

16.01.2017

Abschlussbericht

der Enquetekommission zur „Zukunft der Familienpolitik in Nordrhein-Westfalen“ (Enquetekommission V)

zu dem Auftrag des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 5. Dezember 2014
Drucksache 16/7399 (Neudruck)

Berichterstatter:

Abgeordnete Ingrid Hack

SPD-Fraktion

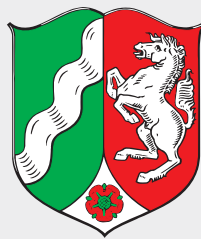
Beschlussempfehlung:

Der Abschlussbericht der Enquetekommission V zur Zukunft der Familienpolitik in Nordrhein-Westfalen wird zur Kenntnis genommen.

Datum des Originals: 16.01.2017/Ausgegeben: 20.01.2017

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

DER LANDTAG NRW



ENQUETEKOMMISSION

**ZUKUNFT DER FAMILIENPOLITIK
IN NORDRHEIN-WESTFALEN**

Inhaltsverzeichnis

1.	EINLEITUNG	1
1.1.	Ausgangslage	1
1.2.	Familienpolitische Ziele der Enquetekommission.....	6
1.2.1.	Strukturelle Rücksichtslosigkeit überwinden: Nachteilsausgleich und Gleichberechtigung für Familien gewährleisten	6
1.2.2.	Milieu- und sozialraumspezifische Vor- und Nachteile ausgleichen	6
1.2.3.	Zeit für Familien: Herausforderung moderner Familienpolitik	7
1.2.4.	Teilhabechancen von Eltern verbessern und Fürsorge- und Erwerbsarbeit balancieren	8
1.2.5.	Entwicklungschancen und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen verbessern	8
1.2.6.	Familienpolitik als Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure effizienter und effektiver machen	9
1.3.	Politik für Familien in NRW	10
1.4.	Abgrenzungen zu bereits abgeschlossenen Enquetekommissionen des Landtags NRW	11
1.4.1.	„Zukunft der Erwerbsarbeit“	11
1.4.2.	„Zukunft der Städte“	12
1.4.3.	„Situation und Zukunft der Pflege in NRW“	13
1.4.4.	„Chancen für Kinder“	14
1.4.5.	„Prävention“	16
1.4.6.	„Tragfähigkeit öffentlicher Haushalte“	17
2.	STRUKTURELLE RÜCKSICHTSLOSIGKEIT ÜBERWINDEN: NACHTEILSAUSGLEICH UND GLEICHBERECHTIGUNG FÜR FAMILIEN GEWÄHRLEISTEN	18
2.1.	Rahmenbedingungen für Familien.....	18
2.1.1.	Finanzielle Rahmenbedingungen.....	18
2.1.2.	Familien mit erhöhtem Sorgebedarf.....	28
2.1.3.	Rechtliche Rahmenbedingungen	33
2.1.4.	Auswirkungen ausgewählter kumulierter Nachteile auf Lebenslagen und Lebensführung der Familien in NRW	40
2.2.	Familienpolitische Leistungen von Bund, Land und Kommunen	45

2.2.1.	Familienpolitische Leistungen auf Bundesebene	45
2.2.2.	Familienpolitische Leistungen in NRW	50
2.2.3.	Familienpolitik in der Kommune.....	51
3.	MILIEU- UND SOZIALRAUMSPEZIFISCHE VOR- UND NACHTEILE AUSGLEICHEN.....	54
3.1.	Milieu und Sozialraum und Auswirkungen auf die Lebenslagen von Familien	54
3.1.1.	Grundlinien der Milieuperspektive	54
3.1.2.	Regionale und kleinräumige Variation von Familienformen, Lebenslagen der Familien und Familienproblemen in NRW	58
3.1.3.	Innerstädtische Segregation von Familien als Herausforderung der örtlichen Familienpolitik.....	71
3.1.4.	Stadtteile und Milieus	72
3.2.	Familien und räumliche Unterschiede bei der Verkehrsmobilität.....	83
4.	ZEIT FÜR FAMILIE: HERAUSFORDERUNG MODERNER FAMILIENPOLITIK ...	86
4.1.	Bedeutung von Zeit für Familie	87
4.2.	Familienzeit im Spannungsverhältnis zur Arbeitswelt.....	88
4.3.	Zeit für Familie in der aktuellen politischen Diskussion	91
4.4.	Einschränkung von Zeitsouveränität in unterschiedlichen Lebenslagen.....	92
4.5.	Lebensverlaufsperspektive und Geschlechterverhältnisse	95
4.6.	Haushaltsnahe Dienstleistungen zur Verbesserung von Zeitsouveränität	97
4.7.	Hinweise für eine kommunale Familien(zeit)politik.....	102
4.8.	Exkurs: Zusammenfassung der Ergebnisse des Gutachtens von Prof. Dr. Ulrich Mückenberger zur (familiären) Zeitpolitik und familienunterstützenden Leistungen in NRW	103
4.8.1.	Rahmenbedingungen kommunaler familienbezogener Zeitpolitik.....	103
4.8.2.	Regelungsspielräume für Integrations- und Bündelungsmöglichkeiten in kommunalen Verwaltungen.....	105

4.8.3.	Anknüpfungspunkte familiärer Zeitpolitik in den Kommunen	106
4.8.4.	Zeitpolitische Qualitätskriterien	110
5.	TEILHABECHANCEN UND HANDLUNGSOPTIONEN VON VÄTERN UND MÜTTERN ERWEITERN; FÜRSORGE- UND ERWERBSARBEIT GLEICHBERECHTIGT BALANCIEREN, UM WAHLFREIHEIT ZU REALISIEREN	111
5.1.	Balance von Fürsorge- und Erwerbsarbeit ermöglichen	112
5.1.1.	Vereinbarkeit in der „Rush-Hour des Lebens“	115
5.1.2.	Der Wunsch von Vätern nach mehr Teilhabe am Familienleben	116
5.1.3.	Folgen der Teilzeitarbeit für Mütter	116
5.1.4.	Vereinbarkeit von Familie und Ausbildung/ Studium	118
5.1.5.	Familiengerechte Arbeitswelt.....	119
5.1.6.	Fürsorge- und Arbeitszeitmodelle zur besseren Vereinbarkeit von Fürsorge- und Erwerbsarbeit.....	120
5.2.	Beziehungs-, bildungs- und betreuungspolitische Herausforderungen und Partizipation.....	122
5.2.1.	Familie als erster Beziehungs- und Bildungsort braucht starke Partner.....	122
5.2.2.	Familiäre Unterstützungssysteme aus Elternperspektive.....	124
5.2.3.	Bedarfsgerechte Angebotsgestaltung.....	126
5.3.	Aktive Mitwirkung und Partizipation von Eltern.....	131
5.4.	Engagement von und für Familien.....	133
6.	ENTWICKLUNGSSCHANCEN UND TEILHABE VON KINDERN UND JUGENDLICHEN VERBESSERN.....	137
6.1.	Auswirkungen von Armut und Armutsrisiken auf kindliches Wohlbefinden	139
6.2.	Existenzsicherndes Einkommen, Erwerbsarbeit und Erwerbsteilhabe.....	143
6.3.	Gute Entwicklung von Anfang an: Förderung von Entwicklungschancen.....	143
6.3.1.	Verhaltens- und Verhältnisprävention in der Kinder- und Jugendhilfe	143
6.3.2.	Primärprävention und Ressourcenorientierung im intersektoralen Handeln.....	146
6.3.3.	Ressourcen- und Lebensweltorientierung als Qualitätsaspekte.....	147
6.3.4.	Entwicklungspotenzial von Kindern und Jugendlichen	149

6.4.	Entwicklung in öffentlicher Verantwortung	149
6.4.1.	Präventive Ansätze zur umfassenden Förderung von Entwicklungs- und Teilhabechancen	150
6.4.2.	Frühe Hilfen als Baustein präventiver Ansätze	151
6.4.3.	Ausbau gesundheitsfördernder Aktivitäten in den Kommunen.....	152
6.5.	Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen.....	153
6.5.1.	Der Zusammenhang von Herkunft und Bildungschancen	155
6.5.2.	Rahmenbedingungen in Bildungsinstitutionen	157
6.5.3.	Qualitätsentwicklung im Ganztags schulbereich.....	158
6.5.4.	Qualitätsentwicklung in der Frühen Bildung.....	159
6.5.5.	Förderung von Sprachkompetenzen.....	160
7.	FAMILIENPOLITIK ALS ZUSAMMENARBEIT UNTERSCHIEDLICHER AKTEURE EFFIZIENTER UND EFFEKTIVER MACHEN	162
7.1.	Voraussetzungen für die evidenzbasierte Gestaltung der Familienpolitik in NRW	164
7.1.1.	Festlegung von familienpolitischen Zielen	164
7.1.2.	Offenlegung von Ursache-Wirkungs-Beziehungen.....	168
7.1.3.	Schaffung geeigneter Datengrundlagen	171
7.1.4.	Strukturbedingungen für Evaluierungen	175
7.2.	Wirksame Zusammenarbeit der Akteure	176
	SONDERVOTUM DER FDP-FRAKTION ZUM BEGRIFF DER „STRUKTURELLEN RÜCKSICHTSLOSIGKEIT“	179
	SONDERVOTUM DER PIRATENFRAKTION UND DES SACHVERSTÄNDIGEN PROF. DR. HOLGER ZIEGLER ZU DEN KAPITELN 1 BIS 7.....	180
	SONDERVOTUM DES SACHVERSTÄNDIGEN PROF. DR. KLAUS PETER STROHMEIER ZU KAPITEL 6 DES KOMMISSIONSBERICHTS	185
	HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN	203
	SONDERVOTUM DER CDU-FRAKTION UND DER SACHVERSTÄNDIGEN DR. STEFAN NACKE UND PROF. DR. KLAUS PETER STROHMEIER ZUM ABSCHLUSSBERICHT DER ENQUETEKOMMISSION V ZUR ZUKUNFT DER FAMILIENPOLITIK IN NORDRHEIN-WESTFALEN.....	244

ANHANG.....	259
STICHWORTVERZEICHNIS	269
LITERATURVERZEICHNIS	272

1. Einleitung

1.1. Ausgangslage

Im Alltagsverständnis sind Familien Lebensgemeinschaften von Eltern und Kindern. Zu ihrer eigenen Familie werden viele Menschen ganz unterschiedliche Personen zählen und sich dabei nicht nur von biologischer Verwandtschaft leiten lassen. Sicher ist, dass zwischen Familienmitgliedern einzigartige emotionale Bindungen bestehen und sie dauerhaft füreinander Verantwortung übernehmen. Weder der konkrete Personenkreis noch die interne Balance zwischen Familienzeit und Erwerbstätigkeit bestimmen generell die Qualität der Beziehungen. Was eine Familie ausmacht, kann in unterschiedlichen Konstellationen gelebt werden. Selbst wenn die emotionalen Beziehungen, Liebe, Vertrauen, Geborgenheit, beispielsweise zwischen Eltern und Kindern stark zerrüttet sind, bleiben sie als Solidar- und Verantwortungsgemeinschaft eine Familie. Dies gilt selbst dann, wenn im Alltag keinerlei Berührungspunkte zueinander bestehen. Das kann so weit gehen, dass Kinder, die von ihren Eltern nie Unterstützung erfahren haben, ihnen im Pflegefall finanzielle Hilfe gewähren müssen, weil dies gesetzlich vorgeschrieben ist.

