeit zwischen denjenigen, die keine Kinder haben, und denen mit mehreren Kindern herstellen. Dabei sollten auch Familien mit mehreren Kindern durch Splitting, Kindergeld und Kinderfreibeträge ökonomisch so leistungsfähig gemacht werden, dass diese Kinder in ihren Lebenschancen nicht benachteiligt wären. Eine solche Konzeption kann aber nur so lange tragen, wie die Lebensformen aller, die zur Steuer herangezogen werden, in etwa übereinstimmen. Sobald es aber zur Regel wird, dass Alleinstehende und kinderlose Paare, wenn sie zusammenleben, unabhängig davon, ob sie verheiratet sind oder nicht, über zwei Einkommen verfügen, die zu der hohen Besteuerung führen, wie wir sie in Deutschland kennen, ist ein solcher

Abbildung 6: Einkommenssituation und Wohlstand von Kindern in Deutschland 2003 und 2006



Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2007

Ausgleich faktisch ausgeschlossen. Die zusammenlebenden Paare verfügen dann nicht nur über ein doppeltes Einkommen, sondern nutzen genauso wie Familien mit mehreren Kindern die Skalenvorteile des gemeinsamen Haushaltes, möglicherweise auch noch Splittingvorteile. Denn der entscheidende Unterschied zwischen zusammenlebenden Paaren ohne Kinder und Paaren mit Kindern liegt in der Entscheidung

der Frauen mit Kindern, nicht oder allenfalls reduziert am Arbeitsleben teilzunehmen. Die Korrelation zwischen der Zahl der Kinder und der Beteiligung von Müttern am Erwerbsleben ist überaus deutlich. Ist von den Müttern mit einem Kind noch knapp ein Drittel voll erwerbstätig und weitere 25 Prozent teilzeitbeschäftigt, so sind die Mütter mit vier Kindern nur zu 5,5 vollzeit- und 6,1 Prozent teilzeitbeschäftigt und bei den

Müttern mit drei Kindern 9,4 beziehungsweise 13,7 Prozent (Bertram 2008). Diese Variation in der Erwerbsbeteiligung der Mütter erklärt fast ausschließlich die unterschiedlichen Pro-Kopf-Einkommen von Paaren ohne Kinder, Familien mit einem, mit zwei oder mit drei Kindern.

Nach Berechnungen von Eggen (2008) tragen die steuerlichen Maßnahmen möglicherweise sogar dazu bei, dass Paare mit ein oder zwei Kindern, wenn sie verheiratet sind, deutlich von den steuerlichen Maßnahmen profitieren, während bei der Familie mit einem Kind solche Effekte gerade nicht mehr auftreten, was aus dem Mikrozensus so nicht im Detail abzuleiten ist. Dabei ist zunächst das durchschnittliche Einkommen über die Gesamtbevölkerung mit 100 gesetzt; dann werden die relativen Abweichungen von 100 abgetragen und der gleichen Information in Euro gegenübergestellt; gleichzeitig zeigen sich hier die Veränderungen zwischen 2003 und 2006. Beim Vergleich von Kindern bei Ehepaaren und Kindern bei nichtehelichen Partnerschaften ist festzustellen, dass 2006 Kinder bei nichtehelichen Lebensgemeinschaften in Familien mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 906,60 Euro oder 81 Prozent des durchschnittlichen Einkommens lebten. Die Differenz zu den Ehepaaren mit drei Kindern ist mit etwa 73 Prozent oder 1.093 Euro verhältnismäßig gering. Die Differenz für Kinder bei einem Kind oder zwei Kindern bei nichtehelichen Partnerschaften und Kindern von Ehepaaren ist jedoch viel ausgeprägter. Bei einem Kind von verheirateten Eltern beträgt 2006 das Pro-Kopf-Einkommen 1.375 Euro oder 115 der Wohlstandsposition 100. Bei den nichtehelichen Partnerschaften beträgt das Pro-Kopf-Einkommen mit einem Kind 2006 aber nur 1.196 Euro und entspricht ziemlich der Wohlstandsposition 100. Ohne das hier abschließend zu beurteilen, fällt diese 15 Prozent-Differenz stärker aus als die 6 Prozent-Differenz bei den Drei- und Vier-Kinderfamilien. Gleiches

gilt für die Familien mit zwei Kindern, wo bei verheirateten Eltern ein Pro-Kopf-Einkommen von etwa 1.300 Euro zur Verfügung steht und der Abstand zu den nichtehelichen Partnerschaften 19 Prozentpunkte beträgt. Diese Abstufung entspricht ziemlich genau der vorher berichteten Variation hinsichtlich der Beteiligung der Mütter am Erwerbsleben, weil sich bei den Kindern mit verheirateten Eltern die steuerlichen Maßnahmen so auswirken, wie sich der Gesetzgeber das vorgestellt hat, was bei den Kindern in nichtehelichen Partnerschaften nicht der Fall ist. Besonders kritisch ist aber das Ergebnis, dass bei den Kindern von Ehepaaren mit zwei und mehr Geschwistern diese Effekte nicht mehr auftreten und ihr Pro-Kopf-Einkommen in etwa dem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen der Kinder von Alleinerziehenden entspricht, denn das Pro-Kopf-Einkommen einer Familie mit drei und mehr Kindern liegt nur leicht über dem Pro-Kopf-Einkommen alleinerziehender Mütter mit einem Kind.

Hier soll keine steuerpolitische Diskussion eröffnet werden, ob diese Abstufungen sinnvoll oder auch veränderbar sind, weil die zur Verfügung stehenden Daten des Mikrozensus es nicht zulassen, zu prüfen, ob diese Einkommensdifferenzen nicht allein auf bessere Berufspositionen und Einkommenschancen von Verheirateten zurückzuführen sind oder eben darauf, ob hier die steuerlichen Maßnahmen unterschiedlich wirken. Diese Diskussion muss einem anderen Kontext überlassen bleiben. Mit Sicherheit lässt sich aus diesen Daten ableiten, dass die Familie mit drei und mehr Kindern in Deutschland in gleicher Weise mit ökonomischen Schwierigkeiten zu kämpfen hat wie die Familie, in der die Mutter allein die Verantwortung für ihre Kinder hat. Wenn alle Alleinerziehenden, Männer wie Frauen, gemeinsam betrachtet werden, ist die Lebenssituation dieser Familienform in ökonomischer Hinsicht für Väter

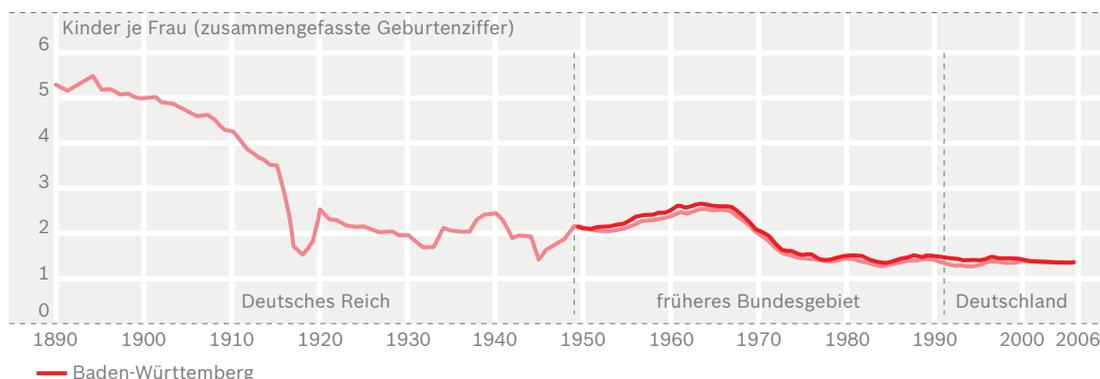
wie für Mütter gleich schwierig, weil die Einkommensdifferenzen zwischen diesen beiden Gruppen nicht sehr ausgeprägt sind. Sollte der Steuergesetzgeber die Leitidee gehabt haben, dass die ökonomischen Ressourcen einer Familie weder vom Familienstand noch von der Kinderzahl abhängen sollten, um horizontale Gerechtigkeit herzustellen zwischen unterschiedlichen Familienformen und denen, die nicht in Familien leben, dann ist auf der Basis der Mikrozensusdaten von 2003 und 2006 nur festzustellen, dass dies offenkundig in Bezug auf die Familie mit drei und mehr Kindern nicht gelungen ist. Ursache hierfür ist, dass hierbei nicht in Rechnung gestellt wurde, dass durch den ökonomischen Wandel der modernen Gesellschaft heute die Arbeitsbeteiligung von Müttern mit Kindern offensichtlich eine Voraussetzung dafür ist, einen Haushalt mit mehreren Kindern ökonomisch so anzuheben, dass keine Armutsgefährdung besteht.

Das Statistische Landesamt Baden-Württemberg, das diese Analysen erstellt hat (Eggen/Rupp 2006), wählt noch eine andere Darstellungsform für die ökonomischen Schwierigkeiten von Mehrkinderfamilien, indem es das Pro-Kopf-Einkommen von Mehrkinderfamilien (drei und mehr Kinder) in Beziehung zum Pro-Kopf-Einkommen von Paaren ohne Kinder setzt: Es liegt bei beschämen-

den 40 Prozent. Daraus lässt sich die These ableiten, dass die bisherigen Instrumentarien des Steuerrechts, um Familien mit Kindern so zu stützen, dass die Lebensform der Eltern nicht die ökonomischen Chancen ihrer Kinder bestimmt, nicht erfolgreich sind.

Nun kann man dieses Problem nicht einfach durch eine Erhöhung des Kindergelds oder sonstiger staatlicher Leistungen lösen oder darauf hoffen, durch eine volle Erwerbstätigkeit von Müttern mit mehreren Kindern sei diesen »Problemen« beizukommen. Man wird diese Problemstellung vermutlich angemessen nur durch eine sinnvolle Kombination unterschiedlicher Maßnahmen lösen können. Dabei macht ein Blick auf die Geburtenfolge und das Reproduktionsverhalten von Müttern mit mehreren Kindern allerdings deutlich, dass eine Erwerbsbeteiligung für diese Mütter in Deutschland gegenwärtig faktisch ausgeschlossen ist. Daran wird auch die zunehmende Verfügbarkeit von frühkindlicher Betreuung kaum etwas ändern, weil diese Mütter bei dem in Deutschland zu beobachtenden Reproduktionsverhalten eine maximale Entlastung und eine entsprechende Möglichkeit, sich in einem bestimmten Umfang (wieder) am Erwerbsleben zu beteiligen, vermutlich erst dann erhalten, wenn es ein flächendeckendes Angebot an Ganztagschulen gibt, wie

Abbildung 7: Durchschnittliche Kinderzahl in Deutschland seit 1890



Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2007

in allen anderen europäischen Ländern und den USA seit langem üblich.

Zwar beginnen die Mütter mehrerer Kinder schon mit 20 bis 24 Jahren, ihre Kinder zu bekommen, durchschnittlich werden die meisten ersten Kinder jedoch zwischen dem 26. und 36. Lebensjahr ihrer Mütter geboren. Die Geburt der zweiten Kinder beginnt bei diesen Frauen auch schon mit 23 Jahren. Ähnlich verhält es sich mit dem dritten Kind, da einige Frauen mit 26 bis 28 Jahren ein drittes Kind haben, aber die meisten dieser Kinder jenseits des 30. Lebensjahres geboren werden.

Der Reproduktionszyklus beträgt bei drei Kindern etwa sechs bis acht Jahre. Daher fängt beim Schuleintritt des ersten Kindes das letztgeborene Kind möglicherweise gerade an zu laufen oder liegt noch in der Wiege. Angesichts der unzureichenden Tagesbetreuung auch für Schulkinder, wenn schon die »verlässliche Grundschule« nicht in allen Bundesländern gesichert ist, bleibt die Chance für Mütter mehrerer Kinder, eine Erwerbsbeteiligung zu planen, ohne eine solche zuverlässige Betreuung auch der älteren Kinder ein Wunschtraum.

Die Verspätung Deutschlands, Österreichs und der Schweiz hinsichtlich des Ausbaus einer kindgerechten Ganztagschule, die nicht unbedingt dem straffen Regiment des französischen Schulsystems folgt, sondern sich an anderen Konzepten schulischer Bildung in Europa orientieren kann, ist für die meisten Eltern eine ferne Utopie. Denn wenn auch einzelne Bundesländer inzwischen in den Ausbau von Ganztagschulen investiert haben, ist der Rückstand in diesem Bereich noch unverhältnismäßig größer als im vorschulischen Bereich. Der Ausbau des vorschulischen Bereichs wird aufgrund des hier skizzierten Geburtenrhythmus allenfalls die Mütter mit einem und zwei Kindern unterstützen können, während gerade bei der Mehrkinderfamilie mit drei

und mehr Kindern Bildungsangebote in Ganztagschulen eine Grundvoraussetzung dafür sind, dass Mütter darüber nachdenken, wie sie möglicherweise die Verantwortung für ihre Kinder mit ihrem Partner so organisieren können, dass sich auch für sie berufliche Alternativen ergeben.

Hinter dieser klar artikulierten Vorstellung, Möglichkeiten zu schaffen, um Beruf und Familie auch für Mehrkinderfamilien vernünftig aufeinander zu beziehen, steht aber auch die Überlegung, dass die heutigen Mütter gegenüber ihrer eigenen Müttergeneration eine längere Lebenserwartung von etwa zwölf Jahren haben. Diese höhere Lebenserwartung lässt sich, wie schon im Bericht »Starke Familie« gezeigt, nicht mehr ohne weiteres mit dem klassischen Modell des dreigeteilten Lebenslaufes ausfüllen, weil aufgrund der relativ späten Geburten in Deutschland rein zeitlich kein nahtloser Übergang von der Mutter- in die Großmutterrolle möglich ist, wie man sich das noch in den 50er und 60er Jahren des 20. Jahrhunderts vorgestellt hat. Denn wenn das durchschnittliche Erstgebärendenalter in Deutschland heute bei 28 Jahren liegt, wird eine Mutter mit zwei Kindern die Sozialisationsphase auch bei großzügiger Berechnung von 15 Jahren spätestens mit 45 Jahren beendet haben. Ihre Tochter wird aller Wahrscheinlichkeit nach aber erst dann selbst ein Kind bekommen, wenn die Mutter zwischen 56 und 60 Jahre alt ist. Der zweite Enkel wird sich frühestens zwischen dem 60. und 65. Lebensjahr einstellen, was erhebliche Wartezeiten für eine mögliche Großmutterrolle bedeutet.

Die Organisation der Teilhabe von Müttern an der Berufswelt oder anderen außerfamiliären Aktivitäten ist also nicht nur der ökonomischen Situation der Familie geschuldet. Es geht auch um die Frage, wie sich ein viel längeres Leben mit einem veränderten »Timing« der Rollen so gestalten kann, dass in jeder Lebensphase eine eigen-

ständige Teilhabe an vielen gesellschaftlichen Bereichen möglich ist. Schon der erste Familienbericht der Bundesregierung unter Familienminister Bruno Heck (1968) hat darauf hingewiesen, dass die ausschließliche Konzentration der Mütter auf Familie und Haushalt auch die Gefahr mit sich bringe, dass diese Mütter in Bezug auf gesellschaftliche Teilhabe »desintegriert« seien. Und schon damals fragten die Autoren des Familienberichtes, wie sich diese Teilhabe verbessern ließe.

Aber auch solche Teilhabechancen sind nicht einfach durch Bundesregelungen in der Gesellschaft durchzusetzen, sondern darauf angewiesen, dass im kommunalen wie auch im Länderkontext Anstrengungen unternommen werden, um einerseits die Infrastruktur für Kinder so zu entwickeln, dass entsprechend dem Reproduktionsverhalten der Frauen auch Unterstützungen durch vorschulische Betreuung und Ganztagschulen tatsächlich umgesetzt werden. Darüber hinaus sind aber solche Teilhabechancen für Mütter vor allem am Arbeitsmarkt vermutlich besser geeignet, um die ökonomische Situation sowohl der Familien der Alleinerziehenden wie der Mehrkinderfamilien zu verbessern, als dies allein über staatliche Zuschüsse, die sich durch die Idee der horizontalen Gerechtigkeit begründen, zu erhoffen wäre. Dazu sind die familiären Lebensverhältnisse inzwischen zu vielfältig geworden, als dass sie tatsächlich durch schematische Regelungen ausgeglichen werden könnten.

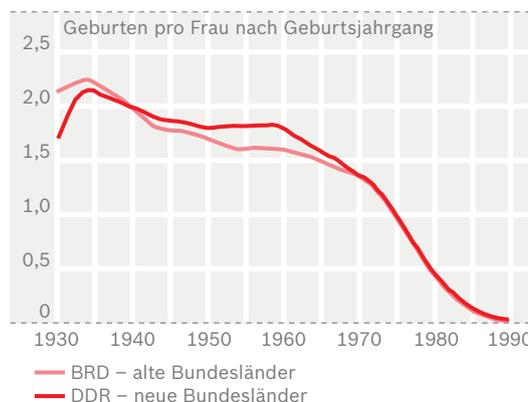
#### 4 Geburtenentwicklung, Rush Hour des Lebens und Lebensperspektiven

Im Bericht »Starke Familie« (Robert Bosch Stiftung 2005) wurden viele familienpolitischen Maßnahmen und vor allem das einkommensabhängige Elterngeld auch damit begründet, dass solche Unterstützungsleistungen in Abhängigkeit von der Höhe des Einkommens es auch Frauen ermöglichen, Kinderwünsche zu realisieren, die

sich schon im Beruf etabliert haben und ihre Berufstätigkeit nur eine kürzere Zeit unterbrechen wollen. Denn ein einkommensabhängiges Elterngeld vermeidet jenen »Achterbahneffekt« des Einkommens, der dadurch entsteht, dass in der frühkindlichen Betreuungsphase auch bei einem Paar für eine bestimmte Zeit nur ein Einkommen zur Verfügung steht. Die aktuelle öffentliche Debatte um das Elterngeld konzentriert sich jedoch fast ausschließlich auf die Geburtenentwicklung, obwohl dies eher langfristige Prozesse sind, so dass sich die möglichen Wirkungen des Elterngeldes auf die Höhe der Geburtenraten erst in einer sehr langfristigen Perspektive feststellen lassen. Das hängt auch damit zusammen, dass die Geburtenrate in Deutschland als Periodenfertilität berechnet wird, in der alle Frauen zwischen 15 und 45 Jahren zusammengefasst werden.

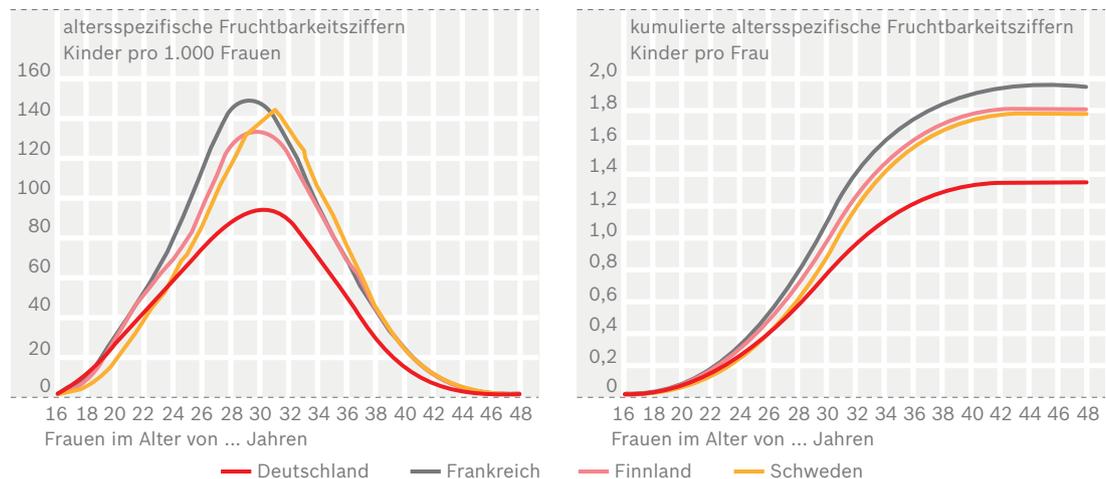
Aus Abbildung 9 geht aber hervor, dass die meisten Kinder zwischen dem 28. und 32. Lebensjahr geboren werden, so dass bei der Berechnungsmethode der Periodenfertilität solche familienpolitischen Maßnahmen nur einen beschränkten Effekt haben können. Denn es ist wenig plausibel, dass sich 15-jährige oder 44-jährige Frauen aufgrund

Abbildung 8: Geburtenhäufigkeit für die Altersjahrgänge 1930 bis 1990 in Deutschland



Quelle: Statistisches Bundesamt 2008

Abbildung 9: Altersspezifische Fruchtbarkeitsziffern 2005 in ausgewählten europäischen Ländern



Quelle: Eurostat, elektronischer Datenservice, Fruchtbarkeitsziffern nach Alter; eigene Darstellung

des Elterngeldes für Kinder entscheiden. Die tatsächlichen Wirkungen auf die Geburtenentwicklung werden sich überhaupt erst dann feststellen lassen, wenn über einen Zeitraum von mehreren Jahren für die einzelnen Altersjahrgänge vergleichbare Daten zusammengestellt sind.

Interessant im Zusammenhang unserer Argumentation scheint aber das Ergebnis zu sein, dass sich mehr Frauen über 30 Jahren für Kinder entscheiden. Alle europäischen Länder haben bis Anfang der 1970er Jahre einen erheblichen Geburtenrückgang verzeichnet, was auch als »zweite demographische Transformation« interpretiert wird (Lesthaeghe/Surkyn 2004). Danach entwickeln sich die Geburten in Europa unterschiedlich, wobei vor allem in den nordeuropäischen Ländern und Frankreich Frauen zunehmend nach dem 30. bis 35. Lebensjahr Kinder bekommen.

Schon in Graphik 8 waren die Altersjahrgänge der häufigsten Geburten in Deutschland abgebildet; die Kurve für Frankreich zeigt deutlich, dass sich Französinnen auch noch in höherem Lebensalter für Kinder entscheiden. Wenn sich dies als stabiler

Trend auch in Deutschland etablierte, könnte das zur Entzerrung der Lebensverläufe beitragen. Aber auch eine solche Entwicklung lässt sich frühestens in fünf oder zehn Jahren empirisch beurteilen.

Die heute schon sichtbare geringe Verschiebung beim Gebäralter führt zu der Frage, ob für diese neue Müttergeneration, die sich beruflich erfolgreich etabliert und möglicherweise schon Karriere gemacht hat, die gegenwärtigen Angebote an Unterstützung durch Kinderkrippen und Kindergärten angemessen sind. Die steigenden Qualifikationserwartungen an pädagogische Fachkräfte im Vorschulbereich werden häufig damit begründet, dass die Kinder aufgrund der größeren Heterogenität der Lebensformen der Eltern und des unterschiedlichen sozialen und ethnischen Hintergrundes heute ganz andere Anforderungen an die Erzieherinnen stellen als noch in den 1970er und 1980er Jahren. Daher wird zu Recht eine bessere Qualifikation von Erzieherinnen gefordert. Inzwischen gibt es eine Fülle von wichtigen Vorschlägen, wie durch die Einführung eines frühpädagogischen Studienganges eine bessere Vorbereitung der pädagogischen Fachkräfte auf diese

sehr unterschiedlichen Herausforderungen erreicht werden kann (Robert Bosch Stiftung 2008).

Hier stellt sich die Frage, ob die Tatsache, dass sich gerade beruflich etablierte Mütter vermehrt für Kinder entscheiden, es notwendig macht, dass im Vorschulbereich besser qualifizierte und möglicherweise durchaus ältere Pädagoginnen tätig sind. Eine Finanzinspektorin mit 33 oder 35 Jahren, die beruflich selbst andere junge Frauen im Alter der Erzieherinnen ausbildet und die gelernt hat, mit schwierigen Situationen in Streitfällen umzugehen, braucht für die Betreuung ihrer Kinder ein Gegenüber, dem sie Vertrauen, Achtung und auch Erfahrung zubilligt. Das wird nicht unbedingt die 22-jährige kinderlose Erzieherin sein, so dass möglicherweise gerade bei qualifizierten Frauen die Tendenz entsteht, die eigenen Kinder privat betreuen zu lassen, um den Prozess der kindlichen Entwicklung und Erziehung besser zu kontrollieren.

Inzwischen liegt eine immense internationale Forschungsdiskussion zu der Tatsache vor, dass gerade die hoch qualifizierten Frauen ihre Kinder in dieser Form betreuen lassen. In Deutschland gibt es dazu keine verlässlichen Zahlen, aber für die USA schätzt Arlie Hochschild (Ehrenreich/Hochschild 2004) etwa 800.000 Philippinas in der kindlichen Kinderbetreuung. Es stellt sich die Frage, ob diese Entwicklung möglicherweise in Deutschland auch zu erwarten ist, wenn die öffentlichen Betreuungseinrichtungen im Vorschulbereich nicht auf einem qualitativ so hohen Standard sind, dass sie von allen gesellschaftlichen Gruppen in gleicher Weise akzeptiert werden können. Denn die Einbeziehung dieser Kinder und ihrer Mütter in die öffentliche Kinderbetreuung ist schon wegen der sozialen Mischung sinnvoll, damit sich nicht Tendenzen wie heute bereits in manchen Städten

im Schulbereich auch im Vorschulbereich durchsetzen.

Das gilt vor allem für die großen Zentren, wo durch das Verhalten vieler junger Eltern, sich aus bestimmten Bezirken der großen Städte zurückzuziehen und ins Umland zu wandern, Segregation stattfindet und dadurch Formen der sozialen Durchmischung der Gesellschaft zunehmend in Frage gestellt sind. Um solche Prozesse aus der Sicht der Kommunen einigermaßen positiv zu beeinflussen, reicht es nicht aus, das Betreuungsangebot flächendeckend vorzuhalten, sondern es ist geradezu zwingend, dafür Sorge zu tragen, dass die Angebote so gut qualifiziert, so gut ausgestattet und öffentlich so angesehen sind, dass alle Eltern das Gefühl haben, dass ihre Kinder hier richtig untergebracht sind.

In einer demokratischen Gesellschaft kann jeder Einzelne über den Wohnort für sich und seine Familie entscheiden. Elterliche Entscheidungen werden stark davon geprägt, wo sie besonders gute Lebenschancen für ihre Kinder vermuten. Beim Wohnumfeld können die großen Städte in der Regel mit den ländlichen Regionen im Umland nicht konkurrieren. Die inzwischen relativ gute Verkehrsinfrastruktur lässt auch größere Entfernungen selbst im öffentlichen Personennahverkehr schrumpfen. Konkurrieren können die Städte mit den wachsenden ländlichen Regionen im Umland daher nur, wenn sie mit überdurchschnittlich guten Angeboten für das Vorschul- und Schulalter die Gewissheit vermitteln, alles daranzusetzen, den Kindern Lebenschancen zu ermöglichen, die im ländlichen Umland nicht zu erreichen sind. In Bezug auf ihre eigenen Kinder sind Eltern zu Recht »egoistisch«. Diese Motivation lässt sich jedoch positiv nutzen, indem gute Angebote auch dort entwickelt werden, wo qualifizierte Mütter und Väter zunächst nicht wohnen.

Abbildung 10: Kinder je Frau in Kreisen in Baden-Württemberg

Tuttlingen (LKR)	1,55
Alb-Donau-Kreis (LKR)	1,51
Sigmaringen (LKR)	1,48
Schwäbisch Hall (LKR)	1,48
Biberach (LKR)	1,47
Zollernalbkreis (LKR)	1,44
Rottweil (LKR)	1,44
Ortenaukreis (LKR)	1,44
Emmendingen (LKR)	1,44
Böblingen (LKR)	1,44
Ostalbkreis (LKR)	1,43
Pforzheim (SKR)	1,42
Ravensburg (LKR)	1,41
Schwarzwald-Baar-Kreis (LKR)	1,41
Breisgau-Hochschwarzwald (LKR)	1,41
Neckar-Odenwald-Kreis (LKR)	1,41
Ludwigsburg (LKR)	1,41
Hohenlohekreis (LKR)	1,40
Göppingen (LKR)	1,40
Esslingen (LKR)	1,40
Heilbronn (SKR)	1,39
Rems-Murr-Kreis (LKR)	1,38
Reutlingen (LKR)	1,37
Karlsruhe (LKR)	1,37
Heidenheim (LKR)	1,37
Heilbronn (LKR)	1,37
Calw (LKR)	1,36
Rhein-Neckar-Kreis (LKR)	1,36
Waldshut (LKR)	1,35
Freudenstadt (LKR)	1,35
Baden-Württemberg	1,34
Rastatt (LKR)	1,32
Main-Tauber-Kreis (LKR)	1,32
Enzkreis (LKR)	1,30
Bodenseekreis (LKR)	1,29
Ulm (SKR)	1,28
Tübingen (LKR)	1,28
Lörrach (LKR)	1,27
Mannheim (SKR)	1,26
Baden-Baden (SKR)	1,26
Karlsruhe (SKR)	1,22
Stuttgart (SKR)	1,20
Konstanz (LKR)	1,19
Freiburg (SKR)	1,08
Heidelberg (SKR)	0,95

Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2007

Dass Städte und Gemeinden unterschiedlich attraktiv für Paare mit Kindern sein können, wird auch an den sehr unterschiedlichen Geburtenraten in einzelnen Regionen deutlich. Am Beispiel von Baden-Württemberg zeigt Abbildung 10, dass im Stadtkreis Heidelberg erstaunlicherweise die Kinderzahl bei 0,95 Kindern pro Frau liegt und damit vermutlich den deutschen Tiefststand markiert. Stuttgart liegt mit 1,2 Kindern pro Frau zwar auch unter dem Bundesdurchschnitt, aber hier werden auf 1.000 Frauen 250 Kinder mehr geboren als in Heidelberg. Ulm und Tübingen liegen mit 1,28 Kindern pro Frau auch deutlich höher, und Pforzheim im selben Bundesland liegt offenkundig ähnlich wie Heilbronn mit 1,42 bzw. 1,39 Kindern pro Frau »in einer anderen Welt«.

Diese Ergebnisse sind auch nicht neu, denn die geringe Geburtenrate in Heidelberg ist seit langem bekannt. Auch ohne darüber zu spekulieren, warum es diese Differenzen in einem Bundesland mit einer relativ homogenen ökonomischen Entwicklung, ungefähr ähnlichen Arbeitsmarktchancen für Frauen und einem relativ guten Qualifikationsniveau der Frauen in den meisten Kreisen gibt, wird daraus deutlich, dass bundespolitische und landespolitische Maßnahmen auf solche Variationen nur einen begrenzten Einfluss haben. Auch wenn hier hinreichend differenzierte Analysen fehlen, zeigen diese Variationen, die auch in anderen Bundesländern in gleicher Weise auftreten und die unter gleichen ökonomischen Bedingungen entstehen, dass es einer konkret auf die Lebenspraxis von Männern und Frauen in den jeweiligen Kommunen bezogenen Familienpolitik vor Ort auf kommunaler Ebene bedarf. Möglicherweise kann sich eine kommunale Familienpolitik lokal zumindest so flexibel und bedarfsgerecht angleichen, dass eine junge Frau in Heidelberg, die sich Kinder wünscht, diesen Wunsch in gleicher Weise realisieren kann wie eine andere Frau in Stuttgart oder Pforzheim.

Möglicherweise sind solche Variationen auch Ergebnis der typischen regionalen Berufsangebote. Dann müssten durch die Zusammenarbeit von Kommune, regionaler Industrie- und Handelskammer und den lokalen Arbeitgebern Konzepte der Familienfreundlichkeit konkret entwickelt werden. Oder aber die jungen Frauen, die sich für Kinder entscheiden, ziehen lieber ins Umland. Auch dann müsste eine Kommune Strategien entwickeln, die es den jungen Erwachsenen ermöglicht, zu bleiben, wenn sie sich für Kinder entscheiden.

Diese Daten machen deutlich, dass eine Diskussion über die Geburtenentwicklung allein auf der Basis des Elterngeldes schon deswegen zu kurz greift, weil die Variationen innerhalb der einzelnen Bundesländer auf kommunaler Ebene genauso groß sind wie die Variationen im europäischen Vergleich. Im Landkreis Tuttlingen werden mit 1,55 Kindern pro Frau 600 Kinder auf 1.000 Frauen mehr geboren als in Heidelberg mit 0,95. Das Europäische Parlament (European Commission 2008) gibt die Geburtenrate für Irland mit 1,99 und für Tschechien mit 1,23 Kindern pro Frau an, was einen Unterschied von 0,76 Kindern pro Frau ausmacht. Auf der nationalen Ebene vergleichen wir uns immer mit den erfolgreichen Ländern wie Frankreich (1,9) oder Finnland (1,8), obwohl die Differenz zwischen diesen Ländern und Deutschland (1,37) ziemlich genau der Variation in Baden-Württemberg zwischen verschiedenen Land- und Stadtkreisen entspricht.

Eine entsprechende Diskussion des Deutschen Städtetages oder des Deutschen Landkreistages über die unterschiedlichen Lebensbedingungen von Familien in den Städten und über gemeinsame Programme zur Verbesserung der Lebensbedingungen von Familien auf kommunaler Ebene gibt es bislang kaum. Sehr wohl aber entwickeln einzelne Städte sehr viel Eigeninitiative bei den Konzepten, was sie für ihre Familien

und ihre Kinder tun. Hier müsste man einen Schritt weitergehen und sich genauer fragen, was diese Unterschiede tatsächlich verursacht und ob bzw. wie man sie beeinflussen kann.

Damit ist ein zentrales Problem vieler wissenschaftlicher Diskurse zur Geburtenentwicklung angesprochen. Denn die meisten dieser Diskurse stützen sich auf sehr globale Theorien, die für solche kleinräumigen Differenzen wenig geeignet sind. Wie soll eine Theorie des allgemeinen Wertewandels mit der These einer größeren Individualisierung erklären können, dass in Heidelberg viel weniger Kinder geboren werden als in Mannheim, Karlsruhe oder Stuttgart? Auch Theorien, die die Opportunitätskosten oder die rationale Kalkulation der Kosten von Kindern für das eigene Leben als Erklärung der Geburtenentwicklung heranziehen, können mit solchen kleinräumig nebeneinanderliegenden Entwicklungen kaum etwas anfangen. Es handelt sich hier nicht nur um ein politisches Problem, sondern bisher hat auch die Wissenschaft nur relativ wenig zur Erklärung dieser Unterschiede beigetragen.

## IV. Kindeswohl und Wohl der Älteren

### 1 Subsidiarität und globale Welt

Die Grundlagen des Prinzips Subsidiarität haben wir bereits in Teil I dargelegt. Dabei wurde deutlich, dass es sich im Kern um die Entscheidung einer Machtfrage handelt. Es geht um das Spannungsverhältnis zwischen bürgerlicher Freiheit, die eigenen Angelegenheiten verantwortlich selbst und frei von staatlicher Einmischung zu ordnen, und der inhaltlichen Bestimmung des Rechts der staatlichen Macht, in den geschützten Raum aus Gründen eines höherwertigen Gesamtinteresses einzugreifen. Im deutschen Wohlfahrtsstaat obrigkeitlicher Prägung des 19. Jahrhunderts wurde das Eingriffsrecht des Staates aus dem Anspruch abgeleitet, die Lebensverhältnisse möglichst aller Menschen nach einheitlichen Maßstäben zu regulieren. Die heutigen sozialen Sicherungssysteme, wie gesetzliche Renten, Pensionen und die Arbeitslosenversicherung, entstammen dieser Vorstellung ebenso wie eine möglichst einheitliche Krankenversicherung. Ihnen allen liegt die Vorstellung zugrunde, vor allem der Zentralstaat sei in der Lage, gesellschaftliche Risiken abzusichern und damit auch die individuellen Lebensrisiken in angemessener Weise abzuwenden.

Diese Sicht der Dinge entspricht in der wissenschaftlichen Diskussion der These von Putnam, es werde in hoch differenzierten Gesellschaften immer schwieriger, sich darauf zu verlassen, dass die Familie, die Nachbarschaft und die Gemeinde die notwendigen Unterstützungen erbringen könnten, um das Subsidiaritätsprinzip zu leben. Mit seiner Argumentation, dass die Menschen heute nur noch für sich allein leben (»bowling alone«), steht Putnam nicht allein; in der deutschen Diskussion ist Ulrich Beck ein prominenter Vertreter dieser Position. Auch Richard Sennett beschreibt, wie in der hoch flexiblen Welt des Kapitalismus feste Bindungen und Beziehungen gar nicht mehr entwickelt werden können, so dass nur noch der Gesamtstaat und die von ihm

getragenen Institutionen in der Lage seien, die Lebensrisiken des Einzelnen zu bewältigen.

Erstaunlich an dieser weltweit geführten Debatte ist die Tatsache, dass vor allem deutschsprachige Autoren die These vertreten, der Zentralstaat gebe immer die Strukturen des individuellen Handelns und der Beziehungen vor und strukturiere damit auch die privaten Lebensformen und die familiären Bindungen (Alber 1982). Im Kontrast zu dieser eher deutschen Debatte zeigen jedoch französische Historiker, etwa Aries in der »Geschichte der Familie«, dass vor allem im 19. Jahrhundert die staatlichen Institutionen immer wieder den Versuch unternommen haben, das private Leben der Bürger möglichst nach ihren Vorstellungen zu formen.

Das galt nicht nur für die Französische Revolution, bei der sogar die Nachthemden der Bürger revolutionär vorgeschrieben waren. Der französische Historiker Donzelot hat in seiner »Ordnung der Familie« mit bewundernswerter Klarheit beschrieben, wie der französische Staat im 19. Jahrhundert sukzessiv versuchte, zunächst das private Leben der Unterschichten zu organisieren, um revolutionäre Ereignisse wie 1848 möglichst zu unterbinden, etwa mit dem Bau von Sozialwohnungen am Stadtrand von Paris. Sie waren so angelegt, dass die Polizei zügig eingreifen konnte. Auch wurden die Hausbesuche der Fürsorgerinnen zunächst mit der Begründung erfunden, den Schulbesuch aller Kinder sicherzustellen. Später wurden sie aber als geeignetes Instrument genutzt, um die private Lebensführung der Unterschichten sorgfältig zu kontrollieren. Auch zeigt Donzelot, wie die Mittelschichten über steigende Ansprüche an die »richtige« Sozialisation der Kinder zunehmend in die Abhängigkeit von Professionellen, in der Regel staatlich angestellt, gebracht wurden.

Ohne ihre kritische Perspektive in allen Einzelheiten zu teilen, liefert vermutlich die These von Tamara Hareven eine gute Beschreibung dieses spannungsgeladenen Wechselverhältnisses von bürgerlicher Freiheit und dem Regelungsanspruch eines vor-mundschaflichen Staates, von Menschen in ihren individuellen Beziehungen und Bindungen und der Vorstellung der staatlichen Akteure, dies nur in gesetztem Rahmen zu realisieren. Zu allen Zeiten der Geschichte hätten Individuen und Familien versucht, ihr Leben nach eigenen Vorstellungen zu gestalten, und seien dabei immer mit dem Problem konfrontiert gewesen, dass die Obrigkeit, aus welchen Gründen auch immer, mit diesen Formen der Lebensgestaltung nicht immer einverstanden war.

Dieser historische Hinweis ist von besonderer Bedeutung. Denn vor dem Hintergrund dieser Perspektive wird deutlich, dass zu jedem Zeitpunkt gesellschaftlicher Entwicklungen, ob im 19. oder späten 20. oder jetzt im 21. Jahrhundert, entschieden werden muss zwischen der individuellen Verantwortlichkeit für andere auf der Basis von eigenständigen individuellen Entscheidungen oder staatlicher Kontrolle und Unterordnung. Wir neigen heute eher zu der Überzeugung, dass die Antworten des 19. oder 20. Jahrhunderts nicht mehr angemessen sind. Das würde jedoch bedeuten: Die These vom Zerfall der wechselseitigen Unterstützungsleistungen, die zu der Antwort führt, heute sei nur noch der Staat in der Lage, solche Unterstützungsleistungen sicherzustellen, kann nur dann zutreffen, wenn man die Antworten aus dem 19. und 20. Jahrhundert auf den im Subsidiaritätsprinzip angelegten Konflikt auch heute noch als in sich richtig einschätzt.

Tatsächlich müssen wir, wie in den vorhergehenden Kapiteln ausgeführt, heute davon ausgehen, dass wir in einer globalen Gesellschaft leben. Sie stellt uns vor neue Herausforderungen. Vor deren Hintergrund

erscheint es geboten, auch hier die These zu formulieren, dass eine Rückkehr in die Strukturen und Diskussionen um staatliche Unterstützungsleistungen versus bürgerliche Selbstorganisation wie im 19. und 20. Jahrhundert nicht der richtige Weg ist. Vielmehr sind wir darauf angewiesen, Lösungen und Perspektiven zu entwickeln, die der Gegenwart entsprechen und zugleich eine gewisse Zukunftssicherheit geben.

Für Familienforschung, Familienpolitik und auch weite Teile der Öffentlichkeit steht fest, dass eine Rückkehr zu den Lebensformen des 19. und frühen 20. Jahrhunderts ausgeschlossen ist. Denn die Gleichstellung der Geschlechter, die Flexibilisierung der Ökonomie mit neuen Berufen, die Bildungsinvestitionen in die nachwachsende Generation und die hier im Einzelnen beschriebenen Migrationsprozesse haben dazu geführt, dass die Individuen auch versuchen müssen, auf diese neuen Entwicklungen neue, passende Antworten zu finden. Die Familienpolitik muss versuchen, der Vielfalt angemessene Rahmenbedingungen zu schaffen. Demgegenüber scheinen viele der aktuell geäußerten Theorien im Bereich der Sozialpolitik wie auch die konkrete Sozialpolitik selbst immer noch in den Vorstellungen des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts gefangen zu sein, als man noch glaubte, mit relativ generellen Lösungen für große Bevölkerungsgruppen die Sicherheit auch für die kleinen Lebenskreise zu gewährleisten.

Die Gesetzgebung zu Hartz IV ist dafür ein gutes Beispiel. Die Vorstellung, dass einheitlich in Deutschland ein individuelles, für alle geltendes, ohne Berücksichtigung besonderer Lebensumstände festzulegendes Existenzminimum für jedes Individuum definiert werden kann, hat dazu geführt, dass die Sozialgerichte überlastet sind. Denn nun ist die Gerichtsbarkeit aufgerufen, die besonderen Lebensumstände unter-

schiedlicher Lebensformen in unterschiedlichen Regionen mit unterschiedlicher Betroffenheit der einzelnen Personen in einer solchen Lebensform festzulegen. Die vielen Prozesse zu Fragen, ob die Größe der Wohnung im Einzelfall angemessen oder ein Umzug in eine kleinere Wohnung gerechtfertigt ist, oder wie individuelle Vermögensteile im Einzelnen zu berechnen sind und vieles andere, sind notwendig geworden, weil der Gesetzgeber offenkundig geglaubt hat, man könne in einer ausdifferenzierten, pluralen und individualisierten Gesellschaft die De-Individualisierung für bestimmte Bevölkerungsgruppen gesetzlich erzwingen.

Auch hier trifft die These von Tamara Hareven zu, dass Individuen und Familien immer versuchen, ihre eigenen Lebensvorstellungen und ihre eigenen Zukunftsperspektiven dann auch gegen den Staat durchzusetzen. Als Konsequenz daraus müssen wir uns im Rechtsstaat daran gewöhnen, dass die Individuen zukünftig die rechtlichen Möglichkeiten und Gegebenheiten genauso in ihrem eigenen Sinne gestalten, wie auch große Unternehmen ihre Steuerkonstruktionen in Abhängigkeit von geltenden Gesetzen so gestalten, wie sie selbst und nicht der Staat das für richtig halten.

Noddings (2002) führt dieses Festhalten an einer überholten Konzeption von Sozialpolitik auch darauf zurück, dass wir »seit Platon immer nur fragen, wie denn die Familie und die privaten Lebensformen für den Staat da sein können und ihn stützen können«. Stattdessen sei umgekehrt die Frage zu stellen, wie sich sinnvollerweise in einer ausdifferenzierten und komplexen Gesellschaft die bestmöglichen Lebensformen mit den bestmöglichen Lebenschancen für Eltern, Kinder und Großeltern entwickeln lassen, um dann zu fragen, wie Staat und Gesellschaft diese Entwicklung unterstützen können.

Damit sind wir wiederum bei einem Problem, das Tocqueville schon beim Vergleich der amerikanischen und der französischen Familie um 1830 thematisiert hat. Er kritisierte an der französischen Konzeption von Familie, dass sie die Familie als einen Ort betrachtet, an dem die Eltern, vor allem der Vater, die staatliche Autorität auch gegenüber den Kindern vertritt, während in der amerikanischen Familie die Eltern als »Care-taker« ihrer Kinder primär die Aufgabe haben, die Kinder möglichst schnell in den Stand zu versetzen, ihre eigenen bürgerlichen Rechte wahrzunehmen.

Im Folgenden ist zu zeigen, dass dieser Perspektivenwechsel, wie er auch der neuen Familienpolitik zugrunde liegt, nicht nur zu einer neuen Begründung von Solidarität und Subsidiarität führt, die als eine konstruktive und zukunftsorientierte Antwort auf die neue Vielfalt moderner Gesellschaften anzusehen ist. Er macht auch deutlich, dass in einer modernen und hoch ausdifferenzierten Gesellschaft die Fürsorge für andere, die Orientierung am Wohlbefinden der Kinder, die Teilhabe der Älteren an aktuellen gesellschaftlichen Entwicklungen nicht nur möglich sind, sondern wesentliche Elemente einer demokratischen Gesellschaft darstellen, wie es Tocqueville schon vor 180 Jahren beschrieben hat und damit eine genaue Begründung für eine Familienpolitik auf kommunaler und länderspezifischer Ebene liefert.

Mit dieser Perspektive wird die Kritik des Nobelpreisträgers Yunus ernst genommen, der moderne Sozialstaat westlicher Prägung nehme für sich in Anspruch, alle Lebensrisiken des Einzelnen abzusichern, was nach seiner Meinung eher zu einem »Menschenzoo« führt als zu einer demokratischen Gesellschaft, weil es grundsätzlich ohne Risiko auch keine individuelle Entscheidungsfreiheit geben kann.

## 2 Neue Formen der Fürsorge

Der wichtigste Bereich, in dem das Subsidiaritätsprinzip seine Wirkung entfaltet, sind die Familie und die wechselseitigen Unterstützungsleistungen der Familienmitglieder füreinander. Die klassische These von Tocqueville, die Eltern seien die »Care-taker« für ihre Kinder, um es ihnen zu ermöglichen, möglichst schnell selbständig und unabhängig von den Eltern und anderen Autoritäten die gleichen staatsbürgerlichen Rechte in Anspruch zu nehmen wie die Eltern, wird in modernen Gerechtigkeitstheorien fortgeführt und begründet (Rawls 1972). Denn die Fähigkeit, gleichberechtigt, selbstbewusst und unabhängig von anderen die eigenen Rechte wahrnehmen zu können, hat die Entwicklung von Selbstachtung zur Voraussetzung. Diese Selbstachtung können Kinder nach Rawls aber nur dann entwickeln, wenn die Eltern ihre Kinder um ihrer selbst willen lieben und Fehler, Irrtümer oder auch das Scheitern der Kinder bei bestimmten Aufgaben nicht als einen Teil der Eltern-Kind-Beziehung betrachten. In der unbedingten Eltern-Kind-Beziehung können sich die Kinder auch bei Fehlern darauf verlassen, dass ihre Beziehung und die Zuneigung zu den Eltern sowie die bestehenden Bindungen nicht in Frage gestellt werden.

Dass in der empirischen Realität solche Entwicklungsprozesse aus vielerlei Gründen gestört werden können und damit auch die kindliche Entwicklung zu Selbstachtung gefährdet wird, stellt dieses Grundtheorem der kindlichen Entwicklung nicht in Frage. Bronfenbrenner, wohl einer der wichtigsten Vertreter der modernen Entwicklungspsychologie im 20. Jahrhundert, hat gezeigt, dass Kinder für ein stabiles Selbstkonzept mit dieser Selbstachtung zumindest eine Person benötigen, die »crazy« für dieses Kind ist (Bronfenbrenner/Morris 2000). Dabei konnte sich Bronfenbrenner auf eine Fülle empirischer Belege der Entwicklungsforschung stützen, die immer wieder zeigen,

wie wichtig für die Entwicklung der Selbstachtung eine stabile Beziehung zur Mutter und zum Vater ist. Diese Selbstachtung eines Kindes, und hier knüpft Rawls an Tocqueville an, ist die Grundvoraussetzung für die Achtung anderer Menschen. Ohne die Erfahrung einer unbedingten Liebe und Zuneigung entwickelt sich eine solche Selbstachtung aber nicht. Auch in dieser Theorie der Gerechtigkeit von Rawls, der sich hier auf Piaget stützt, braucht ein Kind die Erfahrung, mit Gleichaltrigen zu kommunizieren, mit ihnen Regeln zu entdecken und weiterzuentwickeln, um die Achtung vor sich und vor anderen auch in ein Konzept der wechselseitigen Gleichheit einzubetten.

Dieses komplexe Grundmodell kindlicher Entwicklung löste die traditionelle Industriegesellschaft durch eine Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern ab, indem der Vater außerhalb des Hauses seine Fürsorge für die Kinder auf die ökonomische Existenzsicherung ausrichtete, während die Mutter, zumindest in den bürgerlichen Familien, zu Hause blieb und sich der persönlichen Fürsorge für die Kinder widmete. In der Industriegesellschaft war man bereit, die Ressourcen und das Potential der Frauen und Mütter exklusiv für die Familie und für die kindliche Entwicklung zur Verfügung zu stellen. Mit den zumeist auch größeren Familien war auch die zweite Bedingung für die Entwicklung von Achtung vor anderen gegeben, nämlich die Erfahrung der Gleichheit in der Auseinandersetzung mit den Geschwistern. Arlie Hochschild nennt dieses Modell »traditionell-warm«, weil in diesen traditionellen Strukturen der Industriegesellschaft, aufbauend auf einer gesellschaftlichen Arbeitsteilung der Geschlechter, ein großer Teil der gesellschaftlichen Ressourcen in die kindliche Entwicklung investiert wurde.

Hochschild nennt auch den Preis für dieses Modell: Die Mütter waren auf diese Weise in

ihrer Teilhabe an der gesellschaftlichen Entwicklung nicht nur auf einen kleinen Ausschnitt begrenzt. Sie waren auch ökonomisch vollständig abhängig vom Ehemann. Das jedoch widersprach und widerspricht allen Vorstellungen der demokratischen Gleichheit der Geschlechter. Aber nicht nur dieses theoretische Argument hat zum Zusammenbruch dieses Modells geführt, sondern auch die oben skizzierten Argumente, das Bildungskapital der jungen Frauen erlaube ihnen, mit ihren Ressourcen an vielen Bereichen der Gesellschaft ebenso gut oder möglicherweise besser als die Männer zu partizipieren.

Auch wenn man nicht zum »traditionell-warmen« Modell zurückkehren kann, so lassen sich die Bedingungen der kindlichen Entwicklung – Bindungen und Liebe als Teil der eigenen Existenz zu erfahren, um Selbstachtung zu entwickeln – auch in einer postmodernen Gesellschaft realisieren, in der beide Eltern berufstätig sind. Das setzt, vor allem bei sehr kleinen Kindern, einerseits voraus, dass die zeitlichen Strukturen es den Eltern ermöglichen, diese Bindungen und Beziehungen wesentlich auf die Kinder zu konzentrieren, etwa während der Elternzeit. Die Rahmenbedingungen dafür schafft der Bundesgesetzgeber. Aber alle nachfolgenden Elemente – die flexible Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie die Entwicklung einer angemessenen Infrastruktur, um die Bedürfnisse der Kinder nach verlässlichen Bindungen und die Integration der Kinder in eine Gruppe der Gleichaltrigen zu gewährleisten – können in ihrer spezifischen Ausprägung jeweils nur auf kommunaler Ebene geschaffen werden.

Solche Modelle sehen in der Großstadt Stuttgart anders aus als in einer ländlichen Region der Lausitz, weil die jeweiligen Rahmenbedingungen so sehr variieren, dass ihre identische Gestaltung in derart unterschiedlichen Regionen wenig effektiv wäre. In der Recherche der Prognos AG werden

neben Elternnetzwerken, Elterninitiativen, Großelterndiensten und unterschiedlichen Angeboten an Kinderbetreuung eine Fülle von Möglichkeiten aufgezeigt, wie die oben definierten Bedingungen auch in einer modernen Gesellschaft mit ihren neuen Anforderungen an die Eltern zu erfüllen sind. Dabei wird aber auch deutlich, dass solche Angebote immer dann gut funktionieren, wenn sich die Hilfen innerhalb eines kommunalen Kontextes in der Nachbarschaft, in kleinen Lebenskreisen und der Gemeinde organisieren lassen.

Die Beispiele machen auch deutlich, dass es nicht darum geht, staatliche oder kommunale Angebote durch solche Initiativen zu ersetzen, sondern um eine neue Interpretation des Zusammenspiels von Initiativen und zivilgesellschaftlichen Elementen auf der einen Seite und professioneller Stützung dieser Entwicklungen auf der anderen Seite. Dieses Zusammenspiel von Bürgerengagement in Nachbarschaft und Gemeinde und professioneller Unterstützung wird an Modellen wie den Familienpaten und -mentoren besonders deutlich. Solche Paten- und Mentorenmodelle wurden ursprünglich in Finnland entwickelt. Sie basieren auf der Idee, dass junge Eltern oder auch Paare vor der Elternschaft dankbar sind für Hilfe aus der Nachbarschaft, die sie beim Prozess des Übergangs vom Paar zur Familie unterstützt. In vielen Fällen ist das die Mutter der jungen Mutter. Aber häufig sind solche familiären Bezüge nicht vorhanden. Man arbeitet deshalb vor allem in ländlichen Regionen sehr gut mit Patenschaftsmodellen.

Ohne Frage sind diese Paten als lediglich trainierte Laien manchmal mit Fragen konfrontiert, die sie selbst, da sie keine ausgebildeten Pädagogen oder Psychologen sind, überfordern, etwa in der Schwangerschaftskonfliktberatung. In diesem Fall brauchen sie jemanden, mit dem sie sich über solche Fragen austauschen und beraten lassen

können. Hier bedarf es also einer Kombination von Paten und Professionellen. Patenschaftsmodelle haben zudem den Vorteil, ältere Menschen, die sich noch in der Gesellschaft engagieren wollen, entsprechend ihrer Lebenserfahrung an der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen teilhaben zu lassen. So gibt es sehr erfolgreiche Mentoren, die Jugendlichen aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Schichten dabei helfen, sich in Lehre und Beruf zurechtzufinden. Aufgrund ihrer Lebenserfahrung können sie es häufig besser als die Eltern, die zu diesen Bereichen nicht immer über den Zugang verfügen wie diese erfahrenen Menschen.

Während das »traditionell-warme« Modell davon ausgeht, dass die Mutter alle Verantwortung für die kindliche Entwicklung trägt, gehen diese neueren Modelle davon aus, dass die Entwicklungsbedingungen der Kinder auch dann hinreichend beachtet werden, wenn die Paare und Familien in einen nachbarschaftlich unterstützenden Kontext eingebettet sind, der neben freiwilligen und zivilgesellschaftlich engagierten Menschen auch eine professionelle Basis enthält, mit deren Hilfe sich die höheren Anforderungen an die Eltern auch außerhalb der Familie bewältigen lassen. In einem solchen Kontext können Kinder nicht nur auf der Basis einer stabilen Eltern-Kind-Beziehung Selbstachtung entwickeln, sondern erleben auch, welche Bedeutung die Gemeinde, die Nachbarschaft und die ältere Generation für die eigene Entwicklung haben können.

### **3 Das Kindeswohl als Maßstab kommunaler Familienpolitik**

Wenn wir in Deutschland über kindliche Entwicklung und die Teilhabechancen von Kindern sprechen, neigen wir dazu, dies wesentlich auf die Bildung von Kindern zu reduzieren. Die Prominenz von PISA, IGLU und anderen Bildungsstudien in der öffentlichen Debatte, die Diskussion um Schulfor-

men, die Entwicklung der vorschulischen Betreuungsangebote und Unterstützungsleistungen für Familien werden im Regelfall mit der Chancengleichheit von Kindern im Bildungssystem begründet. Kindliche Entwicklung und kindliche Teilhabe sind aber nur in begrenztem Maße von den Kognitions- und Motivationsfaktoren abhängig, die für den Schulerfolg wichtig sind.

Die kindliche Entwicklung hängt von einem Bündel unterschiedlicher Faktoren ab: der gesunden körperlichen Entwicklung, der Sicherheit, sich in der räumlichen Lebensumwelt zu bewegen, der Fähigkeit, stabile Beziehungen zu Mutter und Vater aufrechtzuerhalten, auch wenn diese getrennt sind, Beziehungen zu Freunden zu haben, in Schule, Nachbarschaft und Familie möglichst keine Gewalterfahrungen zu erleben, und natürlich eben auch davon, dass die Schule, die Ausbildung und auch die vorschulischen Einrichtungen individuelle Förderungsstrategien für Kinder so entwickeln, dass auch die Kinder, die die Standardvorstellungen nicht erfüllen, entsprechende Entwicklungschancen bekommen.

Aus einer solchen Perspektive des kindlichen Wohlbefindens oder des Kindeswohls als Grundlage von Familienpolitik wird deutlich, dass Familienpolitik immer auch kommunale Politik sein muss, weil die hier genannten Dimensionen der kindlichen Entwicklung nur auf dieser konkreten Ebene im Alltag von Kindern tatsächlich zusammenspielen. Eine solche Orientierung am Kindeswohl ist bisher nur in wenigen Kommunen erkennbar. Gesundheitsämter, Jugendämter, Ämter für Straßenbau und Verkehrsplanung, Bildungsverwaltungen, Polizei und andere für die Sicherheit zuständige Institutionen arbeiten zwar von Zeit zu Zeit zusammen. Aber hinsichtlich einer systematischen kommunalen Familienpolitik finden sich in Deutschland nur wenige Ansätze, die versuchen, gemeinsam

Informationen über die kindliche Entwicklung so zusammenzustellen, dass sich daraus klare Handlungsempfehlungen für die einzelnen Organisationen ergeben und gleichzeitig Strategien ableiten lassen, wie die Ämter hier besser zusammenarbeiten können. Das ist kein spezifisch deutsches Problem, sondern nach Einschätzung der amerikanischen Akademie der Wissenschaft auch eines der zentralen Probleme der amerikanischen Politik für Kinder und Familien.

Eine solche Politik definiert das Kindeswohl als Handlungsprinzip für die kommunale Familienpolitik. Sie kann deshalb mit den Entwicklungen einer ausdifferenzierten, pluralen Gesellschaft, mit heterogenen Lebensformen und unterschiedlichen kulturellen Hintergründen viel besser umgehen als eine Politik, die in verschiedenen Gebieten separat Standards definiert und diese einzeln durchzusetzen versucht, ohne integrativ aufeinander Bezug zu nehmen. Denn die Definition des Kindeswohls ist zwar in Bezug auf die Entwicklungsdimensionen des Kindes überall gleich, so dass sich das gemeinsame Ziel einer kommunalen Familienpolitik bundesweit nicht unterscheiden muss. Aber die konkreten Lebensbedingungen innerhalb der einzelnen Regionen, Kommunen und Gemeinden sind höchst variabel. Ihnen können dann die konkreten individuellen Leistungen und Maßnahmen in den jeweiligen Kommunen und Regionen durch höchst unterschiedliche Ausgestaltung entsprechen.

Im Berliner Bezirk Neukölln mit einem hohen Anteil von Kindern mit Migrationshintergrund und einer hohen Siedlungsdichte sind die Bewegungsmöglichkeiten von Kindern stärker eingeschränkt als etwa im Bezirk Köpenick mit vielen Grünflächen. Wenn Neukölln das Kindeswohl als Maßstab seiner kommunalen Familienpolitik interpretiert, wird man dort eine Fülle von Strategien entwickeln, die Kindern mit Migrati-

onshintergrund die Teilhabe am Bildungssystem auch dadurch ermöglichen, dass ihre Eltern, die selbst noch nicht in die deutsche Gesellschaft integriert sind, einen Weg sehen, an dieser Gesellschaft doch stärker teilzuhaben als bisher. Das Modell der Neuköllner Stadtteilmütter stellt nur eine Möglichkeit für solche Angebote der stärkeren Teilhabe gerade auch an die Eltern dar. Ein weiteres Instrument sind die Lesepatenschaften, die verdeutlichen, dass die Gesellschaft das Wohl der Kinder nach diesen Überlegungen besonders ernst nimmt. Auch der Aufbau des sogenannten »Campus Rütli« in Neukölln zeigt, wie sich im Stadtteil Orte und Angebote für Kinder und Jugendliche schaffen lassen, die nicht nur Bildung anbieten, sondern auch die Möglichkeit, sich körperlich zu entwickeln und Aktivitäten zu entfalten, die nicht primär dem schulischen Kontext zuzurechnen sind, aber für die Teilhabe an der Gesellschaft von großer Wichtigkeit sein können.

Inzwischen gibt es in Deutschland, wie die Recherchen der Prognos AG und anderer zeigen, eine Fülle von ganz unterschiedlichen und heterogenen Strategien, die kommunalen Besonderheiten in eine entsprechende Angebotsstruktur zu übersetzen. Allerdings fehlt bis heute eine grundlegende Verständigung darüber, dass trotz aller Heterogenität der Lebensbedingungen und Lebensverhältnisse in der unmittelbaren Umwelt der Kinder das Kindeswohl mit seinen unterschiedlichen Dimensionen den Maßstab gesellschaftlichen Bürgerengagements auf kommunaler Ebene bilden muss. Stuttgart und Hannover haben ähnlich wie auch andere Kommunen in diesem Kontext integrative Programme entwickelt. In solchen großen Kommunen ist das in der Regel möglich, weil hier der politische Wille, eine hinreichend ausgeprägte Zivilgesellschaft und die notwendige professionelle Infrastruktur zusammenkommen. Schwieriger scheint zumindest gegenwärtig die Situation in den ländlichen Gemeinden, Kreisen und

kleineren Städten zu sein, die aus naheliegenden Gründen nicht über dieses Potential verfügen.

Genau darin liegt aber die zentrale Frage: ob nicht die einzelnen Bundesländer ihre Familien- und Sozialpolitik so neu formulieren müssen, dass sie es ermöglicht, auch das Kindeswohl als Grundlage für die Unterstützungsleistungen und Zuweisungen an die Kommunen und Kreise als wichtigen Maßstab für das landespolitische Handeln zu akzeptieren. Die Fokussierung auf die Entwicklungschancen von Kindern im Konzept des Kindeswohls, das hier nur kurzorisch definiert werden kann, gibt den oberen Gebietskörperschaften immer die Möglichkeit zu prüfen, was mit den entsprechenden Mitteln geschehen ist. Konkret jedoch wirkt sie im Sinne einer Revolution. Denn die konkreten Maßnahmen, Initiativen und Entwicklungslinien, die das Handeln der politischen Entscheidungsträger und der örtlichen Zivilgesellschaft beeinflussen, werden unmittelbar auf der kommunalen Ebene entwickelt.

Auf diese Weise entsteht bei gleichen Zielen eine erhebliche Vielfalt sehr unterschiedlicher Strategien. Mit ihr lässt sich die Heterogenität Deutschlands weit besser abbilden als mit der Vorstellung, der Bund könne durch eine standardisierte Familienpolitik – wie in der Sozialpolitik – diese unterschiedlichen Lebensbedingungen innerhalb der Regionen angleichen. Im vorigen Abschnitt wurde gezeigt, dass sich die Heterogenität Deutschlands, die sich durch die demographische Entwicklung früherer Jahrzehnte ergeben hat, vermutlich nicht beeinflussen lässt. Niemand wird glauben, dass die Geburtenrate von 0,95 in Heidelberg durch irgendwelche bundespolitischen Maßnahmen auf das Niveau von Tuttlingen mit 1,55 angehoben werden kann.

Es ist aber nicht auszuschließen, dass jungen Heidelbergern, die sich Kinder wün-

schen, durch ein spezifisch auf Heidelberg bezogenes Programm zur Entwicklung des Kindeswohls nicht nur die Möglichkeit geboten wird, in Heidelberg zu bleiben, sondern auch die Chance, vorhandene Kinderwünsche dort zu realisieren. Die Freiheitsspielräume, die das Subsidiaritätsprinzip den kleinen Einheiten einräumt, führen also nicht dazu, die Heterogenität der Gesellschaft nur hinzunehmen. Vielmehr bleiben durch das gemeinsame Ziel der Entwicklung kindlicher Lebenschancen, orientiert am Kindeswohl, die unterschiedlichen Strukturen und Lebensformen der jeweiligen Regionen bestehen; gleichzeitig werden durch diese unterschiedlichen Perspektiven und Strategien die Entwicklungschancen der Kinder in den Regionen verbessert.

#### **4 Das Wohl der Älteren**

Beginnen wir mit der Illustration unseres Problems durch eine Parabel, die wir Johann Peter Hebel verdanken: Ein Wandersmann begegnet einem Bauern, der auf seiner Schulter ein Brett mit drei Broten trägt. Auf die Frage des Wandersmannes, warum er drei Brote gebacken habe, obwohl er doch nur eines essen könne, erwidert der Bauer, mit seiner Frau könne er nur ein Brot essen. Aber ein zweites habe er für seine Eltern gebacken. Von denen habe er nämlich seinen Hof übernommen, und sie hätten vieles geschaffen, was ihm heute nutzen könne, dafür sage er Dank. Das dritte Brot sei für seine Kinder bestimmt, damit sie eines Tages für ihn das Brot backen werden.

##### **4.1 Der Auftrag einer neuen Familienpolitik**

In unserer Zeit und unserem Leben ist fast alles anders geworden, als es im Leben des Bauern war. Aber eines ist gültig geblieben: Die Kinder verdanken ihr Leben ihren Eltern. Sie sind als Kinder auf ihre Solidarität und die ihrer Lebenskreise angewiesen. Und ihre alten Eltern rechnen später auf ihre Kinder. Jedoch für knapp 30 Prozent der Angehörigen der geburtenstarken Jahrgänge, die von Anfang der 50er bis gegen

Ende der 60er Jahre des 20. Jahrhunderts geboren wurden, wird die Rechnung des Bauern so nicht aufgehen. Sie haben nur zwei Brote gebacken, eines für sich und eines für ihre Eltern. Sie haben keine Kinder, für die sie das dritte hätten backen können – und 45 Prozent werden auch keine Enkel haben. Für die Kinder, die eines Tages auch für sie sorgen sollen, haben andere das Brot gebacken.

Die klassische Familienpolitik war von jeher darauf ausgerichtet, Frauen und Männer bei der Erfüllung ihres Kinderwunsches durch die Gestaltung geeigneter Rahmenbedingungen zu unterstützen. Der Bericht »Starke Familie« (Robert Bosch Stiftung 2005) ist vor allem diesem Anliegen gewidmet. Mit der Erweiterung der Familienpolitik um das Wohl des Kindes erweitern wir zugleich den engeren Kreis der Familie um die kleinen Lebenskreise und die Kommunen und erstrecken die Verantwortlichkeiten für das Kindeswohl auf sie und die Netzwerke der Nachbarschaft. Auf diese Weise stärken wir nicht nur die Familie, ihre Selbständigkeit und Verantwortungsfähigkeit sowie ihre durch das Subsidiaritätsprinzip geschützte Freiheit. Wir verbessern zugleich ihre Subsidiaritätsfähigkeit.

Politisch legitimiert sich die Familienpolitik auch durch das Ziel, mit ihren Maßnahmen dazu beizutragen, dass sich die niedrige Geburtenrate wieder erhöht. Die Gesellschaft soll Kinder offener annehmen, um ihr Wohl besorgt sein und sich wieder der wichtigsten Bedingung ihrer eigenen Kontinuität bewusst werden, die nur durch Familien mit Kindern erfüllt werden kann, wie auch immer sich diese Familien und die sie umgebenden kleinen Lebenskreise konkret gestalten.

Ungeachtet dieser Erweiterung durch die neue Familienpolitik orientiert sich die Gesellschaft jedoch weiterhin an der langfristig angelegten Aufgabe, die Kontinuität

der Generationen durch Kinder zu sichern. Sie stützt ihre Eltern und die kleinen Lebenskreise und ist um ihre Entwicklung bemüht. Damit die Kinder, wie im Beispiel des Bauern, eines Tages den alt gewordenen Eltern im privaten Lebenskreis die persönliche Solidarität entgegenbringen können, die Eltern und Kinder voneinander erwarten. Es geht, mit anderen Worten, um die langfristige »Investition« in Kinder.

Der Erfolg dieser Investition reicht über die Eltern hinaus. Er kommt der Gesellschaft und dem Staat als Ganzem zugute und zielt auf ein erfolgreiches Leben der heranwachsenden Generation ab. Wer heute geboren wird, wird frühestens nach 20 Jahren einen eigenen Beitrag zur Wertschöpfung des Landes leisten und kaum vor dem 25. Lebensjahr daran denken, eine Familie zu gründen. Wir haben es gewissermaßen mit der investiven, auf die Folgegeneration zielenden Dimension der Familienpolitik zu tun. Dass die Sorge um das Kindeswohl und die Verantwortung für seine Entwicklung mit der vorgeschlagenen Vernetzung der Familie mit ihren kleinen Lebenskreisen, Nachbarschaft und Kommune eine breitere Grundlage erhält, entspricht dem Interesse der Beteiligten. Aber die Empfehlung, so zu verfahren, bleibt gleichwohl im Rahmen dieser investiven Dimension angesiedelt.

Praktisch gesprochen heißt das: Soweit Familienpolitik die Förderung der Kontinuität – und darin eingeschlossen der Fertilität – der Gesellschaft zum Inhalt hat, ist sie langfristig angelegt. Ihre Wirkungen können sich erst in Zeitabschnitten einer Generation voll entfalten. Zur politischen, sozialen und rechtlichen Gestaltung dieser Dimension der Familienpolitik hat sich der Bericht »Starke Familie« ebenfalls geäußert.

Worum es der Familienpolitik jedoch auch gehen muss, ist die Bewältigung der Herausforderungen, die sich innerhalb dieser Frist aus der Alterung der Bevölkerung ergeben.

Auch sie erfordern neue Antworten auf Fragen nach der Rolle der Familie im geschützten Freiheitsraum der Subsidiarität und der personalen Solidarität, im Zusammenwirken mit den kleinen Lebenskreisen und den Kommunen. In diesem Zusammenhang werden sich weitreichende Veränderungen von Lebensformen entwickeln. Sie als Ausdruck von Innovationen zu begreifen, in ihrer Vielfalt zu erfassen, zutreffend einzuordnen und als Veränderungen der familiären Lebensformen zu erkennen: Darin liegt eine der großen Herausforderungen der nächsten Jahrzehnte. Regierungen und Parlamente können die dafür notwendigen politischen Rahmenbedingungen nur formulieren, wenn Bedeutung und Tragweite der Veränderungen als Aufträge einer Familienpolitik verstanden werden, die konkret auf der kommunalen Ebene angesiedelt sind und deshalb auch dort gestaltet werden müssen. Darin liegt die besondere Bedeutung des Zusammenhanges von Familie und Subsidiarität: die Stärkung der Familie, in ihrem Zusammenwirken und vernetzt mit kleinen Lebenskreisen und dem kommunalen Raum, geschützt durch Subsidiarität und geprägt durch personale Solidarität.

#### 4.2 Die Zeit der Großeltern, Verwandten und Freunde

Was also geschieht in der Zwischenzeit, bis die Kinder herangewachsen sind und das Brot für ihre Eltern backen können? Welcher Solidarität können sich in dieser Zeit die Eltern und diejenigen anvertrauen, die keine Kinder und Enkel haben? Welcher Solidarität können sie sich zugehörig fühlen? Welche Verantwortung können und werden die dann aktiven Kinder für ihre Eltern übernehmen und wann werden sie sich überfordert fühlen? Wie wird es mit der personalen Solidarität der Aktiven mit denen bestellt sein, die sich nicht auf den Beistand von Kindern oder Enkeln stützen können?

Wie diese Fragen in den kommenden Jahren beantwortet werden und welche Qualität an Zuverlässigkeit und Belastbarkeit den Antworten zuerkannt werden kann, wird über die Kultur unseres Landes und die Lebensqualität der heute Aktiven und der nachkommenden Generation entscheiden.

Die heutige Rentnergeneration – die Älteren, die sich Senioren nennen, weil sie sich noch nicht alt fühlen –, praktisch gesprochen: die Eltern der Angehörigen der geburtenstarken Jahrgänge, werden allenfalls die ersten Auswirkungen der Veränderungen erleben.

Im späteren Rückblick wird man von ihnen sagen, sie konnten den Zenit des Rentnerwohlstandes erreichen, weil ihre Kinder stark und zahlreich genug waren, sie zu tragen. Aber man wird auch feststellen müssen, dass sie es unterlassen haben, das Wohl ihrer Enkel mit in den Blick zu nehmen. Denn zu viele unter ihnen gingen und gehen bis heute davon aus, der Sozialstaat sei auch in Zukunft stark genug, ihre Ansprüche an soziale Sicherung einzulösen und ihnen die Verantwortung für ihre Sicherheit im Alter auch in Zukunft abzunehmen.

So verweisen die Antworten auf die Fragen der heute Aktiven mit der herrschenden Ansicht – wenn auch nicht länger aus Überzeugung – auf den Sozialstaat und das Versprechen der sozialen Sicherungssysteme, mit ihrem Eintritt in das Rentenalter für ihren Lebensunterhalt zu sorgen, durch die gesetzliche Krankenversicherung ihre ärztliche Versorgung zu sichern und sich durch die Pflegeversicherung an den Kosten ihrer Pflege zu beteiligen.

Um das Ergebnis vorwegzunehmen: Die Großeltern und die vielen kinderlosen Tanten, Onkel und Singles werden sich auch in Zukunft auf den Sozialstaat verlassen können, wenn es um die dauerhafte Sicherung ihrer Grundbedürfnisse geht. Er wird sie auch dann vor Not und Krankheit und

einem unwürdigen Leben im hohen Alter bewahren. Mit der jetzigen Rentnergeneration wird für eine wachsende Zahl von Sozialversicherten aber auch die Zeit zu Ende gehen, in der die gesetzliche Rente den Lebensstandard sichern und als sicher gelten konnte.

In jedem Falle wird sich der sozialstaatliche Beitrag zu einem Leben im Alter - wie auch in der Vergangenheit - auf die finanzielle Fürsorge beschränken, und das in zunehmend engeren Grenzen. Geborgenheit, zwischenmenschliche Zuwendung, Empathie, Interesse und Mitgefühl für die Sorgen und Ängste der Nächsten wie der Einsamen kann der Staat nicht gewähren. All dies können die Älteren nur in dem Lebensbereich erfahren, um den es hier geht: in der Familie, in ihrer Erweiterung durch die kleinen Lebenskreise, in der Verbindung und Vernetzung untereinander und auf der Ebene der Kommunen, in denen sie sich entfalten und auf Rat, Mitwirkung und Unterstützung rechnen können. Das heißt aber: Ohne starke Familie und ihre Lebenskreise wird es für die Mehrheit der Älteren und Alten kein Wohl im Alter geben.

Das heißt aber auch: Das Verhältnis zwischen der in unserem Sinne erweiterten Familie und dem Staat muss sich umkehren. Es muss - wie schon gesagt - wieder vom Kopf auf die Füße gestellt werden. Die umfassende Sozialpolitik des Sozialstaates, die Ende der 50er Jahre des 20. Jahrhunderts konzipiert und eingeleitet wurde und die sich mit ihren Institutionen und Verästelungen bis heute ständig ausgedehnt hat, wird in einem stetigen Prozess des Übergangs abgelöst werden müssen durch den Sozialstaat, der seinen Auftrag subsidiär versteht und dessen Strukturen subsidiär konzipiert sein werden.

Durch ihn werden die Grundlagen für eine menschenwürdige Existenz garantiert: durch Grundsicherungen ohne Bedürfnis-

nachweis oder durch ein Grundeinkommen, durch eine entsprechende Gewährleistung der ärztlichen Versorgung und durch die subsidiäre Übernahme von Aufgaben und Lasten, welche die Leistungsfähigkeit der Familien, der kleinen Lebenskreise und ihres kommunalen Umfeldes nicht überfordern. Dies allerdings in einer Ordnung, die nicht der kleinen Einheit die Beweislast für ihre Leistungsfähigkeit zuweist, sondern den Institutionen des Sozialstaates die Beweislast dafür auferlegt, dass ihre Interventionen den Grundsätzen der Subsidiarität nicht widersprechen, sondern mit Blick auf die konkrete Überforderung der kleineren Einheit geboten sind.

Das heißt schließlich: Das Konzept einer erweiterten Familienpolitik mit ihren ebenso erweiterten Aufgaben wird den Rahmen der gegenwärtigen organisatorischen Ausgestaltung der Familienpolitik sprengen. Jede Beschäftigung mit Zukunftsfragen der Sozial-, Arbeitsmarkt-, Familien- und Gesundheitspolitik, um nur die wichtigsten zu nennen, muss zu dem Ergebnis führen, dass die heutigen sozialpolitischen Strukturen mit dem Konzept subsidiärer Gestaltung nur begrenzt kompatibel sind. Mit ihrer Zentralität und ihrer Aufspaltung in zahlreiche Ressortzuständigkeiten können sie den vielfältigen Wirklichkeiten der vernetzten und zusammengehörigen Lebenssachverhalte nur unzureichend gerecht werden.

Welche Probleme sich aus dem Zusammenstoß der unterschiedlichen Organisationswelten und -zuständigkeiten ergeben können, wird bei dem Versuch deutlich, die Organisationsstrukturen neu zu gestalten, durch die die Grundsicherung für Arbeitssuchende administriert werden soll. Die Betreuung der Empfänger dieser Grundsicherung und ihrer Bedarfsgemeinschaften kann sinnvollerweise nur auf kommunaler Ebene und erfolgversprechend nur unter Mitwirkung der lokalen und regionalen Zivilgesellschaften erfolgen. Denn bei den

als Bedarfsgemeinschaften auf ihre ökonomische Funktion reduzierten Lebenskreisen – die in Wirklichkeit Ausdrucksformen verantwortlicher Lebensgemeinschaft sind und vom Gesetz, wenn es um die Berechnung der Bedürftigkeit geht, auch so verstanden werden – handelt es sich regelmäßig um mehr oder weniger, wenn auch instabile familienähnliche Formen des Zusammenlebens.

Aus deren sozial- und arbeitsmarktpolitischer Reduktion können die Beteiligten nur mit Hilfe von Leistungen entkommen, die zu erbringen keine zentrale Bürokratie, sondern nur die auf kommunaler Ebene lebendige Nachbarschaft und ihre unterstützende Zivilgesellschaft fähig sind. Den Betroffenen diese Möglichkeiten der Hilfe durch eine Organisationsform zu verweigern, die sich am zentralen Charakter der Finanzierung der Grundsicherung orientiert, ist weder sinnvoll noch wird sie den eigentlichen Problemen der Langzeitarbeitslosigkeit gerecht. Sie widerspricht im Grunde auch dem Anspruch auf Menschlichkeit, die dem Sozialstaat von der Mehrheit der Bevölkerung bis heute attestiert wird.

Unser Beispiel ist durchaus verallgemeinerungsfähig. Was sich aus ihm ableiten lässt, ist die Erkenntnis: Die politische Gestaltung einer erweiterten, auf den Grundsätzen Subsidiarität und personale Solidarität fußenden Familienpolitik ist eine Querschnittsaufgabe. Oder anders formuliert: Sie lässt sich mit den vorhandenen Ressortstrukturen, wenn überhaupt, dann nur höchst unvollkommen verwirklichen. Denn in ihre Gestaltung müssen Entscheidungen sozialpolitischer Art ebenso eingehen wie Aspekte der Arbeitsmarkt-, Gesundheits- oder Schul- und Ausbildungspolitik. Die politisch-administrative Bewältigung dieser Herausforderungen gehört zu den wichtigen Aufgaben der kommenden Legislaturperiode.

Fehlt es an der Bereitschaft für notwendige Veränderungen, wird man mit der erweiterten familienpolitischen Konzeption, die auch dem Kindeswohl wie dem Wohl der Älteren dienen soll, in den Anfängen stecken bleiben. Die Folge wird allerdings nicht die Bewahrung geringfügig veränderter Strukturen sein, sondern ihre zunehmende, ungeordnete Auflösung unter dem Druck veränderter Wirklichkeiten.

Wie sich solche Veränderungen in der Praxis vollziehen, lässt sich an den jahrelangen ebenso entschlossenen wie vergeblichen Versuchen ablesen, die Schattenökonomie zu bekämpfen. Sieht man von ihrem professionellen Missbrauch und dessen berechtigter Verfolgung ab, handelt es sich bei dem Phänomen um eine Art zivilgesellschaftlicher Korrektur der Folgen, die sich aus einem überholten System der Finanzierung von Sozialleistungen ergeben. Tatsächlich hat sich ein Markt etabliert, der zum einen der Bevölkerung die Möglichkeit bietet, eine Art Grundeinkommen zu erzielen, das nicht durch Beiträge belastet ist. Zum anderen macht er es möglich, die Nachfrage nach Leistungen zu befriedigen, die im Bereich der Familien und kleinen Lebenskreise erbracht werden müssen und die im regulären Arbeitsmarkt, wenn überhaupt, nur zu Bedingungen verfügbar sind, die die Leistungsfähigkeit der Familien und kleinen Lebenskreise übersteigen. Derartige »Improvisationen« außerhalb der rechtlichen Ordnung lassen sich zwar vorübergehend unterdrücken. Aber sie lassen sich nicht auf Dauer politisch aufhalten. Wenn überhaupt, kann man sie allenfalls durch nachlaufende Reformen früher oder später und dann zu erheblich höheren Kosten wieder einfangen. Eine intelligente Governance sähe anders aus.

#### 4.3 Ist Wirtschaftswachstum die Lösung?

Die Dringlichkeit der hier beschriebenen Aufgaben wäre zweifellos geringer, könnte man davon ausgehen, dass der heutige Sozialstaat und seine wichtigsten Systeme auch den neuen, von uns beschriebenen Herausforderungen gewachsen wären. Nach allem erscheint es uns nicht gerechtfertigt, unser Konzept auf diese Annahme zu stützen. Denn die Fundamente, auf denen unsere Sozialsysteme aufbauen und denen sie ihre Stabilität verdanken, stehen schon seit längerer Zeit auf schwankendem Boden.

Nichts macht dies deutlicher als das geringe Vertrauen, das die Bevölkerung der gesetzlichen Rentenversicherung und ihrer zukünftigen Leistungsfähigkeit entgegenbringt. Zwar zweifelt die große Mehrheit nicht daran, dass die staatliche Rente ein Grundbaustein ihrer Alterssicherung bleiben wird. Gleichwohl setzt die Bevölkerung zunehmend auf eine Mischung von gesetzlicher und privater Vorsorge, zu der Wohnungseigentum, private Rentenversicherung oder betriebliche Alterssicherung gehören. Sie ist überzeugt, dass die Renten in zehn Jahren niedriger sein werden als heute. Kaum noch jemand hält es für realistisch, dass die künftige Entwicklung der Renten auch nur mit der Inflationsrate Schritt halten könne (Köcher 2008). In den Augen der großen Mehrheit ist die Rente längst auf dem Wege zur Grundsicherung. Ähnliche Entwicklungen zeichnen sich bei der gesetzlichen Krankenkasse und der Pflegeversicherung ab.

Zu einer realistischen Einschätzung der zukünftigen Leistungsfähigkeit des Sozialstaates besteht deshalb aller Anlass. Denn seine Systeme leiten ihre Zukunftsversprechen nach wie vor aus der Überzeugung ab, ein nachhaltiges angemessenes Wirtschaftswachstum werde es ihnen auch in Zukunft ermöglichen, »die berechtigten Erwartungen« der Bevölkerung einzulösen. Zweifel an dieser Erwartung sind angebracht.

Um ihnen nachzugehen, müssen wir hier nicht untersuchen, ob dauerhaftes Wirtschaftswachstum in den reifen, hochentwickelten Industrieländern ein sinnvolles, wenn auch nicht unbedingt mehr sinnstiftendes Ziel sein kann. Für unsere Zwecke reicht es aus, zwei Fragen zu stellen: (1) Sind die Menschen auch in Zukunft bereit, die zusätzlichen Leistungen zu erbringen, die für eine weitere Steigerung der Wirtschaftsleistung des Landes erforderlich sind? (2) Und wenn ja, wie müssten die zusätzlichen, durch Wachstum geschaffenen Ressourcen eingesetzt werden, um die Zukunft des Landes zu sichern? Stehen sie auch dann noch der Bedienung zusätzlicher Anforderungen der sozialen Systeme zur Verfügung? Wie steht es dabei insbesondere mit der zukünftigen Belastbarkeit der Sozialbeiträge? Jede verantwortungsvolle Sozialpolitik muss diese beiden Fragen ebenso beantworten wie die heutige Familienpolitik.

Zu der Frage, wie es um die Bereitschaft der Bevölkerung beschaffen ist, sich an weiteren Wachstumsanstrengungen zu beteiligen, haben im vergangenen Jahr Meinhard Miegel und Thomas Petersen eine fundierte Untersuchung vorgelegt (Miegel/Petersen 2008). Sie beruht auf einer Befragung von 1.824 Personen, davon 1.252 in Westdeutschland und 572 in Ostdeutschland. Mit ihr sollte die Einstellung der Bevölkerung in Deutschland zu Wirtschaftswachstum und materieller Wohlstandsmehrung ermittelt werden. Ihre Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen: Einerseits können sich unter den Befragten alle bestätigt sehen, die glauben, dass die Bevölkerung Deutschlands Wachstum will. Andererseits werden aber auch die bestätigt, die meinen, die Mehrheit sei nicht bereit, sich so zu verhalten, dass die Wirtschaft auch tatsächlich wächst.

Dass Deutschland wirtschaftliches Wachstum brauche, meinen zwischen 70 und 80 Prozent der Bevölkerung. Der zugespitzten

Formulierung »Wachstum ist zwar nicht alles, aber ohne Wachstum ist alles nichts« stimmen noch immer 60 Prozent zu. Verlässt man die abstrakte, durch das Medienumfeld vermittelte Ebene, ändert sich das Bild. Zwar ist auch dann finanzieller Wohlstand noch immer bedeutsam. Aber Wirtschaftswachstum und Wohlstandssteigerung gehören nicht zu den Dingen, die das Wohlergehen der meisten vorrangig bestimmen. Nur 19 Prozent können sich dafür erwärmen, »hart zu arbeiten und beruflich viel zu leisten«. Bei der Beantwortung der Frage, ob sie in ihrem Leben etwas schaffen oder es eher ruhiger und gemütlicher haben wollen, bilden sich zwei etwa gleiche Gruppen. Die unter 45-Jährigen sind »ein wenig« schaffensgeneigt die über 45-Jährigen umso ruheneigener - »ein für eine zügig alternde Bevölkerung aufschlussreicher Befund«, wie die Autoren hinzufügen.

Ein ähnliches Bild bietet sich, wenn es um die Verbesserung des Einkommens geht. Nur 45 Prozent der Befragten sind bereit, und keineswegs vor allem die wirtschaftlich Schwächeren, für einen höheren Lohn mehr zu arbeiten. Von den nicht erwerbstätigen 30- bis 60-Jährigen erklären rund 44 Prozent, sie hätten in den letzten drei Jahren nichts unternommen, um ihr Einkommen zu verbessern. Bei den unter 30-Jährigen sind es 35 Prozent. Die Antwort auf die Frage, in welchem Alter mit der Erwerbsarbeit Schluss sein soll, ergibt einen Mittelwert, der bei 61 Jahren liegt. Ein Rentenbeginn mit 65 oder erst mit 67 Jahren ist der großen Bevölkerungsmehrheit zu spät.

59 Prozent erklären, dass ihnen die Bewahrung des Erreichten wichtiger sei als Wachstum und materielle Wohlstandsmehrung. Nur jeder Vierte strebt nach mehr, vor allem die unter 30-Jährigen. Doch schon vom 30. Lebensjahr an bilden die Bewahrer die Mehrheit. »Bewahren ist vielen wichtiger als Mehren, Sicherheit und Gleichheit erstrebenswerter als Chancen und Risiken

von Freiheit und Eigenverantwortung.« Soziale und innere Sicherheit »ist vielen ein so hohes Gut, dass sie bereit sind, dafür vieles hinzugeben, einschließlich zentraler Grund- und Freiheitsrechte« (Miegel/Petersen 2008). 78 Prozent ziehen ein »sicheres Leben in Bescheidenheit« einem »risikoreichen Leben und seinen finanziellen Chancen« vor.

Insgesamt ziehen die Autoren aus den Ergebnissen der Studie den Schluss: Die mentalen Voraussetzungen für Wirtschaftswachstum und materielle Wohlstandsmehrung sind nur noch bedingt vorhanden. Nur ein Sechstel bis höchstens ein Fünftel der Bevölkerung ist bereit, sich konsequent für Wachstum zu engagieren. Als Gründe erkennen die Autoren eine weitgehende Sättigung materieller Bedürfnisse, den abnehmenden Grenznutzen zusätzlicher Anstrengungen, den Verlust der sinnstiftenden Wirkung einer weiteren materiellen Wohlstandsmehrung oder die ernüchternde Erkenntnis der schädlichen Folgen ständigen Wirtschaftswachstums. Insgesamt folgt aus dem Wandel der Einstellung großer Teile der Bevölkerung, »dass die bisherigen Wachstumsstrategien zunehmend auf Sand gebaut sind« (Miegel/Petersen 2008). Es sei deshalb geboten, die bisherigen politischen und wirtschaftlichen Handlungsmuster von Grund auf zu überdenken. Denn »es ist irrational und gefährlich, eine befriedigende Beschäftigungslage, soziale Sicherheit oder gar die Stabilität der freiheitlich-demokratischen Ordnung von Wirtschaftswachstum und materieller Wohlstandsmehrung abhängig zu machen« (Miegel/Petersen 2008).

Fehlt jedoch ein ausreichender, durch persönliche wie gesellschaftliche Interessen und Ziele angetriebener Wille zu mehr Wachstum, dann ist es sozialpolitisch problematisch, die in der Zeit des Wiederaufbaus der Bundesrepublik vorhandenen Motivationsstrukturen kritiklos auf eine Zeit zu übertragen, in der bereits das Gesetz des

Abbildung 11: Lebensziele



Basis: Bundesrepublik Deutschland, Bevölkerung ab 16 Jahre

Quelle: Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage Nr. 10004, April/Mai 2007

abnehmenden Ertrages zusätzliche persönliche Anstrengungen als wenig attraktiv erscheinen lässt. Weitaus einsichtiger wäre es, von den heute vorherrschenden Lebenszielen der Bevölkerung auszugehen.

Die Aufstellung zeigt, dass materiellen Zielen weit weniger Gewicht beigemessen wird als zwischenmenschlichen Werten. Es sind dies Werte, die eher auf Familie, Freunde, Nachbarschaft und überschaubare Lebenskreise ausgerichtet sind. Die heutigen Prioritäten sind keineswegs die Folge der Krise oder das Ergebnis konjunktureller Schwankungen. Sie sind Ausdruck des Wandels, der sich in den letzten Jahrzehnten vollzogen hat, widersprüchlich in sich, aber eindeutig in den Präferenzen, von denen sich vor allem die Jüngeren leiten lassen. Sie jedoch sind es, die in Zukunft zunehmend die wachsenden Lasten der Sozialsysteme und der Staatsverschuldung werden tragen müssen. Aus ihrer Sicht sind es Lasten der Vergangenheit, die ihnen die Älteren hinterlassen oder an sie weiterreichen. Es wäre leichtsinnig anzunehmen, dass sie diese Lasten als Motivation empfinden, sich ohne eigenen Nutzen zusätzlich anzustrengen.

Sollte es ungeachtet der Einstellung einer Mehrheit der Bevölkerung gelingen, zu einem substantiellen Wachstumskurs zurückzukehren, dann bleibt die Frage, wie die Sozialsysteme am Zuwachs des BIP partizipieren würden. Wir gehen davon aus, dass der Zuwachs der Wertschöpfung den Sozialsystemen selbst dann nur in geringem Umfang zur Verfügung stehen würde, wenn es gelänge, die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise zu überwinden. Dort würde dieser Zuwachs vor allem der Stabilisierung bereits vorhandener Leistungen dienen. Schon heute nimmt der Sozialstaat einen wesentlichen Teil unseres BIP in Anspruch, der in erheblichem Umfang aus den durch die Steuern der Bevölkerung finanzierten öffentlichen Haushalten stammt. So wird der Bundeshaushalt derzeit zu 27 Prozent für die Subventionierung der gesetzlichen Rentenversicherung in Anspruch genommen. Durch die kürzlich beschlossene Garantie der gegenwärtigen Rentenhöhe werden in den kommenden Jahren weitere Mittel in Milliardenhöhe benötigt werden, um die entstehende Finanzierungslücke zu schließen. Insgesamt beanspruchen soziale Leistungen und Zinsen auf die bestehende

Staatsschuld gegenwärtig mehr als die Hälfte des Bundeshaushaltes.

Durch die staatlichen Maßnahmen zur Bewältigung der Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise wird sich die Staatsschuld und mit ihr die Zinslast weiter wesentlich erhöhen. Gleichzeitig werden die Einnahmen des Staates krisenbedingt abnehmen. Die Steuerschätzung im Mai 2009 geht davon aus, dass die Steuereinnahmen der öffentlichen Haushalte in diesem und den drei folgenden Jahren um 316 Milliarden Euro geringer ausfallen werden als bisher geschätzt. Ihr Ergebnis entspricht den Wachstumsprognosen der Sachverständigen. Sie rechnen für das Jahr 2010 mit einem Wachstum der Wirtschaft von 0,5 bis 1 Prozent auf der Basis von 2009. Am Ende dieses Jahres wird die Basis jedoch um rund 6 Prozent niedriger sein als im Jahr zuvor. Die Aussichten sind deshalb gering, dass die Einnahmen in absehbarer Zeit wieder das Niveau von 2008 erreichen. Bereits zu diesem Zeitpunkt war die Ansicht weitverbreitet, dass einer weiteren Expansion des Sozialtats enge Grenzen gezogen seien.

Doch selbst wenn sich die Einnahmen unerwartet schnell erholen, werden kaum nennenswerte Mittel für eine zusätzliche Bedienung sozial- oder familienpolitischer Leistungen zur Verfügung stehen. Denn zunehmend werden politische Entscheidungen, die mit öffentlichen Ausgaben verbunden sind, unter Gesichtspunkten der Generationengerechtigkeit bewertet werden. Legt man ihre Kriterien zugrunde und berücksichtigt die bereits vorhandene Staatsverschuldung, dann kann von einer Überwindung der jetzigen Krise wohl erst dann die Rede sein, wenn auch die krisenbedingten Staatsschulden zurückgeführt worden sind. Unter allen denkbaren politischen und wirtschaftlichen Konstellationen wird das erst in fernerer Zukunft gelingen.

Soweit mit einer Erholung der Wirtschaftsleistung zusätzliche Staatseinnahmen entstehen, werden sie zudem neben der Begrenzung der Neuverschuldung des Staates und der Bedienung der vorhandenen Verschuldung durch Aufgaben in Anspruch genommen werden, die ausschließlich zukunftsorientiert sind. Konkret heißt das: für Investitionen in Personal und Infrastruktur für Ausbildung, Studium, Forschung und Entwicklung, für die Beseitigung ökologischer und infrastruktureller, durch die bisherige Wachstumspolitik verursachter Fehlentwicklungen, für Investitionen in unsere Energiesicherheit oder die Wahrnehmung europäischer und internationaler Aufgaben, die im weiteren Sinne der Sicherheit unseres Landes und Europas dienen - um nur einige zu nennen. Eine Politik, die derartigen Aufgaben den Vorrang vor weiteren sozialpolitischen Ausgaben verweigert, wäre mit dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit kaum vereinbar. Sie würde zugleich das Risiko eingehen, den Zusammenhalt zwischen den Generationen zusätzlich zu belasten.

Nach all dem erscheint uns die Schlussfolgerung gerechtfertigt, dass der Sozialstaat nicht nur aus politischen, sondern auch aus objektiven Gründen an seine Grenzen stößt. Die Wirklichkeit hat sein Sicherheitsversprechen eingeholt. Vieles spricht dafür, dass der Sozialstaat in absehbarer Zukunft ohne tiefgreifende Veränderungen seiner Strukturen und deren Finanzierung kaum in der Lage sein wird, selbst seine bisherigen Leistungsversprechen aufrechtzuerhalten.

Dies wiederum gilt vor allem für das Rentenversprechen. Die Voraussetzungen, unter denen es abgegeben wurde, sind weitgehend entfallen. Seit der Einführung der dynamischen Rente haben sich die Altersstruktur der Bevölkerung, ihre Zusammensetzung und die Arbeitsmärkte grundlegend und dauerhaft verändert. Vor allem ist der

Anteil der teilzeitbeschäftigten Frauen und Männer auf rund ein Drittel aller sozialversicherten Beschäftigten angewachsen. Von ihnen wiederum ist ein wesentlicher Anteil nur geringfügig beschäftigt. Sie können im Alter keine Rente erwarten, die die Höhe der Grundsicherung nach Hartz IV erreicht. Die demographische Veränderung der Bevölkerungsstruktur trägt das ihre dazu bei, das Verhältnis der Beitragszahler zu den Rentnern mit Eintritt der geburtenstarken Jahrgänge in die Rente nachhaltig zum Nachteil der Aktiven zu verändern.

#### 4.4 Erneuerung der Gesellschaft durch die kleinen Lebenskreise

Die bisherigen Überlegungen führen uns zurück zu den neuen familienpolitischen Aufgaben und der Feststellung, dass diese Aufgaben nicht allein mit Hilfe des bisherigen sozialpolitischen Instrumentariums des Sozialstaates bewältigt werden können. Vielmehr wird der Sozialstaat gezwungen sein, die Beiträge seiner Einrichtungen zu einem Leben im Alter zunehmend auf die Gewährung einer Grundausstattung zu beschränken: Grundsicherung, medizinische Grundversorgung, subsidiäre Pflegeversorgung. Das ist nicht wenig. Aber es bleibt weit hinter den seit Jahrzehnten begründeten Erwartungen der Bevölkerung zurück.

So werden sich die Institutionen des Sozialstaates in den kommenden Jahren vor eine für unser bisheriges sozialpolitisches Verständnis gleichermaßen neue wie revolutionäre Aufgabe gestellt sehen; ebenso revolutionär wie ihr Anlass: die Bewältigung der demographischen Revolution. Um den Grundsätzen der Subsidiarität und der personalen Solidarität entsprechen zu können, müssen auch sie sich neu erfinden. Und dies mit einem Ergebnis, das nicht als Katastrophe begriffen wird, sondern als die Überwindung einer ökonomisierten und durch vormundschaftliche Strukturen beeengten Lebensweise. Als eine Reform im besten Sinne des Wortes, die den kleinen Lebens-

kreisen wieder zu ihrem Recht verhilft, ihrer Vielfalt und wachsenden Bedeutung gerecht wird, ihre Freiheitsräume respektiert. Die ihre Fähigkeiten anerkennt, personale Solidarität zu mobilisieren, und ihre Aufgabe akzeptiert, den Einzelnen in seinem Verhältnis zum Staat und seinen hoheitlich organisierten Sozialstrukturen mit ihrer schützenden und mediatisierenden Rolle zu begleiten. Kurz: eine Reform, die erkennt, dass sich in all dem eine sinnstiftende Alternative andeutet zur ständig anstrengender werdenden materiellen Wohlstandssteigerung.

Dies mag den politischen Gestaltern unserer Gegenwart idealistisch erscheinen. Aber, wie die Beispiele zeigen, mit denen wir unsere Ausführungen beginnen und die wir später noch einmal aufgreifen, ist eine solche Entwicklung längst in Gang gesetzt worden. Sie macht deutlich, dass wir die wirklichen Innovationen in der Gesellschaft nicht »oben« gestalten können, ehe sie nicht »unten« gesucht und gefunden werden: als Antworten auf eine Wirklichkeit, deren Bedeutung noch nicht zu den Regierungen und den Besitzständen durchgedrungen ist, die sie umstellen.

Das heißt aber auch: Wer sich auf die Zeiten vorbereiten will, die sich mit den Veränderungen unserer Lebenswelt ankündigen, der muss sich frei machen von bisherigen Erfahrungen und sich öffnen für die Möglichkeiten, die die neuen Wirklichkeiten bereithalten. Das gilt vor allem für die zukünftigen Älteren selbst. Sie werden, wie alle Umfragen zeigen, in ihrer großen Mehrheit auch nach ihrem 60. Lebensjahr jung und unternehmerisch sein. Das ist gut so! Denn die neue Wirklichkeit wird sie nicht mit dem 61. Lebensjahr aus ihren Pflichten entlassen und sie »in Rente« schicken. Sie werden auch weiter gebraucht werden. Im Arbeitsmarkt, als Selbständige, als Beteiligte in einer großen Vielfalt von Aktivitäten, in ihrer Gemeinde oder Stadt, in den Vereinen

und den kleinen Lebenskreisen, als Helfende für Junge und Alte in Not, als Erfahrene, wenn vorhandenes Wissen nicht ausreicht, als Lernende, wenn ihnen selbst Wissen fehlt – kurz: als Zeugen für ein erfülltes Leben im Alter. Ihre Lebensverläufe werden sich zunehmend weniger an den staatlich verfügbaren oder durch Tradition begründeten Zeitabschnitten orientieren. Sie werden ebenso offen und freier gestaltet sein, wie die der Jüngeren es sein werden – und damit das Leben bereichern.

Dies wird auch für die Älteren gelten, die ohne Kinder oder Enkel leben und sich auf die verschiedensten Weisen mit anderen zusammenfinden. Zahlreiche kleine Lebenskreise entstehen durch derartige Initiativen, verbinden sich mit bestehenden Familien, suchen Kontakt zu anderen und sorgen auch auf diese Weise für das Wohl der Älteren in ihren Gemeinschaften. Ihre Teilhabe schöpfen die Älteren selbst aus den Beiträgen, die sie für andere erbringen und die jene von ihnen erwarten. Sie werden die Bedeutung personaler Solidarität und deren menschliche Qualität entdecken – und die Befriedigung, die daraus erwächst, sie auch anderen zu gewähren. Die 70-Jährigen werden die 90-Jährigen pflegen und den Jüngeren die Aufgabe überlassen, für die Wertschöpfung zu sorgen, auf der das Ganze aufbaut.

Es würde unsere Möglichkeiten übersteigen, nun im Einzelnen die Vielfalt zu beschreiben, die sich aus der Rückgewinnung der Autonomie der Familien, der kleinen Lebenskreise und der Kommunen entwickeln kann. Beispiele für die Kreativität ihrer Beteiligten haben wir angeführt, weitere hat uns die Recherche der Prognos AG geliefert. Eine Bewegung ist in Gang gekommen, nicht nur aus der Not geboren, die erfinderisch macht, sondern auch aus der Einsicht, dass Lebensqualität im Alter zwar auf soziale Sicherheit angewiesen ist, sich aber nicht in ihr erschöpft. Dass sich ihre

Vielfalt im subsidiären Raum entfalten kann, ist ihre ebenso unverzichtbare Bedingung.

Diese Bedingung, so viel lässt sich bereits heute feststellen, hat zur Voraussetzung, dass der Grundsatz der Subsidiarität verwirklicht und die personale Solidarität als ein unverzichtbares Element jeder solidari-schen Gesellschaft anerkannt wird. Der Sozialstaat muss sich neu definieren. Er muss sich auf seine dienende, subsidiäre Rolle besinnen und auf den vormundschaftlichen Anspruch einer umfassenden Sozialpolitik verzichten. Die Gründe, die in den 50er Jahren für diesen Anspruch geltend gemacht wurden, haben ihre Überzeugungskraft verloren. Sie sind überholt. Die »breiten Schichten des Volkes« haben die Demokratie angenommen. Sie haben sie zum ersten Mal in der deutschen Geschichte, trotz vieler Belastungen auf dem Wege, zum Erfolg werden lassen. Der damalige politische Tausch, umfassende Sozialpolitik gegen Mitarbeit am Wiederaufbau der jungen Bundesrepublik, hat sich erledigt. Der kleine Mann ist groß geworden. Die Fortsetzung einer Sozialpolitik, die ihre Aufgabe darin sieht, die Loyalität des kleinen Mannes zur deutschen Demokratie zu sichern, wird ihm nicht länger gerecht. Das gilt auch in Zeiten der Krise.

Die Erneuerung unserer Sozialordnung durch Verwirklichung der Subsidiarität wird nicht gelingen ohne die Mitwirkung der bisherigen sozialstaatlichen Strukturen, des Bundes und der Länder. Denn sie wird allenthalben auf Widerstand, auf Bedenken und Einwände stoßen. Bedenken, die von den Besitzständen vor allem zum Schutz der Betroffenen erhoben werden und von ihnen immer dann besonders entschieden geltend gemacht werden, wenn sie um den Verlust ihrer bisherigen Zuständigkeiten fürchten. Auch hier zeigt sich, dass wir es mit Machtfragen zu tun haben werden. Ihre Entscheidung ist Aufgabe der politisch Handelnden. Aber unter allen sozialpolitischen Aufga-

benfeldern erscheint uns keines für eine Verwirklichung besser geeignet als die neue Familienpolitik, eingebettet in ihre heutigen und zukünftigen Aufgaben und unterstützt durch die kleinen Lebenskreise, die Nachbarschaften und die Kommunen.

# V. Feststellungen und Empfehlungen

Bereits in ihrem Bericht »Starke Familie« (2005) hat die Kommission einige Feststellungen getroffen, die für unseren Gegenstand von Bedeutung sind:

Die Kommission betont die besondere Bedeutung des Grundsatzes der Subsidiarität. Änderungen des gesellschaftlichen Bewusstseins können nicht befohlen werden. Sie müssen von unten nach oben wachsen. Ihre Wurzeln hat die Veränderung vor allem dort, wo die Nachteile des vorherrschenden Bewusstseins ihre besondere Evidenz entfalten. In unserem Falle werden die Nachteile auf der Ebene der Familien, der kleinen Lebenskreise und der Kommune evident. Unsere Empfehlungen sind auf den Abbau und die schließliche Überwindung dieser Nachteile gerichtet.

Das durch laufende Umlagen finanzierte System der deutschen Sozialversicherung führt zu einer ständigen Umverteilung von jungen und jüngeren zu mittleren und älteren Generationen. Innerhalb der Generationen verursacht es eine Umverteilung von Familien durchschnittlicher und überdurchschnittlicher Größe zu Kinderarmen und Kinderlosen. Diese Effekte führen zu einer schwerwiegenden wirtschaftlichen Diskriminierung der Familien. Unter der Herrschaft eines gesellschaftlichen Bewusstseins, in dem Stellung und Bedeutung des Einzelnen vorwiegend wirtschaftlich definiert werden, reichen die Folgen dieser Diskriminierung über den wirtschaftlichen Bereich weit hinaus.

Im Kern werden die »möglichen Erträge der Erziehung der Kinder« durch das Steuer- und Sozialsystem »in großem Umfang sozialisiert und ohne die Berücksichtigung der individuellen Übernahme von Kinderkosten an alle Angehörigen der jeweiligen Eltern- generation weitergeleitet«. Diese Effekte begründen die Notwendigkeit umfangreicher staatlicher Unterstützungen der Familie im Rahmen der staatlichen Familien- und

Sozialpolitik. Mit der Kompensation der diskriminierenden Wirkungen der Steuer- und Sozialsysteme werden zwar wirtschaftliche Nachteile zum Teil ausgeglichen. Zugleich wächst jedoch die Abhängigkeit der Familien und ihrer kleinen Lebenskreise vom Staat. Denn diese Abhängigkeit reduziert die Selbständigkeit der Familie und beraubt sie damit ihrer Subsidiaritätsfähigkeit.

Die Kommission »Starke Familie« hat das inzwischen eingeführte einkommensabhängige Elterngeld als einen wichtigen Baustein bezeichnet, um »Fürsorge für andere« in unserer Gesellschaft aufzuwerten und den wirtschaftlichen Aktivitäten außerhalb des Haushaltes gleichzustellen. Die hohe Akzeptanz dieser Lohnersatzleistung bei jungen Müttern und Vätern und in der gesamten Bevölkerung macht deutlich, dass die Unterstützung und Förderung solidarischen Handelns auf eine breite Resonanz stößt. Diese Form der Lohnersatzleistung, die sehr spezifische Fürsorgeleistungen im Lebensverlauf ermöglicht, könnte auch der allgemeinen Idee der Unterstützung personaler Fürsorgeleistungen im höheren Lebensalter für die eigenen Eltern oder andere Verwandte dienen. Die Umsetzung einer derartigen Konzeption ist im Rahmen einer allgemeinen Grundsicherung ebenso möglich wie im Rahmen einer lebenslauforientierten Sozialpolitik.

Einiges an diesem Politikansatz läuft auf eine Stärkung der staatlichen Rolle in der Familienpolitik hinaus. Unsere folgenden Empfehlungen für die Stärkung kleiner Lebenskreise stehen dazu in einem komplexen Verhältnis. Denn idealerweise sollten professionelles und staatliches Engagement und die Leistungen der Familien und kleinen Lebenskreise in Zukunft ein neues Mischungsverhältnis finden. Nach Ansicht der Kommission sollten die verschiedenen Ebenen der Familienpolitik einander nicht ersetzen, sondern ergänzen. In der Kinderbetreuung - ob in bürger-

lichen, wohlhabenden oder verarmten, bildungsfernen Milieus – können beide Ebenen Dinge leisten, zu denen die jeweils andere Ebene nicht in der Lage ist.

Unsere Überlegungen zu Subsidiarität und kleinen Lebenskreisen führen zu den folgenden Erkenntnissen und Empfehlungen:

1. Mit dem Ende des Familienideals des 19. Jahrhunderts muss das Prinzip familiärer Lebensführung nicht aufgegeben werden: Kinder zu haben und im familiären Raum großzuziehen, sich wechselseitig zu unterstützen, füreinander einzustehen und zu versuchen, das eigene Leben selbst zu gestalten. Es muss neu gestaltet werden. Auch wenn wir heute noch nicht wissen, wie die Lebensformen der Zukunft aussehen, lassen sich doch einige Rahmenbedingungen nennen, die es erleichtern werden, das Prinzip Familie auch in Zukunft sinnerfüllt zu leben.

2. Zu den wichtigsten Bedingungen der Weiterentwicklung familiärer Lebensformen in einer neuen Vielfalt gehört, dass kleine Lebenskreise und neue Lebensformen der Familien mit der Unterstützung der Nachbarschaft und der Gemeinde rechnen können. Denn die wichtigsten Rahmenbedingungen von Subsidiarität und personaler Solidarität werden auf der gemeindlichen Ebene geschaffen. Das setzt voraus, dass sich neben der Bundes- und Landesebene eine kommunale Familienpolitik entwickeln kann. Denn nur dort werden entsprechende lokale Rahmenbedingungen geschaffen. Dies gilt vor allem für die von uns vorgeschlagene Erweiterung der Familienpolitik auf das Kindeswohl und das Wohl der Älteren.

3. Unter Gesichtspunkten der Subsidiarität sind im Verhältnis zur Familie und den kleinen Lebenskreisen weder der Bund noch die Länder in allen Fällen die unmittelbar nächsthöhere Ebene. Nächsthöhere Ebene

ist zunächst immer die Gemeinde, wenn es darum geht, Familien auch dann Teilhabe zu sichern, wenn sie selbst dazu nicht in der Lage oder durch ihre eigenen kulturellen Vorstellungen daran gehindert sind. Damit wird deutlich, dass es bei Subsidiarität im hier verstandenen Sinne auch um die Begründung eines neuen Wechselverhältnisses geht: der Gestaltung der eigenen Lebensperspektiven und der professionellen Unterstützung, die sich durch die Herausforderungen einer sich schnell wandelnden Gesellschaft ergeben.

Nur die Kommune und ihre Zivilgesellschaft können angesichts ihrer Sachverhaltsnähe dazu beitragen, dass auch die Familien und Kinder, denen es aus unterschiedlichen Gründen schwerfällt, sich nachbarschaftlich zu engagieren und sich wechselseitig zu unterstützen, Möglichkeiten für nachbarschaftliche und kommunale Teilhabe finden. Dies gilt vor allem für Familien, die aus anderen Ländern und Kulturen zu uns gekommen sind. Auch hier bedarf es geeigneter Strategien, die zu einem eigenen Engagement führen. Aber es bedarf auch entsprechender Angebote, sich selbst in einen derartigen Prozess der Teilhabe einzubringen – wie etwa die Stadtteilmütter in Berlin-Neukölln. Denn auch hier geht es um die produktive Gestaltung eines neuen Wechselverhältnisses zwischen der Entwicklung einer eigenständigen Lebensperspektive im Raum der Familie und der kleinen Lebenskreise und professioneller Unterstützung. Dieses Wechselverhältnis muss den Herausforderungen entsprechen, vor die uns eine sich stark wandelnde Gesellschaft stellt.

4. Im Bereich der Wirtschaft können Familien und kleine Lebenskreise nur dann ihre Kraft und Wirksamkeit entfalten, wenn die Unternehmen und die Kommunen intelligente Antworten auf die neuen Bedürfnisse entwickeln, die sich aus der veränderten Arbeitswelt ergeben. Traditionelle Maßstäbe

wirtschaftlichen Handelns sollten durch Lösungen ersetzt werden, in denen ökonomisches Wachstum nicht der alleinige Maßstab unternehmerischen und politischen Handelns ist. Wesentliche Ansätze, die eine bessere Vereinbarkeit der Wirkungsgesetze von Familien und kleinen Lebenskreisen mit wirtschaftlichen Notwendigkeiten anstreben, sind bereits erkennbar. Auch hier wird sich gesellschaftliches Bewusstsein vor allem von unten nach oben verändern. Einfacher wird das Leben dadurch nicht. In der Übergangszeit bis zur Entwicklung stabiler neuer Konzeptionen und Strukturen werden die Herausforderungen eher größer werden. Doch zusätzliche Anstrengungen, ausgelöst durch die Notwendigkeit, Eingefahrenes durch Neues zu überwinden, sind mit jedem Wandel verbunden.

5. Wo Familien mit mehreren Kindern und Alleinerziehende mit Kindern in gleicher Weise, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen, mit ökonomischen und organisatorischen Schwierigkeiten zu kämpfen haben, können kleine Lebenskreise und kommunale Initiativen Entlastung bringen. Sie können Beiträge leisten durch die Organisation von Skalenvorteilen und die Kombination von Dienstleistungen Dritter extra commercium und professioneller Unterstützung. Derartige Entwicklungen sollten durch die Landes- und Bundesebene unterstützt und nicht substituiert werden. Denn wirksam kann derartigen Beeinträchtigungen der Lebenschancen der Kinder nur auf der kommunalen Ebene, mit Hilfe geeigneter kleiner Lebenskreise und der kommunalen Zivilgesellschaft, begegnet werden.

Dies gilt umso mehr, als die bisherigen Instrumente des Steuerrechts und der Subventionen nicht besonders erfolgreich sind, wenn es darum geht, Familien mit Kindern so zu stützen, dass die Lebensformen der Eltern nicht die ökonomischen Chancen der Kinder bestimmen. Führt die Entscheidung der Eltern für alternative Lebensformen

oder für mehrere Kinder dazu, dass trotz umfangreicher staatlicher Leistungen in manchen Lebensformen mehr als ein Drittel aller Kinder in relativer Armut lebt, dann muss geprüft werden, wie die vielfältigen Leistungen für Kinder so weiterentwickelt werden können, dass das Existenzminimum von Kindern auch dann gesichert ist, wenn die Eltern aufgrund ihrer Entscheidungen für bestimmte Lebensformen dazu nicht in der Lage sind.

Die Existenzsicherung von Kindern im Rahmen einer Grundsicherung entspricht den Vorstellungen, die dem Konzept einer dynamischen Alterssicherung von 1957 zugrunde lagen, aber politisch nicht realisiert wurden. Da nur das Humankapital der nachwachsenden Generation die Rente der heutigen Beitragszahler sichert, wurde damals eine »Vor-Rente« für Kinder gefordert. Sie sollte es ihnen ermöglichen, sich so zu entwickeln, wie es geboten ist, um die ökonomische Entwicklung der Gesellschaft nachhaltig zu sichern.

6. Damit die Kommunen ihre Möglichkeiten voll ausschöpfen können, muss ihre finanzielle Basis gestärkt werden. Sie brauchen dafür eigene Einnahmequellen, beispielsweise ein Hebesatzrecht bei der Einkommensteuer. Auch andere kleine Lebenskreise sollten bessere rechtliche Rahmenbedingungen für die Entfaltung ihrer Fürsorgetolle erhalten. Eine Möglichkeit dafür bietet die sogenannte »Eingetragene Partnerschaft«. Sie sollte über ihre heutige Bestimmung hinaus generell als Rechtsform für Menschen zugelassen werden, die füreinander Verantwortung übernehmen und tragfähige Bindungen eingehen wollen. Also auch dann, wenn es sich nicht um gleichgeschlechtliche Liebesbeziehungen handelt.

Bisher ist die Eingetragene Partnerschaft ein der Ehe teilweise nachempfundenen Rechtsrahmen, der für gleichgeschlechtliche Paare eine gegenseitige Unterhaltspflicht

begründet, dafür aber auch Ansprüche im Erbfall sowie Besuchs- und Informationsrechte im Falle von Unfällen oder Krankheiten einräumt und anderes mehr. Solch ein Rechtsrahmen kann auch für andere Bindungen sinnvoll sein – für zusammenlebende Alte etwa, die bereit sind, einander zu pflegen. Für den Staat entstehen dadurch keine zusätzlichen Kosten, aber für die Betroffenen eine größere Sicherheit.

Andere rechtliche Rahmenbedingungen, die kleine Lebenskreise stärken, sind Maßnahmen, die den Privathaushalt als Arbeitgeber aufwerten. Ob es sich um eine Alleinerziehende handelt, die von einer »Leih-Oma« und einer engagierten Nachbarin unterstützt wird, um eine pflegebedürftige alte Frau, der regelmäßig von Bekannten vorgelesen wird, oder um die Mutter von sechs Kindern mit Migrationshintergrund, die bei der Hausaufgabenhilfe ihrer Kinder unterstützt wird: Alles, was solche Angebote einfacher und selbstverständlicher macht, sollte unternommen werden.

Dazu gehört die bessere steuerliche Absetzbarkeit, sofern es sich um professionelle Dienstleistungen handelt, aber auch beispielsweise die Anerkennung bei Arbeitgebern oder Lehrern, sofern dies privat und in der Freizeit stattfindet. Engagement in kleinen Lebenskreisen findet nur in begrenztem Umfang aus materiellen Gründen statt. Eine Kultur der Anerkennung ist mindestens so wichtig. Es muss häufiger vorkommen, dass Menschen stolz darauf sind, sich beispielsweise um ihre Nachbarn zu kümmern.

In den vergangenen Jahren ist es selbstverständlicher geworden, die Altersversorgung nicht ausschließlich als Angelegenheit des Staates zu betrachten, sondern selber vorzusorgen. Neben dieser materiellen Eigenverantwortung muss auch eine immaterielle Eigenverantwortung der Menschen gestärkt

werden: Zu den nötigen Antworten auf den demographischen Wandel gehört neben dem individuellen Sparen auch ein Beitrag dazu, dass eine Kultur des Engagements in kleinen Lebenskreisen entstehen und wachsen kann. Gerade die Generation der geburtenstarken Jahrgänge, die heute neben den Älteren in der Lage ist, andere zu stützen, wird dereinst auf solches Engagement in kleinen Lebenskreisen angewiesen sein.

7. Die wissensbasierte Wirtschaft mit ihrer wissenschaftlich-technischen Fähigkeit, die Produktivität der Arbeitsplätze zu steigern, erschwert die Vermehrung von Arbeitsplätzen selbst dann, wenn es gelingt, die Wirtschaftsleistung zu steigern und die Bevölkerung, insbesondere die über 60-Jährigen, besser auszubilden. Die angemessene Beschäftigung einer wachsenden Zahl von Menschen ist deshalb durch ihre Teilnahme an der wirtschaftlichen Wertschöpfung allein nicht zu erreichen. Dies umso mehr, als man mit einem Anstieg der Bereitschaft rechnen muss, auch nach dem 60., später auch nach dem 65. Lebensjahr weiter zu arbeiten.

Deshalb bieten sich neben der Teilnahme am regulären Arbeitsmarkt als Alternative Tätigkeiten extra commercium oder auf »Märkten« an, die im Rahmen der Bedürfnisse von Familien, kleinen Lebenskreisen und kommunalen Initiativen entstehen und zur Entlastung der Familien, alleinlebender älterer Menschen oder in den zahlreichen sonstigen Strukturen beitragen sollen.

8. Häufig wird unterstellt, das Subsidiaritätsprinzip, der Vorrang kleiner Lebenskreise bei der Bewältigung von Aufgaben der Fürsorge, funktioniere vor allem dort, wo vom Sozialstaat wenig geleistet werden müsse: in bürgerlichen Milieus, wo Engagement für andere, im Kirchenchor oder im Elternbeirat selbstverständlich sei. Die Kommission legt jedoch Wert auf die Feststellung, dass der Sozialstaat gerade in bil-

dungsfernen, vielfach vernachlässigten Bezirken und Regionen allein mit der Lösung der Probleme überfordert ist, schon weil er der Vielfalt der Lebensachverhalte nicht gerecht werden kann. Diesen Sachverhalten können nur das komplementäre familiäre, nachbarschaftliche oder zivilgesellschaftliche Engagement auf kommunaler Ebene entsprechen. Ob es sich um Stadtteilmütter handelt, die in Berlin-Neukölln Migrantenfamilien helfen, oder Patenschaften für verhaltensauffällige Jugendliche: Die Empfehlungen der Kommission gelten für Regionen mit problematischen Sozialdaten in besonderem Maße.

Ein besonderes Problem für Familien oder familienähnliche Lebenskreise (Bedarfsgemeinschaften) ist die Langzeitarbeitslosigkeit. Langzeitarbeitslose und ältere Menschen in geeignete Tätigkeiten zu vermitteln, kann sich nicht im Nachweis geeigneter Stellen oder Tätigkeiten erschöpfen. Vielfach sind persönliches Engagement, Patenschaften, die aktive Mitwirkung der lokalen Unternehmen und der Bau von Brücken aus der Arbeitslosigkeit zurück in die Teilhabe an Arbeitsprozessen für den Erfolg erforderlich. Derartige Leistungen sind auf überregionaler Ebene, wenn überhaupt, nur in engen Grenzen möglich. Im Blick auf die vielfältigen Verflechtungen dieser Aufgabe mit anderen, auf der kommunalen Ebene angesiedelten Betreuungsaufgaben erscheint uns eine wirklich erfolgreiche Vermittlung Langzeitarbeitsloser deshalb nur auf kommunaler Ebene möglich.

9. Kleine Lebenskreise werden auch als Anbieter von Teilhabechancen für ältere Menschen unverzichtbar sein. Auch sie können weder bundes- noch landesweit organisiert werden. Bundesweit kann allein ein vertretbares Alterseinkommen, notfalls durch eine Grundsicherung ohne Bedürftigkeitsprüfung oder durch ein Grundeinkommen, gesichert werden. Die Teilhabe der Älteren kann auch nicht abhängig sein von

ihrer Fähigkeit, sich durch entgeltliche Arbeit im ersten Arbeitsmarkt ein ausreichendes Einkommen zu erarbeiten.

Mit zunehmendem Alter und abnehmenden Angeboten des »ersten Arbeitsmarktes« werden die Älteren deshalb vermehrt auf Teilnahme und Teilhabe im Bereich der kleinen Lebenskreise und der Zivilgesellschaft angewiesen sein. Soweit es dabei um die Mitwirkung an der Gestaltung und der Teilhabe am Leben der Privathaushalte und kleiner Lebenskreise geht, wird diese immer häufiger extra commercium erfolgen, auch aus Kostengründen für die Empfänger der Leistungen.

10. Mit Blick auf ihre familienpolitischen Aktivitäten und Initiativen sollte es durch die kommunale Verbandsebene Quervergleiche und Bewertungen geben. Sie sollten die Vielfalt nicht beeinträchtigen, die sich im Raum einer erweiterten Familienpolitik entwickelt. Sie sollen vielmehr sichtbar machen, welche Maßnahmen der Städte zur Lösung familienpolitischer Anliegen beitragen können und unter welchen Bedingungen. Dabei denken wir ebenso an unterschiedliche Geburtenraten benachbarter Städte wie an die zahlreichen Versuche, Familien zu unterstützen oder durch die Organisation kleiner Lebenskreise zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf beizutragen. Auf Landesebene kann aus derartigen Vergleichen sowohl die Vielfalt der Experimente wie auch deren Nachhaltigkeit deutlich werden.

11. Wie bereits erwähnt, handelt es sich bei der Neugestaltung der Familienpolitik um eine Querschnittsaufgabe. Sie muss angegangen werden. Denn mit den bisherigen Formen der Zusammenarbeit zwischen dem eigentlich zuständigen Ressort und den sonstigen relevanten, vertikal gegliederten Ressortzuständigkeiten des Bundes und der Länder ist es nicht möglich, eine in sich schlüssige Familienpolitik zu verwirklichen,

die nachhaltig auf Subsidiarität, personaler und staatlich organisierter Solidarität aufbaut und die Fähigkeiten der Familien, der kleinen Lebenskreise und der kommunalen Zivilgesellschaft als Stärken und Ausdruck einer freiheitlichen Ordnung begreift.

Uns ist bewusst, dass es sich dabei um eine Aufgabe handelt, an der bisherige Versuche mit weniger Gewicht für die Zukunft des Landes gescheitert sind. Gleichwohl erscheint uns der erneute Versuch unverzichtbar. Denn die Unübersichtlichkeit der staatlichen Interventionen und mit ihr die Fülle der bereits allein in der Familienpolitik angebotenen Programme wächst ebenso wie die damit verbundenen bürokratischen Lasten und Widersprüchlichkeiten. Es erscheint uns deshalb unwahrscheinlich, dass es ohne eine grundlegende Erneuerung der Administration familienpolitisch relevanter staatlicher Aktivitäten möglich sein könnte, das Potential an Freiheit und Verantwortungsbereitschaft, aber auch an Synergien zu heben, das sich mit Subsidiarität und personaler Solidarität gewinnen lässt.

12. Der von uns empfohlene Prozess hat die generelle »Neuerfindung« der Rollen der Familie, ihrer kleinen Lebenskreise und der kommunalen Zivilgesellschaft einerseits und des Sozialstaates und seiner spezifischen familienpolitischen Ausprägung andererseits zum Ziel. Konkret geht es um die gegenseitige Anerkennung ihrer originären Aufgaben, Fähigkeiten und Begrenzungen, um die Überwindung ihrer Schwächen und die Erneuerung ihrer Stärken und die Neugestaltung der Wechselbeziehungen zwischen beiden.

Die Entwicklungen der letzten Jahrzehnte haben beide, die Familie und den Sozialstaat, geschwächt. Die Familie, die kleinen Lebenskreise, die kommunale Zivilgesellschaft und die Kommunen selbst verloren zunehmend ihre rechtlich gesicherte Fähig-

keit zur Eigengestaltung und Eigenverantwortung in einem durch Subsidiarität geschützten Raum der Freiheit und der Gemeindeautonomie. Der Sozialstaat gefährdete seine innere Schlüssigkeit durch die ständige Expansion seiner Zuständigkeiten bis in den Bereich personaler Verantwortung und seine Fähigkeit, sich auf die wesentlichen sozialpolitischen Aufgaben zu beschränken. Ein sich gegenseitig verstärkender Prozess der Abnahme der Leistungsfähigkeit der Familie und Expansion – als Ursache und Folge – des Sozialstaates hat zu einer Situation geführt, die lähmt und gefährdet.

Wir sind überzeugt, dass die Überwindung dieser sich selbst verstärkenden Entwicklung zu den wichtigsten Zukunftsaufgaben unseres Landes gehört. Sie bedroht gleichermaßen die Eigenständigkeit der Familie und die freiheitliche Lebensqualität des Einzelnen wie die nachhaltige Legitimation des Sozialstaates. Erfolg ist nur von einer allmählichen, jedoch von Anfang an zielorientierten Neugestaltung des Verhältnisses lokaler und staatlicher sozialpolitischer Verantwortung zu erwarten. Das eher konfrontative Verhältnis von Sozialstaat und kleinen Lebenskreisen muss übergeleitet werden in ein kooperatives Verhältnis.

In einem solchen kooperativen Verhältnis werden die originären Aufgaben beider Bereiche anerkannt. Sie leiten sich zum einen ab aus dem wohlverstandenen Grundsatz der Subsidiarität, dem Vertrauen auf die personale Solidarität und dem verfassungsrechtlichen Schutz verantworteter Freiheit von Ehe und Familie. Sie gründen zum anderen in dem Verfassungsauftrag des sozialen Rechtsstaates. So wie beide von Verfassungen wegen komplementär ausgestaltet sind, muss auch ihr konkretes Zusammenwirken komplementär gestaltet werden. Der Sozialstaat verletzt diese Gestaltungsidee der Verfassung, wenn er durch seinen Zuständigkeitsanspruch den

freiheitssichernden Grundsatz der Subsidiarität missachtet und die Familie und ihre kleinen Lebenskreise de facto unter seine Vormundschaft stellt.

Unabhängig von allgemeinen Überlegungen ist die Wiederherstellung eines durch Subsidiarität geprägten komplementären Verhältnisses von Familie und Sozialstaat vor allem aus praktischen Gründen geboten. Wir haben sie in unserem Bericht verschiedentlich und im Einzelnen erörtert. Zusammengefasst sehen wir schon angesichts der Aufgaben kommender Jahre, die auf eine alternde Bevölkerung zukommen, zu dem vorgeschlagenen Weg keine vernünftige Alternative. Nur im Zusammenwirken leistungsstarker Familien und kleiner Lebenskreise auf kommunaler Basis und einem durch seine Fähigkeit zur Begrenzung gestärkten Sozialstaat lassen sich die nächsten 30 Jahre ohne schwere Verluste an Lebensqualität und an Vertrauen in den Sozialstaat und die Legitimation seiner Leistungsansprüche bestehen.

Erfolgreich werden wir die unserem Land gestellten Aufgaben nur bewältigen, wenn sie jetzt begonnen werden. Die von der Bundesregierung in Aussicht gestellte erneute Reform der Pflegeversicherung könnte einen ersten Anlass bieten, mit der Neugestaltung in der kommenden Legislaturperiode zu beginnen. Unter anderem erscheinen uns die folgenden Punkte von Bedeutung:

:: Ziel der Neugestaltung der verschiedenen Zweige des Sozialstaates sollte die Konzentration auf diejenigen Leistungen sein, die einer allgemeinen, für alle gleichen Regelung entsprechen. Ihre Aufgabe ist es, alle Bürger vor Not zu schützen und ihnen ein menschenwürdiges Leben zu gewährleisten. Ansätze finden sich in den - allerdings an der Bedürftigkeit des Einzelnen orientierten - Grundsicherungen im SGB II und in der gesetzlichen Rentenversiche-

rung. Dort finden sich mit der sogenannten Riester-Rente auch erste Ansätze subsidiärer Gestaltung.

:: Die Erfassung und Gestaltung der Vielfalt der Lebensverhältnisse sollte zunehmend der unteren, kommunalen Ebene übertragen werden: der Familie, den kleinen Lebenskreisen und der örtlichen oder regionalen Zivilgesellschaft.

:: Voraussetzung ist die Formulierung von Kriterien genereller Art, die die Abgrenzung der Zuständigkeiten für alle relevanten Systeme des Sozialstaates und die sonstigen einschlägigen Ressorts gestatten. Dabei sollte nicht nur von der jetzigen, sondern von der Leistungsfähigkeit der unteren Ebene ausgegangen werden, die mit der Neugestaltung angestrebt und ermöglicht werden soll. Die derzeitigen Verhältnisse sind Ausgangspunkt einer Erneuerung, aber nicht ihr Maßstab.

:: Der Grundsatz der Sachverhaltsnähe sollte mitentscheidend sein. Besteht Sachverhaltsnähe, dann sind im Zweifel nicht die kleinen Einheiten verpflichtet, ihre Fähigkeit zur Eigengestaltung der jeweiligen Sachverhalte nachzuweisen. Beweispflichtig sind die Institutionen, die den Regelungsanspruch gegenüber Familie, kleinen Lebenskreisen und kommunaler Zivilgesellschaft unter Hinweis auf deren fehlende Leistungsfähigkeit erheben. In diesem Falle soll zunächst Hilfe zur Selbsthilfe geleistet werden. Dies gilt sinngemäß auch für die Gemeindeautonomie. Prinzipiell gilt in beiden Fällen: fordern durch fördern.

:: Mit einer grundsätzlichen Reformentscheidung sollte der Prozess der Erneuerung nach der Bundestagswahl in Gang gesetzt werden. Schon heute gilt, dass mit jeder weiteren Vertagung die Kosten der Erneuerung mit dem Quadrat der verlorenen Zeit steigen. Dabei geht es neben den finanziellen vor allem auch um die politischen Kosten. Sie wachsen zum einen durch den Fortbestand und die weitere Verfestigung überholter Denk- und Orga-

**nisationsbesitzstände. Zum anderen – und in ihren Wirkungen langfristiger – wird sich der gegenwärtige Zustand nicht nur verfestigen und verstetigen. Er wird die Erfahrungen der nächsten Generation prägen und einer immer größeren Zahl junger Menschen den Versuch aussichtslos erscheinen lassen, dem vormundschaftlichen Anspruch des Sozialstaates den eigenen Anspruch auf Freiheit in eigener Verantwortung erfolgreich entgegenzusetzen. Wir sind überzeugt, dass es so weit nicht kommen darf.**

### Literatur

- Alber, J.* 1982: Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa, Frankfurt/New York
- Baumert, J./Stanat, P./Watermann, R.* 2006: Herkunftsbedingte Disparitäten im Bildungswesen. Vertiefende Analysen im Rahmen von PISA 2000, Wiesbaden
- Bertram, H.* 2008: Die Mehrkindfamilie in Deutschland. Zur demographischen Bedeutung der Familie mit drei und mehr Kindern und zu ihrer ökonomischen Situation. Expertise für das Kompetenzzentrum familienbezogene Leistungen, BMFSFJ, Berlin
- Biedenkopf, K.* 2006: Die Ausbeutung der Enkel – Plädoyer für die Rückkehr zur Vernunft, Berlin, S. 88
- Bronfenbrenner, U./Morris, P.* 2000: Die Ökologie des Entwicklungsprozesses, in: Lange, A./Lauterbach, W. (Hrsg.) 2000: Kinder in Familie und Gesellschaft zu Beginn des 21sten Jahrhunderts, Stuttgart, S. 29–58
- Brooks-Gunn, J./Fuligni, A.S./Berlin, L.J.* 2003: Early Child Development in the 21st Century, New York
- Bucher, H.J.* 2008: Regionale Entwicklung familiärer Lebensformen. Expertise für die Bosch Kommission, unveröffentlichtes Manuskript, Köln
- Dahrendorf, R.* 1965: Bildung ist Bürgerrecht. Plädoyer für eine aktive Bildungspolitik, Hamburg
- Dietz, M./Müller, G./Trappmann, M.* 2009: Bedarfsgemeinschaften im SGB II: Warum Aufstocker trotz Arbeit bedürftig bleiben, in: IAB-Kurzbericht 02/2009, Nürnberg, S. 10
- Dubet, F./Lapeyronnie, D.* 1994: Im Aus der Vorstädte, Stuttgart
- Eggen, B./Rupp, M.* 2006: Kinderreiche Familien, Wiesbaden
- Ehrenreich, B./Hochschild, A.R.* 2004: Global Woman: Nannies, Maids and Sex Workers in the New Economy, New York
- European Commission* 2007: Europe's Demographic Future: Facts and Figures on Challenges and Opportunities, Luxemburg
- European Commission* 2008: Europe's Demographic Future: Facts and Figures on Challenges and Opportunities, Luxemburg
- Frank, S.* 2005: Gender Trouble in Paradise. Das nord-amerikanische Suburbia im Wandel, in: Berliner Journal für Soziologie 1/2005, Berlin, S. 103–120
- Freiburger Memorandum* 2006: URL: [http://www.freiburger-modell.de/dokumente/Freiburger\\_Memorandum.pdf](http://www.freiburger-modell.de/dokumente/Freiburger_Memorandum.pdf)
- Habich, R./Spellerberg, A.* 2008: Lebensbedingungen im regionalen Vergleich. Auszug aus dem Datenreport 2008. Räumliche Mobilität und regionale Disparitäten, Wiesbaden, S. 323–330
- Heikkilä, M. et al.* 2006: Poverty Policies, Structures and Outcomes in the EU 25. Report for the Fifth European Round Table on Poverty and Social Exclusion, Helsinki
- Köcher, R.* 2008: Kein Garant von Sicherheit, in: WirtschaftsWoche 9.5.2008, Düsseldorf
- Kröhnert, S.* 2007: Gutachten zum demografischen Wandel im Land Brandenburg. Expertise im Auftrag des Brandenburgischen Landtages, Berlin
- Lessenich, S.* 2008: Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus, Bielefeld
- Lesthaeghe, R./Surkyn, J.* 2004: Value Orientations and the Second Demographic Transition in Northern, Western and Southern Europe: An Update Demographic Research. Max Planck Institute for Demographic Research, Special Collection 3, Nr. 3, S. 45–86
- Miegel, M./Petersen, T.* 2008: Der programmierte Stillstand. Das widersprüchliche Verhältnis der Deutschen zu Wirtschaftswachstum und materieller Wohlstandsmehrung, München
- Mitterauer, M.* 2004: Warum Europa? Mittelalterliche Grundlagen eines Sonderwegs, München
- Müller, H.-P./Schmid, M.* 2003: Hauptwerke der Ungleichheitsforschung, Wiesbaden
- Noddings, N.* 2002: Starting at Home: Caring and Social Policy, Berkeley 2002
- Peisert, H.* 1967: Soziale Lage und Bildungschancen in Deutschland, München
- Pinnelli, A./Hoffmann-Nowotny, H.J./Fux, B.* 2001: Fertility and new types of households and family formation in Europe, Strasbourg
- Prenzel, M. et al.* 2008: PISA 2006 in Deutschland. Die Kompetenzen der Jugendlichen im dritten Ländervergleich, Münster, New York, München, Berlin
- Rawls, J.* 1972: A Theory of Justice, Oxford
- Robert Bosch Stiftung* 2005: Starke Familie. Bericht der Expertenkommission »Familie und demographischer Wandel« im Auftrag der Robert Bosch Stiftung, Stuttgart
- Robert Bosch Stiftung* 2008: Frühpädagogik Studieren – ein Orientierungsrahmen für Hochschulen, Stuttgart
- Sächsischer Landtag* 2008: Bericht der Enquete-Kommission »Demografische Entwicklung und ihre Auswirkungen auf die Lebensbereiche der Menschen im Freistaat Sachsen und ihre Folgen für die politischen Handlungsfelder«, Dresden

- Schmidt, G./Dekker, A./Matthiesen, S./Starke, K.* 2006: Spätmoderne Beziehungswelten, Report über Partnerschaft und Sexualität in drei Generationen, Wiesbaden
- Schuler, M./Dessemond, P./Jemlin, C.* 2007: Atlas des räumlichen Wandels der Schweiz, Zürich
- Shorter, E.* 1985: Die Geburt der modernen Familie, Reinbek
- Siebter Familienbericht* 2006: Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit. Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik. Bundestag-Drucksache 16/1360, Berlin
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg* 2007: Der demografische Wandel in Baden-Württemberg, in: Reihe Statistische Analysen 2/2007, Stuttgart, S. 17
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg* 2008: Baden-Württemberger haben die höchste Lebenserwartung in Deutschland. Pressemitteilung Nr. 425/2008 vom 17.12.2008, Stuttgart
- Strohmeier, K.P.* 1997: Die Polarisierung der Lebensformen in den Städten und Gemeinden – soziale Hintergründe und sozialpolitische Probleme, in: Schäfers, B./Wewer, G. (Hrsg.): Die Stadt in Deutschland. Soziale, politische und kulturelle Lebenswelt. Gegenwartskunde. Sonderheft 9, Opladen
- Waldfoegel, J.* 2006: What children need, Cambridge

# Gastbeiträge

Die Kommission hat zu ihren Sitzungen eine Reihe von Experten eingeladen, deren wissenschaftliche Positionen und politische Meinungen ihr für ihre Diskussion förderlich erschienen. Die unterschiedlichen Vorträge erstreckten sich auf Grundsätzliches zum Subsidiaritätsbegriff, die sozialstaatlichen Rahmenbedingungen, kommunale Familienpolitik und die Chancen von Subsidiarität in großstädtischen Problemquartieren. Die Beiträge von Tine Stein, Bert Rürup und Anja Ranscht, Barbara Riedmüller, Claus Offe, Hartmut Häussermann, Klaus Peter Strohmeier sowie Volker Hassemer sind im Folgenden wiedergegeben. Der Beitrag von Heinz Buschkowsky ist in der Form eines Interviews verfasst. Die von der Stiftung bei der Prognos AG in Auftrag gegebene Recherche ist ebenfalls in weiten Teilen wiedergegeben. Den Beiträgen ist jeweils eine kurze Zusammenfassung vorangestellt.

Tine Stein arbeitet in ihrem Beitrag die geschichtlichen Hintergründe des Subsidiaritätsprinzips heraus, wie sie vor allem in der katholischen Soziallehre fassbar sind, und dokumentiert ihre wachsende Relevanz unter den Bedingungen von Globalisierung und Umbau des Sozialstaates. In ihrem Beitrag »Familienpolitik und soziale Sicherung« analysieren Bert Rürup und Anja Ranscht die Wechselwirkung von demographischer Entwicklung, Familienpolitik und sozialen Sicherungssystemen. Dabei wird der Einfluss der Familienpolitik auf Renten- und Krankenversicherung deutlich, und es wird gezeigt, welche unterschiedlichen familienpolitischen Elemente in diesen Systemen Berücksichtigung finden. Das familienpolitische Leitbild der vergangenen Jahrzehnte untersucht Barbara Riedmüller anhand der Frage »Ein neues Geschlechterverhältnis? Familienpolitik muss sich veränderten Realitäten anpassen« - und gibt dazu gleich die Antwort in Form einer Forderung. Die Familie sei lange als staatsferne Sphäre definiert und dabei doch durch die Politik in ihrer

Rollenverteilung bestimmt worden, mit dem Ergebnis der Festschreibung des typisch deutschen Hausfrauenmodells.

Ein Gegenmodell zum geläufigen Entlohnungs- und Transferleistungssystem entwirft Claus Offe unter dem Titel »Familienleistung jenseits der Marktarbeit - das bedingungslose Grundeinkommen«. Für die Diskussion über Familie und kleine Lebenskreise ist diese Idee besonders interessant: Je weniger der Staat seine Bürger durch materielle Anreize zu bestimmten Verhaltensweisen veranlasst, desto größer ist der Freiraum für freiwilliges Handeln, wenn denn die materielle Grundvoraussetzung gegeben ist. Hartmut Häussermann zeichnet in seinem Beitrag »Die soziale Dimension unserer Städte - von der ›Integrationsmaschine‹ zu neuen Ungleichheiten« die problematische Entwicklung nach, die sich in allen europäischen (Groß-)Städten in ähnlicher Form vollzieht: Auf eine Homogenisierung der Lebensstile im 20. Jahrhundert folgt eine Phase starker Ausdifferenzierung und Polarisierung mit der Folge, dass Städte und Wohnviertel durch gleichzeitige Bewohnung von einkommensschwachen Familien und einkommensstarken Bevölkerungsgruppen - Singles, Doppelverdiener, aber auch Familien - auseinanderdriften.

Klaus Peter Strohmeier macht unter dem Titel »Die Stadt im Wandel - Wiedergewinnung von Solidarpotential« am Beispiel des Ruhrgebiets deutlich, wie sich durch Entsolidarisierung - durch gegenseitiges Misstrauen - Abgrenzung und Vereinzelung ausbreiten. Die typische »Kultur des Helfens und Borgens« sei mit der Abwertung der klassischen Industriearbeit und der wachsenden Arbeitslosigkeit massiv im Rückzug. Dringend nötig seien Programme, die Vertrauen stiften und die Erfahrung befördern, dass Engagement sich lohnt.

Für Volker Hassemer in seinem Beitrag »Für eine familienorientierte Stadtpolitik« ist es

eine Frage der Stadtentwicklungsplanung, ob die Städte ihren Reichtum an Menschen, Infrastruktur und Phantasie erkennen und zu ihrem Nutzen umzusetzen imstande sind. Freilich sind die Ausgangsbedingungen je andere, ob es sich etwa um den Berliner Stadtteil Prenzlauer Berg oder den (West-)Berliner Problembezirk Neukölln handelt, in dem Menschen aus vielen Nationen zusammenleben und fast die Hälfte der Bewohner einen Migrationshintergrund hat. Hierzu nimmt Heinz Buschkowsky im Interview mit Elisabeth Niejahr prägnant Stellung: Mehr Staat soll Familien und Nachbarschaften stärken.

Zum Schluss schlägt unter dem Titel »Herzenswärme für starke Familien« die Prognos AG den breiten bunten Fächer subsidiärer Unterstützungsformen auf und gibt Einblick in die Vielfalt bereits existierender Beispiele von Elternnetzwerken und Großelterndiensten bis zu Familienpaten, Seniorenossenschaften und neuartigen Wohngemeinschaften – die Vielfalt und Vitalität der kleinen Lebenskreise.

# Tine Stein: Subsidiarität – eine Idee mit Geschichte

*Zu den prägenden theoretischen Inspirationen bei der Herausbildung des deutschen Sozialstaates gehört die katholische Soziallehre. Mit dem Prinzip der Subsidiarität greift sie auf ein traditionelles Thema der politischen Theorie zurück und entwickelt dies seit dem Ende des 19. Jahrhunderts allmählich zu einem zentralen sozialpolitischen Konzept. Tine Stein stellt die historischen Veränderungen des Subsidiaritätsbegriffs dar und verweist auf dessen bemerkenswerte Modernität im Zeitalter von Globalisierung und zunehmender weltweiter Verantwortung.*

Mit dem Begriff der Subsidiarität wird ein Koordinationsverhältnis von politischer und gesellschaftlicher Ordnung ausgedrückt, bei dem der Vorrang der selbstverantwortlichen Lebensgestaltung des Individuums die Leitidee abgibt. Das Individuum muss allerdings auf die Unterstützung und Hilfestellung (»subsidium«) staatlicher Institutionen vertrauen können, wenn die eigenen Kräfte beziehungsweise die des gesellschaftlichen Nahbereichs nicht hinreichen. Besondere Prominenz hat der Begriff der Subsidiarität in der katholischen Soziallehre und in sozialpolitischen Auseinandersetzungen der frühen Bundesrepublik erfahren. Heute dient Subsidiarität im weiteren Sinne als ein Koordinationsbegriff zur komplementären Verhältnisbestimmung der Funktionen ganz unterschiedlicher Einheiten – sei dies territoriale Einheiten betreffend wie eine supranationale Organisation im Verhältnis zu ihren Mitgliedsstaaten oder sei dies die gesellschaftliche und die staatliche Sphäre betreffend. Im Kontext der Diskussion über das Potential der Zivilgesellschaft zur Lösung von sozialen Problemen angesichts eines überforderten Staates und auch überforderter internationaler staatlicher Kooperationen kommt dem Begriff heute wieder verstärkt Bedeutung zu.

Zunächst sollen hier zwei zentrale moderne Traditionen vorgestellt werden, in denen das Verhältnis von Individuum und gesellschaftlichen Gruppen einerseits und politisch-staatlicher Ordnung andererseits unterschiedlich beantwortet wird. Vor diesem politiktheoretischen Hintergrund werden sodann die zentralen Entwicklungslinien der Verwendung des Subsidiaritätsbe-

griffs in der christlichen Soziallehre in Erinnerung gerufen. Dabei ist insbesondere auf die sich wandelnden soziostrukturellen und politischen Rahmenbedingungen einzugehen. In diesem Zusammenhang können drei Phasen unterschieden werden. Hierbei soll auch gezeigt werden, dass von der grundsätzlichen Wertschätzung der gesellschaftlichen und gemeinschaftlichen Gruppen, die dem Individuum die freie Initiative und das freie Tätigwerden ermöglichen, eine Verbindung zur Wertschätzung der Zivilgesellschaft gezogen werden kann, der in neueren lehramtlichen Texten sogar ein Vorrang zugesprochen wird. In einem Ausblick soll schließlich ein Vorschlag unterbreitet werden, was das Subsidiaritätsprinzip unter den Bedingungen der Globalisierung bedeuten kann. Hinsichtlich einer solchen transnationalen, sogar weltgesellschaftlichen Solidarität sind beispielsweise die päpstlichen Rundschreiben der Nachkriegszeit ihrer Zeit voraus gewesen.

## **Staat und Gesellschaft in der politischen Theorie**

Bei dem klassischen Subsidiaritätsbegriff geht es im Kern um das Verhältnis zwischen Individuum und gesellschaftlichen Gruppen einerseits und politisch-staatlicher Ordnung andererseits. Dabei ist die Idee der Subsidiarität älter als der Begriff. Über deren rechtes Verhältnis zueinander wird ein Kardinalstreit in der politiktheoretischen Begründung des neuzeitlichen Staates geführt, ebenso darüber, welchen Instanzen eine Vorrangstellung zukommt. Hier steht die auf die Souveränität des Staates pochende Tradition eines Thomas Hobbes und eines Jean-Jacques Rousseau der libera-

len Tradition eines John Locke gegenüber, in der die Eigenkräfte der Gesellschaft betont werden. Im Rahmen des vertrags-theoretischen Paradigmas der neuzeitlichen Staatsbegründung gründet sich die staatliche Souveränität, also seine Handlungsmacht, auf eine Autorisierung durch die am Vertrag beteiligten Bürger, die den Staat konstituieren und der für die Garantie der öffentlichen Sicherheit zuständig ist. Wie umfangreich die staatlichen Aufgaben sind, wie stark der Staat die gesellschaftliche Sphäre regeln und was er alles für die Gesellschaft zur Verfügung stellen soll, wird fortan ein dauernder Streitgegenstand sein. Dabei erkannte insbesondere Rousseau, dass der Staat nicht allein auf ein sicherheitstheoretisches Kalkül der Vertragsbeteiligten gegründet sein kann. Deswegen hat er als Republikaner für ein gemeinschaftliches Wertfundament plädiert, das freilich bei ihm ein staatlich oktroyiertes ist. Freie Assoziationen der Bürger, gar ein innerer Gewissensvorbehalt vor der staatlichen Zivilreligion, die wie einst im vorchristlichen Römischen Reich das Ferment des Zusammenhalts in der politischen Ordnung darstellt – das ist bei Rousseau und seinem allzuständigen Souverän, der keine Freiheitsrechte und keine eigenständige gesellschaftliche Sphäre respektiert, nicht vorgesehen.

Demgegenüber betonen liberale Denker die Autonomie der Gesellschaft, welche der Staat zu respektieren habe, der sich zudem auf die Gewährleistung von Rahmenbedingungen für den gesellschaftlichen Verkehr der Individuen zu beschränken, für allgemeine Sicherheit zu sorgen habe und nur in Ausnahmesituationen nachrangig, das heißt nur subsidiär in das Leben der Individuen und Familien eingreifen solle. Grundsätzlich ist in dieser liberalen Sichtweise die Sicherstellung und Gestaltung der eigenen Existenz dem Individuum überlassen. Was aber im klassischen Liberalismus zu wenig bedacht ist, ist der Umstand, dass die

Gesellschaft in ihrem Zusammenspiel der Einzelnen und Gruppen auch gewissermaßen auf ein wechselseitiges Wohlwollen der Beteiligten angewiesen ist, um einen sozialen Mehrwert zu produzieren, damit sich nicht im freien Spiel der gesellschaftlichen Kräfte nur das Recht des Stärkeren durchsetzt und sich Zustände sozialer Ausbeutung einstellen. Über diesen sozialen Mehrwert, der eine Gesellschaft in ihren Basis-Institutionen zusammenhält, hat Alexis de Tocqueville in seinen klassischen Betrachtungen über die Demokratie in Amerika berichtet. Tocqueville beschreibt mit Blick auf die amerikanische Gesellschaft des frühen 19. Jahrhunderts, wie die gesellschaftlichen Assoziationen und der christliche Geist in den lokalen Einheiten des Staates für einen sozialen Ausgleich und für Zusammenhalt sorgen.

Mit dem Aufkommen des Industriekapitalismus im 19. Jahrhundert zeigt sich dann allerdings, dass über die Rolle des Staates neu nachzudenken ist. Die ökonomischen Entwicklungen produzieren nicht nur eine neue Güterfülle, sondern auch sogenannte negative externe Effekte, die eine andere staatliche Regulierung und Leistung verlangen als jene, die ein bloßer Nachtwächterstaat bereithält. Das Nachdenken über ein geändertes Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft und ihren jeweiligen Aufgaben unter der Leitidee der Subsidiarität ist vornehmlich ein Beitrag des deutschen Katholizismus.

### **Subsidiarität im Spiegel der katholischen Soziallehre**

Das Subsidiaritätsprinzip ist wesentlich von der katholischen Soziallehre geprägt. Darunter sind sowohl die lehramtlichen Schriften, insbesondere die sogenannten Sozialzyklen der Päpste, zu verstehen, als auch Schriften katholischer Denker (vgl. Uertz 2005). Das protestantische Denken und die protestantische Sozialethik haben sich nicht prägend mit dem Gedanken der

Subsidiarität beschäftigt, weswegen hier eine Konzentration auf die katholischen Beiträge erfolgt. Es lassen sich drei Phasen unterscheiden.

1. Vom 19. Jahrhundert bis 1945:  
Subsidiarität als Antwort auf die neuen Aufgaben des Staates angesichts der sozialen Frage

Noch nicht vom Begriff, aber von der Sache her wird das Verhältnis zwischen der Verantwortung des Staates für soziale Fragen und Eigenverantwortung der Einzelnen in der Enzyklika »Rerum Novarum« von 1891 behandelt. Papst Leo XIII. sucht hier eine Antwort auf die im Zuge des Industriekapitalismus verschärfte soziale Frage zu finden. Dabei wird ein Mittelweg eingeschlagen zwischen einem Liberalismus, der die staatlichen Funktionen auf einen »Nachtwächterstaat« reduziert, also im Wesentlichen für innere und äußere Sicherheit zu sorgen hat, aber ansonsten die gesellschaftlichen Kräfte sich selbst überlässt, und dem Sozialismus, der eine andere Gesellschaftsordnung auf der Basis von Gemeineigentum anstrebt. In »Rerum Novarum« wird einerseits klar für das Privateigentum Stellung bezogen. Das muss sich für die katholische Kirche im ausgehenden 19. Jahrhundert immer noch »ungewohnt« anfühlen. Denn schließlich hatte die Kirche mit dem modernen, auf Locke zurückgehenden Paradigmenwechsel in der Eigentumsbegründung noch lange Zeit ihre Schwierigkeiten. Andererseits wird komplementär dazu eine Verantwortung des Staates gesehen, mit Rechtsmitteln die Interessen der bedrängten Arbeiter und der Schwachen in der Gesellschaft zu schützen. Dies wird nicht als partikuläre Parteinahme verstanden, sondern als im Gesamtinteresse des Gemeinwesens liegend. Auch solle der Staat sich dafür einsetzen, dass die Arbeiter einen gerechten Lohn bekommen, der sie in die Lage versetzt, für ihre Familien zu sorgen. Dass die Familien zu stärken sind, ist für die katholische Sichtweise zentral. Denn der eigenverantwortlichen Lebensgestaltung

in den Familien gebührt gewissermaßen der Kompetenzvorrang, da die Familien, so Leo XIII., näher an der Natur sind. Sie sind nämlich älter als der Staat und auch als die bürgerliche Gesellschaft. Die Familien, nicht der Staat, sind verantwortlich für die Erziehung und Ausbildung der Kinder, damit sie in den Wechselfällen des Lebens bestehen können. Dies wird freilich alles ganz im patriarchalischen Sinne gedacht. Es ist der Vater mit seiner väterlichen Gewalt, der hier als handelndes Subjekt auftritt. Frauen und Kinder sind nur als Schutzgut ein Objekt der väterlichen Sorge und Verantwortung. Wenn nun allerdings eine Situation der Not eintritt, dann ist der Staat auch aufgefordert, den Familien zu helfen.

»Rerum Novarum«: »Allerdings, wenn sich eine Familie in äußerster Not und in so verzweifelter Lage befindet, daß sie sich in keiner Weise helfen kann, so ist es der Ordnung entsprechend, daß staatliche Hilfeleistung für die äußerst Bedrängten eintrete; die Familien sind eben Teile des Staates. Ebenso hat die öffentliche Gewalt zum Rechtsschutz einzugreifen, wenn innerhalb der häuslichen Mauern erhebliche Verletzungen des gegenseitigen Rechtes geschehen: Übergriffe in Schranken weisen und die Ordnung herstellen heißt dann offenbar nicht Befugnisse der Familie und der Individuen an sich reißen: Der Staat befestigt in diesem Falle die Befugnisse der einzelnen, er zerstört sie nicht. Allein an diesem Punkt muß er haltmachen, über obige Grenzen darf er nicht hinaus, sonst handelt er dem natürlichen Recht entgegen. Die väterliche Gewalt ist von Natur so beschaffen, daß sie nicht zerstört, auch nicht vom Staate an sich gezogen werden kann; sie weist eine gleich ehrwürdige Herkunft auf wie das Leben des Menschen selbst« (Ziffer 11).

Für dieses Verhältnis zwischen Familie, größeren Gemeinschaften und staatlicher Gemeinschaft ist das Bild konzentrischer Kreise oder Schalen vorgeschlagen worden: Die Gesellschaft setzt sich organisch aus ineinandergestellten Schalen zusammen, wobei der jeweils kleineren Gemeinschaft eine primäre Verantwortung zukommt vor der je größeren (vgl. Sachße 1994, S. 718). Diese Primärverantwortung dient dann auch dazu, Eingriffe des Staates in die kleineren Gemeinschaften abzuwehren, und andererseits begründet sie eine Unterstützungsverpflichtung im Falle der Not.

Dieser Wertschätzung sozialer Verantwortung im Nahbereich entsprach gerade im deutschen Katholizismus in der Realität auch eine starke Vereinstätigkeit. Die christlichen Verbände werden in »Rerum Novarum« auch belobigend im Sinne einer Selbstorganisation der Arbeiterklasse mit dem Ziel der Verbesserung ihrer Existenzbedingungen erwähnt. Der Kulturkampf im Kaiserreich hatte ja entgegen der Intention einiger seiner Akteure gerade zu einem Aufschwung des katholischen gesellschaftlichen Lebens und seiner öffentlichen Bedeutung geführt. So wie im sozialdemokratisch geprägten Milieu durch die Vorfeldorganisationen der Partei eine Einbindung der Einzelnen von der Wiege bis zur Bahre angeboten wurde, so geschah dies auch im staatsfernen katholischen Milieu. Religiös geprägte gesellschaftliche Organisationen sollen das ganze Volk ansprechen, was sich insbesondere an der katholischen Massenorganisation »Volksverein« mit seiner sozialpolitischen Zielsetzung zeigt, der zu seinen Hochzeiten eine Mitgliederzahl von 800.000 und eine umfangreiche Tätigkeit aufgewiesen hat (vgl. Sachße 1994, S. 724).

Nicht nur in der sozialdemokratischen und katholischen Grundströmung ist die gesellschaftliche Wahrnehmung sozialer Verantwortung als Antwort auf die soziale Frage im Kaiserreich ein wichtiges Phänomen -

auch viele Unternehmer betätigen sich sozial. Im Deutschland der Kaiserzeit gab es an die 50.000 - 70.000 Stiftungen (Biggeleben 2006/2007; Gaehtgens). Während die Berliner Mäzene beispielsweise bereits einen guten Teil ihres Vermögens für wohltätige Zwecke ausgaben, war dies in New York noch eher unbekannt. Tatsächlich reisten zunächst einige amerikanische Industrielle nach Deutschland, um sich vor Ort kundig zu machen über die Möglichkeiten sozialen Engagements mit Stiftungskapital. Das bürgerliche Engagement in Form des Mäzenatentums durch Stiftungen kann mithin als ein deutscher Exportartikel bezeichnet werden, der allerdings in den USA auf eine besondere Bereitschaft des Gebens gestoßen ist. Andrew Carnegie hat dies in einem Ehrencodex ausgedrückt: »Wer reich stirbt, stirbt in Schande«, was eine gesellschaftliche Norm als ein erwartetes Verhalten ausdrückt. Warum demgegenüber das soziale Engagement von Großbürgern in Deutschland keine ebenso nachhaltige Tradition ausgeprägt hat, dafür lassen sich verschiedene Faktoren anführen: Neben situativen Faktoren wie der Vernichtung des Stiftungskapitals durch die Inflation ist auch die Judenverfolgung ein Grund. Denn der jüdische Anteil der deutschen Philanthropen war im Vergleich zur Gesamtbevölkerung überproportional hoch. Ein struktureller Faktor ist daneben der mit Bismarck begonnene und von Adenauer auf ganz anderer Intensitätsstufe fortgesetzte Ausbau der wohlfahrtsstaatlichen Institutionen, der auch mit erheblichen Sozialabgaben der Arbeitgeber einherging. Hinzu kommt eine andere steuerliche Belastung der Einkommen, als dies in den USA der Fall ist.

Auch bei den weniger vermögenden Bürgern lässt sich in dieser ersten Phase eine horizontal-gesellschaftlich praktizierte Solidarverpflichtung erkennen. So kann man die Einrichtung von Genossenschaften, von Raiffeisenbanken und Spar- und Darlehenskassen mit ihren Kleinkrediten für den Auf-

bau kleiner und mittelständischer Unternehmen auch als eine Form bürgerschaftlichen gesellschaftlichen Engagements begreifen, bei der die lokale Solidargemeinschaft mit dem durch die gemeinschaftlichen Einlagen gemeinsam getragenen Finanzprojekt eine Alternative zur Abhängigkeit vom etablierten Bankensystem geschaffen hat. Hier sei auf die von Muhammad Yunus initiierte Grameen Bank verwiesen, die mit ihren Mikrokreditprogrammen einige Ähnlichkeiten zu den deutschen Raiffeisenbanken sowie Spar- und Darlehenskassen aufweist (vgl. Seibel 2005).

Die nächste Enzyklika, die soziale Themen behandelt, und die nun auch explizit das Subsidiaritätsprinzip benannt hat, ist die 1931 von Papst Pius XI. veröffentlichte Enzyklika »Quadragesimo Anno«, der sich hier vor allem auf die Vorarbeiten von Oswald von Nell-Breuning stützen konnte. Das Subsidiaritätsprinzip wird hier nicht nur gewissermaßen systematisch eingeführt und erörtert, sondern auch als oberes Prinzip der Sozialphilosophie bezeichnet. Danach müssen die sozialen Körperschaften höherer Ordnung den kleineren Gemeinschaften Unterstützung und Förderung – »subsidium« – zukommen lassen, dürfen aber nicht aufsaugend oder die jeweils eigenen Kräfte zerstörend in sie eingreifen.

»Quadragesimo Anno«: »Wenn es nämlich auch zutrifft, was ja die Geschichte deutlich bestätigt, daß unter den veränderten Verhältnissen manche Aufgaben, die früher leicht von kleineren Gemeinwesen geleistet wurden, nur mehr von großen bewältigt werden können, so muß doch allzeit unverrückbar jener höchst gewichtige sozialphilosophische Grundsatz fest gehalten werden, an dem nicht zu rütteln noch zu deuteln ist: wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschafts-

tätigkeit zugewiesen werden darf, so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen; zugleich ist es überaus nachteilig und verwirrt die ganze Gesellschaftsordnung. Jedwede Gesellschaftstätigkeit ist ja ihrem Wesen und Begriff nach subsidiär; sie soll die Glieder des Sozialkörpers unterstützen, darf sie aber niemals zer schlagen oder aufsaugen« (Ziffer 79).

Hier ist auch schon eine Kritik an einem überbordenden Staatswesen zu vernehmen. Statt eine staatliche Allzuständigkeit zu praktizieren, gehe es vielmehr darum, mittels der Beachtung des Prinzips der Subsidiarität die Stufenordnung der verschiedenen Vergesellschaftungen einzuhalten. Die Initiative, Freiheit und Verantwortlichkeit der je kleineren Vergesellschaftung beziehungsweise des Gemeinwesens soll nicht verdrängt werden.

## 2. Nach 1945: Erweiterung und Veränderungsdruck

Die Sozialenzykliken der Nachkriegszeit haben diesem Subsidiaritätsdenken zwar keine prinzipiell neuen Elemente hinzugefügt, sie öffneten allerdings explizit den Anwendungsbereich, indem sie sich – in gewisser Weise ihrer Zeit voraus – welt-politischen Themen zuwandten und die soziale Situation der Arbeiter in unterentwickelten Ländern aufgriffen. So liest sich die 1961 von Papst Johannes XXIII. verfasste Enzyklika »Mater et Magistra« wie eine erste globalisierungskritische Stellungnahme. Und in der zwei Jahre später veröffentlichten Enzyklika »Pacem in terris«, deren Hauptintention eine friedenspolitische Botschaft im Kalten Krieg war, wird abermals die Verantwortung des Staates zur Hilfestellung unterstrichen. Hilfestellung soll in diesem Zusammenhang explizit nicht

nur für Notsituationen vorhanden sein, sondern auch die Bereitstellung wesentlicher Infrastrukturleistungen im Bereich der »Daseinsfürsorge« (Wasser, Kommunikation, Transport, Wohnung, Bildung) umfassen.

Auf den Subsidiaritätsstreit, der in den 1950er und 1960er Jahren in der Bundesrepublik ausgetragen wurde, nehmen diese Enzykliken keinen erkennbaren Bezug. In dem Streit ging es um die Frage eines Vorranges privater oder freier Träger in Einrichtungen der Wohlfahrtspflege (Sachße 1994, S. 730 ff.). Schon in der Weimarer Republik hatte das von Politikern des Zentrums bestimmte Reichsarbeitsministerium auf die staatliche Förderung vor allem konfessioneller Träger von Wohlfahrtseinrichtungen gesetzt, als Gegengewicht gegen eine befürchtete Sozialisierungstendenz durch kommunal verantwortete Sozialpolitik. Entgegen staatsbürokratischer Entmündigung durch den »verlängerten Arm der Kommunen« (Sachße 1994, S. 731) galten die freien Träger als Garanten gesellschaftlicher Freiheit und gemeinschaftsbezogener Hilfe für Familien und in Not geratene Individuen. Mit der Subsidiaritätspolitik der Bundesregierung und dem Vorrang für freie Träger in der Wohlfahrtspflege sahen die Gemeinden nun eine Einschränkung ihrer kommunalen Selbstverwaltung gegeben. Politikwissenschaftlich gesehen kann man hinter dieser sozialpolitischen Debatte, die unter dem Schlüsselbegriff der Subsidiarität geführt wurde, wie Christoph Sachße (1994) herausgearbeitet hat, bereits die Interessenwahrung jener Verbände erkennen, die in die staatlichen Wohlfahrtsinstitutionen korporativ einbezogen worden sind. In den Sozialwissenschaften ist dies als Neokorporatismus bezeichnet worden: Die freien Träger erbringen für den Staat und mit öffentlichen Geldern Leistungen, und zwar auf der Basis staatlicher Vorgaben (Sachße 1994, S. 732).