Familie ist ein Wert an sich, auf den die Gesellschaft nicht verzichten kann. Sie ist eine Lebensform, der eine hohe emotionale und soziale Bedeutung zukommt. Die meisten Menschen erleben das Familienleben als Glück. In ihrer Familie finden sie meistens Liebe, Geborgenheit und gegenseitige Unterstützung. Im Vergleich mit dem beruflichen Erfolg oder Hobbys wird die Familie von der Mehrzahl der Bevölkerung höher bewertet und in besonderem Maße wertgeschätzt. Ihren Mitgliedern gibt die eigene Familie Kraft und ist für sie ein sehr wichtiger Rückzugsort. Das gilt sowohl für die Elterngeneration als auch für Kinder und Jugendliche sowie Großeltern. Ein Großteil der Kinder und Jugendlichen glaubt ohne eigene Familie im Leben nicht glücklich sein zu können.¹

Familien erbringen vielfältige Leistungen, die der Gesellschaft als Ganzes zu Gute kommen. An erster Stelle sind hier die materiellen, finanziellen und sozialen Investitionen in die Bildung, Betreuung und Erziehung von Kindern zu nennen. Durch Reproduktion sowie die Erziehung und Sozialisation ihrer Kinder entwickeln Familien das Humanvermögen der nächsten Generation sowohl quantitativ als auch qualitativ und sichern so die Zukunft unserer Gesellschaft. Die Familie ist der erste – und für die meisten Menschen der wichtigste – Bildungs- und Erziehungsort. Vor allem hier entwickeln Kinder ihre Persönlichkeit, erlernen soziale Interaktion und erlangen individuelle soziale, moralische und kognitive Fähigkeiten. In ihrer Familie lernen Kinder sich in unserer differenzierten und komplexen Welt zurechtzufinden und gehen die ersten Schritte ihres selbstständigen Lebens. Je älter Kinder werden, desto weniger sind sie tendenziell auf die emotionale und finanzielle Unterstützung

1 Albert et al. 2015, S. 58.

ihrer Eltern angewiesen. In vielen Fällen leisten Eltern für ihre Kinder aber bis ins junge Erwachsenenalter diese Unterstützung und bleiben über diese Lebensphase hinaus wichtiger Bezugspunkt.

Dies hat wirtschaftliche Bedeutung. Jede nachwachsende Generation ist wichtig für den Arbeitsmarkt, die wirtschaftliche Nachfrage und letztlich für den Generationenvertrag. Ein umlagefinanziertes Rentenversicherungssystem kann auf Dauer nur funktionieren, wenn den Leistungsbeziehenden eine große nachwachsende, gut ausgebildete Generation gegenübersteht, die durch eigene Renteneinzahlungen die Ansprüche der Älteren deckt.² Somit tragen Familien auch dazu bei, Grundlage für die intergenerationale Solidarität zu bilden und zu erhalten.

Die Leistungen von Familien zeigen sich nicht nur gegenüber (minderjährigen) Kindern, sondern auch zwischen Erwachsenen. Für Erwerbstätige kann die Familie Rückzugsort sein und Gelegenheit zur Erholung und Regeneration bieten. Familienmitglieder, die keiner Erwerbsarbeit nachgehen oder ihren Lebensunterhalt aus unterschiedlichen Gründen nicht eigenständig erwirtschaften können und beispielsweise auf Transferleistungen angewiesen sind, erfahren in ihrer Familie häufig ebenfalls materielle und vor allem moralische Unterstützung. Mit dem Versprechen auf gegenseitige Unterstützung ihrer Mitglieder kann Familie eine wichtige Versicherungsfunktion übernehmen. Sie kann beispielsweise bei Armut, Einsamkeit, Krankheit oder Pflegebedürftigkeit unterstützen. Zusätzlich zur emotionalen Bedeutung ist dies auch finanziell bedeutsam – entlasten die Leistungen von Familien doch die sozialen Sicherungssysteme.³ Diese Fürsorgefunktion kann Familien jedoch gleichermaßen finanziell und emotional überfordern sowie zu Stresssituationen beitragen.

Unabhängig davon, in welcher konkreten Familienform Menschen leben, erfüllen sie bestimmte Aufgaben für ihre Mitglieder und das Gemeinwohl. Menschen übernehmen Verantwortung füreinander und unterstützen sich, auch wenn sie nicht in einem Haushalt leben. Der formale Familienstand ist hierbei ebenfalls häufig nicht relevant. So können Eltern etwa im Falle einer Trennung eine stabile und intensive Beziehung zu ihren Kindern aufrechterhalten und in vielen Patchworkfamilien übernehmen neue Partner der Eltern Fürsorgeverantwortung und wichtige Vorbildfunktionen. Familienhaushalte sind auch wirtschaftliche Gemeinschaften; allerdings endet die Unterstützung der Eltern für ihre Kinder beispielsweise nicht, wenn diese während der Ausbildung den elterlichen Haushalt verlassen.

Bei den Rechtsbeziehungen innerhalb einer Familie kommt es hingegen sehr wohl auf formale Familienstände und Haushaltszugehörigkeiten an. Viele Rechte und Pflichten sind etwa an den formalen Akt der Eheschließung/eingetragenen Lebenspartnerschaft, die Anerkennung (oder Vermutung)

2 Dies gilt nicht nur in einem umlagefinanzierten Rentensystem. Auch eine kapitalgedeckte Alterssicherung ist auf eine nachwachsende Generation angewiesen.

3 Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen 2002.

einer Elternschaft oder einen gemeinsamen Haushalt gebunden. Inwieweit dies die Lebenswirklichkeit adäquat abbildet, wird im Folgenden noch erörtert.

Auch die gesellschaftlichen Strukturen stellen Familien in ihrer Lebensführung vor große Herausforderungen. Trotz vielfältiger finanzieller Unterstützung lebt ein erheblicher Teil von Familien in Armut. Laut des Familienberichtes der Landesregierung waren im Jahr 2013 21,3 Prozent der Kinder und Jugendlichen in NRW von relativer Armut betroffen. Das Armutsrisiko von Familien steigt mit der Kinderzahl und unterscheidet sich erheblich zwischen einzelnen Familienformen. Von Lebensformen mit Kindern weisen Paare den geringsten Wert auf (15,4 Prozent, bezogen auf Haushalte mit Kindern), für Alleinerziehende, die vorwiegend weiblich sind, ist er mit 41,7 Prozent deutlich erhöht.

Paare mit drei oder mehr Kindern sind zu 29,3 Prozent von relativer Armut betroffen. Besonders hoch ist das Armutsrisiko, wenn beide Merkmale aufeinander treffen. Alleinerziehende mit drei oder mehr Kindern sind zu 55,1 Prozent von relativer Armut betroffen. Auch das Bildungsniveau der Eltern spielt hierbei eine große Rolle.⁴

Die derzeit mögliche Vereinbarkeit von Familie und Beruf entspricht trotz unterschiedlichster Anstrengungen von Politik, Gesellschaft und Arbeitswelt nicht den Präferenzen vieler Familien. Viele Familien wünschen sich heute ein gleichberechtigtes Lebensmodell mit partnerschaftlich getroffenen Entscheidungen. Eine den Wünschen entsprechende Aufteilung von Erwerbs- und Familienarbeit zwischen den Eltern ist unter den heutigen Rahmenbedingungen schwer umzusetzen. Im Zuge der Entscheidung für Kinder kommt es dann aber häufig in der Familie zur Retraditionalisierung der selbstgewählten partnerschaftlich gestalteten Aufgaben- und Rollenverteilung zurück in ein Lebensmodell mit einem männlichen Hauptverdiener – spätestens nach Ablauf der Erziehungszeiten. Gründe hierfür liegen teils in weiterhin präsenten Beschäftigungs- und Entlohnungsstrukturen der Arbeitswelt, teils in eigenen Erziehungsansprüchen oder Anforderungen aus dem sozialen Umfeld. Mütter übernehmen deutlich mehr unbezahlte Haus- und Sorgearbeit als Väter und reduzieren ihre Erwerbstätigkeit stärker als ursprünglich gewollt. Daraus resultieren eine Entwertung erworbener beruflicher Qualifikationen und ein erhöhtes Armutsrisiko. Die Tendenz zu diesen Arbeitsteilungsmustern zeigt sich auch an unterschiedlichen Bezugszeiten des Elterngeldes.⁵

Sowohl die Bedeutung von Armut als auch die Probleme bei der Vereinbarkeit von Beruf und Familie lassen sich deutlich bei der Zeitverwendung von Familien nachweisen. Familien, in denen beide Partner erwerbstätig sind und die sich um eine partnerschaftliche Verteilung der Erwerbs- und Familienzeit bemühen, erleben häufig Zeitmangel und Stress. Besonders zeigt sich dies bei Eltern im Alter zwischen 30 und 50 Jahren. In dieser Lebensphase treffen die Familiengründung und die Erziehung der Kinder, die berufliche Findung und in manchen Fällen zusätzlich die Pflegebe-

4 Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS) 2015, S. 56f.

5 Institut für Demoskopie Allensbach 2015b.

dürftigkeit der eigenen Eltern aufeinander. Hinzu kommt ein hoher Erwartungsdruck als Familie perfekt zu funktionieren und sich nebenbei möglichst noch ehrenamtlich zu engagieren.⁶ In der öffentlichen Diskussion ist dies vielfach beschrieben und betitelt worden. Ob dabei von „gestress-ter Generation“⁷ oder der „Rush-Hour des Lebens“⁸ die Rede ist, immer wird auf die Geschwindigkeit des Alltags und den Zeitstress hingewiesen, die das Familienleben belasten können. Für andere Familien hingegen, in denen Eltern keiner oder nur einer geringfügigen Erwerbstätigkeit nachgehen, gibt es andere Herausforderungen. Ihr Alltag zeichnet sich oft nicht durch zu wenig, sondern durch einen Überfluss an Zeit aus. Wenn dies mit einer finanziell angespannten Lage einhergeht, führt dies trotz vorhandener Zeitressourcen häufig zu eingeschränkten Möglichkeiten der Teilhabe.

Die Herausforderungen für Familien sind ebenso vielfältig wie Familien selbst. Bei Haushalten mit Kindern hat sich diese Vielfalt deutlich erhöht. Die Zahl verheirateter Paare mit Kindern nimmt ab, wohingegen die Anzahl nicht-ehelicher Lebensgemeinschaften mit Kindern, Alleinerziehender, Stief- und Patchworkfamilien sowie gleichgeschlechtlicher Partnerschaften mit Kindern ansteigt. Dieser existierenden Vielfalt familiärer Lebensformen wird nicht in allen Lebens-, Rechts- und Sozialbereichen entsprochen und Familien sehen sich der Erwartung ausgesetzt Lebensmodelle zu verwirklichen, die nicht unbedingt ihren eigenen Vorstellungen entsprechen. Dies betrifft etwa den Wiedereinstieg in den Beruf nach einer Geburt oder Pflegetätigkeit sowie die Frage, wie die gelebten familiären Verbindungen steuer-, sozial oder zivilrechtlich behandelt werden. Hinzu kommen etliche weitere Schwierigkeiten, denen sich Familien ausgesetzt sehen: Sie reichen beispielsweise von unpassenden behördlichen Öffnungszeiten über Probleme angemessenen Wohnraum für große und kleine Familien zu finden bis zur Herausforderung die Betreuung der Kinder in den Schließzeiten der Bildungs- und Betreuungseinrichtungen zu organisieren.