Diese zweite Phase der Subsidiaritätsdiskussion lässt sich als Plateauphase kennzeich-

nen, da wesentliche Aussagen bekräftigt werden. In dem Plateau zeigen sich allerdings erste Risse: Das Prinzip ist durchaus anerkannt und institutionalisiert, aber die Institutionalisierung der staatlichen sozialen Leistungen spiegelt schon die Wirklichkeit des etablierten und umfassenden Wohlfahrtsstaates wider – eine staatliche Struktur, die ja weder zu Zeiten von »Quadragesimo Anno« (1931) noch erst recht von »Rerum Novarum« (1891) gegeben war. Zudem verändert sich die gesellschaftliche Wirklichkeit. Da die Lebenswelt der Menschen sich pluralisiert und weiter funktional ausdifferenziert, ist ein Individuum nicht mehr nur länger in einem Kreis beheimatet, um an das Bild der konzentrischen Kreise anzuknüpfen. Darüber hinaus ergeben sich Veränderungen hinsichtlich der bisherigen Voraussetzungen der staatlichen und gesellschaftlichen Aufgabenteilung bei der sozialen Hilfestellung für den Einzelnen. So beginnen mit der wachsenden Arbeitslosigkeit der 1970er Jahre die Einnahmen der sozialen Sicherungssysteme zu sinken, da diese wesentlich über die Abschöpfung der Erwerbsarbeit, nicht über Steuern finanziert sind. Dazu trägt auch die demographische Entwicklung bei. Auch zeigt sich eine zunehmende Erosion traditionaler Solidarpotentiale. In soziale Bindungen wird man nicht mehr länger hineingeboren und tradiert diese weiter, sondern wählt sie mehr und mehr selbst. Dies ist nicht allein das Ergebnis der von Ronald Inglehart diagnostizierten »Silent Revolution«, worunter die Verdrängung materieller Werte zugunsten postmaterieller Werte, insbesondere die Durchsetzung des Leitwerts der Selbstbestimmung, verstanden wird. Darüber hinaus ist diese Entwicklung auch eine Konsequenz aus einem Wirtschafts- und Arbeitsleben, das höchste Anforderungen an Flexibilität und Mobilität der Arbeitnehmer stellt. Das gesellschaftliche Sozialkapital und das Solidarpotential werden damit zunehmend ortlos. Diese Trends führen im Ergebnis dazu, dass der Bedarf an staatlicherseits zu erbringenden

sozialen Dienstleistungen steigt – bei zugleich schwächer werdenden Quellen öffentlicher Finanzierung.

### 3. Seit den 1970er Jahren bis in die Gegenwart: Neue Akzente unter Johannes Paul II. und Benedikt XVI.

Vor dem Hintergrund dieser veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen seit den 1970er Jahren wandelt sich auch das Verständnis der Subsidiarität. Nun ist von neuer Subsidiarität die Rede. In der Sozialenzyklika »Centesimus Annus«, die Papst Johannes Paul II. 1991 aus Anlass des einhundertjährigen Jubiläums von »Rerum Novarum« veröffentlicht hat, soll der Staat gemäß dem Prinzip der Subsidiarität durchaus in bekannter Weise die Voraussetzungen für eine freie Entfaltung des Wirtschaftslebens schaffen, wobei zugleich die Verteidigung der Schwächeren und auch die Garantie eines Existenzminimums eingefordert werden (Centesimus Annus, Ziffer 15). Aber es finden sich nun auch kritische Töne gegenüber einem aufgeblähten Fürsorgestaat, dessen wohlfahrtsstaatliche Institutionen Eigeninteressen verfolgen und die Empfänger von sozialen Leistungen zu Klienten werden lässt, was die Eigeninitiative erstickt.

»Centesimus Annus«: »Funktionsstörungen und Mängel im Wohlfahrtsstaat rühren von einem unzutreffenden Verständnis der Aufgaben des Staates her. Auch auf diesem Gebiet muß das Subsidiaritätsprinzip gelten: Eine übergeordnete Gesellschaft darf nicht in das innere Leben einer untergeordneten Gesellschaft dadurch eingreifen, daß sie diese ihrer Kompetenzen beraubt. Sie soll sie im Notfall unterstützen und ihr dazu helfen, ihr eigenes Handeln mit dem der anderen gesellschaftlichen Kräfte im Hinblick auf das Gemeinwohl abzustimmen.

Der Wohlfahrtsstaat, der direkt eingreift und die Gesellschaft ihrer Verantwortung beraubt, löst den Verlust an menschlicher

Energie und das Aufblähen der Staatsapparate aus, die mehr von bürokratischer Logik als von dem Bemühen beherrscht werden, den Empfängern zu dienen; ...« (Ziffer 48).

Hier empfiehlt das katholische Lehramt die Rückgabe von Kompetenzen an untere soziale Einheiten und auch eine Hilfe zur Selbsthilfe. Diese Kritik am Sozialstaat entsprach im Übrigen einer seit Ende der 1970er Jahre auch in der Politik und in den Sozialwissenschaften vorgetragenen Kritik (in konstruktiver Absicht äußerten sich hierzu jüngst Grözinger/Maschke/Offe 2006).

Als ein vorläufiger Schlussstein kann die Antrittsenzyklika »Deus Caritas est« von Papst Benedikt XVI. angesehen werden. Diese ist zwar keine Sozialenzyklika. Gleichwohl wird in ihr auf das Subsidiaritätsprinzip positiv Bezug genommen, und zwar an jener Stelle, an der es darum geht, das Verhältnis von Gerechtigkeit und christlicher Liebe zu klären. Das Grundprinzip des Staates sei es, für Gerechtigkeit zu sorgen. Eine gerechte Gesellschaftsordnung sei jene, in der unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips jedem sein Anteil an den Gütern der Gemeinschaft gewährleistet würde. Sogar eine historische Einordnung der sozialen Frage findet sich hier und eine Anerkennung des Aufbegehrens gegen die Rechtlosigkeit der Arbeiter. Aber dann gibt Benedikt dem Subsidiaritätsprinzip eine neue Wendung und eine genuin christliche Bestimmung, indem er die durch nichts zu ersetzende Bedeutung der christlichen Liebe als Tröstung, als Mit-Leiden, als gelebte Nächstenliebe in all jenen Situationen von Einsamkeit und Not hervorhebt, in denen keine staatlichen Mittel Linderung zu geben vermochten. Gerechte Strukturen machen mitnichten in den Augen Benedikts die Liebestätigkeit, die »Caritas«, überflüssig:

»Deus Caritas est«: »Liebe - *Caritas* - wird immer nötig sein, auch in der gerechtesten Gesellschaft. Es gibt keine gerechte Staatsordnung, die den Dienst der Liebe überflüssig machen könnte. Wer die Liebe abschaffen will, ist dabei, den Menschen als Menschen abzuschaffen. Immer wird es Leid geben, das Tröstung und Hilfe braucht. Immer wird es Einsamkeit geben. Immer wird es auch die Situationen materieller Not geben, in denen Hilfe im Sinn gelebter Nächstenliebe nötig ist. Der totale Versorgungsstaat, der alles an sich zieht, wird letztlich zu einer bürokratischen Instanz, die das Wesentliche nicht geben kann, das der leidende Mensch - jeder Mensch - braucht: die liebevolle persönliche Zuwendung. Nicht den alles regelnden und beherrschenden Staat brauchen wir, sondern den Staat, der entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip großzügig die Initiativen anerkennt und unterstützt, die aus den verschiedenen gesellschaftlichen Kräften aufsteigen und Spontaneität mit Nähe zu den hilfsbedürftigen Menschen verbinden. Die Kirche ist eine solche lebendige Kraft: In ihr lebt die Dynamik der vom Geist Christi entfachten Liebe, die den Menschen nicht nur materielle Hilfe, sondern auch die seelische Stärkung und Heilung bringt, die oft noch nötiger ist als die materielle Unterstützung« (Ziffer 28b).

Zusammenfassend können folgende Punkte festgehalten werden, die das von der katholischen Soziallehre geprägte Subsidiaritätsprinzip charakterisieren:

:: Es gibt eine grundsätzliche Wertschätzung der gesellschaftlichen und gemeinschaftlichen Gruppen, denn diese ermöglichen dem Individuum die freie Initiative und das freie Tätigwerden. In neueren lehramtlichen Texten ist in diesem Zusammenhang auch von dem Vorrang der Zivilgesellschaft die Rede, in der die politische Gemeinschaft ihre Daseinsberechtigung

finde (Päpstlicher Rat für Gerechtigkeit und Frieden 2006).

:: Es wird die Eigenverantwortung bei der Vorsorge für das eigene Leben und für die Familie betont.

:: Die staatliche Gemeinschaft wird als verantwortlich gesehen, subsidiär aktiv zu werden, und zwar:

a) wenn sich Notsituationen ergeben,

b) in den Aufgabenbereichen, die nur der Staat sinnvoll übernehmen kann, insbesondere bei den Infrastrukturmaßnahmen der Daseinsvorsorge,

c) wenn das freie Spiel der gesellschaftlichen Kräfte dazu führen würde, dass der Stärkere über den Schwächeren siegt, dann muss der Staat ausgleichend und auf das Gemeinwohl hin ausgerichtet eingreifen, wie überhaupt Gerechtigkeit ein Ziel des Staates ist, das freilich auch bei seiner Realisierung den christlichen Dienst am Nächsten nie überflüssig machen kann.

Das für die ältere katholische Kirche typische Leitbild einer ständisch geordneten Gesellschaft und die ebenso typische Ablehnung des gesellschaftlichen Pluralismus sind hier nicht mehr zu erkennen. Die katholische Soziallehre hat mit dem Ordnungsbegriff der Subsidiarität ein Konzept entwickelt, das auch in anderer Hinsicht sich als geeignet erweist, verschiedenen Sphären menschlicher Vergemeinschaftung in komplementärer Form unterschiedliche Aufgaben zuzuweisen (zu einem funktionalen Verständnis vergleiche Koslowski 1997). Dies soll hier abschließend mit Blick auf das Verhältnis zwischen der politischen Ordnung jenseits des Nationalstaates und der sich entwickelnden globalen Zivilgesellschaft verdeutlicht werden.

### **Ausblick: Subsidiarität als Aufgabenteilung in der globalisierten Welt**

Für Subsidiarität als Leitbegriff der sozialpolitischen Diskussion ist kennzeichnend, dass in der sozialen Dimension das auf der je »unteren« Ebene geregelt werden soll,

was dort sinnvoll geleistet werden kann, da diese Ebenen gewissermaßen näher am Menschen sind: Familie, Vereine und andere gesellschaftliche Assoziationen. Hinzunehmen zu der sozialen Gliederung ist die territoriale Dimension. Dies gilt explizit mit Blick auf das Mehrebenensystem der Europäischen Union. Danach bezeichnet das Subsidiaritätsprinzip in der EU den Vorrang der je leistungsstärkeren unteren politischen Einheit. Die EU soll in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur dann und insofern tätig werden, wie die Mitgliedstaaten und ihre jeweiligen Entscheidungsebenen allein ein Problem nicht zufriedenstellend lösen können. Es ist allerdings umstritten, ob das Subsidiaritätsprinzip diesen Zweck erfüllt (Zuleeg 2003; Mager 2003).

Noch komplexer wird es, wenn das Subsidiaritätsprinzip für die sich entwickelnde internationale politische Ordnung und die Weltgesellschaft als Koordinationsprinzip herangezogen wird. Würde als theoretisch zu denkender Fluchtpunkt dieser Entwicklung ein Weltstaat angenommen, bekäme das Subsidiaritätsprinzip eine eminent politische Bedeutung als Schutz der näher am Bürger stehenden politischen Einheit des Nationalstaates. Aber diese Entwicklung mit einem solchen Fluchtpunkt kann aufgrund der nicht hintergehbaren Bedeutung der Staatenwelt nicht sinnvoll angenommen werden. Vielmehr ist hier die Weltgesellschaft vor dem Hintergrund der bestehenden Institutionen der Staatenwelt von Interesse. Denn in der Weltgesellschaft bilden sich jenseits der wesentlich von Staaten bestimmten internationalen Organisationen und jenseits der bilateralen Staatenhilfe neue Formen transnationaler gesellschaftlicher Solidarität heraus. So hat sich beispielsweise die Mikrokreditidee transnationalisiert: Im Internet gibt es eine seriöse Plattform (»Kiva«), auf der die reichen Weltbürger den armen Weltbürgern grenzüberschreitend Kleinkredite zur Verfügung stel-

len können (Flannery 2007). Insbesondere hat sich die Philanthropie, wie sie sich in kapitalkräftigen Stiftungen niederschlägt, transnationalisiert. So hat die Bill & Melinda Gates Foundation 2007 drei Viertel ihrer Spenden außerhalb der USA ausgegeben und reicht mit dieser Summe von 1,5 Milliarden Dollar an den Entwicklungshilfeetat kleinerer Nationalstaaten heran. Nicht nur mit Geld wird geholfen: Es gibt auch eine Vielzahl von sogenannten Sozialunternehmern (»Social Entrepreneurs«), die ihre Zeit und ihre im Beruf und in der Ausbildung erworbenen Kompetenzen einsetzen, um für gesellschaftlichen Wandel in Staaten zu sorgen, in denen sie zwar nicht selbst Bürger sind, wozu sie sich aber doch moralisch verpflichtet fühlen. Diese wiewohl rudimentäre, aber doch vorhandene soziale Integration der Weltgesellschaft ist wesentlich von der normativen Idee der Unteilbarkeit der Menschenrechte initiiert (Stein 2008).

Wie allerdings eine funktionstüchtige institutionell-politische Ebene der Staatenwelt aussieht, die subsidiär und fördernd eingreifen könnte, wenn die Initiativen und wechselseitigen horizontalen Hilfestellungen in der Weltgesellschaft nicht hinreichen, ist weiterhin unklar. Die Vereinten Nationen und die völkerrechtlichen Verträge jedenfalls scheinen keine hinreichende Form zu bieten.

### Literatur

- Biggeleben, C.* 2006: Das Bollwerk des Bürgertums. Die Berliner Kaufmannschaft 1870–1920, München
- Biggeleben, C.* 2007: Wurzeln der Philanthropie in Deutschland: URL: [http://www.atlantic-outlook.org/files/veranstaltungen/protokoll\\_philanthropie\\_in\\_deutschland\\_und\\_den\\_usa.pdf](http://www.atlantic-outlook.org/files/veranstaltungen/protokoll_philanthropie_in_deutschland_und_den_usa.pdf)
- Flannery, M.* 2007: Kiva and the Birth of Person-to-Person Microfinance, in: *Innovations*, winter/spring 2007, S. 31–56
- Gaetgens, Thomas W.* 2005: Der Bürger als Mäzen. Amerikanische Tradition – Europäische Herausforderung?, Berlin
- Grebing, Helga* (Hrsg.) 2000: Geschichte der sozialen Ideen in Deutschland. Sozialismus, katholische Soziallehre, Protestantische Sozialethik – ein Handbuch, Essen

Grözinger, G./Maschke, M./Offe, C. 2006: Die Teilhabege-  
sellschaft. Modell eines neuen Wohlfahrtsstaates, Frank-  
furt am Main/New York

Koslowski, P. 1997: Subsidiarität als Prinzip der Koordina-  
tion der Gesellschaft, in: Nörr. K.W./Oppermann, T.  
(Hrsg.) 1997, S. 39–48

Mager, U. 2003: Die Prozeduralisierung des Subsidiaritäts-  
prinzips im Verfassungsentwurf des Europäischen Kon-  
vents: Verbessertes Schutz vor Kompetenzverlagerung auf  
Gemeinschaftsebene?, in: *Zeitschrift für europarechtliche  
Studien*, 6. Jg., Heft 4, S. 471–484

Nörr, K.W./Oppermann, T. (Hrsg.) 1997: Subsidiarität.  
Idee und Wirklichkeit: Zur Reichweite eines Prinzips in  
Deutschland und Europa, Tübingen

Sachße, C. 1994: Subsidiarität. Zur Karriere eines sozial-  
politischen Ordnungsbegriffes, in: *Zeitschrift für Sozial-  
reform*, 40. Jg., Heft 11, S. 717–738

Seibel, H.D. 2005: Does History Matter? The Old and the  
New World Microfinance in Europe and Asia, Working  
Paper, University of Cologne, Development Research  
Center, URL: [http://opus.zbw-kiel.de/volltexte/2007/  
5602/](http://opus.zbw-kiel.de/volltexte/2007/5602/)

Stein, T. 2008: Global Social and Civil Entrepreneurs: An  
Answer to the Poor Performance of Global Governance?,  
in: WZB Discussion Paper SP IV, 2008-304

Uertz, R. 2005: Vom Gottesrecht zum Menschenrecht. Das  
katholische Staatsdenken in Deutschland von der Franzö-  
sischen Revolution bis zum II. Vatikanischen Konzil  
(1789–1965), Paderborn u.a.

Zuleeg, M. 2003: Justiziabilität des Subsidiaritätsprinzips,  
in: Nörr. K.W./Oppermann, T. (Hrsg.) 1997, S. 185–204

Hinweis zu den Dokumenten: Die hier relevanten päpstli-  
chen Enzykliken sind in elektronischer Form im Internet  
zugänglich; entweder auf der Seite des Vatikans selbst  
([www.vatican.va/](http://www.vatican.va/)) oder im online-Leseraum der Katho-  
lisch-Theologischen Fakultät Innsbruck ([www.uibk.ac.at/  
theol/leseraum/texte/](http://www.uibk.ac.at/theol/leseraum/texte/)). Siehe zusammenfassend auch  
Päpstlicher Rat für Gerechtigkeit und Frieden 2006: Kom-  
pendium der Soziallehre der Kirche, Freiburg u.a.

# Bert Rürup/Anja Ranscht: Familienpolitik und soziale Sicherung

*Die Erhöhung der Geburtenrate und der Anstieg der Frauenerwerbsquote sind wesentliche Voraussetzungen für die künftige Funktionsfähigkeit des deutschen Sozialstaats. Bert Rürup und Anja Ranscht zeigen, wie stark die demographische Entwicklung auf die traditionellen Systeme der sozialen Sicherung – gesetzliche Krankenversicherung und gesetzliche Rentenversicherung – einwirkt und wie in einem Zusammenspiel verschiedener sozialpolitischer Reformen und familienpolitischer Maßnahmen eine langfristige Funktionssicherung der Sozialsysteme erreicht werden kann.*

Zwischen Familienpolitik und sozialer Sicherung bestehen Wirkungszusammenhänge. Zum einen kann Familienpolitik die demographiebedingten Auswirkungen auf die Finanzierung und die Ausgaben der sozialen Sicherungssysteme beeinflussen, zum anderen können über die sozialen Sicherungssysteme Ziele der Familienpolitik erreicht werden. In diesem Beitrag geht es darum, die Wirkungsmechanismen zwischen Familienpolitik, demographischer Entwicklung und den sozialen Sicherungssystemen zu skizzieren sowie zu analysieren, ob die Vorstellungen einer nachhaltigen Familienpolitik konform mit der Finanzierung der Sozialversicherungsbranche sind. Dabei werden insbesondere die Einflüsse von Familienpolitik auf die Renten- und Krankenversicherung als Teil der sozialen Sicherungssysteme erläutert und des Weiteren beschrieben, welche familienpolitischen Elemente bereits in diesen Sozialversicherungszweigen Berücksichtigung finden.

## **Was ist nachhaltige Familienpolitik?**

In der Familienpolitik der Bundesrepublik Deutschland hat in den letzten Jahren ein Paradigmenwechsel stattgefunden. Dieser äußert sich darin, dass eine Erhöhung der Geburtenrate nun ein erklärtes familienpolitisches Ziel ist. In diesem Kontext können die nachhaltige und die traditionelle Familienpolitik voneinander unterschieden werden.

Während die »traditionelle Familienpolitik« sich in Geldleistungen zur Kompensation der direkten Kosten, die mit dem Aufziehen und Erziehen von Kindern verbunden sind, erschöpft und eine Reduzierung der Frau-

enerwerbstätigkeit im Interesse einer Erhöhung der Geburtenrate anstrebt (Zimmermann 1984), verbindet die »nachhaltige Familienpolitik« dagegen die Erhöhung der Geburtenrate mit einer Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Frauen.

Betrachtet man die Länder der Europäischen Union (Eurostat 2009), zeigt sich, dass eine hohe Erwerbsbeteiligung von Frauen nicht mit einer geringen Geburtenrate einhergehen muss. So weisen u. a. die skandinavischen Länder und Frankreich sowohl hohe Geburtenraten als auch hohe Erwerbsbeteiligungen von Frauen aus. Zwischen einer hohen Geburtenzahl und einer hohen Erwerbsquote besteht offensichtlich kein Zielkonflikt. Beide Ziele können vielmehr durchaus als Komplemente aufgefasst werden. Des Weiteren zeichnet sich nachhaltige Familienpolitik durch eine Angebotsorientierung aus, bei der die Auswirkungen des demographischen Wandels auf das Produktionspotential im Mittelpunkt stehen.

Die Förderung von Familien, d. h. Lebensgemeinschaften mit Kindern, wird im Wesentlichen über zwei Argumentationsstränge begründet: Zum einen wird angeführt, dass durch Kinder und deren Erziehung eine wichtige gesellschaftliche Aufgabe übernommen wird, da eine Gesellschaft auf nachwachsende Generationen angewiesen sei. In Bezug auf die einzelnen Zweige der Sozialversicherung wird zudem argumentiert, dass Eltern durch ihre Kinder die Funktionsfähigkeit der Sozialversicherung auch in Zukunft sicherstellen (Schmähl/Rothgang/Viebrok 2006).

Zum anderen wird darauf verwiesen, dass die finanzielle Belastung des Aufziehens und Erziehens von Kindern auf Haushaltsebene beachtlich ist. Diese entsteht nicht nur in den direkten Kosten für Nahrung, Kleidung und Bildung des Kindes, sondern insbesondere in den Opportunitätskosten einer Familiengründung. Unter Opportunitätskosten versteht man mögliche Nutzen und Erträge einer Alternativtätigkeit, die einem Individuum aufgrund einer Aktivität oder Mittelverwendung zur Realisation anderer Lebensziele entgehen. Opportunitätskosten einer Familiengründung sind aufgrund einer Unterbrechung der Erwerbstätigkeit das entfallene individuelle Einkommen und die damit verbundenen geringeren Rentenansprüche. Zu den Opportunitätskosten zählen aber auch die Geldsummen, die man nicht anderweitig verwenden kann, da Aufwendungen für Kinder notwendig sind. Hinzu kommen das niedrigere Arbeitslosigkeitsrisiko von erwerbstätigen Nicht-Eltern im Vergleich zu erwerbstätigen Eltern, da Kinderlose durchweg eine höhere Flexibilität aufweisen, und der Nutzen einer stetigen Beschäftigung bezüglich des eigenen Humankapitals. Nicht-monetäre Opportunitätskosten schlagen sich in Formen der Diskriminierung von Müttern insbesondere junger Kinder am Arbeitsplatz («Rabenmutter») nieder oder darin, dass Frauen mit Kindern bei wichtigen Projekten aufgrund der erwarteten kinderabhängigen Zeitpräferenzen weniger berücksichtigt werden – Letzteres gilt vor allem für qualifizierte Berufe.

Diese skizzierten Opportunitätskosten sind aus ökonomischer Perspektive eine wichtige Determinante des Fertilitätsverhaltens. Sich rational verhaltende Individuen wägen individuelle Kosten und Erträge von Alternativsituationen ab und wählen die Alternative, welche den höchsten Nutzen bringt. Wird angestrebt, die Geburtenrate zu erhöhen, erscheint es aus ökonomischen Perspektiven zweckmäßig, die Opportunitätskosten von Kindern zu verringern. Dies

kann z.B. durch die Zahlung eines Elterngeldes geschehen. Das Elterngeld ist jedoch zusätzlich durch qualitativ hochwertige Kinderbetreuung sowie flexible Arbeitszeitarangements zu ergänzen, um Müttern eine Erwerbstätigkeit zu ermöglichen.

Aus ökonomischer Perspektive ist eine solche nachhaltige Familienpolitik aus folgenden Gründen sinnvoll:

1. Die Bevölkerungsschrumpfung und -alterung und die damit einhergehende Verringerung des Erwerbstätigenpotentials und der ansteigende Altenquotient haben negative Effekte auf das wirtschaftliche Wachstum. Eine erhöhte Frauenerwerbsquote kann den zukünftigen Arbeits- bzw. Fachkräftemangel vermeiden oder zumindest abmildern. Nachhaltige Familienpolitik ist daher gleichzeitig auch Wachstumspolitik.
2. Kinder – als zukünftige Erwerbstätige – haben positive externe Effekte für die Gesellschaft. Eine höhere Fertilitätsrate kann der demographischen Entwicklung entgegenwirken.
3. Armut in Familien – insbesondere bei Alleinerziehenden hauptsächlich hervorgerufen durch die Nicht-Erwerbstätigkeit von Müttern – vermindert die zukünftigen Chancen von Kindern und führt gesamtwirtschaftlich zu negativen externen Effekten.

Nachhaltige Familienpolitik soll zu einer Verbesserung der finanziellen Situation von Familien führen. Letztendlich soll aufgrund der Erhöhung der Erwerbstätigkeit und der Steigerung der Geburtenrate, die eine Absenkung des Altenquotienten impliziert, die Lage der gesamten Gesellschaft verbessert werden.

Familienpolitik kann aber nur dann nachhaltig sein, wenn sie auf die sich verändernden demographischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen reagiert und von der

Bevölkerung akzeptiert wird. Die Veränderung der Geburtenrate, ein Ziel nachhaltiger Familienpolitik, ist ein wichtiger – wenn nicht der wichtigste – Einflussparameter auf die demographische Entwicklung, die im Folgenden beschrieben wird.

### Demographische Entwicklung

Die Bevölkerung in Deutschland altert seit längerem und schrumpft seit einigen Jahren leicht, da seit 2003 der Sterbeüberschuss – d. h. die Differenz zwischen Sterbefällen und Geburten – nicht mehr durch den Zuwanderungssaldo kompensiert wird. Das, was als demographische Entwicklung bezeichnet wird, nämlich die Veränderung der Größe und des Altersaufbaus der Bevölkerung, wird von drei Parametern bestimmt:

- :: der Fertilität, d. h. der in Geburten umgesetzten Zeugungs- und Gebärfreude,
- :: der Veränderung der Lebenserwartung und
- :: der Migration, d. h. der Zuwanderung.

Trendbestimmend für die Bevölkerungsentwicklung in Deutschland sind die Geburtenrate und die Zunahme der Lebenserwartung, wobei in der längeren Perspektive der Geburtenentwicklung ein deutlich größeres Gewicht zukommt als der Erhöhung der Lebenserwartung.

Ziel der aktuell verfolgten, nachhaltigen Familienpolitik ist es u. a., die Fertilitätsrate zu erhöhen. Die Fertilität wird üblicherweise anhand der sogenannten Netto reproduktionsrate gemessen. Diese liegt seit gut 30 Jahren bei etwa 0,63; d. h. es fehlen pro Jahr über 35 Prozent geborene Mädchen, um die jeweilige Müttergeneration zu ersetzen. Da regelmäßig einige Jungen mehr als Mädchen geboren werden, entspricht eine Netto reproduktionsrate von etwa 0,63 einer Geburtenrate, d. h. der durchschnittlichen Zahl der Geburten pro Frau, von knapp 1,4. Im Jahr 2007 betrug die durchschnittliche Kinderzahl pro Frau 1,37. Die den Bestand

erhaltende Geburtenrate liegt derzeit bei etwa 2,1.

In Deutschland ist die Kinderlosigkeit das eigentliche demographische Problem. Im europäischen Vergleich bleiben viele Frauen kinderlos. Eine Frau, die ein Kind zur Welt bringt, bekommt sehr wahrscheinlich auch ein zweites. Daher muss die Familienpolitik vor allen Dingen dazu beitragen, die Gründe zu beseitigen, warum sich Paare grundsätzlich gegen die Umsetzung eines Kinderwunsches entscheiden.

Die Lebenserwartung, der zweite Parameter, nimmt – erfreulicherweise – kontinuierlich zu. Nach der aktuellen Sterbetafel 2005/2007 liegt die sogenannte allgemeine Lebenserwartung, d. h. die Lebenserwartung eines neugeborenen Mädchens (Jungens) bei 82,3 (76,9) Jahren und damit um gut neun Jahre höher als 1970. Bis zum Jahre 2050 soll sie um weitere sieben Jahre steigen. Im letzten Jahrhundert ist diese allgemeine Lebenserwartung um beachtliche 30 Jahre gestiegen. Damit war allerdings keine sonderlich markante Erhöhung des Altersquotienten, d. h. der Relation der Personen im Rentenalter zu denen im erwerbsfähigen Alter, verbunden. Diese Zunahme war im Wesentlichen Folge

- :: verbesserter Hygiene- und Ernährungsbedingungen,
- :: einer abnehmenden Säuglingssterblichkeit,
- :: einer rückläufigen Zahl von Verkehrstoten und Toten aufgrund von Betriebsunfällen sowie
- :: sinkender Suizidraten.

Die sogenannte fernere Lebenserwartung, d. h. die Lebenserwartung, die man noch im Alter von 65 Jahren vor sich hat, ist im letzten Jahrhundert nämlich nur um gut acht Jahre gestiegen. Seit geraumer Zeit ist nun aber eine spürbare Zunahme dieser ferneren Lebenserwartung zu beobachten. Dies

ist für Sozialpolitiker besonders interessant, da die fernere Lebenserwartung die Rentenbezugsdauer bestimmt. Diese Restlebenserwartung nimmt laut der jüngsten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (Destatis 2006) im Durchschnitt um mehr als 30 Tage pro Jahr zu. Bezogen auf das Alter 65 liegt derzeit diese fernere Lebenserwartung einer Frau (eines Mannes) bei etwa 20,3 (16,9) Jahren und soll bis zum Jahr 2050 für Frauen (Männer) auf 24,4 (21,0) Jahre ansteigen.

Die niedrige Geburtenziffer und die steigende Lebenserwartung bedingen in den nächsten 30 Jahren einen nur begrenzten Rückgang der Gesamtbevölkerung, aber einen deutlichen Anstieg des Altenquotienten. Geht man von den aktuellen Projektionen der Bevölkerungsentwicklung in Deutschland aus, wird die Gesamtzahl der Einwohner in Deutschland in den nächsten 25 Jahren nur relativ geringfügig, um knapp 3 Millionen, d. h. von 82 auf 79 Millionen, zurückgehen. Zu einem markanten Schrumpfen wird es erst nach 2040 kommen, wenn dann die geburtenstarken Jahrgänge der bis 1970 Geborenen versterben.

Die Alterung stellt das weitaus größere Problem dar. Derzeit kommen auf 100 Personen, die 20 bis 64 Jahre alt sind, gut 30 über 65-Jährige; im Jahre 2030 werden dies mehr als 50 sein. Die sogenannte »Bevölkerungspyramide«, die heute einer Wettertanne ähnelt, wird deshalb in den nächsten 40 Jahren ein pilzförmiges Profil annehmen, bei dem dann die am stärksten besetzte Kohorte die 60-Jährigen sein werden, und jeder jüngere Jahrgang wird kleiner sein als die ältere Kohorte.

Die Zuwanderung, die man anders als die Fertilität und die Mortalität nicht hochrechnen kann, kann diese Entwicklung allenfalls verlangsamen, nicht aber verhindern. Wie von den Vereinten Nationen in der Studie »Replacement Migration« berechnet,

würden die quantitativen Ausmaße der notwendigen Zuwanderung, um z. B. den Altenquotienten konstant zu halten, das Fassungsvermögen mit jährlich durchschnittlich 3,4 Millionen Zuwanderern bei weitem übersteigen. Ein weiteres Problem ist zudem die dynamische Seite der Zuwanderung, da auch Zuwanderer altern. Wird zusätzlich unterstellt, dass die bei einigen Zuwanderergruppen höhere Fertilität sich im Zeitverlauf an die niedrige Rate der Deutschen anpasst, ist die Alterung auch weiterhin ein ungelöstes Problem.

#### **Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf das Wirtschaftswachstum**

Die beschriebene Bevölkerungsalterung und -schrumpfung haben erhebliche Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum Deutschlands. Die direkten Effekte auf die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (BIP), an dessen Verlauf die wirtschaftliche Entwicklung gemessen wird, sind jedoch nicht einfach zu bestimmen. Theoretisch lässt sich zeigen, dass der Bevölkerungsrückgang und der zeitgleich einhergehende Anstieg des Altenquotienten jeweils für sich genommen zu einer Beeinträchtigung des Bruttoinlandsprodukts führen (Rürup/Gruescu 2003).

In den nächsten Jahren wird sich die Relation zwischen Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen deutlich zu Lasten der Erwerbstätigen verschieben. Damit wird die Erwerbsquote der Gesamtbevölkerung deutlich zurückgehen, da die in das Erwerbsleben eintretenden Geburtenjahrgänge als Folge der seit etwa 1970 unter dem Bestand erhaltenden Niveau liegenden Geburtenraten zunehmend schwächer besetzt sind.

Aufgrund der Bevölkerungsschrumpfung wird das Arbeitsangebot sinken, wobei das Ausmaß des Rückgangs aber auch von den Erwerbsquoten der Frauen und älteren Beschäftigten beeinflusst wird. Eine Erhöhung der Erwerbsquoten kann den durch

den demographischen Wandel induzierten Rückgang des Arbeitskräfteangebots zumindest teilweise abmildern und daher einen positiven Einfluss auf die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts haben.

Die Erhöhung des Altenquotienten – und damit letztlich auch die des Rentnerquotienten – bedeutet, dass die Erwerbstätigen eine immer größer werdende Zahl von Personen unterstützen, die nicht mehr im Erwerbsprozess stehen. Durch eine immer höhere Belastung der Arbeitnehmer und Arbeitgeber durch Lohnnebenkosten werden das Arbeitsangebot und die Arbeitsnachfrage geschmälert, was sich ungünstig auf das wirtschaftliche Wachstum auswirken wird.

Kreativität und Risikobereitschaft und somit die Zahl von Patentanmeldungen und Unternehmensgründungen nehmen mit dem Alter ab. Aufgrund der Zunahme des Rentnerquotienten kommt es daher zu einer Beeinträchtigung des technischen Fortschritts, der zu geringeren Wachstumsraten führt. Der Rentnerquotient ist dabei eine noch relativ leicht zu beeinflussende Größe: Mit einer Heraufsetzung des Renteneintrittsalters kann dieser verändert werden. Wesentliche – politisch beeinflussbare – Größe ist somit das Erwerbspotential. Kurzfristig kann dieses durch eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung gesteigert werden. Mittel- bis langfristig kann dies mit einer Erhöhung der Geburtenrate kombiniert werden.

Aus dem Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Erwerbsquote erwächst das zentrale makroökonomische Problem der demographischen Entwicklung in Deutschland für die nächsten 30 Jahre. Denn damit sich bei einer im Vergleich zur Entwicklung der Erwerbsbevölkerung deutlich schwächeren Abnahme der Gesamtbevölkerung – und damit aller Konsumenten – die reale Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen

weiter auf dem derzeitigen Niveau entwickeln kann, muss die kleiner werdende Erwerbsbevölkerung produktiver werden.

Wenn bis 2035 die Erwerbstätigenzahl im Vergleich zur Gesamtbevölkerung um etwa 15 Prozent zurückgeht, dann müssten 2035 die Erwerbstätigen 15 Prozent mehr leisten als heute, um die gleiche Menge an Konsum- und Investitionsgütern pro Kopf der Bevölkerung zu produzieren und so das derzeitige Wachstumsniveau zu halten. Und genau deswegen ist eine nachhaltige Familienpolitik neben einer Verlängerung der Erwerbsphase erforderlich (Boersch-Supan 2006).

#### **Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die soziale Sicherung**

Die Veränderung der altersmäßigen Bevölkerungszusammensetzung hat weitreichende ökonomische, aber auch gesellschaftspolitische Konsequenzen. Gesellschaftliche Alterungs- und Schrumpfungsprozesse sind, neben den beschriebenen negativen Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum, für die nachhaltige Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme sowie deren Ausgabensituation von sehr hoher Bedeutung. Im Folgenden werden insbesondere die Implikationen für die gesetzliche Krankenversicherung (GKV) sowie die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) näher betrachtet.

Wesentlicher Einflussfaktor für die Finanzierung sowohl der GKV als auch der GRV ist – allerdings mit einem unterschiedlichen Wertungsmechanismus – der Rentnerquotient. Dessen Erhöhung bedeutet, dass die Erwerbstätigen eine immer größer werdende Zahl von Personen unterstützen, die nicht mehr im Erwerbsprozess stehen. Hierdurch wird die nachhaltige Finanzierung der Systeme der sozialen Sicherung beeinträchtigt. Dabei sollte nicht vergessen werden, dass der Rentnerquotient nicht in erster Linie durch die demographische Ent-

wicklung bestimmt wird, sondern durch das gesetzlich fixierte Renteneintrittsalter. Der Rentnerquotient ist folglich eine politisch zu beeinflussende Größe. Mit einer Heraufsetzung des Renteneintrittsalters kann dieser verändert und somit das Kranken- und Rentensystem entlastet werden.

Vor diesem Hintergrund ist der Beschluss, das gesetzliche Renteneintrittsalter schrittweise bis zum Jahr 2029 von derzeit 65 auf 67 Jahre anzuheben, positiv zu beurteilen. Er wird zur Folge haben, dass der Rentnerquotient spürbar sinken wird. Hierdurch reduziert sich wiederum der intergenerative Umverteilungsbedarf – nicht nur in der Rentenversicherung, sondern – durch eine Verbesserung der Finanzierungsbedingungen – auch in der Kranken- und Pflegeversicherung. Und das Wachstumspotential der Wirtschaft wird ebenso erhöht wie das gesamtwirtschaftliche Steueraufkommen sowie das Beitragsaufkommen der Krankenkassen und der Rentenversicherung.

### 1. Aufbau und Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV)

Die GKV wird nach dem Umlageverfahren finanziert. Wenn man von steuerfinanzierten Bundeszuschüssen absieht bzw. von einer Beitragsfinanzierung für die morbiditätsbedingten Ausgaben der Kassen ausgeht, gilt bei diesem Verfahren, dass die Summe der jährlichen Beitragseinnahmen der der jährlichen Ausgaben entsprechen muss. Dies ist die sogenannte Bilanzgleichung des Umlageverfahrens.

Die GKV basiert – anders als die GRV – auf einem Drei-Generationen-Modell. Zum einen zahlen die Rentner anders als in der Rentenversicherung den gleichen Prozentsatz ihrer beitragspflichtigen Einnahmen als Beiträge an die Krankenkassen. Dies ist für die Frage nach den demographischen Konsequenzen ein zentraler Unterschied. Zum anderen haben die Kinder als beitragsfreie Mitversicherte die gleichen Ansprüche auf

eine medizinische Versorgung wie die Beitrag zahlenden Mitglieder. Die Beschäftigten müssen daher mit ihren Beiträgen nicht nur die von ihnen verursachten Gesundheitskosten finanzieren, sondern auch die Ausgaben für die beitragsfrei mitversicherten Familienangehörigen, insbesondere die Kinder sowie die Differenz zwischen den Gesundheitsausgaben der Rentner und deren Beitragsvolumen. Derzeit liegt die Selbstfinanzierungsquote der Rentnerhaushalte bei 40 Prozent.

Die Alterung im Sinne einer Erhöhung des Durchschnittsalters der Bevölkerung bzw. einer Verschiebung der Altersstruktur in Richtung einer stärkeren Besetzung der älteren Kohorten muss deshalb Auswirkungen auf die finanzielle Situation der GKV und damit auf den Beitragssatz haben. Dieser Demographieeffekt für die GKV lässt sich analytisch in einen Ausgabeneffekt und einen Einnahmeeffekt unterteilen.

Ein demographischer Ausgabeneffekt resultiert daraus, dass die Gesundheitskosten mit dem Alter der Versicherten ansteigen. Ein steigendes Durchschnittsalter der Versicherten bzw. eine entsprechende Änderung der Altersstruktur der Bevölkerung bewirkt, dass die Durchschnittsausgaben je Versichertem steigen. In der Summe nehmen die Gesundheitsausgaben deshalb mit steigendem Lebensalter zu, allerdings mit einem eher degressiven Verlauf.

Ein demographischer Einnahmeeffekt kann dadurch zustande kommen, wenn die Rentner – im Wesentlichen nach Maßgabe des unter 100 Prozent liegenden Rentenniveaus – ein geringeres beitragspflichtiges Einkommen haben als erwerbstätige Versicherte. Dies kann zur Folge haben, dass mit steigender Anzahl der Rentner im Vergleich zu den Erwerbstätigen, d. h. bei einem steigenden Rentnerquotienten, das beitragspflichtige Durchschnittseinkommen je Versichertem sinkt und Beitragssatzsteigerungen die

Folge sind. Der Einnahmeeffekt erwächst also aus einem Rückgang der durchschnittlichen beitragspflichtigen Einkommen aufgrund der Änderung der Altersstruktur.

Berechnungen auf der Basis von Daten des Jahres 2004 ergeben, dass der Ausgabeneffekt unter Konstanz der ökonomischen Rahmenbedingungen regelmäßig größer ist als der Einnahmeeffekt (vgl. Rürup 2007). Diesen Berechnungen zufolge steigt der durchschnittliche GKV-Beitragssatz bis zum Jahr 2030 ausschließlich aufgrund der Verschiebung der Altersstruktur und der damit verbundenen Zunahme der Durchschnittsausgaben um etwa 2,5 Prozentpunkte.

Ein relevanter Einnahmeeffekt ist nicht nachweisbar, weil zwei gegenläufige Entwicklungen wirken. Zum einen sinkt aufgrund des ansteigenden Rentnerquotienten das durchschnittliche beitragspflichtige Einkommen. Zum anderen führen die abnehmende Zahl der beitragsfrei mitversicherten Kinder und eine steigende Erwerbsquote der Frauen für sich genommen zu einer Erhöhung der beitragspflichtigen Einkommen pro Versichertem. Der in der demographischen Entwicklung angelegte Einnahmeeffekt ist mithin für die nächsten 30 Jahre faktisch irrelevant. Generell ist der Ausgabeneffekt der Bevölkerungsalterung auf den Beitragssatz dann größer als der Einnahmeeffekt, wenn die Zuwachsraten der Durchschnittsausgaben betragsmäßig größer als die Wachstumsrate des durchschnittlichen Einkommens ist.

Hebt man die zur Isolierung der rein demographischen Effekte notwendige Annahme eines konstanten Rentenniveaus auf und berücksichtigt, dass nach Maßgabe des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes das »Sicherungs-niveau vor Steuern« von derzeit 52 Prozent im Interesse einer Dämpfung der Beitragssatzentwicklung in der GRV bis 2030 auf 43 Prozent abgesenkt werden soll – dies entspricht einem Rückgang des Bruttorentenni-

veaus von 48 Prozent auf knapp 40 Prozent –, dann kommt zu dem eben bezifferten Ausgabeneffekt infolge einer dann niedrigeren Wachstumsrate der beitragspflichtigen Einnahmen der Rentner ein den GKV-Beitragssatz zusätzlich erhöhender Einnahmeeffekt als Konsequenz dieser Rentenreform hinzu. Dieser wird allerdings durch die volle Verbeitragung aller betrieblichen Versorgungsansprüche abgedeckt.

Neben diesem ausschließlich aus der Veränderung der Altersstruktur und der gewollten Absenkung des Rentenniveaus resultierenden Einnahmeeffekt gibt es weitere Einnahmeeffekte, die aus

- :: steigenden Arbeitslosenzahlen,
- :: einer rückläufigen Lohnquote,
- :: Frühverrentungsmaßnahmen oder
- :: Veränderung der Erwerbsstrukturen

resultieren und die finanzielle Entwicklung der GKV belasten.

In der Summe waren es die genannten Effekte, die in der jüngeren Vergangenheit zu einer Erosion der Beitragsgrundlagen führten, jedoch sind diese nicht auf die demographische Entwicklung zurückzuführen.

Bemerkenswert ist im Übrigen, dass seit 30 Jahren die Leistungsausgaben der GKV in Relation zum BIP unverändert bei gut 6 Prozent liegen. Eine »Kostenexplosion« im gesamtwirtschaftlichen Sinne hat es demnach in diesem Zeitraum nicht gegeben. Ganz ohne Wirkung sind die über 200 Kostendämpfungsgesetze in den vergangenen 30 Jahren offensichtlich nicht geblieben. Dennoch sind in diesem Zeitraum die Beitragssätze von 9,5 Prozent auf aktuell 15,5 Prozent gestiegen.

## 2. Auswirkungen der Familienpolitik auf die GKV

Entsprechend der o.g. Ziele der nachhaltigen Familienpolitik wird nachfolgend beschrieben, welchen Einfluss die Verfolgung dieser Ziele auf die GKV hat.

### Absicherung/sozialer Ausgleich

Nichterwerbstätige Familienangehörige – insbesondere Kinder und nicht erwerbstätige Ehegatten – sind in der GKV beitragsfrei mitversichert. Dieses Element der Familienpolitik bewirkt zum einen eine finanzielle Entlastung von Familien, zum anderen wird eine flächendeckende Gesundheitsversorgung von Kindern und nichterwerbstätigen Ehegatten sichergestellt.

Diese beitragsfreie Mitversicherung wird als »gesamtgemeinschaftliche Aufgabe« betrachtet und ist somit eine »versicherungsfremde Leistung«. Ordnungspolitisch ist es geboten, die den Krankenkassen von der Politik übertragenen »gesamtgemeinschaftlichen Aufgaben« über Steuern zu finanzieren. Dies trägt zweifellos zur Erhöhung der Demographieresistenz der Finanzierungsgrundlagen bei.

Ein Sozialversicherungsbeitrag ist eine Art Preis für eine Versicherungsleistung. Werden nun von der Politik den Sozialversicherungen gesamtgemeinschaftliche Aufgaben übertragen und aus den Beiträgen finanziert, dann verwandelt sich ein Beitrag nach Maßgabe des Volumens dieser versicherungsfremden Leistungen in eine beschäftigungsfeindliche implizite Steuer auf die Arbeitseinkommen bis zur Beitragsbemessungsgrenze. Eine Steuer ist – im Gegensatz zu einem Beitrag – eine Zwangsabgabe ohne Anspruch auf Gegenleistung. Daraus folgt, dass den Kassen übertragene gesamtgemeinschaftliche Aufgaben nicht aus arbeitskostenrelevanten Beiträgen der Mitglieder finanziert werden sollen, sondern aus dem allgemeinen Steueraufkommen. Bei der beitragsfreien Mitversicherung handelt es sich

um eine Leistung der Familienpolitik, deren Steuerfinanzierung über Bundeszuschüsse ordnungspolitisch geboten ist.

### Erwerbsquote

Die Auswirkungen der Verfolgung einer nachhaltigen Familienpolitik auf die GKV sind asymmetrisch: Eine steigende Erwerbsquote von Frauen führt zu einer Verbesserung der Einnahmeseite bzw. Entlastung der Finanzierung der GKV. Eine bessere Absicherung der Frauen ist hiermit nicht zwangsweise verbunden, da aufgrund der beitragsfreien Mitversicherung auch ohne Erwerbstätigkeit ein Anspruch auf alle Leistungen der GKV bestand. Da die Einnahmeseite jedoch aufgrund der Alterung und Schrumpfung der Gesellschaft sowie anderer nicht-demographiebedingter Ursachen in den letzten Jahren stark geschwächt wurde, stellt die Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Frauen eine Notwendigkeit zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierung der GKV dar.

### Fertilität

Das dritte Ziel einer nachhaltigen Familienpolitik, eine steigende Fertilitätsrate, würde – im Gegensatz zur Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Frauen – zu einem Steigen der Beitragssätze und somit zu einer fiskalischen Belastung der GKV führen.

Die Zahl der beitragsfrei mitversicherten Kinder sinkt zurzeit, was für sich genommen die beitragspflichtigen Einkommen pro Versichertem erhöht. Auf den Einnahmeseffekt wirken somit zwei gegenläufige demographische Entwicklungen. Zum einen nimmt die Anzahl der Rentner zu. Zum anderen aber sinkt mit der Geburtenzahl gleichzeitig die Anzahl der Kinder, d.h. der Personen mit einer Selbstfinanzierungsquote von Null. Dies hat zur Folge, dass die durchschnittlichen beitragspflichtigen Einkommen je Versichertem ggf. nicht zurückgehen.

Sollten – was zu erhoffen ist, sich aber derzeit noch nicht abzeichnet – die Geburtenzahlen ansteigen, dann würde dies dämpfend auf die versicherungspflichtigen Einkommen je Versichertem wirken. Langfristig würden die zusätzlich Geborenen in das erwerbsfähige Alter kommen und somit einen Beitragssatz dämpfende Wirkung entfalten.

Kurzfristig kommt es folglich durch die Erhöhung der Fertilitätsrate zu Ausgabensteigerungen in der GKV, langfristig führt jedoch die Verfolgung der Ziele der nachhaltigen Familienpolitik, also die Erhöhung von Frauenerwerbsquote und Fertilitätsrate, zu einer Verbesserung des finanzwirtschaftlichen Status der GKV. Das dritte Ziel, der soziale Ausgleich, ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und sollte folgerichtig über Bundeszuschüsse finanziert werden.

### 3. Aufbau und Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung

Die GRV wird wie auch die GKV nach dem Umlageverfahren finanziert. Somit gilt auch in diesem Sozialversicherungszweig die sogenannte Bilanzgleichung des Umlageverfahrens: Die Summe der jährlichen Beitragseinnahmen muss der der jährlichen Ausgaben entsprechen. Der GRV liegt jedoch anders als der GKV ein Zwei-Generationen-Modell zugrunde. Die Erwerbstätigen finanzieren mit ihren Beiträgen die laufenden Renten der jeweiligen Rentnergeneration. Hierbei gilt das Prinzip der Teilhabeäquivalenz, das heißt die in der Rentenphase ausgezahlten Leistungen sind abhängig von den in der Erwerbsphase gezahlten Beiträgen.

Im Bereich der sozialen Sicherungssysteme und somit auch in der GRV führen bei einer Alterung der Gesellschaft die umlagefinanzierten Systeme dazu, dass junge Menschen verhältnismäßig höhere Lasten tragen müssen. Es kommt immer zu einer intergenerativen Umverteilung zugunsten der Älteren.

Da die Kosten und Konsequenzen der Bevölkerungsalterung real sind und nicht »wegreformiert« werden können, muss aus Gründen der Generationengerechtigkeit versucht werden, diese Kosten möglichst gleichmäßig über alle Generationen zu verteilen.

Wenn – als Folge der Bevölkerungsentwicklung – zunehmend weniger Beitragszahler für mehr Rentner aufkommen, müssen in umlagefinanzierten Systemen die Beitragssätze steigen, wenn man die Rentenleistungen unverändert lässt. Steigende Beitragssätze bedeuten einerseits steigende Arbeitskosten und damit eine Verschlechterung der Beschäftigungsbedingungen der Beitragszahler. Andererseits bringen sie eine Verschlechterung der Beitragsrendite für die Jüngeren mit sich, da sie, um die gleichen Versorgungsansprüche zu erwerben, sukzessive höhere Beitragssätze zahlen müssen. Hierdurch fällt die Beitragsrendite der jüngeren Generationen.

Generationengerechtigkeit kann dahingehend interpretiert werden, dass die unumkehrbaren Kosten und Konsequenzen der Alterung nicht einer Generation angelastet, sondern auf alle Generationen verteilt werden. Die generative Solidarität, auf der Umlagesysteme basieren, legt es nahe, einen Teil dieser Kosten auch den Rentnern in Form eines sinkenden Rentenniveaus anzulasten.

Auf diese Herausforderungen hat die deutsche Rentenpolitik in den letzten Jahren in einer Art und Weise reagiert, die im Ausland – anders als bei uns – als eine durchaus intelligente Blaupause zur Lösung der in der Bevölkerungsalterung angelegten Rentenprobleme angesehen wird. Dieser Rentenpolitik liegt seit dem Jahr 2000 ein doppelter Paradigmenwechsel zugrunde: Der erste Paradigmenwechsel besteht in dem Übergang von einer »ausgabenorientierten Einnahmepolitik« zu einer »einnah-

meorientierten Ausgabenpolitik«. Von einer Politik, bei der das Leistungsniveau vorgegeben war und die Aufgabe der Politik in der Bereitstellung der erforderlichen Mittel bestand, ging man über zu einer Rentenpolitik, bei der ein langfristiger Beitragspfad (20 Prozent bis 2020; 22 Prozent bis 2030) vorgegeben wird und die Leistungen sich an diesen vorgegebenen Einnahmen orientieren. Umgesetzt wird diese Politik durch das seit 2002 geltende Altersvermögens-Ergänzungsgesetz und das Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz aus dem Jahr 2004 oder, technisch formuliert, durch die neue Rentenformel mit der »Riester-Treppe« und dem »Nachhaltigkeitsfaktor«.

Die »Riester-Treppe« bedeutet im Ergebnis, dass von 2003 bis 2013 die jährliche Rentenanpassung schrittweise gekürzt wird, sofern die Entgeltsteigerungen des Vorjahres dies erlauben. In den Jahren 2008 und 2009 wird die Rentenanpassung durch die Riester-Treppe ausgesetzt. Diese Stufen werden in den Jahren 2012 und 2013 nachgeholt (Gesetz zur Rentenanpassung 2008). Der »Nachhaltigkeitsfaktor« in der Rentenanpassungsformel bewirkt, dass eine Veränderung der Relation von Rentenempfängern zu Beitragszahlern – sei diese Veränderung arbeitsmarktmäßig oder demographisch bedingt – sich in einer Dämpfung der prinzipiell lohnorientierten Anpassungsdynamik der Renten niederschlägt. Diese Dämpfung beträgt im Durchschnitt etwa 0,3 Prozentpunkte pro Jahr, jedoch nimmt dieser Dämpfungseffekt demographisch bedingt im Zeitverlauf zu. Allerdings ist auch eine Anpassung in entgegengesetzter Richtung möglich, so wirkte der Nachhaltigkeitsfaktor in den Jahren 2007 und 2008 – und gegebenenfalls auch noch 2009 – rentenanpassungssteigernd.

Die neue Rentenformel zielt auf eine deutlich das Rentenniveau senkende Entkopplung der Rentenentwicklung von der Lohnentwicklung ab. »Riester-Treppe« und

»Nachhaltigkeitsfaktor« führen auf der einen Seite dazu, dass der Beitragssatz bis 2030 die 22-Prozent-Marke nicht überschreitet, allerdings um den Preis, dass das Bruttorentenniveau von derzeit 48 Prozent bis 2030 auf unter 40 Prozent bzw. die »neue« Nettoversorgung vor Steuern von derzeit gut 52 Prozent auf 43 Prozent absinkt. Eine weitere Maßnahme besteht in der schrittweisen Anhebung des gesetzlichen Rentenalters bis zum Jahr 2029 von derzeit 65 auf 67 Jahre.

Der zweite Paradigmenwechsel bestand in der neuen Zielstellung, ein möglichst flächendeckendes System der kapitalgedeckten Ergänzungsversorgung zu etablieren. Dieser Wechsel resultiert daraus, dass das Ziel der Lebensstandardsicherung allein durch die gesetzliche Rente aufgegeben werden musste. In der Zukunft soll nur eine Mischung aus gesetzlicher Rente und – staatlich geförderter – ergänzender privater und betrieblicher Vorsorge ein Versorgungsniveau gewährleisten, welches an das Einkommensniveau der Erwerbsphase anknüpft. Umgesetzt wird dieser zweite Paradigmenwechsel in Richtung eines mischfinanzierten Alterssicherungssystems durch das seit 2002 in Kraft getretene Altersvermögensgesetz und das seit dem 1.1.2005 wirksame Alterseinkünftegesetz (mit dem Umstieg zur nachgelagerten Besteuerung).

Im Jahr 2000 deckte die gesetzliche Rente in Deutschland in einem durchschnittlichen Zwei-Personen-Haushalt im Mittel knapp 85 Prozent des Alterseinkommens ab, auf Betriebsrenten entfielen knapp 6 Prozent und fast 10 Prozent auf die private Vorsorge. Wenn das Altersvermögensgesetz und das Alterseinkünftegesetz ihre volle Wirkung entfaltet haben, soll sich in der längeren Frist, d. h. in den nächsten 40 Jahren, der Anteil der betrieblichen und privaten Vorsorgeformen auf etwa 40 Prozent des Alterseinkommens erhöhen.

Um den Preis deutlicher Leistungsrücknahmen ist das demographiebedingte Problem der gesetzlichen Rentenversicherung nach den jüngsten Reformen weitgehend gelöst. Noch nicht gelöst ist jedoch das Problem der ausreichenden und flächendeckenden kapitalgedeckten Zusatzvorsorge.

#### 4. Auswirkungen der Familienpolitik auf die GRV

Im Folgenden wird der Einfluss familienpolitischer Ziele auf die GRV beschrieben.

##### Absicherung/sozialer Ausgleich

Die GRV umfasst kinderbezogene Leistungen, denn Erziehungszeiten werden als beitragsrelevante Zeiten anerkannt. Da die Kindererziehungszeiten zwar nicht zwingend, aber faktisch immer den Müttern zugerechnet werden, führt dies zu einer Verbesserung der eigenständigen sozialen Sicherung der Frau. Dem Staat obliegt eine besondere Verpflichtung, Familien mit Kindern materiell zu unterstützen. Diese Verpflichtung gilt auch für den Bereich der Altersversorgung, da »ein Ehegatte – bislang in den meisten Fällen die Frau – während der Kindererziehung gar nicht oder nur eingeschränkt in der Lage ist, eigene Rentenansprüche aufzubauen« (Deutscher Bundestag 1985). Defizite bei der Altersversorgung infolge der durch die Kindererziehung verursachten Versicherungslücken werden somit zum Teil ausgeglichen.

Die Bewertung der Kindererziehungszeiten entspricht einem Durchschnittsentgelt, so dass der anzurechnende Wert der Kindererziehungszeiten 0,0833 Entgeltpunkten pro Monat bzw. einem Entgeltpunkt pro Jahr entspricht. Eine additive Anrechnung von Entgeltpunkten für Kindererziehungszeiten auf anderweitig erworbene Entgeltpunkte in demselben Zeitraum ist vorgesehen. Maximal wird jedoch nur der Wert an Entgeltpunkten berücksichtigt, der mit einem bis zur jeweiligen Beitragsbemessungsgrenze

versicherten Einkommen erreicht werden kann.

Mit dem Altersvermögensgesetz des Jahres 2000 wurde die Anrechenbarkeit von Erziehungsleistungen in der GRV ausgebaut. Die Pflichtbeiträge werden für die Zeit von der Geburt des ersten Kindes bis zur Vollendung des zehnten Lebensjahres des jüngsten Kindes um maximal 50 Prozent bis maximal zu den Beiträgen aufgestockt, welche mit einem Durchschnittseinkommen erreicht werden.

Die Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten wird vom Gesetzgeber als gesamtgesellschaftliche Aufgabe angesehen. Dies wird zum einen in der Gesetzesbegründung deutlich, in der es heißt, dass »dem Staat eine besondere Verpflichtung obliegt, Familien mit Kindern materiell zu unterstützen« (Deutscher Bundestag 1985), und zeigt sich zum anderen darin, dass die rentenrechtliche Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten über Steuern – und damit von allen Bürgern entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit – finanziert wird. Begründet wird diese Finanzierung über Steuermittel mit der bestandssichernden Bedeutung von Kindern, die als gesamtwirtschaftliche Aufgabe anzusehen ist.

Die Höhe der Beitragszahlungen des Bundes richtet sich nach der Anzahl der Kinder unter drei Jahren, dem Durchschnittsentgelt der Versicherten und dem aktuellen Beitragssatz. Für das Jahr 2005 wurden die Beitragszahlungen für Kindererziehungszeiten auf 11,7 Mrd. Euro festgelegt.

Es wurden immer wieder Reformvorschläge unterbreitet, mit denen die Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten in der GRV ausgebaut werden soll. Es wurde z. B. eine kinderabhängige Staffelung des Beitragssatzes vorgeschlagen. Dieser Vorschlag ist aus verschiedenen Gründen jedoch abzulehnen:

- :: Erstens würden durch eine Beitragssatzstaffelung die Erziehungsleistungen in Abhängigkeit vom Einkommen unterschiedlich gewürdigt - mit der Folge erheblicher sozialer Ungleichgewichte. Erziehende würden umso mehr entlastet, je höher ihr beitragspflichtiges Einkommen wäre.
- :: Zweitens würde es zu verteilungspolitisch fragwürdigen Auswirkungen kommen, da nicht rentenversicherte Erziehende (z. B. Selbständige, Beamte, Hausfrauen und Sozialhilfeempfänger) nicht entlastet würden und ihre nicht weniger wertvolle Erziehungsleistung somit nicht honoriert würde.
- :: Drittens würden - durch eine Beschränkung der Finanzierung der kinderzahlabhängigen Beitragsstaffelung auf die Versicherten der GRV - Kinderlose, die aufgrund ihrer Berufstätigkeit nicht Mitglieder der GRV sind (Beamte, Selbständige etc.), begünstigt werden, da sie sich nicht an der Finanzierung des Kinderbonus beteiligen müssten.
- :: Viertens würde von Versicherten mit hohem Einkommen nur der Einkommensanteil bis zur Beitragsbemessungsgrenze zur Finanzierung herangezogen werden. Demgegenüber würde bei Versicherten, deren Einkommen unterhalb der Beitragsbemessungsgrenze liegt, das vollständige Einkommen zur Gegenfinanzierung herangezogen werden. Es käme somit zu einer relativen Bevorzugung von Versicherten mit einem Einkommen über der Beitragsbemessungsgrenze.
- :: Fünftens würde durch eine Beitragsstaffelung nach Kinderzahl das Grundprinzip der Teilhabeäquivalenz in der GRV konterkariert. Mit unterschiedlichen Beitragszahlungen würden gleiche Rentenansprüche erworben bzw. für gleich hohe Ansprüche unterschiedliche Beiträge erhoben werden.

Da familienpolitische Maßnahmen nicht nur den Systemen der Sozialversicherung, son-

dern allen gesellschaftlichen Bereichen zugute kommen, stellen sie eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe dar und werden daher in der GRV folgerichtig auch gesamtgesellschaftlich über Steuern finanziert. Eine Differenzierung zwischen Versicherten mit Kindern und Versicherten ohne Kinder auf der Beitragsseite und/oder Leistungsseite in der GRV ist abzulehnen. Sie lässt sich weder juristisch noch ökonomisch rechtfertigen.

#### Erwerbsquote

Eine steigende Erwerbsquote von Frauen hat unterschiedliche Auswirkungen auf die GRV: Zunächst wirkt sie entlastend für die GRV, da sich die Beitragszahler-Rentner-Relation verbessert. In einem umlagefinanzierten System, in dem die derzeitigen Beitragszahler für die Rente der aktuellen Rentner aufkommen, ist diese Relation von großer Wichtigkeit. Zweitens verbessert sich die Versorgungssituation der Familien sowie der nun erwerbstätigen Frauen, da diese höhere Beitragspunkte erwerben und somit im Rentenalter ein höheres Einkommen beziehen. Dieses höhere Haushaltseinkommen hat zur Folge, dass auch das Risiko der Altersarmut sinkt. Drittens kommt es aufgrund der durchschnittlich geringeren Einkommen von Frauen zu einer Dämpfung der jährlichen Rentenanpassung. Dies ist auf die Ausgestaltung der Rentenanpassungsformel zurückzuführen, die auf die Entwicklung der Brutto-lohn- und Gehalts-summe je durchschnittlich beschäftigtem Arbeitnehmer abstellt. Sinkt das durchschnittliche Arbeitsentgelt, fällt die Rentenanpassung im darauffolgenden Jahr geringer aus.

#### Fertilität

Nicht wenige Frauen kehren nicht unmittelbar nach der Geburt in ihre sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigung zurück. Vielmehr widmen sie sich eine Zeitalang ausschließlich der Kindererziehung oder nehmen eine Teilzeitbeschäftigung auf.

Eine nachhaltige Familienpolitik hat somit kurzfristig Auswirkungen auf die Einnahmen der GRV. Längerfristig werden die Kinder jedoch zu Beitragszahlern und entlasten damit das Rentenversicherungssystem durch eine verbesserte Beitragszahler-Rentner-Relation.

Wie auch für die GKV lässt sich für die GRV feststellen, dass die Ziele der nachhaltigen Familienpolitik langfristig mit den Interessen der GRV konform sind. Kurzfristig kann es allerdings durch ein Ansteigen der Frauenerwerbsquote zu einem Sinken der Rentenanpassung kommen sowie durch eine steigende Fertilitätsrate zu Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen. Auch für diesen Sozialversicherungszweig ist zu betonen, dass der soziale Ausgleich – in Form einer Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten – ökonomisch sinnvoll über das Steuersystem finanziert wird.

### **Eine Familienpolitik zur Erhöhung von Frauenerwerbsquote und Fertilitätsrate**

Ziel dieses Beitrags war es, die Wirkungsmechanismen zwischen Familienpolitik, demographischer Entwicklung und den sozialen Sicherungssystemen am Beispiel der GKV und der GRV zu analysieren. Es konnte gezeigt werden, inwieweit die betrachteten Sozialversicherungszweige zur Absicherung von Familien in Form von beitragsfreier Mitversicherung und Berücksichtigung von Erziehungszeiten beitragen. Weiterhin konnte gezeigt werden, dass auch die Verfolgung weiterer Ziele nachhaltiger Familienpolitik – wie die Erhöhung der Frauenerwerbsquote sowie der Fertilitätsrate – langfristig zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit der betrachteten Sozialversicherungszweige beiträgt. Folglich hat die Förderung der Ziele der nachhaltigen Familienpolitik auch positive Auswirkungen auf die nachhaltige Finanzierung der Sozialversicherungszweige. Nachhaltig ist ein Sozialversicherungssystem in diesem Zusammenhang dann finanziert, wenn auf

der Basis des vorgegebenen bzw. geplanten Beitragsregimes in der Zukunft keine ungeplanten Leistungsrücknahmen erforderlich sind bzw. wenn die geplanten Leistungsversprechen keine ungeplanten Beitragssatzerhöhungen erforderlich machen.

Alle Politikmaßnahmen, die zum Ziel haben, die Konsequenzen der Bevölkerungsentwicklung abzufedern, setzen letztlich voraus, dass neugeborene Menschen aufgezogen und erzogen, ausgebildet und beschäftigt werden. Daher führt kein Weg an einer nachhaltigen Familienpolitik vorbei, die durch eine Erhöhung der Geburtenrate zu einer langfristig stabilen Bevölkerung führen kann und durch eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen das Erwerbspersonenpotential auch kurzfristig erhöht bzw. stabilisiert. Denn ein einzelnes Individuum ist – dank des Sozialstaates – nicht auf seine Reproduktion angewiesen, eine Gesellschaft hingegen schon. Und aller Erkenntnis nach sind alternde Gesellschaften mit einem Mangel an Kindern nur wenig dynamisch.

Zum Abschluss bietet sich deshalb ein Zitat des dänischen Soziologen Gösta Esping-Andersen an: »Als Deutschland jung war, wurden die sozialen Sicherungssysteme ausgebaut, gerade für das Alter. Jetzt, wo Deutschland altert, brauchen Kinder, Jugendliche und Familien Unterstützung.«

### **Literatur**

- Boersch-Supan, A.* 2006: Chancen und Herausforderungen der Demografie für den Wirtschaftsstandort Deutschland, Beitrag für den Bundesverband Deutscher Banken, 12. März 2006, Berlin
- Boersch-Supan, A.* 2004: Gesamtwirtschaftliche Folgen des demographischen Wandels, mead-Diskussion Papers 51, Mannheim
- Destatis* 2006: 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung
- Deutscher Bundestag* 1985: Bundestags-Drucksache 10/2667, S. 28, Bonn
- Eurostat* 2009: Europäische Statistik. URL: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>

*Kommission »Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme«* 2003: Gutachten der Kommission, Berlin

*Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)* 1998: The macroeconomic implications of ageing in a global context, Economics department working papers 193, Paris

*Rürup, B.* 2007: Was kostet Gesundheit 2030?, in: *G + G Gesundheit und Gesellschaft*, 10. Jg., Heft 3, S. 22–28 (Vortrag anlässlich einer Veranstaltung zum 10-jährigen Bestehen der AOK Sachsen, 7. Februar 2007)

*Rürup, B./Gruescu, S.* 2003: Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungsentwicklung. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin

*Rürup, B./Gruescu, S.* 2004: Familienpolitik ist Wachstumspolitik, in: *Kinder? Kinder!, Politik für Familien und Kinder (Perspektive 21, Brandenburgische Hefte für Wissenschaft und Politik*, Heft 23, S. 27–35)

*Schmähl, W./Rothgang, H./Viebrok, H.* 2006: Berücksichtigung von Familienleistungen in der Alterssicherung – Analyse und Folgerungen aus ökonomischer Sicht, *Deutsche Rentenversicherung – Schriften*, Band 65, Bad Homburg

*Vereinte Nationen. Replacement Migration 2000: Is it a solution to declining and ageing populations?* United Nations Population Division, Department of Economic and Social Affairs, New York

*Zimmermann, K.* 1984: Grenzen einer Bevölkerungspolitik durch Familienpolitik, in: *Wirtschaftsdienst* 1984/IV, S. 180–185

# Barbara Riedmüller: Ein neues Geschlechterverhältnis?

Familienpolitik muss sich veränderten Realitäten anpassen

*Lange Zeit orientierte sich die deutsche Familienpolitik am herkömmlichen Ernährermodell. Barbara Riedmüller zeichnet nach, wie hier in den 1990er Jahren auf der Bundesebene allmählich ein Politikwandel einsetzte. Das veränderte Erwerbsverhalten von Frauen wird seit-her zunehmend stärker berücksichtigt; allerdings wirken im staatlichen Handeln – politisch gewollt oder ungewollt – weiterhin allzu oft traditionelle Muster nach. Auch die vielfach diskutierte und erwünschten neuen Geschlechterarrangements stoßen auf zählebige Realitäten; das Geschlechterverhältnis wandelt sich auf den verschiedenen Ebenen nur langsam.*

Die Familie wurde in Deutschland lange Zeit als Ort des Privaten betrachtet. Der Staat beschränkte sein Interesse an der Familie, indem er deren Innenleben als außerhalb der staatlichen Sphäre befindlich definierte. Familienpolitik war entsprechend dieser Privatheit institutionell unterentwickelt und in der Regel auf das »Nicht-Funktionieren« beschränkt. Entsprechend dieser Logik des Verhältnisses von Staat und Familie strukturierte sich das Geschlechterverhältnis. Während staatliches Handeln auf das Umfeld der Familie zu deren Vorteil zielt, bleibt die Beziehung der Familienmitglieder untereinander lange Zeit frei von staatlichen Eingriffen.

## **Geschlechterverhältnis und soziale Sicherung**

Historisch betrachtet hat diese Konstellation von privater Sphäre der Familie und Staatlichkeit die Trennung der Sphären zwischen den Geschlechtern institutionalisiert. Denn die mit der Entstehung moderner Staatlichkeit vorgefundene gesellschaftliche Wertorientierung geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung, die die Frau dem Haus, den Mann der öffentlichen Sphäre zuweist, wird als normative Grundlage staatlichen Handelns institutionalisiert. Diese Trennung der gesellschaftlichen Sphären in privat und öffentlich ist in den ideengeschichtlichen Arbeiten der Frauenforschung weitgehend herausgearbeitet worden (Ostner 1978). Das Leitbild der Familienpolitik folgt dieser normativen Ausgangslage, indem dem Mann die Ernährerrolle, der Frau das Haus und die Kindererziehung obliegen. Entsprechend dieser normativen Vorgabe wird der staatliche Schutz der Familie an den Werten

geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung ausgerichtet (Art. 6 GG: (1) Ehe und Familie stehen unter besonderem Schutz der staatlichen Ordnung. (2) Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht. Über ihre Betätigung wacht die staatliche Gemeinschaft). Die Förderung der Familie durch Steuern, das Splitting-Verfahren, die abgeleiteten Ansprüche der Frau im System sozialer Sicherung und die Zurückhaltung des Staates und der Parteien bezüglich der Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt lassen sich wie ein roter Faden durch die Familienpolitik in Deutschland bis in die neuere Zeit nachzeichnen. In Abgrenzung zur Rolle der »Frau im Sozialismus« wird in Westdeutschland nach 1945 das Hausfrauenmodell propagiert, während die DDR die Berufstätigkeit der Frauen zum familienpolitischen und sozialpolitischen Normalfall macht. Unterschiede zwischen West und Ost kann man heute noch in verschiedenen Wertorientierungen bezüglich der Berufstätigkeit der Frau beobachten. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die westdeutsche Familienpolitik nach 1945 bis in die 1970er Jahre an der Normalität des männlichen Ernährers orientiert bleibt (Gerlach 2004).

Der Auf- und Ausbau des Sozialstaates in Deutschland folgt diesem Leitbild des männlichen Ernährers, indem die Erwerbsarbeit des Mannes privilegiert wird. Die für Deutschland typische strikte Bindung sozialer Leistungen an den Status der Erwerbsarbeit benachteiligt Frauen im System sozialer Sicherung, indem sie auf die vom Mann abgeleiteten Ansprüche verwiesen werden

und die in der Familie geleistete Arbeit nicht anerkannt wird. Kindererziehung und Pflege von Familienangehörigen wird erst spät mit den Rentenreformen der 1980er und 1990er Jahre als Ausgleich für »verlorene« Erwerbsarbeit berücksichtigt. Der Sozialstaat negiert die Ungleichheit der Arbeit von Mann und Frau und lebt gewissermaßen von der normativen Substanz der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung. Dass Frauen am Arbeitsmarkt nicht oder nur geringfügig teilhaben, spiegelt sich unmittelbar im Umfang sozialer Leistungen wider. Quasi als Kompensation dieses Ausschlusses aus dem Arbeitsmarkt werden auch bei der Weiterentwicklung des Bundessozialhilfegesetzes Ausnahmen vom Zwang zur Erwerbsarbeit fürsorglich begründet, wenn Kindererziehung stattfindet. Das Sozialhilferecht lässt der Frau bis zur Einschulung der Kinder die Freiheit, nicht am Arbeitsmarkt teilzuhaben. In der Arbeitsmarktförderung wird die Versorgung der Kinder befristet zum Ausnahmefall und versperrt den Zugang zu Leistungen wie etwa Umschulung. Auch die Hartz-IV-Gesetzgebung wiederholt derartige Ausnahmebestände. Die strukturelle Differenz von sozialstaatlichen Regelungen bei der Sicherung von Erwerbs- und Familienarbeit ist immer dann zum Nachteil der Frauen, wenn allein Erwerbsarbeit den Zugang zu sozialen Leistungen aufbaut. Dass hier eine normative Entscheidung im Hinblick auf die Bewertung der Arbeit von Mann und Frau stattgefunden hat, die in Zukunft in Frage gestellt werden könnte, liegt auf der Hand.

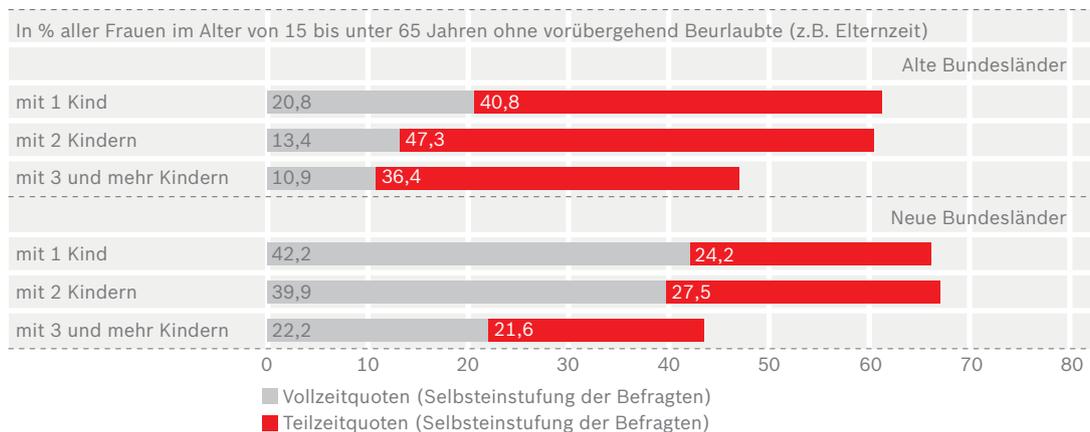
Die Folgen für die soziale Sicherung der Frau sind offensichtlich. Frauen sind in hohem Maße von Armut betroffen. Sie stellen als Alleinerziehende in den vergangenen Jahren eine immer größere Gruppe von Sozialhilfeempfängerinnen bzw. Hartz-IV-Empfängerinnen dar. Vor allem Kinder sind daher besonders von Armut betroffen. Auch die Teilzeitbeschäftigung von Frauen hängt mit einer hohen Rate von Kinderarmut

zusammen (vgl. OECD 2007). Weil Frauen in besonderem Maße im Segment ungesicherter bzw. geringfügiger Beschäftigung tätig sind, zeigt sich der Trend zu einer Verfestigung von Armut deutlich (vgl. DIW 2007). Vor allem die Benachteiligung von Frauen in den Systemen der Alterssicherung ist seit vielen Jahren Thema (vgl. Geißler 1976). Aktuell wirken sich die durch Familienarbeit unterbrochene Erwerbsarbeit von Frauen und ihr prekärer Erwerbsstatus in der gesetzlichen Rentenversicherung als Ungleichheit zwischen Mann und Frau aus. Frauen haben nach wie vor eine höhere Armutsrate, ihr Armutsrisiko im Alter beträgt aktuell 14 Prozent gegenüber 11 Prozent von Männern (Eurostat 2008). Die Höhe der Alterseinkommen differiert laut der ASID-Studie 2003 zwischen Männern und Frauen erheblich (TNS Infratest 2005).

### **Auf dem Weg zu neuen Geschlechterarrangements? Wandel und Kontinuitäten in der Familienpolitik**

Welchen Einfluss die staatliche Förderung der Familie in der normativen Tradition des männlichen Ernährermodells auf das Erwerbsverhalten von Frauen hat bzw. gehabt hat, ist empirisch nicht untersucht worden - wenn sie auch in der parteipolitischen Debatte und in wissenschaftlichen Diskussionen der steuerlichen Regulierung des Ehegattensplittings als ein starker Anreiz auf Nichterwerbsarbeit und den Status der Arbeit betrachtet wird. Unterstellt man bei den Beteiligten ökonomisch rationales Verhalten, ist diese Behauptung plausibel. Empirisch gesichert ist, dass sich sowohl das Familienverhalten wie die Erwerbsneigung verändert haben. Der Trend zum Arbeitsmarkt kann gewiss nicht als Folge einer neuen Familienpolitik interpretiert werden. Vielmehr ist er der Tatsache geschuldet, dass Frauen heute einen mit Männern vergleichbaren Bildungsgrad aufweisen und dass die Frauen immer mehr zum Familieneinkommen beitragen müssen. Dem entspricht auch die höhere Teilhabe

Abbildung 12: Erwerbstätigenquote von Frauen mit Kindern nach Zahl der Kinder und Voll-/Teilzeittätigkeit (2005)



am Arbeitsmarkt. Die Erwerbsneigung von Frauen nimmt insgesamt kontinuierlich zu, zeigt aber im Zusammenhang mit Kindern eine Differenzierung zwischen den Frauen. Die bekannte Tatsache, dass hochqualifizierte Frauen in Deutschland eine niedrige Geburtenrate aufweisen, steht neben dem Befund, dass die Teilhabe am Arbeitsmarkt mit der Zahl der Kinder korreliert und der Erfolg am Arbeitsmarkt höchst unterschiedlich ausfällt. Zumindest ist dies in Deutschland der Fall.

Ungeachtet dieses für das Familienverhalten von Frauen nicht unwichtigen Kriteriums der Differenz innerhalb der Gruppe von Frauen kann aber festgehalten werden, dass der Wunsch von Frauen, am Arbeitsmarkt teilzuhaben, ungebrochen anhält und sich mit dem Wunsch nach Familie verbindet (vgl. Shell-Studie 2006). Gleichzeitig mit dem Erwerbsverhalten von Frauen werden Familie und Ehe instabiler und neue Formen von Partnerschaft normaler.

Dieser Tendenz der Instabilität von Familie entspricht der Befund, dass Frauen wegen Familie und Kindern nach wie vor ihre Erwerbsarbeit unterbrechen. 2003 unterbrechen 26,5 Prozent ihre Erwerbsarbeit

wegen der Kinder (Eurostat 2003). Interessant ist, dass aber nur 5,7 Prozent der Paare sich dieses Modell wünschen, während 52,3 Prozent tatsächlich dieses Modell leben (OECD 2001).

Mit Blick auf dieses veränderte Erwerbsverhalten von Frauen und im Vergleich zu anderen Ländern hat sich die deutsche Familienpolitik in jüngster Zeit auf die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit konzentriert. Vor allem von den skandinavischen Ländern kann man lernen, dass Familie und Erwerbsarbeit kein Gegensatz sein muss. Die Frage ist nun, ob sich auch die deutsche Familienpolitik vom Modell des männlichen Ernährers abwendet, d. h. ob sich ein Wertewandel vollzieht, der dem veränderten Erwerbs- und Familienverhalten von Frauen entspricht.

Bis in die 1990er Jahre förderte die deutsche Familienpolitik das Ernährermodell mit Ausnahme weniger Programme zum Wiedereinstieg in das Berufsleben im Rahmen des Arbeitsförderungsgesetzes. Es gab zwar eine Öffnung seitens der Politik in Richtung Vereinbarkeit von Beruf und Familie, aber die soziale Wirklichkeit entsprach diesem Modell nicht. Ein Wandel des Leit-

Abbildung 13: Tatsächliche Erwerbsarrangements bei Paaren mit Kindern unter sechs Jahren (1998)



Quelle: OECD 2001

Abbildung 14: Gewünschte Erwerbsarrangements bei Paaren mit Kindern unter sechs Jahren (1998)



Quelle: OECD 2001

bilides der deutschen Familienpolitik kam spät und ist im Kontext der demographischen Entwicklung zu verstehen. Erst in den vergangenen Jahren, beginnend mit der rot-grünen Regierung, verlor die Familienpolitik allmählich ihre Randposition. Ein neues Thema tauchte auf: die Unterversorgung von Kindergartenplätzen und Kindertagesstätten, die den Frauen eine Erwerbstätigkeit ermöglichen sollen. Dieses Ziel wurde aus einem anderen Politikfeld, nämlich der Beschäftigungspolitik, importiert. In der wissenschaftlichen Diskussion wird dieser Perspektivenwechsel auf die Beschäftigung in der neuen Leitfigur des »Adult Worker« gesehen. Jeder Bürger, auch die Frau, sichert seine Existenz am Arbeitsmarkt selbständig. In dieser Zielsetzung wirkt der Staat fördernd z. B. durch die Schaffung kindbezogener Dienstleistungen. Diese beschäftigungspolitische Zielsetzung ist ein zentraler europäischer Programmpunkt, der die Frauen verstärkt in den Arbeitsmarkt integrieren soll bis zu einer Quote

von 60 Prozent im Jahr 2010. Dieses Programm wird verstärkt durch gleichstellungspolitische Ziele, wie sie im europäischen Programm »Gender Mainstream« vorgestellt sind. Es besteht kein Zweifel, dass dieses Leitbild eines Zweiverdienerpaares für einen Teil der Paare gewünscht wird (s. Abb. 14).

Dieses oben bereits erwähnte Auseinanderfallen von Wunsch und Wirklichkeit hat eine gewisse Entsprechung in der Politik. Bereits bei der rot-grünen Regierung waren die gleichstellungspolitischen, familienpolitischen und arbeitsmarktpolitischen Ziele nicht integriert worden. Mit dem Regierungswechsel zur Großen Koalition wird das Thema »Vereinbarkeit von Beruf und Familie« stärker in den Mittelpunkt gerückt. Im Vordergrund steht die Frage, ob Deutschland wegen der Doppelbelastung der Frauen durch Beruf und Familie auf Kinder verzichtet. Ein Blick auf die skandinavischen Länder zum Beispiel zeigt, dass dort Frauen mehr Kinder haben als nichterwerbstätige Frauen in Deutschland. Zumindest wird auf der Ebene praktischer Politik der Tendenz nach ein Wandel in den Wertorientierungen sichtbar, indem Frauen die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ermöglicht werden soll. Kindergarten und Krippenplätze sollen ausgebaut werden. Erziehungsarbeit bedeutet nicht gleichzeitig Verzicht auf Erwerbsarbeit – das könnte ein neues Leitbild begründen. Die Reform des Elterngeldes bekräftigt diese Position, indem das Elterngeld die Funktion eines Einkommensersatzes erhält. Allerdings bleibt das Modell der berufstätigen Frau und Mutter Gegenstand der parteipolitischen Auseinandersetzungen. Einer konsequenten Politik der Vereinbarkeit durch den Ausbau von Krippenplätzen steht das Konzept des Betreuungsgeldes entgegen, das Müttern die häusliche Erziehung bezahlt. Polemisch wird dieses Konzept als »Herdprämie« bezeichnet, denn tatsächlich wird die intendierte Pluralität von Lebensmodellen durch faktische ökonomi-

sche Rahmenbedingungen nicht erreicht. Trotz dieses Bekenntnisses zur Erwerbsarbeit der Frau erfolgt der Wertewandel nicht vom Grundsatz her.

Ein Blick auf die Programme der Regierungsparteien der Großen Koalition zeigt Einschränkungen, Überschneidungen und Auslassungen. Die öffentliche politische Debatte um das Elterngeld mit dem Ziel der Beteiligung des Mannes an der Erziehungsarbeit ist selbst Gegenstand von kritischen Leitbild-Diskussionen. Leitbilder treten nun gleichzeitig oder konkurrierend auf. Das Ziel der Normalität der Erwerbsarbeit von Mann und Frau mit entsprechender innerfamiliärer Arbeitsteilung wird gleichzeitig formuliert mit dem Ziel einer Zuständigkeit der Frau für die Familie und der schädlichen Wirkung der Erwerbsarbeit auf die Kindererziehung. Die politische Differenz zwischen SPD und CDU/CSU ist offensichtlich, kann aber auf der Ebene politischer Praxis – und das ist neu in dieser Diskussion – im Kontext bevölkerungspolitischer Ziele überwunden werden. Das heißt, dieses Ziel ist parteiübergreifend darstellbar. Auf der Ebene der Wertepreferenzen lässt sich eine Verschiebung auf bevölkerungspolitische Ziele feststellen, demgegenüber treten gleichstellungspolitische Ziele in den Hintergrund.

Zusammenfassend lassen sich nach wie vor konkurrierende Leitbilder der Parteien festhalten: Es gibt eine Varianz von konservativer Tradition, bevölkerungspolitischen Zielen, Gleichstellungsmotiven und dem Modell einer individuellen Existenzsicherung. Ist diese Entwicklung als ein neues Geschlechterregime zu verstehen? Es wäre falsch, von einem Wechsel des Leitbildes in der Politik zu sprechen (vgl. Gerlach 2004). Wenn aber kein einheitliches, normatives Leitbild existiert, wie sind dann die familienpolitischen Reformen zu interpretieren? Silke Bothfeld spricht in ihrer Analyse der familienpolitischen Reformen, in denen die

einzelnen Politikfelder mangelhaft koordiniert sind, von einer »Fragmentierung« der Politik (Bothfeld 2008). Die Spannung zwischen institutioneller Regulierung und der sozialen Wirklichkeit wird nicht aufgelöst. Daraus könnte sich einerseits die Schwächung eines partnerschaftlichen Leitbildes ergeben, da in den jeweiligen Politikfeldern, z. B. im Steuerrecht, unterschiedliche Ziele verfolgt werden. Andererseits wird die soziale Praxis zur Arena konkurrierender Lebensentwürfe, die die soziale Ungleichheit von Familien verschärfen. Gut ausgebildete Frauen leben ihr Modell von Vereinbarkeit, das sie sich durch ihre Unabhängigkeit finanziell leisten können. Frauen mit geringem Einkommen sind hingegen vom Ehemann und staatlichen Transfers abhängig.

### Geschlechterarrangements zwischen Wünschen und sozialer Wirklichkeit

Wie Männer und Frauen Beruf und Familie vereinbaren und wie sich Wertorientierungen wandeln, lässt sich konkret an den Indikatoren der Teilnahme am Arbeitsmarkt in der Dimension von Zeit belegen. Ein Wandel des Geschlechterarrangements bedeutet in der Dimension der Teilhabe am

Abbildung 15: Erwerbsarrangements von Paaren mit Kindern

Grundmuster	Erwerbsarrangements von Paaren mit Kindern	
strukturell egalitär	Mann Vollzeit – Frau Vollzeit	<i>Adult Worker-Modell</i>
	Mann Teilzeit – Frau Teilzeit	
strukturell spezialisiert	Mann Vollzeit – Frau nicht erwerbstätig	traditionelles Ernährermodell
	Mann Vollzeit – Frau Teilzeit	modernisiertes Ernährermodell
	Frau Vollzeit – Mann Teilzeit	»geschlechts- untypische« Erwerbs- konstellation
	Frau Vollzeit – Mann nicht erwerbstätig	

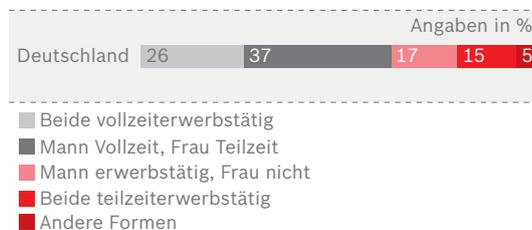
Quelle: Rüling/Kassner 2007

Arbeitsmarkt eine neue Form innerfamiliärer Arbeitsteilung. Ein weiteres Merkmal für einen Wandel des Geschlechterarrangements ist auch ein möglicher Einstellungswandel von Männern und Frauen im Hinblick auf diese Arbeitsteilung. Auf die unterschiedliche Teilhabe von Männern und Frauen am Arbeitsmarkt wurde bereits verwiesen. Betrachtet man die Erwerbsarrangements von Paaren mit Kindern, so lassen sich vier normative Modelle herausstellen.

Die empirischen Daten bestätigen diese Modelle der Vereinbarkeit, zeigen aber für Deutschland ein starkes Auseinanderfallen von Wunsch und Wirklichkeit.

Wie verhält sich zu dieser geschlechtsspezi-

Abbildung 16: Gewünschtes Erwerbsarrangement bei Paaren (2000)

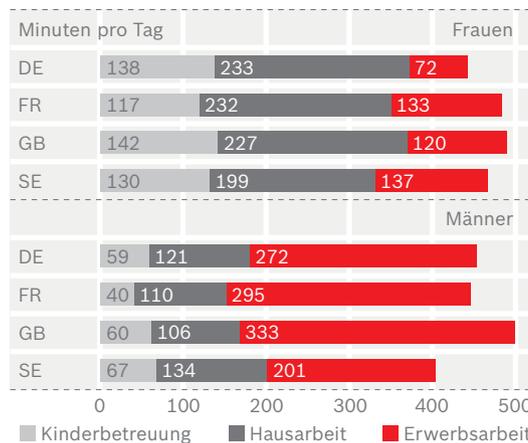


Quelle: European Foundation 2002

fisch segregierten Teilhabe am Arbeitsmarkt die innerfamiliäre Arbeitsteilung? Auskunft darüber geben Zeitverwendungsstudien. Die europaweit durchgeführten Erhebungen in den Jahren 1998 und 2002 bestätigen die besondere Problematik der Belastung der Frauen bei der Vereinbarkeit von Beruf und Familie. In Deutschland belegt Hausarbeit und Kinderbetreuung die Zeit von Frauen überdurchschnittlich.

Ein Vergleich mit anderen europäischen Ländern ist hier interessant, weil deutlich wird, dass die jeweiligen Familien und sozialpolitischen Rahmenbedingungen eng mit der Zeitverwendung bei Männern und

Abbildung 17: Zeitverwendung von Paaren mit Kindern bis 6 Jahren nach Geschlecht



Quelle: European Commission 2004

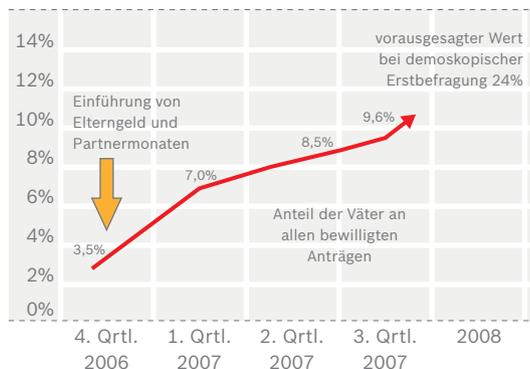
Frauen korrespondieren. Aber diese institutionelle Vorgabe des Arbeitsmarktes wird auch durch Einstellungen der Männer gestützt. Denn das tatsächliche Erwerbsverhalten von Männern ist nicht familienfreundlicher geworden (Bauer/Groß/Lehmann/Munz 2004). So leisteten 2005 immerhin 62 Prozent der Männer Überstunden, Männer mit Kindern sogar 67 Prozent. Es gibt wenig Daten über einen Einstellungswandel bei Männern. Das Bild der »neuen Väter« (vgl. Zulehner/Volz 1998), der »egalitären Väter« (Ifs 2007) oder »Erzieher statt Ernährer« (Fthenakis/Minsel 2002) steht eher für eine normative Option als für die soziale Wirklichkeit. Allerdings ist die Datenlage dünn, so dass Vorsicht zu walten hat bei der Prognose von Trends. Nimmt man die Nutzung der Vätermonate als Indikator für einen Wertewandel, so lässt sich eine schwache Bewegung beobachten.

Abbildung 18: Männer, die Elternzeit genommen haben oder darüber nachdenken (2003)



Quelle: European Opinion Research Group EERG 2004

Abbildung 19: Nutzung des Elterngeldes der Väter

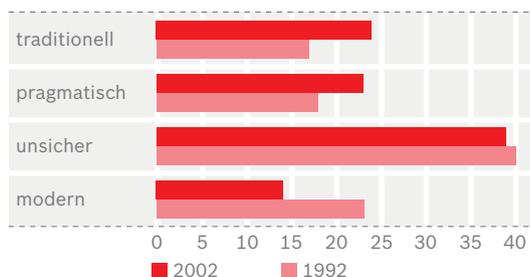


Quelle: Statistisches Bundesamt 2007

Die tatsächliche Inanspruchnahme der Vätermonate ist in Deutschland seit ihrer Einführung 2006 gering gestiegen.

Allerdings werden heute von den Männern die Hindernisse, Familie und Beruf zu vereinbaren, deutlicher artikuliert. 89 Prozent aller Väter deuten den drohenden Einkommensverlust als Grund, keine Elternzeit zu nehmen, und 79 Prozent fürchten berufliche Nachteile (Institut für Demoskopie Allensbach 2005). Diese Aussagen markieren wieder die gesellschaftlich-ökonomischen Rahmenbedingungen von Erwerbsarbeit. Dass sich aber 50 Prozent der Väter und 55 Prozent der übrigen Männer bei der Wahl ihres Familienmodells auf ihre erlebte Familientradition berufen, verweist auf die Zählebig-

Abbildung 20: Typologie männlicher Rollenvorstellungen



Quelle: Zulehner 2003  
Daten für Österreich

keit kultureller Traditionen: einmal so, immer so. Von einem Wandel des Vaterbildes, wie es im Monitor des Familienministeriums (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2005) dargestellt wird, lässt sich bestenfalls eine Unbestimmtheit des eigenen Verhaltens von Männern erkennen.

Auch wenn Männer ein Vereinbarkeitsproblem für sich artikulieren, bezeichnet das nicht eine tatsächlich neue gesellschaftliche Entwicklung (Pilotstudie IAIZ 2004). Sie deutet aber darauf hin, dass das Bewusstsein für die Vereinbarkeitsprobleme bei Männern zunimmt. Ein Fazit könnte sein, dass ein starker Trend zur Erwerbsintegration von Frauen keine Entsprechung in einem neuen Geschlechterverhältnis hat, dass aber in gesetzlichen Vorgaben und Förderprogrammen ein Signal für neue Arrangements enthalten ist, deren Realisierung aber nicht nur eine individuelle Entscheidung ist. Die Rahmenbedingungen für neue Zeitarrangements müssten ebenfalls verändert werden. Dies ist allein durch familienpolitische Maßnahmen und Programme nicht leistbar, es bedarf einer koordinierten Politik, die neue Zeitregime möglich macht.

**Die Orte des sozialen Wandels**

Die oben dargestellte Konstellation von institutionalisierter Tradition der Familienpolitik in Deutschland und den gesellschaftlichen Bedarfen und Bedürfnissen bedeutet ein Mehr an Sozialstaatlichkeit für Familien und Kinder. Frauen sollen und wollen in den Arbeitsmarkt integriert werden, die Arbeitsleistung der Frauen in der Familie wird daher folgerichtig durch professionelle Dienstleistung ersetzt werden. Auf europäischer Ebene wird von einer solchen Professionalisierung familienbezogener Dienstleistungen ein Beschäftigungszuwachs erwartet. Ein Beispiel dafür dürfte der Pflegesektor sein. In den europäischen Ländern stößt diese Entwicklung der Professionalisierung und Ökonomisierung von

sozialen Dienstleistungen aber auf unterschiedliche Ausgangslagen der Verknüpfungen von Staat, Familie und nichtstaatlicher Produktion von Wohlfahrt (vgl. Kaufmann 1979). Gibt es zur Professionalisierung und Ökonomisierung sozialer Dienste eine Alternative?

In Deutschland hatten die nicht staatlichen Wohlfahrtsverbände eine historisch starke Rolle im Dienstleistungssektor. Andere Länder haben mehr auf den Markt oder, wie die nordischen Länder, auf den Staat gesetzt. Entsprechend dieser Grundorientierung der Wohlfahrtssysteme sind nichtprofessionelle Dienstleistungen und Ehrenamt schwach oder stark entwickelt. In Deutschland nimmt das freiwillige soziale Engagement eine wichtige Rolle ein, ist aber kein Ersatz für professionelle Dienstleistungen (vgl. Deutscher Bundestag 2002). Sozialstaatliche Traditionen auf kommunaler Ebene sind in den letzten Jahrzehnten schwächer geworden. Ein Grund hierfür ist auch die Knappheit der kommunalen Haushalte. Daher sind die in den letzten Jahren entstandenen lokalen Bündnisse für Familie ein interessanter Versuch, die kommunale Ebene als Ort, an dem soziale Bedürfnisse konkret artikuliert und beantwortet werden, wieder stärker zu organisieren. Diese Bündnisse haben in der Mehrzahl das Ziel, die Familie bei der Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu unterstützen. Es existieren Modellstädte und Modellprojekte, die zum Teil von der Bundesregierung und dem Europäischen Sozialfonds in der Pilotphase unterstützt werden (vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2008).

Eine Bewertung der Steuerung lokaler Bündnisse und deren Wirkung auf die Familie ist noch nicht möglich. An dieser Stelle kann daher nur auf die Bedeutung einer Vernetzung sozialer Dienstleistungen zwischen Staat, Markt und Familie und nichtprofessionellen Systemen hingewiesen

werden. Erfahrungen liegen aus der lokalen Beschäftigungspolitik vor (vgl. Saeed 1999), die zeigen, dass lokale Netzwerke dann erfolgreich sind, wenn die beteiligten Akteure einen gemeinsamen Wertehorizont (Beliefs) teilen und wenn ein starker Akteur, wie die Kommune, die Initiativrolle gegenüber nichtstaatlichen und teilstaatlichen Akteuren übernimmt.

### Literatur

*Bauer, F./Groß, H./Lehmann, K./Munz, E.* 2004: Arbeitszeit 2003. Arbeitszeitgestaltung, Arbeitsorganisation und Tätigkeitsprofile, Köln

*Bothfeld, S.* 2008: Under (Re-) Construction – Die Fragmentierung des deutschen Geschlechterregimes durch die neue Familienpolitik, hrsg. vom Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen, Bremen

*Bothfeld, S./Gronbach, S./Riedmüller, B.* (Hrsg.) 2002: Gender Mainstreaming. Eine Innovation in der Gleichstellungspolitik. Zwischenberichte aus der politischen Praxis, Frankfurt am Main

*Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* 2005: Väter und Vaterbilder in Deutschland, in: Monitor Familiendemographie, Nr. 3, Berlin, S. 26

*Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* 2008: Modellprojekte zur wirkungsorientierten Steuerung Lokaler Bündnisse, URL: <http://www.lokale-buendnisse-fuer-familie.de/>

*Deutscher Bundestag* 2002: Bericht der Enquete-Kommission »Zukunft des Bürgerlichen Engagements«, Drucksache 14/8900, Berlin

*Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)* 2007: Armut in Deutschland verfestigt sich, in: Wochenbericht des DIW Berlin, 12/2007, Berlin

*European Commission* (Hrsg.) 2004: How Europeans spend their time. Everyday life of women and men, Luxemburg

*European Foundation for the Improvement of Living and Working Condition* (Hrsg.) 2002: Working Time preferences in sixteen European Countries, Dublin

*European Opinion Research Group EEOG* 2004: Standard Eurobarometer. Europeans' attitudes to parental leave, Luxemburg

*Eurostat* 2003: Eurostat Jahrbuch 2003. Der statistische Wegweiser durch Europa – Daten aus den Jahren 1991–2001, hrsg. vom Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg

*Eurostat* 2008: Europa in Zahlen. Eurostat Jahrbuch 2008, hrsg. vom Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg

*Fthenakis, W./Minsel, B.* 2002: Die Rolle des Vaters in der Familie, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Stuttgart

- Geißler, H.* 1976: Die Neue Soziale Frage. Analysen und Dokumente, Freiburg im Breisgau
- Gerlach, J.* 2004: Familienpolitik, Wiesbaden
- IAIZ* (Institut für anwendungsorientierte Innovations- und Zukunftsforschung e. V.) 2004: Auch Männer haben ein Vereinbarkeitsproblem. Zusammenfassung der Ergebnisse einer Pilotstudie, Berlin
- Institut für Demoskopie Allensbach* 2005: Einstellungen junger Männer zu Elternzeit. Elterngeld und Familienfreundlichkeit im Betrieb – Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage im Auftrag des BMFSFJ, Allensbach
- Institut für Sozialforschung (IFS)* 2007: Neue Väter – andere Kinder? Vaterschaft, familiäre Triade und Sozialisation, hrsg. von der Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main
- Kaufmann, F.-X.* 1979: Bürgernahe Sozialpolitik. Planung, Organisation und Vermittlung sozialer Leistungen auf örtlicher Ebene, Frankfurt am Main/New York
- Landeszentrale für politische Bildungsarbeit Berlin* (Hrsg.) 2008: Verfassung von Berlin und Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Berlin
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)* (Hrsg.) 2001: Employment outlook. Reconciling social and employment goals, Paris
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)* (Hrsg.) 2007: Babies and Bosses. Reconciling Work and Family Life – A Synthesis of Findings for OECD Countries, Paris
- Ostner, I.* 1978: Beruf und Hausarbeit. Die Arbeit der Frau in unserer Gesellschaft, Frankfurt am Main
- Rüling, A./Kassner, K.* 2007: Familienpolitik aus der Gleichstellungsperspektive. Ein europäischer Vergleich, hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin
- Saeed, S.* 1999: Erfolgsbedingungen regionalisierter Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland, Hamburg
- Shell-Studie* 2006: Jugend 2006. Eine pragmatische Generation unter Druck. 15. Shell Jugendstudie, hrsg. von der Shell Deutschland Holding, Frankfurt am Main
- Statistisches Bundesamt* 2007: Leben und arbeiten in Deutschland, Sonderheft 2: Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Ergebnisse des Mikrozensus 2005, Wiesbaden
- TNS Infratest* 2005: Alterssicherung in Deutschland 2003 (ASID 2003), München
- Zulehner, P. M.* (Hrsg.) 2003: MannsBilder. Ein Jahrzehnt Männerentwicklung, Ostfildern
- Zulehner, P. M./Volz, R.* 1998: Männer im Aufbruch. Wie Deutschlands Männer sich selbst und wie Frauen sie sehen. Ein Forschungsbericht, hrsg. von der Männerarbeit der Evangelischen Kirche in Deutschland sowie der Gemeinschaft der Katholischen Männer, Ostfildern

# Claus Offe: Familienleistung jenseits der Marktarbeit – das bedingungslose Grundeinkommen

*Zu den originellsten und zugleich umstrittensten Ideen für die Zukunftssicherung der westlichen Wohlfahrtsstaaten gehört das bedingungslose Grundeinkommen für alle. Claus Offe, engagierter Verfechter dieses Modells, verteidigt die Idee des Grundeinkommens gegen vor-schnelle Kritik, setzt sich substantiell mit den Argumenten der Gegner auseinander und stellt praktikable Übergangsformen für solch eine Revolutionierung unserer hergebrachten Sozial-systeme vor. Die Krise von Sozialstaat und ökonomischem System, deren Ursachen Offe noch einmal eingehend theoretisch beleuchtet, könnte am Ende ganz neue gesellschaftliche Lösungs-wege befördern.*

In den gegenwärtigen deutschen und euro-päischen Debatten über die Reform von Arbeitsmarkt und Sozialstaat spielt der Vor-schlag eines allgemeinen Grundeinkom-mens, das an die Stelle herkömmlicher Modelle sozialer Hilfen treten würde, die Rolle eines Reformprojektes, das von einer politisch durchaus buntscheckigen Koalition von Befürwortern getragen wird. Im Jahre 2004 hat sich ein deutsches »Netzwerk Grundeinkommen« gebildet, das korporati-ves Mitglied des inzwischen weltweit agie-renden Basic Income Earth Network (vor-mals, seit seiner Gründung 1986: European Network) ist. National wie international handelt es sich bei diesen Netzwerken um eine Innovations- und Ideenwerkstatt, an der Personen aus Wissenschaft, Parteien, Gewerkschaften, mittelständischen Unter-nehmen, Kirchen und internationalen Organisationen beteiligt sind.

Zwei der profiliertesten intellektuellen Vorkämpfer für ein allgemeines Grund-einkommen, Yannick Vanderborght und Phi-lippe van Parijs, haben mit ihrem Buch »Ein Grundeinkommen für alle?« das unüber-sichtliche Gefüge von unterstützenden Ar-gumenten und Gegenpositionen beschrie-ben, in dessen Mittelpunkt die Idee des Grundeinkommens steht (Vanderborght/van Parijs 2005). Sie sind davon überzeugt, dass es sich beim Grundeinkommen um ein radikales Programm zur Durchsetzung poli-tischer und sozialer Gerechtigkeitsansprü-che handelt, das allerdings zur Praxistaug-lichkeit erst noch weiterentwickelt werden muss. Von solchen Konkretisierungen hängt dann auch die Frage des Finanzbedarfs,

seiner Gegenfinanzierung durch eingesparte sozialpolitische Haushaltsmittel und der beschäftigungs- und wirtschaftspolitischen Auswirkungen der alternativen Finanzie-rungswege ab. Falls diese Konkretisierung gelingt, kann das allgemeine Grundeinkom-men eine wichtige Rolle in dem Prozess spielen, in dem sowohl fortgeschrittene als auch weniger fortgeschrittene kapitalisti-sche Industriegesellschaften ihre Wider-sprüche, Strukturprobleme und Gerechtig-keitslücken in einer prononciert freiheit-lichen, also »links-libertären«, der Grund-norm »gleicher realer Freiheit« verpflichte-ten Weise und im Rahmen eines neuartigen Systems ökonomischer Bürgerrechte bewäl-tigen werden.

Vor dem Hintergrund der in Deutschland geführten Auseinandersetzungen sollen drei Fragen erörtert werden, die bei Debatten um das Modell eines allgemeinen Grund-einkommens regelmäßig im Mittelpunkt stehen. Diese Fragen sind:

- (1) Worin besteht der normative Leit-gedanke des Grundeinkommens?
- (2) Mit welchen politisch-moralischen Gegenargumenten, institutionellen Traditio-nen und sozialökonomischen Interessen müssen sich Befürworter des Grundeinkom-mens auseinandersetzen?
- (3) Welchen funktionalen Beitrag kann die Einführung eines allgemeinen Grundein-kommens zur Bewältigung akuter Struktur- und Steuerungsprobleme »reifer« kapitalisti-scher Gesellschaften leisten?

Unter dem allgemeinen Grundeinkommen wird dabei – wie in der lebhaften internationalen Diskussion zum Thema üblich – eine steuerfinanzierte und außer an den dauerhaften Einwohnerstatus an keinerlei Bedingungen gebundene, individualisierte, monetäre, regelmäßig ausgezahlte (oder auch kapitalisierte und dann als »Startkapital« zur Verfügung gestellte) Transferleistung verstanden, die der gesellschaftspolitischen Zielvorstellung nach zumindest mittelfristig ein existenzsicherndes und damit armutvermeidendes Niveau erreichen soll.

### **Die Logik des Arbeitsmarktes: Einkommen, Erwerbsleben und Verteilungsprobleme**

Wenn das allgemeine Grundeinkommen die Antwort ist, was ist dann die Frage? Jede Wirtschaftsgesellschaft, so viel dürfte unstrittig sein, erhält und reproduziert sich dadurch, dass sie für die beiden ökonomischen Zentralprobleme eine Lösung findet. Das eine ist das »Produktionsproblem«, das durch die institutionell geregelte Beantwortung der Frage gelöst wird, welche Personen welche Arbeitsaufgaben übernehmen sollen. Das andere Problem ist das »Verteilungsproblem«: Wer hat, gleichsam nach getaner Arbeit, einen Anspruch auf welchen Teil des Produkts? Kapitalistische Gesellschaften sind nun der einzige bekannte Fall einer wirtschaftlichen Ordnung, in dem beide Zentralprobleme »uno actu« gelöst werden, nämlich, soweit wir es mit der überwiegenden Zahl von »abhängig« Erwerbstätigen zu tun haben, durch Arbeitsverträge; im Übrigen durch Renditen aus produktiver Verwendung von Kapital. Arbeitsverträge legen im Rahmen der Vertragsfreiheit und des betrieblichen Leitungsregimes fest, wer welche Arbeitsaufgaben erledigt; zugleich normieren sie, welche Entgelte für die Erledigung dieser Aufgaben den einzelnen Arbeitspersonen zustehen.

Die Höhe des Arbeitsentgelts und damit die Lösung des Verteilungsproblems sind durch zwei einschränkende Bedingungen bestimmt: Es gibt einen »oberen« Grenzwert, über den der Lohn nicht steigen kann, und einen »unteren« Grenzwert, unter dem er nicht dauerhaft sinken darf. Was zunächst den unteren Grenzwert angeht, so können wir sagen, dass die Entlohnung eines abhängig Beschäftigten nicht für nur die Arbeitskraft selbst, sondern – in einer synchronen Perspektive – auch für seine Haushaltsangehörigen ausreichen muss, die (aus welchen Gründen auch immer) gegenwärtig nicht erwerbstätig sind. Zusätzlich und in der Längsschnittperspektive muss der Arbeitslohn auch ausreichen, um die Arbeitskräfte mit einem Alterseinkommen zu versorgen (und dies unabhängig von der gewählten Methode der intertemporalen Umverteilung: private Spartätigkeit, Sozialversicherung, Betriebsrenten, Abschöpfung und Verteilung von Steuern). Dieses Alterseinkommen muss ausreichen, um die finanzielle Sicherheit derjenigen zu gewährleisten, die nicht länger arbeiten können, wollen oder dürfen.

Die Bedeutung dieser Mindestschwelle, unter die das Arbeitseinkommen nicht fallen kann, lässt sich leicht vergegenwärtigen, wenn wir uns klarmachen, dass der Anteil der Erwerbszeit an der gesamten Lebenszeit kontinuierlich schrumpft. Die Differenz zwischen Erwerbszeit und Lebenszeit besteht in Zeitabschnitten, für die Lebensmittel durch intertemporale Umverteilung des Arbeitseinkommens verfügbar gemacht werden müssen. Dies ergibt sich aus der folgenden überschlägigen Berechnung: Die durchschnittliche Lebenserwartung nähert sich in der OECD-Welt – mit weiterhin steigender Tendenz – der Marke von 80 Jahren. 80 Jahre sind ungefähr 700.000 Stunden. Ziehen wir ein Drittel dieser Zeit für den Schlaf ab, ergeben sich 467.000 Stunden »aktiver Lebenszeit«. Wenn wir die durchschnittlich pro Person auf Erwerbs-

tätigkeiten verwendete Arbeitszeit konservativ auf 40 Jahre pro Leben und 1.000 Stunden pro Jahr schätzen (also das Zeitvolumen in Rechnung stellen, das auf Nicht-Beteiligung am Erwerbsleben, auf Arbeitslosigkeit, auf Frühverrentung, auf Urlaub, auf Krankheit, auf Teilzeitbeschäftigung, auf Bildung und Ausbildung etc. entfällt), dann ergibt sich für das Verhältnis von Erwerbszeit und aktiver Lebenszeit ein Verhältnis von 8,6 Prozent. Selbst wenn wir den Anteil der Erwerbszeit an der aktiven Lebenszeit in der »Erwerbsphase« von 50 Jahren – also vom Alter von 15 Jahren bis zum Alter von 64 Jahren – berechnen, stellt sich dieser Anteil als ein Wert von etwa 14 Prozent dar. Diese Berechnung illustriert den wichtigen Sachverhalt, dass 86 Prozent der Lebenszeit selbst während der »Erwerbsphase« aus jenem Einkommen versorgt werden müssen, das während des relativ winzigen Bruchteils der aktiven Erwerbszeit erzielt wird.

Daraus ergibt sich das Bezugsproblem, das die »Lissabon-Agenda« der EU aus dem Jahre 2000 lösen soll, und zwar durch den kühnen, wenn auch offenkundig völlig unrealistischen Vorschlag, dass die Regierungen der Mitgliedsstaaten im Jahre 2010 ein Erwerbstätigkeitsniveau mit den Kennzahlen 70/60/50 erzielen sollen: 70 Prozent aller Personen im erwerbsfähigen Alter, 60 Prozent aller Frauen im erwerbstätigen Alter und 50 Prozent aller älteren Erwerbspersonen (oberhalb von 55 Jahren) sollen sich in irgendeiner Art von Erwerbstätigkeit befinden. Aber selbst wenn dieses Ziel erreichbar wäre, dann wäre höchstens ein Fünftel der durchschnittlichen Lebenszeit in der »Erwerbsphase« mit Erwerbstätigkeit ausgefüllt. Und das Problem einer gewaltigen intertemporalen Umverteilung von Einkommen würde ersichtlich nicht wesentlich entschärft. Insgesamt ergibt sich, dass – was die Mindestgrenze des Arbeitseinkommens angeht – die Löhne ausreichen müssen, um eine akzeptable Befriedigung der Bedürfnisse während der Erwerbsphase sowie

während der anschließenden Phase des Rentenalters zu decken.

Auf der anderen Seite dürfen diese Entgelte nicht so hoch sein, dass die auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes anfallenden Beschäftigungskosten die Nachfrage nach Arbeitskräften drosseln. Es ist nicht leicht, die Parameter dieses Einkommens-Korridors zu bestimmen. Es ist nicht einmal gewiss, dass es diesen Korridor überhaupt und noch dazu dauerhaft gibt, insofern ja das Minimum des »bedarfsadäquaten« Einkommens durchaus oberhalb des Maximums eines eben noch »beschäftigungsunschädlichen« Niveaus der Arbeitskosten liegen kann. Überschreiten die Beschäftigungskosten dieses Maximum, so sind entweder – in einer offenen Ökonomie – Produktionsverlagerungen oder – in einer innovationsintensiven Ökonomie – die verstärkte Nutzung des arbeitssparenden technischen Wandels die Folge. Unterschreiten die Arbeitsentgelte dagegen jenes Minimum, so tritt als Folge ein, dass die Systeme der sozialen Sicherung und ihre Finanzierung prekär werden. Die arbeitsmarkt- und sozialpolitische Problemlage, die gegenwärtig und auf absehbare Zeit in der Bundesrepublik Deutschland vorliegt, ist ein dramatischer Beweis dafür, dass beide Misslichkeiten gleichzeitig auftreten können. Die Bruttolöhne bzw. Beschäftigungskosten sind dann »zu hoch«, weil sie einen weiteren Beschäftigungsabbau induzieren, aber gleichzeitig »zu niedrig«, um angesichts der gegebenen Arbeitsmarkt- und demographischen Situation sowohl den Bedarf der Arbeitnehmerhaushalte als auch die Kosten der sozialen Sicherung decken zu können. Die beiden Probleme interagieren in der Weise, dass die Lösung der jeweils einen Seite des Problems die Aussichten auf eine Lösung der anderen Seite verschlechtert.

**Die Nachteile der kapitalistischen Produktions- und Verteilungsordnung: Armut, Arbeitslosigkeit und Autonomieverlust**

Die simultane Lösung des Produktions- und Verteilungsproblems durch die Institution des Arbeitsvertrages hat enorme evolutionäre Vorteile. Verträge können zumindest von einer der beiden Seiten, meist aber von beiden, gekündigt werden und sind insofern in hohem Maße kontingente Verknüpfungen zwischen Akteuren, die der Produktivität wirtschaftlicher Aktivitäten insgesamt zugutekommen. Die für kapitalistische Arbeitsvertragsgesellschaften charakteristische Lösung des wirtschaftlichen Doppelproblems von Produktion und Verteilung hat indes auch Nachteile. Drei dieser Nachteile sind geläufig: Armut, Arbeitslosigkeit, Autonomieverlust.

Armut (sowohl im Sinne von Einkommensarmut wie auch im weiteren Sinne, der oft aus der Armut folgenden sozialen Marginalisierung und chronischen Desorganisation der Lebensführung) betrifft diejenigen, die mangels ausreichender persönlicher Produktivität (»Employability«) einen dauerhaften Zugang zur Erwerbsarbeit nicht finden. Darüber hinaus betrifft sie die »Working Poor«, die mangels zureichender individueller Produktivität oder kollektiver Organisationsmacht keine existenzsichernden Löhne erzielen können.

(Unfreiwillige) Arbeitslosigkeit betrifft v. a. diejenigen, die über kurze Phasen der saisonalen Arbeitslosigkeit oder Arbeitssuche hinaus trotz des ihnen von Gesetzgebung und Administration aus Gründen ihres Lebensalters und ihrer physisch-psychischen Verfassung zugeschriebenen Merkmals der »Arbeitsfähigkeit« nicht in der Lage sind, arbeitsvertragliche Beschäftigung zu finden und so zumindest Teile ihres eigenen Lebensbedarfs aus eigener Erwerbstätigkeit zu decken.

Autonomieverluste, d. h. Beeinträchtigungen der Freiheit, in Übereinstimmung mit sozialen und rechtlichen Normen die eigene Lebensweise frei zu wählen, sind nicht nur unmittelbare Begleiterscheinungen von Armut und Arbeitslosigkeit, sondern ebenso die Folge von politisch-administrativen Maßnahmen und Programmen, die nach der Logik von »Workfare« die Arbeitslosen »aktivieren« und in Beschäftigungsverhältnisse eingliedern sollen. Von Autonomie kann man dann sinnvoll sprechen, wenn Akteure Wahlmöglichkeiten haben, deren Gebrauch es ihnen erlaubt, sich selbst im zukünftigen Rückblick als Miturheber ihres Geschickes zu verstehen, d. h. sich nicht allein als Spielball des Marktgeschehens oder administrativer Weisungen zu erfahren. Autonomieverluste sind zwar keine zwangsläufige, aber eine häufig zu beobachtende Folge administrativer Interventionen. Diese treten dann auf, wenn etwa im Namen einer generalisierten »Zumutbarkeit« Berufs-, Einkommens-, Tarif- und Kündigungsschutz sowie der Schutz des Wohnorts entfallen und Langzeitarbeitslose im Dienste des Eingliederungsziels unter Androhung empfindlicher sozialrechtlicher Nachteile genötigt werden, z. T. Tätigkeiten jeder Art an jedem Ort zu jeder Bezahlung auszuüben. Ein zentrales Merkmal von Autonomie ist zweifellos das Recht, am gewählten Wohnort weiterhin zu wohnen und dort Tätigkeiten auszuüben, die »zu einem passen«. Die Parole »Freiheit statt Vollbeschäftigung« (Liebermann 2009), die von einem Teil der deutschen intellektuellen Vorkämpfer für ein allgemeines Grundeinkommen zur bündigen Begründung ihres Anliegens verwendet wird, macht auf den Zusammenhang aufmerksam, der zwischen »Eingliederungsmaßnahmen« und der Verletzung der Menschenwürde der administrativ Eingliederten zumindest bestehen kann – und wegen des Erfolgsdrucks, dem die Administration unterliegt, auch mit hoher Wahrscheinlichkeit eintreten wird. Die von Regierungen und Parteien dagegensetzte

Parole, »jede Arbeit« sei besser als »keine Arbeit«, lässt keinen Zweifel an der intendierten Nachrangigkeit von Ansprüchen erwachsener Menschen auf Schutz und Würde. Der elementarste unter diesen Ansprüchen ist das Recht, zu einer bestimmten angemessenen Betätigung »nein« zu sagen.

Es ist ein wichtiger und vielfach bestätigter Sachverhalt, dass eine unter materieller Nötigung seitens der Verwaltung ausgeübte Tätigkeit nicht nur elementare Freiheitsinteressen der Tätigen, sondern ebenso die wirtschaftlichen Interessen ihrer Beschäftigten verletzt (ganz abgesehen von den Interessen derjenigen, die deswegen selbst »keine« Arbeit mehr haben, weil die Klienten der Arbeitsverwaltung »jede« Arbeit zu über- und ihnen damit wegzunehmen veranlasst werden). Für ein mehr oder weniger genötigtes Arbeitsangebot gibt es deswegen auch nur eine zögerliche Nachfrage. Die in den Medien berichtete Weigerung deutscher Spargelbauern, für die Spargelernte einheimische Langzeitarbeitslose an Stelle bewährter polnischer Saisonkräfte zu beschäftigen, illustriert nur die Faustregel, dass genötigte Arbeitnehmer unterproduktive Arbeitnehmer sind, weil ihnen der Faktor subjektiver Bereitschaft zur Ausübung einer konkreten Tätigkeit und die Identifikation mit einer Aufgabe abgehen. Dabei führt der kurzschlüssige Ausweg, fehlende subjektive Dispositionen durch verschärfte Bewachung zu kompensieren, nur zu zusätzlichen Personal- und Konfliktkosten, kaum dagegen zum angestrebten Erfolg.

Gewiss kann dabei nicht kategorisch ausgeschlossen werden, dass die administrative Disziplinierung arbeitsloser Arbeitskräfte auch zu einer positiv zu wertenden Art von »Aktivierung« führen kann, die dann von ihnen selbst im zukünftigen Rückblick als Gewinn an beruflichen und allgemeinen Lebenschancen erfahren und gewürdigt wird. Doch dabei würde es sich angesichts

der aktuellen quantitativen und qualitativen Nachfragesituation am Arbeitsmarkt um eine glückliche Fügung im Einzelfall handeln, nicht um etwas, das als Ergebnis von administrativen Eingliederungsprogrammen angestrebt und systematisch bewirkt würde.

### **Die klassischen Problemlösungsmodelle der Wohlfahrtsstaaten und ihre Grenzen**

Die Geschichte der Wohlfahrts- bzw. Sozialstaaten in der OECD-Welt zeigt, bei allen Unterschieden ihrer institutionellen Struktur, gemeinsame Entwicklungsmuster der institutionellen Differenzierung der Einrichtungen und Programme auf, die mit den drei problematischen Tatbeständen der Armut, der Arbeitslosigkeit und des Autonomieverlusts in der Erwerbsarbeit befasst sind. So sind für das Problem der Armut meist auf kommunaler Ebene arbeitende und kommunal finanzierte Einrichtungen der Fürsorge und Hilfe zuständig, deren Aufgabe darin besteht, die Armutsbevölkerung nach einer ganzen Reihe von Kategorien (wirklich versus nur vorgeblich Arme, arbeitsfähige versus arbeitsunfähige, hiesige versus fremde Arme usw.) zu sortieren, laufend zu beobachten und die ihnen gesetzlich zustehenden Geld- oder Sachleistungen zuzuweisen. Ganz andere institutionelle Strukturen finden sich im Problemfeld der Arbeitslosigkeit; in ihm ist die staatliche Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik tätig, vor allem aber die Behörden der Arbeitsverwaltung und der Arbeitslosenversicherung, die ihre arbeitslos gewordenen (nicht: immer schon erwerbslos gewordenen) Klienten mit den Mitteln der Beratung, Vermittlung, Zuweisung von Lohnersatzleistungen, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Umschulung, Weiterbildung, Lohn- und Lohnkostenzuschüssen usw. und mit dem Ziel ihrer Wiedereingliederung in Arbeitsverhältnisse versorgen und behandeln. Wiederum ganz anders ist das Feld organisiert, in dem es um Autonomie und Würde in der Arbeit geht. Hier finden wir eine lange Tradition von gesetzgeberischen Aktivitäten, die sich

u. a. in arbeitsrechtlichen Normen über den physischen und sozialen Schutz der Arbeitskräfte und zur Begründung ihrer betrieblichen Rechte (Betriebsverfassungsgesetz) niedergeschlagen haben.

Es bestehen indes auch Gemeinsamkeiten zwischen diesen ausdifferenzierten und auf bestimmte Klientele spezialisierten institutionellen Strukturen. Erstens operieren sie sämtlich mit der hoheitlichen Zuschreibung von Bedarf, Pflichten und Ansprüchen an rechtlich codierte Kategorien und Kollektive von Personen. Diese Zuschreibungen und »Bedarfs-Standardisierungen« (z. B. Wer ist »arm«? Was sind »zumutbare« Arbeitsbedingungen? Wer hat in welcher Höhe Anspruch auf Lohnersatzleistungen?) sind ihrerseits in hohem Maße anfällig für Auswirkungen wirtschaftlicher und politischer Konjunkturen und stehen unter permanentem Revisionsdruck. Zweitens bedienen sie sich zum Vollzug der einschlägigen Normen aufwendiger Verwaltungen, in denen sich typischerweise Grundsätze einer bürokratischen Staatsverwaltung und Mit- bzw. Selbstverwaltung repräsentativer Kollektivakteure mischen. Und drittens führt das System kollektivistischer Rechte dazu, dass die Klienten sortiert, versorgt, verwaltet, behandelt, kontrolliert, pädagogisch betreut, »eingegliedert«, »zugewiesen« und oft auch durch wirtschaftliche Sanktionen stigmatisiert – also insgesamt in den passiven Status von paternalistisch geschützten und regulierten Objekten gesetzt werden.

Es sind diese Transaktionskosten des wohlfahrtsstaatlichen Schutzes, die keineswegs nur in den Verwaltungskosten, sondern ebenso in den »Kosten« von Passivierung und Klientelisierung bestehen, die nach Einführung eines existenzsichernden allgemeinen Grundeinkommens sämtlich wegfallen würden. Wenn jeder Bürger einen Rechtsanspruch auf eine regelmäßige, bedingungslose, individualisierte und steuerfinanzierte Zahlung hätte, dann würden offensichtlich

zahllose Verwaltungsvorgänge buchstäblich gegenstandslos. Angesichts dieser Transaktionskosten sollte es leicht sein, aufrichtige Kritiker von Bürokratie und Staatsverwaltung von den Vorzügen eines bedingungslosen Grundeinkommens zu überzeugen (vgl. Offe 2005). Es erübrigte sich dann die amtliche Prüfung, ob eine Person arm, beschäftigungsfähig, nach ihren haushaltlichen Lebensverhältnissen anspruchsberechtigt oder in ihrer Autonomie und Würde verletzt ist. Zugleich wäre der Bürger zum Gebrauch seiner Handlungs- und Entscheidungsfreiheit verstärkt herausgefordert und in diesem Sinne »aktiviert«, d. h. aus dem Status eines schutzbefohlenen Klienten in den eines verantwortlichen Urhebers eigener Lebenspläne überführt. Er oder sie müsste nämlich entscheiden, welcher zusätzliche Einkommensbedarf durch Erwerbsarbeit zu decken ist, welche der rivalisierenden Zeitverwendungen für welche Lebensabschnitte zu bevorzugen sind und welcher Arbeitsplatz mit den zugehörigen Arbeitsbedingungen individuell »zumutbar« ist, d. h. als akzeptabel gewertet wird. Die Folge wäre, dass am Arbeitsmarkt der Kern aller Freiheit, nämlich die Freiheit, »nein« zu sagen, zur Geltung gebracht würde – wenn auch keineswegs die materiellen Anreize dafür beseitigt würden, gegebenenfalls, d. h. bei ausreichender Arbeitsnachfrage, bei zufriedenstellenden Arbeitsbedingungen und Entgelten, zu den Chancen, die sich im Erwerbsleben bieten, »ja« zu sagen.

So würde die bürgerrechtlich gewährte Rückzugsposition eines existenzsichernden Grundeinkommens nicht nur die Probleme von Armut und Arbeitslosigkeit eliminieren, sondern auch einen durchschlagenden indirekten Effekt auf Bestrebungen haben, die in den 1970er Jahren unter Bezeichnungen wie »Mitbestimmung am Arbeitsplatz« und »Humanisierung der Arbeit« firmierten. Durch die Realisierung ökonomischer Bürgerrechte auf ein bedingungsloses Individualeinkommen würden Arbeitnehmer in

die Lage versetzt, Jobs abzulehnen, bei denen sie unangemessen niedrige Löhne und/oder unakzeptable Arbeitsbedingungen hinnehmen müssten. Solche Jobs könnten einfach nicht mehr besetzt werden, wenn es ein bedingungsloses Grundeinkommen gäbe. Umgekehrt: Jeder Job, den ein Arbeitgeber besetzen möchte, muss ein einigermaßen »guter« Job sein, den der Arbeitnehmer ohne Armutsrisiko kündigen könnte, wenn und sobald sich der Job als ein nicht hinreichend »guter« herausstellt. Durch diesen Effekt würden abhängige Erwerbsarbeiten an sich attraktiver. Dies könnte dazu führen, dass das Arbeitsangebot sogar wächst und nicht deswegen schrumpft, weil sich die Arbeitnehmer eine steuerfinanzierte Untätigkeit leisten könnten, wie viele Kritiker selbst bestehender Leistungen für Langzeitarbeitslose unterstellen. Eine weitere Folge wäre, dass die variablen Kosten der Produktion von Gütern und Leistungen, also die Kosten der Beschäftigung von Arbeitskräften, je nach Anrechnungsfaktor um die Höhe bzw. einen Teil des existenzsichernden Grundeinkommens-Sockels herabgesetzt werden könnten - mit dem Ergebnis einer Expansion der Arbeitsnachfrage.

### **Das Grundeinkommen in der Debatte: Gerechtigkeitsnormen und Gerechtigkeitsargumente**

Jede normative Theorie sozialer und politischer Gerechtigkeit - und eine solche Theorie steht hinter der Idee des allgemeinen Grundeinkommens - braucht zunächst eine Theorie über sich selbst. Diese Theorie zweiter Ordnung beantwortet die Frage, welche sozialen Kräfte und kulturellen Normenbestände, welche Vernunft- und Interessensgründe die Durchsetzung des Projekts unterstützen oder seine Aussichten schmälern können. Es geht dabei um die Erkundung der Diskurslandschaft, in welche das normativ begründete Projekt einer gerechten Reform selbst eingebettet ist.

Es gibt drei ernstzunehmende Einwände, mit denen Befürworter eines Grundeinkommens sich überzeugend auseinandersetzen müssen. Da ist zunächst der Einwand, dass es keinen Grund und keine zu rechtfertigende Forderung gibt, dass diejenigen, die sich - anders als Arbeitnehmer, Selbständige und Job-Suchende - »freiwillig« für das Grundeinkommen entscheiden, auf der Angebotsseite des Arbeitsmarktes und im Erwerbsleben insgesamt nicht in Erscheinung treten. Wer das tut, so heißt es, verdient einfach keine staatlichen Transferleistungen. Zweitens gibt es den spiegelbildlichen Einwand, dass große Kategorien von Arbeitnehmern ein solches - an alle Bürger auszuzahlendes - Grundeinkommen gar nicht benötigen, weil es ihnen ihr am Arbeitsmarkt erzieltetes Einkommen bereits erlaubt, die Gesamtheit ihrer Lebensbedürfnisse adäquat zu decken. Ein dritter Einwand, der vorzugsweise von Sprechern der alten industriegesellschaftlichen Linken hervorgebracht wird, lautet, dass ein bedingungsloses Grundeinkommen gewaltige Opportunitätskosten impliziere: Weil es ersichtlich eine ungeheure Menge von Arbeiten gibt, die in der Welt »eigentlich« getan werden müssten, sollte niemandem erlaubt werden, sich auf eine Position steuerfinanzierter Erwerbsuntätigkeit zurückzuziehen statt seinen oder ihren produktiven Beitrag zu leisten. Die Gelegenheit für einen solchen Beitrag ergäbe sich, sobald - und solange wie - eine Politik der »Vollbeschäftigung« Erfolg habe.

Ein bis zum Ressentiment steigerbarer Einwand gegen ein Bürgerrecht auf ein allgemeines Grundeinkommen ergibt sich aus der in christlichen (vor allem protestantischen), marktliberalen und sozialistischen Traditionen gleichermaßen verwurzelten arbeitsethischen Gerechtigkeitsauffassung. Ihr zufolge gibt es - abgesehen von Dispensationstatbeständen wie Kindheit, Alter, Krankheit - eine für alle Menschen bestehende Pflicht, ihre Lebensbedürfnisse durch

Erwerbsarbeit oder andere nützliche Tätigkeit zu befriedigen. Daraus folgt negativ, dass, wer nicht »arbeitet« (oder zumindest nicht arbeitsbereit ist), auch nicht »essen« soll; und positiv die meritokratische Maxime, dass das Einkommen einer Person nach der Menge und Nützlichkeit ihrer Arbeitsleistung zu bemessen sei. Das Grundeinkommen verstößt demnach gegen die arbeitsethische Grundnorm selbst wie gegen ihre beiden Ableitungen. Zum einen werden erwachsene und arbeitsfähige Personen wie der »Dauer-Faulenzer« am Strand von der Arbeit »entpflichtet«, weil ihnen gestattet wird, wenn auch auf bescheidenem Niveau, ein arbeits- und leistungsloses, eben »bedingungsloses« Einkommensgeschenk zu Lasten der steuerzahlenden Allgemeinheit zu beziehen. Zum anderen werden die so zugeteilten Einkommen von der steuerzahlenden Mehrheit der »arbeitsamen« Bürger aufgebracht, deren wirtschaftliche Leistungsbereitschaft folglich mit kollektivschädlichen Auswirkungen geschwächt wird.

Ausführlich erörtern Vanderborght und van Parijs, wie dieser Kernbestand arbeits- und leistungsgesellschaftlicher Gerechtigkeitsnormen teils als berechtigt anzuerkennen und dann in einem geeigneten Arrangement des Grundeinkommens und seiner Finanzierung zu berücksichtigen ist, teils aber auch mit normativen Argumenten zurückgewiesen werden kann. Zu den Letzteren gehören drei wichtige Erwägungen. Eine pragmatische Erwägung besagt, dass das unverdiente Einkommensgeschenk, das untätige »Faulenzer« genießen, nicht nur deshalb hingenommen werden muss, weil auf diese Weise Verwaltungsaufwand und Freiheitseinbußen eingespart werden können, sondern auch deshalb, weil mit einer strikt individualisierten und universellen Einkommenszuweisung auch die spiegelbildliche und vielleicht sehr viel umfangreichere Kategorie derjenigen begünstigt wird, die sehr wohl nützliche (wenn auch nicht marktbewertete) Tätigkei-

ten ausüben, dafür jedoch bisher keine Zahlung erhalten. Beispiele hierfür sind familiäre und ehrenamtliche Erziehungs- und Pflegearbeit. Das positive Unrecht, von dem die Untätigen profitieren würden, wird also durch die Aufhebung des negativen Unrechts kompensiert, das viele Tätige bereits heute betrifft.

Wichtiger ist der in der linksliberalen Tradition nach Thomas Paine oder John Stuart Mill, aber wohl auch in der christlichen Theologie verankerte Grundsatz, dass die Erde allen ihren Bewohnern gehört und diese daher, ganz unabhängig von eigenen Vorleistungen oder Tätigkeiten, einen Anspruch auf »ihren« Teil an diesem Kollektiveigentum haben. Das einzige Beispiel für ein so begründetes und realisiertes Grundeinkommen findet sich im amerikanischen Bundesstaat Alaska, dessen Einwohner einen Anspruch auf jährliche leistungslose Auszahlungen »a conto« der Erdölvorräte des Landes haben. Aus der Logik dieses Arguments folgt, dass als Finanzierungsmöglichkeit für ein allgemeines Grundeinkommen bevorzugt – zusätzlich zu den gewaltigen Einsparungen, die sich aus dem Wegfall der fiskalischen und sonstigen Kosten der Arbeitslosigkeit ergeben würden – Steuern auf natürliche Ressourcen in Betracht kommen.

Schließlich spielt die »anti-meritokratische« Ableitung aus diesem Argument eine Rolle, die zugleich mit der Ökonomen-Weisheit aufräumt: »There is no such thing as a free lunch.« Sie verweist auf die »geschenkten« Hintergrundsbedingungen, die den sogenannten »Leistungsträgern« ohne deren Verdienst und Zutun erlaubt, ein scheinbar allein durch individuelle Arbeitsanstrengung »verdientes« Einkommen zu erzielen. Diese Hintergrundsbedingungen – von denen manche einen erfolgreichen, manche einen weniger erfolgreichen, in beiden Fällen jedoch unverdienten Gebrauch zu machen in der Lage sind – bestehen zum Beispiel in

den Infrastruktur-Einrichtungen, die uns vergangene Generationen hinterlassen haben, vor allem auch in den Wissensbeständen, technologischen Errungenschaften oder zivilisierenden Moral- und Rechtsordnungen, welche die Heutigen als »freies Gut« in Anspruch nehmen können. Der Nobelpreisträger Herbert Simon hat in diesem Zusammenhang geschätzt, dass »ungefähr 90 Prozent des Einkommens in den reichen Gesellschaften der Vereinigten Staaten und Nordwest-Europas sich aus Hintergrundbedingungen ergeben, die historisch akkumuliertes ›Gemeineigentum‹ der Mitglieder der gesamten Gesellschaft sind« (Simon 2001). Ähnlich liegen die Dinge im synchronen, nicht diachronen Fall von »Kooperationsrenten«: Das organisierte arbeitsteilige Zusammenwirken vieler Akteure führt zu Zusatzerträgen, die niemandem individuell zugerechnet werden können – sowenig wie eine Lagerstätte für fossile Brennstoffe. Es handelt sich bei diesen sozialen »Erschaften« nur um nicht-natürliche Ressourcen, die ebenso wie die natürlichen – zu denen auch die in einer »Lotterie der Natur« (vgl. Steiner 1992) gewonnenen physischen und geistigen Gaben von Personen gehören – als »unverdiente Geschenke« einem Aufteilungs- bzw. Kompensationsanspruch unterliegen. Dieser verpflichtet diejenigen, die »Glück gehabt« haben, ihre weniger begünstigten Zeitgenossen oder Kooperationspartner in einem gewissen Umfang zu entschädigen, der freilich nicht anreiz-inkompatibel werden darf. Man kann daher ein moralisches Paradox darin sehen, wenn gerade diejenigen, die von jenen »Geschenken« besonders reichlich profitieren, die anderen, die das nicht tun, gern auffordern, sie mögen doch bitte aufhören, ein »free lunch« zu fordern.

Am schwierigsten wird eine normative Grundlegung des Grundeinkommens allerdings dann, wenn es um die Frage geht, welchen – ggf. auch noch »nützlichen« – Tätigkeiten diejenigen Personen nachgehen kön-

nen oder sollen, die mangels einer verfügbaren und von ihnen präferierten Erwerbsgelegenheit von ihrem Grundeinkommen leben (wollen oder müssen), jedenfalls außerhalb der Sphäre der betrieblichen oder selbständigen Arbeit bleiben. Die libertäre Antwort, dass es sich um eine »frei gewählte« Tätigkeit handeln solle, greift offensichtlich deswegen zu kurz, weil die Wahlmöglichkeiten, die auf diese Frage in Betracht kommen, in modernen Gesellschaften eng beschränkt sind. Wir haben es offenbar weitgehend institutionell »verlernt«, uns anders als durch Erwerbsarbeit nützlich zu machen und Anerkennung zu finden. Abgesehen von der Familien- und Sorgearbeit, der ehrenamtlichen Tätigkeit im »Non-Profit-Sektor« und verschiedenen Formen der »Eigenarbeit« – zu der auch die Arbeit von Personen an der Verbesserung ihres eigenen Wissens- und Bildungsgrades gehört – fehlen in modernen kapitalistischen Erwerbs- und Arbeitsgesellschaften die institutionellen Muster, die es im gleichen Maße, wie es bei – zumindest den begünstigten Formen – betrieblicher Arbeit der Fall ist, den dort Tätigen erlauben würden, sich zugleich sozial zu integrieren und sich als eigenständige und unverwechselbare Person zu individualisieren. Insofern ergibt sich das Desiderat, konkrete Umsetzungen des in mannigfachen Varianten, Übergangslösungen und Kosteneffekten diskutierten Modells des Grundeinkommens durch die Schaffung neuer institutioneller Gelegenheiten zur Teilnahme an nicht-erwerbsbezogenen Formen nützlicher Tätigkeit zu komplettieren.

Eher unproblematisch ist dagegen die scheinbare Ungereimtheit, dass das allgemeine Grundeinkommen allen Bürgern gleichermaßen zustehen soll, obwohl die Mehrzahl von ihnen offensichtlich nicht darauf angewiesen ist, sondern in ausreichendem, jedenfalls armutsvermeidenden Umfang eigenes Erwerbseinkommen erzielt. Eine aufwendige Methode, diesen Effekt zu neutralisieren, bestünde darin, die steuerliche

Belastung mittlerer und hoher Einkommen so zu steigern, dass das an ihre Bezieher ausgezahlte Grundeinkommen mit der Steuerschuld zurückgezahlt wird. Einfacher ist eine von Michael Opielka vorgeschlagene Lösung, die freilich mit dem ausgeprägt universalistischen Ansatz eines bedingungslosen Grundeinkommens nicht übereinstimmt und eher an der Logik von Sozialversicherungen orientiert ist: Jeder kann das Grundeinkommen auf Antrag und gleichsam als ein persönliches Sicherheitsnetz in Anspruch nehmen. Wenn sich jedoch am Ende des Steuerjahres zeigt, dass das tatsächlich erzielte Einkommen bestimmte Grenzwerte (zum Beispiel das Dreifache des Grundeinkommens) überschritten hat, so ist dasselbe teilweise oder in voller Höhe verzinst zurückzuzahlen (Opielka 2005). Unter einer solchen Struktur von Anreizen würde das Grundeinkommen ganz überwiegend von denjenigen in Anspruch genommen werden, die es benötigen, um ihrer Arbeitslosigkeit oder Verarmung vorzubeugen, während doch die Einkommensanreize, sich bietende Erwerbsgelegenheiten wahrzunehmen, vollauf wirksam blieben.

Ein letzter Einwand ist, wie erwähnt, das Argument der Opportunitätskosten. Wäre es nicht eine Verschwendung öffentlicher Mittel, wenn man die Erwerbsuntätigkeit von Leuten subventionieren wollte, die sehr wohl in der Lage sind, produktive Aufgaben zu erfüllen? Es liegt auf der Hand, dass ein Verweis auf die »natürliche« Neigung vom Menschen, sich nützlich zu machen, als Antwort auf diesen Einwand nicht ganz ausreichend. Andererseits ist ebenso ersichtlich, dass in den »reifen« Ökonomien der OECD-Welt der Arbeitsmarkt nicht in der Lage ist, dauerhaft und zu adäquaten Löhnen das gesamte Arbeitsangebot aufzunehmen. Die Nachfrage nach Arbeit (gleichviel ob im privaten oder im öffentlichen Sektor) reicht schlicht nicht aus – was auch immer der gesellschaftliche »Bedarf« an Arbeitsleistungen sein mag. Über die prinzipielle Möglich-

keit nachhaltiger Vollbeschäftigung zu adäquaten Löhnen kann man sicher ausgiebig streiten. Bevor man sich allerdings auf diesen Streit einlässt, ist zu klären, welche Seite eigentlich die theoretische und praktische Beweislast zu tragen hat – und wie lange sich die Protagonisten des Vollbeschäftigungsarguments auf eine in naher Zukunft bevorstehende Lösung hinausreden dürfen. Aber es ist einzuräumen, dass es über Alternativen zur »Markt-Arbeit«, also zu institutionellen Formen freier »Tätigkeit«, heute nur höchst vage Vorstellungen gibt. Das gilt sicher dann, wenn Zwangsarbeit bzw. Arbeitszwang als solche Alternativen aus normativen Gründen ausscheiden.

#### **Jenseits der Markt-Arbeit: Ideen, Konzepte und Übergangsmodelle**

Vier Alternativen sollen zumindest erwähnt werden, die in der Diskussion über die Institutionalisierung von nützlichen »Tätigkeiten« im Unterschied zur Lohnarbeit auf dem Arbeitsmarkt eine Rolle gespielt haben. Ganz nah bei der »Markt-Arbeit« liegen Vorschläge für eine »negative Einkommenssteuer« bzw. Modelle des Kombilohnes. Hier ist die Grundidee, dass die Mehrheit der Steuern zahlenden Bürger die Lohneinkommen derjenigen (gegebenenfalls zu 100 Prozent) subventioniert, die anderenfalls unter die Armutsgrenze sinken würden. Ein anderer Vorschlag läuft darauf hinaus, lokale Nebenwährungen (»grüne Dollars«, »Zeit-Dollars«) zu lizenzieren, die als Gutscheine in einer auf Realtausch beruhenden Ökonomie eingesetzt werden können (Offe/Heinze 1992). Eine dritte Alternative ist die Idee des »Teilnahme-Einkommens« (»Participation Income«), wie sie von dem britischen Ökonomen Anthony Atkinson favorisiert wird; diese Lösung beruht auf einem Grundeinkommen, bei dem ein bestimmtes Maß an Konditionalität (Bezugsvoraussetzungen) gewahrt bleibt, wobei diese Voraussetzungen auch und wohl vorzugsweise in der Form nicht marktbewerteter Aktivitäten erfüllt werden können, zum

Beispiel durch Lernarbeit oder durch ehrenamtliche soziale Dienste (Atkinson 1996). Dabei ist zu erwarten, dass die Kriterien für Art und Ausmaß der geforderten »Beteiligung« immer umstritten bleiben werden; selbst dann, wenn eine Einigung eintritt, ergeben sich erhebliche administrative Überwachungs- und Kontrollkosten (vgl. Goodin 2001 und für einen gegenteiligen Ansatz De Wispelaere/Stirton 2007). In den Zusammenhang solcher Vorschläge gehört auch die Idee eines kapitalisierten Grundeinkommens, das, etwa beim Eintritt ins Erwachsenenalter, jedem Bürger als ein »Startkapital« zustehen soll (Ackerman/Alstott 2001; Grözinger/Maschke/Offe 2006). Auf bescheidenem Niveau ist ein solches Modell bereits seit 2005 im britischen Child Trust Fund realisiert (Nissan/Le Grand 2000; Dowding/De Wispelaere/White 2003; Ackerman/Alstott/van Parijs 2004). Schließlich gibt es eine lange Tradition von Vorschlägen, die auf eine zivile Version der Wehrpflicht für alle Bürger im »dritten« Sektor hinauslaufen (Gorz 1988; Dagger 2002; White 2003a). Viele der Vorschläge, die in diesem Zusammenhang formuliert worden sind, kombinieren nützliche, nicht marktbeurteilte Tätigkeiten mit Gelegenheiten zum Erwerb von Arbeitserfahrungen und -fertigkeiten. Insgesamt versteht sich, dass die institutionelle Machbarkeit, die quantitativen Effekte, die Finanzierbarkeit und viele andere Aspekte solcher Tätigkeiten »jenseits« des Arbeitsmarktes ungewiss, umstritten und theoretisch wie praktisch erkundungsbedürftig bleiben.

Unter diesen Reformideen spielt der Vorschlag eines »Startkapitals«, auf das jeder Bürger einer »Teilhabegesellschaft« (Ackerman/Alstott 2001) einen Anspruch hat, eine besondere Rolle; denn es ist mehr als nur eine kapitalisierte Version des Grundeinkommens. Es bezieht sich auf ein Problem, das nicht oder doch nicht in gleichem Maße von den anderen Vorschlägen berücksichtigt wird, zu denen auch das Grundeinkom-

men gehört. Dieses Problem besteht in der unter bestehenden Bedingungen stark untererfüllten Norm der Chancengleichheit. Die Gleichheit der Rechte ist eine offensichtlich unzulängliche Version der Norm sozialer Gerechtigkeit. Schon Geschlechts- und ethnische Identitäten können ein Hindernis darstellen für den gleichen Gebrauch der Rechte. Dadurch wird diese Norm rein nominal. Die Gerechtigkeitsnorm der Rechtsgleichheit fordert nicht mehr als die negative Pflicht von Gerichten, Gesetzgebern oder Arbeitgebern, jede Art von Diskriminierung zu unterlassen. Dagegen fordert die Norm der Chancengleichheit eine positive moralische und politische Pflicht ein – die Pflicht nämlich, überall dort zu intervenieren, wo der gleiche Zugang zum Gebrauch der gleichen Rechte von moralisch irrelevanten Faktoren wie soziale Schicht, Familienhintergrund, Geschlecht und ethnische Zugehörigkeit verzerrt ist (Roemer 1998).

Dieses »aktivistische« Verständnis davon, was die Gerechtigkeitsnorm der Chancengleichheit fordert, stellt eine mittlere Position dar zwischen der bloßen Rechtsgleichheit und der wesentlich weitergehenden Norm der Ergebnisgleichheit, die kaum realisierbar ist – und selbst wenn sie es wäre, zu höchst unerwünschten Methoden ihrer Realisierung führte. Verglichen mit der Idee eines Grundkapitals kann der Vorschlag des Grundeinkommens sogar in dem Sinne kritisiert werden, dass es nur die Option auf ein vor Armut geschütztes und an keine weiteren Bedingungen gebundenes Dasein bietet, dabei aber das Problem der Chancengleichheit außer Acht lässt.

Es wäre jedoch ein Fehler, zu unterstellen, dass die Auseinandersetzung über das allgemeine Grundeinkommen allein von den Konflikten bestimmt wäre, die zwischen verschiedenen normativen Ideen zu politischen Rechten und sozialer Gerechtigkeit bestehen. Hinzu kommen gesellschaftspoli-

tische Interessen, die Grundeinkommensmodelle aus leicht verständlichen Gründen ablehnen. So hält etwa Hans-Peter Klös, Arbeitsmarktexperte am Institut für Wirtschaft in Köln, »das voraussetzungslose Grundeinkommen [für] eine gefährliche Denkfigur. Wir wollen keine Entkoppelung von Arbeit und Einkommen. Im Gegenteil: Wir müssen das Einkommen wieder stärker an die Arbeitsleistung binden. Wer zumutbare Arbeit nicht annimmt, der muss eben weniger bekommen« (Iwersen 2005). Ähnlich ablehnend ist die Beurteilung, die das Grundeinkommen in den meisten gewerkschaftlichen Stellungnahmen findet. In dem Maße, wie die Höhe des Einkommens zur Sache von Bürgerrechten und mithin von Politik und Gesetzgebung wird, erleiden sie als Verbände einen Teilverlust ihrer Zuständigkeit für die »tarifautonome« Bestimmung von Arbeitnehmerinkommen. Dieses organisationspolitische Eigeninteresse der Gewerkschaften an der Wahrung ihrer Kompetenzen wird gern mit der Warnung bemäntelt, das Grundeinkommen würde die Arbeitgeber aus ihrer freilich völlig fiktiven »Verantwortung für die Schaffung von Arbeitsplätzen« entlassen. Auch in den politischen Parteien der Bundesrepublik finden sich bisher nur vereinzelt aufgeschlossene Stimmen, zumal die Grünen in Deutschland, anders als etwa ihre französischen, niederländischen und österreichischen Freunde, das Thema offenbar fallengelassen haben. Das übereinstimmende Hauptargument ist, dass die Befürwortung eines Grundeinkommens allzu resignativ sei und dem für sie blamablen Eingeständnis nahekäme, dass die Probleme von Armut und Arbeitslosigkeit mit herkömmlichen »produktivistischen« Mitteln der Wachstumsförderung einerseits, der »aktivierenden« Arbeitsmarktpolitik andererseits nicht mehr zu lösen seien. Das scheint indes nach Lage der Dinge und unter der Voraussetzung, dass einigermaßen faire Beweislastverteilungsregeln gelten sollen, ein Argument zu sein, dessen Überzeugungskraft einem

nahen Verfallsdatum unterliegt. Diese kann auch nicht durch den üblichen zutreffenden Hinweis aufge bessert werden, es gebe ja »so viel Arbeit zu tun«, sowohl bei uns als auch in der Dritten Welt. Mit dieser Erinnerung wird jedoch die offensichtliche Anschlussfrage nicht beantwortet, sondern eher verdrängt. Sie richtet sich auf die zahlungsbereite Nachfrage, die hier oder dort nach der »an sich« zu leistenden Arbeit besteht.

### **Marktliberale Mythen: Wirtschaftspolitik, Wachstum, Beschäftigung, Verteilung**

Jede normative Theorie muss den Nachweis führen können, dass sie zu den Funktionszusammenhängen, Strukturproblemen und Herausforderungen des Systems passt, für das die aus ihr abgeleiteten Politikvorschläge gedacht sind. Politische Innovationen müssen nicht nur Gerechtigkeitsargumente auf ihrer Seite haben, sondern auch situations- und problemadäquat sein. Sie müssen nicht nur gut gemeint, sondern auch hinreichend intelligent sein. Unter diesem Kriterium der funktionalen Problemlösungskapazität schneidet der Vorschlag des allgemeinen Grundeinkommens ausgesprochen gut ab. Das Problem der deutschen Ökonomie im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts ist eindeutig kein Produktions-, sondern ein Verteilungsproblem: Da sowohl Individual- wie Sozialeinkommen institutionell an die Erwerbsarbeit gekoppelt sind, führt die bestehende Arbeitslosigkeit, also ein hoher und personell verfestigter Angebotsüberhang am Arbeitsmarkt, zu der Frage, wie die Personen, die am Arbeitsmarkt nicht unterkommen, mit einem bedarfsgerechten Einkommen versorgt und damit nachfragefähig gemacht werden können. Auf diese Frage haben Befürworter des Grundeinkommens eine eindeutige Antwort: durch ein steuerfinanziertes ökonomisches Bürgerrecht auf existenzsicherndes Einkommen. Marktliberale haben eine andere Antwort. Sie erwarten von einer richtigen, d. h. investitionsfreundlichen Finanz- und Wirtschaftspoli-

tik (I) mehr Wachstum (W), von mehr Wachstum mehr Beschäftigung (B), und von mehr Beschäftigung schließlich eine Lösung des Verteilungsproblems (V), also die Teilhabe der gesamten Bevölkerung am gesellschaftlichen Reichtum.

Diese Theorie ist nicht etwa deswegen hegemonial, weil sie wahr wäre. Vielmehr bleibt sie dadurch herrschende Lehre, dass sie dem Test ihrer Wahrheit aus dem Wege geht und sich gegen ihre Widerlegung immunisieren kann. Gegen die Evidenz ihrer Unwahrheit kann sie sich, eine hinreichende, an intellektuelle Hörigkeit grenzende Indoktrination politischer Eliten vorausgesetzt, stets mit einer Argumentationsfigur aus der Affäre ziehen, die einem leninistischen Kalkül verblüffend ähnelt. Die Theorie überlebt allein wegen der Beweislastverschönerung, die ihr politisch gewährt wird. Das Argument lautet dann: Wenn die »an sich« richtige Theorie  $(I) \rightarrow (W) \rightarrow (B) \rightarrow (V)$  sich in der Praxis nicht bestätigen sollte, dann kann die Erklärung nur darin zu suchen sein, dass die unabhängige Variable (I) noch nicht hoch genug dosiert war! Die pragmatische Folge dieser Immunisierungsstrategie besteht in dem pathologischen Lernprozess, als dessen Ergebnis in der nächsten Runde eine noch investitionsfreundlichere und sozialpolitisch noch kürzungsversessenere Finanz- und Wirtschaftspolitik ausprobiert wird.

Dabei ist allein über den Zusammenhang von Wachstum und Beschäftigung u. a. das Folgende wohlbekannt:

(1) Erst bei einer gesamtwirtschaftlichen Wachstumsrate von ca. zwei Prozent treten überhaupt positive Beschäftigungseffekte auf. Unterhalb dieses bereits ehrgeizigen Wachstumsziels schrumpft das Volumen beitragspflichtiger Beschäftigung weiter, und mit ihr wachsen die aus allgemeinen Haushaltsmitteln zu stopfenden Löcher der Sozialversicherungshaushalte.

(2) Allein die fiskalischen Gesamtkosten – entgangene Einnahmen plus verursachte Ausgaben – der in Deutschland bestehenden Arbeitslosigkeit beliefen sich, einer Berechnung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zufolge, im Jahr 2004 auf 85,7 Milliarden Euro. In dieser Summe sind die sonstigen volkswirtschaftlichen Schäden der Arbeitslosigkeit, also der Einkommensverlust der Arbeitslosen und die entsprechenden negativen Nachfrageeffekte, noch nicht enthalten. Ebenso wie die Einnahmeausfälle, die aus dem anteiligen Wachstum von Beschäftigungsformen resultieren, die der Beitragspflicht nicht wirksam unterliegen. Diese gewaltige fiskalische Bürde wirkt sich selbst als gravierendes Wachstumshindernis aus. Sie müsste erst abgetragen sein, um Wachstum u. a. dadurch zu erlauben, dass öffentliche Mittel für die Finanzierung staatlicher Investitionen frei würden.

(3) Mikroökonomisch führt das Wachstum von Industrie- und Dienstleistungsunternehmen nicht zu mehr Beschäftigung, sondern im Gegenteil wird der zum Beispiel durch Fusion und Umstrukturierung erzielte Beschäftigungsabbau von den Börsen durch Wachstumserwartungen, Kursgewinne und verbesserte Kapitalversorgung prämiert.

Ein typisches Reaktionsmuster des von den Tatsachen irritierten Glaubens an  $(I) \rightarrow (W) \rightarrow (B)$  ist die Moralisierung des Problems. Wenn die tatsächlichen von den erwarteten Ergebnissen abweichen, so die Logik der Moralisierung, dann kann das nur am vorwerfbaren Fehlverhalten wichtiger Akteure liegen. Aber, mit Hegel gesprochen, »die Faulheit des Gedankens hat am Sollen einen zu leichten Ausweg«. So wird im moralisierenden Geiste einer neuen Kapitalismuskritik »den« Unternehmern gern vorgehalten, sie ließen es an sozialer oder gar nationaler Verantwortung fehlen, wenn sie es versäumen, inländische Arbeitsplätze zu schaffen. Abgesehen davon, dass eine Politik, die

über moralische Verfehlungen bestimmter Kategorien von Bürgern lamentiert, sich selbst und ihren eigenen autoritativen Gestaltungsanspruch der Lächerlichkeit preisgibt, mahnt sie auch noch die Erfüllung gänzlich fiktiver Pflichten der so Getadelten an. Es gehört nämlich unzweifelhaft weder zu den Organisationszielen noch zu den zivilrechtlichen Obliegenheiten von Wirtschaftsunternehmen, für (»mehr«) Beschäftigung zu sorgen. Beschäftigung entsteht vielmehr als ein möglicher, wenn auch eben keineswegs zwangsläufiger Nebeneffekt des Erfolges, den diese Unternehmen bei der Verfolgung ihres ganz anders gearteten Daseinszwecks erzielen, nämlich dem der Sicherheit und Steigerung ihrer Rentabilität.

Was speziell den Glauben an (B) → (V) angeht, also an die Möglichkeit, das Verteilungsproblem weiterhin über Arbeitsmarkt und Erwerbseinkommen zu lösen, so kommt offensichtlich die Frage nach dem Beschäftigungspotential einer Ökonomie wie der deutschen ins Spiel, also die Frage nach dem Niveau ihrer Absorptionsfähigkeit für »ausreichend« bezahlte und gesicherte Lohnarbeit. Die Fragen, die bei der Abschätzung dieses Niveaus eine Rolle spielen, sind geläufig: Sind reife Ökonomien wie die deutsche, also solche mit hoher Kapitalintensität, hohen Humankapitalansprüchen, Tarifautonomie, einem liberalen Handels- und Kapitalverkehrsregime und großen Erfolgen bei der Nutzung des arbeitssparenden technischen Wandels, überhaupt in der Lage, etwa im vielbeschworenen – jedoch keineswegs insgesamt gegen technischen Wandel immunen – »Dienstleistungssektor« eine Arbeitsnachfrage aufzubauen, die für eine Kompensation der laufenden inländischen Beschäftigungsverluste im primären und sekundären Sektor erforderlich wäre? Sind internationale Arbeitsteilung und globale Wettbewerbsverhältnisse dazu angetan, einen dauerhaft positiven Saldo von inländischen Beschäftigungsverlusten und exportinduzierten Gewinnen entstehen zu lassen?

Können die Arbeitsmärkte solcher reifen Ökonomien ein zumindest auf mittlere Sicht weiterhin wachsendes – weibliches, ausländisches – Arbeitsangebot zu Lohnsätzen absorbieren, aus denen – auf welchem Finanzierungswege auch immer – die gegenwärtig erwerbstätige Generation sowohl die Erziehung der nächsten Generation wie den Unterhalt der schon aus Gründen der Lebenserwartung anteilmäßig wachsenden rentierten Generation aufbringen kann? Kurz: Ist eine Arbeitsmarktgesellschaft im Vollbeschäftigungsgleichgewicht eine weiterhin glaubwürdige politische Option? Selbst dann, wenn das Vollbeschäftigungsgleichgewicht eine realistische Option wäre, taucht die nächste, nämlich eine politische und moralische Frage auf: Lohnt es sich, den dafür fälligen Preis in Gestalt von wachstumsinduzierten Umweltschäden zu zahlen?

Nach der deutschen Erfahrung eines über ca. 30 Jahre stufenweise und ohne Gegen-trend aufgebauten Fehlbestandes an arbeitsvertraglich formalisierten Beschäftigungsmöglichkeiten, der heute eine Größenordnung von mehr als sieben Millionen erreicht hat, sind skeptische Antworten auf diese Fragen nicht nur erlaubt, sondern geboten. Auch der Verweis auf angelsächsische oder skandinavische Erfolgsgeschichten führt nicht weiter, weil deren institutionelle Grundlagen und wirtschaftsgeographischen Vorteile nur in eng begrenztem Umfang kopierbar, wenn auch als Anstöße für politische Lernprozesse keinesfalls zu missachten sind. Deshalb erscheint es auch in steuerungspolitischer Hinsicht geboten, schlicht nach dem Grundsatz der klugen Vorsorge für nicht auszuschließende dauerhafte Ungleichgewichte die Wirtschaftsordnung so zu modifizieren, dass sie einerseits einen hohen Fehlbestand an Beschäftigungsmöglichkeiten ohne desintegrierende Begleiterscheinungen aushalten kann, andererseits aber weder das Recht aller Bürger auf die freiwillige Wahrnehmung von quali-

tativ angemessenen Erwerbsgelegenheiten noch das allgemeine Interesse an einer laufenden Steigerung der Produktivität verletzen würde.

Ein allgemeines und existenzsicherndes Grundeinkommen erfüllt wegen seiner Anreiz- und Steuerungseffekte alle drei dieser Bedingungen. Es führt nicht zu »Vollbeschäftigung«, aber entschärft das Verteilungsproblem, das sonst mit einer Unterauslastung des Arbeitspotentials einer Gesellschaft einhergehen würde. Demnach macht es auch kontraproduktive Praktiken der administrativen »Aktivierung«, d. h. die Erwerbsnötigung von Arbeitskräften, verzichtbar und »aktiviert« sie vielmehr in dem Sinne, dass sie die Suche nach nicht-erwerblichen Zeitverwendungspräferenzen anspornt. Es lässt für beide Seiten die Anreize zum Abschluss von Arbeitsverträgen intakt: Für die Anbieter deshalb, weil sie durch Erwerbsarbeit ihr Einkommen steigern; für die Nachfrager deshalb, weil sie mit niedrigeren, um den Satz des Grundeinkommens gesenkten direkten Kosten der Beschäftigung von Arbeit rechnen können – so jedenfalls eine der möglichen Ausgestaltungen des Grundeinkommens. Und die Produktivität der Arbeit würde nicht nur deshalb steigen, weil bei allen Beschäftigten die »Freiwilligkeit« ihrer Erwerbsbeteiligung unterstellt werden könnte, sondern auch deshalb, weil moralische und gesetzliche Hemmungen bei der Nutzung des arbeitsparenden technischen und organisatorischen Wandels zu großen Teilen entfallen könnten.

### **Auf dem Weg zu einem bedingungslosen Grundeinkommen?**

Wenn man einige der tatsächlichen Entwicklungslinien und Innovationstendenzen der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik in der OECD-Welt betrachtet, so kann man diese als – oft uneingestandene und halbherzige – Schritte auf einem Weg interpretieren, der zum bedingungslosen Grundeinkommen

führt. So gehört es – unter den vorherrschenden demographischen Trends leicht verständlich – zur Programmatik aller politischen Parteien in der Bundesrepublik, die Ausgaben privater Haushalte für das Aufziehen von Kindern (einschließlich der Wohnkosten und der Opportunitätskosten in Gestalt entgangenen Erwerbseinkommens) durch steuerfinanzierte Zahlungen und/oder durch Besteuerungsverzichte verstärkt zu subventionieren. Auch das beschäftigungspolitische Ziel der Entlastung der Beschäftigungskosten von gesetzlichen Lohnnebenkosten, zumindest der Erreichung von Beitragssatzstabilität, lässt sich nicht anders verwirklichen als durch einen wachsenden Anteil von Steuerfinanzierung an den Kosten der gesetzlichen Rentenversicherung. Die Umfinanzierung der Rentenlasten ist also ein Vorhaben, das von allen parteipolitischen Kräften unterstützt wird, wenn auch mit durchaus umstrittenen und zum Teil verteilungspolitisch problematischen Vorstellungen darüber, wie die Kosten zwischen Fiskus, Betrieben, Arbeitnehmern und den Rentnern selbst aufzuteilen sind. Ähnliches gilt für die gesetzliche Krankenversicherung und die Reform ihrer Finanzierung, wobei eine Gemeinsamkeit der diskutierten Modelle wiederum in der intendierten Abkoppelung der Kosten der sozialen Sicherung vom Arbeitsverhältnis besteht. Staatliche Politik ist, anders gesagt, nicht länger beschränkt auf die Aufgaben kollektiver Daseinsvorsorge (wie im Bereich der öffentlichen Erziehung und des Verkehrswesens). Darüber hinaus gewährleistet sie wachsende Teile des individuell verfügbaren Einkommens. Dies scheint ein unumkehrbarer Trend zu sein. Wenn wir in Anteilen der Wohnbevölkerung rechnen und nicht in Anteilen des gesamten Einkommens der Haushalte, dann zeichnet sich ein ähnlicher Trend ab: Nach Berechnungen des Instituts der Deutschen Wirtschaft Köln lebten im Jahr 1980 69,6 Prozent der deutschen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (18 – 64) von Erwerbseinkommen; die Zahl sank

auf 63,7 Prozent im Jahr 2006. Noch dramatischer: 13,9 Prozent der Bevölkerung im Erwerbsalter lebten 1980 von Sozialversicherungen und anderen Transferleistungen, und diese Zahl stieg auf 25,7 Prozent im Jahre 2006 (Daten nach Institut der Deutschen Wirtschaft Köln 2008). Im Mittelpunkt derartiger Reforminitiativen steht also nicht mehr der Arbeitnehmer, sondern der Bürger mit seinen Rechten und Pflichten.

Diese Reforminitiativen machen bei den Sozialbeiträgen, also dem gewichtigsten Teil der Lohnnebenkosten, nicht halt. Der fiskalische Finanzierungsmodus ist dabei, sich nicht nur auf die Kosten der sozialen Sicherheit, sondern zum Teil auf die Arbeitsentgelte selbst auszudehnen. Der Grundgedanke ist hierbei, dass Beschäftigung geringproduktiver Arbeitskräfte (wenn überhaupt) nur zu abgesenkten Löhnen stattfinden wird und dass daher die Arbeits-einkommen im so entstehenden Niedrig-lohnsektor in degressiver Weise aus öffentlichen Mitteln aufzustocken sind: die Idee des Kombilohnes. Auch hier geht es, wie ähnlich in der Debatte über gesetzliche Mindestlöhne, um die Politisierung und »Fiskalisierung« der Entgeltfindung für Erwerbsarbeit, für die die Zuständigkeit von den Akteuren des Tarifsystems partiell an den Gesetzgeber fällt und der Rechtsform nach nicht durch (Kollektiv-)Verträge, sondern durch gesetzlich begründete, subjektive öffentliche Rechte geregelt wird.