Dies lässt sich auf einen gemeinsamen Befund zurückführen, den der Soziologe Franz-Xaver Kaufmann als „eine weitgehende Indifferenz gegenüber Kindern und ihren spezifischen Bedürfnissen sowie eine ungenügende Anerkennung der Elternleistungen in weiten Bereichen der Gesellschaft“⁹ bezeichnet hat. Trotz der immensen Bedeutung der Familie für Einzelne und die Gesellschaft als Ganzes sind weite Teile des öffentlichen Alltagslebens so organisiert, dass die spezifischen Bedürfnisse von Familien nicht berücksichtigt werden. Unsere Gesellschaft ist nicht familienfeindlich. Im Gegenteil: Familienleben wird gemeinhin sehr geschätzt und für erstrebenswert erachtet und eine zentrale Aufgabe vieler Institutionen ist die Unterstützung von Familien. Die Strukturen unseres Alltags sind aber im Wesentlichen auf aktive und selbstständige Erwachsene ohne Fürsorgeverant-

6 Prognos AG und Kompetenzbüro Wirksame Familienpolitik im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2015, S. 14.

7 Prognos AG und Kompetenzbüro Wirksame Familienpolitik im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2015.

8 Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) 2006b, S. 33.

9 Kaufmann 1990, S. 136.

wortung ausgerichtet. Für manche gilt Familienleben sogar „als Tatsache, die in den übrigen Gesellschaftsbereichen keine Rolle spielt“.¹⁰ Hiervon sind Familien im Übrigen gleichermaßen betroffen wie Seniorinnen und Senioren, Kranke und Menschen mit Behinderung. Der Bedeutung von Familien wird so vielfach nicht entsprochen.

Familienalltag ist nicht einfach gegeben, sondern aktive Herstellungsleistung. Die Alltagsstrukturen geben eine Taktung vor, von der alle Familienmitglieder betroffen sind. Die strukturgebenden Rahmenbedingungen sind den familiären Bedürfnissen oft nicht angepasst. In der Folge muss Familie sich häufig neu organisieren und dabei trotzdem als Familie funktionieren. Familien versuchen den Bedürfnissen von Eltern, Kindern und gegebenenfalls weiteren Angehörigen zu entsprechen. Durch die Rahmenbedingungen wird dies jedoch häufig als fremdbestimmt wahrgenommen.

Aus Sicht der Familie – und angesichts der Bedeutung von familiären Leistungen auch aus Sicht des Gemeinwohls – sind Widersprüche zu beklagen. Auf der einen Seite gilt Familie als hohes Gut, das individuelles Glück verspricht und zudem erheblichen Wert für die Gesellschaft hat. Investitionen in Erziehung, Bildung und Förderung von Kindern sind Investitionen in die Zukunft. Im öffentlichen Leben werden aber vielfach Strukturen nach anderen (System-)Logiken aufgebaut, die den spezifischen Bedarfen von Familien nicht entsprechen.

Dieser Sachverhalt wird in der Fachdebatte mit dem Begriff der „strukturelle[n] Rücksichtslosigkeit der gesellschaftlichen Verhältnisse gegenüber Familien“¹¹ beschrieben. Zukünftige Familienpolitik muss diesen Widerspruch auflösen. Hier stehen Politik, Gesellschaft, Tarifpartner sowie Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber in der Verantwortung, Familien stärker und systematisch in das Blickfeld ihres Handelns zu rücken. Zukünftige Entwicklungen müssen sich an den Bedürfnissen von Familien orientieren. Nur so kann ein gutes Miteinander in der Verantwortungsgemeinschaft Familie ermöglicht werden. Damit Kinder Zukunft sind, muss Familie Gegenwart sein! Nur wenn alle Akteure in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft anerkennen, dass die derzeitigen Rahmenbedingungen die Qualität des Familienlebens prägen, ist ein gelingendes Aufwachsen jetziger und zukünftiger Kinder- und Jugend-Generationen möglich. Politik muss Familien mit rechtlichen, ökonomischen und infrastrukturellen Maßnahmen sowie personenbezogenen Dienstleistungen unterstützen, wie z. B. Bildung und Beratung.

Diese Enquetekommission hat sich die folgenden gleichberechtigten, familienpolitischen Ziele zu Eigen gemacht und wird entsprechende Handlungsempfehlungen formulieren, die sich an die unterschiedlichen Akteurinnen und Akteure in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft richten:

10 Bundesministerium für Familie und Senioren (BMFSFJ) 1994, S. 21.

11 Bundesministerium für Familie und Senioren (BMFSFJ) 1994, S. 21.

- Strukturelle Rücksichtslosigkeit überwinden: Nachteilsausgleich und Gleichberechtigung für Familien gewährleisten;
- Milieu- und sozialraumspezifische Vor- und Nachteile ausgleichen;
- Zeit für Familie;
- Teilhabechancen und Handlungsoptionen von Vätern und Müttern erweitern; Fürsorge- und Erwerbsarbeit gleichberechtigt balancieren, um Wahlfreiheit zu realisieren;
- Entwicklungschancen und Teilhabe von Kindern und Jugendliche verbessern;
- Familienpolitik als Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure effizienter und effektiver machen.

Jedem dieser Ziele ist ein Kapitel des vorliegenden Berichts gewidmet. Im Folgenden wird zunächst knapp in die Bedeutung der Ziele und die Motivation des jeweiligen Kapitels eingeführt.

1.2. Familienpolitische Ziele der Enquetekommission¹²

1.2.1. Strukturelle Rücksichtslosigkeit überwinden: Nachteilsausgleich und Gleichberechtigung für Familien gewährleisten

Das Leben in einer modernen, ausdifferenzierten und individualisierten Gesellschaft fordert von Familien eine hohe Flexibilität bei gleichzeitig steigenden Erwartungen. Die Familie ist dabei einerseits Ort der Geborgenheit, des Vertrauens, der Sicherheit und Rückzugsmöglichkeit, kann andererseits aber auch ein überfordertes, gestresstes und problembelastetes soziales Umfeld darstellen. Dieses breite Spektrum des Familienlebens variiert durch Einflüsse des Alltags und kann daher positive wie negative Ausprägungen annehmen. Der erste Teil dieses Kapitels beschreibt die verschiedenen familiären Rahmenbedingungen. Entsprechend der Vielfalt in der Struktur, Zusammensetzung und Beständigkeit familiärer Beziehungen werden für verschiedene Familienformen jeweils eigene Herausforderungen und Rahmenbedingen beschrieben. Zu einem breiteren Verständnis der Rahmenbedingungen von Familien werden familienpolitische Leistungen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene in den Blick genommen.

1.2.2. Milieu- und sozialraumspezifische Vor- und Nachteile ausgleichen

Dieses Kapitel thematisiert spezifische Vor- und Nachteile verschiedener Familienformen und Lebenslagen. In einer Bestandsaufnahme werden zunächst Unterschiede des Familienlebens in NRW räumlich differenziert (regional, interkommunal und kleinräumig) und mit Hilfe des Milieuansatzes analysiert. Der Milieuansatz versucht der zunehmend variablen Verknüpfung von Lebenslagen der Menschen mit unterschiedlichen Einstellungen, Orientierungen und Mustern der alltäglichen

12 Siehe hierzu auch den Einsetzungsbeschluss, Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 16/7399.

Lebensführung in der modernen Gesellschaft Rechnung zu tragen.¹³ „Milieus“ zielen auf die vielfältigen Verknüpfungen von Lebenslagen und Lebensführung. Tatsächlich finden wir in NRW eine wachsende kleinräumige „Segregation“ von Menschen in unterschiedlichen Lebenslagen (z. B. arm, nicht arm, Einwanderer) in unterschiedlichen Sozialräumen der Städte oder im ländlichen Raum. Quartiere mit hoher Armutsprägung sind heterogen hinsichtlich ihrer ethnischen Zusammensetzung und relativ homogen in Bezug auf Armut und Mangellagen.¹⁴ Die vorhandene sozialräumliche Vielfalt der Lebenslagen und Lebenswelten der Familien in NRW und der unterschiedliche Zugang von Familien zu Ressourcen der Lebensführung sind zu berücksichtigen.

Eine vertiefte Analyse gibt Aufschluss darüber, mit welchen Rahmenbedingungen und Problemen sich Familienpolitik in nordrhein-westfälischen Kommunen konfrontiert sieht. Welche besonderen lokalen Herausforderungen für Familienpolitik ergeben sich z. B. durch den demographischen Wandel, die Integration von Einwanderern oder durch soziale Segregation, sowohl im ländlichen Raum, als auch in Ballungsgebieten? Am Ende des Kapitels wird zudem auf räumliche Unterschiede von Familien im Kontext der Verkehrsmobilität eingegangen. Zudem werden Herausforderungen von Familien(-mitgliedern) bei der Mobilität im Alltag skizziert.

1.2.3. Zeit für Familien: Herausforderung moderner Familienpolitik

Das Kapitel widmet sich einer charakteristischen Herausforderung für Familien in unserer Gesellschaft: Dem Umgang mit Zeit. Bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleben viele Familien wachsenden Zeitstress, häufig steigt der ökonomische Druck auf Erwachsene beiderlei Geschlechts durch Erwerbsarbeit einen nennenswerten Beitrag zum Familieneinkommen beizutragen und die eigene Altersvorsorge sicherzustellen. Zudem wächst der Wunsch von Müttern wieder oder mehr zu arbeiten und der Wunsch von Vätern nach mehr Familienzeit. Oft lässt sich beides nur schwer miteinander vereinbaren. Zeit für Familie steht somit in einem Spannungsverhältnis zur Arbeitswelt.

Auch Kinder und Jugendliche erleben eine Ökonomisierung ihrer Lebenswelten und eine zeitliche Durchtaktung. Neben anderen Faktoren reduzieren Ganztagsunterricht und die Verkürzung von Schul-, Ausbildungs- und Studienzeiten die frei gestaltbaren Phasen ihres Lebens und stellen den Alltag der Familien vor organisatorische Herausforderungen. Dabei ist die Interaktion zwischen Kindern und Eltern zentral für das Familienleben. Das beginnt mit einer sicheren Bindung der Kinder in den ersten Lebensmonaten und setzt sich über eine gute Interaktion und empathische Zuwendung bis in die Phase der Verselbständigung der Kinder fort.

13 Die zwei Klassen der kapitalistischen Gesellschaft (Bourgeoisie und Proletariat) des 19. Jahrhunderts und die drei Schichten der Industriegesellschaft der 1960er Jahre (Unter-, Mittel- und Oberschicht) sind von Sozialwissenschaftlern am Ende des 20. Jahrhunderts in eine Vielzahl von Milieugruppen differenziert worden (Geißler 2014).

14 Landtag Nordrhein-Westfalen 2004, Groos und Jehles 2015.

Wenn die Eltern älter werden kehrt sich das Verhältnis um und sie sind häufig auf die Unterstützung ihrer inzwischen erwachsenen Kinder angewiesen. Auch dafür brauchen Familien Zeit. Während Stress und Zeitmangel zum typischen Lebensgefühl vieler Familien gehören, haben andere Familien hingegen unter einem prekären Zeitwohlstand zu leiden: Familien, deren Eltern keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, haben zwar keinen Vereinbarkeitsstress im eigentlichen Sinne, dafür fehlen ihnen die materiellen Ressourcen um am gesellschaftlichen Leben angemessen teilnehmen zu können. Zeitsouveränität kann somit in den unterschiedlichsten Lebenslagen eingeschränkt sein und je nach Alter, Geschlecht und Erwerbssituation variieren. Im Zusammenhang mit diesen Problemdiagnosen werden Lösungsansätze wie haushaltsnahe Dienstleistungen zur Verbesserung der Zeitsouveränität und Anknüpfungspunkte familiärer Zeitpolitik in den Kommunen aufgezeigt.