Allerdings liegt auf der Hand, dass alle diese neuen Politikansätze, zu denen in Deutschland auch die Komplexe »Hartz IV« und »Agenda 2010« gehören, sich von einem bedingungslosen Grundeinkommen dadurch unterscheiden, dass sie streng beschäftigungspolitisch ausgerichtet sind. Die Entlastung des Arbeitsverhältnisses von Lohnnebenkosten, die »künstliche« Verbilligung des Angebotspreises der Arbeit durch Kombilöhne, die Beseitigung von Zumutbar-

keitsbarrieren, die Absenkung der Arbeitslosenhilfe auf das Niveau der Sozialhilfen dienen also explizit dem Zweck, Wirtschaftsunternehmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen und Arbeitslose zur Eingliederung in diese Arbeitsplätze zu veranlassen. Ob dieser Zweck und gegebenenfalls wann er erreicht wird, ist eine empirische Frage, die sich in absehbarer Zeit entscheiden wird. Sollte die Antwort negativ ausfallen, stünden die jetzt geschaffenen Mittel, nämlich die offene Politisierung von Verteilungsfragen, für den weitergehenden Zweck eines bedingungslosen Grundeinkommens zur Disposition.

Jede Annäherung an das normative Ideal einer steuerfinanzierten bedingungslosen, armutsvermeidenden, bürgerrechtlich ausgestalteten Garantie eines individuellen Grundeinkommens wird sich sicher nicht von einem Tag auf den anderen voll verwirklichen lassen. Manche unter den weniger realistischen Anhängern eines bedingungslosen Grundeinkommens scheinen dies jedoch manchmal zu unterstellen. Vielmehr jedoch wird es um einen sich schrittweise vollziehenden Reformprozess gehen, in dem bereits heute beobachtbare Trends zur legislativen statt marktvermittelten Einkommensbestimmung fortgesetzt werden. Fünf Annäherungspfade an ein vollständiges Grundeinkommen kann man sich auf der Leistungsseite vorstellen. Auf der Seite der Finanzierung gibt es eine noch viel größere Zahl von Optionen, unter denen die einfachste und radikalste die ist, etwa jedem US-Bürger 10.000 Dollar pro Jahr auf bürgerrechtlicher und bedingungsloser Basis auszuzahlen (3.000 davon für eine Pflicht-Krankenversicherung) und dabei diese Umverteilung aus einem gigantischen Kahlschlag aller Subventions- und Transferprogramme zu finanzieren (Murray 2006).

Was die fünf Annäherungspfade auf der Leistungsseite angeht, so handelt es sich um die folgenden:

1. Ein Pfad wachsender Großzügigkeit: Das Grundeinkommen würde zunächst erheblich unterhalb der Subsistenzschwelle beginnen und schrittweise nach oben angepasst werden (van Parijs 1995; 2001).

2. Man kann sich eine Skala wachsender »Bedingungslosigkeit« vorstellen. Zu Anfang noch geltende Bedingungen zur Gegenleistung würden Schritt für Schritt gelockert (Goodin 2001).

3. Ebenso gibt es eine Skala des zunehmenden Universalismus: Zu Beginn der Reformbewegung würden Leistungsansprüche auf bestimmte Einkommens- und Bevölkerungsgruppen, auch Kategorien von Familien, begrenzt. Ein Beispiel hierfür ist die Politik der Bolsa Familia in Brasilien (Suplicy 2005; 2007). Allmählich käme es auf diese Weise zu einer Annäherung an den universalistischen Maßstab, nach dem alle Bürger gleichermaßen anspruchsberechtigt gemacht werden.

4. Weiterhin gibt es eine zeitliche Skala, auf der man sich eine allmähliche Annäherung an das Ideal vorstellen kann. Dabei ist eine »chronometrische« von einer »chronologischen« Dimension zu unterscheiden. Was die chronologische Dimension angeht, so können wir uns vorstellen, dass der Anspruch auf ein Grundeinkommen nicht mit der Geburt beginnt, sondern bei einer Altersschwelle von beispielsweise 30 Jahren; diese Schwelle muss man passiert haben, um Grundeinkommen zu beziehen. Eine solche Schwelle lässt sich recht überzeugend mit dem Gesichtspunkt begründen, dass das Grundeinkommen nicht den Effekt nach sich ziehen sollte, junge Leute dadurch zu marginalisieren, dass sie vom Erwerb von Qualifikationen und der Teilnahme am Arbeitsmarkt abgeschreckt bzw. entmutigt werden. Was die chronometrische Dimension angeht, so kann das Grundeinkommen zunächst einmal begrenzt werden auf ein Zeitkonto von vielleicht zehn Jahren pro

Leben. Von diesem Konto können gegebenenfalls oberhalb der Altersschwelle dann, so eine Version dieses Vorschlages, Guthaben im Umfang von beispielsweise mindestens sechs Monaten »gezogen« werden (Offe 1997; White 2003b).

5. Schließlich gibt es die Dimension der antizyklischen Ausgestaltung des Grundeinkommens. Sollte der Arbeitsmarkt sich annähernd in einem Vollbeschäftigungsgleichgewicht befinden, dann wären Gründe dafür gegeben, dass das Grundeinkommen relativ niedrig angesetzt wird, wobei dann die Transferleistung pro Kopf in dem Maße wachsen würde, wie die Arbeitslosigkeit zunimmt und mit ihr die Chancen, ein ausreichendes Erwerbseinkommen zu erzielen, abnehmen.

Diese möglichen Annäherungspfade können natürlich in vielfältiger Weise kombiniert werden. Jeder Schritt auf einer dieser Dimensionen wird politisch umstritten sein. Es kommt letztlich also alles darauf an, dass man durch intelligentes Experimentieren und die laufende Revision unerwünschter Wirkungen vorwärtsschreitet.

## Literatur

Ackerman, B./Alstott, A. 2001: Die Stakeholder-Gesellschaft. Ein Modell für mehr Chancengleichheit, Frankfurt am Main

Ackerman, B./Alstott, A./van Parijs, P. (Hrsg.) 2004: Redesigning Redistribution: Basic Income and Stakeholder Grants and Cornerstones for an Egalitarian Capitalism, London

Atkinson, A. 1996: The Case for a Participation Income, in: *The Political Quarterly*, 67. Jg., Heft 1, S. 67–70

Dagger, R. 2002: Republican Virtue, Liberal Freedom, and the Problem of Civic Service. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Boston, Massachusetts, Aug 28, 2002

De Wispelaere, J./Stirton, L. 2007: The Public Administration Case against Participation Income, in: *Social Service Review*, 81. Jg., Heft 3, S. 523–549

Dowding, K./De Wispelaere, J./White, S. (Hrsg.) 2003: The Ethics of Stakeholding, Basingstoke

Goodin, R. 2001: Something for Nothing?, in: van Parijs, P. (Hrsg.): *What's Wrong with a Free Lunch?*, Boston

Gorz, A. 1988: *Critique of Economic Reason*, London

- Grözinger, G./Maschke, M./Offe, C.* 2006: Die Teilhabegesellschaft. Modell eines neuen Wohlfahrtsstaates, Frankfurt am Main
- Institut der Deutschen Wirtschaft Köln* 2008: Sozialpolitik. Bedenkliche Schiefelage, URL: <http://www.iwkoeln.de/Informationen/Allgemeine%20Infodienste/iwd/Archiv/2008/1Quartal/Nr11/tabid/2211/ItemID/21986/language/de-DE/language/de-DE/Default.aspx>
- Iwersen, S.* 2005: »Eine gefährliche Denkfigur«. Streit ums Grundeinkommen, in: Stuttgarter Zeitung vom 05.07.2005, S. 11
- Liebermann, S.* 2009: Freiheit statt Vollbeschäftigung, URL: <http://www.freiheitstattvollbeschaeftigung.de>
- Murray, C.* 2006: In Our Hands. A Plan to Replace the Welfare State, Washington
- Nissan, D./Le Grand, J.* 2000: A Capital Idea: Start-up Grants for Young People, London
- Offe, C.* 1997: Towards a New Equilibrium of Citizens' Rights and Economic Resources, in: Societal Cohesion and the Globalising Economy. What Does the Future Hold?, Paris
- Offe, C.* 2005: Wasteful Welfare Transactions: Why Basic Income Security Is Fundamental, in: Standing, G. (Hrsg.): Promoting Income Security as a Right: Europe and North America, London
- Offe, C./Heinze, R. G.* 1992: Beyond Employment. Time, Work and the Informal Economy, Cambridge
- Opielka, M.* 2005: Die Idee einer Grundeinkommensversicherung, in: Strengmann-Kuhn, W. (Hrsg.): Das Prinzip Bürgerversicherung, Wiesbaden
- Roemer, J.* 1998: Equality of Opportunity, Cambridge, MA
- Simon, H.* 2001: UBI and the Flat Tax, in: van Parijs, P. (Hrsg.): What's Wrong with a Free Lunch?, Boston, S. 36
- Steiner, H.* 1992: Three Just Taxes, in: van Parijs, P. (Hrsg.): Arguing for Basic Income: Ethical Foundations for a Radical Reform, London
- Suplicy, E. M.* 2005: The Approval of the Basic Income Guarantee in Brazil, in: Widerquist, K./Lewis, M. A./Pressman, S. (Hrsg.): The Ethics and Economics of the Basic Income Guarantee, Aldershot
- Suplicy, E. M.* 2007: Basic Income and Employment in Brazil, in: *Basic Income Studies*, 2. Jg., (Heft 1), S. 1–6
- Vanderborght, Y.* 2006: Why Trade Unions Oppose Basic Income, in: *Basic Income Studies*, 1. Jg., (Heft 1), S. 1–20
- Vanderborght, Y./van Parijs, P.* 2005: L'allocation universelle, Paris
- van Parijs, P.* 1995: Real Freedom for All, Oxford
- van Parijs, P.* 2001: A Basic Income for All, in: van Parijs, P. (Hrsg.): What's Wrong with a Free Lunch?, Boston
- White, S.* 2003a: The Civic Minimum: On the Rights and Obligations of Economic Citizenship, Oxford
- White, S.* 2003b: Freedom, Reciprocity, and the Citizen's Stake, in: Dowding, K./De Wispelaere, J./White, S. (Hrsg.): The Ethics of Stakeholding. Basingstoke

# Hartmut Häussermann: Die soziale Dimension unserer Städte – von der »Integrationsmaschine« zu neuen Ungleichheiten

*Die europäische Stadt hat in den letzten Jahrzehnten ihre klassische Funktion als soziale Nivellierungs- und Integrationsinstanz weitgehend verloren. Wachsende ökonomische Ungleichheiten und flexiblere Lebensformen prägen heute das Bild der Stadt. Segregation in unterschiedlichen Quartieren, Residualisierung einkommensschwacher Bevölkerungsteile und zugleich Gentrifizierung führen zu einer innerstädtischen Polarisierung. Hartmut Häussermann stellt im internationalen Vergleich unterschiedliche Konzepte vor, mit denen auf diese Spannungen innerhalb der Städte reagiert wird. Städtische Politik muss dabei sowohl dem weiteren Abstieg sozial benachteiligter Gruppen entgegenwirken als auch die Interessen der neuen urbanen Kreativmilieus berücksichtigen, deren stadtfixierter Lebensstil in sozialen Netzwerken auch auf häufig wechselnde, unsichere Erwerbslagen und berufliche Ansprüche reagiert.*

Die meisten großen Städte in Europa haben sich im Laufe der Industrialisierung entwickelt. Sie waren die Orte, an denen eine neue Gesellschaft entstand: die Industriegesellschaft, gekennzeichnet durch die rasch wachsende Masse unqualifizierter Lohnarbeiter, die eine neue Klasse im Sozialgefüge der Städte bildeten. Die enorme Leistung der Städte im Laufe des 20. Jahrhunderts bestand in der Integration und Assimilation dieser Klasse, die dem Bürgertum zunächst nur als rebellische unzivilisierte Masse erschienen war. Mit dem Auf- und Ausbau eines umfassenden Systems von Infrastruktureinrichtungen und eines Planungsapparates, mit der Entwicklung des Sozialstaates und ab 1918 auch einer sozialen Wohnungspolitik entstand die »fordistische Stadt«, die auf der Grundlage von industriellem Wachstum und zunehmendem Massenkonsum zu einer »Integrationsmaschine« wurde. Bereits kurz nach dem Zweiten Weltkrieg wurde dies von Helmut Schelsky als »nivellierte Mittelstandsgesellschaft« beschrieben. In der Tat orientierten sich Stadtentwicklung und Wohnungspolitik seit den 1920er Jahren an der Vorstellung einer »modernen« Stadt, in der Klassenunterschiede eingeebnet sind und die Lebenswirklichkeit von einem vereinheitlichten modernen Lebensstil der »breiten Schichten des deutschen Volkes«, wie es im Wohnungsbauförderungsgesetz hieß, geprägt ist. Die Standardisierung im sozialen Wohnungsbau war dafür ebenso Ausdruck wie die starken Suburbanisierungsbewegungen, die durch das

Leitbild der Kleinfamilie motiviert und deshalb auch politisch durch Zuschüsse und Steuernachlässe gefördert wurden.

Die starke Sogkraft der »Mitte« bewirkte im Laufe des 20. Jahrhunderts tatsächlich eine gewisse Homogenisierung der Lebensverhältnisse und der Lebensstile in den Städten. Am Ende des 20. Jahrhunderts erlebte dieses Modell den Beginn einer Erosion, die zu tiefgreifenden Veränderungen in den Formen des Zusammenlebens und in der sozialräumlichen Struktur der Städte führte. Der Strukturwandel der städtischen Ökonomie, die damit zusammenhängenden Veränderungen auf den Arbeitsmärkten, die Finanzkrise der öffentlichen Hand und die zunehmende Individualisierung und Pluralisierung von Lebensformen haben nicht nur die Beziehungen zwischen Privathaushalten und städtischer Umwelt verändert, sondern auch die Rolle der Stadtverwaltungen bei der Gestaltung dieser Umwelt. Hatte in der »fordistischen Stadt« die Stadtpolitik eine zentrale Rolle gespielt bei der Gestaltung der Voraussetzungen für das Wachstum von Arbeitsplätzen und Bevölkerung sowie beim Ausbau der städtischen Infrastruktur, die eine höhere Lebensqualität und mehr Chancengleichheit bewirken sollte, so bleibt der Stadtpolitik in der »postfordistischen« Stadt zunehmend eine eher moderierende Funktion. Private Investoren und zivilgesellschaftliche Akteure übernehmen hingegen in stärkerem Maße Steuerungsfunktionen.

### Von der »Integrationsmaschine« zu neuen Ungleichheiten: Die Stadt im Wandel

In den europäischen Städten gibt es drei Trends, die die Sozialstruktur und die soziale Kohäsion der Städte nachhaltig verändern. Dabei handelt es sich um

1. eine wachsende Einkommensungleichheit, die aus dem Wandel der ökonomischen Struktur von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft resultiert;
2. eine wachsende ethnisch-kulturelle Heterogenisierung, die neue Herausforderungen für die gesellschaftliche Integration und die soziale Kohäsion mit sich bringt;
3. eine zunehmende Ökonomisierung im Bereich der technischen Grundversorgung und eine fortschreitende Privatisierung im Bereich der Wohnungsversorgung, die sich in einer Zunahme von individuellem Wohneigentum und einem Umbau des Systems der sozialen Wohnraumversorgung äußert.

Der öffentliche Einfluss auf die sozialräumliche Entwicklung der Städte wird durch die rasche Abnahme von Belegungsbindungen und durch den Verkauf kommunaler Wohnungsbestände laufend geringer.

Neuere Analysen der Einkommensverteilung in Deutschland zeigen, dass seit dem Jahr 2000 die Anteile der unteren Einkommensgruppen (unterhalb von 70 Prozent des Median-Jahreseinkommens) sowie die Anteile der Bezieher von hohem Einkommen (mehr als 150 Prozent des Median-Jahreseinkommens) auf Kosten des Anteils der mittleren Einkommen zunehmen. Das abnehmende Gewicht der mittleren Einkommen und das zunehmende Gewicht der niedrigsten und der höchsten Einkommen kann als ein Prozess der Polarisierung bezeichnet werden. Während die hohen Löhne in der verarbeitenden Industrie in der lang anhaltenden Phase wirtschaftlichen Wachstums nach dem Zweiten Weltkrieg

auch den gering qualifizierten Arbeitern den Anschluss an die Lebensstile und das Konsumniveau der Mittelschichten ermöglichen, ist mit der in den 1970er Jahren einsetzenden Deindustrialisierung und Tertiärisierung der städtischen Ökonomie eine neue Differenzierung verbunden. Die meisten einfachen Arbeitsplätze in der Massenproduktion sind in den Städten inzwischen verschwunden, dagegen wachsen in der Dienstleistungsökonomie einerseits die sehr gut bezahlten, hoch qualifizierten Arbeitsplätze in den »wissensbasierten« bzw. »kreativen« unternehmensbezogenen Bereichen und andererseits die sehr schlecht bezahlten Arbeitsplätze in den personenorientierten Diensten. Dadurch verliert die »Mitte« bei der Einkommensverteilung an Gewicht; eine Polarisierung zeichnet sich ab. Hinzu kommt der Verlust von Stabilität. Immer häufiger sind Arbeitsverträge befristet, was zu Unterbrechungen beim Einkommensbezug führen kann. Insbesondere in den kreativen Berufen ist die Projektförmigkeit der Beschäftigung stark verbreitet. Die lebenslange Beschäftigung mit stetig wachsendem Einkommen, gleichsam der Normalfall in der fordistischen Ära, ist für immer weniger Beschäftigte noch Realität. Wie Umfragen immer wieder zeigen, schlägt sich dies in einer größer werdenden Unsicherheit und Zukunftsangst auch bei den Qualifizierten in der Mittelschicht nieder.

Diese Entwicklung ist Teil einer Veränderung der Städte auch in anderer Hinsicht:

1. Die Städte erleben einen Wandel von einer hinsichtlich der Nationalität und ethnischen Herkunft weitgehend homogenen Bevölkerung zu einer multinationalen, multikulturellen Stadtbevölkerung. In London haben die Anteile von Bevölkerung mit Migrationshintergrund bereits einen Wert von fast 50 Prozent erreicht. Auch in einigen deutschen Städten liegt dieser Anteil bei etwa 40 Prozent.

2. Die relativ eindeutigen Klassen- und Schichtungsstrukturen in den Städten wandeln sich in der Postmoderne zu einem Gebilde aus kulturell differenzierten Milieus, deren Interessen und Ansprüche an die Stadt sich erheblich unterscheiden und die sich nicht mehr zu einheitlichen »Interessensblöcken« formieren lassen.

3. Dieser Wandel ist gekennzeichnet durch eine abnehmende Bedeutung der »Mitte«, auf deren Vergrößerung und Verbreiterung die sozialstrukturelle Entwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg so deutlich hinauszulaufen schien. So war etwa der soziale Wohnungsbau in Deutschland auf die »breiten Schichten der Bevölkerung« ausgerichtet, denen einheitliche Bedürfnisse und Lebensstile unterstellt wurden. Diese soziale »Mitte« ist heute durch die - von der Globalisierung und Ökonomisierung des Sozialen verursachten - Unsicherheiten in zunehmendem Maße betroffen. Zukunftsängste führen dazu, dass der Wunsch nach Abstand zu den Problembeständen in den Städten wächst. Die Mittelschichten werden von einer Art »Statuspanik« erfasst, die zu einer verstärkten Sorge um die Zukunft der Kinder führt.

4. Die Versuche, den prekären Entwicklungen in der Gesellschaft zu entgehen, schlagen sich auch räumlich nieder. Soziale Schließung führt dazu, dass die Quartiere der integrierten Bevölkerungsgruppen sozial immer stärker entmischt werden. Die Segregation der einkommensschwachen Haushalte geht von der »Mitte« aus.

Die Gesellschaft ändert sich. Sie differenziert sich stärker aus und sie wird heterogener. Dieser soziale Wandel vollzieht sich relativ rasch, er stößt sich gleichsam an den beharrlicheren Strukturen der Städte. Daraus entstehen Konflikte und Problemfelder in den Städten, die nicht mehr wie früher vor allem durch bauliche Maßnahmen gesteuert werden können, sondern die

in zunehmendem Maße komplexe und integrierte Strategien erfordern. Der städtische Wandel hat zwei Gesichter: »Gentrifikation«, d. h. soziale und bauliche Aufwertung von Quartieren einerseits, und »Residualisierung«, d. h. die Konzentration einkommensschwacher Haushalte in »benachteiligten« Quartieren andererseits. Beide Prozesse hängen zusammen, denn »Gentrifikation« führt zur Verdrängung von Haushalten mit niedriger Kaufkraft aus den innerstädtischen Lagen, die sich dann immer stärker in jenen Segmenten des Wohnungsmarktes konzentrieren, wo ihnen der Zugang noch möglich ist.

Nachfolgend soll zunächst auf den Prozess der »Residualisierung« eingegangen werden, um danach auf den Wandel zu sprechen zu kommen, der hinter der »Gentrifikation« steht.

#### **»Residualisierung« der Benachteiligten – Probleme und Strategien im internationalen Vergleich**

Der sozialräumliche Wandel in den Städten folgt nicht überall dem gleichen Muster. In Städten wie Paris, London oder Kopenhagen, die ein starkes Wachstum der Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften aufweisen, ist er durch eine Verdrängung der untersten Einkommensgruppen aus der Innenstadt geprägt, wo sich Inseln mit Haushalten mit einem relativ geringen Einkommen nur noch dort halten können, wo es einen öffentlichen bzw. sozialen Wohnungsbestand gibt. In anderen Städten, wie beispielsweise in Berlin, ergibt sich eine Konzentration der untersten Einkommensgruppen an den Rändern der City, in der Innenstadt, aber auch in den Großsiedlungen am Stadtrand. Dort entstehen die Quartiere »mit einem besonderen Entwicklungsbedarf«, wie es im Bund-Länder-Programm »Soziale Stadt« heißt - eine Umschreibung der zunehmenden Konzentration von Bevölkerung mit multiplen sozialen Problemlagen. Ob der Wandel sich eher als Peripheri-

sierung der Armut oder als Konzentration in innerstädtischen Gebieten darstellt: Gemeinsam ist beiden Erscheinungen die Herausbildung von Quartieren, von denen befürchtet wird, dass sie »Kontexteffekte« entfalten, durch die ihre Bewohner zusätzlich zu ihrer schwierigen sozialen Lage benachteiligt werden. Diese Gebiete einer »Residualisierung« entstehen umso eher, wenn eine Steuerung der Wohnungsbelegung aufgrund der abnehmenden Bestände an sozialem Wohnungsbau in den innerstädtischen Bereichen zunehmend schwieriger wird.

Im »Monitoring Soziale Stadtentwicklung« der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin wurde im letzten Bericht gezeigt, dass sich die Quartiere am obersten und am untersten Rand in einer Skala, die anhand der Problemdichte gebildet wurde, immer stärker auseinanderentwickeln. Von den 64 Quartieren, die anhand von sozialen Indikatoren als Gebiete mit einem hohen sozialen Status eingestuft wurden, haben sich im Laufe eines Jahres 39 noch weiter in eine Richtung entwickelt, die durch noch weniger soziale Probleme gekennzeichnet ist. Auf der anderen Seite der Stadt, in den Gebieten mit einem niedrigen sozialen Status, hat sich die Mehrheit der Quartiere dagegen weiter negativ entwickelt. Die Ränder der Stadt streben also weiter auseinander. Es ist daher gerechtfertigt, von einer sozialräumlichen Polarisierung zu sprechen.

In London, der ökonomisch am stärksten wachsenden Stadt in Europa, ist eine flächendeckende soziale Aufwertung der inneren Stadtgebiete zu beobachten. Die Räume für Haushalte mit niedrigem Einkommen werden immer enger, sie werden an den Rand verdrängt. In Paris ist eine ähnliche Entwicklung zu beobachten; hier sind früher durch sozialen Wohnungsbau im Umland der Stadt, in der »Banlieue«, Wohnungen entstanden, die für die »breiten Schichten der Bevölkerung« gedacht waren,

die aber heute überwiegend von Migranten bewohnt werden. Paris hat seine Armut sozusagen ausgelagert, es ist ein starker sozialer Gegensatz zwischen innerer Stadt und Peripherie entstanden. In Berlin dagegen bilden sich die stärker werdenden sozialen Gegensätze in größeren Diskrepanzen zwischen Quartieren innerhalb des Stadtgebietes ab. Die besonders von sozialen Problemlagen charakterisierten Quartiere liegen nördlich und südlich der Innenstadt sowie an den Rändern der Stadt in Ost und West, wo sich in den dort noch vorhandenen sozialen Wohnungsbeständen zunehmend die armen Haushalte konzentrieren.

Diese Entwicklungen haben eine mangelhafte Integration von Migrantengruppen zur Folge, wenn deren Segregation durch Wohnungsvergabe oder durch Diskriminierung in den »besseren Vierteln« entstanden ist. Diese Gruppen werden dadurch stark segregiert, es bilden sich erhebliche Konzentrationen von Quartieren mit hoher Problemdichte. Diese Situation hat insbesondere im Bildungsbereich eine ausgrenzende Konsequenz, denn in den Schulen sind die Anteile von Schülern mit niedrigen Leistungen bzw. mit einer fremden Muttersprache sehr viel höher als in den Quartieren selbst. Die Ursache dafür ist, dass sich die einheimischen Mittelschichten aus diesen Quartieren zurückziehen und so zur weiteren Konzentration von Haushalten mit geringem sozialen und kulturellen Kapital beitragen.

Die Zuspitzung der sozialen Gegensätze zwischen den Quartieren dürfte eine sinkende Attraktivität der Städte zur Folge haben, da sich bei fehlender sozialer Kohäsion Unsicherheitsgefühle in der Stadt verbreiten – bis hin zu gewaltsamen Eruptionen, wie sie insbesondere in den »Banlieues« der französischen Großstädte in den vergangenen Jahren zu beobachten waren. Für die Bewohner solcher Gebiete, die durch eine Kumulation von multiplen Pro-

blemlagen (Arbeitslosigkeit, Transferabhängigkeit, soziale Desorganisation) gekennzeichnet sind, entsteht durch den Ort, wo sie wohnen, eine Einschränkung ihrer Lebenschancen, die das Ziel sozialer Fairness bzw. sozialer Gerechtigkeit verletzt.

Insbesondere angesichts der Bevölkerungsprognosen, die alle zeigen, dass die Anteile junger Menschen in Zukunft kleiner werden, wird ein Eingreifen der Stadtpolitik immer dringlicher. Quartiere der Benachteiligten sind zu benachteiligenden Quartieren geworden. Die Kontexteffekte, die in den Quartieren mit hoher Problemdichte entstehen, müssen bekämpft bzw. neutralisiert werden. Für die Jugendlichen ist dabei die extreme Segregation von bildungsfernen Schichten in den Schulen das Hauptproblem, für die Bevölkerung insgesamt ist es die Netzwerkmangel, d.h. der Mangel an sozialem und kulturellem Kapital, das solchen Quartieren, die kulturelle und soziale Gemeinschaften bilden, zunehmend fehlt. Dadurch bilden sich Milieus der Apathie und Resignation, es verbreitet sich eine Mentalität des Versagens, die sich die Bewohner selbst zuschreiben oder aneignen. Die dadurch entstehende soziale Ausgrenzung wurde in Frankreich als »soziale Apartheid« bezeichnet, ein Ausdruck, der die höher werdende Schwelle zwischen drinnen und draußen dramatisch akzentuiert.

In allen europäischen Ländern, die von diesen Entwicklungen betroffen sind, sind inzwischen nationale Programme eingerichtet worden, die diesen Tendenzen begegnen sollen. Nachfolgend werden fünf Beispiele genannt, die zeigen, dass es sehr unterschiedliche Strategien gibt.

In England wurde vor über zehn Jahren, als die Labour-Partei die Regierung übernommen hatte, ein Programm gestartet, das das Ziel verfolgt, niemanden durch den Ort zu benachteiligen, an dem er wohnt. Dazu

wurden auf zentraler Ebene indikatoren-gesteuerte, gebietsbezogene Strategien entwickelt, die laufend kontrolliert und evaluiert werden. Das Leitbild der englischen Politik ist es, die Wettbewerbsfähigkeit und die soziale Kohäsion gleichzeitig zu fördern, also Notlagen zu bekämpfen, Lebenschancen zu erhöhen und dies durch eine gesamtstädtisch integrierte Politik miteinander zu verbinden.

Die französische Quartierspolitik hat sich über drei Phasen entwickelt: Zunächst wurden im Stile von Gemeinwesenarbeit die Bewohner und ihre Organisationen gefördert, um das soziale Kapital zu stärken. In einer zweiten Phase entstand eine auf die Entwicklung des gesamten Quartiers gerichtete Strategie, die Steuerbefreiungen für Unternehmen und eine positive Diskriminierung bei der Infrastruktur umfasste. So wurden z.B. Schulen bei der Ausstattung mit Lehrern bevorzugt, öffentliche Einrichtungen erneuert und - wo sie fehlten - hinzugefügt. In der dritten, gegenwärtigen Phase der Quartierspolitik ist die französische Regierung zu einem direkten Angriff auf die Segregation übergegangen, die neuen Schlagworte heißen: »Mixité, Mixité, Mixité!« Durch den Abriss von Wohnblöcken in den Großsiedlungen und durch den Neubau von Sozialwohnungen an anderer Stelle soll eine Desegregation herbeigeführt werden. Alle Städte mit einer Einwohnerzahl über 20.000 sind gesetzlich verpflichtet, etwa 20 Prozent ihres Wohnungsbestandes als sozialen Wohnungsbau auszuweisen, um die hohe Konzentration von Bewohnern, die auf solche Wohnungen angewiesen sind, abzubauen.

In den Niederlanden ist ein Gesetz erlassen worden, das es den Kommunen erlaubt, Gebiete abzugrenzen, für die sie eine Zuzugssperre für Haushalte mit sehr niedrigem Einkommen erlassen können. Dort dürfen Bewohner, die in den letzten vier Jahren nach Holland zugezogen sind und die weni-

ger als das 1,5fache des Sozialhilfeniveaus als Einkommen haben, nicht mehr zuziehen. Ihnen werden Wohnungen in anderen Quartieren zur Verfügung gestellt. Gleichzeitig werden Quartiere mit einer hohen Problemverdichtung durch Eigentumsbildung, höherwertigen Wohnungsbau und durch gezielte Aktionen der Nutzung von leerstehender Infrastruktur aufgewertet. Am Rande der Städte werden Großsiedlungen umgebaut, Abriss und Neubau von Sozialwohnungen gehören ebenfalls zu dieser Strategie.

In Deutschland gibt es seit dem Jahre 2001 das Programm »Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - Die Soziale Stadt«. Das Programm hat zum Ziel, die Abkoppelung von Quartieren von der gesamtstädtischen Entwicklung zu bremsen bzw. in ihr Gegenteil zu verkehren. Mittel dazu ist das »Empowerment« der Bevölkerung, d. h. ihre Beteiligung an gebietsbezogenen Entscheidungen und die Bereitstellung von Möglichkeiten, selbst aktiv zu werden. Dazu gehören integrierte Strategien der Gebietsentwicklung, in denen Fachpolitiken miteinander verzahnt werden sollen. Die Programme des Stadtumbaus in Ost und West richten sich vor allem auf Quartiere, in denen durch den Wohnungsbestand eine Problemverdichtung entstanden ist bzw. in denen leerstehende Wohnungen die Quartiersentwicklung nachhaltig beeinträchtigen. In der Wohnungsbaupolitik dominiert die Privatisierung von Wohnungen. Durch die Stadtumbauprogramme werden Abrisse gefördert, es gibt allerdings keinen Neubau von Sozialwohnungen als Bestandteil einer Strategie der nationalen Stadtentwicklungspolitik. Es gibt kaum Möglichkeiten für die Stadtpolitik, neue Arbeitsplätze in den Quartieren zu schaffen, in denen die Arbeitslosigkeit besonders hoch ist. Und wenn sich die Quartierspolitik auf die Entwicklung endogener Potentiale richtet, wie häufig proklamiert wird, dann müssen zwangsläufig schulische und berufliche

Qualifikationen ins Zentrum der Bemühungen rücken. Diese sind auch genau diejenigen Bereiche, für die negative Kontexteffekte am ehesten zu erwarten sind.

Einen völlig anderen Ansatz verfolgt das amerikanische Ministerium für Stadtentwicklung. Nach einem ersten Zugriff auf die Blocks des »Public Housing«, die allerdings nur einen minimalen Anteil an der Gesamtwohnungsversorgung ausmachen, ist das experimentelle Programm MTO (»Moving To Opportunity«) aufgelegt worden, das einen Modellversuch in fünf großen Städten (New York, Los Angeles, Chicago, Baltimore und Boston) darstellt, in dessen Rahmen einzelnen Haushalten die Möglichkeit zum Umzug aus einem deprivierten Gebiet in ein suburbanes Mittelschichtgebiet ermöglicht wird. Dadurch sollen die Haushalte von den Kontexteffekten befreit und ihre Entwicklungschancen verbessert werden. Das Programm wird sorgfältig evaluiert.

Die Quartiersentwicklung ist, was ihre soziale Problemdichte angeht, abhängig von den Rahmenbedingungen, die durch den Arbeitsmarkt und die Institutionen der sozialen Sicherung gebildet werden. Das zentrale Ziel der Strategien in allen fünf Ländern ist es, die Kontexteffekte zu neutralisieren. Quartiere sollen entwickelt, soziales Kapital gestärkt, Exklusion bekämpft werden. Dies kann durch die Stärkung der örtlichen Wirtschaft und die damit einhergehende Ausweitung des Arbeitsangebotes geschehen sowie durch die Stärkung des sozialen Kapitals in den einzelnen Quartieren. Ein Merkmal der meisten nationalen Strategien ist die Desegregation durch Abriss und Neubau von Sozialwohnungen, aber auch durch die Steuerung der Wohnstandorte von Haushalten mit großen sozialen Problemen. Schließlich versucht das amerikanische Programm, durch die Förderung der Mobilität einen Wechsel des Kontextes für einzelne Haushalte herbeizufüh-

ren, mit dem die Perspektiven der darin lebenden Personen verbessert werden sollen.

### **»Gentrifikation« – die neuen urbanen Milieus und ihre flexiblen Arbeits- und Lebensformen**

In den letzten Jahren ist viel von der Revitalisierung beziehungsweise Renaissance der Innenstädte die Rede. Sowohl beim »Stadtumbau«, bei dem es um die Anpassung von Stadtstrukturen und Wohnungsbeständen an eine schrumpfende Bevölkerungszahl geht, als auch bei der Förderung von Investitionen in den Städten steht die »Stärkung der Innenstadt« immer im Zentrum. Auch private Investoren bevorzugen wieder innerstädtische Standorte bei der Errichtung von Einkaufszentren, der öffentliche Raum wird aufgewertet, Kultureinrichtungen werden modernisiert oder neu errichtet.

Nach Jahrzehnten des Bevölkerungsverlustes der großen Städte an ihr Umland hat sich die Suburbanisierungsbewegung inzwischen abgeschwächt, die Bevölkerungszahlen vieler Großstädte nehmen wieder zu. Verantwortlich dafür ist eine neue Nachfrage nach innerstädtischem Wohnraum, der vor allem von jüngeren Haushalten mit einem hohen Bildungsniveau ausgeht. Zwar sind keineswegs alle Absolventen von Hochschulen in der Lage, hohe Mieten beziehungsweise Kaufpreise für modernisierte Wohnungen zu bezahlen, aber in den Lebensstilen hat sich doch eine entscheidende Veränderung ergeben: Während früher mit dem Abschluss der Berufsausbildung und dem Einstieg in ein Beschäftigungsverhältnis häufig die Abwanderung ins Umland verbunden war, bleiben solche Haushalte nun häufiger in der Stadt wohnen.

Dafür gibt es zwei wesentliche Gründe: Zum einen bietet der einschlägige Arbeitsmarkt heute nur noch wenigen eine Perspektive,

die eine langfristige Finanzplanung (und Verschuldung) zum Kauf eines Hauses ermöglicht. Gerade bei den modernen kreativen Berufen, die in der wissensbasierten Ökonomie der Städte eine immer größere Bedeutung bekommen, haben befristete beziehungsweise prekäre Beschäftigungen ein hohes Gewicht. In diesem Berufssegment wird eine hohe zeitliche Flexibilität erwartet, zudem treten häufig Phasen von Nichtbeschäftigung auf. Arbeit ist immer öfter in Projektform organisiert, man muss »am Ball bleiben«, um nach Ablauf des gegenwärtigen Projektes wieder bei einem nächsten mit anderen Partnern mitmachen zu können. Um den Kontakt zu diesem Arbeitsmarkt nicht zu verlieren, muss man in den entsprechenden Milieus beziehungsweise Netzwerken präsent sein. Der Ort dafür sind sehr häufig die multifunktional gemischten innerstädtischen Altbaugebiete, in denen es auch eine große räumliche Flexibilität gibt. Das Wohnen in der Innenstadt wird so gleichsam zu einer Frage der existentiellen Sicherheit. Zum zweiten ist inzwischen das Bildungsgefälle zwischen Mädchen und Jungen weitgehend abgebaut, so dass sich immer mehr Paare finden, bei denen beide Partner einen akademischen Abschluss haben. Auch die jungen Frauen wollen ihre erworbenen Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt verwerten, sie sind – abgesehen davon, dass die Männer immer seltener einen »Familienlohn« beziehen – in immer geringerer Zahl bereit, sich nur um Haushalt und Kinder zu kümmern. Wenn aber ein Alltag mit zwei Berufstätigen organisiert werden muss, in dem von beiden eine hohe Flexibilität in zeitlicher und räumlicher Hinsicht erwartet wird, sind kurze Wege eine Notwendigkeit. Dieses Problem potenziert sich, wenn Kinder im Haushalt leben. Das Leben in der suburbanen Region, bei dem die Arbeits-, Schul-, Freizeit- und Wohnorte durch Pendeln mit dem individuellen Pkw verbunden werden müssen, setzt im Grunde eine Vollzeitarkbeitskraft voraus: die Hausfrau. Da sich aber aus

den genannten Gründen auch Frauen in immer geringerer Zahl für diese Tätigkeit zur Verfügung stellen, geht der Suburbanisierung gleichsam das Personal aus. »A professional woman needs a wife«, formulierte eine englische Soziologin bereits in den 1980er Jahren, und Elisabeth Pfeil hat bereits früher festgestellt, welche große Bedeutung die »ambulante Oma« für die Haushalte mit jüngeren Kindern hat.

Dieser Wandel des Lebensstils, der auf das engste verbunden ist mit dem Wandel der Rolle der Frauen in unserer Gesellschaft, hat also zur Folge, dass sich eine räumlich und funktional geringere Trennung zwischen Wohnen und Arbeiten gerade bei den Haushalten entwickelt, die in den Segmenten der städtischen Ökonomie tätig sind, die die höchsten Wachstumsraten aufweisen. In den innerstädtischen Quartieren ist das Leben mit Kindern aber nur dann leichter, wenn die Haushalte in soziale Netze und ein Netzwerk von unterstützender Infrastruktur eingebunden sind, die zeitliche Flexibilität und die Verbindung von Eltern- und Arbeitsrolle ermöglichen. Da gerade bei der gemeinsamen Erziehung von Kindern, etwa durch wechselseitiges Beaufsichtigen in der Wohnung oder durch Übernachtungen bei Freunden, sehr stark auf die Ähnlichkeit von Erziehungsvorstellungen und kulturellen Standards geachtet wird, werden kulturell sehr homogene Milieus bevorzugt. Wer sein Kind in Obhut anderer gibt, will sich sicher sein, dass die Bedürfnisse des eigenen Kindes nicht missachtet werden und dass der Umgang auch entsprechend »kultiviert« ist. Diese Sorge erstreckt sich auch auf Kindergärten und Schulen, wodurch sich dort eine immer stärkere Segregation nach Bildungsniveau und Lebensstil herausbildet.

Angesichts der demographischen Entwicklungen sind die Städte immer mehr darum bemüht, junge und qualifizierte Menschen anzuziehen. Ein günstiger Arbeitsmarkt ist

dafür natürlich eine zentrale Voraussetzung. Aber die Möglichkeit, nach eigenen Vorstellungen sein Leben einrichten zu können, wird – Stichwort »postmaterielle Orientierung« – doch auch sehr hoch bewertet. In allen großen Städten haben sich inzwischen innerstädtische Quartiere mit einer vielfältigen funktionalen Mischung herausgebildet, die zunehmend von jüngeren Bewohnern mit einem hohen Bildungsniveau bewohnt werden. Dies stellt für die Städte eine wichtige Ressource dar, denn der »Kampf um die Köpfe« wird zu einem immer wichtigeren Element in der Standortkonkurrenz.

Aus dem bisher Gesagten sollte deutlich geworden sein, dass sich die Lebensstile in den Städten und damit auch die Bedürfnisse in verschiedenen Stadträumen stark auseinanderentwickeln. Auf der einen Seite sind vor allem die Sicherungen durch den traditionellen Wohlfahrtsstaat und die Förderung durch ein modernisiertes Bildungssystem von fundamentaler Wichtigkeit. Auf der anderen Seite ist die Entwicklung von neuartigen Unterstützungssystemen für neue Arbeits- und Lebensformen notwendig.

Die Stadtpolitik kann sich also immer weniger an einem biographischen Modell und an einer Standardform von privaten Haushalten orientieren. Verschiedene Unterstützungsleistungen sind an verschiedenen Orten gefragt. Das »soziale Kapital«, das sich in den Quartieren auf die eine oder andere Weise bildet, sieht sehr verschieden aus und muss durch sehr verschiedene Strategien unterstützt werden.

Die »modernen« (fordistischen) Vorstellungen vom Leben und von der Organisation der Stadt sind in eine Krise geraten, wobei insbesondere die Standardisierung von Leistungen den gegenwärtig sich ausdifferenzierenden Bedürfnissen und Nachfragen immer weniger gerecht wird. Die durch die räumliche Konzentration von problembeladenen Haushalten entstandenen Situationen

lassen befürchten, dass sich Milieus mit negativen Kontexteffekten verfestigen. Wie die Stadtpolitik darauf reagieren kann, ist bisher noch keineswegs geklärt - häufig wird in den Städten noch nicht einmal das Problem wahrgenommen. Die skizzierten Ansätze in verschiedenen Ländern zeigen, welche Suchbewegungen derzeit unternommen werden. Die neuen Lebensstile in innerstädtischen Altbauquartieren, die mit einer wieder wachsenden Kinderzahl verbunden sind, verdienen aber genauso die Aufmerksamkeit der Stadtpolitik und die Entwicklung innovativer Konzepte, um die Bewältigung des immer komplexer werden- den Alltags zu unterstützen.

# Klaus Peter Strohmeier: Die Stadt im Wandel – Wieder- gewinnung von Solidarpotential

*In Stadtvierteln mit massiven sozialen Problemen beobachten wir seit einigen Jahren zunehmende Entsolidarisierungsprozesse. Klaus Peter Strohmeier zeigt am Beispiel des Ruhrgebiets, wie sich unter einkommenschwachen Bevölkerungsteilen Misstrauen und Abkapselung ausbreiten. Für eine Partizipation dieser Betroffenen an lokaler Politik und Stadtteilentwicklung ist jedoch ein neues Vertrauen in eigenes und fremdes Handeln nötig: Integration ist nur dann erfolgreich, wenn dieses Vertrauen untereinander entsteht. Programme zur sozialen Stadtteilerneruerung müssen langfristig dieses Vertrauen unter den sozial Benachteiligten befördern und erzeugen.*

## **Solidarität und Solidarpotentiale in der modernen Gesellschaft**

Solidarität ist ein Gefühl mit Potential. Bei Émile Durkheim ist »organische Solidarität« das Gefühl der wechselseitigen Abhängigkeit der Menschen in einer arbeitsteiligen Gesellschaft, aus dem bindende moralische Orientierungen des Handelns erwachsen. Solidarität ist das Gefühl von Zusammengehörigkeit und gemeinsamen Interessen, aus der spontane Kooperation, Hilfe und bei Bedarf Unterstützung, ohne unmittelbar erwartete Gegenleistung, entstehen können. Franz-Xaver Kaufmann (1984) unterscheidet drei gesellschaftliche Steuerungsmechanismen: Markt, Macht (Hierarchie, Organisation) und Solidarität, von denen Solidarität der Mechanismus ist, der Ordnung am effektivsten und effizientesten stiftet. Grundsätzlich ist die Bereitschaft zu solidarischem Handeln gebunden an soziale Nähe und an die Wahrnehmung eines »sozialen Bandes«, das Menschen verbindet (Gabriel/Herlth/Strohmeier 1997).

Das wirkungsvollste, Solidarität stiftende »Band« in der modernen Gesellschaft ist sicherlich Verwandtschaft. Die Verpflichtung, unter bestimmten Bedingungen und gegenüber Familienmitgliedern solidarisch zu handeln, hat den Charakter einer kulturellen Norm. »Familien sollen zusammenhalten«, nennt Kaufmann (1995) eine »Aufgabe« der Familie. »Nachbarn sollen zusammenhalten« ist im ländlichen Raum, wo es zum Teil heute noch spezifische Bräuche nachbarschaftlichen Verhaltens gibt, aber auch in den Arbeitervierteln der großen Städte lange Zeit eine

ebenso anerkannte Selbstverständlichkeit gewesen.

Individualisierung in der modernen Gesellschaft, so eine wohlfeile Zeitdiagnose, ist das Ende der sozialen Solidarität (Huinink/Strohmeier/Wagner 2001). Tatsächlich beobachten wir heute die Auflösung traditioneller Sozialverbände, etwa die Erosion gewerkschaftsnaher oder konfessioneller Milieus. Dieser Diagnose lässt sich entgegenhalten, dass lebenslange »Zwangsgemeinschaftungen« heute in zunehmendem Maße durch kündbare »Wahlvergemeinschaftungen«, die Menschen durchaus nutzenorientiert und zunehmend befristet eingehen, ersetzt werden (Heinze/Bucksteeg 2001; Tegethoff 1999). Der Kontrapunkt zum Erosionsszenario ist »entgrenzte Solidarität«, die zunehmend alle Menschen und die ganze Welt einschließen will.

Solche Debatten übersehen, dass die sozialen Unterschichten, anders als die gebildeten Mittelschichten, von der Individualisierung – in deren Folge immer mehr Menschen das Recht auf ein »eigenes Leben« haben und wahrnehmen – nicht recht erreicht worden sind. Sie erleben zwar die Erosion traditioneller Formen sozialer Solidarität, aber eben keine sie ersetzenden und ihre Wirkungen kompensierenden neuen Formen freiwillig gewählter Bindungen.

## **Solidarpotentiale in der »Unterstadt« – soziale Milieus im Strukturwandel**

Franz Josef Degenhardts Lied von den Schmuttelkindern verdanken wir die Meta-

pher von der »Oberstadt«, in der die bürgerlichen Schichten leben, und der »Unterstadt« des Proletariats, wo es Armut und Sünde auf der einen, auf der anderen Seite aber vor allem auch Solidarität gegeben hat. Heute sind aus etlichen von nachbarlicher Solidarität und sozialer Kontrolle geprägten Arbeitervierteln der 1950er Jahre Armutsquartiere geworden, geprägt von Entsolidarisierung und verbreiteter sozialer Isolation der Bewohner, ohne Perspektive für die, die dort aufwachsen.

Jede Gesellschaft, so stand es im fünften Familienbericht der Bundesregierung aus dem Jahr 1994, braucht eine nachwachsende Generation, die mit elementaren sozialen Kompetenzen und Motiven – unter anderem Solidarität, Empathie, Partizipationsbereitschaft und Gesundheit – ausgestattet ist, um diese Gesellschaft als Erwachsene fortsetzen zu können. Die Familie und die sie umgebenden »kleinen Lebenskreise« im Stadtteil haben große Bedeutung für die Bildung des Humanvermögens. Hier werden Vertrauensfähigkeit als Merkmal sozialer Kompetenz und Vertrauenswürdigkeit als Bedingung sozialer Mitgliedschaften aufgebaut. Mit Bezug auf Niklas Luhmann (2001) werden im Folgenden Grundelemente einer »Alltagsepistemologie« von Vertrauen und Misstrauen in alltäglichen sozialen Beziehungen entwickelt. Aus diesem theoretischen Modell lassen sich praktische Überlegungen für effektive Strategien sozial-integrativer Politik in benachteiligten Sozialräumen ableiten. Am Schluss des Beitrags werden einige Beispiele guter Praxis in der Familien- und Integrationspolitik vorgestellt, die es verdienen, unter vergleichbaren Bedingungen imitiert zu werden.

Die Sozialforschungsstelle der Universität Münster in Dortmund hat 1959 unter dem Titel »Daseinsformen der Großstadt« eine Studie über die Stadt Dortmund als Prototyp der industriellen Großstadt im Nachkriegsdeutschland publiziert. In der sich derzeit

in Vorbereitung befindlichen Replikation dieser Studie 50 Jahre später wird dieselbe Stadt nach Jahrzehnten eines tiefgreifenden Strukturwandels noch einmal untersucht. Eine solche Replikation wird mit großer Wahrscheinlichkeit irreversible Wandlungen vor allem im Bereich der ehemals proletarischen Milieus aufdecken. Die Arbeiterviertel der industriellen Großstadt sind die Arbeitslosenviertel am Anfang des 21. Jahrhunderts.

Das traditionelle Arbeitermilieu war noch, wie die Befragung der Dortmunder Nordstadtbewohner in den 1950er Jahren ergeben hatte, durch eine typische »soziale Bandbreite«, das heißt eine Art mehrdimensionales Ähnlichkeitsprofil der Menschen, die dort lebten, geprägt. Das typische Solidarpotential des Stadtteils gründete sich auf verschiedenen Loyalitäten in Betrieb, Verwandtschaft und Nachbarschaft, die einander gegenseitig überlagerten und damit verstärkten. Zwei Drittel der Menschen, darunter viele Flüchtlinge, die in der Nordstadt in kleinen, vielfach überbelegten Wohnungen lebten, hatten Verwandte im selben Stadtteil, die zugleich Nachbarn waren. Außerdem war der Nachbar zugleich für die meisten Männer der Arbeitskollege, der auf der Zeche oder in der Hütte arbeitete.

Die Autoren beschrieben das Milieu als eine »Kultur des Borgens«, in der man einander mit Gütern des täglichen Bedarfs und mit kleinen Gefälligkeiten aushalf. Das Milieu war nicht ohne Konflikte, aber dennoch getragen vom Vertrauen in die Sozialität und Solidarität der anderen. Noch in den 1970er Jahren konnte man beobachten, dass temporäre Notlagen, z. B. infolge von Arbeitslosigkeit oder Armut, in Gelsenkirchener Arbeiterquartieren wirkungsvoll durch Familien- und Nachbarschaftssolidarität überbrückt wurden, ohne dass die »Fürsorge« ins Haus kam (Strohmeier 1983). Noch in den 1990er Jahren gab es – im Gegensatz zu heute – keinen statistischen

Zusammenhang zwischen Sozialhilfedichte und Arbeitslosenquote im Ruhrgebiet. Bis in die 1980er Jahre hinein war die Bevölkerung in den Ruhrgebietsstädten die sesshafteste in ganz NRW. Innerhalb weniger Jahre hat sich die Fluktuation deutlich erhöht.

Das stabile, sozial integrierte Milieu der Industriearbeiter ist im Zuge des wirtschaftlichen Strukturwandels allmählich verschwunden. Deindustrialisierung, Entwertung der vorhandenen Qualifikationen, Arbeits- und Perspektivlosigkeit haben die Arbeiterviertel der Industriegesellschaft in die Siedlungen einer neuen »sozialen Unterklasse der Dienstleistungsgesellschaft« transformiert (Dubet/Lapeyronnie 1994). Von diesen Transformationen ist auch die in diesem Milieu traditionell besonders starke Familiensolidarität betroffen, denn sie »bedarf der Hoffnung auf bessere Zeiten« (Strohmeier 1995) und versagt in verstetigten Armutslagen.

Heinz Buschkowsky, Bürgermeister des Berliner Stadtbezirks Neukölln, hat in einer dichten Schilderung die spezifischen Probleme der Familien (einschließlich der Probleme von Politik und Verwaltung mit den Familien) in solchen heute von Einkommens- und Bildungsarmut geprägten, meist ethnisch hoch segregierten Stadtvierteln beschrieben (siehe hierzu auch das Interview mit Herrn Buschkowsky in diesem Band). Diese Informationen sollen im Folgenden in den Kontext von Forschungen gestellt werden, die das Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung an der Ruhr-Universität Bochum in den letzten Jahren unternommen hat. Es wurden Strukturen und Folgen sozialer Segregation in den Städten untersucht und die Auswirkungen räumlicher Strukturen sozialer Ungleichheit in den Städten auf das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen transparent gemacht (Faktor Familie 2009). Weiterhin wurden in NRW sowohl Fördergebiete für das Landes-

programm »Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt« identifiziert als auch ein Gutachten über »soziale Kontexte der Stadtteilentwicklung« im Rahmen der Evaluation des Landesprogramms erstellt (City-Monitoring 2009; Sozialbeiraterstattung 2009). Mit einer mittlerweile beträchtlichen Zahl von Städten wurde die Entwicklung einer kommunalen Familienbeiraterstattung mit dem Ziel einer systematischen Orientierung der örtlichen Familienpolitik vorangetrieben und ein Instrument der Vernetzung und Qualifizierung der Akteure vor Ort entwickelt (Familie in NRW 2009).

Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse werden nachfolgend theoretische Überlegungen über Modelle örtlicher Sozialpolitik angestellt, die zum Ziel haben, sozial »abgehängte« apathisch-resignative »Gestaltungspessimisten« in benachteiligten und – besonders mit Blick auf die Lebenschancen der nachwachsenden Generation – benachteiligten Sozialräumen in die Ortsgesellschaft zu »integrieren«.

### **Suburbanisierung und Segregation: »Daseinsformen der Großstadt heute«**

Der Suburbanisierungsprozess der letzten drei Jahrzehnte hat zu einer regionalen Umverteilung der Bevölkerung nach Lebenslagen (arm und reich) und nach Lebensformen (Menschen mit und ohne Kindern) geführt. Das Umland der Großstädte ist zur Familienzone der mobilen Mittelschicht geworden. Hier werden Kommunalpolitiker trotz Geburtenrückgang heute noch mit fortbestehenden Engpässen der kinder- und familienbezogenen sozialen Infrastruktur konfrontiert. Aus den meisten Kernstädten dagegen ist die Familie mit Kindern als Lebensform weitgehend verschwunden, auch wenn es vereinzelt eine Renaissance des Familienlebens in bestimmten Szenevierteln, etwa am Prenzlauer Berg in Berlin, geben mag. In der Freiburger Altstadt zum Beispiel liegt der Anteil der

Bevölkerung unter 18 Jahren unter fünf Prozent, im Stadtteil Rieselfeld dagegen sind mehr als ein Drittel der Bewohner unter 18 Jahre alt.

Die meisten Haushalte in den Kernstädten sind heute kleine »Nicht-Familienhaushalte«, das heißt Einpersonenhaushalte und die sogenannten neuen Haushaltstypen: »Living Apart Together«, Paare verschiedenen oder gleichen Geschlechts und andere Haushaltsformen kinderloser Erwachsener. In einzelnen Stadtteilen in den Dienstleistungs- und Verwaltungszentren liegt der Anteil der Einpersonenhaushalte an den Haushalten insgesamt über vier Fünfteln. Die in den Städten im Ballungskern verbliebenen Familienhaushalte sind vielfach Familien alleinerziehender Mütter (die meisten davon nach Scheidung) und (kinderreiche) Familien mit Migrationshintergrund. Diese städtischen Familien sind heute besonders von Armut betroffen. Im Jahr 2004 bezog jedes dritte Kind unter sechs Jahren in den innerstädtischen Vierteln einer großen Ruhrgebietsstadt Sozialhilfe, im Kreis Kleve am Niederrhein dagegen nur jedes sechzigste.

Armut in Deutschland ist heute vor allem die Armut der Kinder, der jungen Frauen und der Familien. Dabei geht es nur in den seltensten Fällen um absolute Armut, in der das absolute Existenzminimum nicht mehr gewährleistet wäre, sondern um »relative Armut«. Relative Armut ist ein Grad von sozialer Ungleichheit und Unterversorgung mit Ressourcen der Lebensführung, der in einer Gesellschaft als ungerecht bzw. als nicht akzeptabel angesehen wird.

Bei insgesamt zurückgehender Bevölkerung in immer mehr Städten führen selektive Wanderungen, das heißt der Fortzug der Mittelschichtfamilien ins Umland, bei gleichzeitigen Zuwanderungsüberschüssen aus dem Ausland und die unterschiedlichen Geburtenraten der deutschen und der nicht-deutschen Bevölkerung dazu, dass sich der

Anteil der Einwanderer unter den 20- bis 40-jährigen jungen Erwachsenen bereits innerhalb des nächsten Jahrzehnts mehr als verdoppeln wird. In den kreisfreien Städten des Ruhrgebiets werden bis 2015 mehr als 40 Prozent der unter 40-Jährigen einen »Migrationshintergrund« haben.

Nur noch jeder sechste Haushalt in den großen Städten ist ein Familienhaushalt. Nur wenige der städtischen Familien findet man in den euphemistisch »Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf« genannten Armutsinseln der inneren Stadt und in den Großsiedlungen des sozialen Wohnungsbaus. In Gelsenkirchen und Essen wachsen etwa 60 Prozent der Kinder und Jugendlichen in benachteiligten Stadtteilen auf, in München sind es immer noch 40 Prozent. Überall in Europa ist in diesen Vierteln die Erosion traditioneller informeller Solidarpotentiale in Familie und Nachbarschaft als Folge von Verstetigung der Arbeitslosigkeit, materieller Not und sozialer Ausgrenzung zu beobachten.

Unter den Bedingungen von Stagnation oder gar Schrumpfung der Bevölkerung kommt es in den Städten zur fortgesetzten Steigerung gesellschaftlicher Polarisierung. Eine zunehmende Ungleichheit von Lebenslagen und Lebensformen wird auch räumlich in einer wachsenden sozialen Segregation abgebildet. Neuere Analysen zur Segregation der Wohnbevölkerung in wachsenden und schrumpfenden Städten belegen, dass bei sinkender Gesamtbevölkerung die Armutssegregation besonders ausgeprägt ist, während in wachsenden Städten die Armutssegregation geringer ist. Unabhängig vom Wohnungsmarkt aber leben die Reichen überall am stärksten segregiert unter ihresgleichen (Strohmeier et al. 2008a; Strohmeier/Alic 2006).



Welt prägt unter diesen Voraussetzungen Misstrauen und ein geringes Selbstwertgefühl. Rückzug und Apathie bzw. »Gestaltungspessimismus«, wie es im Essener Handlungskonzept für den Stadtteil Katernberg heißt, sind eine durchaus »rationale«, das heißt vernünftige und verstehbare Haltung (Stadt Essen 1993).

Die Mehrheit armer Kinder in armen Vierteln, ob eingebürgert oder nicht, hat damit keine oder nur eine denkbar schlechte Perspektive auf einen Platz in dieser Gesellschaft. Die schlechte Perspektive dieser Kinder ist umgekehrt gesehen aber auch eine schlechte Perspektive für die Stadtgesellschaft. In dieser Perspektive, das heißt mit Blick auf die sozialen Basiskompetenzen der nachwachsenden Generation, ist eine sozial integrative Kommunalpolitik, also eine Politik, die soziale Beziehungen im Quartier und entsprechende Solidarpotentiale aufbaut, auch eine Gesellschaftspolitik. Denn sie gestaltet zugleich förderliche Bedingungen für das Aufwachsen der nachwachsenden Generation.

Die »Unterstadt« ist heute »Kinderstube« und »Integrationsmaschine« der Stadtgesellschaft. Lokale Armutspolitik in großen Städten ist zugleich lokale Familienpolitik – denn die meisten Armen sind Familien. Zugleich ist sie Migrationspolitik, da immer mehr dieser Familien Einwanderer sind. Kommunales Handeln hat gesellschaftspolitische Wirkung. Denn »vor Ort« wird Humanvermögen gebildet. Die gesellschaftspolitische Frage nach der Zukunft des »Humanvermögens«, nach der »Familienorientierung« unserer Gesellschaft, stellt eine Herausforderung für die Gemeinden dar.

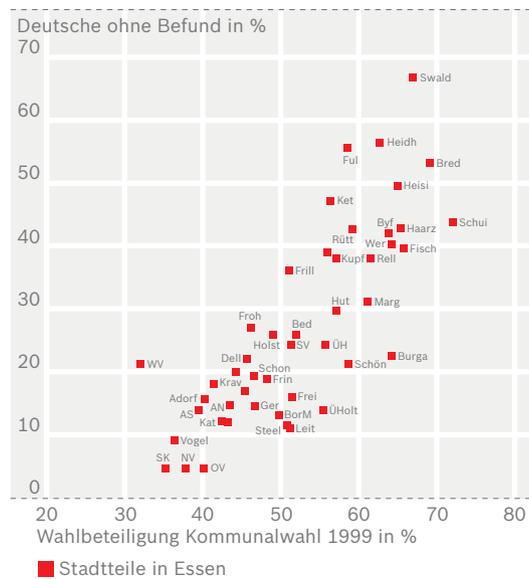
Bereits die Sachverständigen des fünften Familienberichts haben in den 1990er Jahren mit ihrer Forderung nach »Familienorientierung« Gegenmaßnahmen hinsichtlich der Überforderung aller Familien in Deutschland durch »strukturelle Rücksichts-

losigkeit« einer zunehmend individualisierten Gesellschaft und gegen das damit verbundene Schwinden der Lebensform Familie gefordert. In den städtischen Armutsquartieren kommen andere, sehr viel spezifischere Überforderungen hinzu. Eltern, die sozial isoliert sind, finden keine Hilfe, keinen Rat und keine Unterstützung. Eltern, die in ihrer eigenen Kindheit nicht mehr erfahren haben, was Kinder brauchen, geben ihren Kindern eben das nicht mit auf den Weg und machen Fehler. Heute sind arme Kinder vorrangig nicht unter-, sondern fehlernährt und übergewichtig. In den ärmsten Vierteln im Norden einer Ruhrgebietsstadt war nur jedes achte Kind bei der Einschulung vollständig gesund. Bis zu ein Drittel der türkischstämmigen Jungen dagegen war stark übergewichtig. In den wohlhabenden Vierteln im Süden waren bis zu 80 Prozent der Kinder vollständig gesund und nur wenige – auch türkische Kinder – waren übergewichtig. Nicht die Nationalität der Kinder macht hier den Unterschied, sondern ihre Adresse (Strohmeier/Amonn/Kersting 2008).

Akzeptiert man, dass die Beteiligung der Bevölkerung an Kommunalwahlen ein Indikator für geringe soziale Integration, für soziale Isolation, für Instabilität sozialer Milieus, für »Gestaltungspessimismus« und resignative Apathie der Menschen ist, dann wird erklärbar, warum bei verschiedenen Studien zur Kindergesundheit im Ruhrgebiet die Wahlbeteiligung der Erwachsenen bei der Kommunalwahl der beste Prädiktor für den Gesundheitszustand der Kinder ist.

In Gebieten mit geringster Wahlbeteiligung ist der Gesundheitszustand der Kinder besonders schlecht (links unten), hier leben gleichzeitig die meisten Ausländer (vergleiche Abbildung 22). In diesen Gebieten ist die Armutsquote besonders ausgeprägt und die Fluktuation der Bevölkerung am höchsten. Die Wahlbeteiligung der Generation ihrer Eltern und Großeltern bei der

Abbildung 22: Kindergesundheit und Wahlbeteiligung im Stadtteil



Quelle: Strohmeier (Eigene Darstellung)

Kommunalwahl ermöglicht eine nahezu perfekte Vorhersage des Gesundheitszustandes der Kinder. Links unten gehen zwei Drittel der Wahlberechtigten nicht zur Wahl, rechts oben in den bürgerlichen Vierteln gehen beinahe drei Viertel wählen.

Solche Ergebnisse definieren nicht nur räumliche Schwerpunkte für Prävention und Intervention, sondern zugleich Rahmenbedingungen, unter denen vor Ort unterschiedlich gehandelt werden muss und die möglicherweise zuerst verändert werden müssen, damit Prävention erfolgreich sein kann. Solche Bedingungen in den Milieus links unten wären etwa die Reduzierung der Fluktuation, die Schaffung stabiler sozialer Verhältnisse und die Unterstützung sozialer Netzwerke. Dass diese Stadtteile im politischen Prozess nur schwach vertreten sind, bedeutet ein zusätzliches Hindernis. Dies resultiert oft aus der geringen politischen Partizipation, denn ein Drittel der Wahlberechtigten mag nur ein Zehntel der Erwachsenen sein. Man wird so leicht übersehen, wenn organisierter Protest unwahrscheinlich ist.

### Soziale Netzwerke und Vertrauen – Quellen des Humanvermögens in der Stadtgesellschaft

Gestaltungspessimismus und eine resignativ-apathische Grundhaltung sind im Armutsmilieu rational (Tobias/Böttner 1992). In einer vertrauten Umgebung ist Vertrauen der »Kitt« der Sozialwelt. In einer stetig wechselnden, unberechenbaren Umwelt, umgeben von »Fremden«, ist dagegen Misstrauen eine rationale Option. Wer anderen misstraut, kann nicht verlieren, andererseits gewinnt er aber auch nichts. Entgegen einem verkürzten und populären Vertrauensverständnis, das nur »intensives« Vertrauen in nahestehende Personen in den Blick nimmt, ist anonymes Vertrauen in unbekannte oder nur wenig bekannte Personen beziehungsweise in deren regelkonformes Handeln oder in technische Systeme, deren Funktion und Risiken man keineswegs durchschauen kann, eine notwendige Voraussetzung des Lebens in modernen differenzierten Gesellschaften. Entscheidungen, die Vertrauen voraussetzen, sind immer Entscheidungen unter Risiko. Charakteristisch ist immer, dass der Verlust bei enttäuschem Vertrauen wesentlich höher ist als der Gewinn bei gerechtfertigtem Vertrauen. Eine Bedingung der Möglichkeit von Vertrauen in andere Menschen beziehungsweise darauf, dass sie tatsächlich das tun, was von ihnen erwartet wird, ist deshalb »Vertrautheit«. In differenzierten Gesellschaften ist dies nur im Spezialfall von Familien oder Primärgruppen »persönliche Vertrautheit«. Vertrautheit ist gewissermaßen eine Begleiterscheinung des Lebens in Gesellschaft. Vertrautheit ist als »sozial konstruierte Typizität« immer auf die Vergangenheit bezogen (Luhmann 1968; Schütz 1971). Sie sichert verlässliche Orientierungsleistungen, wenn wahrgenommene Gegenstände »hinsichtlich ihrer unvergleichlichen Identität zwar unvertraut sind, aber einer vertrauten Gattung subsumiert werden können, [...] wenn sie zu einem vertrauten Typus gehören« (Schütz 1971).

Solche Typisierungen machen das Alltagswissen aus, das wir mit den anderen teilen, und sie werden bereits in der frühen Kindheit als Lebenserfahrung erworben. Objektiv mögen sie zwar den Charakter »unvollständiger Information« haben, für den alltäglich Handelnden stellen sie jedoch eine verlässliche Grundlage seiner Orientierung in der Welt dar. Indem Neues, Unerwartetes fortlaufend in Begriffen des Vertrauten interpretiert wird, verändern sich ständig auch die Bestände des Alltagswissens. »Vertrauen ist keine Folgerung aus der Vergangenheit, sondern es überzieht die Information, die es aus der Vergangenheit besitzt, und riskiert eine Bestimmung der Zukunft [...]. Der vertrauensvoll Handelnde engagiert sich so, als ob es in der Zukunft nur bestimmte Möglichkeiten gäbe. Er legt seine gegenwärtige Zukunft auf eine künftige Gegenwart fest« (Luhmann 1968). Im Normalfall des Handelns nimmt Vertrauen aus einer Zahl von Möglichkeiten eine vorweg. Es gewährleistet, dass nicht jedes im alltäglichen Handlungsverlauf auftretende Problem Gegenstand von Definitions- und Aus Handlungsprozessen sein muss, dass nicht in jeder Entscheidungssituation zunächst umfangreiche Aktivitäten zur Informationsbeschaffung einsetzen.

Auf der einen Seite sind Menschen, die positive Erfahrung gemacht haben, durchaus motiviert, sich auf Risiken einzulassen, die häufig nicht in Relation zu dem bei vertrauensvollem Handeln zu erwartenden Nutzen stehen. Dies gilt nicht nur in sehr »vertrauensvollen« Primärbeziehungen wie in der Familie. Auf der anderen Seite aber wissen Akteure in der Regel, unter welchen Bedingungen sie wem besser nicht vertrauen sollten. Charakteristisch für Vertrauenshandeln in modernen Gesellschaften ist also, dass es sich um bedingtes Vertrauen (beziehungsweise bedingtes Misstrauen) handelt (vgl. Luhmann 1988). Die Beherrschung der Regeln bedingten Vertrauens ist ein Merkmal sozialer Kompetenz und ein

Ergebnis erfolgreicher Sozialisation. Denen, »die keinen Anteil am Alltagswissen (<Common Sense>) haben, vertraut niemand, aber sie selbst vertrauen auch nicht« (Garfinkel 1963).

Vertrauen, auch wenn es in der Regel konkreten Akteuren entgegengebracht wird, ist also nicht auf diese als bestimmte Personen bezogen, sondern bezieht sich auf vertraute Situationen und vertraute soziale Typen. Vertrauen ist Entscheidung unter Risiko und unter Ungewissheit. Die Entscheidungselemente sind dieselben wie bei einer Wette: »Wenn die Chance zu gewinnen, in Relation zur Chance zu verlieren, größer ist als der Verlust im Verhältnis zum Gewinn, kann eine Wette mit Aussicht auf Erfolg eingegangen werden. Als rationaler Akteur sollte man sie eingehen« (Coleman 1990). Diese Entscheidungsregel lässt sich folgendermaßen formalisieren:

P: (subjektive) Wahrscheinlichkeit, dass der »Trustee«, dem vertraut wird, vertrauenswürdig ist, entspricht der Wahrscheinlichkeit, zu »gewinnen«

L: potentieller Verlust, wenn der »Trustee« nicht vertrauenswürdig ist

G: potentieller Gewinn, wenn der »Trustee« vertrauenswürdig ist

Die Entscheidungsregel lautet: Vertrauen ja, wenn:

$$P/(1-P) > L/G$$

Gleichheit beider Seiten ist der Indifferenzpunkt. Wenn der Quotient aus Wahrscheinlichkeit und Gegenwahrscheinlichkeit kleiner ist als die Relation von Verlust zu Gewinn, wäre Misstrauen angebracht. Die obige Ungleichung lautet nach einigen Umformungen wie folgt:

$$P > L/(G+L)$$

Vertrauen ja, wenn die subjektive Wahrscheinlichkeit, dass der »Trustee« das in ihn gesetzte Vertrauen rechtfertigt, größer ist als die Relation des zu befürchtenden Verlustes zur Summe von Gewinn und Verlust.

Die genauen Werte von L und G sind in der Regel nicht zu spezifizieren, ihre Relation in annähernder Weise hingegen schon. Für unterschiedliche Akteure und vor allem in unterschiedlichen Handlungskontexten gibt es deshalb unterschiedliche »kritische Werte« von P. Dies gilt z. B. für einen Bankier, der ein hohes Darlehen bei nur geringen Zinsen an einen Kunden mit entsprechenden Sicherheiten vergibt, oder für einen Kredithai, der ein niedriges Darlehen an einen Kunden ohne Sicherheiten zu hohen Zinsen vergibt. Diese kritischen Werte sind aber nur zum Teil abhängig von der Gewinnerwartung und dem Verlustrisiko. Die individuelle Vertrauensbereitschaft P ist nach Coleman (1989) nämlich erstens ein Ergebnis des vom vertrauenden »Trustor« selbst in der Vergangenheit erfahrenen Vertrauens (denn wem vertraut worden ist, der ist auch eher bereit zu vertrauen) und von vorangegangener Interaktion und Kommunikation mit dem »Trustee«. Dieser ist nur in Fällen »dicken« persönlichen Vertrauens als Person vertraut, in allen anderen Fällen genügt es, dass er als Typus einschätzbar ist (Hardin 1992).

Vertrauensfähigkeit hängt zweitens von vorgängigen Sozialisationsprozessen ab, die die Akzeptanz von allgemeinen »Moral Constraints« sicherstellen (dazu unten mehr). Drittens wird sie erhöht von Garantien durch Dritte. Beispiele hierfür sind die Garantie protestantischer Sekten in den USA für ihre Mitglieder, wie sie Max Weber beschrieben hat, oder die Gewährleistung von Sicherheit durch den Staat bei Thomas Hobbes. Erst viertens hängt P von der Relation von Gewinn und Verlust ab.

Die Bereitschaft zu vertrauen ist also erst an letzter Stelle eine Frage der Bilanz von Gewinn und Verlust. Sie ist in erster Linie eine Funktion der subjektiven Erwartung, dass der, dem man vertraut, sich als vertrauenswürdig erweist. Diese Wahrscheinlichkeit ist im Regelfall alltäglichen Handelns eine Frage typischer Elemente der Situation und nicht so sehr des konkreten Interaktionspartners.

Was nun haben diese modelltheoretischen Überlegungen mit der Lebenswirklichkeit in segregierten Armutsquartieren zu tun? Kinder in diesen Stadtteilen erfahren wie gesagt eine andere, eine abweichende gesellschaftliche Normalität. »Normal« sind solche sozialen Verhältnisse, die wir als nicht außergewöhnlich erleben und die dem alltäglichen Handeln ohne großen Orientierungsaufwand des Handelnden als verlässliche Grundlage dienen können. Die »normale« Familie in den Armutsvierteln ist die alleinerziehende geschiedene, in zunehmendem Maße auch die ledige Mutter. »Normal« ist, dass Väter nicht in der Familie leben. Das Regeleinkommen ist die Sozialhilfe. Kinder erfahren, dass »normalerweise« das Geld vom Sozialamt oder vom Arbeitsamt kommt und dass man dafür »normalerweise« nicht arbeitet.

Die Erfahrung von Arbeitslosigkeit und persönlicher Perspektivlosigkeit ist »normal«, ebenso wie vielfach die Erfahrung von Gewalt und Unsicherheit im öffentlichen Raum. Die »natürliche« Einstellung der Menschen zur Welt ist unter diesen Voraussetzungen Misstrauen und ein geringes Selbstwertgefühl. Unter den gegebenen Umständen sind Rückzug und Apathie eine durchaus »rationale«, d. h. vernünftige und verstehbare Haltung. Die Mehrheit der Kinder in großen Städten wird künftig unter solchen Voraussetzungen aufwachsen. Dem ehemaligen US-Präsidenten Jimmy Carter wird die Äußerung zugeschrieben, dass ihre Lebensperspektive »hopelessness based on

sound judgement« sei. Sie werden, wenn es gut geht, vielleicht Fähigkeiten erwerben, die ihnen das Überleben im Milieu ermöglichen. Sie haben jedoch kaum eine Chance, die Nützlichkeit jener Kompetenzen, die das »Humanvermögen« ausmachen – Solidarität, Empathie, Vertrauensfähigkeit und Vertrauenswürdigkeit –, zu erfahren. Diese stellen jedoch gewissermaßen als Ergebnis einer erfolgreichen Sozialisation in einem partizipationsfreundlichen Umfeld die »Grundausbildung« für erfolgreiches Handeln in allen gesellschaftlichen Handlungsfeldern und für soziale Zugehörigkeit dar. In der Verfügung über dieses »kulturelle« Kapital und in der Verfügung über das »soziale Kapital« bei Bedarf hilfreicher sozialer Beziehungen – und weniger im Mehrbesitz an ökonomischem Kapital – liegt der entscheidende Startvorteil von Kindern der bürgerlichen Mittelschichten, die in mittelschichtsgeprägten oder gemischten Nachbarschaften aufwachsen.

### **Ein Wirkungsmodell sozial integrativer lokaler Politik**

Sozialarbeit und Sozialplanung (»Gemeinwesenarbeit«) haben sich seit den 1970er Jahren einigermaßen widerstandsfähig gegenüber Enttäuschungen um die Aktivierung, Aufklärung und Bewusstseinsbildung bemüht. Immer in der Erwartung, dass »Menschen, die ihre Lage bewusst wahrgenommen und ihre objektiven Interessen erkannt haben, auch für deren Durchsetzung eintreten«. In den großstädtischen Armutsinseln wird diese Erwartung vehement enttäuscht. Die Inaktivität armer Leute beruht auf bewussten Entscheidungen. Menschen engagieren sich dann in Projekten und Programmen im Wohnbereich oder sie beteiligen sich an Formen des politischen Protestes, wenn sie nach einem Vergleich der zu erwartenden Kosten und Nutzen von Handlungsalternativen zum Schluss kommen, dass das Engagement ausreichenden Gewinn verspricht. Dabei steht auf der Kostenseite die nicht selten aus Erfahrun-

gen gewonnene Angst vor Misserfolgen und Sanktionen oder dass ohnehin über ihre Köpfe hinweg entschieden werde. Auf der Nutzenseite steht – oft ebenfalls erfahrungsgestützt – der zu erwartende Erfolg, das Gefühl der Zugehörigkeit zu einer aktiven Gruppe, die Anerkennung von Menschen, die für sie bedeutend sind (vgl. Tobias/Böttner 1992). Die Umwelt, in der sie leben, ist überdies den meisten so vertraut, dass sie sie als selbstverständlich hinnehmen und kaum alternative Vorstellungen entwickeln. In dieser Lebenswelt haben sie effiziente Routinen entwickelt, deren Störung Angst auslösen kann.

Besondere Aktivierungspotentiale haben nach den Erfahrungen der sozialen Stadt »kleine Projekte eher unspektakulären Charakters, die jedoch in hohem Maße zur Vertrauens- und auch Selbstvertrauensbildung im Stadtteil beitragen und so Schritt für Schritt eine Verbesserung der Situation erbringen« (ILS 1995). Was aber sind das für Projekte? Welche taugen etwas und welche nicht? Und wie wird in solchen Veranstaltungen Vertrauen und Selbstvertrauen aufgebaut?

Vertrauen ist eine Voraussetzung jedes Gemeinschaftslebens. Es ist eine unverzichtbare Funktions- und Stabilitätsbedingung moderner differenzierter Gesellschaften, in denen Kontrolle unmöglich und deshalb eben nicht »besser« ist. Die Frage ist, ob und wie es gelingen kann, notorisch misstrauische Menschen mit dem nötigen Vertrauen auszustatten, das sie in die Lage versetzt, sich auf Formen der Partizipation einzulassen, die für sie auf den ersten Blick riskant und insgesamt wenig nützlich erscheinen. Wie also kann Vertrauen unter Armutbedingungen entstehen und erhalten werden? Vertrauensfähigkeit und Vertrauenswürdigkeit sind die Kennzeichen sozialer Integration im Sinne sozialer Mitgliedschaft. Für Menschen, die »dazugehören«, ist es rational – im Sinne von »vernünftig« –, ande-

ren, auch solchen, die sie nicht oder kaum persönlich kennen, bei Vorliegen bestimmter (typischer, allgemein bekannter) Anzeichen (bedingt) zu vertrauen. Vertrauensfähigkeit und Vertrauenswürdigkeit sind Ergebnis erfolgreicher Sozialisationsprozesse, in denen Menschen soziale Nützlichkeit und individuelle Zweckmäßigkeit von Vertrauen erfahren haben. Die kollektive Rationalität von Vertrauen in dieser Lesart liegt in der Reduktion von Transaktionskosten. Vertrauen erspart zeit- und kostenaufwendige Aushandlungsprozesse und Kontrolloperationen.

Vertrauen ist zugleich Voraussetzung und Folge sozialer Ordnung. Menschen, die vertrauen, erwarten nicht ernsthaft, dass sie verlieren oder enttäuscht werden. Sie vertrauen auf Vertrauen. Sie vertrauen darauf, dass man gewinnt, wenn man anderen vertraut, und dass sie wissen, wem man vertrauen kann. Die Kinder der gestaltungs-optimistischen und partizipationsfreundlichen Mittelschichten erwerben früher einen sozialen Bonus, der sie in Situationen mit »objektiv« vielleicht nur geringen Gewinnchancen die subjektive Gewinnchance optimistisch einschätzen lässt. Das Vertrauen aller Akteure zahlt sich auf lange Sicht aus. Solche Vertrauensfähigkeit ist deshalb unmittelbar verknüpft mit Selbstvertrauen.

Unter Armutsbedingungen verhalten Menschen sich am ehesten im Sinne des misstrauisch Gewinn und Verlust abwägenden, rational kalkulierenden »homo oeconomicus«. Sie werden nur dann bereit sein, eine Vertrauen erfordernde Beziehung einzugehen, wenn der erwartbare Nutzen deutlich größer ist als der zu riskierende Verlust und wenn Erfolg kurzfristig absehbar ist. Solche Situationen sind in der sozialen Welt aber extrem selten, und enttäuschte, habituell misstrauische Akteure haben deshalb in der Welt, in der sie leben, eigentlich kaum eine Chance, anderen vertrauen zu können.

Ihnen fehlt »Vertrauen in Vertrauen«, das sie die Risiken vertrauensvollen Handelns geringschätzen lässt. Damit überschätzen sie aber im Verhältnis zu ihren sozial integrierten Zeitgenossen notorisch ihr Verlustrisiko. Dies führt dazu, dass sie sich zurückziehen und kaum freiwillig Interaktionen eingehen.

Es ist die kostenminimierende Strategie des armen »homo oeconomicus«, sich in die eigenen vier Wände zurückzuziehen, nichts zu riskieren, was Verlust bringen könnte, aber damit auch zugleich die Chance auf Gewinn auf Null zu setzen. Wer in dieser Weise prinzipiell misstraut, riskiert zwar nichts, aber er kann auch nichts gewinnen. Die Vertrauensvollen und die Misstrauischen bleiben jeweils unter sich. Auch das ist ein folgenreicher Aspekt sozialer Ausgrenzung.

Selbst wenn sie über ihren Schatten springen, also riskante Interaktionen eingehen und dabei Erfolg haben, benötigen habituell misstrauische Personen, deren individuelle Vertrauensfähigkeit gleich oder nahe Null ist, eine große Zahl von erfolgreichen Interaktionen, um ihre Vertrauensfähigkeit und ihr Selbstvertrauen zu steigern. Angesichts der reduzierten Bereitschaft der misstrauischen Akteure, überhaupt Interaktionen einzugehen, sind deshalb sehr lange Zeiträume zu veranschlagen, das heißt, man braucht Geduld, bis es zu einer Steigerung der Vertrauens- und Partizipationsbereitschaft kommt. Es ist deshalb zumindest zweifelhaft, ob die grundsätzlich befristeten lokalen Programme zur Erneuerung armer Viertel überhaupt lange genug laufen, um nachhaltige Wirkungen in den sozialen Beziehungen der Bewohner erwarten zu können. Stadtteilprojekte laufen in der Regel nach zehn Jahren aus. Eine andere Frage ist es, ob angesichts der hohen Fluktuation gerade in Quartieren der inneren Stadt die Menschen dort überhaupt lange genug wohnen, um von sozial integrativen

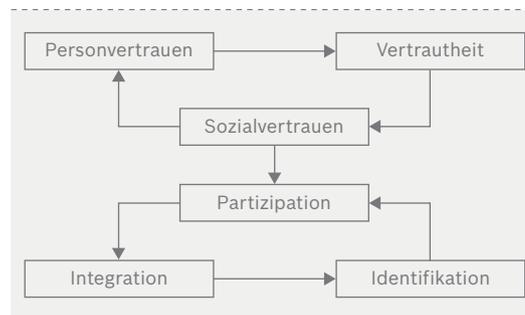
Projekten, etwa Bildungsprogrammen oder Nachbarschaftsprojekten, erreicht zu werden. Im Essener Stadtzentrum und im Westviertel fluktuiert beispielsweise die Hälfte der Bevölkerung pro Jahr.

Man muss die verschiedenen Aspekte von Vertrauen kennen, die unterschieden werden müssen, damit sie in ein Wirkungsmodell sozial-integrativer Politik im Armutsmilieu eingebaut werden können. Die deutsche Sprache kennt nur einen Begriff für Vertrauen. In einem kleineren englischen Beitrag nutzt Luhmann (1988) die größeren Differenzierungsmöglichkeiten, die die englische Sprache bietet, und unterscheidet als Dimensionen von Vertrauen »Confidence« und »Trust«. Im Deutschen sind diese Begriffe nicht so trennscharf abzugrenzen. »Confidence« ist in etwa identisch mit dem, was im Text oben »Vertrauen in Vertrauen« genannt wurde. »Confidence« soll hier mit »Sozialvertrauen« übersetzt werden. Sozialvertrauen also ist das Vertrauen der Akteure in die eigene soziale Kompetenz und in die der anderen. Sozialvertrauen ist die Voraussetzung jedes sozialen Handelns und auch jeder politischen Partizipation. Es schließt Selbstvertrauen ein. Sozialvertrauen ist die Haltung, die es uns erlaubt, dass wir uns ohne Angst in die soziale Welt begeben, die wir mit den anderen gemeinsam teilen. So wie man die zumeist unausgesprochenen Regeln der sozialen Welt kennt, erwartet man selbstverständlich, dass auch die anderen sie kennen und anwenden.

Sozialvertrauen basiert auf Vertrautheit (»Familiarity«), die, wie bereits erwähnt, quasi eine unvermeidliche Begleiterscheinung des Lebens in Gemeinschaft mit anderen ist. Sozial isolierten Menschen, die sich in ihre eigenen vier Wände zurückziehen, fehlt es.

»Trust« bezeichnet demgegenüber »Personvertrauen«. Personvertrauen ist die riskante

Abbildung 23: Vertrauensspirale und das Wirkungsmodell der »sozialen Stadt«



Quelle: Strohmeier (Eigene Darstellung)

Handlung, von der zuvor die Rede war. Es stellt eine rationale Strategie der optimalen Ausnutzung von Chancen in einer gegebenen Situation unter der Voraussetzung von Sozialvertrauen in einer geteilten sozialen Ordnung dar. Aber auch wenn diese Voraussetzung fehlt, mag »Trust« eine rationale Option sein.

Beide Begriffe - Sozialvertrauen und Personvertrauen - bezeichnen analytisch unterscheidbare Phänomene, die allerdings in der Realität miteinander verwoben sind und einander wechselseitig bedingen: Sozialvertrauen, das aus Vertrautheit entsteht, ist die Voraussetzung von Personvertrauen. Personvertrauen ist dort rational, das heißt eine vernünftige Handlungsoption, wo Sozialvertrauen möglich ist. Vertrautheit wiederum ist ein Nebenprodukt von bestätigtem Personvertrauen und somit eine Frage der Lebenserfahrung.

Damit ist ein zirkuläres Wirkungsmodell beschrieben, eine Aufwärtsspirale, in der Vertrauen (beide Arten) und Vertrautheit in vertrauensvollem Handeln wachsen. In jedem Fall aber, das heißt auch ohne Vertrautheit und bei fehlendem Sozialvertrauen, ist Personvertrauen der Anfang beziehungsweise der »Einstieg« in diesen Zirkel: Man versetze sich in die Lage eines Fremden, der an einem völlig fremden Ort unter Menschen gerät, deren Sprache und

Kultur er nicht kennt. Ihm fehlt Vertrautheit mit den Menschen in seiner Umgebung. Ebenso mangelt es ihm an Sozialvertrauen als Vertrauen in eine soziale Ordnung, die er mit anderen teilt. Nach allgemein bekannten Regeln des Zusammenlebens kann er sich nicht richten, denn er kennt sie nicht. Selbst in dieser Situation aber wäre es prinzipiell rational, zunächst blanko Personvertrauen als Vertrauensvorschuss zu investieren. Die subjektive Wahrscheinlichkeit, dabei zu verlieren, mag zwar relativ hoch sein. Insgesamt und auf lange Sicht werden aber die Gewinne die Verluste übersteigen – freilich unter der Bedingung, dass auch an diesem fremden Ort eine soziale Ordnung existiert, auch wenn der Fremde sie nicht kennt. Vertrauen zu zeigen ist also eine Investition rationaler Akteure in ihre soziale Umwelt. Der Fremde, dem Vertrautheit fehlt und dem in der ihm fremden Umgebung Sozialvertrauen als Handlungsgrundlage zweifelhaft erscheint, handelt also dennoch rational, wenn er quasi »blanko« Personvertrauen in einen beliebigen Menschen investiert. Denn in der so entstehenden persönlichen Beziehung ergibt sich die Chance, dass Vertrautheit entsteht und sich aus dieser längerfristig Sozialvertrauen entwickelt. Der Vollständigkeit halber sei angemerkt, dass hier natürlich implizite Aussagen über die »Natur« des Menschen gemacht werden, die nicht weiter bewiesen werden können. Hier sei vor allem auf William James (1927) und sein Konzept des »Will To Believe« verwiesen, das Menschen sich vertrauensvoll auf andere einlassen lässt.

Die Vertrauensspirale im oberen Teil des Modells setzt entweder voraus, dass zumindest Ansätze einer sozialen Ordnung existieren, die die Handelnden bindet, das heißt, dass alle Beteiligten über Sozialvertrauen verfügen. Sie formuliert zugleich aber auch ein Modell der Entstehung sozialer Ordnung in Vertrauensprozessen. Der zirkuläre Zusammenhang von Vertrautheit, Sozialvertrauen und Personvertrauen wird

dann zu einem sich selbst verstärkenden Mechanismus mit einer Einstiegsmöglichkeit bei Personvertrauen. Personvertrauen (auch blanko investiert) schafft Vertrautheit, auf die sich Sozialvertrauen gründen kann, das weiteres Personvertrauen möglich macht.

Im unteren Teil des Modells findet sich das (quasi »amtliche«) Wirkungsmodell des Bund-Länder-Programms »soziale Stadt« beziehungsweise »Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf«. Es geht darum, die Bewohner benachteiligter Quartiere zu aktivieren, die Qualität der Bewohnerbeteiligung zu steigern, indem man ihnen unterschiedliche Beteiligungsangebote macht. Das Wirkungsmodell ist denkbar einfach: Erfolgreiche Partizipation etwa im Rahmen eines breiten Spektrums von Angeboten der Bürgerbeteiligung vermittelt Erfolgserlebnisse, steigert die Identifikation mit dem Stadtteil und seinen Bewohnern, verbessert den sozialen Zusammenhang und den sozialen Zusammenhalt, die soziale Integration des Quartiers, die – wie eingangs erläutert – die Grundlage lokaler Solidarpotentiale ist. Mit wachsender Integration und Identifikation steigt die Bereitschaft zu weiterer Beteiligung. Auch das ist also auf den ersten Blick eine Aufwärtsspirale. Partizipationsbereitschaft und Identifikationsintegration wachsen mit zunehmender Bürgerbeteiligung.

Die Verknüpfung beider Modelle verdeutlicht das Paradoxon der Partizipation, von dem zuvor schon die Rede war. In den Quartieren, in denen angesichts des Ausmaßes von Entsolidarisierung und fehlender lokaler Integration Partizipation besonders dringend wäre, ist sie besonders unwahrscheinlich. Den Akteuren fehlt Sozialvertrauen. Das Wirkungsmodell der sozialen Stadt wirkt also faktisch als Mechanismus der Exklusion, der sozial integrierte, mit Sozialvertrauen ausgestattete Akteure von nicht integrierten, misstrauischen »Außen-seitern« trennt (vergleiche Abbildung 23). In der Terminologie von Norbert Elias

wären das die »Etablierten« (Elias/Scotson 1965). Für den, der nicht dazugehört, ist die Hürde zur Partizipation kaum zu überwinden. Er geht nicht zu Bürgerversammlungen, er nimmt an keiner Planungswerkstatt teil und er geht auch nicht zum Straßenfest in der Siedlung.

Mit geringem Sozialvertrauen und wenig Selbstvertrauen ausgestattete Personen kalkulieren den Nutzen sozialer und politischer Partizipation in der Logik des kosten- und nutzenabwägenden »homo oeconomicus«. Sie vertrauen bzw. vertrauen in der Regel nicht, nachdem sie eine Bilanz ihrer im Vergleich zu anderen, gestaltungsoptimistischeren Akteuren notorisch untertriebenen Gewinnerwartungen und ihrer notorisch übertriebenen Verlussterwartungen angestellt haben.

In diesem Entscheidungsumfeld bieten eigentlich nur solche Veranstaltungen eine hinreichende Chance der Partizipation, die den Menschen einen unmittelbaren, kurzfristig erwartbaren Nutzen versprechen und das Risiko, enttäuscht zu werden, denkbar gering halten. Dabei ist nach den dargelegten theoretischen Überlegungen auch ein geringer Nutzen durchaus motivierend, wenn das Risiko des Scheiterns (L) nur klein genug und am besten nahe Null oder gleich Null ist.

Was den Bewohnern so nützlich erscheint, dass es sie zur Beteiligung motivieren kann, ergibt sich aus der Liste der von ihnen empfundenen Mängel und Engpässe in ihrer Lebenslage. Die primären Engpässe sind persönliche Armut und schlechte Qualität der Wohnung und des Wohnumfeldes. Ein Bürgerzentrum oder ein Stadteilladen sind zwar Einrichtungen, die für die Beseitigung dieser Engpässe primär nützliche Aktivitäten moderieren und koordinieren können, selbst unmittelbar nützlich für die »Außen-seiter« sind sie aber nicht. Es gibt kein primäres Bedürfnis nach Kontakt zu Fremden

im Armutsmilieu. Kontakte wünscht nur, wer sozial integriert ist. Offene Angebote der Partizipation eröffnen den ausgegrenzten Akteuren keinen primären, unmittelbar und kurzfristig erreichbaren Nutzen und werden deshalb von ihnen nicht angenommen. Das Gleiche gilt für Beratungs- und Bildungsangebote, die auf eher langfristig eintretende Verbesserungen setzen und damit den Planungshorizont und die Perspektive von Menschen, die vielfach »von der Hand in den Mund leben«, falsch einschätzen (Tobias/Böttner 1992).

Auch wenn das zunächst paradox klingt: Eine Förderung der sozialen Partizipation und damit in Verbindung stehend eine Verbesserung der sozialen Beziehungen der Bewohner armer Viertel, die Steigerung der Identifikation mit dem Stadtteil und seiner Menschen, die Schöpfung sozialer Netzwerke, aus denen neue Solidarpotentiale erwachsen können, erreicht man vielmehr durch Maßnahmen und Veranstaltungen, die den Menschen einen kurzfristig eintretenden persönlichen Nutzen bringen. Projekte mit dem Ziel der Verbesserung der individuellen wirtschaftlichen Lage, der Verbesserung der Wohnverhältnisse oder der Wohnumfeldbedingungen setzen am wenigsten soziale Integration voraus. Sie sind gleichzeitig geeignet, sowohl individuelle Erfolgserlebnisse zu vermitteln als auch nebenbei soziale Vernetzungen der Bewohner zu schaffen, die Voraussetzung jedweder weiteren öffentlichen und politischen Partizipation sind. Hier kann in der Tat der postulierte Dreischritt von Vertrautheit, Sozialvertrauen und Personvertrauen einsetzen. Bei geringem Risiko und relativ sicher zu erwartendem (auch geringem) Nutzen investieren auch misstrauische und apathische Akteure zunächst blanko Personvertrauen. In den damit einsetzenden sozialen Beziehungen entsteht quasi nebenbei - und nicht nur im Erfolgsfall - Vertrautheit mit den Menschen in der Umgebung, aus der sich eine gesteigerte,

schon auf Erfahrung gegründete Bereitschaft ergibt, erneut Personvertrauen zu investieren. Im Fall wiederholt erfolgreicher Investition von Personvertrauen entstehen soziale Netzwerke zunehmend vertrauter Menschen und es entsteht allmählich Sozialvertrauen.

Damit wäre abstrakt ein Wirkungsmodell sozialer Kommunalpolitik im Hinblick auf die Etablierung örtlicher sozialer Netzwerke in Armutsstadtteilen skizziert. Die meisten örtlichen Handlungsansätze gehen immer noch von einer Art partizipatorischem »Selbstläufermechanismus« aus, wenn es erst einmal gelungen ist, Bürgerzentren, Stadtteilbüros o.Ä. als multifunktionale, niedrigschwellige Beteiligungsangebote zu etablieren. Die Hoffnung, dass Beteiligungsangebote auch Beteiligung schaffen, dass zum Beispiel Bürgerversammlungen auch Außenseiter ansprechen, ist auch bei »aufsuchender Beteiligung« und »niedrigschwelligen Angeboten«, wie Straßen- oder Stadtteilfesten, sehr optimistisch.

Veranstaltungen dieses Typus, die (wie das Straßenfest) als »Mach-mit«- oder (wie die Planungswerkstatt) »Entscheide-mit«-Projekte benannt werden sollen, haben bei aller angestrebten Bürgernähe nur ein geringes Aktivierungspotential für gestaltungspessimistische, marginalisierte Akteure. Die überall implementierten Stadtteilkonferenzen und Gesprächskreise sind in erster Linie Partizipationsangebote für sozial integrierte und mit Sozialvertrauen und Selbstvertrauen ausgestattete Personen. Solche Angebote der Beteiligung der Bürger an ortsbezogenen politischen Planungs- und Entscheidungsprozessen erweitern in erster Linie den Handlungsspielraum von sozial integrierten Bürgern, die schon die konventionellen Beteiligungsangebote, von der Stimmabgabe bei der Wahl bis zum Gespräch mit dem Abgeordneten oder dem Besuch der Parteiversammlung, nutzen. Sozial desintegrierten und habituell miss-

trauischen Personen bieten sie jedoch kaum einen erwartbaren Nutzen und deshalb kaum einen Beteiligungsanreiz.

### **Vertrauen statt Misstrauen: »Selbstermacherprojekte« als Chance für lokale Partizipation**

Die Durchsicht der Handlungsprogramme der Ruhrgebietsstädte im NRW-Landesprogramm »Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf« hat ergeben, dass neben diesen »Entscheide-mit«- und »Mach-mit«-Projekten mit begrenztem Aktivierungspotential noch zwei Typen vorkommen, die auf den ersten Blick überhaupt nichts mit »Bürgerbeteiligung« (zumindest nicht im Sinne von politischem Mitbestimmen und Mitgestalten) zu tun haben (Soziale Stadt NRW 2009). Es handelt sich in unterschiedlichen Varianten um Projekte eines Typus, der als »Selbstermacherprojekte« bezeichnet werden soll, sowie um Arbeitsbeschaffungs- und Qualifizierungsmaßnahmen. Vor allem Letztere werden üblicherweise nicht im Kontext politischer und planerischer Bürgerbeteiligung angesprochen. Sie sind vor dem Hintergrund der dargelegten Überlegungen zur Bedeutung von Sozialvertrauen für die Aktivierung armer Bevölkerungen benachteiligter Stadtteile jedoch besonders interessant, wenn sie geschickt eingesetzt werden.

In den »Selbstermacherprojekten« werden Bürger in einer Weise an der kommunalen Aufgabenerfüllung beziehungsweise der Produktion »öffentlicher Güter« beteiligt, bei der für sie selbst ein unmittelbarer, persönlich zurechenbarer und kurzfristig absehbarer Nutzen entsteht. Die Bedeutung erfolgreicher Partizipation in diesen Projekten, nicht nur für die Stadt und den Stadtteil, sondern für die Mitwirkenden selbst, für ihr Selbstvertrauen, für die Gewinnung von Vertrauen in die soziale Umwelt und für die Entstehung elementarer sozialer Vernetzungen, wird in den meisten Handlungskonzepten gar nicht gesehen. Lediglich die Stadt Essen entwickelt in ihren Grundsätzen

»sozialer Kommunalpolitik« ein Modell des Nutzens von Stadtteilarbeit für die Stadtgesellschaft.

»Selbermacherprojekte« vernetzen Menschen und sparen zugleich Kosten, weil die Bürger Leistungen in Eigenarbeit erbringen, die eigentlich Aufgaben der Gemeinde bzw. der Wohnungswirtschaft sind, wie z. B. eine Begrünung des Schulhofs im Essener Norden oder verschiedene Maßnahmen zur Verbesserung des Wohnumfeldes.

Eine Qualifizierungsmaßnahme alleinerziehender Mütter mit Sozialhilfebezug in einer Ruhrgebietsstadt hat ihre Klientel aus dem Wohnbereich und nicht nach dem Buchstabenprinzip rekrutiert. Auf diese Weise entstand nach weniger als einem Jahr ein lokales Netzwerk von Frauen in ähnlicher Lebenssituation, die noch vor Beginn der Maßnahme ihre soziale Isolation beklagten hatten.

In Hochhäusern eines großen kommunalen Wohnungsunternehmens in Hamburg mit erheblichen Fluktuationsproblemen haben die Mieter, unterstützt durch vom Unternehmen bezahlte Fachkräfte, die Häuser renoviert und die Eingangsbereiche umgestaltet. Hierbei wurden unter anderem Toiletten und Conciertgelogen mit Kiosk und Gemeinschaftsräumen eingebaut. Im Ergebnis sind Fluktuation und Leerstände in diesen Gebäuden deutlich gesunken. Die soziale Integration der Bewohner hat sich überdies verbessert.

Im Gelsenkirchener Stadtteil Bismarck hat die evangelische Kirche von Westfalen als Leuchtturmprojekt im Bund-Länder-Programm »Soziale Stadt« nach dem Konzept des Architekten Peter Hübner eine Gesamtschule errichtet, die in ökologischer Bauweise unter aktiver Beteiligung der Kinder und ihrer Eltern erstellt worden ist. Die Schule ist ein soziales Zentrum des ehemaligen Bergarbeiterstadtteils Bismarck gewor-

den. Sie ist »Integrationsschleuse« mit 40 Prozent muslimischen Schülern. Ausweislich der Schulstatistik machen alle Kinder einen Schulabschluss. Vor einigen Jahren wurde die Oberstufe eröffnet.

»Selbermacherprojekte« sind auch für misstrauische und desintegrierte Personen »niedrigschwellige« Partizipationsangebote, wenn sie im erwartbaren Aufwand und hinsichtlich des zu erzielenden Nutzens für die Bürger kalkulierbar sind. Die Menschen werden bei ihren unmittelbaren Nutzen-erwartungen »abgeholt«. Sie sehen, dass etwas besser wird, wenn sie es selbst tun. Die zunächst eigennützig motivierte Beteiligung am Projekt schafft als Sekundäreffekt soziale Vernetzungen und Integration der Bürger. Auf diese Weise entstehen selbstthel-fende Strukturen und Mechanismen sozialer Kontrolle sowie eine Identifikation mit dem Viertel und seinen Menschen, die längerfristig wiederum weitere administrative Intervention im Stadtteil entbehrlich machen kann und deshalb auch wirksame Prävention darstellt. Partizipation und »Selbermachen« schaffen auf diese Weise womöglich auch eine Voraussetzung weitergehender politischer Partizipation in Stadtteilen, die wegen ihrer geringen politischen Repräsentation in der lokalen Politik heute in vielen Städten »demokratiefreie Zonen« darstellen.

Die Liste solcher Projekte ließe sich fortführen. Eine Dokumentation von Beispielen guter Praxis findet sich in einer Handreichung, die 2008 von der Bertelsmann Stiftung publiziert wurde (Strohmeier et al. 2008a). Diskurse über solche Beispiele guter Praxis, ebenso wie über gescheiterte Projekte, über die kaum jemand spricht, sind bislang ausgesprochen selten. Zuweilen entsteht der Eindruck, dass immer noch allenthalben Räder neu erfunden werden, die an anderer Stelle schon gut gelaufen oder auch nicht gelaufen sind.

## Literatur

- Bundesministerium für Familie und Senioren 1994: Fünfter Familienbericht der Bundesregierung, Berlin
- City-Monitoring 2009: URL: <http://www.city-monitoring.de/>
- Coleman, J.S. 1989: Microfoundations and Macrosocial Behaviour, in: Alexander, J.C. et al. (Hrsg.): *The Micro-Macro-Link*, Berkeley, S. 153–173
- Coleman, J.S. 1990: *Foundations of Social Theory*, Cambridge
- Dubet, F./Lapeyronnie, D. 1994: *Im Aus der Vorstädte. Der Zerfall der demokratischen Gesellschaft*, Stuttgart
- Elias, N./Scotson, L. 1965: *The Established and the Outsiders. A Sociological Enquiry into Community Problems*, London
- Faktor Familie 2009: URL: <http://www.faktorfamilie.de>
- Familie in NRW 2009: URL: <http://www.familie-in-nrw.de>
- Gabriel, K./Herlth, A./Strohmeier, K.P. 1997: »Solidarität unter Bedingungen entfalteter Modernität«, in: Gabriel, K./Herlth, A./Strohmeier, K.P. (Hrsg.): »Modernität und Solidarität«, Freiburg im Breisgau, S. 13–30
- Gambetta, D. (Hrsg.) 1988: *Trust: making and breaking cooperative relations*, New York/Oxford
- Garfinkel, H. 1963: A conception of and experiments with »trust« as a condition of stable concerted action, in: Harvey, O.J. (Hrsg.): *Motivation and social interaction*, New York, S. 187–238
- Hardin, R. 1992: The Street-Level Epistemology of Trust, in: *Analyse & Kritik*, 14. Jg., S. 152–176
- Heinze, R.G./Bucksteeg, M. 2001: Freiwilliges soziales Engagement in NRW: Potenziale und Fördermöglichkeiten, in: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): *Zukunft des Sozialstaates – freiwilliges soziales Engagement und Selbsthilfe*, Duisburg, S. 13–201
- Huinink, J./Strohmeier, K.P./Wagner, M. (Hrsg.) 2001: *Solidarität in Ehe, Partnerschaft und Familie*, Würzburg
- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung – ILS (Hrsg.) 1995: *Handlungskonzept Hammer Norden. Materialien für die weitere Diskussion*, Dortmund
- James, W. 1927: »The Will to believe« and other essays in popular philosophy, New York
- Kaufmann, F.-X. 1984: Solidarität als Steuerungsform. Erklärungsansätze bei Adam Smith, in: *Markt, Staat und Solidarität bei Adam Smith*, hrsg. von F.-X. Kaufmann und H.G. Krüsselberg, Frankfurt am Main/New York, S. 158–184
- Kaufmann, F.-X. 1995: *Zukunft der Familie im vereinten Deutschland*, München
- Luhmann, N. 1968: *Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*, Stuttgart
- Luhmann, N. 1988: Familiarity, Confidence, and Trust: Problems and Alternatives, in: Gambetta, D. (Hrsg.) 1988, S. 94–107
- Luhmann, N. 2001: Vertrautheit, Zuversicht, Vertrauen, Probleme und Alternativen, in: Hartmann, M./Offe, C. (Hrsg.): *Vertrauen – Die Grundlage des sozialen Zusammenhalts*, Frankfurt am Main
- Schmähl, W./Rothgang, H./Viebrock, H. 2006: Abschlussbericht der Kommission »Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme«, hrsg. von Deutsche Rentenversicherung Bund, Bad Homburg S. 114ff.
- Schütz, A. 1971: *Gesammelte Aufsätze, Band 1: Das Problem der sozialen Wirklichkeit*, Den Haag
- Sozialberichterstattung 2009: URL: <http://www.sozialberichterstattung.de>
- Soziale Stadt NRW 2009: URL: <http://www.soziale-stadt.nrw.de>
- Stadt Essen, Amt für Entwicklungsplanung, Statistik, Stadtforschung und Wahlen und Institut für stadtteilbezogene soziale Arbeit (Hrsg.) 1993: *Ansätze neuer sozialer Kommunalpolitik. Informationen und Berichte zur Stadtentwicklung*, Bd. 74, Essen
- Strohmeier, K.P. 1983: *Quartier und soziale Netzwerke. Grundlagen einer sozialen Ökologie der Familie*, Frankfurt am Main/New York
- Strohmeier, K.P. 1995: *Familiensolidarität und örtliche Sozialpolitik*. Nr. 95–10 der Diskussionspapiere aus der Fakultät für Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität, Bochum
- Strohmeier, K.P. 2008: Unterstadt – für wen ist Segregation gefährlich? in: Grönemeyer, A./Wieseler, S. (Hrsg.): *Soziologie sozialer Probleme und sozialer Kontrolle. Realitäten, Repräsentationen und Politik*. Festschrift für Günter Albrecht, Wiesbaden, S. 488–501
- Strohmeier, K.P./Alic, S. 2006: *Segregation in den Städten*, hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Gesprächskreis Migration und Integration, Bonn
- Strohmeier, K.P./Amonn, J./Kersting, V. 2008: *Schritte zu einer kleinräumigen Gesundheitsberichterstattung für Nordrhein-Westfalen*. Endbericht. Landesinstitut für Gesundheit und Arbeit. LIGA-Fokus Band 1, Düsseldorf
- Strohmeier, K.P./Schultz, A./Meyer, C./Kemper, T./Schmidt F. 2008a: *Demographie konkret – Soziale Segregation in deutschen Großstädten. Daten und Handlungskonzepte für eine integrative Stadtpolitik*, Gütersloh
- Tegethoff, H.G. 1999: *Soziale Gruppen und Individualisierung. Ansätze und Grundlagen einer revidierten Gruppenforschung*, Weinheim
- Tobias, G./Böttner, J. (Hrsg.) 1992: *Von der Hand in den Mund, Armut und Armutsbewältigung in einer westdeutschen Großstadt*, Essen
- Wüllenweber, W. 2004: *Das wahre Elend*, in: *Stern* 52/2004

# Volker Hassemer: Für eine familienorientierte Stadtpolitik

*Die oft totgesagte Stadt scheint heute attraktiver denn je. Dabei entstehen neue Anforderungen an die langfristige und übergreifende Stadtentwicklungsplanung, weil die Menschen selbst ihre Stadt lebenswerter gestalten wollen. Volker Hassemer argumentiert gegen das negative Zerrbild der angeblich »schrumpfenden Stadt« und plädiert für eine flexible und dynamische Rahmensetzung, die die dezentralen und individuellen Energien der Bürger aufgreift und befördert. Denn eine beschleunigte Bewegung ist das wichtigste Merkmal der zukünftigen europäischen Stadt.*

Städte sind ungeheuer reich. Städte sind reich an Fläche, an Gebäuden und Infrastruktur. Das Spezifikum des städtischen Reichtums aber sind die Menschen. Das macht ihren Unterschied aus gegenüber dem »flachen Land«: Städtische Gesellschaften verfügen über die größte Menge, über die größte Vielfalt und über die größte Qualität an Akteuren, die eine Gesellschaft voranbringen können. Das ist ihr Schatz, den sie verwalten und zur Wirkung bringen müssen.

Stadtentwicklungsplanung hat diese große Aufgabe zu leisten. Dabei geht es nicht alleine um die Planung und Festlegung von Gebieten für Verkehr, Wohnen, Wirtschaft, Bildungseinrichtungen usw. – wirkliche städtische Entwicklung umfasst viel mehr.

Begreifen wir unsere Städte als Energiequelle, als Schutz und Anregung und als Unterstützung unserer Aktivitäten, unseres individuellen und gemeinschaftlichen Lebens. Sie erbringen städtische Funktionen im Dienste der Bürger. Kurz gesagt: Städte sind wie Bildung. Sie befähigen, wenn sie dazu entwickelt werden. Sie verursachen Reparaturbedarf, wo dies nicht geschieht.

Klare Zielvorgaben sind für die Stadtentwicklungsplanung entscheidend. Bereits jetzt setzen sich Städte Ziele wie z. B. einen ungehinderten Verkehrsfluss und die Ansiedlung von Unternehmen, die Arbeitsplätze und Steuereinnahmen versprechen, die Schaffung von ausreichendem Wohnraum und einer gut ausgebauten Infrastruktur. Das sind sehr ehrenwerte Ziele, aber dienen sie wirklich dem übergeordneten

Ziel, das man erreichen möchte? Stadtentwicklungsplanung wird nicht erfolgreich sein, wenn die Städte lediglich als Verwaltungseinheiten verstanden und geordnet werden.

Lamentieren ist eine höchst beliebte Übung. Das gilt insbesondere hinsichtlich der Lage der Städte. So wie Städte sich ihnen anbieten, ist keiner so recht mit ihnen zufrieden: Die Autofahrer ebenso wenig wie die Fahrradfahrer, schon gar nicht die Wirtschaftspolitiker. Die Politiker der Grünen mögen sich einige Inseln erkämpft haben – im Zweifel sind sie mürrisch aufgrund deren schlechten Zustands. Gerade Familienpolitiker kommen mit der Stadt schwer zurecht, auch die Jugendpolitiker, die Kulturpolitiker haben das Städtische oft schon lange aufgegeben.

Das ist letztlich eine Lieblosigkeit gegenüber der Stadt, die man nicht tolerieren darf. Denn die Stadt ist das Zuhause aller und muss daher diese unterschiedlichen Bedarfe bestmöglichst befriedigen. Sie ist zugleich nicht in der Lage, sich jedem, der so lamentiert, ideal darzubieten. Ja – Stadt darf ihren jeweiligen Ansprüchen noch nicht einmal maximal zu Diensten sein. Denn sie ist im Ergebnis die Quersumme, die Optimierung all dessen, was qualitativ von ihr erwartet wird.

Gleichwohl: Diese qualitativen Erwartungen allein sind ihre Daseinsberechtigung. Es gibt nichts anderes, woran die Stadt sich orientieren darf.

Und das bedeutet auch, dass sich all diese Kritiker als Städtebauer herausgefordert fühlen müssen. Sie müssen ihre Ansprüche einbringen, ihre Ideen, ihre Ideale auf den Tisch legen, damit daraus das große ganze Gemeinsame und Geglückte werden kann. Stadtplanung ist nichts anderes als die Werkstatt, in der diese Rohstoffe in der hoffentlich besten Weise zu einem Ganzen zusammengefügt werden.

Stuttgart beispielsweise hat dieses Verständnis bereits übernommen – schon deshalb, weil es sich die Kinderfreundlichkeit zum obersten Ziel gemacht hat. Dies ist ein guter Einstieg, weil ein inhaltliches Ziel nach oben gestellt wurde; wobei die Absolutheit sicherlich nicht so gemeint wie gesprochen ist. Wenn das – nehmen wir es einmal ernst – gutgeht, werden nach diesem Oberziel alle anderen Ziele von der Verkehrsführung über den Arbeitsmarkt bis hin zum Wohnungsangebot neu eingeordnet und qualitativ abgestimmt. Man wird sehen.

Stadtentwicklungsplanung sollte man auf diese Weise ernst nehmen: Von inhaltlichen Zielen ausgehend, müssen die einzelnen Bausteine der räumlichen Entwicklung und ihre Vernetzung bestimmt werden – Stadtentwicklungsplanung verstanden als eine strategische Planung, die sich nach den Grundsatzzielen der Stadt richtet. In diesem Verständnis dient die räumliche Stadtplanung dem Aufbau eines Leistungsgefüges, das den Zielen der Stadt dienen soll; mit Leistungen, die die Stadt für ihre Zukunftsplanung für wertvoll hält. Ohne dies ist die Arbeit der Stadtplaner blutleer, bestenfalls die Herstellung funktionaler Ordnung.

Zielorientierte Stadtentwicklungsplanung ist nötig für die Gesamtstadt, aber auch dezentral für die Orte und Stadtteile. Die Menschen leben und entfalten sich ja nicht einfach in »der Stadt«. Sie finden vielmehr das, was sie für sich selbst, für ihre Kinder und ihre Familien benötigen, in bestimmten

Umgebungen, deren Radius die ganze Stadt umfassen kann, im Normalfall aber auch sehr eng auf den Raum vor der eigenen Haustür konzentriert ist.

Diesem Verständnis nach müsste die Stadtentwicklungsplanung die Königsdisziplin der städtischen Ressorts sein. Hier müssten:

- :: die Ziele festgelegt werden, mit denen die spezifische Stadt zum Blühen gebracht werden soll;
- :: die Beiträge definiert werden, die die einzelnen städtischen Ressorts zu liefern bzw. zu betreuen haben, damit diese Ziele Realität werden können;
- :: die Implementierung dieser Ziele verantwortet werden einschließlich der dazugehörigen Beiträge für das gesamte Stadtgebiet, insbesondere aber auch für die Teilregionen der Stadt (und ihr Zusammenspiel).

Welche Ziele sich eine Stadt setzt, hängt von ihrer Vision ab. Dies sind durchaus nicht nur die Ziele der wirtschaftlichen Produktivität. Das Spektrum ist viel breiter. Alles betrifft am Ende die oben definierte Hauptaufgabe: Welche Rahmenbedingungen die Stadt ihren Bürgerinnen und Bürgern zur Verfügung stellen will, um bestimmte Aktivitäten zu ermöglichen bzw. zu erleichtern. Inwieweit und in welcher Form können Rahmenbedingungen zum persönlichen Glück und zur Zufriedenheit der Bewohner beitragen?

Damit ist auch gesagt, dass die »Herstellung« von persönlichem Glück und Zufriedenheit weder Sache noch Vermögen städtischer Planung sein kann. Dass aber andererseits das Ziel städtischer Entwicklung kein anderes ist, als dafür die Rahmenbedingungen zu erarbeiten.

Das Leitkriterium ist also, Städte zu bauen, die die zunehmend nötige Leistungsfähigkeit der Gesellschaft unterstützen oder gar

ermöglichen. Sie müssen einen optimalen Aktionsort für ihre Bewohner anbieten, ein möglichst gutes Terrain zu ihrer Entfaltung. Die Aktivität der Bürger selbst ist Anlass und Ziel für den Stadtentwicklungsplan.

So groß und unübersichtlich die Stadt auf den ersten Blick erscheint: Sie fußt auf individuellen und dezentralen Energien. Sie erlangt ihre Kraft zunächst nicht aus dem Ganzen, sondern aus dem Einzelnen. Dieses vielfältige Einzelne ist sodann das Material für Kooperation und Vernetzung, schließlich die »geballte« Kraft der Stadt.

Auch die alltägliche und sich entwickelnde Lebendigkeit dieser geballten Kraft einer Stadt speist sich aus der Leistung ihrer dezentralen Akteure. Das gilt sogar für die Vernetztheit der Stadt nach außen, ihre Kooperationsfähigkeit und Wettbewerbsleistung in der Welt. Der Einzelne mit seiner auch über die Stadt hinausreichenden Aktivität und Erfahrung besorgt letztlich die überregionale und internationale Vernetzung, über die die jeweilige Stadt verfügt.

Familienpolitik erweist sich in diesem Zusammenhang nicht lediglich als eine Politik »in« der gebauten Stadt, sondern auch als eine »für« die zu bauende und sich entwickelnde Stadt. Somit ist das Bauen der Stadt, wovon die Stadtentwicklungsplanung ein Teil ist, ein sehr fundamentaler Schritt z. B. auch der Familienpolitik.

Familienpolitik ist dann auch nicht nur eine Politikdisziplin »für die Familien«, die den Ansprüchen von Familien gerecht werden will, sondern eine Politik, die den Beitrag der jeweiligen Stadt zur Zukunftsfähigkeit einer Gesamtgesellschaft im Auge haben muss. Eine Politik, die nach den Bemühungen und Aufwänden fragt, um Familien das Leben in der Stadt möglich, erträglich, attraktiv zu machen. Familienpolitik ist dann vielmehr - auch - ein Beitrag zur umfassenden Produktivität einer Stadt. Sie

hat Ansprüche zu stellen und Leitlinien zu liefern, wie eine Stadtentwicklungsplanung aussehen muss, die diese Produktivität ermöglicht und befördert.

Dazu ist Familienpolitik wichtig genug, denn die Familie ist der originäre Zusammenhalt der einzelnen Mitglieder der Stadtgesellschaft. Sie steht für gegenseitige Unterstützung, Solidarität und individuelle Herausforderung und ist ein von unten nach oben wirkendes Energiebündel der Stadtgesellschaft. Sie verbindet obendrein in ihrer generationsübergreifenden Zusammensetzung (Vergangenheits-)Erfahrung mit Gegenwartsbewältigung und Zukunftsperspektive.

Diese Energiezentrale ist selbstverständlich heute nicht mehr gleichzusetzen mit der traditionellen Familienkonstruktion. Es gibt neue Formen, die diese gegenseitige Verlässlichkeit, Solidarität und Betreuung organisieren. Auch wenn diese Formen lockerer und kurzfristiger sein mögen, sie erfüllen die gesellschaftliche Basisrolle, die früher ganz überwiegend in der traditionellen Familienstruktur bestand.

Stadtentwicklungsplanung muss diesen gesellschaftlichen Grundformen in ihrer heutigen Fassung eine Umgebung bieten, in der sie zurechtkommen, in der sie Anreicherung und Unterstützung erfahren. Geht man in Berlin über den Prenzlauer Berg, kann man zahlreiche, sehr einfache Faktoren erkennen, die eine solche Umgebung ausmachen:

Es beginnt bei den für Kinder ausreichend großen Wohnungen. Es geht weiter über einen öffentlichen Raum, der auch für Kinder sicher ist und ihren Aufenthalt ermöglicht; wo sie sich wohlfühlen, wo sie ihre Treffpunkte haben können. Und: Dieselbe Gegend muss auch für die Eltern angenehm und attraktiv sein. Auch für sie muss die Umgebung die gesuchte, die bevorzugte

sein. Und all das hat dort gegenüber anderen Zielen hohe Priorität.

Nicht alle Ansprüche kann man gleichzeitig erfüllen. So sind es am Prenzlauer Berg insbesondere junge Eltern, die sich hier zu Hause fühlen. Der Bezirk wird damit zu rechnen haben (und sollte es auch tun und nicht als ein Problem empfinden), dass älter gewordene Eltern mit ihren Familien wegziehen, weil sie »ihre Stadt« besser an einer anderen Stelle in Berlin finden. Es allen recht machen zu wollen, wäre falsch. Dafür sollte man in aller Konsequenz das Segment bedienen, mit dem man sich identifizieren und im guten Sinne »bereichern« will.

Es ist nicht nur eine reine Freude, es ist unter mehreren Gesichtspunkten hochinteressant, diese Entwicklung am Prenzlauer Berg zu beobachten. Der »Kinderreichtum« dort ist nicht entstanden aus einer neuen Kinder- oder Familienpolitik, er ist das Ergebnis einer neuen wirtschaftlichen Entwicklung: In dieser Gegend haben sich viele junge, aufstrebende kleine Unternehmen im IT- und Medienbereich angesiedelt.

Diese Unternehmen bzw. die Menschen, die dort arbeiten, haben ganz offensichtlich ein neues Interesse für Kinder und Familie entdeckt. Auf diese Weise wird aus diesem Bezirk geradezu plötzlich ein »Familienbezirk«.

Das wird begleitet von anderen interessanten Entwicklungen: Es sind eher die Männer als die Frauen, die morgens ihre Kinder in die Kindertagesstätten bringen. Das Familienleben spielt sich mehr als in der Vergangenheit im öffentlichen Raum ab. Das zeigt sich nicht nur in den überfüllten Spielplätzen (wobei die Überfüllung durchaus eher genossen als beklagt wird). Das ganze Straßenbild prägt sich »familiär«. In den Cafés und Restaurants ist man vor Kindern nicht sicher.

Ebenfalls am Prenzlauer Berg stellt sich nicht die »normale« Frage, ob eine bestimmte Familiendichte linear bestimmte soziale Einrichtungen und damit Aufwände der öffentlichen Hand abfordert. Die »Rundumversorgung« ist – anders als in anderen Bereichen der Stadt – als Erwartung der Familien nicht ohne weiteres anzunehmen. Es zeigt sich, dass sich die Frage traditioneller Stadtentwicklungsplanung, was kann sich eine Stadt an Dichte und damit auch an Folgeeinrichtungen leisten, nicht mehr einfach als quantitative Frage stellt. Vielmehr ist es sehr gut möglich, dass ganz andere Impulse und Aktivitäten der Stadtentwicklung erforderlich sind, um dieses unzweifelhaft wichtige Thema angemessen zu behandeln.

Dies zu beachten, darf nicht nur zu einer möglichen Verringerung entsprechender Aufwände führen. Wichtiger noch ist es, dass solch eine Haltung andere stadtplanerische Vorkehrungen erwartet. Vorkehrungen, die den Familien beispielsweise erlauben, Betreuung und Erziehung der Kinder mit eigenem Aufwand und mit eigenen Leistungen zu betreiben. Dazu allerdings müssen sich dann Räume anbieten, müssen Möglichkeiten bestehen.

Die Kommune, in diesem Fall das Bezirksamt, hat erhebliche Schwierigkeiten, hinter all dem herzukommen. Dabei ist noch nicht einmal eine gestaltende, ein bestimmtes Ziel begleitende und befördernde öffentliche Hand gefragt. Es geht nur darum, auf die sich ereignende Entwicklung fördernd statt bremsend zu reagieren. Aber tatsächlich tritt eher das Letztere ein. Das Bezirksamt neigt dazu, größere Wohnungen im Bezirk nicht mehr zu befördern, weil dies die Unterstützung oder gar den Zuzug von Familien Tür und Tor öffnen könnte.

Was bedeutet dann noch Familienpolitik? Wo ist da noch auch nur die Spur einer

Beteiligung von Familienpolitik anstelle Entwicklungspolitik?

Nicht »die Städte« sind das Dilemma, sondern ihr Management. Und nicht primär die Verantwortung der bündelnden Stadtplaner ist das Problem, sondern das Desinteresse und vielleicht auch die mangelnde Durchsetzungskraft der Fachpolitiken, hier der Familienpolitik. Der Mangel an deren offener und konstruktiver Beteiligung an der Stadtentwicklungspolitik ist das Problem: der Mangel an ihrer Beteiligung an der Entwicklung ihrer Stadt.

Die den Prenzlauer Berg beherrschende Klientel erwartet nicht den primär fürsorglichen Staat. Sie erwartet vielmehr den Staat, der zulässt, der sich nicht in den Weg stellt. Dies lässt sich bis hin zur Strategie der sozialen und schulischen Infrastruktur verfolgen. Zukunftsweisende Infrastrukturpolitik in einer solchen Gegend muss die Eigenverantwortlichkeit der Bewohner für die Erziehung der Kinder in Kindertagesstätten und Schulen ins Kalkül ziehen.

Die Städte sind von ihrem Raum und ihrer Fläche her in der Lage, sich neue inhaltliche Ziele zu setzen: nämlich die Stadt in Zukunft ganz anders aussehen zu lassen, als sie sich nach der Charta von Athen entwickelt hat. Das muss man zunächst einmal erkennen und dann von den Fachpolitiken ausgehend den eigenen Anspruch verfolgende Beiträge leisten. Das wird auch dadurch befördert, dass alte Nutzungen (Industrien z. B.) die Stadt verlassen und damit bisher genutzte Flächen brach liegen. Man sollte besser sagen: frei werden. Unter dem dramatisch fehlleitenden Begriff der »Schrumpfung« wurde diese Entwicklung in den vergangenen Jahren als ein Negativmerkmal für die Stadt kommuniziert. Wieder entstand so der Eindruck von einem strukturellen Problem der Stadt. Die Stadt schien mit ihrer Attraktivität wieder einmal

am Ende. Das Ganze ließ sich übrigens auch künstlerisch dramatisch überhöhen.

Heute erscheint dies wie eine Drückerei vor der Erörterung und dem Setzen neuer Ziele. Es stand für das Versagen, die neuen Möglichkeiten der Stadtfläche nicht offensiv und strategisch für neue Ziele, für neue Urbanität zu nutzen und stattdessen das »Schrumpfen« zu beklagen. Eine aktive Stadtgesellschaft baut sich, statt zu klagen, das Haus, das sie will.

Die in der Stadt sich nicht mehr rentierenden Nutzungen, die Ursache für das »Schrumpfungs«-Szenario, waren ja zu einem großen Teil gar nicht so sehr wünschenswert. Jetzt machen sie Platz für neue Nutzungen, die sehr viel städtischer sind als die alten. Die Stadt ist nun in der Lage, ihr Inneres mit Nutzungen zu formen, die dem Menschen sehr viel näherstehen in ihrem Wunsch, gut zu leben, als es die alten waren.

Wenn Industrie und Gewerbe, verbunden mit den nicht unbedingt urbanen baulichen Großformen, nicht mehr in den Innenstädten stehen, dann schrumpfen also die Belastungen – und nicht die Städte selbst. Und wenn in diese Räume neue Formen von Wohnraum, von Unterhaltung, vielleicht wiederum von – wenn auch anderem – Gewerbe einziehen, dann kann die Stadt blühen, an Kraft gewinnen. Dann ist das keine Schrumpfung, dann ist das Kraftentfaltung.

Natürlich ist mir bewusst, dass das Verschwinden von Gewerbe und Industrie (auch wenn es nur aus der Stadtmitte verschwinden sollte) mit Verlusten an Arbeitsplätzen, an Einkommen, an Lebensfähigkeit von Städten verbunden ist. Dies zu erkennen, hindert aber doch nicht daran, die belebenden Vorteile der neuen Strukturen wahrzunehmen und zu entwickeln. Es gilt sie »zu entwickeln«, denn sie kommen nicht

immer und nicht ohne weiteres von selbst. Sie benötigen Energie, die durch das Schrumpfungslamento verdeckt und erstickt zu werden droht.

Die neue Attraktivität solcher nicht mehr durch alte Industrien belasteten Städte zieht nämlich auch neue Berufe, neue Produktionsformen an – kann sie jedenfalls anziehen, und zwar solche, die sich in »Industrievierteln« nicht wohl fühlen würden. Sehr oft sind es solche Berufs- und Arbeitsformen, die mit der Zukunft mehr zu tun haben als die, die einmal früher die Innenstädte mitgeprägt haben.

Wir haben in Berlin nach der Wende voll auf die Stadt gesetzt und der Innenstadt absolute Priorität gegeben. Wir taten dies sogar zu einem Zeitpunkt, wo uns zum ersten Mal das Ausweichen in das nicht mehr von Grenzen verschlossene Umland möglich war. Denn wir waren davon überzeugt, dass die heutige Stadt die sich gegenseitig bekämpfende Segmentierung städtischer Funktionen überwinden kann. Dass es Wege gibt, im Zentrum der Stadt gerade durch die Zusammenführung der Funktionen neue Lebendigkeit und neue Gemeinschaft zu eröffnen.

Auch wir haben dabei keine Wunder vollbracht. So wurde zum Beispiel die rigide Vorgabe, überall in den neuen innerstädtischen Entwicklungsgebieten mindestens 20 Prozent Wohnanteil vorzusehen, mancherorts unterlaufen. Aber an vielen Stellen hat es doch zu wirklicher Stadt geführt. Auch die Mischung von Freizeit, Grünanlagen, Wohnungen, Büros unterschiedlicher Art und bedeutenden Einrichtungen bewährte sich. Auch das Prinzip des – wo immer möglich – zurückhaltenden Eingriffs in das gewachsene Stadtviertel (wie etwa am Prenzlauer Berg) erwies sich als richtig.

All dies waren nicht umwälzende, sondern eher zurückhaltende, aber eben doch kon-

sequente Eingriffe. Vor allem waren dies Eingriffe, die mit aller Entschiedenheit davon ausgingen, dass Innenstädte attraktiv für ihre Bewohner sein können.

Auch wir entschlossen uns hierzu nicht ohne Zögern. Schon gar nicht machten wir »tabula rasa«. Dort, wo es möglich war, Gewerbeflächen oder traditionelle Produktion für die Innenstadt rückzugewinnen oder zu erhalten, haben wir bevorzugt die Flächen dazu zur Verfügung gestellt. In der Praxis zeigte sich allerdings, dass diese Nutzungen sich im innerstädtischen Bereich zu beengt fühlten. Sie haben gewissermaßen treffender als die Stadtplaner eingeschätzt, dass sie dort am falschen Platz waren. Und sie waren im Übrigen nur dann für die Stadt verloren, wenn es nicht vorausschauend gelang, sie an anderen Stellen des Stadtgebietes zu reintegrieren.

Auf diesem Weg haben wir in Berlin Schritt für Schritt Erkenntnisse gesammelt, »für was die Stadt da ist«. Wir haben versucht, aus den Problemen die Chancen herauszufinden. Wir wollten die Stärken, die der Stadt wirklich zuzurechnen sind, ermitteln, mit denen sie wuchern kann. So kam die Stadt in gewisser Weise zu sich selbst.

Heute füllt sich diese Stadt. Nicht nur mit Touristen, auch mit Bewohnern. Auf sie wartet ein Angebot ganz unterschiedlicher Innenstädte. Ihre städtische Freiheit beginnt, sehr typisch für funktionierende Großstädte, bereits in der Freiheit der Auswahl der jeweils individuell bevorzugten Städtigkeit.

Wir wissen sehr genau, dass dies nur ein Anfang sein kann. Gerade die ökonomische Substanz Berlins ist noch bei weitem nicht ausreichend. Die städtische Attraktivität jedoch hat sich zu einer sehr gesunden, eben typisch urbanen Stärke verfestigt, auf die sich aufbauen lässt. Denn angesichts der vergangenen Jahrzehnte war diese

Stadt Berlin ohnehin ökonomisch entleert und entkräftet. Krampfhaftes Festhalten an übertragenen funktionalen »Potentialen« hätte die Entwicklung, die jetzt und in Zukunft ansteht, eher behindert als gestützt.

So könnte Berlin ein Modell für eine neue qualitative Stadtentwicklung werden. Uns blieb gar nichts anderes übrig, als die Stadtqualität zum ersten Anspruch unserer Aktivitäten zu machen. So haben wir eine Startbahn geschaffen, von der aus die Stadt gut in die Zukunft hinein fortzuentwickeln ist. Diese Fortentwicklung aber ist existentiell. Dass sie noch aussteht, ist kein Vorwurf gegen die bisherige Arbeit für mehr Stadtqualität. Diese ist im Gegenteil die Voraussetzung.

Es lohnt sich also, die Städte zu modernisieren. Es lohnt sich, die Städte zum besten Ort für das Leben und Zusammenleben der Menschen zu entwickeln. Es lohnt sich aber nur dann, wenn die Stadt genau weiß, welche Entwicklung sie nehmen will, und danach ihre Planung ausrichtet.

Lassen wir uns dabei von diesem Verständnis der Stadt anspornen: ein Verständnis, das die Stadt nicht lediglich als Platz zum Arbeiten und zum Wohnen ihrer Bürger ansieht. Diesem Verständnis nach hat die Stadtplanung nicht nur die Aufgabe, die Stadt möglichst gut funktionieren zu lassen im Hinblick auf die diversen Anforderungen der Bürger. Das Verständnis besteht vielmehr darin, die Stadt als das Eigene dieser Bürger zu begreifen. Sie, die Bürger, sind die Stadt, bilden die Stadt.

Die Stadt ist nicht nur ihr äußeres Zuhause in dem Sinne, dass sie sich in ihr behaglich und wohl fühlen. Die Stadt ist vielmehr auch das Gebilde, das ihren Wunsch nach Zusammenleben mit anderen organisiert und abbildet. Die Stadt ist dazu da, für ihre Bürger ganz unterschiedliche Formen der

Zusammenarbeit zu ermöglichen und zu erleichtern.

So wird die Tradition der »europäischen Stadt« fortgesetzt. Dies ist eine Kulturleistung, auf die wir international stolz sein können. Sieht man andere Entwicklungen in der Welt, so ist es nicht überheblich, sondern geradezu notwendig, dies als ein Modell auch außerhalb Europas anzubieten und die Erfahrungen der europäischen Tradition anderen zur Verfügung zu stellen.

Die »Europäische Stadt« ist nichts Statisches, etwas von gestern; sie war es nie. Es geht vielmehr darum, die Erfahrungen zugrunde zu legen, die sich aus der Geschichte Europas ergeben, und daraus nun eine neue, aktuelle, auf die heutigen Bedürfnisse ausgerichtete Stadtstruktur und Stadtgestaltung zu entwickeln.

Die europäische Stadt ist also kein Thema der Rekonstruktion und des Wiederaufbaus. Sie ist ein Thema der Modernisierung, der Indienststellung der Stadt und damit der Stadtentwicklungsstrategie angesichts neuer Ansprüche und Erkenntnisse. Es handelt sich um ein Thema der Neuentdeckung und der Erfindung.

Man kann dann in ihr kleine oder größere Wunder erleben. Denn die Faszination der Stadt besteht auch darin, dass sie eine Reaktion auf neues Wissen ist, dass sie auf die Werte und Ziele unserer aktuellen Kultur reagiert. Sie gibt davon Kenntnis, was wir in unserer heutigen Verantwortung aus der Welt machen und zu was wir uns in der Welt verpflichten wollen. Die Stadt ist unsere äußere Behausung.

Spreche ich von »europäischer Stadt«, dann meine ich durchaus zunächst die Städte in Europa, wie sie heute existieren und sich über die Zeiten entwickelt haben. Noch mehr meine ich allerdings damit, dass die Städte in Europa über lange Jahrhunderte

hinweg auf der permanenten Suche ihrer Stadtgesellschaften nach der immer humaneren, immer hilfreicheren Form des Zusammenlebens die Kultur ihres Gemeinwesens immer weiter fortentwickelt haben. Europäische Städte sind, wenn sie gelungen sind, das Ergebnis der permanenten Suche ihrer Bewohner nach der immer angemesseneren äußeren Form für ihr Zusammenleben.

Und damit plädiere ich wieder für die inhaltliche, auf die Bewohner und ihr Gemeinschafts- und Individualverständnis bezogene Aufgabe der Stadtentwicklungsplanung. Politisch formuliert, spreche ich von den Verantwortungen der städtischen Fachplanungen für das Ganze der sich entwickelnden, zu formenden und mit inhaltlichen Herausforderungen zu füllenden Stadt.

Wie wir mit der Stadt umgehen, sagt auch etwas über uns selbst aus. Haben wir die Kraft, Neues zu versuchen und auch Wagnisse einzugehen und uns damit mit unseren Leistungen auf den Prüfstand zu stellen? Oder resignieren wir vor solchen Herausforderungen und lehnen wir uns lieber an das an, was uns vertraut ist?

So wie unsere Städte aussehen, sind sie Zeugnis unseres Selbstbewusstseins und unseres Charakters. Sie geben Zeugnis davon ab, was uns wichtig ist, wo wir unsere Werte sehen, für was und für wen wir uns einsetzen wollen. Hier geht es wieder um die inhaltlichen Ziele der Stadtgesellschaft. Hier geht es darum, zu was sich die Stadtbewohner zusammenschließen, um gemeinsam voranzukommen und Ziele zu erreichen.

Natürlich zeugt die Stadt auch davon, ob sich ihre Bewohner wirklich als Stadtgesellschaft empfinden und nicht nur als gegebenenfalls temporäre Bewohner. Ich bin davon überzeugt, dass die Globalisierung, die zunehmende Nähe früher weit entfernter

Orte in der Welt, weniger zu Letzterem beiträgt. Gerade das Zuhause sein in der Welt lässt die Menschen spüren, dass sie ihre Verortung in einer überschaubaren und doch eher stabilen Gemeinschaft – der der Stadt – benötigen.

Dabei zeigt sich, dass solche neuen Stadtbürger durchaus nicht die althergebrachte deutsche Bürgerschaft sein müssen. Geradezu das Gegenteil ist richtig: In international ausgerichteten und offenen Städten ist die Welt immer mehr bereits zu Hause. Menschen aus aller Herren Länder sind Bürger solcher Städte geworden, und die Städte selbst wurden zum Ergebnis ihrer Auffassungen und Ziele, ihres Verständnisses von Stadtgemeinschaft.

Dies muss durchaus nicht zu zentrifugalen, gesichtslosen, identitätslosen Städten führen. Zu kritikwürdigen Städten haben andere Kräfte als die Weltbürger geführt, die sich die jeweilige Stadt zum Wohnort ausgewählt haben. Gerade die Attraktivität, die Gravitationskraft der gewachsenen europäischen Stadt ist in der Lage, sich diese ganz unterschiedlichen und von überall her gekommen Stadtbürger »anzueignen« und sie zu aktiven, konstruktiven Mitgliedern ihrer Stadtbürgerschaft zu machen.

Das Erscheinungsbild der Stadt ist auch dafür Zeugnis, ob sich ihre Bewohner wohl fühlen und ob sie ihre Stadtgesellschaft so wertschätzen, dass sie sich für sie und darin engagieren. Dass sie das tun, ist wiederum das, was den Charakter der »europäischen Stadt« ausmacht. Wer sie für die Zukunft gewinnen will, muss sich um dieses Stadtbürgertum kümmern, muss ihm Raum bei der Entwicklungsplanung der Stadt geben.

Das bedeutet auch, dass Städte und ihre Bezirke »sich bewegen«. Das taten sie zwar schon immer, die Geschwindigkeit der Bewegungen jedoch nimmt zu. Das bedeutet, dass Stadtpolitik und Stadtplanungs-

arbeit immer mehr zu einer permanenten Betreuung und Beförderung dieser Bewegung aufgerufen sind. Die Zeit, sich für eine Planung zu entscheiden und sie dann über Jahrzehnte hinweg mit Projekten »zu füllen«, ist vorbei.

Dies ist eine Herausforderung, aber eben auch eine große Chance für die Fachpolitiken, die sich den Entwicklungschancen der Stadtgesellschaft widmen, und damit auch für die Familienpolitik. Es eröffnet sich für die Familienpolitik die Chance, Stadtentwicklungspolitik in ihren Dienst zu stellen. Gleichzeitig erbringt sie für die Stadt eine unverzichtbare Qualifizierungsleistung, indem sie den Bau der lebenswerten Stadt unterstützt.

# Heinz Buschkowsky im Interview mit Elisabeth Niejahr: Intervention für Familie

*Heinz Buschkowsky, SPD-Bezirksbürgermeister in Berlin-Neukölln, plädiert nicht für weniger, sondern für mehr Staat, um Familien und Nachbarschaften zu stärken. Ein Gespräch.*

**Elisabeth Niejahr:** Herr Buschkowsky, Sie sind seit mehr als sieben Jahren Bezirksbürgermeister in Berlin-Neukölln, einem Stadtteil mit über 300.000 Einwohnern. Welchen Typ Familie gibt es dort?

**Heinz Buschkowsky:** »Die« Neuköllner Familie gibt es nicht. Der Bezirk hat ganz unterschiedliche Gesichter. Im Süden recht bürgerlich geprägt von Einfamilienhäusern. Scherzhaft formuliert ist das Haus auch oft von der Bank gemietet. Um der Innenstadt und den dortigen Verhältnissen zu entgehen, zogen und ziehen viele auch in Neukölln an den Rand. Daneben gibt es die Familien in den Neubauvierteln, etwa der Gropiusstadt, wo die Sozialstruktur durchmischer ist. Dort leben vor allem diejenigen, die einmal aus der Innenstadt weggezogen sind, weil sie ein eigenes Bad mit WC und einen eigenen Balkon haben wollten, auf dem sie den Sonnenschein genießen können. Damals Facharbeiter, Angestellte und Beamte, die heute Rentner sind, aber auch Neuzugezogene mit und ohne Erwerbstätigkeit.

Und es gibt Neukölln-Nord, den dichtbesiedelsten, ärmsten und schwierigsten Teil des Bezirks. Dort leben die Menschen meistens in Häusern aus der Gründerzeit. Berlin ist 1920 ja aus den sechs Städten Charlottenburg, Wilmersdorf, Schöneberg, Spandau, Lichtenberg und Neukölln entstanden. Neukölln ist also eines der alten Zentren Berlins. In den Gründerzeitquartieren entwickelte sich Leerstand, als ab 1960 die Binnenwanderung in die Gropiusstadt einsetzte. Diese Quartiere wurden durch die damaligen Gastarbeiter in Besitz genommen. So ist die heutige Migrationsstadt Neukölln-Nord entstanden. In diesem Ballungsgebiet leben immerhin 160.000 Menschen – eine Großstadt für sich – in der

noch immer viele Wohnungen kein eigenes Bad und WC haben.

**Niejahr:** Wie viele Menschen mit Migrationshintergrund leben in ganz Neukölln?

**Buschkowsky:** 117.000 Gemeldete; das wissen wir ziemlich genau. Hinzu kommt eine unbekannt große an Illegalen und »Besuchern«. Rund 40 Prozent der Menschen in Neukölln haben einen Migrationshintergrund. In Neukölln-Nord beträgt der Anteil 55 Prozent, in den Schulen sind es 80 bis 100 Prozent. In den Grundschulen im Norden dominieren die Migrantenkinder, in einzelnen Schulen gibt es so gut wie keine deutschstämmigen Schüler. Hier stellt sich die Frage, wer wen wohin integriert, schon lange nicht mehr.

Neukölln ist ein Schmelztiegel, in dem Menschen aus über 160 Nationen leben. Die Lebensbedingungen in diesem Brennpunkt, der für eine Großstadt nicht untypisch ist, verändern sich mit der Migration nicht nur ethnisch-kulturell, sondern auch soziostrukturell.

Und so sind wir ein Symbol geworden für Stärken, Schwächen, Erfolge und Versäumnisse der deutschen Integrationspolitik mit all dem, was daran hängt: positive kulturelle Vielfalt, unzählige Erfolgskarrieren, aber auch Verarmung, Arbeitslosigkeit, Bildungsferne, Jugendkriminalität und ein reformierbedürftiges Bildungssystem. Hinzu kommt eine Renaissance starker Religiosität bis hin zur Orthodoxie und zum Fanatismus. Für die Medien sind wir ein Eldorado, denn bei jedem Thema, das damit zusammenhängt, können sich Journalisten an Neukölln abarbeiten. Seit einigen Jahren beobachten wir die harten Fakten sehr akribisch, und wir fragen vieles ab. Das hat man über Jahrzehnte nicht getan. Es wurde alles nur

»gefühl«. Je nach politischer Neigung war es gefühlt schön bei uns – oder man hatte das Gefühl, dass das Boot voll ist. Der renommierte Stadtsoziologe Prof. Häussermann hat in zwei Gutachten beeindruckendes Datenmaterial über Neukölln für uns zusammengetragen. Diese Gutachten oder auch die Werte aus dem »Monitoring Soziale Stadtentwicklung« des Senats der Stadt Berlin sowie der Sozialstrukturatlas sind die Grundlagen unserer Arbeit. Wir verwenden nie eigene bezirkliche Daten, die glaubt uns sowieso keiner, und dann gibt es nur Streit.

Die Ergebnisse der Studien sind katastrophal. Insbesondere die Prognose, dass die Entwicklung dynamisch ist und keinerlei Anzeichen für eine Verbesserung erkennbar sind. Fachleute nennen Neukölln-Nord ein Gebiet mit Ausgrenzungstendenz, das heißt, eine Großstadt mit 160.000 Einwohnern ist dabei, sich von mitteleuropäischen Lebens- und Wertestandards zu verabschieden. Es ist nur vom Straßenzug abhängig, ob drei Viertel oder zwei Drittel der Kinder unter 15 Jahren von Transferleistungen leben. In manchen Schulen sind 90 Prozent der Eltern von den Zuzahlungen für die Lernmittel befreit. Das sind Parameter, aus denen sich viel ableiten lässt.

Was bedeutet es denn, wenn in einer Schule 90 Prozent der Eltern von den Zuzahlungen für die Lernmittel befreit sind? Es bedeutet, dass so gut wie kein Elternteil aller Kinder dieser Schule mehr in einem regelmäßigen Erwerbsleben steht. Die Kinder kennen teilweise niemanden mehr, der morgens aufsteht und arbeiten geht. Das schlägt sich im Schulalltag nieder: Teilweise kommen die Kinder pünktlich oder auch schon einmal eine halbe oder eine ganze Stunde zu spät bzw. auch gar nicht zur Schule. Sie kommen mit einem braunen und einem schwarzen Schuh. Die Jeans über die Schlafanzughose gezogen. Die Haare sind nicht gekämmt, und im Winter haben sie bei minus 15 Grad auch schon einmal Sandalen und ein T-Shirt

an. Zu essen haben sie oft gar nichts, maximal eine Tüte von Burger King; denn das Einzige, was die Mutter oder der Vater am Vorabend noch geschafft haben, war, einen Fünf-Euro-Schein hinzulegen. Es hat aber niemand das Kind geweckt, und es hat ihm auch niemand ein Schulbrot gemacht. Vom in den Arm nehmen ganz zu schweigen.

Das sind die Realitäten dort. Es gibt gar nicht diese Diskussionen unter den Kindern, dass sie einmal so werden möchten wie ihr Papa, der Feuerwehrmann ist und Menschen rettet. Diese Kinder haben zu Hause keine Eltern, die ein Vorbild sind. Damit entwickelt sich oft auch kein Ehrgeiz; denn der Vater sitzt den ganzen Tag irgendwo herum: vor dem Fernseher, im Teehaus, auf der Bank vor dem Rathaus oder im Park.

**Niejahr:** Im Gespräch mit unserer Kommission haben Sie erklärt, der Ansatz, Nachbarschaften und kleine Lebenskreise zu stärken, sei für Viertel wie Neukölln völlig falsch. Dort sei vor allem der Staat gefordert, weil die Nachbarschaften eher das Problem als die Lösung des Problems sind ...

**Buschkowsky:** ... sofern überhaupt eine Nachbarschaft existiert. Wie gesagt: Es leben bei uns über 160 Ethnien, die sich zum großen Teil strikt voneinander abgrenzen. Die Behauptung, dass es nur eine Problemlinie zwischen »den« Migranten und der deutschen Mehrheitsgesellschaft gibt, ist ein Märchen. Die größten Konfliktlinien verlaufen zwischen den einzelnen Ethnien der Migranten.

**Niejahr:** Hilft man sich beispielsweise in einer homogenen türkischen Nachbarschaft eher?

**Buschkowsky:** Ja, aber auch dort oft nur, wenn Menschen aus der gleichen Gegend, aus dem gleichen Tal oder aus dem gleichen Dorf kommen und wenn die religiöse Ausrichtung übereinstimmt. Aleviten und Sun-

niten – das sind schon wieder zwei verschiedene Welten. Das gilt auch, wenn Türken mit Arabern, Türken mit Kurden, Russen mit Sinti und Roma zusammenleben.

Im Programm »Soziale Stadt« des Berliner Senats gibt es das Instrument Quartiersmanagement, mit dem wir versuchen, Nachbarschaft zu organisieren. Wir wollen den Menschen klarmachen, dass die Atmosphäre, in der sie leben, von ihnen selbst bestimmt wird. Sie ist also davon abhängig, ob sie sich einen guten Tag wünschen, wenn sie sich im Hausflur begegnen, oder zur Seite schauen und die Straßenseite wechseln, wenn sie sich auf dem Bürgersteig begegnen.

Oft gibt es persönliche nachbarschaftliche Beziehungen überhaupt nicht und auch keine Grundsolidarität. Das ist anders als im Dorf in Rheinland-Pfalz, das es seit 500 Jahren gibt. In unseren Quartieren lebt eine vom Zufall zusammengeführte Bevölkerung mit unterschiedlichsten Kulturen und Temperamenten auf engstem Raum miteinander. Wir versuchen, aus den Bewohnern einer Straße wirklich Nachbarn zu machen.

**Niejahr:** Es würde also zum Beispiel niemand dem Nachbarn Geld leihen?

**Buschkowsky:** Ich weiß nicht, ob das niemand tun würde, aber auf jeden Fall ist der andere weit weg. Wir reden hier über Stadt-Communities, die erst einmal beziehungslos nebeneinander leben. Im günstigsten Fall entsteht durch Begegnungen im Hausaufgang etwas. Wir haben aber auch die böse Erfahrung gemacht, dass sich die Bewohner eines Hauses homogenisieren. Da geht dann zum Beispiel jemand zur russischen Familie und sagt: Wir alle sind türkischstämmige Menschen und leben nach einer anderen Kultur. Wäre es nicht toll, wenn Ihr Euch eine andere Wohnung suchen würdet? Es gibt Häuserblocks, in denen nur Menschen aus einem bestimmten Gebiet wohnen. In

diesen Fällen existiert dort natürlich ein Beziehungsgeflecht, aber ein ganz anderes, als es die Robert Bosch Stiftung im Sinn hat. Es kommt dort dann sicherlich auch zur Nachbarschaftshilfe. Aber ich nenne das Parallelgesellschaft, weil diese Menschen eigene Normen haben, nach denen sie leben und die jeder zu respektieren hat. Das sind aber die Normen ihrer Heimat, ihres Dorfes oder ihrer Sippe und nicht die des mitteleuropäischen Staatsgebildes Bundesrepublik Deutschland.

Ich verspreche Ihnen, unser Polizeipräsident und mein Innensenator werden vehement bestreiten, was ich jetzt sage: Wenn wir ehrlich sind, müssen wir zugeben, dass wir nicht wirklich wissen, was in diesen Quartieren passiert. Der Friedensrichter hat dort einen stärkeren Einfluss als die Besatzung eines Funkstreifenwagens.

**Niejahr:** Erklären Sie bitte einmal, was ein Friedensrichter genau tut.

**Buschkowsky:** Ein Friedensrichter ist eine Art Schiedsmann. Er versucht, bei Streitigkeiten zwischen Familien zu einem Ausgleich zu kommen, und er legt Bußgeldzahlungen oder Wiedergutmachungen fest. Es geht ja meist um die Verletzung der Ehre einer Familie. Dies kann viele Gründe haben, etwa, dass eine Tochter entehrt wurde oder es zu Betrügereien gekommen ist. Der Friedensrichter ist eine Autorität, die Recht spricht.

Bis vor wenigen Jahren ist die Existenz von Friedensrichtern bestritten worden. Wenn ich sie auf Podiumsdiskussionen erwähnt habe, dann fiel mir garantiert einer ins Wort. Heute schmücken sich Friedensrichter, indem sie sich im Boulevardfernsehen von Kamerateams begleiten lassen oder Zeitungsinterviews geben und erklären, was ihre Aufgabe ist. Sie sind Teil eines eigenen Rechtssystems und eines eigenen Beziehungsgeflechts zwischen den Menschen.

Wenn wir über den Ärmelkanal schauen, dann stellen wir fest, dass es in England bereits Scharia-Gerichte gibt, die offiziell Recht sprechen, Urteile fällen und in das britische Rechtssystem eingebettet sind. Das ist für mich zumindest gewöhnungsbedürftig.

Zu der Frage, welches Wertesystem in diesen Parallelgesellschaften gilt, will ich ein weiteres Beispiel nennen: Während eines Zugriffs in einer Wohnung kam ein Polizeibeamter des Spezialeinsatzkommandos ums Leben, weil ein junger Mann den ersten die Wohnung betretenden Polizeibeamten erschoss. Er sagte später vor Gericht aus, dass es ihm sehr leid täte, dass er den Polizeibeamten erschossen hatte. Er wollte ihn nicht erschießen, und er wusste auch nicht, dass er Polizist ist. Er saß im Wohnzimmer, hörte, dass jemand gewaltsam in die Wohnung kam, und dachte, es sei jemand vom verfeindeten Clan, der ihn umbringen wollte.

Das lehrt uns zweierlei, nämlich erstens, dass es in einer bestimmten Szene normal ist, zu Hause mit einer durchgeladenen Waffe zu sitzen. Zweitens lehrt es, dass es offensichtlich ein System gibt, in dem man davon ausgehen muss, dass jemand einen mit dem Tode bestraft. Das ist zumindest in Mitteleuropa ungewöhnlich. Wenn ich zu Hause sitze, erwarte ich nicht, dass jemand durch die Tür kommt, der mich umbringen will.

Wenn man über solche Zustände vor noch nicht allzu langer Zeit offen gesprochen hat, wurden sie vehement bestritten. Ich erinnere mich, wie ich bei Diskussionen angegangen wurde, wenn ich Wörter wie »Zwangsheirat« und »Parallelgesellschaft« nur in den Mund genommen habe.

**Niejahr:** Von wem?

**Buschkowsky:** Von denen, die einen eher romantischen Blick auf die Migrationsprobleme haben.

Ich glaube, heute sind wir ein Stück weiter, weil die von Terre de Femmes erhobenen Zahlen, laut denen sich jede zweite türkische Frau ihren Mann nicht aussuchen konnte und etwa 15 Prozent der türkischen Frauen eine Zwangsehe eingehen mussten, heute nicht mehr ernsthaft bestritten werden.

**Niejahr:** Sie haben gesagt, Multikulti sei gescheitert. Was folgt daraus? Man kann das Rad ja nicht zurückdrehen.

**Buschkowsky:** Ich meinte einen bestimmten Multikulti-Begriff. Ich bestreite die romantische Vorstellung, Menschen aus aller Herren Länder kommen zusammen, und aus ihrer Begegnung ergibt sich eine Symbiose aller guten Teile ihrer Herkunftskulturen, also die Schöpfung einer neuen multikulturellen Gesellschaft, in der sich alle Menschen wohl fühlen und sich offen voller Respekt, Toleranz und Zugewandtheit begegnen.

Die Erfahrungen im täglichen Leben zeigen, dass solche Multikulti-Ideen reine Kopfgeburten sind. Ich denke, dass jeder Mensch das Bedürfnis hat, seine Wurzeln zu kennen und auch stolz darauf zu sein. Ich bin nicht stolz auf Goethe, aber ich habe schon einen gehörigen Respekt für die kulturellen und gesellschaftlichen Leistungen unserer Vorfahren und unseres Volkes. Ich empfinde auch Stolz, zu dieser Gemeinschaft in der jetzigen Epoche zu gehören, auch wenn ich der Verantwortung für historische Ereignisse nicht ausweichen kann und will. Ich denke, dass es den meisten anderen genauso geht und eigentlich jeder wissen will, wohin er gehört. Kein Mensch will beliebig, also multikulturell sein.

Warum sollte der Mensch das auch sein? Ich finde es völlig in Ordnung, wenn jemand, der die deutsche Staatsangehörigkeit in zweiter oder dritter Generation besitzt, sagt, dass er in seinem Herzen Türke sei, und dabei bleibt, dass er das Zuckerfest feiert und dass ihm Döner nun einmal besser als Currywurst schmeckt. Mir schmeckt Currywurst übrigens auch besser als Weißwurst.

Aber Sie haben Recht: Die Menschen, um die es geht, sind da und werden bleiben. Die erwachsenen Bürger des Stadtteils Neukölln-Nord des Jahres 2019 gehen heute schon zur Grundschule. Neukölln-Nord wird in zehn Jahren eine Migrantenstadt sein. Heute haben 55 Prozent der Menschen in Neukölln-Nord einen Migrationshintergrund. In den Grundschulen beträgt der Anteil, wie gesagt, bis zu 100 Prozent. Wenn diese jungen Menschen erwachsen sind, werden mindestens drei von vier Bürgern in Neukölln-Nord einen Migrationshintergrund haben.

**Niejahr:** Können Sie auch für ganz Berlin eine Zahl nennen?

**Buschkowsky:** Nein, aber ich glaube, dass sich unsere Situation der von Rotterdam annähern wird. Dort gibt es keine Mehrheitsgesellschaft mehr.

**Niejahr:** Wie in Kalifornien, wo inzwischen mehr Hispanics als englischsprachige Menschen leben.

**Buschkowsky:** Für sich allein genommen ist das auch kein Problem. Die Frage ist nur, ob es uns gelingt, diese nachwachsenden multiethnischen Bevölkerungsschichten in das mitteleuropäische Zivilisations- und Wertesystem einzubinden. Es gibt dort ein Problem, wo die tradierten Riten weitergepflegt werden und zum Beispiel die Mädchen gemäß dem Kulturbild »keusch, sexuell rein, dem Mann und der Schwiegermut-

ter gehorsam« und die »Jungen zum Beschützer, zur Tapferkeit, zum Kämpfer und zum Bewahrer der Ehre der Familie« erzogen werden. Die einen sagen den Kindern, dass es Sünde sei, Kontakt zu Deutschen zu haben, die anderen sagen ihnen: »Deutsche sind Schweine, und die Hummeln sollen in Eure Zungen stechen, wenn Ihr Deutsch redet.«

In solchen Familien erleben wir Folgendes: Wenn der Sozialarbeiter wegen des unregelmäßigen Schulbesuchs eines Kindes zu dessen Eltern kommt, antworten diese ihm: Meine Tochter soll eine gute Frau und Mutter werden. Was braucht sie dafür die Schule?

Die Gefahr ist, dass die eigentlich bereichernde Vielfalt in der Realität in Wirklichkeit oft Rückschritt bedeutet.

**Niejahr:** Sprechen wir über die Antworten des Staates auf solche Probleme. Sie sagen, dass nicht unsere Gesetze das Problem sind, sondern deren mangelhafte Anwendung.

**Buschkowsky:** Wir haben in Deutschland keinen Erkenntnismangel, sondern ein Handlungsdefizit. Es gibt Normen, die von der Gesellschaft recht repressiv durchgesetzt werden. Wenn Sie den Sicherheitsgurt beim Autofahren nicht anlegen, dann werden Sie mit einer Geldbuße in Höhe von 30 Euro belegt. Wenn Sie das rote Ampellicht missachten, obwohl niemand Ihren Weg kreuzt, dann droht man Ihnen mit einer Geldbuße in Höhe von 200 Euro, drei Punkten in Flensburg und vielleicht sogar einem Fahrverbot. Beim Straßenverkehr geht unsere Gesellschaft also schon bei kleinen Verstößen ziemlich rigide vor. Das ist auch in Ordnung, aber da, wo es um unsere Kinder geht, sind wir sehr viel nachsichtiger und behandeln beispielsweise die Schulpflicht wie eine unverbindliche Empfehlung.

**Niejahr:** Was kann man tun, damit die Schulpflicht ernster genommen wird?

**Buschkowsky:** Man muss sie durchsetzen.

**Niejahr:** Wie?

**Buschkowsky:** Wenn Ansprachen nicht helfen, mit Sanktionen. Der Staat hat da durchaus Möglichkeiten: Es gibt die Schulversäumnisanzeige, es gibt Bußgeldbescheide, es gibt die Zwangsvorführung durch die Polizei.

**Niejahr:** Das alles scheint nicht sehr viel Wirkung zu haben.

**Buschkowsky:** Der einzige Bezirk in Berlin, der das Instrument der polizeilichen Zwangsvorführung von Schülern nutzt, ist Neukölln. Alle anderen Bezirke tun das nicht. Wir haben in Neukölln im letzten Jahr 150 Bußgeldbescheide gegen Eltern erlassen, was ich angesichts der Realitäten als viel zu wenig empfinde. In anderen Bezirken werden gar keine erlassen.

**Niejahr:** Besteht das Problem nicht eher darin, dass man zum Beispiel bei Hartz-IV-Empfängern mit Bußgeldbescheiden nicht sehr weit kommt?

**Buschkowsky:** Auch ein Hartz-IV-Empfänger kann dazu angehalten werden, das Bußgeld ratenweise zu zahlen. Man kann ihn das Bußgeld auch durch gemeinnützige Arbeit abarbeiten lassen. Und man kann direkt auf Sozialleistungen des Staates zugreifen.

Bis vor ganz kurzer Zeit sind Schulversäumnisangelegenheiten und die entsprechenden Bußgeldverfahren in Berlin von den Verkehrsrichtern bearbeitet worden. Für diese war das eine Last. Jetzt bearbeiten diese Angelegenheiten die Jugendrichter. Es gibt in Berlin eine sehr engagierte Jugendrichterin, die Haftbefehle verhängt,

wenn Eltern Bußgelder nicht bezahlen. Was meinen Sie, wie schnell dann bezahlt wird! Ich sage gerne den Satz: Kommt das Kind nicht in die Schule, kommt das Kindergeld nicht auf das Konto. Das ist angeblich in der Bundesrepublik rechtlich nicht möglich. Warum eigentlich nicht? Die Familienrichter in Berlin fordern seit Jahren die Möglichkeit des Eingriffsrechts auch in Transferleistungen bei unkooperativen Eltern. Aus meiner Sicht beruht das Kindergeld auf einer Art Vertrag. Es ist der monetäre Ausgleich für Belastungen, die mit Kindern und ihrer Erziehung verbunden sind. Dafür erwartet die Gesellschaft aber, dass die Eltern ihre Kinder gemäß den Normen und Werten der Gesellschaft erziehen. Diese Pflicht leitet sich schon aus Artikel 6 des Grundgesetzes ab.

Laut Schulversäumnisstatistik fehlen in Neukölln 25 Prozent aller Hauptschüler mehr als 21 Tage im Jahr unentschuldig. Bei Gymnasiasten sind es nur 2,5 Prozent. Es ist also eine Frage der Bildungsorientierung oder Bildungsferne, insbesondere im Elternhaus. Oft heißt es: Gott sei Dank besteht bei den Grundschulen das Problem mit den Fehlzeiten nicht. Das stimmt aber nicht. In der Grundschule gibt es nämlich ein ganz anderes Problem. Das Kind kommt am Montag in die Schule, am Dienstag kommt es nicht. Am Mittwoch und am Donnerstag kommt es, am Freitag kommt es nicht. Am Mittwoch kommt das Kind um 8.00 Uhr, am Donnerstag um 10.00 Uhr. Das steht im Klassenbuch, aber in keiner Schulversäumnisstatistik. Dabei fängt so die Entwicklung der Schuldistanz an.

**Niejahr:** Die Kinder lernen so, dass man den Schulbesuch nicht ernst nehmen muss?

**Buschkowsky:** Richtig. Wir versuchen, dieser Entwicklung mit Schulstationen zu begegnen, in denen türkische und arabische Sozialarbeiter tätig sind. Neukölln ist der einzige Bezirk, der allen Grundschulen im

Norden aus Bezirksmitteln eine Schulstation finanziert.

Darüber hinaus brauchen wir aber auch Verbindlichkeit. Das habe ich gerade hinsichtlich des Schulbesuchs gelernt, als ich vor kurzem in London und in Rotterdam war. In beiden Städten wird in der Migrationspolitik ein ganz starker Fokus auf den Schulbesuch der Kinder gerichtet. Den Niederländern wirft man eine gewisse Schularapartheid vor: weiße Schulen, schwarze Schulen. Das stimmt, es gibt diese Trennung. Die Tatsache, dass die »schwarzen Schulen« wegen der Zusammensetzung der Schülerschaft fast doppelt so viele Mittel bekommen wie die »weißen Schulen«, wird bei diesem Vorwurf meist übersehen. Ich hätte im Vergleich zu Schulen in großbürgerlichen Gebieten gerne doppelt so viele Lehrer und Sachmittel für meine Neuköllner Schulen. Die Realität bei uns ist, dass die Klassengrößen in Brennpunktschulen in Berlin gerade um 20 Prozent erhöht werden und dass wir einen Belastungsausgleich bei den Lehrerstunden von etwa 5 Prozent erhalten. Aufgrund der bestehenden Verwerfungen ist das völlig unzureichend.

**Niejahr:** Das heißt aber, dass die Niederländer das Geld nicht für die Durchsetzung der Schulpflicht, sondern für den Unterricht ausgeben. Oder wie wird dieses Geld investiert?

**Buschkowsky:** Ich habe das Hilfs- und Angebotssystem in Rotterdam bei meinem Besuch dort als viel effektiver und umfangreicher als bei uns erlebt. Man kümmert sich dort sehr intensiv um sozial schwierige Familien. Das gilt gleichzeitig aber auch für die staatlichen Interventionen. Dort sagt man: keine Prävention ohne Repression. Es gibt dort also immer folgende Drohkulisse: Die Gesellschaft hilft Dir, aber wir erwarten von Dir, dass Du die Möglichkeiten, die wir Dir bieten, auch nutzt und Deine Kompetenzen, die Du hast, einbringst. Wenn Du Dich

verweigerst, dann entziehen wir Dir unsere Unterstützung, also die Sozialleistungen.

Das gilt auch für die Schule. Ein Beispiel: In Rotterdam werden die Zeugnisse nur an die Eltern ausgegeben. Aufgrund des dortigen Trimestersystems erzwingt man dadurch also drei Mal im Jahr einen persönlichen Kontakt und ein Gespräch über das Kind zwischen der Lehrerschaft und den Eltern.

Wenn man fragt, wie vielen Kindern das Zeugnis doch mit nach Hause gegeben oder zugeschickt wird, erhält man die Antwort: Keinen, es kommen alle Eltern. Wieso ist das so? Wenn sie nicht kommen, dann erhalten sie im nächsten Monat keine Sozialhilfe, und das wissen die Leute. Ich glaube, dass eine ähnliche Regelung bei uns die gleiche Wirkung haben würde.

**Niejahr:** Haben Sie der Regierung das einmal vorgeschlagen?

**Buschkowsky:** Bisher hatte ich dazu keine Gelegenheit. Und es liegt leider nicht in der Kompetenz eines Bezirksbürgermeisters, so etwas umzusetzen. Wenn ich könnte, würde ich die direkte Zeugnisausgabe an die Eltern für die Neuköllner Schulen sofort einführen. Die Lehrerschaft wäre von dieser Idee bestimmt nicht so begeistert.

In Rotterdam spricht das Lehrerkollegium alle Sprachen, die auch die Kinder sprechen. Das heißt, das Kollegium kann sich auch mit den Eltern verständigen. Von diesem Zustand träumen wir. Was macht denn ein Lehrer mit Eltern, die nur rudimentär Deutsch sprechen?

**Niejahr:** Türkisch ginge vielleicht noch, da es zum Teil türkische Lehrer gibt.

**Buschkowsky:** Wir haben kaum türkische Lehrer. Es gibt vielleicht drei bis fünf Vorzeigelehrer in einem Bezirk von 2500 Lehrern. Verbale Kommunikation ist teilweise

also überhaupt nicht möglich. In den Niederlanden ist das anders, das Lehrerkollegium weiß, wie die Leute ticken. Das heißt, dort herrscht eine ganz andere Form des Umgangs miteinander. Davon sind wir nicht nur hier in Berlin, sondern in ganz Deutschland meilenweit entfernt.