1.2.4. Teilhabechancen von Eltern verbessern und Fürsorge- und Erwerbsarbeit balancieren

Familien tragen entscheidend zum Zusammenhalt und Fortbestand der Gesellschaft bei. Um ihre Aufgaben erfüllen zu können, benötigen Eltern Möglichkeiten, um über ihr Familienmodell, über Kindererziehung, über die Balance von Fürsorge- und Erwerbsarbeit bis hin zur Pflege von Angehörigen in partnerschaftlicher Verantwortung frei entscheiden zu können. Dabei muss Chancengerechtigkeit für Männer und Frauen gewährleistet sein. Aufgabe einer Politik für Familien in NRW ist es, Rahmenbedingungen für diese Wahlfreiheit zu schaffen und die Partizipation von Eltern zu ermöglichen.

Das Kapitel beschäftigt sich mit Teilhabechancen von Eltern im Familien- und Erwerbsleben sowie im Bereich Bildung und erörtert, wie staatliches Handeln zur Verwirklichung gleicher Chancen für Frauen und Männer beitragen kann. Dazu gehören Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Fürsorge- und Erwerbsarbeit wie Familien- und Arbeitszeitmodelle, ein ganzheitliches und bedarfsorientiertes Netz an Begleit-, Förder- und Unterstützungsmaßnahmen wie zum Beispiel (Familien-)Bildungs- und Beratungsangebote sowie Begegnungs- und Austauschmöglichkeiten im Lebensumfeld, die es Eltern erlauben ihren eigenen Vorstellungen und Fähigkeiten entsprechende Möglichkeiten zu entwickeln, ihre individuelle Erwerbsbiografie zu gestalten sowie gesellschaftliche und familiäre Verantwortung zu übernehmen. In schwierigen persönlichen Lebenssituationen sollten ihnen im Bedarfsfall spezifische Beratungsstellen und/oder Therapieeinrichtungen zur Verfügung stehen. Dabei ist auf interkulturelle Herausforderungen Rücksicht zu nehmen.

1.2.5. Entwicklungschancen und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen verbessern

Kinderarmut ist in zweifacher Hinsicht eine Herausforderung unserer Gesellschaft. Immer größere Anteile der immer weniger gewordenen Kinder wachsen in materieller Armut auf. In einzelnen Kommunen in NRW beziehen zwischen 30 und 40 Prozent der Menschen unter 15 Jahren Sozialgeld nach SGB II. In einzelnen Stadtteilen sind das mehr als zwei Drittel. Armut ist mehr als zu wenig Geld: Armut ist darüber hinaus der Mangel an sozialen, infrastrukturellen und kulturellen

Ressourcen für ein gelingendes Aufwachsen. Arme Kinder sind benachteiligt hinsichtlich Bildungsbeteiligung, Bildungserfolg, Gesundheit und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Dieser Effekt wird durch sozialräumliche Segregation und durch Bildungssegregation verstärkt.

Frühe Förderung von Kindern (Prävention) ist eine nachhaltige Strategie zum Ausgleich von lebenslagebedingten Benachteiligungen und zur Förderung des kindlichen Wohlbefindens. Entsprechende Maßnahmen sind ausgerichtet auf die Beeinflussung des individuellen Handelns als Verhaltensprävention und die Beeinflussung von Lebensbedingungen als Verhältnisprävention. Die Kommunen sind zentrale Akteure in diesem Präventionsgeschehen und bei der Förderung von Entwicklungs- und Teilhabechancen von Kindern und Jugendlichen. Sie entwickeln vor dem Hintergrund ihrer konkreten Rahmenbedingungen passgenaue Handlungskonzepte unter Beteiligung unterschiedlicher Ressorts und externer Akteure (Arbeitgeber, Gewerkschaften, Vereine, Verbände, Kirchen). Das Kapitel stellt die Gelingenbedingungen solcher präventiven Ansätze als Politik für Kinder und Jugendliche dar und greift dabei auch die Bedeutung von Gesundheit für den Bildungserfolg und die soziale Teilhabe auf.

Zudem zeigt das Kapitel sozialräumliche Segregationsprozesse auf und skizziert, inwieweit Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen durch das familiäre Lebensumfeld und durch strukturelle Bedingungen z. B. in Kindertageseinrichtungen und Schulen sowohl positiv als auch negativ beeinflusst werden können. Vor diesem Hintergrund wird abschließend erörtert, wie die Rahmenbedingungen in den Bildungsinstitutionen insbesondere unter Qualitätsaspekten optimiert werden können.

1.2.6. Familienpolitik als Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure effizienter und effektiver machen

Das Kapitel stellt zunächst konzeptionelle Grundlagen für eine stärker evidenzbasierte Familienpolitik im Land vor. Hierbei geht es um die Anforderungen, die aussagekräftige und belastbare Wirkungsmessungen an die Implementation von Programmen und Maßnahmen sowie die Datenproduzenten stellen, aber auch um die gesetzgeberischen und administrativen Möglichkeiten, eine Evaluationskultur im Bereich der Familienpolitik in NRW zu etablieren. Basis für eine auf Wirksamkeit bedachte Familienpolitik sind evaluierbare Ziele, anhand derer sich erzielte Fortschritte messen lassen – wobei sich Schwierigkeiten und Unschärfen bei der Operationalisierung nicht vermeiden lassen. Nicht jedes Ziel lässt sich operationalisieren.

Ein weiterer Teil des Kapitels bezieht sich auf Problemlagen und Optimierungspotentiale bei der Zusammenarbeit der familienpolitischen Akteure. Es wird erörtert, ob eine effektive und effiziente Familienpolitik durch Veränderungen auf der Organisationsebene und bei der Zuordnung von Aufgaben und Finanzierung erreicht werden kann.

1.3. Politik für Familien in NRW

Familienpolitik kann generell verstanden werden als „politische Maßnahmen, die Einfluss auf die Lebenszusammenhänge und Lebensführung von Familien nehmen“.¹⁵ Aufgrund der großen Bedeutung der Familie für das Leben der Menschen spiegeln sich in der Familienpolitik immer auch die Ergebnisse gesellschaftlicher Debatten wieder. Festzuhalten bleibt, dass Familienpolitik im Laufe der Jahre massiv an Bedeutung gewonnen hat. Dies gilt für die Familienpolitik in NRW gleichermaßen, wobei hier eine bemerkenswerte Konstante zu beobachten ist: Familienpolitik in NRW zeichnet sich durch eine starke kommunale Komponente aus. Auch bei wechselnden politischen Mehrheiten wurde der kommunalen Familienpolitik durchweg eine große Bedeutung zugesprochen. Dies zeigt sich exemplarisch am damaligen Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder ebenso wie bei der späteren Einrichtung von kommunalen Familienzentren. Auch aktuelle präventive Ansätze setzen verstärkt auf kleinräumige und kommunale Unterstützungsangebote für Kinder und Familien.

Bemühungen die Lebenssituation von Familien zu verbessern werden heute auf allen politischen Ebenen unternommen. Entsprechende Instrumente können grundsätzlich an der sogenannten familienpolitischen Trias Zeit, Geld und Infrastruktur ansetzen. Die verschiedenen Ebenen adressieren diese drei Faktoren unterschiedlich. Auf der Bundesebene wird Familienpolitik – neben allgemeiner Gesetzgebungskompetenz etwa im Bürgerlichen Gesetzbuch und im Kinder- und Jugendhilfegesetz – vorrangig mit monetären Instrumenten betrieben. An erster Stelle sind hier familienstandsorientierte Regelungen der Familienbesteuerung sowie die kindbezogenen Leistungen Kinderfreibeträge bzw. das Kindergeld zu nennen. Familienstandsbezogene Leistungen in der Sozialversicherung wie die beitragsfreie Mitversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung oder Leistungen bei Schwangerschaft und Mutterschaft kommen hinzu. Als relativ junges Instrument kombiniert das Elterngeld- und Elternzeitgesetz monetäre und zeitliche Aspekte. Die Auszahlung einer monetären Leistung über die maximale Dauer erfolgt nur, wenn Eltern die Elternzeit zumindest anteilig untereinander teilen. An den Beispielen Kinderzuschlag, Unterhalt(svorschuss) und Wohngeld zeigt sich zudem die enge Verzahnung von Familienpolitik und Sozialpolitik.¹⁶ Werden die 2010 evaluierten ehe- und familienpolitischen Leistungen auf Bundesebene genauer unter die Lupe genommen, wird deutlich, dass Familienpolitik vor allem eine Querschnittsaufgabe zahlreicher Ressorts ist. Von 148 Maßnahmen fallen nur 22 Leistungen in die Zuständigkeit des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ).¹⁷

15 Strohmeier 2012, S. 181.

16 Bei Ott et al. 2012 werden die Schnittstellen zwischen den verschiedenen Gesetzesbereichen ausführlich analysiert.

17 Alle weiteren 126 Maßnahmen lassen sich wie folgt aufschlüsseln: 53 beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), 22 beim Bundesministerium für Finanzen (BMF), 21 beim Bundesministerium für Gesundheit (BMG), 14 beim Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), acht beim Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und acht beim Bundesministerium des Innern (BMI) vgl. Bujard 2014a.

Die nordrhein-westfälische Familienpolitik setzt der föderalen Aufgabenteilung entsprechend weniger auf monetäre Leistungen für Familien als auf Infrastrukturleistungen und Familienzeitpolitik – etwa in Form von Kindertageseinrichtungen und -tagespflege, Familienzentren und Familienbildungsstätten. Auch wenn es auf Landesebene vorrangig um die Bereitstellung einer guten Infrastruktur für Familien geht, zeigt die Beitragsfreiheit für das letzte Kindergartenjahr eines Kindes, welchen unmittelbaren Einfluss die Bereitstellung von Infrastruktur auf die finanzielle Situation der Familien hat. Für die Landespolitik sind ferner exemplarisch die Schul- und Bildungspolitik, Wirtschafts-, Arbeits-, Sozial- und Gleichstellungspolitik, die Wohnraumförderung für Familien sowie Beratungsangebote für Familien zu nennen. In der Tat gibt es kaum eine politische Maßnahme, die die Lebenswelt von Familien nicht berührt.

Gute Politik für Familien in NRW zu machen, ist also nicht nur explizite Aufgabe eines Ministeriums bzw. Ressorts. Vielmehr sind alle politischen Maßnahmen familiengerecht zu gestalten. Dies betrifft die einzelnen Politikfelder auf der Landesebene und schließt weitere politische Ebenen explizit mit ein. Folglich beziehen sich die Handlungsempfehlungen dieses Berichts auf sämtliche politischen Ebenen und die unterschiedlichsten Ressorts.

1.4. Abgrenzungen zu bereits abgeschlossenen Enquete-kommissionen des Landtags NRW

1.4.1. „Zukunft der Erwerbsarbeit“

Die Enquetekommission „Zukunft der Erwerbsarbeit“ war die erste ihrer Art und wurde 1995 vom Landtag NRW eingesetzt. Ihr Auftrag lautete, „mögliche Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt zu antizipieren, Rahmenbedingungen für eine zukunftsgerechte Arbeitsmarktpolitik zu formulieren, die Auswirkungen der sich wandelnden Strukturen auf Erwerbs- und Familienarbeit zu diskutieren, die Teilhabe von Beschäftigten mit geringen Qualifikationen und benachteiligten Gruppen am Arbeitsmarkt zu fördern sowie neue Arbeitszeitmodelle und deren Folgen für die Entlohnungssysteme zu erörtern“¹⁸. Die Kommission legte 1999 einen Abschlussbericht mit Handlungsempfehlungen vor. Die Handlungsvorschläge zeigten über arbeitsmarktpolitische Maßnahmen hinaus Ansatzpunkte in verschiedenen politischen Bereichen auf, z. B. in der Bildungs-, Lohn-, Frauen-, Familien-, Wirtschafts- und Strukturpolitik.