Wir sind auch weit davon entfernt, zu akzeptieren, dass es Stadtgebiete gibt, in denen die Menschen im Vergleich zu einer traditionellen deutschen Klein- oder mittelgroßen Stadt intensivere Betreuung brauchen. Irgendwann einmal muss man von dem Grundsatz wegkommen, wonach die Schüler-Lehrer-Relation überall gleich sein muss.

Wie zu Beginn der Industrialisierung vor 150 Jahren gibt es heute wieder eine bildungsferne Schicht, die sich über die normale Strukturierung einer Gesellschaft hinaus dynamisch entwickelt. Es gibt wieder Eltern, die überhaupt nicht begreifen, wie diese Gesellschaft funktioniert und welche Kompetenzen ihre Kinder haben müssen, um ein erfolgreiches Leben führen zu können. Diese Eltern sind die größte Gefahr für ihre Kinder, und die Kinder tragen schwer an den Defiziten, die sie von zu Hause mitbringen. Da das so ist, hilft es nichts, von den Eltern Dinge zu verlangen, die sie nicht erfüllen können. Eltern können nur die Kompetenzen an ihre Kinder weitergeben, die sie selbst haben. Aber der Staat muss dann sicherstellen, dass er die Defizite der Elternhäuser ausgleicht. Die Gesellschaft muss intervenieren, damit die Kinder nach ihrem Wertekanon erzogen werden.

Aus diesem Grund bin ich auch für die Kindergartenpflicht und für Ganztagschulen, die helfen, eine konstruktive Freizeitbeschäftigung sicherzustellen. Mit den Kindern, über die wir reden, spielt zu Hause niemand »Mensch ärgere Dich nicht« oder »Halma«. Das sind aber wichtige Bausteine, um die Frustrationsschwelle zu heben und

die Konzentrationsfähigkeit zu stärken. Es hilft, wenn ein Kind im Spiel lernt, nicht das ganze Brett an die Decke zu schmeißen, nur weil es es zum dritten Mal hintereinander kurz vor dem Ziel rausfliegt.

Heute gibt es junge Menschen im Alter von 14, 15 Jahren, die sich nur 20 Minuten lang konzentrieren können. Manche Kinder werden eingeschult und können - salopp gesprochen - kaum unfallfrei geradeaus laufen.

Die Gesellschaft muss daher mitunter die Stelle der Eltern einnehmen, weil die Kinder das Kapital der Gesellschaft sind. Ich bin für eine intervenierende Gesellschaft. Sozial Schwache brauchen eine starke Gesellschaft. Sie brauchen aktivierende und führende Leitlinien, aber auch Grenzen und eine klare Sprache.

**Niejahr:** Sie sprechen nicht vom starken Staat, sondern von der starken Gesellschaft. Warum?

**Buschkowsky:** Es gibt Aufgaben, die Vertreter des Staates allein nicht bewältigen. Deshalb haben wir zum Beispiel die Stadtteilmütter entwickelt. Ich nenne sie liebevoll unser »Kopftuchgeschwader«. Es handelt sich um Mütter mit einem Migrationshintergrund, die teilweise noch nie einen festen Job oder eine regelmäßige Tätigkeit hatten, aber Lust haben, sich zu engagieren. Wir werben sie an und bilden sie sechs Monate lang in zehn Feldern aus zu Themen wie Kindergarten, Sprachkurse, gesunde Ernährung, Sexualerziehung, gewaltlose Erziehung und Schulsystem.

Wir versuchen, über diese Frauen an Familien heranzukommen, die hinter verschlossenen Türen leben. Es gibt eben Familien, bei denen die Tür auch dann nicht aufgeht, wenn der Bürgermeister mit der Amtskette hundertmal klingelt. Wenn aber die Schwester davorsteht, ist das manchmal anders. So

versuchen wir, die Gutwilligen zu erreichen, die oft einfach nicht wissen, wie die Welt funktioniert, in die sie hier in Deutschland gekommen sind.

**Niejahr:** Wie finden Sie solche Frauen?

**Buschkowsky:** Das geschieht im Kiez durch die Anwerbung der Frauen untereinander. Die Keimzelle war ein Projekt im Rahmen des Quartiersmanagements. Dieses Miniprojekt wurde mit 10.000 Euro aus Mitteln des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung finanziert. Es hat sich so bewährt, dass wir es auf den ganzen Bezirk ausgedehnt haben.

Heute gibt es 130 Stadtteilmütter unterschiedlichster Ethnien: Araberinnen, Kurdinnen, Türkinnen, Russinnen und viele andere. Sie sind Eisbrecherinnen. Sie sollen keine Bildung vermitteln. Das können sie nicht. Sie sind auch keine Sozialarbeiterinnen. Das können sie auch nicht. Sie sollen aber versuchen, für bestimmte Menschen die Tür zur Gesellschaft zu öffnen, was oft nur nach dem Motto funktioniert: »Schwester, ich weiß, wer Dir bei Deinem Problem helfen kann. Ich nehme Dich an die Hand, komm mit und vertraue mir.«

**Niejahr:** Was tun Sie noch in Neukölln, um verschlossene Türen zu öffnen oder Nachbarschaften zu unterstützen?

**Buschkowsky:** Ein ganz anderer Versuch ist unser Campus Rütli, ein großer Feldversuch, der eine neue urbane Stadtkultur schaffen soll. Wir wollen auf 50.000 Quadratmetern die gesamte öffentliche Infrastruktur unterbringen, so dass alle Menschen, die in diesem Gebiet aufwachsen, sich dort immer wieder begegnen – egal, ob sie zum Sportverein oder zur Volkshochschule gehen. Auf dem Gelände befinden sich Krippe, Grundschule, Oberschule mit Oberstufe, Berufsfindungswerkstätten, Jugendclub, Sporthalle, Musikschule, Volks-

hochschule, Kinder- und Jugendgesundheitsdienst und eine Wiese zum Grillen und Streetballspielen.

Wir wollen dort die soziale Kompetenz eines ganzen Stadtquartiers mit 5.000 Einwohnern zusammenführen. Wir wollen nicht, dass – wie bisher – Mohammed morgens nach links zur Hauptschule geht, während Ahmed zum Ernst-Abbe-Gymnasium nach rechts verschwindet, obwohl beide im gleichen Haus wohnen. Der Campus soll der gesellschaftliche Mittelpunkt dieses Wohngebiets sein. Der Starke soll das Vorbild für den Schwachen sein, aber auch Verantwortungsbewusstsein gegenüber dem Schwachen entwickeln. Die Menschen sollen sich weniger voneinander abschotten.

Wir haben nämlich das Problem der bereits ganz früh einsetzenden Segregation schon bei den Kleinsten. Von den Kindern, die im Neuköllner Norden geboren werden, kommt ein weitaus geringerer Teil auch in die Schulen. Der andere Teil der Kinder ist im Alter von fünf oder sechs Jahren weggezogen. Bildungsorientierte Eltern verlassen vor der Einschulung das Quartier, weil sie ihre Kinder dort nicht zur Schule schicken wollen. Das wiederum bedeutet, dass sich in den Klassen die normale soziale Spreizung nicht mehr widerspiegelt, weil der Anteil der Kinder aus schwierigen Verhältnissen überwiegt.

**Niejahr:** Ihre Zielgruppe, die Sie zum Bleiben bewegen wollen, sind also junge Familien mit sehr kleinen Kindern?

**Buschkowsky:** Ja, und das gelingt nur, wenn diese Familien mir glauben, dass die Sorge um ihren Nachwuchs unbegründet ist. In Berlin gab es gerade im letzten Jahr eine starke bürgerliche Bewegung für eine evangelische Privatschule in Kreuzberg. Der Spitzenmann dieser Initiative war der stellvertretende Chefredakteur einer linken Tageszeitung. Viele drohten mit dem Weg-

zug, wenn die Privatschule nicht errichtet wird. Daran sehen Sie, welche Bedeutung das Thema hat.

**Niejahr:** Was würden Sie sagen, wenn das Ganze in Neukölln passieren würde?

**Buschkowsky:** Das Neuköllner Bezirksamt hätte sich vermutlich anders als die Kreuzberger Kollegen verhalten. Die Kreuzberger sagen: Das leistet der Segregation in den Schulen noch mehr Vorschub. Wir sortieren damit die sozial Starken aus. Deswegen wollen wir die Privatschule nicht. Wir wollen die Durchmischung.

Ich sage: Die Folge davon ist, dass die Eltern fortziehen. Mit jedem Möbelwagen verlassen nicht nur Möbel das Quartier, sondern auch soziale Kompetenz. Der ständige Aderlass an sozialer Kompetenz führt zum Niedergang. Ich würde ihnen die Privatschule geben; denn wenn ich das Kind des Philharmonikers schon nicht in der Schule halten kann, dann würde ich wenigstens wollen, dass es mit seiner Familie im Quartier bleibt und dass damit im Sportverein, auf dem Spielplatz und im Hausaufgang vielleicht doch noch so etwas wie eine Beziehung und nicht die alleinige Abbildung eines Unterschichtenmilieus entsteht.

Nach der erwähnten Studie der Humboldt-Universität wohnt in Neukölln-Nord eine homogene Gruppe von Menschen, die größtenteils sozial ausgegrenzt ist. Und es gibt keine Anzeichen einer positiven Entwicklung, sondern eher eine dynamische Entwicklung nach unten. Wenn ich nicht will, dass die sozialen Kompetenzen der Bewohner dieses Stadtteils immer schlechter werden, dann muss ich den Menschen die Möglichkeit des Wählens und Bleibens geben.

Die Sorge um den Nachwuchs ist die größte Sorge, die Eltern haben. Neukölln ist seit vielen Jahren sehr beliebt bei jungen Leuten, die nach Berlin ziehen, weil die Mieten

hier so niedrig sind. Junge Menschen haben eine hohe Frustrationsschwelle hinsichtlich Lärm, sozialer Verwerfungen und Dreck auf der Straße. Sie brauchen auch keine Gardine mit Goldkante am Fenster. Wenn die jungen Leute aber Familien gründen und Kinder haben, dann ziehen sie weg – spätestens mit dem Schuleintritt der Kinder. Für die bildungsorientierten Migranten gilt das übrigens in besonderem Maße. Gerade sie telefonieren vorher die Schulen ab, in die ihre Kinder eingeschult werden können, und fragen, wie hoch der Migrantenanteil ist.

In London sind Privatschulen ein Massenphänomen, in den Niederlanden gibt es die Teilung in »schwarze« und »weiße« Schulen. Die Sorge um die Schulbildung ihrer Kinder ist ein zentrales Anliegen aller Eltern, nicht nur in Neukölln.

Die Menschen möchten, dass ihre Kinder entsprechend ihrer Anlagen gefördert werden. Das ist nicht der Fall, wenn in einer Klasse 50 Prozent der Kinder das Tempo so sehr verlangsamen, dass daraus für die anderen 50 Prozent Stillstand folgt. Es gibt den augenzwinkernden Satz: Kinder lernen nicht durch die Schule, sondern trotz der Schule – weil die Schule nur auf den Fundamenten aufbauen kann, die die Eltern gelegt haben.

Das Elternhaus muss übrigens nicht aus Akademikern bestehen. Im Elternhaus muss nur Motivation vermittelt werden. Es reicht oft schon, wenn die Eltern sagen: »Kind, wir hatten keine Möglichkeit, lesen und schreiben zu lernen. Das ist nicht gut für unser Leben gewesen. Du sollst es besser haben. Lies, geh zur Schule und mach Deine Hausaufgaben.« Meine Oma hat immer gesagt: »Arm kann man ruhig sein, aber man muss keine dreckigen Socken anhaben.« Genauso gilt: Man muss nicht lesen und schreiben können, um sein Kind zum Lesen und Schreiben zu motivieren.

**Niejahr:** Wie binden Sie engagierte Bürger oder Organisationen in Ihre Stadtteilpolitik ein?

**Buschkowsky:** Ich glaube, dass wir in Berlin ein sehr gutes System entwickelt haben, nämlich das Quartiersmanagement, bei dem die Bürger- und Nachbarschaftsbeteiligung ein wesentlicher Bestandteil sind. Das Quartiersmanagement gibt es in verschiedenen Berliner Bezirken mit sozial schwierigen Gebieten. Es ist ein Instrument der »Sozialen Stadt«. Mit aus öffentlichen Zuwendungen finanzierten verwaltungsfernen Büros versuchen Quartiersmanager unter Einbeziehung der Bürgerschaft die Lebensqualität im Stadtteil zu verbessern und die Teilhabe der Bürger an ihrem Stadtteil nachhaltig zu stimulieren. Das geschieht über die üblichen Instrumente aus Beiräten, Stadtteilzeitungen, Straßenfesten, Wettbewerben oder Kommunikationszentren für Alte und Junge. Gestaltend können die Quartiersmanager über Projektmittel wirken. Sie verfügen aber über keine Steuerungs- oder gar Eingriffskompetenzen. So können sie zum Beispiel nicht einfach alle wichtigen Akteure eines Sozialraums an einen Tisch zwingen und regeln, wie man mit der Entwicklung in einer Straße oder einem Block umgeht. Ich halte das für falsch.

Ich bin dafür, mehr Verbindlichkeit in das Quartiersmanagement zu bringen, damit die beteiligten Bürger dabeibleiben. Bisher sagt man zum Beispiel dem Bürger A, dass seine Beschwerde zwar richtig ist, man aber leider nichts tun kann, weil das Sache der Polizei ist. Den Bürger B schickt man zum Jugendamt, den Bürger C zur Schule. Irgendwann fragen die Leute: »Weswegen sitze ich hier eigentlich und mache mit beim Quartiersmanagement, wenn wir doch nichts zu sagen haben?« Ich rede einem verbindlichen Quartiersmanagement das Wort. Die Quartiersmanager sollten Kompetenzen erhalten, die Beteiligung von einzelnen Behörden durchzusetzen, einen Datenaus-

tausch zu entwickeln oder auch konzentrierte Aktionen koordinieren und durchführen zu können. Die momentane Struktur, dass das Quartiersmanagement vom »Goodwill« der Behörden abhängig ist, halte ich für nicht ausreichend. Auch an dieser Stelle können wir von den Niederlanden lernen, wo die Vernetzung und operative Zusammenarbeit aller beteiligten hoheitlichen Kräfte außerhalb des normalen Aufgabenspektrums inzwischen gang und gäbe ist.

Aus meiner Sicht ist ein durchgängiges Phänomen unserer Gesellschaft, dass Verbindlichkeit fehlt oder sogar abgebaut wird. Wir hängen noch immer ein wenig den Slogans der 68er-Revolution nach. Damals rief man: »Unter den Talaren – Muff von 1.000 Jahren«. Ein Synonym dafür, dass alles beseitigt werden sollte, was nach Reglementierung, Zwang und überkommener Struktur roch.

Nach der Wiedervereinigung sagten die ehemaligen DDR-Bürger: »Staat und Bevormundung hatten wir lange genug. Wir wollen endlich frei sein.« Beides zusammen hat dazu geführt, dass unsere Gesellschaft inzwischen fast eine beobachtende Gesellschaft geworden ist, die nur noch beschreibt, aber nicht mehr bereit ist, Normen, die wir uns im Interesse von allen gesetzt haben, auch durchzusetzen. Das Selbstbewusstsein hierfür ist einfach verlorengegangen. Heute werden verpflichtende Gesetze verabschiedet, die keine Sanktionsklauseln enthalten, womit die Durchsetzung völlig zahnlos wird.

Gerade die gesellschaftliche Linke muss sich engagieren; denn wenn das rechte Rattenfänger tun, wird es gefährlich. Ich habe in Rotterdam einen Satz gehört, der mir nicht mehr aus dem Kopf geht. Er lautet: »Wir haben unseren Pim Fortuyn gelernt.« Fortuyn war der niederländische Rechtspopulist, der sehr einflussreich war, bevor er erschossen wurde.

**Niejahr:** Mit solchen Thesen tun sich viele in Ihrer Partei, der SPD, eher schwer. Stört Sie das eigentlich?

**Buschkowsky:** Ich werde häufig gefragt, ob ich nicht in der falschen Partei bin. Ich sage dann immer: Ich finde, dass ich in genau der richtigen Partei bin. Für die Chancengleichheit aller einzutreten, also auch derer, die nicht mit dem goldenen Löffel im Mund geboren wurden und bei denen sonntags keine Hausmusik gemacht wird, ist sozialdemokratische Politik. Teile meiner Partei haben nur ein wenig vergessen, dass der Idealzustand einer Gesellschaft, in der alle Menschen gut und alle Bürger mündig sind, derzeit noch eine Baustelle ist, die wir irgendwann vollenden werden. Im Moment jedoch gibt es nun einmal Menschen, die Hilfe und Führung brauchen.

**Niejahr:** Sie plädieren für einen stärkeren Staat. Können Sie trotzdem mit dem Prinzip der Subsidiarität etwas anfangen?

**Buschkowsky:** Natürlich. Wir brauchen beides. Subsidiarität heißt ja nur, dass sich die Gesellschaft verschiedener Erfüllungsgehilfen bedient. Das ist etwas anderes als »Laissez-faire«. Unter Subsidiarität verstehe ich, dass der Staat nur dort eintritt, wo andere die Dinge nicht besser regeln können. »Andere« können zum Beispiel karitative oder religiöse Organisationen sein, auch muslimische Gemeinden.

**Niejahr:** Die scheinen Ihnen aber keine große Hilfe zu sein.

**Buschkowsky:** Derzeit nicht. Derzeit sind muslimische Gemeinden bei uns eher rückwärtsgewandt, obwohl einzelne Imame dabei sind, das zu ändern. Ich kenne Imame, die in ihren Predigten gegen die Zwangsverheiratung zu Felde ziehen und für Bildung, Schulbesuch und ein selbstbestimmtes Leben der Mädchen predigen. Das gibt es und diese Gemeinden sind wich-

tige Partner, ganz im Sinne des Subsidiaritätsgedankens, aber sie stehen nach meinem Erleben zurzeit noch nicht für den »Mainstream« der muslimischen Gesellschaft.

**Niejahr:** Wie sieht Ihr Austausch mit den muslimischen Gemeinden ganz konkret aus? Wo und wie trifft ein Bezirksbürgermeister einen Imam zum Gespräch?

**Buschkowsky:** Ich gehe hin und wieder in Moscheen und stelle mich der Diskussion mit den Mitgliedern der Gemeinde. Ich diskutiere auch mit Frauen, die Kopftuch oder andere Verhüllungen tragen, und sage ihnen klar, dass ich es nicht für richtig halte, dass eine Frau in dieser traditionellen Bekleidung bei uns eine hoheitliche Tätigkeit ausüben sollte. Sie ist eine Botschafterin einer Kultur, die nicht die Kultur dieses Landes ist.

Abgesehen davon gehe ich zu Veranstaltungen, zum Beispiel zur Arabischen Kulturwoche oder auf Straßenfeste, die nach einem Grußwort des Bürgermeisters auch heute schon gemeinsam von der evangelischen Pfarrerin und dem türkischen Imam eröffnet werden. Dort sitzt man beim Tee zusammen und unterhält sich.

Natürlich erhalte ich auch Berichte, wie zum Beispiel von meinem Migrationsbeauftragten, der mir sagt, welcher Imam sich wo durch welche Predigten ausgezeichnet hat. Es gibt allerdings keine strukturierten, institutionalisierten Kontakte zu den einzelnen Moscheevereinen, von denen in Neukölln über 20 existieren.

**Niejahr:** Und wie funktioniert die Zusammenarbeit mit den muslimischen Organisationen, die Sie als Partner sehen?

**Buschkowsky:** Wir haben viel zu tun mit der größten türkischen Organisation in Berlin, dem Türkisch-Deutschen Zentrum mit

Sitz in Neukölln und 2.500 Mitgliedern. Die Zusammenarbeit ist, wenn man so will, ein weiteres Beispiel für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in Neukölln. Ein Beispiel: Das Albert-Schweitzer-Gymnasium war vor einigen Jahren eine sterbende Schule. In der unmittelbaren Nachbarschaft gab es viele »Dealer« und »Junkies«, niemand meldete sein Kind dort noch an. Wir haben gesagt: »Das Schließen eines Gymnasiums im Neuköllner Norden ist das schlechteste Signal, das wir als Stadt überhaupt aussenden können. Wir müssen gemeinsam mit der Schule etwas unternehmen.«

Gestartet sind wir dann mit dem Türkisch-Deutschen Zentrum, das die Freizeit- und die Hausaufgabenbetreuung der Schüler übernommen hat. So haben wir aus der Schule ein Ganztagsgymnasium gemacht. Mittlerweile ist es erblüht. Die Schülerzahl wurde fast verdoppelt. Heute steht es bei den Grundschulern, denen der Besuch eines Gymnasiums empfohlen wird, auf Platz 2 der Wunschgymnasien in Neukölln. Die Zahl der Abiturienten wird sich in diesem Jahr vervierfachen. Bei einem Anteil von 90 Prozent an Schülern mit Migrationshintergrund liegt die Abiturnote der Schule im üblichen Landesdurchschnitt. Es geht also, wenn man die Probleme und die Schwächen, die es im Sozialgefüge gibt, gezielt aufgreift und ihnen entgegenwirkt. Das erfordert ein konkretes praktisches Engagement des Staates und der Gesellschaft, jedoch keine Sonntagsreden.

**Niejahr:** Alle reden über Bildung und Integration als große Herausforderungen der Zukunft. Rennen Ihnen gemeinnützige Organisationen und andere zivilgesellschaftliche Helfer nicht längst die Türen ein?

**Buschkowsky:** Einerseits ja, das Interesse ist groß. Andererseits: An unserem Rathaus steht eine riesengroße Kiste, auf der »Solidarität« steht. Deren Deckel ist nicht mehr

zu schließen. Für die Kiste, auf der »Geld« steht, gilt das aber nicht.

Wir haben für alle Nord-Neuköllner Grundschulen Schulstationen eingerichtet. Das hätten wir auch für die Oberschulen machen müssen. Wir haben aber nicht genug Geld dafür. Eine Schulstation kostet 75.000 Euro im Jahr. Das ist übrigens weniger, als für zwei Plätze im Jugendgefängnis pro Jahr ausgegeben wird.

**Niejahr:** Was genau macht eine Schulstation?

**Buschkowsky:** Meistens ist sie mit zwei Sozialarbeitern besetzt. Sie sind Ansprechpartner für die Schüler und werden bei Konflikten zwischen den Schülern eingeschaltet. Sie helfen bei den Hausaufgaben. Manchmal werden sie auch als Pausenaufsicht missbraucht. Das sage ich bewusst so, da die Schulstation dafür nicht da ist. Sie sollen eigentlich Helfer für die Schüler und Mittler zwischen der Elternschaft und der Schule sein, ein Hilfsorgan der Schule. Diese Organisation ist nicht starr an die Riten der Schulen gebunden, gleichwohl ist sie aber Teil der Schule, und sie soll der Schule zuarbeiten. Es gibt auch Schulstationen, die sich im Konfliktfall als Anwälte der Schüler oder Eltern gegen die Schule verstehen. Das ist natürlich auch nicht im Sinne des Erfinders.

**Niejahr:** Bei Ihrer Idee von der intervenierenden Gesellschaft gibt es ein grundsätzliches Problem: Wenn der Staat tut, was Sie fordern, und strenge Regeln für bildungsferne Schichten durchsetzt, kommt damit oft auch eine große Mehrheit unter Druck, die solche Regeln nicht will und oft auch nicht braucht. Mit der Kindergartenpflicht und der obligatorischen Ganztagschule nehmen Sie beispielsweise dem Bildungsbürger im wohlhabenden Berlin-Zehlendorf die Möglichkeit des nachmittäglichen

Musikunterrichts für seine Kinder. Ist Ihnen das egal?

**Buschkowsky:** Herzlich willkommen im alten Preußen mit dem Dreiklassenwahlrecht! Nichts anderes ist das, was Sie gerade vorgetragen haben! Sie haben gerade sinngemäß gesagt, dass es Menschen gibt, die schlau sind und wissen, was richtig ist. Das wusste das Bürgertum schon immer - auch im alten Preußen. Daneben gibt es die »Dummen«, und um die muss sich der Staat kümmern. Die »Schlauen« brauchen keinen Staat. Die Hauptsache ist, dass die Dummen weit weg genug wohnen. Ich halte das für sehr kurz gegriffen, obwohl mir diese Argumente natürlich ständig begegnen.

Ich will nur einmal an etwas erinnern: Friedrich Wilhelm I. hat die Schulpflicht gegen den erbitterten Widerstand der Bevölkerung eingeführt. Sie ist mit Waffengewalt durchgesetzt worden, weil die dummen Massen nicht begriffen haben, dass Schule wichtiger ist als Kinderarbeit, auch wenn man gerade Hunger hat und das Geld braucht, das ein Kind verdient. Unsere heutige Wissensgesellschaft und der hohe Standard der Bildung in unserem Land sind aber darauf zurückzuführen, dass Bildung damals zum Allgemeingut für alle geworden ist.

Im Übrigen bestreite ich, dass Verwahrlosung ein Minderheitenproblem ist. 17 Millionen Menschen haben einen Migrationshintergrund. Von denen befindet sich ein gehöriger Anteil - ich denke aber nicht, dass es die Mehrheit ist - in einem Status, in dem man sie an die Hand nehmen muss. Vergessen Sie aber bitte auch die deutsche Unterschicht nicht. Es gab schon die Polizei, Gefängnisse und Staatsanwaltschaften, bevor es den ersten Gastarbeiter in Deutschland gab. Im Übrigen: Der Vorläufer des Kinder- und Jugendhilfegesetzes stammt aus der Weimarer Republik und wurde zum Schutz der Kinder erlassen. Es gab also

schon in der Weimarer Republik Eltern, die eine Gefahr für ihre Kinder waren.

**Niejahr:** Glauben Sie, dass am Ende die Kindergartenpflicht für alle ein Segen ist, auch für die Wohlhabenden in Berlin-Zehlendorf?

**Buschkowsky:** Es hat noch niemandem geschadet, Kontakt zu Menschen zu haben, die sich in anderen Lebenslagen befinden. Das Bildungsbürgertum sagt, es braucht keine Kindergartenpflicht, während es seine Kinder in die Kindergruppe der Kirchengemeinde oder die Initiativ-Kita schickt. Die Verlogenheit ist doch grenzenlos.

**Niejahr:** Wahrscheinlich wollen solche Bürger Angebote, die sie sich selber aussuchen können.

**Buschkowsky:** Na klar, spiel nicht mit den »Schmuddelkindern« - das steckt dahinter. Natürlich ist es angenehmer, wenn bei den Elternversammlungen alle den gleichen intellektuellen Horizont besitzen.

**Niejahr:** Jetzt lernen wir doch noch den Linken in Ihnen kennen.

**Buschkowsky:** Ich verstehe ja Ihre Frage, ob es wirklich sein muss, dass eine kleine Minderheit der Mehrheit Entscheidungen aufzwingt. Ich bestreite allerdings, dass das bei der Kindergartenpflicht der Fall wäre.

Wir in Deutschland neigen im Übrigen zu sehr zur Gleichmacherei. Das ist ein richtiger Wahn. Der Staat sollte mehr Möglichkeiten haben, auf Problemlagen adäquat zu reagieren. Muss das, was in Berlin-Neukölln richtig ist, wirklich auch in Bad Bevensen oder in Hamburg an der Elbchaussee richtig sein?

**Niejahr:** Wollen Sie, dass die Kindergartenpflicht von Stadtteil zu Stadtteil unterschiedlich geregelt wird?

**Buschkowsky:** Vielleicht nicht in verschiedenen Stadtteilen, aber warum soll nicht eine Stadt entscheiden können, dass alle Kinder ihrer Bürger in den Kindergarten gehen müssen? Ich wehre mich nur gegen den Gedanken, dass man etwas nicht tun kann, weil es nur einen Teil der Bevölkerung betrifft. Mit diesem Argument dürften wir vieles nicht machen. Strafbestimmungen werden auch nur für eine bestimmte Art von Straftätern eingeführt.

**Niejahr:** Davon bleibt die Mehrheit im Alltag aber unbehelligt. Mit einer Kindergartenpflicht intervenieren Sie viel stärker in das Leben der Menschen.

**Buschkowsky:** Der Staat interveniert häufig in das Privatleben seiner Bürger, etwa mit der Steuergesetzgebung oder den Bauvorschriften für das Einfamilienhaus. Ich weiß, wie emotional über die Kindergartenpflicht gestritten wird. Manche sagen: Ich kann mein Kind besser großziehen als eine 22-jährige Erzieherin. Andere klagen: Ich brauche nicht die Läuse von anderen Kindergartenkindern.

**Niejahr:** Sie haben beschrieben, wie schwierig Solidarität in einer multiethnischen Nachbarschaft ist. Glauben Sie, dass auch für eine Gesellschaft das Prinzip gilt »Je bunter, desto unsolidarischer«?

**Buschkowsky:** Zugespitzt formuliert lautet Ihre Frage, ob man für den deutschen Straftäter mit Springerstiefeln seine Steuern lieber ausgibt als für den arabischen »Streetfighter«, weil man sich bei dem fragt: Was geht mich eigentlich dieser Fremde an? Diese Denkart gibt es sicherlich; sie ist eine Ausdrucksform von Rassismus. Dazu kann ich nur sagen: Wer so denkt, wird sich noch wundern; denn die Zeit der homogenen Nationalstaaten ist als Folge der Globalisierung vorbei.

Um in die USA auszuwandern, musste man sich früher in ein Schiff setzen und eine lange Überfahrt hinter sich bringen. Das war beschwerlich und gefährlich. Heute setzt man sich für ein paar Euro in ein Flugzeug und steigt wenige Stunden später an einem beliebigen Punkt auf der Welt wieder aus. Wer möchte, dass der Staat nur dem etwas gibt, der blond und blauäugig ist und weiße Kniestrümpfe trägt, aber nicht dem mit schwarzem Haar und anderer Hautfarbe, sollte bedenken: Es ist künftig wahrscheinlicher, dass der Migrant seine Rente mitfinanziert als dass er selbst zum Sozialtransfer des Ausländers etwas beisteuert.

Grund dafür ist, dass die Geburtenraten von Migranten höher sind als vom Rest der Gesellschaft. Daher werden auch Menschen mit Migrationshintergrund in zunehmendem Maße zur Elite dieses Landes gehören und natürlich auch zum Wohlstand dieses Landes sowie zur geistigen Prosperität beitragen. Das ist heute teilweise schon so, denken Sie zum Beispiel an die vielen türkischen Schriftstellerinnen, deren Bücher auf dem Markt sind.

**Niejahr:** Gibt es wirklich nur ein Rassismusproblem oder wird es generell weniger solidarisch zugehen, wenn sich herumspricht, dass Armut in Deutschland vor allem ein Migrantenproblem ist?

**Buschkowsky:** Armut gibt es nicht nur bei Migranten, aber durch die Verknüpfung mit zusätzlichen Faktoren tritt sie dort stärker auf als bei der deutschstämmigen Bevölkerung. Ich denke, es gibt auf Dauer nicht unbedingt weniger Solidarität, aber immer weniger Bereitschaft, für die falschen Dinge Geld zu bezahlen. Wenn man den Menschen immer weismacht, dass alles in Ordnung ist und man eigentlich nur ein paar Sozialarbeiter mehr braucht, dann wird man scheitern. Die Menschen erleben im Alltag nämlich, dass nicht alles in Ordnung ist. Sie sehen den Anstieg der Gewaltkriminalität

unter jungen Männern mit Migrationshintergrund. Sie sehen, was in den Schulen los ist. Gleichzeitig erkennen sie aber, dass unsere Gesellschaft zahnlos ist und die Probleme nicht angeht. Sie sagen: »Dafür soll ich investieren?«

Durch die permanente und erlernte Abhängigkeit von öffentlicher Wohlfahrt werden der Überlebenswille, die Kreativität und der Ehrgeiz von Menschen gelähmt. Wir müssen aber die Menschen motivieren, ihre Fähigkeiten zu nutzen, ihr Leben in die eigenen Hände zu nehmen und selbstbestimmt zu gestalten. Wir müssen aktivieren und nicht durch Vollversorgung sedieren. Gerade jungen Menschen müssen wir vermitteln, dass die Gesellschaft auch für sie gute Chancen bereithält. Dann werden sie auch kein Interesse an Parallelwelten und den Dorfriten von Opa haben. Im Moment jedoch ist aus meiner Sicht das »Unsozialste« an der Bundesrepublik Deutschland ihr Sozialsystem. Unser Sozialsystem ist ein moderner Ablasshandel. Der Staat sagt: »Hier hast Du Deinen Scheck, geh nach Hause, setz Dich hin, schau fern, kauf Dir ein ›Sixpack‹ Bier, oder geh ins Teehaus. Aber sei ruhig!« Und das funktioniert bisher auch. Unruhen wie in England und Frankreich sind uns erspart geblieben, weil wir die Menschen mit Geld ruhigstellen. Ich habe allerdings meine Zweifel daran - damit bin ich bei Ihrer Frage -, ob das für immer finanzierbar sein wird.

Ferdinand Lassalle hat einmal gesagt: »Jede politische Aktion beginnt mit dem Aussprechen dessen, was ist.« Darum muss man sagen, wo die Probleme liegen und wie sie zu lösen sind. Dass wir gerade bei den Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund auf ein riesiges Bildungsproblem zusteuern, hat übrigens Heinz Kühn, der ehemalige NRW-Ministerpräsident und erste Ausländerbeauftragte der Bundesrepublik Deutschland, schon 1979 erkannt. In seinem

ersten Bericht hat er auf die Bildungsmisere hingewiesen. Er schreibt:

»Die schulische Situation der ausländischen Kinder und Jugendlichen ist durch einen unzureichenden Schulbesuch, eine extrem niedrige Erfolgsquote bereits im Hauptschulbereich und eine erhebliche Unterrepräsentation ausländischer Schüler an weiterführenden Schulen gekennzeichnet. Eine von der Schule zu übernehmende Hypothek sind die Lücken in der vorschulischen Erziehung. Beachtlich sind ferner auch hier die bei den ausländischen Eltern bestehenden Hemmnisse, die Bedeutung des Schulbesuchs für die Zukunftsentwicklung ihrer Kinder richtig einzuschätzen.«

Das könnte im Jahre 2008 geschrieben worden sein. Und was hat unsere Gesellschaft mit solchen Denkschriften gemacht? Nichts.

**Niejahr:** Was haben Sie selbst in Ihren Jahren als Bezirksbürgermeister dazugelernt? Oft heißt es: »Der Buschkowsky hat als ›Multikulti-Kritiker‹ angefangen und macht mit dem Campus Rütli jetzt selbst ein ›Multikulti-Projekt.«

**Buschkowsky:** Ich bin nach wie vor ein Gegner jedweder Sozialromantik und glaube, dass unsere Gesellschaft und auch unsere Parlamentarier immer noch nicht hinreichend bereit sind, die Realität als Realität zu akzeptieren. Vielfach bestimmt Sozialromantik und das Prinzip, dass nicht sein kann, was nicht sein darf, das Handeln. Es herrscht immer noch viel Wunschdenken vor.

Ich vergleiche das immer mit dem Zentralkomitee der SED. Es ist letztendlich auch daran gescheitert, dass dort niemand mehr wusste, was in der Kaufhalle wirklich gesprochen wurde. Man hat geglaubt, die DDR sei ein blühender Staat, weil die Häuser bis zum ersten Stock angepinselt

wurden, bevor die Politiker mit ihrem Wolga durch die Ortschaften gefahren sind.

Ich bin vor allem Realpolitiker. Ich sehe die Armutproblematik, die soziale Entwicklung und meine Verantwortung als Kommunalpolitiker, den nächsten Generationen ein Neukölln zu hinterlassen, in dem die Menschen friedlich in einer Werteordnung leben, die unsere Vorväter entwickelt haben, nämlich in einer demokratischen Gesellschaftsordnung.

Demokratie ist nicht die Anleitung zur Beliebigkeit. Gerade in der Demokratie braucht man feste Regeln. Deshalb trete ich immer wieder für einen intervenierenden Staat ein. Wir müssen die Menschen erreichen und mit ihnen die Gesellschaft von morgen formen. Wir dürfen nicht zusehen, wie bei uns Kinder geschlagen, Mädchen zwangsverheiratet und aus der Schule genommen werden und Frauen in Rollen nach tradierten Riten leben müssen. Wir dürfen es nicht zulassen, dass Kinder nicht zur Schule gehen, weil sie zu Hause angeblich wichtigere Dinge erledigen müssen. Zur Not müssen wir den Schulbesuch, wie Friedrich Wilhelm I., mit harter Konsequenz durchsetzen. Die Kinder und nicht die Eltern sind das Kapital der Gesellschaft.

Natürlich habe ich in vielen Gesprächen und auf Reisen dazugelernt. Ich habe viele Einsichten gewonnen, die ich vor 15 Jahren nicht hatte. Ich bin da wie eine Leimrute: Es bleibt immer etwas hängen. Aber noch mehr hat sich um mich herum verändert. Denken sie nur an Cem Özdemir.

**Niejahr:** ... den Bundesvorsitzenden der Grünen ...

**Buschkowsky:** ... der übrigens ein Bürger Kreuzbergs ist. Auch er plädiert für den intervenierenden Staat. Das war in seiner Partei lange nicht üblich.

Ich sage immer: Je bunter die Mischung, desto klarer und fester müssen die Regeln sein. Regeln, die für alle gelten, nicht nur für Migranten. Integrationspolitik muss verständlich sein – es muss also eine klare Sprache gesprochen werden. Sie muss operativ sein – also vor Ort erlebbar. Und man muss einen langen Atem haben. Das heißt in der Konsequenz: Integrationspolitik kann keine Projektpolitik sein. Die Regelsysteme müssen an die neuen Realitäten der Gesellschaft angepasst werden. Vor allen Dingen in der Bildungspolitik. Das Geld, was wir dort sparen, werden wir in den Strafvollzug investieren. Falls jemand auf die Idee käme, zu sagen: »Wenn der Buschkowsky wieder ein bisschen herumschreit, dann geben wir ihm einfach noch 25.000 Euro für ein Straßenfest«, dann wäre es mir nicht gelungen, deutlich zu machen, worum es geht. Es gibt viele Neuköllns in unseren Großstädten. Sie sind Vorreiter der Integration, und deswegen sollten wir sie gut beobachten und besser behandeln als bisher. Integration ist kein Naturgesetz, was sich von allein vollzieht, sondern ein Prozess, der gesteuert werden muss. Voraussetzung dafür ist aber eine Gesellschaft, die nicht nur offen ist, sondern auch bereit, Konflikte auszuhalten und auszutragen.

# Herzenswärme für starke Familien

Beispiele subsidiärer Unterstützungsformen aus einer Recherche der Prognos AG im Auftrag der Robert Bosch Stiftung

*Das Prinzip der Subsidiarität, das heißt des Vorranges kleiner Lebenskreise, ist eine machtvolle Idee mit weitreichenden praktischen Folgen für das Zusammenleben der Bürger. In allen von der Prognos AG vorgestellten Initiativen, die nachfolgend aufgeführt werden, übernehmen Bürger Verantwortung und erbringen soziale Leistungen, die nicht vom Staat übernommen werden. Bürger kümmern sich umeinander, um Nachbarn, Familien, Jugendliche und ältere, hilfebedürftige Mitmenschen. Zahl und Vielfalt der hier aufgeführten Beispiele vermitteln einen Eindruck von der Fülle der bestehenden innovativen Unterstützungsmodelle.*

*Schon heute ist es dem Staat nicht möglich, Fürsorge und Unterstützung passgenau und bedarfsgerecht zu vermitteln. In einer alternden Gesellschaft mit steigender Mobilität, zunehmender Frauenerwerbstätigkeit und flexiblen Arbeitszeiten wird es daher in naher Zukunft unvermeidlich sein, dieser gesamtgesellschaftlichen Idee größere Entfaltungsmöglichkeiten zu geben. Hierfür ist die Teilnahme von Staat und engagierten Bürgern gleichermaßen gefragt. Staatliche und bürgerschaftlich erbrachte Fürsorgeleistungen schließen sich nicht aus – im Gegenteil, sie ergänzen einander. Professionell geführte Institutionen – beispielsweise in kommunaler Trägerschaft – können dazu beitragen, dass Angebot und Nachfrage zueinander finden. Sie können aber auch den Bedarf für bürgerschaftliches Engagement ermitteln – beispielsweise Sozialarbeiter, die erleben, wo der Sozialstaat als Dienstleister überfordert ist. Sie können mitunter auch Anlaufkosten für nachbarschaftliche Hilfemodelle übernehmen – oder dafür sorgen, dass sinnvolle Initiativen nachgeahmt werden.*

*Subsidiarität ist allumfassend zu verstehen, bürgerschaftliches Engagement ist nicht milieuspezifisch. Denn so unterschiedlich Nachbarschaft in Migrantenstädten mit hohem Arbeitslosenanteil oder in bürgerlich-wohlhabenden Stadtteilen aussieht, so sinnvoll sind subsidiäre Hilfsstrukturen in allen Milieus. Bürgerschaftliches Engagement und kleine Lebenskreise sind kein Luxusthema für Wohlhabende, sondern eine für die gesamte Gesellschaft zu leistende Aufgabe.*

Die im Folgenden aufgeführten Beispiele sind wie folgt gegliedert:

- 1 Subsidiäre Formen der Kinderbetreuung
  - 1.1 Elternnetzwerke
  - 1.2 Elterninitiativen
  - 1.3 Betreuung in Notfällen und Familienkrisen
  - 1.4 Großelterndienste
  - 1.5 Praktische Hilfe für Familien: Herzenswärme der Wellcome-Hilfen
- 2 Organisierte Nachbarschaftshilfe und haushaltsnahe Dienstleistungen
  - 2.1 Mehrgenerationenhäuser als Drehscheibe für Dienstleistung, Beratung, Förderung und Krisenintervention
  - 2.2 Tauschsysteme
  - 2.3 Neuartige Haushaltsgemeinschaft in Wohnpartnerschaften
  - 2.4 Seniorengenossenschaften
  - 2.5 Transport- und Mobilitätsdienste
  - 2.6 Förderung aktiver Nachbarschaften
- 3 Informelle Elternbildung
  - 3.1 Kommunikationsräume und subsidiäre Vermittlungsformen
- 4 Bildungspatenschaften, Familienpaten und Mentoren
- 5 Freizeitangebote für Kinder und Jugendliche
- 6 Pflegedienstleistung und Unterstützung der Angehörigenpflege
- 7 Übersicht der recherchierten Beispiele

## 1 Subsidiäre Formen der Kinderbetreuung

### 1.1 Elternnetzwerke

Als Elternnetzwerke werden informelle Zusammenschlüsse mehrerer Familien zur wechselseitigen Betreuung ihrer Kinder bezeichnet. Hier werden Freiräume für Eltern geschaffen, die je nach konkretem Arrangement, Größe und Verbindlichkeit des Elternnetzwerkes Teilzeiterwerbstätigkeiten in unterschiedlichem Umfang und/oder zu atypischen Arbeitszeiten oder etwa auch Freizeitaktivitäten ermöglichen, die ansonsten nicht realisierbar wären. Besonderes Merkmal der Elternnetzwerke ist die umfassende Einbindung der Familien, sowohl was deren Engagement als auch die Berücksichtigung ihrer spezifischen Betreuungsbedarfe betrifft.

Typischerweise entstehen Kontakte für wechselseitige Betreuungsarrangements im Rahmen von Kursen der Elternbildung, Eltern-Kind-Gruppen oder der Elternarbeit in Schule und Hort. »Betreuungs-Tandems« werden auch durch das professionelle Personal in Kindertagesstätten oder Schulen angeregt. An den Netzwerken sind in der Regel Familien mit gleichaltrigen Kindern beteiligt. Die Art der konkreten gegenseitigen Unterstützung wird dem sich mit zunehmendem Kindesalter verändernden Betreuungsbedarf angepasst, weshalb die Netzwerke oft dauerhaft bis zur Selbständigkeit der Kinder bestehen.

Voraussetzungen für das Gelingen der wechselseitigen Betreuung sind vor allem gegenseitige Sympathie und Vertrauen zwischen den Eltern und die Gewissheit hoher Verbindlichkeiten und Verlässlichkeit. Solcherart informelle Elternnetzwerke enthalten das Potential, auch über die reine Betreuung hinaus aktiv zu werden, beispielsweise durch gemeinsames Engagement im öffentlichen Nahraum, bei der Spielplatzgestaltung oder durch Aktivitäten in den jeweils besuchten Schulen. Angaben zum

Verbreitungsgrad von Elternnetzwerken können aufgrund ihres informellen Charakters nur schwerlich gemacht werden.

### 1.2 Elterninitiativen

Elterninitiativen sind Zusammenschlüsse von Eltern zur selbstorganisierten außerfamiliären Betreuung ihrer Kinder. Zumeist handelt es sich um kleine, eingruppige Projekte, in denen die Kinder von pädagogisch geschulten Fachkräften betreut werden, wobei auch die kostensenkende Mitwirkung der Eltern an der Betreuung üblich ist. Die Größe der Initiative, die Öffnungszeiten und die Gruppenstruktur werden von den Bedürfnissen und pädagogischen Vorstellungen der Elterngruppe bestimmt. Entsprechend vielfältig und unterschiedlich sind die pädagogischen Angebote und Konzepte der einzelnen Gruppen, entsprechend variabel die Altersstrukturen und Gruppengrößen.

Elterninitiativen sind keine Innovation der letzten Jahre: Die ersten Elterninitiativen wurden vor etwa 30 Jahren gegründet, ihr Ursprung liegt in der Kinderladenbewegung der späten 1960er Jahre. Die übliche Rechtsform ist heute die des eingetragenen Vereins. Elterninitiativen unterliegen rechtlich dem Kinder- und Jugendhilfegesetz. Beratung, Unterstützung und Begleitung erhalten die Initiativen in der Regel durch Jugendämter und durch die 1986 gegründete Bundesarbeitsgemeinschaft Elterninitiativen e. V. mit ihren 21 Kontakt- und Beratungsstellen auf kommunaler bzw. Landesebene. Die Gesamtzahl der Elterninitiativen wird deutschlandweit auf etwa 9.000 geschätzt.

Eigenverantwortliche Gestaltung des Betreuungsangebots

Wenn sich auch seit den Anfängen der Kinderladenbewegung die Struktur der Elterninitiativen gewandelt hat und statt der Betreuung durch die Eltern nun professionelles Erziehungspersonal beschäftigt wird,

bleiben das Engagement der Eltern in den Elternvereinen als Träger der Einrichtung, die eigenverantwortliche Gestaltung der pädagogischen Leitlinien und Öffnungszeiten sowie die intensive Elternarbeit im Betreuungsalltag zentrale Merkmale der Initiativen. Es existiert eine direkte Beziehung zwischen den Eltern und dem professionellen Erziehungspersonal. Eine direkte Mitgestaltung ist bereits dadurch gesichert, dass die Eltern selbst die Personalauswahl treffen. Elterninitiativen stellen daher auch weiterhin eine innovative subsidiäre Struktur dar. Sie entsprechen einerseits mit ihrem dem Bedarf der Familien zeitlich angepassten Betreuungsangebot den Anforderungen nach Zeitflexibilität in der heutigen Arbeitswelt, andererseits stellen sie durch besondere Ausstattungsmerkmale und Räumlichkeiten, durch die Beschäftigung einer Köchin beispielsweise, günstige Bedingungen für eine Sozialisation dar.

Lernfeld für Mitsprache und Verantwortung  
Mit Blick auf die Kinder sind Elterninitiativen zugleich ein Lernfeld für die Einübung von Mitsprache und Übernahme von Verantwortung, mit Blick auf die gesamte Familie fördern sie die Vergemeinschaftung. Neben der Bildung, Erziehung und Betreuung ihrer Kinder organisieren sich die Eltern - als gemeinsam Verantwortliche für die Elterninitiative - typischerweise auch in anderen Bereichen des täglichen Lebens zur Entlastung und gegenseitigen Unterstützung in allen Lebenslagen. Dies erfolgt je nach individuellem Bedarf ohne allgemeine Konzepte, ohne definierte Leistungen als Nachbarschaftshilfe im ursprünglichen Sinne.

Die Elterninitiativen verdeutlichen, dass subsidiäre Unterstützungsformen Innovationsmotor für Institutionen der Regelstruktur sein können: Kindertagesstätten profitieren von der in den Elterninitiativen vorgelebten Zusammenarbeit zwischen Erzieherinnen und Eltern. Die Elterninitiativen geben den pädagogischen Konzepten der

Kindertageseinrichtungen wichtige Impulse. Allerdings zeigen die Elterninitiativen auch auf, dass eine Übernahme der innovativen Struktur in eine Regelfinanzierung mit der Gefahr des partiellen Verlustes der innovativen Merkmale verbunden sein kann. Dies gilt u. a. für die mit der öffentlichen Finanzierung verbundenen Anforderungen an die formalen Qualifikationen des angestellten Erziehungspersonals und die damit eingeschränkte eigene Entscheidungsmöglichkeit bei der Personalauswahl.

### 1.3 Betreuung in Notfällen und Familienkrisen

Die kurzfristige Betreuung von Kindern in einer akuten familiären Not- oder Krisensituation kann nicht als Regelangebot mit einem entsprechenden fachlichen Personal vorgehalten werden. Zudem besteht in einer derartigen Bedarfssituation die Notwendigkeit der individuellen Zuwendung an die betroffenen Familien und insbesondere die Kinder. Bei den entsprechenden innovativen subsidiären Unterstützungsmodellen steht daher die zeitliche Flexibilität gemeinsam mit dem Einsatz spezifischer Kompetenzen im Vordergrund. Die in der Betreuung tätigen Ehrenamtlichen sehen aufgrund ihrer Lebenserfahrung erstens sehr schnell, wo der praktische Bedarf der Hilfesuchenden liegt. Zweitens können sie »Herzenswärme« vermitteln und eine intensive Form des Beistands geben. Beides führt zu einer Stärkung der Hilfesuchenden, auf deren Basis Selbsthilfe oder professionelle Hilfe möglich wird. Die konkrete Unterstützungsleistung macht, sofern es sich nicht um einen singulären Fall der persönlichen Nachbarschaftshilfe handelt, die Ankoppelung an eine institutionelle Struktur, z. B. an einen verbandlichen Träger der sozialen Arbeit, an ein Freiwilligen-Zentrum oder auch an eine professionelle Familienhilfe oder ein Jugendamt, notwendig.

In einem der recherchierten und untersuchten Modelle innovativer subsidiärer Betreu-

ung und Unterstützung in Notfallsituationen (Familienfeuerwehr Aachen, s. u.) gingen der Impuls und die Initiative von einem verbandlichen Träger aus, an den seitens des Jugendamtes der Bedarf nach niedrigschwelligen Hilfen der Familienbetreuung herangetragen worden war. Der Verband initiierte daraufhin das subsidiär zum Regelangebot der Heimunterbringung stehende und ehrenamtlich ausgerichtete Unterstützungsangebot, sorgte für die Koordination der Einsätze der ehrenamtlichen Helfer und unterstützte diese auch bei der Organisation weiterer Hilfestellungen für die betroffenen Familien bis hin zur Vermittlung entsprechender Angebote der professionellen Infrastruktur. Die besonderen Inhalte der ehrenamtlich erbrachten Unterstützungsleistung machten eine Schulung und eine inhaltliche Betreuung der laufenden Einsätze erforderlich.

»Familienfeuerwehr Aachen«: Entlastung von Familien in Krisensituationen durch ehrenamtliches Engagement

Ein Beispiel für diesen Typ innovativer subsidiärer Unterstützung ist die an ein Freiwilligen-Zentrum angebundene »Familienfeuerwehr Aachen«. Die Familienfeuerwehr entlastet Eltern bei akutem Bedarf (schwere Krankheit, psychische Probleme, schwerwiegende Ehekrise), indem eine Betreuung und Versorgung ihres Kindes außer Haus ermöglicht wird. Heute werden in der Initiative insbesondere Einelternfamilien unterstützt. Die Einsätze Ehrenamtlicher sind dabei zeitlich auf längstens drei Tage begrenzt. In dieser Zeit werden die Familien bei der Organisation verwandtschaftlicher oder nachbarschaftlicher Hilfen unterstützt. Die Einsätze werden vom Freiwilligen-Zentrum koordiniert, bei längerfristigem Bedarf wird an einen professionellen Betreuungsdienst weitervermittelt. Der 2006 ins Leben gerufene Dienst ist für die Betroffenen mit keinen Kosten verbunden, allerdings sind Spenden erwünscht. Die Familienfeuerwehr besteht zurzeit aus einer Gruppe von sechs

Frauen, die selbst Familie haben und zum Teil aus medizinischen oder pädagogischen Berufen kommen. Die Familienfeuerwehr ist beim Regionalen Caritasverband für Aachen-Stadt und Aachen-Land angebunden, finanziert sich aber ausschließlich durch Spenden. Die ehrenamtlichen Mitarbeiterinnen stehen in regelmäßigem Austausch mit den Fachdiensten der Caritas, für ihre Aufgaben werden sie vor ihrem ersten Einsatz umfassend geschult und fortlaufend fachlich begleitet und weitergebildet.

#### 1.4 Großelterndienste

Ausgangspunkt für die ersten Großelterndienste waren persönliche Erfahrungen der Gründer und die Beobachtung vielfältiger zeitlicher Engpässe bei jungen Familien. Hinzu kam ein Mangel an Alltagsbeziehungen vieler Kinder zu ihren Großeltern und von Letzteren zum einen ein Bedürfnis nach einer sinnvollen Beschäftigung und zum anderen ein Zeitüberfluss. Heute gibt es bundesweit eine beträchtliche und ständig wachsende Anzahl an Vermittlungsbüros für diese aktiven Großelterndienste. Adressen und Zugänge liegen gebündelt in einer Datenbank beim Förderverein »Patenschaften aktiv e. V.« vor. Der Verein kümmert sich auch um Öffentlichkeitsarbeit und die Gewinnung weiterer Leih-Großeltern. Mittlerweile kommen vielerorts die Vermittlungsbüros nicht mehr ohne eine festangestellte koordinierende Kraft aus. Alle örtlichen Initiativen eint die Grundausrichtung, dass es sich bei den Großelterndiensten nicht um ein Dienstleistungsangebot, sondern um das »Zueinanderbringen« des Bedarfes von Familien und von Leih-Großeltern handelt. Im Rahmen des Großelterndienstes werden Wunsch-Großeltern (meistens Großmütter) an junge Familien vermittelt, die selbst keine Großeltern haben bzw. die nicht im Umkreis wohnen oder beruflich so eingespannt sind, dass sie nicht unterstützend tätig werden können.

Die Wunsch-Großeltern betreuen Kinder im Alter von eins bis 14 Jahren, der Schwerpunkt liegt auf dem Krippen-/Kindergartenalter. Der zeitliche Umfang der Betreuung beträgt ca. sechs Stunden bzw. liegt bei ein bis zwei Treffen pro Woche. Neben der beschriebenen zeitlichen Intensität ist insbesondere die Regelmäßigkeit der Betreuung für das Funktionieren der Kind-Wunschgroßeltern-Beziehung entscheidend.

Verlässlicher Charakter der Beziehung als Garant kindlicher Entwicklung

Es handelt sich dabei um eine Betreuung, die in der regulären professionellen Infrastruktur nicht erbracht werden kann – sowohl im Hinblick auf den individuellen Zeitbedarf als auch insbesondere in qualitativer Hinsicht. Das Besondere der Betreuung ist, dass die Wunsch-Großeltern und die Kinder eine längerfristige, verlässliche und verbindliche Beziehung aufbauen und Zeit miteinander teilen. Die Wunsch-Großeltern stellen für die Kinder eine Bezugsperson dar, die besonders in emotionaler Hinsicht die kindliche Entwicklung unterstützt. Den Wunsch-Großeltern ist hier möglich, was weder formelle Regelinstitutionen noch oftmals Eltern leisten können: Sie haben Zeit, die sie für die Kinder in Form von emotionaler Zuwendung und individueller Förderung verwenden können. Wunsch-Großeltern bekommen im Gegenzug Selbstbestätigung und emotionale Zuwendung durch »neue Familienmitglieder«. Sie erleben es als für ihr Leben sinnstiftend, als Wunsch-Großeltern aktiv zu sein. Um diese vielfältigen Wechsel- und Tauschbeziehungen gewährleisten zu können, wird viel Sorgfalt darauf verwendet, dass Familien und Wunsch-Großeltern auch tatsächlich zusammenpassen. Hier hat sich ein spezielles Auswahlverfahren bewährt. Viele Vermittlungsbüros bieten den aktiven Leih-Großeltern einen Erfahrungsaustausch beispielsweise in Form eines Frühstücks, dabei werden teilweise auch Experten zu verschiedenen pädagogischen Themen eingela-

den. Neben dem Aspekt der Vergemeinschaftung implizieren diese Anlässe immer auch eine Aufwertung der Tätigkeit als Leih-Großeltern.

Teilweise avancieren Leih-Großeltern aufgrund der emotionalen Bindung zu den Kindern auch zu Familienpaten. Auch kann die Familienbetreuung direkt mit dem Großelterndienst gekoppelt sein, beispielsweise bei jungen Migrantenfamilien mit wenig Erfahrung in administrativen oder auch erzieherischen Dingen. Ein Beispiel für diese innovative subsidiäre Unterstützungsstruktur der Leih-Großeltern ist der Großelterndienst der SEFA Leipzig. Die Senioren- und Familienselbsthilfe Leipzig e. V. ist eine der Vermittlungsstellen für Wunsch-Großeltern. Die Paten-Großeltern treffen sich innerhalb einer längerfristig angelegten Beziehung in der Regel zweimal wöchentlich mit ihren Wunsch-Enkeln und gehen mit ihnen z. B. auf den Spielplatz, lesen ihnen vor, erzählen Geschichten oder betreuen die Kinder abends. Üblich sind auch weitere Hilfestellungen, beispielsweise gemeinsames Einkaufen oder die Begleitung von Eltern bei Behördengängen. Ziel der Großelterndienste ist es, Eltern Freiräume zu schaffen und Kindern zusätzliche Bezugspersonen und Möglichkeiten zur Förderung zu geben. Nachgefragt werden die Großeltern überwiegend durch Alleinerziehende.

Gegenwärtig gibt es etwa 60 Großeltern-Enkel-Paare, zwischen denen von der SEFA Leipzig nach individuellen Wünschen und Anforderungen der Kontakt vermittelt worden ist. Die Tätigkeit der Wunsch-Großeltern wird Familien mit vier Euro in der Stunde berechnet, wobei Familien mit geringem Einkommen nichts oder nur ein geringerer Betrag in Rechnung gestellt wird. Die Vermittlungsstelle finanziert sich über einen Teil der Entlohnung der Großeltern.

### 1.5 Praktische Hilfe für Familien: Herzenswärme der Wellcome-Hilfen

Mit den Wellcome-Unterstützungshilfen ist ein innovatives subsidiäres Modell gegeben, das dort ansetzt, wo originäre, sehr persönliche und emotionale Unterstützungsfunktionen im Familienverband nicht gegeben sind und bereitstehende Angebote der Regelstruktur die notwendige Niedrigschwelligkeit und Offenheit für viele Bedarfsgruppen vermissen lassen.

Ausgangspunkt des Modells ist die Beobachtung einer sozialen Isolation vieler junger Familien, verbunden mit oft tabuisierten, quer durch alle Gesellschaftsschichten auftretenden Problemen junger Eltern nach der Geburt eines Kindes. Beobachtet wurde von der Gründerin der Initiative, aufbauend auf eigenen Erfahrungen, dass die Probleme, die nach der Geburt eines Kindes auftreten können, in der Gesellschaft nicht thematisiert werden und es praktisch keine Unterstützungsangebote gibt. So existieren zwar professionelle Unterstützungsangebote, diese werden aber von vielen Familien aus unterschiedlichen Gründen nicht genutzt. Zum einen ist es aus logistischen Gründen für Alleinerziehende oft nicht möglich, zu den Angeboten zu gelangen. Von zentraler Bedeutung ist aber zum anderen auch die systemimmanente Zweiteilung in »sehr hilfebedürftig« (= anspruchsberechtigt, oft verbunden mit einem Stigma) und »nicht hilfebedürftig« (= nicht anspruchsberechtigt, »geordnete Verhältnisse«). Für die Grauzone dazwischen, die früher von familiären Netzwerken abgedeckt wurde, gibt es keine Unterstützungsangebote, da der Sozialstaat noch immer auf diesen familiären Netzwerken aufbaut und diese voraussetzt. Im Rahmen des Modells werden praktische Hilfen (z. B. Kinderbetreuung, Einkaufen o. Ä.) erbracht, die früher stets durch das familiäre Netzwerk abgedeckt wurden, das heute aufgrund gesellschaftlicher Veränderungen (z. B. gestiegene berufliche Mobilität,

gestiegene Trennungsraten) oft nicht mehr existiert.

Emotionale Unterstützung und Erfahrungswissen stehen im Vordergrund. Spezifisch für das Modell ist, dass nicht so sehr die angebotenen Hilfen im Vordergrund stehen, sondern dass »Herzenswärme« und Erfahrungswissen vermittelt werden und junge Eltern in der relativ kurzen Phase bis zum ersten Geburtstag des Kindes dazu befähigt werden, sich entweder selbst um es zu kümmern oder professionelle Hilfen in Anspruch nehmen zu können. Das Modell verfolgt einen universalen Ansatz, es müssen keine Voraussetzungen für Bedürftigkeit o. Ä. erfüllt werden. Angesprochen werden sollen bewusst alle Familien, da soziale Isolation und die Probleme nach der Geburt alle Familien treffen können. Von den Ehrenamtlichen werden keine vor- oder semiprofessionellen Unterstützungsdienstleistungen erwartet. Sie nehmen sich vielmehr für eine junge Familie zweibis dreimal pro Woche für einige Stunden Zeit und erfüllen eher die Funktion eines Familienmitglieds, welches in einer schwierigen Zeit Beistand leistet, die Familie in kleinen praktischen Dingen unterstützt und den Eltern kleinere zeitliche Auszeiten ermöglicht. Ziel ist es, auf diese Weise den Eltern die nötige Kraft zu ermöglichen, ihre Probleme selbst zu lösen oder professionelle Unterstützungsleistungen in Anspruch zu nehmen. Das Modell soll positiv präventiv wirken, z. B. im Hinblick auf eine Verbesserung der Eltern-Kind-Bindung und Gewaltvermeidung.

In der Unterstützung und Hilfestellung kommt eine »Beziehung von Mensch zu Mensch« und »Herz zu Herz« zustande. Mit den jungen Eltern wird ein Stück unverfälschte, unprofessionelle positive »Normalität« geteilt. Die jungen Eltern fühlen sich nicht als Klienten und sind weniger kontrolliert, was das Erkennen von Unterstützungsbedarf mitunter einfacher macht.

Professionelle Koordination persönlicher Unterstützung

Spezifisch an dem Modell ist zudem die sehr professionelle Struktur, die eher »unverfälschte« ehrenamtliche Unterstützungsdienstleistungen ermöglicht. Bei »Wellcome« handelt es sich mittlerweile um eine gGmbH, die ähnlich wie ein Franchise-Unternehmen arbeitet. Alleingesellschafter der Wellcome-gGmbH ist der Evangelisch-Lutherische Kirchenkreis Niendorf. Im Rahmen der gGmbH sind lokale Träger zusammengeschlossen, die für die Koordination der ehrenamtlichen Teams verantwortlich sind und die eine jährliche »Kooperationsgebühr« an die gGmbH entrichten. Dafür bekommen sie im Gegenzug Informationen und Weiterbildungen zu einer Vielzahl an Themen wie z. B. Öffentlichkeitsarbeit, Fundraising, Arbeit mit Ehrenamtlichen etc. Ein Vorteil in der Kooperation mit lokalen Trägern (z. B. Hebammen, Geburtskliniken, Familienberatungsstellen, Mehrgenerationenhäuser) liegt darin, dass auf bestehende Netzwerke zurückgegriffen und deshalb auf Unterstützungsbedarfe gut reagiert werden kann. Gleichzeitig werden Synergieeffekte genutzt. Die Wellcome-Teams sind eingebunden in Familien-Bildungsstätten, Beratungsstellen und vergleichbare Einrichtungen. Die 2002 gegründete Initiative umfasst derzeit mehr als 87 Stützpunkte in zwölf Bundesländern, an denen rund 1.000 Ehrenamtliche aktiv sind. Fast 90 Teamkoordinatoren organisieren und begleiten die Aktivitäten. Gegenwärtig wird eine regionale »Unternehmensebene« aufgebaut, um die Teams besser unterstützen zu können. Für die Hilfe wird eine Gebühr von vier Euro pro Stunde berechnet. Die aktiven Ehrenamtlichen erhalten keine Entschädigung.

Anders als die Teamkoordinatoren erhalten die in der direkten Unterstützung aktiven Ehrenamtlichen keine Qualifizierung, wohl aber eine Begleitung durch die Teamkoordinatoren. Da »Zeit haben« und »Normalität im Umgang mit den jungen Familien« genau die

natürlich vorhandenen Ressourcen und Kompetenzen sind, auf die es ankommt, wird bewusst auf eine Qualifizierung verzichtet. Im Gegenzug für ihr Engagement erhalten die Ehrenamtlichen das Gefühl, eine sinnvolle Aufgabe zu erfüllen. Sie fühlen sich gebraucht und empfinden Freude und Anerkennung durch das Geben von Zeit und Zuwendung.

## **2 Organisierte Nachbarschaftshilfe und haushaltsnahe Dienstleistungen**

Entsprechende Unterstützungsleistungen können im Rahmen auf Gegenseitigkeit beruhender Nachbarschaftshilfe sowie organisierter Börsen und Tauschringe, aber auch auf Entgeltbasis durch die Nutzung von Vermittlungsagenturen erbracht werden. Typische Bedarfe im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen sind:

- :: Einkäufe: Besorgungen/Botendienste, Abhol- und Bringdienste (Reinigung, Wäscherei), Essenslieferung
- :: Hilfen im Haushalt: Kochen, Putzen, Waschen, Bügeln, Haushaltsführung; Gardinen-, Matratzen-, Teppichreinigung
- :: Haus-/Gartenarbeiten: Hausmeisterdienste (z. B. Reparieren, Winterdienst), Gartenarbeit, -gestaltung, -pflege, Kfz-Pflege
- :: Schriftverkehr
- :: PC- und Internet-Hilfe
- :: Bei Abwesenheit: Tierbetreuung, Haushüten

Im Folgenden wird auf Mehrgenerationenhäuser und verschiedene Formen der organisierten Nachbarschaftshilfe (Tauschsysteme, Seniorengenossenschaften, aktive Nachbarschaften in genossenschaftlicher Form) eingegangen. Die Beispiele zeigen auf, welche Bedarfe den Impuls gegeben haben und worin die innovativen subsidiären Spezifika der Unterstützungsformen bestehen, welche Motivationen mit den Unterstützungs- und Hilfeleistungen verbunden sind und in welcher Beziehung die

Akteure zu den Angeboten der regulären professionellen Infrastruktur stehen.

### 2.1 Mehrgenerationenhäuser als Drehscheibe für Dienstleistung, Beratung, Förderung und Krisenintervention

Im Rahmen des Bundesmodellprogramms Mehrgenerationenhäuser soll in jedem Landkreis und in jeder kreisfreien Stadt ein Mehrgenerationenhaus geschaffen werden. Seit Start des Bundesmodellprogrammes 2006 wurden 500 Mehrgenerationenhäuser eröffnet. Mehrgenerationenhäuser sind sozialraumbezogene Kristallisationspunkte, die fördernde Angebote für Familien und Generationen unter einem Dach und aus einer Hand ermöglichen. Die Häuser entwickeln dabei zum einen eigene Angebote der Frühförderung, Betreuung, Bildung und Lebenshilfe. Zum anderen sind sie Anlaufstelle, Netzwerk und Drehscheibe für familienorientierte Dienstleistungen, Erziehungs- und Familienberatung, Gesundheitsförderung, Krisenintervention und Hilfeplanung sowie zunehmend auch für ehrenamtliches Engagement.

Mehrgenerationenhäuser fördern haushaltsnahe Dienstleistungen je nach Schwerpunktsetzung auf unterschiedliche Weise:

- :: Sie bieten als Unternehmen familienunterstützende Dienstleistungen selbst an.
- :: Sie fungieren als Drehscheibe und Vermittlungsplattform für familienunterstützende Dienstleistungen.
- :: Sie wirken aktiv an der Etablierung eines lokalen Marktes für familienunterstützende Dienstleistungen mit und unterstützen Personen bei dem Schritt in die Selbständigkeit als Anbieter.

Mehrgenerationenhäuser bieten aber nicht nur Leistungen an, sie erweisen sich auch zunehmend als Motoren für familienunterstützendes ehrenamtliches Engagement. Das Spektrum der Aktivitäten reicht von Nachhilfe über Sprachkurse bis hin zu Paten-

schaften und Einkaufsservices. Dieses Engagement ist eingebunden in die professionellen Strukturen der Mehrgenerationenhäuser: Freiwillige werden von Fachkräften angeleitet.

Das »SOS Mütterzentrum Salzgitter«: niedrigschwellig und tauschorientiert Als Beispiel eines in seinen Aktivitäten und der sozialen Wertschöpfung sehr weit entwickelten Modells soll das »SOS Mütterzentrum Salzgitter. Mehrgenerationenhaus« näher betrachtet werden.

Das Haus wurde 1980 mit dem Ziel gegründet, bildungsferne Familien im Stadtteil zu erreichen. Deshalb wurde bewusst ein offenes Konzept, zunächst nur für Mütter, gewählt. Aufbauend auf der Erkenntnis, dass viele Angebote z. B. der Familienbildungsstätten von einer ganzen Gesellschaftsschicht nicht genutzt werden, wurde bewusst versucht, den Bedarf gemeinsam mit den Müttern zu ermitteln. Das Haus sollte offen sein für alle Mütter, diese konnten ihre Vorstellungen und Ideen einbringen, Konzepte wurden gemeinsam entwickelt. Dieser offene Charakter des Hauses wurde beibehalten, die Angebote aber schrittweise erweitert und weiterentwickelt, stets orientiert am Bedarf, der durch den Umgang mit den Menschen deutlich wurde. Auch heute, nach der Umwandlung in ein Mehrgenerationenhaus, stehen die Angebote allen Menschen offen, auch älteren Frauen und Männern. Der generationenübergreifende Aspekt steht im Vordergrund. Es wird bewusst und erfolgreich angestrebt, auch Menschen aus bildungsnahen Bevölkerungsschichten zu erreichen, damit soziales Lernen möglich bleibt.

Das Spezifische an diesem Modell ist der sehr »offene« und »aktivierende« Charakter der Angebote. Der offene Bereich hat werktags von 9.00 Uhr bis 18.00 Uhr geöffnet, danach findet eine Reihe von Kursen statt. Des Weiteren wird individuell und pragma-

tisch auf die Bedarfe der Hilfesuchenden eingegangen. Ziel ist es nicht, große Unterstützungsleistungen zu erbringen, sondern in erster Linie Menschen eine Art »Ersatz-Familie«/»Ersatz-Nachbarschaft« in Form eines »öffentlichen Wohnzimmers« zu geben, als Ansprechpartner zur Verfügung zu stehen, Hilfe zur Selbsthilfe anzubieten und Möglichkeiten der Aktivität und des Erkennens der eigenen Stärken zu schaffen. Im Mittelpunkt des Tages stehen z. B. gemeinsame Mahlzeiten. Es kommen nicht nur bedürftige Menschen, sondern die Angebote sind bewusst universal ausgestaltet, um soziales Lernen zu ermöglichen. Im Rahmen des Modells werden die Angebote des offenen Bereichs und spezielle, auch vorrangig professionell erbrachte Dienstleistungen im Rahmen des Regelsystems unter einem Dach erbracht (z. B. Kita, teilstationäre Angebote für Demenzkranke, Wohnbereich für Kinder mit besonderem Betreuungsbedarf, Beschäftigungsmaßnahmen). Alle Angebote haben einen generationenübergreifenden Charakter. Darüber hinaus gibt es auch kommerziell erbrachte Dienstleistungen. Die Aktivitäten werden von 35 hauptamtlichen Kräften und rund 100 Ehrenamtlichen getragen.

Die Unterstützungsleistungen, die wechselseitig oder für jeweils andere erbracht werden, sind gekennzeichnet durch die sechs Prinzipien:

1. Offenheit und Zugewandtheit
2. Lernen im Alltag
3. Generationenübergreifende Angebote
4. Individualität
5. Ressourcenorientierung und Wertschätzung
6. Persönliche Beziehungsqualität und soziales Lernen

Diese Prinzipien gelten gleichermaßen für die professionell wie für die ehrenamtlich Tätigen.

Die Unterstützungsleistungen, die außerhalb der professionellen Struktur erbracht werden, finden im Tausch von Dienstleistungen gegen Dienstleistungen statt. Eine ganz besondere Bedeutung hat der hohe Grad der Vergemeinschaftung, der sich in einer starken Identifikation mit dem Haus niederschlägt.

Interessant ist, dass die ehrenamtlichen und die professionell erbrachten Angebote in wesentlichen Aspekten einer gemeinsamen »Produktionsweise« folgen, denn die Tauschorientierung gilt grundsätzlich auch für die im Rahmen des Regelsystems erbrachten Angebote. Hier wird z. B. für finanziell schwache Familien nach Lösungen gesucht: Sie müssen weniger oder keine Tagessätze zahlen, im Gegenzug hierfür erbringen sie regelmäßig z. B. Garten- oder Reparaturarbeiten.

Eine zentrale Voraussetzung, weshalb das Modell so erfolgreich betrieben werden kann, stellt die Anbindung an den SOS-Kinderdorfverein als Träger dar. Auf diese Weise werden finanzielle Freiräume möglich, z. B. hinsichtlich der Finanzierung von innovativen Angeboten, die über das Regelsystem nicht möglich wären. Darüber hinaus handelt es sich um eine langfristige, stabile Unterstützungsbeziehung. Schließlich profitiert das SOS-Mütterzentrum/Mehrgenerationenhaus von der hohen öffentlichen Reputation seines Trägers, was das Fundraising erheblich erleichtert. Das Zentrum ist kontinuierlich damit beschäftigt, neue Finanzmittel (z. B. Stiftungen, Unternehmen, Bundesmittel, Landesmittel) einzuwerben. Darüber hinaus bekommt es für die Angebote, welche im Regelsystem erbracht werden, reguläre Zuschüsse von der Kommune (z. B. für die Kita).

## 2.2 Tauschsysteme

Tauschsysteme als eine Variante der organisierten Nachbarschaftshilfe bringen Talente, Fähigkeiten, Fertigkeiten und persönliche Stärken der Bewohner eines Stadtteils oder einer Gemeinde zusammen, um ein System der erweiterten Nachbarschaftshilfe zu etablieren. Tauschsysteme sind offen, Menschen mit unterschiedlicher Biographie können partizipieren, es sind gerade die Unterschiedlichkeiten und die damit verbundene Vielfalt der Fähigkeiten, die die Lebendigkeit und Funktionalität eines Tauschsystems ausmachen. Neben der Förderung des sozialen Zusammenlebens und der Etablierung einer Stadteilkultur steht oftmals die Integration von arbeitslosen oder sozialhilfebeziehenden Mitbürgern im Zentrum dieser Projekte. In diesen Tauschsystemen werden die Einzelnen befähigt, Akteure in ihrem Lebenszusammenhang zu sein und zugleich verantwortlich in der Gemeinschaft zu handeln. Menschen können brachliegende individuelle Ressourcen zum Tausch anbieten und im Gegenzug individuelle Bedürfnisse über das Tauschsystem befriedigen. Tauschsysteme ermöglichen auch die Befriedigung solcher Bedürfnisse, die auf dem klassischen Markt nur mit Geld oder nur zu hohen Marktpreisen gestillt werden können.

In diesem Sinne stellen Tauschsysteme ein den einzelnen Haushalt ergänzendes Versorgungssystem dar. Indem Eigenverantwortlichkeit und Selbsthilfe eingebracht werden, fördern Tauschsysteme implizit die Herausbildung von sozialer Kompetenz. Indem Fertigkeiten und Talente eingebracht werden, schließen sie die Erfahrung ein, »etwas zu können« und einen Beitrag für andere zu leisten. Indem sie bei dem Prinzip der Wechselseitigkeit ansetzen, unterstützen sie die Entwicklung von Vertrauen und Sicherheit. Tauschsysteme fördern intakte Nachbarschaften, neue Beziehungsgeflechte und leisten damit einen Beitrag zur Vergemeinschaftung. Sie haben unter-

schiedliche Organisationsformen, entsprechend den jeweiligen konkreten Bedürfnissen der in ihnen zusammengeschlossenen Menschen. In Deutschland existieren gegenwärtig etwa 350 Tauschsysteme.

Die geleisteten Tätigkeiten umfassen ein breites Spektrum: Erledigungen von Einkäufen, Arztbegleitung mit einem Auto, Hilfe in Haus und Garten, Schreiben von amtlichen Briefen oder Bewerbungen und auch Nachhilfe für Kinder. Üblicherweise erstellen Tauschsysteme ein nach Rubriken geordnetes Verzeichnis mit allen Angeboten und Gesuchen der Mitglieder, das regelmäßig aktualisiert wird. Wann, wo und auf welche Weise eine angebotene Tätigkeit ausgeführt wird, vereinbaren die jeweils Beteiligten. Häufig arbeiten Tauschsysteme in Deutschland als Zeitbörsen: Getauscht werden geleistete Zeiten, wobei jede Tätigkeit als gleichwertig gilt; eine Stunde Babysitten wird genauso bewertet wie eine Stunde Computerhilfe oder Gartenarbeit.

Taschengeldbörse Stutensee-Weingarten:  
Preiswerte Hilfe durch generationenübergreifende Unterstützung

Ein Beispiel für einen sehr speziellen Tauschring ist die Taschengeldbörse Stutensee-Weingarten. Hier sind Jugendliche die Akteure, die Leistungen für andere erbringen. Das Mehrgenerationenhaus und die Bürgerwerkstatt Stutensee-Weingarten organisieren zur Vermittlung von Nachbarschaftshilfeleistungen durch Jugendliche zwischen 14 und 18 Jahren eine »Taschengeldbörse«. Zu den angebotenen Leistungen zählen einfache Tätigkeiten wie Rasenmähen, Post abholen, Getränkeketten tragen, Babysitten, Pflanzen gießen, Straße kehren, sich um Haustiere kümmern, die Fahrradreparatur oder die Erteilung von Nachhilfestunden für Schüler. Angeregt wurde die vor drei Jahren gegründete Initiative durch die Tauschbörse Stutensee-Weingarten, die als Form der nachbarschaftlichen Hilfe für Jugendliche nicht geeignet war. Gleichzeitig

wollte man sowohl im Familienzentrum Weingarten, dazu gehört die Taschengeldbörse, als auch in der Bürgerwerkstatt Stutensee den Kontakt zwischen Jung und Alt stärken. In Absprache mit den Eltern können sich Jugendliche aus dem örtlichen Umfeld des Familienzentrums bei der Taschengeldbörse bewerben und ihre Fähigkeiten und Tätigkeitswünsche hinterlegen. Nutzer bekommen telefonisch passende Jugendliche vermittelt, die mit Blick auf die oft geringfügigen Tätigkeiten aus der Nachbarschaft der Anfragenden gewählt werden. Die Taschengeldbörse vermittelt in Absprache mit einer örtlichen Schule auch Hausaufgaben und Nachhilfe durch Jugendliche.

### 2.3 Neuartige Haushaltsgemeinschaft in Wohnpartnerschaften

Neben den Tauschsystemen, die sich auf eine breite Palette von Fertigkeiten und Bedarfe beziehen, sind Tauschsysteme zu nennen, in denen sich die neue Kultur des wechselseitigen Gebens und Nehmens auf einen Anlass konzentriert. Ein Tauschsystem der besonderen Art stellt die Initiative »Wohnen für Hilfe - Wohnpartnerschaften zwischen Jung und Alt in Frankfurt« dar. Das vom Bürgerinstitut Frankfurt e.V. organisierte, seit 2004 bestehende Projekt versucht, gegenseitige Hilfe zwischen älteren und jüngeren Menschen zu organisieren. Auf der einen Seite leben ältere Menschen nach Wegzug der Kinder oder Tod des Partners häufig allein in größeren Wohnungen, auf der anderen Seite suchen vor allem Studierende und Auszubildende dringend bezahlbaren Wohnraum in Frankfurt. In dem Projekt vermieten ältere Menschen, die über ausreichend Wohnraum verfügen und Unterstützung im Alltag brauchen, jüngeren Menschen, die über wenig Geld verfügen, ein Zimmer in ihrer Wohnung. Das Besondere dabei ist, dass die Miete nicht mit Geld, sondern in Form von Hilfsleistungen abgegolten wird, z.B. im Haushalt, beim Einkaufen, im Garten, bei der Begleitung außer Haus oder einfach in Form von

Gesellschaft. In der Regel entspricht eine Stunde Hilfe im Monat einem Quadratmeter Kaltmiete. Das Bürgerinstitut bietet persönliche Beratung für Interessierte an und vermittelt und begleitet die Wohnpartnerschaften. Entsprechend individuellen Wünschen und Angeboten werden passende Wohnpartner ausgesucht, Kontakte vermittelt und Mietverträge formuliert. Bei eventuell auftretenden Konflikten steht das Bürgerinstitut für die Wohnpartner beratend und vermittelnd zur Verfügung. Das Projekt »Wohnen für Hilfe« wird in mehreren Universitätsstädten angeboten und häufig von Hochschul- oder Studentenwerksstellen organisiert. Das erste dieser Projekte entstand 1992 in Darmstadt.

»NeNa – Nette Nachbarn«: Ein Beispiel für organisierte Nachbarschaftshilfen  
Organisierte Nachbarschaftshilfe kann sich auch spezifisch an den Bedürfnissen von Personengruppen ausrichten, die innerhalb der Institutionen des Regelsystems nicht aufgefangen werden können. Ein Beispiel ist die Initiative »NeNa – Nette Nachbarn im Landkreis Rhein-Lahn«. »NeNa – Nette Nachbarn« geht initiativ auf das örtliche Seniorenbüro zurück, das ein Angebot für die vielfältigen, in anderen Hilfestrukturen nicht zu befriedigenden Bedarfe von hilfebedürftigen, v.a. älteren Menschen schaffen wollte. Es handelt sich somit um eine subsidiäre Unterstützungsform, die aus der Regelstruktur heraus als Antwort auf die nicht vorhandenen Ressourcen zur Befriedigung eines sichtbar gewordenen Bedarfs gefunden worden ist.

»NeNa – Nette Nachbarn« als neue, organisierte Form der Nachbarschaftshilfe ist damit komplementär zu den kommerziellen Angeboten der Altenhilfe wie auch den Angeboten des Regelsystems. Die Unterstützungsdienstleistungen sind dabei »klein« und nicht so umfassend. Im Vordergrund stehen Zuwendung und »nachbarschaftliches Kümmern«. Die »Netten Nachbarn«

sind eine Gruppe aktiver, älterer und junger Menschen, die hilfebedürftige ältere Menschen und deren Angehörige durch einen Seniorenhilfsdienst unterstützen bzw. entlasten. Das Angebot umfasst die Betreuung älterer Menschen, Besuche bei Älteren oder Kranken, Einkaufsservice, Arztbegleitung, Unterstützung beim Spazierengehen, Hilfe beim Ausfüllen von Anträgen und bei Behördengängen bis hin zu Handwerkerdiensten.

Die wichtigste Ressource, die die ehrenamtlich Aktiven einbringen, ist Zeit. Die Motivationen aktiver Ehrenamtlicher erinnern in den persönlichen Berichten an den traditionellen Begriff der Zuwendung. »NeNa« ist organisatorisch an das Seniorenbüro »Die Brücke« des Rhein-Lahn-Kreises angebunden, das auch seine Gründung initiierte. Sowohl »Anfrager« als auch »Anbieter« von Leistungen melden sich bei einem ehrenamtlichen Mitarbeiter des Seniorenbüros aus der Verbandsgemeinde. Diese Person versucht Angebot und Nachfrage zu koordinieren und setzt die »Netten Nachbarn« ein. Die ehrenamtlichen »NeNa«-Mitarbeiter bestimmen Art, Zeit, Ort und Umfang ihrer Tätigkeit selbst. Sie engagieren sich freiwillig und erhalten als »Entgelt« lediglich den Ersatz ihrer Auslagen, den sie zum Teil wiederum als Spenden an »NeNa« zurückgeben.

Das Modell »NeNa« existiert mittlerweile an vier Standorten, jeweils angebunden an ein Seniorenbüro bzw. eine entsprechende Beratungs- und Koordinierungsstelle. Insgesamt engagieren sich 80 Ehrenamtliche. Die Finanzierung erfolgt schwerpunktmäßig aus Haushaltsmitteln der Kommunen und aus Spenden. Es handelt sich hier in der Tendenz um die Ausdifferenzierung einer subsidiären Dienstleistung unter dem Einsatz von Ehrenamtlichen bzw. von Helferinnen, wie es in dem untenstehenden Beispiel der organisierten Nachbarschaftshilfe in der Diözese Rottenburg-Stuttgart heißt. Typischerweise findet eine enge Zusammenar-

beit mit dem verbandlichen Träger und seinen Einrichtungen statt. Die Motivationen der aktiven Ehrenamtlichen sind stark karitativ ausgerichtet, zusätzlich geht es aber auch hier um die Erfahrung von Selbstbestätigung in einer als sinnvoll empfundenen Aufgabe.

Die »Organisierte Nachbarschaftshilfe des Zukunft Familie e. V.-Fachverbands Familienpflege und Nachbarschaftshilfe in der Diözese Rottenburg-Stuttgart« ist ein pflegeergänzender und alltagsunterstützender Dienst, der von 3.900 ehrenamtlich tätigen Frauen, die in 255 Gruppen organisiert sind, erbracht wird. Die Nachbarschaftshilfe verfügt damit über das größte Netzwerk pflegeergänzender Dienste mit ehrenamtlich engagierten Bürgerinnen. Dieser ehrenamtlich tätige Dienst hat zum Ziel, alte, behinderte und alleinstehende Menschen darin zu unterstützen, so lange wie möglich in ihrer privaten häuslichen Umgebung zu leben. Zudem sollen Hilfe und Unterstützung geleistet werden, wenn infolge von Krankheit, Gebrechlichkeit oder anderen Notständen eine ausreichende Selbstversorgung, d. h. Tätigkeiten im Haushalt bzw. zur täglichen Lebensführung, nicht mehr möglich ist. Das Besondere der Unterstützung liegt in der persönlichen Nähe, die zu den unterstützungsbedürftigen Menschen aufgebaut wird. Unterstützung und Hilfe »nicht im Studentakt« und »sich kümmern, wie es sonst die Kinder machten« sind wichtige Merkmale. Um das Angebot der Nachbarschaftshilfe verlässlich bereitstellen zu können, wird ein Eigenbeitrag erhoben. Die Höhe der Gebühren liegt bei maximal neun Euro pro Stunde. Mit dieser Kostenerstattung werden anteilmäßig der Verwaltungsaufwand der Träger sowie Aufwandsentschädigungen und Fortbildungsmaßnahmen für die Helferinnen gedeckt.

#### 2.4 Seniorengenossenschaften

Neben Mehrgenerationenhäusern und den Tauschsystemen haben sich Seniorengenos-

senschaften zu einem der bekanntesten Modelle organisierter Nachbarschaftshilfe herausgebildet. Am Beispiel der Senioren-genossenschaft Riedlingen e. V. lassen sich zentrale Merkmale dieses Typs innovativer subsidiärer Unterstützungsformen veranschaulichen. Die Senioren-genossenschaft Riedlingen wurde 1991 als Selbsthilfeeinrichtung gegründet. Hintergrund war die Beobachtung einer starken und dauerhaften ausbildungsbedingten Abwanderung Jugendlicher aus der Region. Eine Versorgung Älterer im Rahmen des familiären Netzwerks war nicht mehr wie früher gegeben. Die Initialzündung für die Senioren-genossenschaft ging von einer Gruppe von rund 20 Personen aus, die in Kontakt mit der Kommune, einer Sozialstation sowie anderen regionalen Akteuren ein Konzept ausarbeitete. Es folgte eine Ausschreibung des Landes Baden-Württemberg zur Bildung von Senioren-genossenschaften und im Anschluss daran die Startfinanzierung der Senioren-genossenschaft Riedlingen in Form eines Projektes.

Heute ist die Senioren-genossenschaft finanziell unabhängig, sie finanziert sich über Mitgliedsbeiträge und die Differenz zwischen den Beträgen, die den Leistungsnehmern in Höhe von 8,20 Euro je Stunde in Rechnung gestellt werden, sowie den Entgelten für die Mitarbeiter in Höhe von 6,15 Euro je Stunde. Für größere Anschaffungen ist die Senioren-genossenschaft auf Spenden angewiesen. Die Senioren-genossenschaft hat sich zum Ziel gesetzt, in der Region Riedlingen den Herausforderungen einer Überalterung der Gesellschaft und mangelnder familiärer Unterstützungsnetze ebenso wie den Tendenzen sozialer Isolation vieler Menschen zu begegnen. Insbesondere soll älteren Menschen, deren Angehörige zumeist nicht mehr in der Region wohnen, ermöglicht werden, in ihrem Wohnumfeld bleiben zu können. Dazu wird eine Vielzahl an Unterstützungs-

dienstleistungen angeboten, die regelmäßig dem Bedarf angepasst werden.

Die Unterstützungsleistungen werden von ca. 100 nicht mehr berufstätigen Freiwilligen, vier hauptamtlich Tätigen und einigen Stellen auf 400-Euro-Basis erbracht. Das Angebot der Senioren-genossenschaft umfasst alle erforderlichen Hilfen, um es den Mitgliedern zu ermöglichen, bis zum Lebensende in ihrem Wohnumfeld verbleiben zu können. Hierzu zählen betreutes Wohnen, Hilfen rund ums Haus, Essen auf Rädern, Beratung bei Problemen im Alltag, Begleitung bei Behördengängen und Hilfe beim Umgang mit Computer und Internet. Zudem werden Fahrdienste für die Tagespflege, aber auch für Mitglieder angeboten, wenn diese z. B. zum Arzt müssen oder Besuche machen wollen. Das Besondere an diesem Dienstleistungsangebot ist, dass vom Schneeräumen bis zur Pflege fast alles durch Freiwillige abgedeckt wird, die entweder die Möglichkeit haben, eine Aufwandsentschädigung im Rahmen der sogenannten Übungsleiterpauschale zu bekommen, oder ihre geleistete Zeit in Form eines Guthabens ansparen können, welches bei Eintritt von eigener Hilfebedürftigkeit in einer späteren Lebensphase verwendet werden kann. Die Freiwilligen erbringen die Dienstleistungen auf eine sehr persönliche und im Vergleich mit professionellen Fachkräften sehr zeitintensive und individuelle Weise. So werden die Dienstleistungsempfänger umfassend betreut. Darüber hinaus werden mögliche weitere Bedarfe, z. B. aufgrund gesundheitlicher Veränderungen, frühzeitig erkannt.

Des Weiteren fungiert die Senioren-genossenschaft als erster Ansprechpartner für ältere Menschen in der Region, die zahlreiche Bedarfe selbst flexibel abdecken kann. Sofern dies nicht möglich ist, vermittelt sie die Hilfebedürftigen an andere Stellen weiter. Erfolgsfaktoren der Senioren-genossenschaft sind, dass jüngere Senioren durch

freiwillige Mitarbeiter gegen Entgelt und als Ansparmöglichkeit eine attraktive, eigenständige Betätigungsmöglichkeit erhalten. Überdies kann so ein breites Spektrum an Leistungen günstig angeboten werden. Das Spezifische der Seniorengenossenschaft ist diese Kostengünstigkeit, verbunden mit einer sehr hohen Qualität, die insbesondere über die zur Verfügung stehende Zeit der Freiwilligen zustande kommt. Neben der Möglichkeit des Zuverdienstes bzw. der Ansparmöglichkeit – also dem Tauschaspekt – trägt als weiteres Motiv zum Engagement der freiwilligen Helfer bei, eine sinnvolle Aufgabe zu erfüllen und damit etwas zum gesellschaftlichen Zusammenhalt in einer sich tendenziell entvölkernden Region beizutragen.

### 2.5 Transport- und Mobilitätsdienste

Ein weiterer Fall organisierter Nachbarschaftshilfe ist die subsidiäre Hilfeleistung in einem ganz speziellen und eingegrenzten Leistungsbereich. Ein Beispiel sind hier die ehrenamtlich erbrachten Transport- und Mobilitätsdienste. Kinder und zu einem Teil auch Senioren verfügen über eine eingeschränkte Mobilität und sind im Alltag auf Fahrdienste angewiesen. Bei kleineren Kindern ist selbst bei einer geeigneten Infrastruktur des öffentlichen Personennahverkehrs eine Beaufsichtigung notwendig. Marktgängige Angebote wie Taxi- und Transportunternehmen sind in aller Regel für die tägliche Nutzung zu teuer. Nehmen Angehörige diese Aufgabe wahr, bedeutet dies oft einen erheblichen Zeitaufwand. Als kostengünstige und flexible Alternative bieten sich daher subsidiär erbrachte Mobilitätsdienstleistungen für Kinder wie für Senioren an.

Hierzu zählen:

:: Hol- und Bringdienste für Kinder z. B. zu Schule, Sportverein, Musikstunden oder Feiern/Veranstaltungen

:: Fahrdienste für Senioren z. B. zum Einkaufen, zu Veranstaltungen oder Arztterminen

Allein in Nordrhein-Westfalen existieren knapp 70 Bürgerbus-Vereine, die ehrenamtliche Fahrdienste anbieten und dabei öffentlich gefördert werden. Die ersten Vereine entstanden in den 1980er Jahren.

Preiswerte Fahrgastbeförderung durch den ehrenamtlichen »Stör-Express«

Ein Beispiel für die Bürgerbus-Vereine ist der »Stör-Express Ehrenamtlicher Fahrdienst e. V.«. Der Fahrdienst stellt zwischen mehreren Gemeinden im dünnbesiedelten Landkreis Steinburg in Schleswig-Holstein eine preiswerte und regelmäßige Fahrgastbeförderung sicher. Der Verein wurde im Jahr 2000 als Reaktion auf die unzureichende regionale Versorgung des öffentlichen Personennahverkehrs an Wochenenden gegründet. Der Bus fährt auf Anforderung und hält bei Bedarf auch zwischen den Haltestellen.

Ein spezielles Angebot stellt der »Disco-NightLineBus« dar, der Jugendliche samstags zu den Diskotheken im Umkreis bringt und abholt. Durch den Einsatz von ehrenamtlichen Fahrern entstehen keine Personalkosten, die einen großen Teil der Betriebskosten im öffentlichen Personennahverkehr darstellen. Dadurch können günstige Fahrpreise angeboten werden.

Der »Stör-Express« erhält keine öffentlichen Zuschüsse, sondern finanziert sich allein aus eigenen Mitteln. Der Verein hat derzeit 34 Mitglieder und beförderte im vergangenen Jahr über 5.700 Passagiere. Für Mitglieder des Vereins sind die Fahrten kostenlos.

### 2.6 Förderung aktiver Nachbarschaften

Ein unmittelbarer Weg, subsidiäre Unterstützung von Familien und Privathaushalten zu ermöglichen oder zu begünstigen, besteht in der Förderung aktiver Nachbar-

schaften. Möglich sind hierbei Ansätze, die Nachbarn miteinander in engeren Kontakt bringen und damit den Nährboden für Nachbarschaftshilfe bilden, aber auch bewusst gewählte nachbarschaftliche Wohnformen wie Wohngenossenschaften und Baugruppen. Durch öffentlich finanzierte Quartierfonds werden in Stadtvierteln mit sozial schwacher Bewohnerstruktur gemeinschaftlich organisierte Aktivitäten und Aktionen gezielt gefördert. Unterstützt werden Aktionen und die Umsetzung neuer Nutzungskonzepte im öffentlichen Raum wie z. B. Mal-, Pflanz- oder Säuberungsaktionen, die Aufstellung von Spielgeräten oder Bänken, aber auch Nachbarschaftsaktivitäten wie Straßenfeste.

Voraussetzung für die Bewilligung von Geldern ist die selbstorganisierte, eigene Beteiligung von Kindern, Jugendlichen und Bewohnern sowie die Übernahme der gemeinsamen Verantwortung für die Durchführung der Aktionen. Die geförderten Aktivitäten sollen das öffentliche Erscheinungsbild des Quartiers verbessern, die Aneignungs- und Nutzungsmöglichkeiten durch Bewohner erhöhen und das soziale Klima in der Nachbarschaft sowie das Selbsthilfepotential durch gemeinschaftliche Aktivitäten positiv beeinflussen. Die Entscheidung für den Wohnungsbau in selbstverwalteten Genossenschaften oder Baugruppen liegt neben dem preisgünstigen Miet- und Eigentumswohnraum oft in dem Wunsch nach intensiven Kontakten innerhalb der Nachbarschaft. Das enge nachbarschaftliche Verhältnis, das in der Regel zu einer umfassenden Nachbarschaftshilfe führt, entsteht durch die gemeinsame Planung und Verwaltung der Gebäude. Durch die günstigeren Preise ermöglichen die Wohnprojekte auch Familien ein erschwingliches Bauen und Wohnen in zentrumsnahen Lagen mit guter Infrastrukturanbindung.

Wohnungsbaugenossenschaften und Baugruppen sind in der Regel auf ein Entgegen-

kommen und eine Unterstützung durch die kommunale Verwaltung angewiesen. Diese kann in der Veräußerung von stadteigenen Bauflächen gegebenenfalls zu einem reduzierten Preis an die Initiativen, in der Anpassung von Planungsrechten, in Hilfen bei der Vor- oder Zwischenfinanzierung der Liegenschaften und auch in der Kommunikation der Bauvorhaben bestehen. Durch den hohen Organisations- und Abstimmungsaufwand der Bauherren oder Genossen wird – verglichen mit kommerziellen Bauträgern – oft erheblich mehr Zeit bis zum Grundstückserwerb und zur Antragstellung benötigt.

»Amaryllis e. V. Bonn«: Selbstverantwortliche Nachbarschaft für solidarisches Zusammenleben

Ein Beispiel für diesen Typ innovativer subsidiärer Unterstützungsstruktur ist die genossenschaftliche »Wohn- und Nachbarschaftsgemeinschaft Amaryllis e. V.«. Die Wohn- und Nachbarschaftsgemeinschaft Amaryllis setzt sich aus 46 erwachsenen Mitgliedern aus mehreren Generationen zusammen. Die Familienformen sind bunt gemischt, in der Wohn- und Nachbarschaftsgemeinschaft leben Alleinstehende, Alleinerziehende, Elternpaare mit Kindern und Familien ohne Kinder. Im Mai 1992 begann der Verein mit der Suche nach einem geeigneten Baugrundstück. Im März 2005 fand sich schließlich auf dem Gelände des von der Stadt Bonn in Beuel, Vilich-Müldorf, geplanten Wohn- und Wissenschaftsparks ein geeignetes Grundstück. Nach mehreren Anläufen machte sich der Amaryllis e. V. an die Realisierung des Projektes einer genossenschaftlichen Wohn- und Nachbarschaftsgemeinschaft. Das Ziel des Anfang 2008 verwirklichten Wohnprojektes liegt in der selbstverantwortlich gestalteten Nachbarschaft. Menschen unterschiedlicher Alters- und Lebensphasen wohnen und leben miteinander in selbstbestimmter, sozial verantwortlicher und verbindlicher Nachbarschaft. Die Mitglieder der Gemein-

schaft bestimmen selbst, welche Formen das gemeinschaftliche Leben annehmen soll. Die Vorstellungen jedes Einzelnen hinsichtlich Nähe und Distanz, Gemeinsamem und Privatem werden respektiert. Gleichwohl existiert ein Kanon von Vorstellungen zum gemeinschaftlichen Leben, der eine Orientierung geben soll. Dieser bezieht sich auf das Interesse an einer verbindlichen Gemeinschaft und der Mitgestaltung des Zusammenlebens, die Respektierung der verschiedenen Lebensentwürfe der Mitglieder, die gegenseitige Hilfe und Unterstützung im Alltag und Mithilfe bei Krankheit und Pflegebedürftigkeit, die Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung und zur gemeinsamen Bewältigung von Konflikten sowie die aktive Mitarbeit an der Planung und Umsetzung des Projektes. In diesem Sinne ist das Wohnprojekt ein offenes Forum mit dem Ziel des solidarischen Zusammenlebens. Das setzt auf Seiten der Mitglieder und Bewohner ein hohes Maß an Verantwortung und Bereitschaft zur Mitarbeit voraus. Auf der anderen Seite können auf diese Weise alle Beteiligten mitreden, mitgestalten und sich gegenseitig unterstützen. Neben den Wohnungen, auf drei Häuser verteilt, wurde auch eine Seniorenetape errichtet, der ein Wohn-/Essraum und ein großer Balkon angegliedert sind. Die gemeinsam genutzten Außenanlagen und die Gemeinschaftsräume bilden Orte der Begegnung und des Miteinanders, auch im Hinblick auf die übrigen Bewohner des neu entstehenden Viertels.

### 3 Informelle Elternbildung

#### 3.1 Kommunikationsräume und subsidiäre Vermittlungsformen

Über Angebote der Eltern-/Familienbildung und der Stärkung der Erziehungskompetenz hinaus besteht ein Bedarf an Gelegenheiten zum informellen Austausch unter Eltern zu Familienfragen und zur gegenseitigen Hilfe und Beratung im Alltag, der idealerweise innerhalb persönlicher Netzwerke gedeckt

werden kann. Als weitverbreitetes Erfolgsmodell für die informelle Familienbildung wie auch für einen niedrigschwelligen Zugang zu formellen Bildungsangeboten haben sich seit Beginn der 1980er Jahre die Mütterzentren und zahlreiche daran angelehnte Modelle etabliert, die neben einem als offenes Café organisierten Treffpunkt Raum für selbstorganisierte Spiel- und Krabbelgruppen und weitere Aktivitäten und Bildungsangebote bieten. Derzeit existieren in Deutschland über 400 Mütterzentren, die im Schnitt jeden Tag von 30 bis 40 Müttern mit etwa doppelt so vielen Kindern besucht werden. Zahlreiche Mütterzentren haben sich im Rahmen des Bundesmodellprogrammes zu Mehrgenerationenhäusern weiterentwickelt wie z. B. das weiter vorne dargestellte »SOS Mütterzentrum Salzgitter. Mehrgenerationenhaus«. Neben den Mütterzentren haben sich vielerorts von Ehrenamtlichen betriebene Frühstückstreffs etabliert. Zumeist sind diese Angebote an ein Quartiersmanagement oder eine Stadtteilinitiative angebunden. Mit Angeboten dieser Art verbindet sich neben der Gelegenheitsstruktur für einen Austausch die Zielsetzung, frühzeitig die Probleme der Eltern im Wohngebiet kennenzulernen und entsprechende Unterstützungsangebote im Rahmen der Quartiersarbeit bereitzustellen.

Insbesondere im Kontext der Unterstützung von Integrationsprozessen der hier lebenden Zuwandererfamilien sind zahlreiche Initiativen zur Elternbildung entstanden. Im Fokus steht die Stärkung der Erziehungskompetenz. Das Beispiel der Stadtteilmütter in Neukölln zeigt die produktive Nutzung und die gesellschaftliche Wertschätzung ganz spezifischer Kompetenzen, die Zuwanderer mitbringen: Kenntnisse anderer Sprachen und interkulturelle Kompetenz. Für die Stadtteilmütter selbst verbindet sich mit ihrem Einsatz die spezifische Erfahrung des »Empowerment«.

»Stadtteilmütter Neukölln«: Elternbildung in der eigenen ethnischen Gemeinschaft  
Ausgangspunkt der »Stadtteilmütter in Neukölln« war die Erfahrung, dass zwar viele Unterstützungsangebote für Familien mit Migrationshintergrund existieren, dass die Eltern aber nicht erreicht wurden. Dies führte zur Gründung einer Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern von Kitas, Schulen sowie von Bewohnern des Stadtteiles. Die ersten Ziele des zunächst an einem Elternzentrum angesiedelten Projektes waren, für den Kita-Besuch der Kinder zu werben, die Eltern über ihre Rechte und Pflichten zu informieren und die bestehenden Angebote bekanntzumachen. Aufbauend auf einer Projektidee aus Rotterdam wurde das Projekt bis zur heutigen Form weiterentwickelt. Das Projekt wurde dabei von Anfang an sozialräumlich ausgestaltet und eine enge Verbindung zum vorhandenen Quartiersmanagement hergestellt. Im Rahmen des Projektes werden arbeitssuchende Frauen zu Stadtteilmüttern ausgebildet. Die Stadtteilmütter besuchen Familien ihrer eigenen ethnischen Gemeinschaft im Stadtteil, um mit ihnen diverse Themen der Erziehung in der jeweiligen Muttersprache zu diskutieren, um die Eltern differenziert zu informieren sowie sie zu bestärken und zu motivieren, ihre Kinder aktiv zu fördern. Im Rahmen von zehn Besuchen in den Familien stellen die Stadtteilmütter den Inhalt ihres mitgebrachten »Rucksacks« vor, der eine Vielzahl muttersprachlicher Materialien enthält, die Eltern Anregungen für Aktivitäten zur spielerischen Förderung geben und die Mütter zu Hause mit ihren Kindern in der Muttersprache durchführen können. Zudem enthält der Rucksack Adressen von Beratungsstellen und Behörden aus dem Bezirk.

Die Besuche sind getragen von einer ganz speziellen Beziehung: Meistens wird in derselben Sprache gesprochen, Familie und Stadtteilmutter kommen aus demselben Kulturkreis, sie haben beide Migrationserfahrungen, haben beide Kinder. Für die Stadt-

teilmütter ergibt sich daraus eine sinnvolle Beschäftigung, die mit gesellschaftlicher Anerkennung verbunden ist. Sie lernen für sich und ihre Familien und sie wollen etwas im Stadtteil bewegen. Die Stadtteilmütter arbeiten 30 Stunden in der Woche und betreuen ein bis fünf Familien, je nach zeitlicher Besuchsdichte. Diejenigen, die vorher Hartz-IV-Leistungen bezogen haben, bekommen einen Beschäftigungszuschuss von 1.080 Euro im Monat, der auf die Hartz-IV-Leistungen angerechnet wird. Diejenigen, die vorher kein Hartz IV bezogen haben, bekommen 180 Euro im Monat. Für die Familien ist die Inanspruchnahme der Dienstleistungen kostenfrei. Gegenwärtig sind in Neukölln 115 Stadtteilmütter mit türkischem, arabischem oder anderem ausländischen Hintergrund aktiv. Das Projekt wird gemeinsam von Senatsverwaltung, Jobcenter, Bezirksamt und Diakonischem Werk Neukölln-Oberspree getragen.

#### **4 Bildungspatenschaften, Familienpaten und Mentoren**

Initiativen zur Förderung von Bildungspatenschaften für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund  
Im Zentrum des aktuellen Bundesprogramms »Aktion zusammen wachsen – Bildungspatenschaften stärken, Integration fördern« stehen Bildungspatenschaften für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund, die als eine Form des bürgerschaftlichen Engagements die Phasen der vorschulischen bis Primar-Bildung, des Übergangs von der Schule in den Beruf und der betrieblichen Ausbildung begleiten. Mit der Aktion sollen zivilgesellschaftliche Ressourcen in einem Bereich mobilisiert werden, den vorschulische Einrichtungen, Schule und Ausbilder bzw. Ausbildungsbetriebe nur teilweise abdecken können. Zugleich sind in den genannten Passagen auch Eltern häufig überfordert, insbesondere dann, wenn sie selber keine persönlichen Erfahrungen mit den Bildungs- und

Ausbildungsoptionen in Deutschland gemacht haben.

Die Aktion fördert daher das ehrenamtliche Engagement von Personen, die ihr Wissen und ihre Erfahrungen an Kinder und Jugendliche weitergeben, sei es, indem sie beim Schulabschluss helfen, sei es, indem sie die Bewerbung um einen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz unterstützen und Jugendliche in der Startphase und darüber hinaus begleiten.

Mit ihrem spezifischen Potential, individuelle Förderbedarfe zu erkennen und eine flexible und erreichbare persönliche Hilfe vor Ort einzubringen, sind Patenschaftsmodelle gerade im frühkindlichen Bereich wertvoll. Sie vermögen präventive Arbeit zu leisten, indem frühzeitig die Weichen gestellt werden, um eine negative Bildungskarriere zu vermeiden. Einem ganzheitlichen Ansatz folgend, bringen Patenschaftsmodelle besonderen Nutzen, wenn sie zugleich die Erziehungskompetenz der Eltern fördern und etwaige Barrieren gegenüber den Bildungsinstitutionen abbauen. Im Bereich des Übergangs von der Schule in die Ausbildung können Patenschaftsmodelle ihren Nutzen in verschiedener Hinsicht entfalten: Über Paten sind Zugänge und Verbindungen in Betriebe und potentielle Ausbildungsstätten herstellbar, Paten können bei den inhaltlichen und sozialen Anforderungen zur Seite stehen und insgesamt dazu beitragen, Ausbildungsabbrüche zu verhindern.

Neben der Unterstützung von Kindern und Jugendlichen stellt die Patenschaft für Ausbildungsbetriebe eine weitere Facette der Wirkungsbereiche dar. Speziell Unternehmen, die von einem Betriebsinhaber mit Migrationshintergrund geführt werden, stellen dabei ein quantitativ bedeutsames, aber noch bei weitem nicht ausgeschöpftes Potential beruflicher Ausbildungsmöglichkeiten dar. Patenschaften können dazu bei-

tragen, dieses Potential zu erschließen, indem dem Betriebsinhaber in praktischen Fragen der Ausbildung beratend zur Seite gestanden wird oder auch eine berufliche Ausbildung in einer Verbundform unterstützt wird.

Derzeit sind zahlreiche Gründungen von Patenschafts-Initiativen zu beobachten. Vor Ort findet sich inzwischen eine Vielzahl von Initiativen und Projekten, die ehrenamtliche Lese-, Bildungs- und Ausbildungspatenschaften organisieren und so individuelle Unterstützung und Begleitung von Kindern und Jugendlichen gewährleisten. Ehrenamtlich engagierte Bürger kommen beispielsweise in den Kindergarten und wenden sich einzelnen Kindern aus Zuwandererfamilien zu. Der Vorteil ist, dass sie in Absprache mit den Erziehern ganz individuell auf die Kinder eingehen können. Sie unterhalten sich mit ihnen auf Deutsch, lesen ihnen vor oder spielen mit ihnen und bauen so ein Vertrauensverhältnis auf. Die Paten können auf diese Weise gezielt Defizite im Sprachgebrauch der Kinder angehen, sich mit ihrer Lebens- und Berufserfahrung einbringen und sich so für eine gute Sache engagieren.

Bildungspatenschaften bieten aber auch den Schulen eine Unterstützung. Ehrenamtlich engagierte Bürger helfen Kindern und Jugendlichen dabei, ihre Deutschkenntnisse zu verbessern. Sie unterstützen sie bei den Hausaufgaben und stehen ihnen auch bei Alltagsproblemen mit Rat und Tat zur Seite. Besonders für Schüler der höheren Klassen ist eine Patenschaft auch interessant für die Berufsfindung. Sie können von der oft langjährigen Berufserfahrung der Paten profitieren. Mit der Zeit bauen diese ein Vertrauensverhältnis zu den Jugendlichen auf, so dass sich die Schüler für Ratschläge und Fördermaßnahmen öffnen.

Ein anderes Beispiel für ein weiteres Patenschaftsmodell sind die »Sorgenden Netze

Bürgerschaftlichen Engagements«. Das Netzwerk ist Bestandteil eines größeren, sozialräumlich ausgerichteten Projektes des Zentrums »Aktive Bürger« in Nürnberg. Die Finanzierung erfolgt durch EU-, Bundes- und Landesmittel, durch Eigenleistungen, Sponsoring und Spenden.

In den »Sorgenden Netzen Bürgerschaftlichen Engagements« engagieren sich Menschen entweder direkt für Familien oder sie unterstützen Institutionen, die sich um Kinder kümmern, z. B. als Lesepaten oder in der Nachhilfe an Schulen. Die Ehrenamtlichen sorgen durch ihre Tätigkeit dafür, dass sich eine positive »Kultur des Aufwachsens« entwickelt und etabliert. Ziel ist, für bestimmte Sozialräume der Stadt Nürnberg, die einen hohen Entwicklungsbedarf haben, ein tragfähiges Konzept bürgerschaftlicher Unterstützung zu implementieren, das vor allem die von den Institutionen belassenen Lücken zu schließen vermag. Es geht hier insbesondere um die individuelle Unterstützung und Begleitung von Familien, Kindern und Jugendlichen. Kennzeichen ist die Kooperation zwischen professionellen Diensten und ehrenamtlichen Mitarbeitern. Etwa 200 Ehrenamtliche sind in Projekten tätig, die explizit Familien unterstützen. Die Tätigkeiten erstrecken sich auf die Übernahme von Patenschaften in Kindertagesstätten und Grundschulen sowie Familienpatenschaften.

Mentoring für Jugendliche: »JAZz – Senioren begleiten Hauptschüler«

»JAZz« geht zurück auf ein Seminar zur Seniorenfortbildung des Zentrums für Allgemeine Wissenschaftliche Weiterbildung (ZAWiW) der Universität Ulm in Kooperation mit Ulmer Hauptschulen. Ausgangspunkt der Initiative war die Perspektivlosigkeit vieler Jugendlicher und der Wunsch von Teilnehmern der Seniorenfortbildung, etwas gegen diese Aussichtslosigkeit zu unternehmen und damit zugleich selbst eine sinnvolle Aufgabe wahrzunehmen. Das

Modellprojekt startete 1998, 2001 erfolgte die Gründung des Vereins »JAZz e. V.«. Der Verein wird heute durch eine Vielzahl an Sponsoren finanziell gefördert, die teilnehmenden Jugendlichen müssen pro Schuljahr ein Entgelt von zehn Euro zahlen. Zielsetzung des Zusammenschlusses der Senioren ist es, Hauptschüler bei der persönlichen Entwicklung im Hinblick auf ihre Berufswahl und Bewerbung ehrenamtlich zu unterstützen. Bei den Patenschaften handelt es sich oft um Jugendliche, die aus sozial schwachen Elternhäusern kommen und daher externe Unterstützung bei der Berufs- und Lebensplanung benötigen.

Über einen Zeitraum von zwei Jahren werden Seminare für Hauptschüler am Ende ihrer Schulzeit in der achten und neunten Klasse angeboten. Die Seminarmodule umfassen sowohl Themen zur Entwicklung sozialer Kompetenzen (z. B. Konfliktmanagement) ebenso wie zur späteren Berufswahl und ein Bewerbungstraining. Während der gesamten Seminare wird in Kleingruppen gearbeitet, die sich aus zwei Senioren und ca. sechs Hauptschülern zusammensetzen. Es wird mit den Lehrern und den Schulsozialarbeitern kooperiert. Die Seminare bieten gleichzeitig Gelegenheit, zu den Hauptschülern persönlichen Kontakt aufzubauen und Vertrauen zu schaffen, denn als Voraussetzung für die eigentlichen Seminarinhalte müssen zunächst Selbstbewusstsein und der Glaube an eigene Stärken sowie Grundvoraussetzungen wie z. B. »normale Umgangsformen« (Auftreten, Kleidung, Begrüßung, Telefonieren etc.) vermittelt werden. Die Senioren besitzen hierbei eine spezielle Glaubwürdigkeit und dienen als Vorbilder. Alle Senioren kommen aus der Region und haben selbst die Hauptschule besucht und sich aufbauend darauf beruflich weiterentwickelt.

Seitens der Senioren wird eine Vielzahl an Ressourcen eingebracht. Die Senioren waren Personalleiter, Sekretärinnen, Ver-

waltungsangestellte, Krankenschwestern, Maurer, andere Handwerker, Ingenieure. Sie bringen auf dieser Basis eine ganze Bandbreite beruflicher Erfahrungen ein.

Die Senioren verfügen ferner über Kontakte in der Region, die für die berufliche Einmündung der Jugendlichen genutzt werden können. Darüber hinaus bringen sie persönliche Erfahrungen ihres eigenen Werdeganges ein. Dies schafft eine besondere Authentizität bei der Hilfestellung.

Das Angebot des Vereins wird mit regionalen Kammern, einzelnen Unternehmen und dem regionalen Ausbildungszentrum abgestimmt. Die aktiven Senioren erhalten anlassbezogenen Beratungen und Schulungen z. B. von Sozialpädagogen. Sie erleben sich selbst als »nachberuflich Aktive«, die einen Beitrag zur Integration von Jugendlichen leisten. Gegenwärtig sind rund 25 Senioren ehrenamtlich bei »JAZZ« tätig. Pro Schuljahr werden rund 50 Begleitungen an sieben Schulen in Ulm und Neu-Ulm durchgeführt. Das Know-how wurde mittlerweile erfolgreich an mehrere Senioreninitiativen in Baden-Württemberg weitergegeben.

Während »JAZZ« als eigener Verein in Kooperation mit verschiedenen Schulen arbeitet, sind andere Mentoreninitiativen »Ausgründungen« einzelner Schulen. So z. B. das Mentorenprojekt an der Kepler-Schule, das 2006 von der Bürgerstiftung Neukölln ins Leben gerufen wurde. Träger des Projektes ist der Förderverein dieser Hauptschule in Neukölln. Hier unterstützen ehrenamtliche Mentoren Hauptschüler dabei, einen Ausbildungsplatz zu finden. Gegenwärtig werden etwa 20 Jugendliche von den Mentoren persönlich und intensiv bei der Wahl eines Ausbildungsberufes und bei den Bewerbungen betreut. Die Jugendlichen müssen sich zunächst als Mentees bewerben, um am Programm teilnehmen zu können. Die Finanzierung erfolgt gegenwärtig im Rahmen des Programms »Lokales Kapital für soziale Zwecke«.

Paten für Kinder und Jugendliche: »Balu und Du« – fördernde Freundschaften mit Kindern  
 »Balu und Du« ist ein ehrenamtliches Mentorenprojekt, das Grundschulkindern, die besonderer Unterstützung auf der Schwelle zum Jugendalter bedürfen, Hilfe geben möchte. Das Projekt wurde 2002 an der Universität Osnabrück und im Erzbistum Köln gestartet. Träger ist heute der gemeinnützige Verein »Balu und Du e. V.« mit Sitz in Osnabrück und Geschäftsstelle in Köln. Er kooperiert eng mit der Universität Osnabrück und dem Diözesan-Caritasverband für das Erzbistum Köln e. V. Junge Mentoren im Alter zwischen 18 und 30 Jahren begleiten jeweils ein Jahr lang ein Kind im Grundschulalter. Die Kinder werden von ihren Lehrern vorgeschlagen. Dabei gibt es kein exaktes Auswahlkriterium wie etwa schlechte Schulnoten. Vielmehr werden die Lehrkräfte gebeten, Kinder auszuwählen, um die sie sich »Sorgen machen«. Dieses »Sorgen machen« kann unterschiedlichste Hintergründe haben: Isolation in der Klasse, Konzentrationsschwächen, aggressives Verhalten, Vernachlässigung zu Hause oder auch geringe Förderung durch die Familie.

Die Mentoren – die »Balus« – treffen sich mit ihrem Paten – ihrem »Mowgli« – einmal in der Woche für zwei bis drei Stunden. Diese Treffen sind spielerisch gestaltet, nur in seltenen Ausnahmen wird auch einmal Hausaufgabenhilfe gegeben. Die Erfahrung zeigt, dass viele Kinder zunächst erst Interessen entdecken müssen; es ist dabei die Aufgabe der Mentoren, die Probleme, Schwächen und Stärken ihres Patenkinde herauszufinden. In wenigen Wochen bildet sich eine sehr persönlich geprägte Beziehung und Interaktion zwischen Kind und Mentor heraus. Der besondere Vorteil des Mentorenprojektes ist genau diese persönliche Beziehung im Verhältnis »eins zu eins«. Die wöchentlichen Treffen sind für die Kinder nicht durch das Thema »Lernen« bestimmt, sondern durch »Freizeit« und »Spaß«. Sie können beispielsweise in der Schule von

den Unternehmungen mit ihrem Mentor berichten und damit auf eigene Erfahrungen verweisen.

Die Mentoren sind junge Erwachsene, die sich meist selbst noch in der Ausbildung befinden. Das Projekt ist verschiedentlich eingebettet in Ausbildungsgänge an Fachhochschulen und Hochschulen, hier besteht die Möglichkeit der Reflexion der Erfahrungen aus der Patenschaft. Während die Reflexion wichtiger Bestandteil der Konzeption ist, spielt eine etwaige Qualifizierung für die Aufgabe als Mentor keine Rolle. Ganz im Gegenteil wird auf die Laienkompetenz gesetzt. Es geht darum, Hilfebedürftigen Unterstützung zu geben, damit sie Selbstsicherheit erhalten. Die Mentoren sind in institutionelle Bezüge eingebunden, es besteht Kontakt zur Schule, die das Kind besucht, oder zu den Lehrkräften, die das Kind unterrichten, und auch zu den Eltern des Kindes. Die spezifische Unterstützungsleistung liegt in der Ermöglichung von informellem Lernen, was in der Schule nicht geleistet werden kann.

Die Beobachtung ist, dass die Mentoren anfangs vor allem aus einer berufsbezogenen Motivation heraus eine Patenschaft übernehmen. Dieser instrumentelle Bezug verliert sich zugunsten des Beziehungsaspektes. Die Initiatoren sprechen von einer beidseitig befriedigenden Freundschaft, die sich zwischen Mentor und Kind aufbaut. Die Ressourcen, die die Mentoren einbringen, sind Zeit und ein Gefühl von Normalität.

Durch neue Standorte hat sich inzwischen ein Netzwerk »Balu und Du« gebildet. Die Hauptförderung erfolgt durch die »Aktion Lichtblicke e.V.«. Die Auswahl der Mentoren und die Koordinierung der Patenschaften werden von Koordinierungskräften vor Ort vorgenommen. Die Weitergabe der Grundidee von »Balu und Du« an andere Standorte erfolgt mittlerweile sehr systematisch. Es existiert ein Dachverband mit einer kleinen

Personalfinanzierung. Neuen Standorten wird von hier aus ein Qualitätshandbuch zur Verfügung gestellt, in dem Checklisten, Kopiervorlagen und zahlreiche Anregungen enthalten sind. Projektinitiativen werden ferner durch eine sogenannte Starterbox unterstützt, die Spiel- und Lernmaterial enthält, welches sich bisher als didaktisch sinnvoll erwiesen hat.

#### Familienpaten

»Familienpaten Augsburg« – offene und effektive Hilfsangebote

Die Initiative »Familienpaten im Rahmen des Lokalen Bündnisses für Familie Augsburg« geht auf einen Impuls der Stadt Augsburg zurück. Ehrenamtliche, so die Beobachtung bis heute, sind »dichter an den Familien dran«. Sie kommen als Gast, nicht als professioneller Leistungsträger, und müssen keine Auflagen erfüllen. Ihnen wird mehr Vertrauen entgegengebracht. Auf diese Weise kann besser geholfen werden. Ein wichtiger Aspekt ist darüber hinaus, dass die Familien die Unterstützungsangebote freiwillig in Anspruch nehmen und deshalb verglichen mit Jugendhilfemaßnahmen in der Regel offener sind. Es hat sich gezeigt, dass oft »nur« kleine Unterstützungsformen notwendig sind, die viel bewirken können.

Über das Projekt »Familienpaten« werden ergänzend zu den über das Regelsystem durchgeführten Kinder- und Jugendhilfemaßnahmen Unterstützungsdienstleistungen für Familien ehrenamtlich angeboten. Speziell an diesem Modell ist, dass eine enge Kooperation zwischen dem »Allgemeinen Sozialdienst« und den Familienpaten in Trägerschaft des Kinderschutzbundes Augsburg besteht. Das Angebot des »Allgemeinen Sozialdienstes« wird mithin durch die Familienpaten erweitert: So unterstützen die Familienpaten beispielsweise bei Beendigung einer Hilfsmaßnahme die Familien weiter, bis sie wieder sicher auf eigenen

Füßen stehen können – eine Aufgabe, die sonst vom Amt nicht geleistet werden kann.

Die in Frage kommenden Familien werden vom »Allgemeinen Sozialdienst« der Stadt Augsburg vermittelt. Gleichzeitig ist aber auch sichergestellt, dass ab dem Zeitpunkt des Aktivwerdens der Familienpaten diese eigenständig und vertraulich handeln und keine Berichtspflicht gegenüber dem »Allgemeinen Sozialdienst« zu erfüllen haben.

Angeboten wird eine breite Palette an kleineren, nicht formalisierbaren Unterstützungsdienstleistungen, z. B. Fahrdienste, Unterstützung von Jugendlichen beim Zugang zu Sportvereinen, Hilfe bei der Neuausrichtung der Freizeitgestaltung von Jugendlichen, Unterstützung der Mutter bei der Strukturierung des Alltags oder auch Unterstützung bei den Hausaufgaben. Die Aufgabe wird klar umrissen an den Familienpaten übergeben. Auch die Bedarfslage wurde vorher durch professionelle Kräfte analysiert, so dass die Ehrenamtlichen klare Aufgaben haben und einer möglichen Überforderung vorgebeugt wird. Je nach Aufgabenschwerpunkt sowie zeitlicher Verfügbarkeit und beruflichem Hintergrund werden Ehrenamtliche in zeitlich unterschiedlichem Umfang eingesetzt.

Mit Personen, die sich für eine Patenschaft interessieren, wird in einem ausführlichen Erstgespräch geklärt, für welche Art von Einsatz sich der Bewerber interessiert und in welchem zeitlichen Umfang er sich einbringen kann. Aus den schriftlichen Fallskizzen des »Allgemeinen Sozialdienstes« wählt der Pate eine Familie aus, mit der er arbeiten möchte. Die Mitarbeiter der Anlaufstelle für Kinderschutz begleiten die Familienpaten und stehen für Fragen und Probleme zur Verfügung. In regelmäßigen Gruppentreffen können sich die Paten austauschen und gegenseitig unterstützen. Des Weiteren werden Erstqualifizierungen durchgeführt.

Derzeit engagieren sich 15 – 20 Ehrenamtliche. Ihre Erfahrungshintergründe und Motivationen sind unterschiedlich: Studierende aus dem Bereich Sozialwesen, die auch beruflich verwertbare Erfahrungen sammeln möchten; Menschen im Rentenstand, die ehemals in einem sozialen Beruf gearbeitet haben; Hausfrauen, die eine neue Herausforderung suchen; beruflich stark eingespannte Menschen, die nebenher etwas Sinnvolles machen möchten. Die Ressourcen, die die Familienpaten einbringen, sind – neben Erfahrungswissen aus Beruf und Studium und genereller Lebenserfahrung – Zeit und individuelle Zuwendung. Ganz wesentlich ist der Charakter der informellen Hilfe.

»Netzwerke Gesunde Kinder Brandenburg«:  
Besserer Zugang für junge Mütter zu Gesundheitsangeboten

Ebenfalls vor dem Hintergrund der Beobachtung, dass die Inanspruchnahme von Leistungen des Regelsystems nicht in dem gewünschten Maße wahrgenommen wird und junge Familien zudem immer häufiger nicht auf Erfahrungen und Unterstützung aus familiären Zusammenhängen zurückgreifen können, sind die »Netzwerke Gesunde Kinder Brandenburg« entstanden. Bei den Netzwerken handelt es sich um ein Modellprogramm des Landes Brandenburg, in dem Paten beratende und gegebenenfalls auch vermittelnde Funktionen übernehmen. Sie bauen Alltagsnähe zu den jungen Familien auf und senken damit die Hemmschwelle zur Inanspruchnahme der vorhandenen Angebote der Regelstruktur. Die Paten übernehmen dezidiert keine professionell-therapeutischen Aufgaben, sondern vermitteln durch Fortbildungen ein Gespür für vorliegende Beratungs- und Hilfebedarfe in den Familien. Auf dieser Basis informieren und empfehlen sie geeignete regionale Hilfesysteme und passende Hilfsangebote.

Ziel des Brandenburger Netzwerkprogrammes »Netzwerke Gesunde Kinder« ist die Förderung der gesundheitlichen und sozia-

len Entwicklung von Kindern in den ersten Lebensjahren durch einen Besuchsdienst von geschulten, ehrenamtlich tätigen Paten in der Familie des Kindes. Durch die Patenschaften soll sichergestellt werden, dass die Mütter bzw. Familien bei Bedarf einen besseren Zugang zu Hilfsangeboten und Förderprogrammen bekommen, für Fragen und Probleme mit geringem Aufwand die richtigen Ansprechpartner finden und mehr Kompetenz als Eltern bekommen.

Jeder schwangeren Frau, die an einem der Modellstandorte lebt, wird im Rahmen der Vorsorgeuntersuchungen, der Geburtsvorbereitung oder der Schwangerschaftskonfliktberatung angeboten, in das Netzwerk einzusteigen. Bei den »Netzwerken Gesunde Kinder« finden junge Familien Unterstützung bei der Entwicklung ihrer Kinder sowie im Umgang mit kleinen und großen Alltagsorgen. Dazu begleiten Ehrenamtliche die Familien in den ersten Lebensjahren des Kindes, wenn die Eltern dies wünschen. Jede Familie im Projekt hat einen eigenen Paten, der sie bis zum dritten Lebensjahr des Kindes betreut. Mindestens elfmal, bei Bedarf auch häufiger, schaut er bei den Familien vorbei und berät bei allen Fragen, die die gesundheitliche Entwicklung der Kinder betreffen. Der Pate ist Vertrauter, der der Schweigepflicht unterliegt. Er gibt Hilfe zur Selbsthilfe und trägt zum Abbau von Schwellenängsten vor Ämtern und Behörden bei.

Die Paten werden für ihre Tätigkeit umfassend zu Themen wie frühkindlicher Entwicklung, Beziehung zwischen Mutter und Kind in den ersten Lebensjahren, Kinderkrankheiten und Impfungen geschult. Sie werden zudem kontinuierlich über alle aktuellen Angebote für Schwangere, Mütter und Familien in der Region informiert, damit sie dieses Wissen an die Eltern weitergeben können. Die Paten haben selbst vielfältige Motivationen für ihr Engagement in dem Netzwerk. Die zurückliegende Erfah-

rung eigener Unsicherheit als junge Mutter spielt ebenso eine Rolle wie das Interesse an der Wissenserweiterung durch die Qualifizierungen. Motivierung wird zusätzlich auch daraus gezogen, Unterstützung zu leisten, Familien und Mütter zu stärken. Die Sinnhaftigkeit des Engagements und der gemeinschaftliche Umgang mit anderen stellen weitere Hintergründe für die Übernahme von Patenschaften dar.

Die Teilnahme ist für die Familien kostenlos, die Netzwerke wenden sich ausdrücklich an Eltern aller gesellschaftlicher Schichten. Derzeit existieren im Land Brandenburg 14 dieser Netzwerke an insgesamt 16 Standorten. Bis Ende Oktober 2008 besuchten 292 Paten ca. 1.400 Familien in regelmäßigen Abständen.

## **5 Freizeitangebote für Kinder und Jugendliche**

»Westkurve Potsdam«: Gemeinschaftliche Erschließung von Sportmöglichkeiten im Stadtteil

Die »Initiative Westkurve« wurde im März 2007 gegründet. Hintergrund war das ohnehin begrenzte und dazu noch überwiegend hoch sanierungsbedürftige Flächenangebot für Schul- und Breitensport sowie für Spiel- und Freizeitaktivitäten im Stadtteil Potsdam-West. Seit vielen Jahren fanden keine grundlegenden Instandsetzungs- und Sanierungsarbeiten mehr statt. Auch hatte das Angebot an Spielplätzen nicht mit dem anhaltend starken Zuzug von Familien mit Kindern Schritt gehalten. Dieser Mangel und das mit dem baulichen Zustand verbundene Sicherheitsrisiko – nicht nur für die Kinder, sondern für alle Anwohner im Stadtteil – gaben den Impuls für das Engagement zunächst einzelner Familien und später weiterer Anwohnerkreise im Stadtteil. Die Initiative versteht sich heute als eine offene Gruppe, die interessierte Kinder, Jugendliche und Erwachsene im Stadtteil einlädt, sich an dem Prozess der Erschlie-

ßung und Gestaltung des öffentlichen Lebens zu beteiligen. Zentrales Anliegen der Initiative ist, sich aktiv an der Gestaltung des Stadtteiles zu beteiligen und so zu einer gelingenden Identifikation der Bewohner mit ihrem Wohnort beizutragen.

Zielsetzung der »Initiative Westkurve« ist es, in dem Stadtteil einen Ort zu schaffen, an dem verschiedene Menschen zusammenkommen und mit Spiel, Sport und Erholung ihre Freizeit gestalten können. Es sollen Sport- und Bewegungsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche innerhalb und außerhalb der Schulzeit gesichert und verbessert werden. Das Engagement findet seinen Niederschlag in der Erarbeitung von Nutzungs- und Gestaltungskonzepten, in der Öffentlichkeitsarbeit, der Aktivierung und Zusammenarbeit mit verschiedenen kommunalen Entscheidungsträgern sowie in der Durchführung von selbstorganisierten Sport- und Freizeitangeboten. Es werden regelmäßige Sportkurse von Eltern angeboten. Es handelt sich hier um Angebote mit einem offenen und persönlichen Charakter, die zu einer sozialen Einbindung der Kinder und der gesamten Familien beitragen sollen. Gleichzeitig unterstützt die »Westkurve« Initiativen und Ideen anderer Bewohner im Zusammenhang mit dem Sport- und Freizeittreffpunkt, aber auch andere Initiativen, die den sozialen Zusammenhalt und den Austausch von Familien untereinander im Stadtteil fördern.

Für die engagierten Familien steht neben der inhaltlichen Zielsetzung der Initiative die Freude am gemeinsamen Arbeiten mit anderen Eltern und Familien im Vordergrund. Das Engagement selbst schafft bereits eine Vergemeinschaftung, die über die inhaltlichen Zielsetzungen der Initiative in den gesamten Stadtteil hineingetragen wird. Die eingebrachten Ressourcen bestehen neben der eingebrachten Zeit, dem Erfahrungswissen und den sozialen Kompetenzen auch in finanziellen Eigenleistungen.

Jede Familie, die sich in der Initiative engagiert, bringt sich im Rahmen ihrer konkreten Möglichkeiten und speziellen Ressourcen ein. Dabei erfolgt das Engagement nicht losgelöst von zentralen Institutionen im Stadtteil: Konkrete Angebote und Gestaltungsvorhaben werden beispielsweise mit den lokalen Schulen und den kommunalen Ämtern abgesprochen.

»Kinderabenteurerhof Freiburg-Vauban«:  
Initiative für ein wohnortnahes  
freizeitpädagogisches Angebot

Ein anderes Beispiel für ein von Eltern und anderen Interessierten initiiertes Freizeitangebot ist der »Kinderabenteurerhof e. V.« in Freiburg. Der »Kinderabenteurerhof« geht auf die Initiative von Eltern und anderen Interessierten im Jahre 1996 zurück, die mit diesem Angebot Kindern und Jugendlichen ermöglichen wollten, den Umgang mit und die Bearbeitung natürlicher Materialien kennenzulernen und dabei ihre eigenen Fähigkeiten zu erkennen und weiterzuentwickeln.

Auf dem Spielplatz werden Ferienprogramme und eine Ferienbetreuung für Kinder angeboten. Außerdem nimmt der Spielplatzverein eine Hortfunktion wahr: Schulkinder haben die Möglichkeit, ihre Nachmittage unter Aufsicht und z. T. unter Anleitung auf dem Spielplatz zu verbringen. Angebote sind hierbei der Kontakt zu und die Pflege von Tieren, verschiedene Werkbereiche, ein Garten, Musikgruppen sowie ein öffentliches Backhaus. Der »Kinderabenteurerhof« verfolgt neben der freizeitpädagogischen Förderung der Kinder auch das Ziel, in den gesamten Stadtteil hineinzuwirken. Mit dem erweiterten Konzept der »Stadtteulfarm« wollen die Initiatoren Menschen in den Wohnquartieren, unabhängig von Alter und sozialem Hintergrund, Raum für Erholung, Spiel, Begegnung, Bildung und kreatives Wirken bieten. Unter dem Titel »Vom Kinderabenteurerhof zur Stadtteulfarm« wird

derzeit u. a. über generationenübergreifende Projekte nachgedacht.

Die fortlaufende Professionalisierung der Angebote ist ein zentrales Anliegen des Vereins. Heute ist der Verein anerkannter Träger der Jugendhilfe und außerschulischer Bildungsarbeit. Er richtet sein pädagogisches Programm an Schulen aus und arbeitet projektbezogen mit anderen Einrichtungen zusammen.

Das in den Anfangsjahren wöchentlich stattfindende Angebot wurde durch die eigenen Mittel des Vereins, Spenden sowie für eine begrenzte Anfangszeit durch die Jugendstiftung Baden-Württemberg finanziert. Nach Auslaufen dieser Finanzierung erfolgte eine breit angelegte Mitgliedskampagne mit dem Ziel, die Mitgliederzahlen des Vereins zu verdoppeln und damit die Beitragssumme deutlich zu erhöhen. Der »Kinderabenteuerehof« finanziert sich heute über die Vereinsbeiträge der rund 250 zahlenden Mitglieder und die Entgelte für spezielle kostenpflichtige Angebote, beispielsweise Reitstunden. Zudem bietet er kostenpflichtige Projekte für Schulklassen an. Der Verein erhält des Weiteren verschiedene Stiftungsmittel.

Die Aufsicht des freizeitpädagogischen Angebots wird zum Teil ehrenamtlich, zum Teil durch Honorarkräfte geleistet. Des Weiteren ist pädagogisches Fachpersonal und eine Koordinierungskraft angestellt. Das ehrenamtliche Engagement wird u. a. über sogenannte »Aktions-Samstage« eingebunden. In regelmäßigem Turnus finden Plenen statt, auf denen gemeinsam geplant und entschieden wird. Freiwillige und regelmäßige Elternarbeit ist nach wie vor Voraussetzung für die Betreuung der Kinder an den Aktionstagen. Die Geschäftsführung des Vereins, die Organisation und Durchführung öffentlicher Feste sowie die Weiterentwicklung der Angebote basieren auch weiterhin auf dem Engagement der Mitglieder des Vereins.

## **6 Pflegedienstleistung und Unterstützung der Angehörigenpflege**

»Die Pflegebegleiter«: Unterstützung bei der häuslichen Pflege

Die »Pflegebegleiter« sind ein bundesweites Modellprojekt an etwa 100 Standorten, das seit 2004 durch die Spitzenverbände der Pflegekassen und das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend finanziert wird. Ausgangspunkt des Modellprojektes ist die zentrale zahlenmäßige Bedeutung der häuslichen Pflege einerseits und die enorme Belastung der pflegenden Angehörigen durch diese Aufgabe andererseits. Die langfristige Verantwortung, die die Angehörigen mit der häuslichen Pflege übernehmen, hat Folgen für das eigene soziale Leben und die physische und psychische Gesundheit. Eine soziale Isolierung durch den mit der Pflege verbundenen Zeitaufwand, die Reduzierung eigener Freiräume durch die enge dauerhafte Einbindung, körperliche Überanstrengung und Burn-Out-Symptome sind Anzeichen einer überlastenden Pflege- und Betreuungssituation der Angehörigen.

Das Projekt zielt auf eine Stärkung pflegender Angehöriger und ihrer Vernetzung mit Unterstützern vor Ort. Bürgerschaftlich engagierte, eigens qualifizierte Pflegebegleiter besuchen pflegende Angehörige und stehen ihnen für Gespräche zur Verfügung. Die Gespräche sollen dazu beitragen, dass die pflegenden Angehörigen die eigenen Fragen und Bedürfnisse bei der Sorge um unterstützungsbedürftige Angehörige ansprechen können, dass sie Informationen bekommen, wie Hilfe organisiert werden kann, dass sie lernen, über den Pflegeaufgaben die Selbstsorge nicht zu vergessen, Gespräche mit den Erkrankten zu führen und auch Chancen wahrzunehmen, die in der Beziehungsgestaltung mit zu Pflegenden liegen. Die Pflegebegleiter sollen zudem auf geeignete Unterstützungsangebote aufmerksam machen und den Kontakt zu diesen herstellen.

len. Die Pflegebegleiter nehmen damit selbst keine pflegerischen Tätigkeiten wahr: Sie wenden sich nicht an die Pflegebedürftigen, sondern an die pflegenden Angehörigen und unterstützen diese psychisch. Sie stellen sich in nachbarschaftlicher Art zur Verfügung, orientieren sich am Wunsch der Pflegenden nach Selbstbestimmung, stärken sie und wertschätzen ihren Einsatz. Dadurch stellen sie eine Neuerung dar und ergänzen die herkömmlichen Besuchs- und Hilfsdienste um einen wichtigen Aspekt. Mit dem Engagement sind positive Effekte für alle Beteiligten möglich: Pflegenden Angehörige profitieren vom Einsatz der Pflegebegleiter, weil sie zur Selbstsorge angeregt werden und ihre Arbeit gesellschaftliche Wertschätzung erfährt. Sie bekommen die Möglichkeit, die Pflege passend zu arrangieren, um sich eigene Lebensräume zu erhalten oder wiederzuerlangen. Pflegebedürftige profitieren indirekt, weil ihre Angehörigen ihre Arbeit gestärkt und unterstützt leisten und zudem entlastet werden. Dies wirkt sich positiv auf die Beziehung und auf die Pflegesituation insgesamt aus. Auf diese Weise lässt sich der Heimaufenthalt hinauschieben.

Pflegebegleiter erleben ihre Tätigkeit als anspruchsvoll und spannend. Sie empfinden sich nicht als entmündigte Helfer, sondern vielmehr als kompetente Ratgeber, einfühlsame Zuhörer und kreative »Lösungsfinder«. Die neue subsidiäre Unterstützungsform ist eingebunden in eine systematische Vorbereitung, Begleitung und Koordination, in der ehrenamtliche und professionelle Kräfte gemeinsam von- und miteinander lernen, wie neue Verantwortlichkeiten geschaffen werden können. Nach einem 60-stündigen Kurs auf Basis selbstbestimmten Lernens mit vertiefenden Exkursionen und Praxiserkundungen erhalten die Absolventen ein Zertifikat als Pflegebegleiter. Fachlich qualifizierte sogenannte Projekt-Initiatoren sorgen dafür, dass die Absolventen-Gruppe weiter im Kontakt bleibt – sei es für den

wichtigen Erfahrungsaustausch oder für weitere Fortbildungen. Die einzelnen Gruppen werden in tragenden Institutionen vor Ort verankert und in deren Strukturen eingebunden.

Für die Kommunen und professionellen Regelangebote bedeutet die Unterstützung der Pflegebegleiter eine deutliche Verbesserung ihrer Hilfsangebote und Netzwerke und eine qualitative Erweiterung des Handlungsspektrums vor Ort.

»SoWieDaheim«: Soziale Kontakte für demenzkranke Menschen

Auch das Projekt »SoWieDaheim« im Main-Kinzig-Kreis unterstützt pflegende Angehörige dementiell erkrankter Menschen. Zentrale Idee ist, dass hilfe- und pflegebedürftige Menschen in ausgewählten Privathaushalten an einzelnen Wochentagen für etwa fünfeinhalb Stunden in kleinen Gruppen in familiärer Atmosphäre versorgt und betreut werden. Ehrenamtliche »Gastgeber« übernehmen diese Aufgabe. Auf diese Weise wird eine Entlastung der pflegenden Angehörigen erreicht, da sie in ihrer Pflegebereitschaft unterstützt werden. Den hilfe- und pflegebedürftigen Menschen wird ein Mehr an sozialen Kontakten und Anregungen ermöglicht, so dass sie so vor Isolation und Vereinsamung geschützt werden, was zur direkten Verbesserung ihrer Lebensqualität beiträgt. Die Unterstützungsleistung ist wohnortnah angelegt, Gäste und Gastgeber »wohnen um die Ecke«, womit gewährleistet ist, dass auf eine gemeinsame Lebensumwelt Bezug genommen werden kann. Die eingebrachten Ressourcen der ehrenamtlichen Gastgeber sind Sympathie für Ältere, zum Teil verwirrte Menschen und die Freude am Umgang mit ihnen. Wesentliches Kennzeichen ist auch in diesem Modell die Zusammenarbeit von Professionellen, Laienhelfern und Angehörigen.

Das im Auftrag der Spitzenverbände der Pflegekassen durchgeführte Projekt ist am

Sozialamt bzw. der Leitstelle für ältere Bürger angesiedelt. Es wird von Pflegefachkräften begleitet und koordiniert. Die Freiwilligen werden vor dem Einsatz geschult und anschließend kontinuierlich professionell begleitet. Für jeden Einsatz erhalten die »Gastgeber« 50 Euro, die zweite Betreuungsperson 30 Euro, hinzu kommt noch eine Verpflegungspauschale pro Gast. Für eine umfassende subsidiäre Unterstützungsform, die aus der Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung für eine wertorientierte Versorgung demenzkranker Menschen außerhalb von Institutionen entstanden ist, stehen die Wohngruppen für demenzkranke Menschen in geteilter Verantwortung – das sogenannte »Freiburger Modell«. Der Wertebezug ist hier zentral: Demenzkranken sollen soziale Teilhabe und Selbstbestimmung ermöglicht werden. Das »Freiburger Modell« zeichnet sich durch die Beteiligung und Einflussnahme bürgerschaftlich Engagierter in und auf Wohn- und Lebensformen außerhalb von Institutionen aus. Zur Weiterentwicklung des »Freiburger Modells« und zur Vernetzung und fachlichen Begleitung der angeschlossenen und zukünftigen Wohngruppeninitiativen wurde 2004 der Verein »Netzwerk Wohngruppen mit Demenz« gegründet. Bereits in der Vereinsstruktur spiegelt sich die Bedeutung des ehrenamtlichen Engagements wider.

Das bürgerschaftliche Engagement wird konkret in verschiedenen Funktionen eingebracht. Freiwillige übernehmen zum Teil Pflege- und Betreuungsdienste, sie wirken als Mentoren oder Mediatoren, die bei konflikthafter Situationen den Interessensausgleich zwischen den Beteiligten – professionellen Kräften, Angehörigen und demenzkranken Menschen – vermitteln, und sie engagieren sich in den Trägervereinen der Wohngruppen. Das »Freiburger Modell« impliziert eine ganze Palette an Einfluss- und Tätigkeitsbereichen, in denen das Spezifische des bürgerschaftlichen, nicht aber

des professionellen Engagements zum Tragen kommt.

Im Freiburger Memorandum »Wohngruppen – in geteilter Verantwortung«, das Grundlage der dem Netzwerk angeschlossenen Wohngruppen ist, ist die besondere Qualität und der besondere Beitrag des Engagements konzeptioneller Bestandteil, wie folgender Auszug verdeutlicht: »Wohngruppen gewinnen eine besondere (kulturelle) Qualität durch ihren Bezug zur Bürgerschaft und zum bürgerschaftlichen Engagement. [...] Wohngruppen, die das Konzept der geteilten Verantwortung als essentiell ansehen, zeichnen sich dadurch aus, dass sie in einem verbindlichen Bezug zur Bürgerschaft und zu bürgerschaftlich Engagierten stehen. Dieser ist deshalb von so großer Bedeutung, da die Bürgerschaft neben den Diensten und den Angehörigen mit ihren jeweils eigenen Interessen (professionelle Logik, bzw. emotionale Bindung) als Anwalt übergeordneter Werte agiert. Die Bürgerschaft ist dabei näher am Leben und am Alltag als die staatliche Verwaltung, weil sie praktisch mitarbeitet und gestaltet.«

Unterschiedliche Formen freiwilliger Arbeit sind denkbar: ein bürgerschaftlich getragener Trägerverein, die Mitwirkung in einem bürgerschaftlich getragenen Netzwerk von Wohngruppen, die konzeptionelle Einbeziehung von bürgerschaftlichen Mentoren und Mediatoren, aber auch Formen bürgerschaftlicher Qualitätssicherung und bürgerschaftlichen Engagements für die Wohngruppe. Dies stellt sicher, dass sich die Verantwortungsübernahme für die Pflege nicht als rein vertragliches Arrangement zwischen einem Pflegedienst, einem Vermieter und Vertretern von Pflegebedürftigen darstellt. Die Verantwortung für die Pflege und Betreuung wird – soweit sie nicht von dem Pflegebedürftigen wahrgenommen werden kann – ausbalanciert zwischen Diensten, Familien und Bürgerschaft.

Während für die »Wohngruppen in geteilter Verantwortung« die aus gesellschaftlicher Verantwortung motivierte Anwaltschaft durch Ehrenamtliche bzw. bürgerschaftlich Engagierte konstitutiv ist, wird anschließend im letzten Beispiel in Kürze eine Eigeninitiative potentiell Betroffener vorgestellt.

»Seniorenwohn- und Pflegegemeinschaft OLGA GbR Nürnberg«: Gegenseitige Pflege im Alter

Die »Seniorenwohn- und Pflegegemeinschaft OLGA GbR Nürnberg« wurde als selbstorganisierte Wohn- und Pflegegemeinschaft als Alternative zu betreutem Wohnen und Altenheim gegründet. OLGA steht für »Oldies leben gemeinsam aktiv«. Unter diesem Motto haben sich zunächst sieben Frauen zusammengeschlossen und nach einem geeigneten Mietobjekt für ihr Vorhaben gesucht. Das mit Unterstützung der Kommune gefundene Objekt bietet Platz für elf Bewohner. Der barrierefreie Umbau des Mietobjektes wurde als Modellprojekt des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gefördert.

Das gemeinsame Ziel der Mitglieder ist es, durch gegenseitige Unterstützung innerhalb der Wohngemeinschaft so lange wie möglich selbstbestimmt und selbstverantwortlich zu leben. Auf diese Weise sind sie von professioneller Pflege unabhängig und erhalten durch gegenseitige Anregungen und gemeinsame Unternehmungen lebendige Impulse. Um eine gute Qualität der gegenseitigen Betreuung zu gewährleisten, lassen sich die Bewohner im Bereich der Pfl egetätigkeiten fortbilden. Die gesamte Verwaltung und Organisation wird von der Gruppe selbst getragen. Auch die Entscheidungen über Neuaufnahmen werden in der Gruppe getroffen. Eine wöchentliche Besprechung ist fester Bestandteil des Zusammenlebens im gemeinsamen Haus. Bei Bedarf wird Supervision herangezogen.

## 7 Übersicht der recherchierten Beispiele

### Kinderbetreuung

Modell	Art der Unterstützung	Spezifische Qualität der subsidiären Unterstützung	Eingebrachte Ressourcen und Kompetenzen	Motivation und Nutzen der Engagierten	Verknüpfung mit dem Regelsystem	Initiative
Elternnetzwerke	familienähnliche, wechselseitige Unterstützung in Eigeninitiative	Flexibilität, persönliche, individuelle Zuwendung	Flexibilität, persönliche, individuelle Zuwendung	soziale Einbindung, Sicherheit	keine	Eigeninitiative
Elterninitiativen	konzeptionell selbstbestimmte Kinderbetreuung in Eigeninitiative	an individuelle pädagogische, örtliche und zeitliche Wünsche angepasstes Angebot	Zeit, Übernahme von Verantwortung	passgenaues Angebot, Förderung der Vergemeinschaftung	unterliegen selbst rechtlich dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG)	Eigeninitiative
Betreuung in Notfällen	kurzfristige persönliche und individuelle Unterstützung in akuten familiären Krisensituationen	individuelle, persönliche Zuwendung (»Herzenswärme«), vertrauensvoller Beistand auf Grundlage von Lebenserfahrung	»Herzenswärme«, individuelle Zuwendung, vertrauensvoll Beistand geben, Lebenserfahrung, erworbenes berufliches Wissen	Selbstbestätigung und Sinnstiftung	Freiwilligenzentrum, Jugendamt	verbandliche Initiative
Großeltern-dienste	langfristige verlässliche Beziehung zur Unterstützung der kindlichen Entwicklung	persönliche Zuwendung durch feste und verlässliche Bezugsperson	Zeit, persönliche Zuwendung	emotionale Zuwendung, Sinnstiftung und Selbstbestätigung	keine	Eigeninitiative
Praktische Hilfen nach der Geburt	Beistand und praktische Hilfestellungen in einer neuen und evtl. schwierigen Lebensphase	persönliche Zuwendung innerhalb eines Vertrauensverhältnisses, emotionale Unterstützung, Vermittlung von Erfahrungswissen	Zeit, persönliche Zuwendung	sich gebraucht fühlen, Sinnstiftung, Freude und Anerkennung	Zusammenarbeit der örtlichen Koordination mit dem gesamten Netzwerk sozialer, gesundheitlicher und psychosozialer Hilfen	Eigeninitiative

## Organisierte Nachbarschaftshilfe und haushaltsnahe Dienstleistungen

Modell	Art der Unterstützung	Spezifische Qualität der subsidiären Unterstützung	Eingebrachte Ressourcen	Motivation und Nutzen der Engagierten	Verknüpfung mit dem Regelsystem	Initiative
Mehrgenerationenhaus Salzgitter	auf einem offenen Treffpunkt für Familien aufbauende Drehscheibe für familienunterstützende Dienstleistungen und Elternbildungs- bzw. Hilfsangebote	Niedrigschwelliger, offener und aktivierender Charakter der Angebote, Ersatz-Familie/Ersatz-Nachbarschaft	Offenheit, Zugewandtheit, Individualität, persönliche Beziehung	Vergemeinschaftung, soziale Einbindung	viele Schnittstellen, viele professionelle Angebote werden im Haus erbracht	Eigeninitiative/ Initiative des Bundes
Tauschsysteme	organisierte Unterstützung im Alltag auf Wechselseitigkeit	marktergänzende Angebote, Erschwinglichkeit für ökonomisch schwache Haushalte	Talente, Fähigkeiten	Möglichkeit zum Einbringen brachliegender individueller Ressourcen und Talente, Erfahrung, »etwas zu können«	keine	Eigeninitiative, verbandliche Initiative, Initiative von Einrichtungen
organisierte Nachbarschaftshilfe NeNa	nachbarschaftliches »Kümmern« durch Zuwendung und kleine Hilfeleistungen	Zeit und Zuwendung, Unterstützung in vom Regelangebot nicht abgedeckten Bereichen	Zeit, Zuwendung	Freude am Helfen	Seniorenbüro	kommunale Initiative
organisierte Nachbarschaftshilfe in der Diözese Rottenburg-Stuttgart	pflegergänzender Dienst auf ehrenamtlicher Basis	Herstellung persönlicher Nähe, Zuwendung außerhalb des Stundentakts professioneller Angebote	Herstellung persönlicher Nähe, Zuwendung	Freude am Helfen, Selbstbestätigung in einer als sinnvoll empfundenen Aufgabe	Fachverband Familienpflege und Nachbarschaftshilfe	verbandliche Initiative
Senioren-genossenschaft	umfassendes Hilfsangebot für Hochaltrige, Ermöglichung des längeren Verbleibs in der eigenen Wohnung	Zeitintensität, individuelle Zuwendung	Zeit, individuelle Zuwendung	Beitrag zum gesellschaftlichen Zusammenhalt, Ansparung eigener Unterstützungsansprüche im Alter	keine	Eigeninitiative
Transport- und Mobilitätsdienste	Ermöglichung von Mobilität in dünn besiedelten Regionen	regelmäßiges und erschwingliches Beförderungsangebot	Zeit	einen Beitrag für die Gemeinschaft leisten	keine	Eigeninitiative
Förderung aktiver Nachbarschaften	Begünstigung subsidiärer Unterstützungsformen durch gemeinsame Übernahme von Verantwortung für die Nachbarschaft	in einer verbindlichen Gemeinschaft solidarisch erbrachte Hilfe	Verantwortung	selbstbestimmte Form des nachbarschaftlichen Zusammenlebens, Interesse an einer verbindlichen Gemeinschaft	kommunale Verwaltung	Eigeninitiative/ Bund-Länder-Programm

## Elternbildung

Modell	Art der Unterstützung	Spezifische Qualität der subsidiären Unterstützung	Eingebrachte Ressourcen und Kompetenzen	Motivation und Nutzen der Engagierten	Verknüpfung mit dem Regelsystem	Initiative
Kommunikationsräume/ Frühstückstreffs	Treffpunkte für informelle Elternbildung	Niedrigschwelligkeit, Austausch von (Lebens-) Erfahrung	Lebenserfahrung	soziale Einbindung	keine	kommunale oder Verbandsinitiative
Stadtteilmütter	aufsuchende Elternbildung bei Migrantenfamilien, Beziehungsaufbau zur Stärkung der Erziehungskompetenz	sprachliche und interkulturelle Kompetenz der Engagierten, effektive Erreichung der migrantischen Zielgruppe	sprachliche und interkulturelle Kompetenzen, durch Schulung erworbenes Wissen	gesellschaftliche Anerkennung, Qualifizierung, Sinnstiftung, etwas bewegen können	diverse Verknüpfungen, Verbindung zum Quartiersmanagement	kommunale Initiative (Verbund)

## Familienpaten und Mentoren

Modell	Art der Unterstützung	Spezifische Qualität der subsidiären Unterstützung	Eingebrachte Ressourcen und Kompetenzen	Motivation und Nutzen der Engagierten	Verknüpfung mit dem Regelsystem	Initiative
Bildungspaten-schaften für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund	flexible und erreichbare persönliche Hilfe, Ratschläge und Begleitung während des Aufwachsens, Begleitung von Statuspassagen	individuelle Zuwendung, emotionale Unterstützung, Weitergabe von Wissen und Lebenserfahrung	individuelle Zuwendung, Wissen und Erfahrung	sich gebraucht fühlen, gesellschaftliche Anerkennung, soziale Einbindung	Kindergärten, Schulen, Ausbildungsbetriebe	Initiative des Bundes
JAZz  Bürgerstiftung Neukölln: Mentoring	ehrenamtliche Unterstützung von Hauptschülern bei Berufswahl und Bewerbung	individuelle Zuwendung, Weitergabe von beruflicher Erfahrung, Vermittlung nützlicher Kontakte in der Region	individuelle Zuwendung, Wissen und Erfahrung, nutzbare Kontakte in der Region, Verantwortung	sich gebraucht fühlen, gesellschaftliche Anerkennung, soziale Einbindung	Schulen, Kammern	Initiative durch Weiterbildungs-Zentrum/ Seniorenfortbildung
Balu und Du	Aufbau von freundschaftlichen Beziehungen zwischen Mentoren und auffälligen Kindern	freundschaftliche Zuwendung, emotionale Unterstützung, informelles Lernen	freundschaftliche Zuwendung	beidseitig befriedigende Freundschaften	indirekt: Schulen	universitäre und Verbandsinitiative
Familienpaten in Augsburg	informelle Hilfestellungen und Begleitung von Familien in problematischen Lebenslagen	lebensweltnahe, ganzheitliche Begleitung und Beratung, individuelle Zuwendung	Erfahrungen aus Studium und/oder Beruf, Lebenserfahrung, Zeit, individuelle Zuwendung	Sammeln auch beruflich wertvoller Erfahrungen, Befriedigung über sinnvolle Aufgabe	allgemeiner Sozialdienst	kommunale Initiative
Netzwerke Gesunde Kinder Brandenburg	ehrenamtliche Begleitung, Beratung und Vermittlung von Hilfen an Schwangere und junge Mütter	Beratung und Hilfermittlung erfolgt aufbauend auf einer alltagsnahen, vertrauensvollen Beziehung, individuelle Zuwendung	Vertrauen, spezielles, durch Schulung erworbenes Wissen, Lebenserfahrung	Wissenserweiterung durch Qualifizierungen, Sinnhaftigkeit des Engagements, Vergemeinschaftung	diverse Institutionen und professionelle Dienstleistungen	Landesinitiative

### Freizeitgestaltung für Kinder

Modell	Art der Unterstützung	Spezifische Qualität der subsidiären Unterstützung	Eingebrachte Ressourcen und Kompetenzen	Motivation und Nutzen der Engagierten	Verknüpfung mit dem Regelsystem	Initiative
Westkurve	Erschließung und Gestaltung des öffentlichen Lebens im Stadtteil, Schaffung von Sport- und Bewegungsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche	Stärkung der Identifikation der Bewohner mit ihrem Stadtteil	Zeit, Erfahrungswissen, soziale Kompetenzen, finanzielle Eigenleistungen	soziale Einbindung der Kinder und der gesamten Familie	keine	Eigeninitiative Eltern/Familien
Kinderabenteuerehof	gemeinschaftliche Errichtung wohnortnaher Freizeit- und Spielmöglichkeiten	konzeptionell selbstbestimmtes pädagogisches Spiel- und Betreuungsangebot	Zeit, Verantwortung	soziale Einbindung der Kinder und der gesamten Familie	selbst anerkannter Träger der Jugendhilfe und außerschulischen Bildungsarbeit	Eigeninitiative Eltem/andere Interessierte

### Pflegedienstleistung und Unterstützung der Angehörigenpflege

Modell	Art der Unterstützung	Spezifische Qualität der subsidiären Unterstützung	Eingebrachte Ressourcen und Kompetenzen	Motivation und Nutzen der Engagierten	Verknüpfung mit dem Regelsystem	Initiative
Pflegebegleiter	psychische und mentale Stärkung pflegender Angehöriger durch Gespräche und Informationsvermittlung	emotionale Unterstützung, kreative Problemlösungskompetenz	einfühlsames Zuhören, kreative Problemlösungskompetenz, durch Schulung erworbenes Wissen	Befriedigung aus einer als anspruchsvoll empfundenen Tätigkeit, Erwerb von Qualifikationen	Zusammenarbeit mit kommunalen Instanzen und professionellen Pflegeangeboten	Initiative der Pflegekassen und des Bundes
SoWieDaheim	außerhäusliche Besuchsmöglichkeiten für demenzkranke Menschen bei ehrenamtlichen Gastgeberinnen	soziale Kontakte und Anregungen für demenzkranke Menschen, Entlastung der pflegenden Angehörigen	Sympathie für ältere, auch verwirrte Menschen	soziale Einbindung der Kinder und der gesamten Familie	Sozialamt/Leitstelle für ältere Bürger	Initiative der Spitzenverbände der Pflegekassen
Seniorenwohn- und Pflegegemeinschaft OLGA	Zusammenschluss zur gegenseitigen Pflege in einer Wohngemeinschaft	Ermöglichung von selbstbestimmtem und selbstverantwortlichem Leben trotz Pflegebedürftigkeit	wechselseitige Unterstützung	Unterstützung auf Wechselseitigkeit	keine	Eigeninitiative

## Autorenverzeichnis

### Die Kommission:

**Prof. Dr. phil. Hans Bertram** (\*1946): seit 1992 lehrt und forscht er an der Humboldt-Universität zu Berlin und hat den Lehrstuhl für Mikrosoziologie inne, seit 2004 Mitglied der Expertenkommission »Familie und demographischer Wandel« der Robert Bosch Stiftung, Bertram ist in zahlreichen Kommissionen, Beiräten, Ausschüssen und Arbeitsgruppen tätig.

**Prof. Dr. jur. Dr. h.c. mult. Kurt H. Biedenkopf** (\*1930): von 1990 bis 2002 erster Ministerpräsident des Freistaates Sachsen, seit 2003 Vorsitzender des Kuratoriums der Hertie School of Governance, 2004 übernahm er den Vorsitz der Expertenkommission »Familie und demographischer Wandel« der Robert Bosch Stiftung, Biedenkopf ist Gründungs- und Ehrenpräsident der Dresden International University.

**Elisabeth Niejahr** (\*1965): seit Ende 1999 bei der »ZEIT« im Berliner Hauptstadtbüro zuständig für politische, sozial- und wirtschaftspolitische Themen, davor Korrespondentin für den »Spiegel« in Bonn, Verfasserin zahlreicher Publikationen zum demographischen Wandel, Niejahr studierte Volkswirtschaft in Köln und Washington D. C., Ausbildung an der Kölner Schule für Wirtschaftsjournalisten.

### Autoren der Gastbeiträge:

**Heinz Buschkowsky** (\*1948): betreibt seit 30 Jahren in Berlin-Neukölln Kommunalpolitik, seit 2001 Bezirksbürgermeister (SPD), leitet die Abteilung Finanzen und Wirtschaft mit den Bereichen Integrationspolitik und Quartiersmanagement. Bekanntgeworden durch streitbare Thesen wie »Multikulti ist gescheitert«, gilt als Verfechter einer handlungsorientierten Integrationspolitik wie einer intervenierenden Gesellschaft. Initia-

tor zahlreicher Präventionsprojekte wie »Stadtteilmütter« und »Campus Rütli«.

**Dr. jur. Volker Hassemer** (\*1944): 13 Jahre lang als Senator in Berlin zuständig für das Ressort »Stadtentwicklung und Umweltschutz« und für »kulturelle An-gelegenheiten«, Vorstand der Stiftung Zukunft Berlin, Mitinitiator und Sprecher der Initiative »Europa eine Seele geben«.

**Prof. Dr. rer. pol. Hartmut Häussermann** (\*1943): 1993 bis 2008 Professor für Stadt- und Regionalsoziologie an der Humboldt-Universität zu Berlin, 2002 bis 2006 Präsident des Research Committee in Regional and Urban Development der International Sociological Association (ISA), Mitbegründer und Sprecher des Georg-Simmel-Zentrums für Metropolenforschung an der Humboldt-Universität zu Berlin.

**Prof. Dr. rer. pol. Dr. h.c. Claus Offe** (\*1940): Professor für Politische Soziologie an der Hertie School of Governance Berlin, davor Professor für Politikwissenschaft und Soziologie an der Humboldt-Universität zu Berlin, der Universität Bielefeld und der Universität Bremen, Lehr- und Forschungsaufenthalte u. a. in Princeton, Harvard, Berkeley und Canberra.

**Dr. Dipl.-Wirtsch.-Ing. M.Sc. Anja Ranscht** (\*1978): seit Oktober 2003 wissenschaftliche Mitarbeiterin des Fachgebiets Finanz- und Wirtschaftspolitik der Technischen Universität Darmstadt, davor Studium der Wirtschafts- und Ingenieurwissenschaften in Darmstadt.

**Prof. Dr. phil. Barbara Riedmüller** (\*1945): Professorin für Politikwissenschaft am Otto-Suhr-Institut und Dekanin des Fachbereichs Politik- und Sozialwissenschaften der Freien Universität Berlin, Mitglied des Abgeordnetenhauses von Berlin (1991 - 1996) und Senatorin für Wissenschaft und Forschung des Landes Berlin (1989 - 1991).

**Prof. Dr. Dr. h.c. Hans Adalbert Rürup** (\*1943): seit seiner Emeritierung an der Technischen Universität in Darmstadt im Jahr 2009 Chef-Ökonom des Finanzdienstleisters AWD, langjähriger Berater mehrerer Bundesregierungen und ehemaliger Vorsitzender des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (»Rat der Weisen«).

**PD Dr. Tine Stein** (\*1965): Heisenberg-Stipendiatin am Wissenschaftszentrum Berlin Rule of Law Center, zahlreiche Lehrtätigkeiten an deutschen Universitäten und Forschungen an der New School for Social Research/New York.

**Prof. Dr. rer. soc. Klaus Peter Strohmeier** (\*1948): seit 1994 Professor für Soziologie/Stadt und Region, Familie an der Ruhr-Universität Bochum, seit 1998 geschäftsführender Direktor des Zentrums für interdisziplinäre Regionalforschung (ZEFIR) der Ruhr-Universität Bochum.

Herausgegeben von  
der Robert Bosch Stiftung

Robert Bosch Stiftung GmbH  
Heidehofstraße 31  
70184 Stuttgart  
www.bosch-stiftung.de

Verantwortlich für die Recherche der  
Prognos AG

Dr. Heidrun Czock  
Tilmann Knittel

Mitarbeit

Robert Bosch Stiftung:  
Dr. Ingrid Hamm, Geschäftsführerin  
Günter Gerstberger, Bereichsleiter Bildung  
und Gesellschaft  
Miriam Schreuer, Projektleiterin Familie  
und demographischer Wandel

Redaktion

Robert Bosch Stiftung GmbH

Lektorat

Alexander Cammann,  
Oliver Hebestreit

Umschlaggestaltung

Hesse Design, Erkrath

Layout

Dörr + Schiller, Stuttgart

Druck

F. + W. Schmidt, Renningen

Copyright 2009

Robert Bosch Stiftung GmbH, Stuttgart

Alle Rechte vorbehalten

ISBN 978-3-939574-17-0