Die Kommission empfahl, Frauen den „gleichberechtigten Zugang und die gleichberechtigte Teilnahme am Erwerbsleben zu ermöglichen“. Hierfür seien der bedarfsgerechte Ausbau und die Verbesserung des Kinderbetreuungsangebots, insbesondere für Kinder unter drei Jahren, und der

Ganztagsschulen von zentraler Bedeutung.¹⁹ Auch eine Flexibilisierung des Erziehungsurlaubs in Form von Zeitkonten wurde im Rahmen der Handlungsempfehlungen diskutiert. So sei vorstellbar, dass beide Elternteile einen halben Tag arbeiten und einen halben Tag Erziehungsurlaub erhalten oder eine Woche arbeiten und die andere Woche Erziehungsurlaub haben.²⁰ Die Kommission sah darüber hinaus bei personen- und haushaltsbezogenen Dienstleistungen ein großes Potenzial an sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen und empfahl der Landesregierung u. a. Aufklärung, finanzielle Unterstützung (steuerliche Anerkennung der privaten Haushalte als Arbeitgeber, Zuschüsse für Niedriglohnempfängerinnen und -empfänger), Qualifizierung und Professionalisierung sowie Entlastung von Verwaltungsaufgaben.²¹ Die Kommission betonte zudem den Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs und die Bedeutung der kommunalen Bauplanung, damit „Frauen ihren Arbeitsplatz und die Kinderbetreuung gut und in kürzester Zeit erreichen können“²².

Seit Vorlage des Abschlussberichts der Kommission sind sowohl auf Landes- als auch auf Bundesebene zahlreiche Reformen durchgeführt worden. Exemplarisch sind etwa Regelungen zur Elternzeit und des Elterngeldes sowie der quantitative und qualitative Ausbau der Kindertagesbetreuung als auch die steuerliche Anerkennung privater Haushalte als Arbeitgeber zu nennen.

Der vorliegende Bericht knüpft an einige der Empfehlungen an und führt sie fort. Neben dem weiteren Ausbau bleiben vor allem die qualitative Verbesserung von Kindertagesbetreuung sowie Ganztagsangeboten an Schulen zentrales Anliegen. Außerdem nimmt dieser Bericht die Empfehlungen zum Ausbau der öffentlichen Infrastruktur auf. Diese werden als Maßnahmen kommunaler Familienpolitik und im Sinne einer familiengerechten Quartiersentwicklung vertieft. Im Bericht wird aufgezeigt, wie kommunale Familienpolitik zu weiteren Verbesserungen des unmittelbaren Lebensumfelds von Familien beitragen kann.

1.4.2. „Zukunft der Städte“

Die im Jahr 2004 abgeschlossene Enquetekommission zur „Zukunft der Städte in Nordrhein-Westfalen“ setzte sich u. a. mit den zentralen Herausforderungen wachsender Segregation und Milieuentwicklung in den Städten sowie mit dem Aspekt der Familiengerechtigkeit als Standort- und Zukunftsfaktor nordrhein-westfälischer Kommunen auseinander. Obgleich Familien nicht explizit im Fokus standen, formulierte die Kommission Handlungsempfehlungen an die Landespolitik, die Anknüpfungspunkte für die Arbeit der Enquetekommission zur „Zukunft der Familienpolitik in NRW“ liefern. Sie stellen die Bedeutung der Politik in den Kommunen heraus.

19 Landtag Nordrhein-Westfalen 1999, S. 141.

20 Landtag Nordrhein-Westfalen 1999, S. 143.

21 Landtag Nordrhein-Westfalen 1999, S. 111.

22 Landtag Nordrhein-Westfalen 1999, S. 143.

Der Kommission zufolge solle sich Stadtpolitik stärker an den „spezifischen Milieustrukturen in den Quartieren orientieren“²³ und durch geeignete Berichte die Situation der Familien detailliert aufarbeiten und kommunizieren. Für „benachteiligte[r] Stadtteile“²⁴ empfahl sie die gezielte Förderung von Infrastrukturangeboten, Schulen, Kinderbetreuungs- und anderen Bildungseinrichtungen.

Allzu oft wird Familienpolitik in den politischen und öffentlichen Diskursen auf bundes- und landespolitische Maßnahmen reduziert. Doch entscheidend für die Verbesserung der Lebenssituationen von Familien ist familiengerechte Politik in den Kommunen. Um Familienpolitik in einer modernen Stadtgesellschaft zu etablieren, sprach sich die Enquetekommission „Zukunft der Städte“ dafür aus, strukturelle Voraussetzungen und Zuständigkeiten in den Kommunen zu schaffen.²⁵ Sie empfahl diesbezüglich „die ämter- und ebenenübergreifende Koordination der Familienpolitik zu verbessern“.²⁶ Innerhalb der Kommunalverwaltung sollten Familienbeauftragte als Vertreter der Interessen von Kindern und Jugendlichen fungieren. Zudem regte die Kommission die Evaluierung der Kinder- und Familienfreundlichkeit sowie die Entwicklung kommunaler Leitbilder zur Familienförderung an.²⁷

An diese Handlungsempfehlungen knüpft die Kommission zur „Zukunft der Familienpolitik“ an. Familienpolitik muss sich an den spezifischen Milieustrukturen orientieren und bedarf daher lokal-, stadtteil- und milieuspezifisch integrierter Handlungskonzepte. Folglich nimmt dieser Bericht eine milieuorientierte Perspektive auf Familien in NRW ein und greift dabei nach Möglichkeit auf kleinräumige Daten zurück. Obwohl diese bereits für viele Kommunen existieren, sind sie aktuell nur eingeschränkt nutzbar und interkommunal oft nicht vergleichbar. Anknüpfend an das Verständnis von Familienpolitik als Querschnittsaufgabe bezieht sich der vorliegende Bericht auch auf Bestandsaufnahmen in Kommunen.

Während sich die Kommission zur „Zukunft der Städte“ entsprechend ihres Auftrages auf die Situation in den Städten konzentrierte, werden im vorliegenden Bericht auch die Besonderheiten weniger dicht besiedelter Gebiete in den Blick genommen.

1.4.3. „Situation und Zukunft der Pflege in NRW“

Im Jahr 2005 befasste sich der Landtag NRW im Rahmen der Enquetekommission „Situation und Zukunft der Pflege in NRW“²⁸ mit den Herausforderungen und Auswirkungen einer zukünftigen Pflege und untersuchte unter anderem die Pflegeunterstützung in der Familie. Für die Arbeit der

23 Landtag Nordrhein-Westfalen 2004, S. 401.

24 Landtag Nordrhein-Westfalen 2004, S. 164.

25 Landtag Nordrhein-Westfalen 2004, S. 202.

26 Landtag Nordrhein-Westfalen 2004, S. 403.

27 Landtag Nordrhein-Westfalen 2004, S. 404.

28 Landtag Nordrhein-Westfalen 2005.

Enquetekommission zur „Zukunft der Familienpolitik“ ist von Interesse, wie sich zukünftig die Entwicklung von Pflege im Zusammenhang mit Familie darstellt.

Der Bericht der Kommission zur „Situation und Zukunft der Pflege in NRW“ beschreibt eine Vielzahl von Trends, die zu einer Einschränkung der familiären Unterstützungsleistung führten und weiter führen werden. So wurde die Abnahme der Zahl potenzieller Helfer aus dem familiären Umfeld gesehen, nicht zuletzt bedingt durch die steigende Frauenerwerbstätigkeit. Die Kommission leitete hieraus eine besondere Bedeutung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ab. Außerdem nähme, so der Bericht, die Mobilität von Menschen zu, weshalb Familien aufgrund räumlicher Entfernung nicht für die Pflege und Unterstützung von Familienmitgliedern zur Verfügung stehen könnten. Stationäre und ambulante Pflegedienste wären in der Lage den medizinischen Teil der Pflege zu übernehmen. Es fehlten jedoch Strukturen, die darüber hinausgehende Unterstützung und menschlichen Zuspruch sicherstellen.

Vor diesem Hintergrund sprach die Kommission Handlungsempfehlungen zur Stärkung der familiären Pflegeunterstützungsleistung aus. Diese umfassten etwa die Unterstützung des familiären Pflegepotenzials durch Prüfung der derzeitigen Regelungen im Sozial- und Steuerrecht, den Ausbau der Unterstützungsangebote für pflegende Angehörige sowie gesundheitsfördernde Maßnahmen für pflegende Angehörige. Auch die Einführung einer Pflegezeitregelung²⁹ und die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements in der pflegerischen Versorgung³⁰ wurden angeregt.

Im Nachgang zur Expertenkommission sind Handlungsempfehlungen zur Unterstützung der pflegenden Angehörigen durch Kommunen im „Gesetz zur Entwicklung und Stärkung einer demographiefesten, teilhabeorientierten Infrastruktur und zur Weiterentwicklung und Sicherung der Qualität von Wohn- und Betreuungsangeboten für ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen und ihre Angehörigen“ (GEPA) aufgegangen. Auch die Anregungen der Kommission zur Pflegezeit wurden im Pflegezeitgesetz berücksichtigt.

Die von der damaligen Kommission sehr ausführlich geführte Diskussion um die Sicherstellung qualitativ hochwertiger Pflege wird an dieser Stelle nicht weiter vertieft. Diese Enquetekommission zur Familienpolitik befasst sich mit dem Aspekt der zeitlichen Herausforderungen für pflegende Angehörige sowie haushaltsnahen Dienstleistungen als Instrument zur Entlastung pflegender Angehöriger.

1.4.4. „Chancen für Kinder“

Die Enquetekommission „Chancen für Kinder – Rahmenbedingungen und Steuerungsmöglichkeiten für ein optimales Betreuungs- und Bildungsangebot in Nordrhein-Westfalen“ legte 2008 ihren Abschlussbericht vor. Vor dem Hintergrund vielschichtiger Aufgabenverflechtungen zwischen Bun-

29 Landtag Nordrhein-Westfalen 2005, S. 497ff.

30 Landtag Nordrhein-Westfalen 2005, S. 518ff.

des-, Landes- und kommunaler Ebene lag ein besonderer Fokus auf einer „verlässlichen Betreuungskette vom ersten Lebensjahr bis zum Ende der Sekundarstufe I“.³¹ Die von der Kommission aufgestellten Handlungsempfehlungen thematisierten darüber hinaus die Bildungsangebote für Eltern, die Gesundheit der Kinder, die finanzielle Lage von Familien sowie Fragen des familiengerechten Aufenthaltsrechts.

Die Bildung und Betreuung von Kindern müsse von der Betreuung für Kinder unter drei Jahren bis zu Ganztagsangeboten in allen Schulformen bedarfsgerecht ausgebaut werden. Die Kommission forderte außerdem den schrittweisen Abbau sämtlicher Beiträge für Kindertageseinrichtungen. Bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sah sie öffentliche Arbeitgeber in einer besonderen Vorbildfunktion.

Auch die Infrastruktur von Familienzentren, Familienbildungs- und -beratungsstellen sowie Familienpflegediensten sollte bedarfsgerecht und für Familien möglichst kostenfrei ausgebaut werden. Sehr ausführlich hat die Kommission auch die finanzielle Situation von Kindern thematisiert. Hier wies sie besonders auf die Berücksichtigung von Kindern im SGB II-Bezug hin und bemängelte, dass das (damalige) System den Bedarfen von Kindern nicht gerecht würde. Sie forderte eine Neubemessung der Leistungen für Kinder. Wie bereits andere Kommissionen vor ihr, wies auch die Kommission „Chancen für Kinder“ der Kommunalpolitik eine entscheidende Rolle für die Lebensbedingungen von Kindern und Familien zu. Sie warb für Konzepte auf kommunaler Ebene, die Familien speziell in den einzelnen Lebensphasen von Kindern unterstützen und forderte die Kommunen zu einer familienbewussten und kindergerechten Stadtplanung auf – insbesondere in Stadtteilen mit besonderen sozialen Herausforderungen.

In vielen von der damaligen Kommission thematisierten Politikfeldern hat es in den vergangenen Jahren Reformen gegeben. Einige wichtige Empfehlungen der damaligen Kommission sind dabei umgesetzt worden. Der vorliegende Bericht nimmt dies auf und formuliert eigene Handlungsempfehlungen für eine zukünftige Familienpolitik. Er hat dabei neben den Entwicklungsmöglichkeiten für Kinder das (Zusammen-)Leben der Familien in NRW im Blick. Die besondere Rolle der Kommunen wird ausdrücklich bekräftigt.

Unter dem Aspekt der Familienzeitpolitik wird der Bildungs- und Betreuungskette auch im vorliegenden Bericht große Bedeutung zugeschrieben. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie familiengerechte Arbeitsbedingungen werden unter diesem Aspekt thematisiert und es werden Handlungsempfehlungen gegeben, wie sie von privaten und öffentlichen Akteuren verbessert werden kann. Hierauf aufbauend macht der Bericht Vorschläge zur zeitlichen Entlastung von Familien.

1.4.5. „Prävention“

Die Enquetekommission „zur Erarbeitung von Vorschlägen für eine effektive Präventionspolitik in NRW“³² widmete sich von 2008 bis 2010 der Frage, welche Rahmenbedingungen und Unterstützungssysteme notwendig sind, um Kinder- und Jugendkriminalität möglichst früh und wirksam begegnen zu können. Neben individuellen Faktoren wurden so genannte Hilfesysteme in den Blick genommen, die Kinder und Jugendliche beim Aufwachsen begleiten und in ihrer Entwicklung positiv wie negativ beeinflussen können. Auch die Rolle der Familie wurde von der Kommission behandelt. Als familiäre Risikofaktoren wurden unter anderem geringe Strukturiertheit des familiären Alltags, hohe Konflikthaftigkeit der Beziehung der Eltern, geringe elterliche Erziehungskompetenz, ein problematisches Wohnumfeld, Armut sowie physische und emotionale Vernachlässigung der Kinder identifiziert. Problematisch sei besonders die Häufung genannter Risikofaktoren in der Lebensbiographie eines Kindes, da dies das Auftreten einer aggressiven Verhaltensauffälligkeit erheblich steigern könne („Multi-Problemmilieu“).

Die Kommission forderte, dass die Unterstützung von Familien und insbesondere die Prävention möglichst früh ansetzen soll. Sie empfahl die Einführung der flächendeckenden Maßnahme „Frühe Hilfen“, um Kindern und ihren Eltern im Alltag sowie bei Problemen oder drohenden Fehlentwicklungen rechtzeitig zur Seite zu stehen. Dabei betonte sie die Rolle von Kommunen und die Notwendigkeit der Abstimmung und strukturellen Vernetzung von Hilfeleistungen vor Ort. Als bewährtes Mittel in NRW benannte sie Familienzentren als positives, niedrighschwelliges Angebot „Früher Hilfen“. Die damalige Kommission plädierte für einen weiteren Ausbau. Ebenso sah sie in der aufsuchenden Arbeit eine wirksame Möglichkeit frühzeitig familienfördernde Netzwerke aufzubauen. Zudem empfahl die damalige Kommission Angebote sozialraumorientiert zu differenzieren, da die sozialen Unterschiede der Städte und Gemeinden recht groß seien. Als eines der zahlreichen Hilfesysteme wurde auch die Schule untersucht. Eine Handlungsempfehlung der damaligen Kommission sah vor, die Zusammenarbeit des unterschiedlich qualifizierten Personals innerhalb der Schulen zu verbessern und Modellprojekte zu schaffen, um Schule als „sozialen Ort“ zu fördern. Sie betonte zudem die Bedeutung schulpsychologischer Dienste. An jeder Schule müsse ein Psychologe oder eine Psychologin in regelmäßigen Sprechstunden zur Verfügung stehen. Außerdem forderte sie den bedarfsgerechten Ausbau der Schulsozialarbeit.

Der vorliegende Bericht der Enquetekommission zur Familienpolitik widmet sich ausführlich dem System der Frühen Hilfen sowie der weiteren Familienhilfe und Familienberatung.

1.4.6. „Tragfähigkeit öffentlicher Haushalte“

Die Enquetekommission zur „Bewertung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in NRW unter den Bedingungen der Schuldenbremse und des demografischen Wandels in der Dekade 2020 bis 2030“ legte im August 2015 ihren Abschlussbericht vor.³³ Ausgehend von einer Analyse der demografischen Entwicklung diskutierte die Kommission die Auswirkungen der Alterung und Schrumpfung der Gesellschaft und formulierte Handlungsempfehlungen, die sich an unterschiedliche politische Ebenen und Ressorts richten.

Ein besonderer Schwerpunkt der Arbeit der damaligen Kommission war die Bildungspolitik. In diesem Zusammenhang wurde beispielsweise die Bedeutung des bedarfsgerechten Angebotes von Kinderbetreuungsplätzen betont. Außerdem empfahl die Kommission die Vereinbarkeit von Familie und Beruf etwa durch flexiblere und familienfreundlichere Arbeitszeiten zu vereinfachen. Betriebskindergärten könnten hierzu, so die Kommission, einen wichtigen Beitrag leisten. Grundsätzlich müsse die Frauenerwerbstätigkeit erhöht werden.

Die Kommission hat sich zudem intensiv mit Fragen der Infrastruktur und Raumplanung auseinandergesetzt. Der Bericht betont die Bedeutung einer bedarfsgerechten und erreichbaren Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge und schießt die Schullandschaft sowie die Gesundheitsversorgung hier ausdrücklich ein.

Da beide Kommissionen zeitweise parallel arbeiteten, wurden wichtige Abgrenzungen bereits während der laufenden Arbeit vollzogen. Gleichwohl gibt es einige Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen, die auch für die aktuelle Kommission bedeutsam sind. Von besonderem Interesse für diesen Bericht ist die Empfehlung der damaligen Kommission, „Kommunen sollten durch eine abgestimmte Familienzeitpolitik alle kommunalen Parameter der Zeitpolitik besser miteinander synchronisieren, damit die geleistete Familien- und Pflegearbeit, die derzeit überwiegend von Frauen erbracht wird, sich besser mit den Erwerbswünschen der pflegenden und versorgenden Familienangehörigen vereinbaren lassen“.³⁴ Auch die Empfehlungen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf und zu bildungs- und betreuungspolitischen Herausforderungen werden im vorliegenden Bericht wieder aufgenommen. Zudem werden die Überlegungen zur Raumplanung um die familiengerechte Entwicklung von Infrastrukturen und Quartieren ergänzt.

33 Landtag Nordrhein-Westfalen 2015a.

34 Landtag Nordrhein-Westfalen 2015a, S. 11.

2. Strukturelle Rücksichtslosigkeit überwinden: Nachteilsausgleich und Gleichberechtigung für Familien gewährleisten

„Wir möchten, dass Familie eine Lebensform ist, auf die alle Menschen sich einlassen können ohne Nachteile befürchten zu müssen.“

2.1. Rahmenbedingungen für Familien

Die Motivation zu familiären Leistungen beruht auf persönlicher Verbundenheit zwischen einander nahestehenden Menschen. Familiäre Leistungen werden um der betroffenen Familienangehörigen Willen erbracht und nicht mit Blick auf den gesellschaftlichen Nutzen. Ihre Qualität und ihr Umfang haben aber Folgen für andere gesellschaftliche Teilbereiche.³⁵ Der Erfolg familienpolitischer Maßnahmen hängt daher maßgeblich davon ab, ob sie privaten und öffentlichen Interessen angemessen Rechnung tragen.

Familien mit Kindern leisten einen großen Beitrag für die Entwicklung und den Erhalt unserer gesamten Gesellschaft. In der Literatur finden sich zahlreiche Kataloge familiärer Leistungen für andere Gesellschaftsbereiche.³⁶ Für Leistungen von Familien fehlt nicht selten die gesellschaftliche Würdigung und Anerkennung sowie auskömmliche finanzielle Unterstützung. In der politischen und wissenschaftlichen Betrachtung wird dies als „strukturelle Rücksichtslosigkeit“³⁷ gegenüber Familien bezeichnet. Bereits im Jahr 1994 führte der Fünfte Familienbericht der Bundesregierung aus: „Elternschaft gilt als „Privatsache“, Eltern werden daher im Regelfall „wie jedermann“ behandelt. Diese Privatisierung der Elternverantwortung bringt jedoch den Kinderlosen im Regelfall Konkurrenzvorteile und vor allem bedeutet die Übernahme von Elternverantwortung zunehmend Verzicht auf andere Möglichkeiten des Lebens.“³⁸ Strukturelle Rücksichtslosigkeit betrifft alle Familien. Für verschiedene Lebensumstände werden im Folgenden Herausforderungen und spezifische Rahmenbedingungen beschrieben.

2.1.1. Finanzielle Rahmenbedingungen

Für Familien lassen sich folgende finanzielle Herausforderungen exemplarisch benennen:

35 Kaufmann 1990, S. 63 f.

36 Siehe z. B. Hill und Kopp 2013, S. 62.

37 Kaufmann 1995, S. 169 ff, Peuckert 2012, S. 347 ff.

38 Bundesministerium für Familie und Senioren (BMFSFJ) 1994, S. 22.

- Es fallen einmalige Kosten bei der Familiengründung bzw. Geburt des ersten Kindes und mit jedem weiteren Kind an: beispielsweise für Renovierungen, Umzug oder höhere Kaution für eine neue bzw. größere Wohnung, ein familiengeeignetes Fahrzeug, Babygrundausstattung, Kinderwagen, Kinderbett, etc.
- Die monatlichen Ausgaben steigen. Dies betrifft die Ernährung und Pflege des Kindes, die Kleidung, höhere Miete durch ein zusätzliches Kinderzimmer, Kinderbetreuungskosten oder später die Gebühren für Offene Ganztagschulen und weitere schulische Angebote.
- Familien haben befristet oder auf Dauer finanzielle Einbußen durch die Verringerung des monatlichen Einkommens, weil ein Elternteil (meist die Mutter) in der ersten Zeit nach der Geburt eines Kindes oft keiner Berufstätigkeit nachgeht oder eine Teilzeitarbeit bzw. einen Minijob annimmt. Auch nach Wiedereintritt in das Berufsleben ist eine nahtlose Fortsetzung der „Karriere“ nicht gesichert, zumal Eltern im Rahmen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf mit persönlich einzulösenden Sorgearbeiten während der Elementar- und Primarbildung ihrer Kinder oder auch für die eigenen Eltern zu rechnen haben.
- Bekommen Eltern in jungen Jahren Kinder, stehen sie auf der Gehaltsskala oft am unteren Ende. Das ist auch bei Eltern der Fall, die studiert oder andere lange Ausbildungswege haben und Berufsanfänger sind. Damit haben sie paradoxerweise in der Phase ihres Lebens am wenigsten Geld zur Verfügung, in der sie eigentlich wegen der Familiengründung mehr benötigen. Vor der Familiengründung waren junge Erwachsene kaum in der Lage finanzielle Rücklagen zu bilden, um die Kosten schultern zu können, die einmalig oder dauerhaft auf sie zukommen.

Laut Familienbericht NRW 2015 klagen Familien in NRW zu ca. einem Viertel über chronischen Geldmangel zum Monatsende, ein weiteres Viertel kennt dieses Phänomen gelegentlich.³⁹ Auch wenn das monatliche Nettoeinkommen von Paarfamilien in NRW durchschnittlich 3.591 Euro beträgt,⁴⁰ sind in NRW 15,4 Prozent der Paarfamilien mit Kindern unter 18 Jahren von relativer Einkommensarmut betroffen. Dabei steigt die Armutrisikoquote mit der Anzahl der Kinder.⁴¹

In Deutschland lagen 2008 die durchschnittlichen monatlichen Ausgaben je Kind bei Paaren mit einem Kind bei 584 Euro. Paare mit zwei Kindern gaben 515 Euro pro Kind aus, Paare mit drei Kindern 484 Euro pro Kind. Alleinerziehende mit einem Kind geben 558 Euro pro Kind aus und bei zwei Kindern geben Alleinerziehende 468 Euro pro Kind aus. Die Durchschnittszahlen haben bei genauerer Betrachtung eine hohe Varianz, da sich die Familieneinkommen für vergleichbare Systeme in der Erhebung im Jahr 2008 teils um ein mehrfaches unterscheiden. Auch geben die Ausgaben nicht direkt die finanziellen Bedarfe der Kinder wieder, sondern lediglich den finanziellen Aufwand,

39 Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS) 2015, S. 179.

40 Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS) 2015, S. 53.

41 Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS) 2015, S. 57.

den die Familien tatsächlich zur Verfügung stellen können. Paare mit zwei Kindern geben in NRW mehr Geld aus, als sie einnehmen. Durchschnittlich übersteigen die Ausgaben monatlich die Einnahmen um 16 Euro.⁴²

Bereits 1998 wurde festgestellt, dass zwischen dem Alter der Kinder und der Höhe der Ausgaben für den privaten Konsum eine enge Korrelation besteht. Je älter die Kinder, desto höher sind die Ausgaben, die Eltern pro Kind tätigen. In der Einkommens- und Verbraucherstichprobe 2008 überstiegen die Ausgaben für ein Kind von zwölf bis 18 Jahren die Ausgaben für ein Kind bis zu sechs Jahren um rund 26 Prozent.⁴³

Unterschiedliche finanzielle Belastungen erleben Familien abhängig von ihrem Wohnort auch bei der (Aus-)Bildung ihrer Kinder. Die größten privaten Summen werden dabei für die frühkindliche Bildung, Betreuung und Förderung in Kindertageseinrichtungen⁴⁴ oder für Tagespflege ausgegeben. Die unterschiedlichen Belastungen und deren ungleiche Verteilung in NRW untersucht Christiane Meiner für das Deutsche Jugendinstitut (DJI). Da es keine Staffelung der Elternbeiträge durch das Land mehr gibt, können die Kommunen in NRW selbst Elternbeiträge festlegen. Dies führt zu unterschiedlichen Elternbeiträgen. So liegt die „Spanne der Elternbeiträge bei einem Einkommen auf Existenzminimum (monatliches Nettoeinkommen von 1.700 Euro für zwei Erwachsene und ein Kind) [...] zwischen keinen Beiträgen bis hin zu [monatlich] 140 Euro.“⁴⁵ Zur Herstellung der Vergleichbarkeit von Beitragssätzen und der Gegenüberstellung unterschiedlicher Einkommen bildet Meiner drei Einkommensstypen (Familien mit niedrigen, mittleren und hohen Einkommen).⁴⁶ Zur Beantwortung der Frage, welcher Anteil des Familieneinkommens als Elternbeitrag für eine 45-Stunden-Buchung aufgewendet wird, werden die Jugendamtsbezirke danach unterschieden.

42 Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) 2015, S. 85 – 87.

43 Statistisches Bundesamt 2014, auf Zahlenbasis 2008, S.16.

44 Zu den Grundsätzen des Systems der Finanzierung von Kindertageseinrichtungen in NRW unter Einbezug des Elternbeitrages siehe Meiner 2014.

45 Meiner 2014, S. 47.

46 Bei Familien mit niedrigem Einkommen wird ein Jahresnettoeinkommen aus Erwerbstätigkeit oder aus „Transfer- oder Existenzsicherungsleistungen“ von 20.376 Euro angenommen (steuerlich frei zu stellendes Existenzminimum von 2013). Der zweite Typ der mittleren Einkommen verfügt über 31.300 Euro netto (Berechnung des DJI auf Basis des statistischen Bundesamtes und der Ämter der Länder). Reiche Familien verfügen mit 62.600 Euro netto über das Doppelte der mittleren Einkommen (berechnet auf Basis des statistischen Bundesamtes und der Ämter der Länder).

Tabelle 1: Anteil der Jugendamtsbezirke nach prozentualem Anteil der Elternbeiträge am Nettohaushaltseinkommen bei 45-Stunden-Buchung im Kindergartenjahr 2013/14 (Angaben in Prozent)⁴⁷

45-Stunden-Buchung						
	Kinder unter drei Jahren			Kinder ab drei Jahren		
	Niedriges Einkommen	Mittleres Einkommen	Hohes Einkommen	Niedriges Einkommen	Mittleres Einkommen	Hohes Einkommen
keine Kosten	11,2	-	-	11,2	0,5	0,5
> 0,0–1,0 %	-	-	-	-	-	-
> 1,0–2,0 %	0,5	0,5	-	5,9	1,6	-
> 2,0–3,0 %	16,6	1,6	-	75,4	12,3	0,5
> 3,0–4,0 %	21,4	5,3	-	4,8	29,4	1,6
> 4,0–5,0 %	32,1	11,8	1,6	2,7	44,4	8,0
> 5,0–6,0 %	9,6	17,1	6,4	-	11,2	37,4
> 6,0–7,0 %	7,0	11,8	21,4	-	0,5	39,0
> 7,0–8,0 %	1,1	21,4	20,9	-	-	9,1
> 8,0–9,0 %	0,5	23,5	18,7	-	-	2,7
> 9,0–10,0 %	-	5,3	17,6	-	-	1,1
> 10,0–11,0 %	-	0,5	8,0	-	-	-
> 11,0–12,0 %	-	0,5	2,7	-	-	-
über 12,0 %	-	0,5	2,7	-	-	-

In rund 70 Prozent der Jugendamtsbezirke müssen Eltern mit niedrigen Einkommen zwei bis fünf Prozent ihres Einkommens in Elternbeiträge für die Betreuung ihrer Kinder unter drei Jahren investieren. Zwischen fünf bis neun Prozent zahlen Eltern mit mittlerem Einkommen in rund 75 Prozent der Jugendamtsbezirke. Im Vergleich dazu müssen Familien mit hohem Einkommen am häufigsten zwischen sechs und zehn Prozent des Einkommens an Elternbeiträgen aufwenden. Gegenüber den Familien mit mittlerem Einkommen sieht Meiner darin keinen großen Unterschied, obwohl das Einkommen doppelt so hoch ist. In den erstellten Berechnungen sind die finanziellen Effekte nicht einbezogen, die durch die Möglichkeit der steuerlichen Absetzung (bis zum Höchstbetrag von derzeit 4.000 Euro) bei mittleren und höheren Einkommen einsetzen und die die Elternbeiträge in den mittleren und höheren Einkommenssegmenten de facto senken.

Ähnlich unterschiedlich gestaltet sich die Spanne der Beitragsfreiheit für den Kindergartenbesuch bzw. Inanspruchnahme von Kindertagespflege in den nordrhein-westfälischen Kommunen. So schwankt die Beitragsfreiheit beispielsweise in Wuppertal, Gelsenkirchen und Münster zwischen einem Jahreseinkommen von 12.500 Euro über 17.500 Euro bis 37.000 Euro.⁴⁸ Hinzu kommen etwaige Kosten für die Mittagsverpflegung und Ausflüge.

47 Meiner 2014, S. 47.

48 Stadt Wuppertal, S. 5; Stadt Gelsenkirchen, S. 6; Stadt Münster, S. 1.

Tabelle 2: Monatliche Gesamtkosten der Kindertagesbetreuung nach Familieneinkommen mit Elternbeiträgen, Verpflegungskosten und Beiträgen für Ausflüge in Euro⁴⁹

	Familien mit		
	niedrigem Einkommen	mittlerem Einkommen	hohem Einkommen
Mindestausgaben für eine U3- Betreuung	19,00	101,50	272,50
Höchstausgaben für eine U3-Betreuung	166,55	352,50	765,00
Mindestausgaben für eine Ü3- Betreuung	19,00	60,50	60,50
Höchstausgaben für eine Ü3-Betreuung	134,90	196,50	492,50

Für Schulkinder sind es Lernmaterial, Nachhilfeunterricht, Kosten für Ganztagschulen, Klassenfahrten und vieles mehr, die unmittelbar zu Buche schlagen. Hinzu kommen mittelbare Ausgaben für Sportvereine, Musikschulen usw. Auch bei der Ausbildung entstehen den Familien zusätzliche Kosten. Selbst wenn die Kinder volljährig und in der Lage sind, selbst Geld zu verdienen, sollen sie die Möglichkeit haben, einen Beruf zu erlernen oder ein Studium abzuschließen. Eltern sind verpflichtet, diese Berufsqualifikation finanziell zu unterstützen. Dabei wirken sich etwaige Schulgelder, Studiengebühren oder für die Berufsqualifikation erforderliche Wohnortwechsel des Kindes auf die Höhe der finanziellen Unterstützungsleistung der Eltern aus. Dies gilt umso mehr, da Kinder während ihrer Berufsqualifikation maximal eine Ausbildungsvergütung erhalten, die ihren finanziellen Bedarfen jedoch nicht gerecht wird. Dabei unterscheidet sich die Höhe der Ausbildungsvergütung in „typisch männlichen“ und „typisch weiblichen“ Berufsfeldern und führt zu unterschiedlichen Belastungen. Studiert ein Kind, sind dafür Kosten in Höhe von rund 800 Euro pro Monat zu veranschlagen, wenn es kein BAföG erhält. Bei Inanspruchnahme von BAföG muss dieses zur Hälfte zurückgezahlt werden.

Bezogen auf die gesamten Kosten, die mit der Erziehung und Ausbildung von Kindern bis zum 18. Lebensjahr verbunden sind, werden nach Berechnungen des Wissenschaftlichen Beirates für Familienfragen je nach Familiengröße zwischen 34 und 44 Prozent von der öffentlichen Hand übernommen, bei Alleinerziehenden sind es bis zu 51 Prozent.⁵⁰ Diese Zahlen zeigen aber auch den Eigenanteil, den Familien aufbringen. Dies gilt umso mehr, wenn der Fokus von Familien mit mittlerem und hohem Einkommen auf einkommensarme Familien gelenkt wird. Exemplarisch sind hier von Arbeitslosigkeit betroffene Familien, Alleinerziehende und Mehrkindfamilien zu nennen, die ein größeres Armutsrisiko haben als andere. Diese Familien können ihren Kindern gerade im Hinblick auf Chancengleichheit und sozio-kulturelle Teilhabe nur geringe Aufstiegs- und Bildungsoptionen

49 Meiner 2014, S. 41.

50 Werding 2003, S. 210.

bieten, sowohl in absoluter als auch in relativer Hinsicht. Damit zeigt sich für Familien, die unterhalb oder knapp über der Armutsgrenze liegen, ein ernüchterndes Bild.

Ein Vergleich zwischen einkommensstarken Familien (mit mittlerem und hohem Einkommen) und einkommensschwachen Familien belegt, dass einkommensschwache Familien durchschnittlich 4,4 Prozent und einkommensstarke Familien 3,4 Prozent des Einkommens für Bildung ausgeben. Familien mit einem geringen Einkommen sind also durch private Bildungsausgaben höher belastet als Familien, die mehr finanzielle Mittel zur Verfügung haben.⁵¹

Alleinerziehende Mütter und Väter

In NRW wächst der Anteil der Familienform, in der ein Elternteil Kinder unter 18 Jahren überwiegend oder ganz allein erzieht (2002: knapp 15 Prozent, 2013: knapp 20 Prozent). Knapp 91 Prozent der Alleinerziehenden sind Frauen.⁵² Für Alleinerziehende ist der Spagat zwischen Familien- und Erwerbsleben schwer zu meistern. Viele in Teilzeit arbeitende Mütter, darunter viele Alleinerziehende, möchten ihre wöchentliche Arbeitszeit dennoch aufstocken.⁵³

Alleinerziehende Mütter und Väter stellen mit Blick auf die Wirtschaftsrechnungen privater Haushalte eine Risikogruppe dar, da sie finanziell häufig erheblich schlechter gestellt sind als Paarfamilien mit Kindern.⁵⁴ „Bei der Betrachtung der Einkommensquellen fällt zunächst ins Auge, dass die Einnahmen aus Transferleistungen bei Alleinerziehenden mit zwei Kindern im früheren Bundesgebiet – wie schon 1998 – auch 2003 höher waren als die Bruttoeinkommen aus eigener Erwerbstätigkeit.“⁵⁵ Sozialleistungen und Unterhaltszahlungen werden an anderer Stelle durch Mehrbelastungen und Leistungskürzungen wieder verringert. Alleinerziehende profitieren nicht vom Ehegattensplitting und der beitragsfreien Ehegattenmitversicherung in der gesetzlichen Krankenkasse. Sie unterliegen zudem in Steuerklasse II einer für das Haushaltseinkommen besonders ungünstigen Besteuerung. Aufgrund der durchschnittlich schlechteren Einkommensverhältnisse geben Alleinerziehende ihr Einkommen fast vollständig für Lebenshaltungskosten aus, bilden zusätzlich seltener Rücklagen und sind von Überschuldung betroffen.⁵⁶

51 Zu den Bildungsausgaben zählen in der zitierten Studie des DIW (2015): 1) Ausgaben für die Nutzung formaler Bildungs und Betreuungsangebote für nicht schulpflichtige Kinder. Dies umfasst vor allem die Kosten für den Besuch einer Kindertageseinrichtung, 2) Ausgaben für den Besuch kostenpflichtiger Schulen, wobei dies im Wesentlichen die Ausgaben für den Besuch von Privatschulen sind, 3) Ausgaben für die Nutzung informeller Bildungsangebote (etwa für die Nutzung einer Kindertagespflege), 4) Ausgaben für die Nutzung nonformaler Bildungsangebote, wie musische oder sportliche Angebote. Zitiert nach Schröder et al. 2015, S. 159. Seit Einführung des Rechtsanspruchs sind Kindertageseinrichtungen (hier: Nr. 1) und Kindertagespflege (hier: Nr. 3) als gleichwertig zu betrachten und wären nun gemeinsam unter Nr. 1 zu führen.

52 Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS) 2015, S. 15.

53 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) 2012, S. 90.

54 Münnich 2006, S. 647.

55 Münnich 2006, S. 648.

56 institut für finanzdienstleistungen e.V. (iff) 2015, S. 27; siehe auch Statistisches Bundesamt 2014, S. 6.

Kinder von Alleinerziehenden sind besonders von Armut bedroht. Alleinerziehende und ihre Kinder weisen die höchste Armutsrisikoquote unter allen Familienformen in NRW auf. Während diese Quote bei Paarfamilien zwischen 2005 und 2013 leicht gesunken ist, stieg sie für Alleinerziehende im gleichen Zeitraum um knapp fünf Prozentpunkte an.⁵⁷

Tabelle 3: Armut nach Haushaltstypen mit Kindern, 2014 (in Prozent)⁵⁸

	NRW	Deutschland
Alleinerziehend	45,7	41,9
Paar, drei oder mehr Kinder	31,5	24,6
Paar, zwei Kinder	13,7	10,6
Paar, ein Kind	12,2	9,6

Ohne finanzielle Unterstützung durch den Staat könnten Alleinerziehende den Lebensunterhalt für ihre Familie schwer finanzieren. Armut ist somit ein Haushaltsphänomen; Armutsgrenzen variieren abhängig von Haushaltsgröße und Altersstruktur.⁵⁹

Tabelle 4: Unterschiedliche Armutsgrenzen (Netto-Einkommen in Euro)⁶⁰

Alleinstehende Person	917,-
Alleinerziehend, ein Kind unter 14 Jahre	1.192,-
Alleinerziehend, ein Kind ab 14 Jahre	1.376,-
Paar, zwei Kinder unter 14 Jahren	1.926,-

Alleinerziehende haben Anspruch auf Unterhalt für ihre Kinder. Dort, wo das unterhaltspflichtige Elternteil nicht zahlt, können Alleinerziehende staatliche Unterstützung, den Unterhaltsvorschuss, beantragen. Seit 2008 wird durch die Regelungen im Unterhaltsvorschussgesetz das Kindergeld nicht nur zur Hälfte, sondern gänzlich von der Leistung abgezogen. Bei laufendem tatsächlichem Kinderunterhalt durch den Unterhaltsverpflichteten wird das Kindergeld dagegen nur hälftig angerechnet. Der Unterhaltsvorschuss für Kinder von bis zu fünf Jahren beträgt 145 Euro pro Monat, für Kinder von sechs bis elf Jahren 194 Euro pro Monat. Die Anspruchsberechtigung endet derzeit mit der Vollendung des 12. Lebensjahres des Kindes und wird generell nur für maximal 72 Monate bezahlt.⁶¹ Neben dem Unterhaltsvorschuss können Alleinerziehende weitere familienpolitische Leistungen beziehen, die aber bei unterschiedlichen Stellen mit unterschiedlichen Fristen und For-

57 Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS) 2015, S. 57; siehe auch Lietzmann et al. 2011, S. 5.

58 Seils 2016.

59 Seils 2016.

60 Seils 2016.

61 Eine Gesetzesinitiative der Bundesregierung zur Aufhebung der Begrenzung der Bezugsdauer von maximal 72 Monaten und der Anhebung der Altersgrenze auf 18 Jahre beim Unterhaltsvorschuss, war zum Zeitpunkt des Abschlusses der Arbeiten in der Enquetekommission in Abstimmung, jedoch noch nicht verabschiedet.

mularen zu beantragen sind und zu unterschiedlichen Zeitpunkten im Monat ausgezahlt werden. Auch hier kommt es bei Leistungsgewährung zu gegenseitigen Anrechnungen bzw. Wechselwirkungen der Leistungen untereinander. Auch beim Kinderzuschlag werden Unterhaltszahlungen für das Kind und Unterhaltsvorschuss als Einkommen des Kindes abgezogen, nicht aber Kindergeld und Wohngeld. Beim Wohngeld werden Leistungen des Unterhaltsvorschusses sowie Kinderunterhaltszahlungen als Einkommen gerechnet, nicht aber das Kindergeld. Sowohl Kindergeldleistungen nach dem Einkommensteuergesetz als auch nach dem Bundeskindergeldgesetz wirken sich beim Bezug von Leistungen nach dem SGB II bedarfsmindernd aus. Sofern das Kind in einer Bedarfsgemeinschaft lebt und seinen Bedarf nicht aus sonstigen Mitteln – beispielsweise durch Unterhaltsleistungen – decken kann, erfolgt die Anrechnung des Kindergeldes auf den Bedarf des Kindes. Der Freibetragsanteil für den Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsbedarf (BEA) hat im SGB II keine Entsprechung.

Mehrkind-, Groß- und Mehrgenerationenfamilien

Eine exakte und damit rechtlich verbindliche Definition von Mehrkindfamilien gibt es nicht. Es hat sich jedoch die Auffassung durchgesetzt, dass bei Familien mit drei und mehr Kindern von Mehrkindfamilien sowie von Großfamilien gesprochen wird. Allerdings wird unter Großfamilie klassischerweise auch eine Familie verstanden, in denen Verwandte über mehrere Generationen hinweg im gleichen Haushalt leben, wie es früher beispielsweise in bäuerlichen Familien üblich war. Heutzutage hat sich dafür auch der Begriff Mehrgenerationenfamilie etabliert, eine Lebensform, die gerade in jüngster Zeit Aufwind bekommt.

Die besondere Unterstützung von Mehrkindfamilien ist als Verfassungsauftrag in Artikel 5 Absatz 1 Satz 3 Landesverfassung NRW verankert. In rund zwölf Prozent der Familien in NRW mit Kindern unter 18 Jahren im Haushalt leben drei oder mehr Kinder.⁶² „In Deutschland haben überproportional die Geringverdiener oder die Bezieher sehr gehobener Einkommen drei oder mehr Kinder.“⁶³ Familien mit Migrationshintergrund haben häufiger mehr als zwei Kinder als Familien ohne Migrationshintergrund.⁶⁴ Regional leben diese Familien eher im ländlichen Raum als in Großstädten.⁶⁵

Finanziell werden sie durch die große Anzahl zu Versorgender stärker belastet als andere Familien. In einigen Bereichen unserer Gesellschaft werden Mehrkindfamilien kaum berücksichtigt. So wird häufig die Kinderzahl bei Familieneintrittskarten für Museen, Freizeiteinrichtungen, Schwimmbädern oder Familienfahrtscheinen der Verkehrsverbünde auf zwei oder maximal drei Kinder begrenzt.

62 Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS) 2015, S. 15.

63 Verband kinderreicher Familien Deutschland e.V. 2014

64 Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS) 2015, S. 57.

65 Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS) 2015, S. 208.

Häufig ergeben sich für diese Familien Probleme durch einen Mangel an Wohnraum mit ausreichender Zimmerzahl. Hinzu kommt das Problem der Bezahlbarkeit von Miet- und Nebenkosten.

Mehrkind- und Großfamilien tragen zudem ein großes Armutsrisiko. „Belastungsfaktoren über das reine Einkommen hinaus sind durchaus häufiger als im Schnitt der Familien gegeben: Jede zweite Familie hat Schulden, elf Prozentpunkte mehr als im Schnitt; auch der Anteil der Hartz-IV-Empfänger ist tendenziell erhöht.“⁶⁶ Die Chancen in diesen Familien, dass beide Elternteile Erwerbseinkommen erzielen, sind aufgrund von Vereinbarkeitsproblemen und zeitlichen Ressourcen stärker beschränkt als bei Kinderlosen oder Familien mit ein oder zwei Kindern.

Mehrkindfamilien wenden ein beträchtliches Maß an Zeit für die Erziehung, Pflege und Bildung ihrer Kinder auf und nehmen dabei Einbußen beim materiellen Wohlstand, beruflichen Fortkommen und bei persönlichen Freiheitsgraden in Kauf. Auch aus ihrer Sicht sind die finanziellen Aufwendungen für Kinderbetreuung ein Thema mit besonderer Relevanz. In einer Befragung für den Familienbericht NRW gab rund ein Viertel an, für diesen Bereich mehr ausgeben zu müssen, als die Familie sich eigentlich leisten könne (26 Prozent; Schnitt: 17 Prozent).⁶⁷

Familien mit behinderten Familienmitgliedern

Mit Blick auf die Situation von Familien mit beeinträchtigten bzw. behinderten Familienmitgliedern sind verschiedene familiäre und häusliche Konstellationen zu unterscheiden: Eines oder mehrere Kinder sind behindert oder chronisch krank, ein Elternteil oder beide Elternteile sind (schwer-)behindert oder chronisch krank oder in der Familie leben beeinträchtigte Angehörige wie z. B. Großeltern.⁶⁸

Menschen mit Behinderungen sind deutlich seltener verheiratet, leben in einer eingetragenen gleichgeschlechtlichen Lebenspartnerschaft, in fester Partnerschaft zusammen oder gründen eine Familie.⁶⁹ Unterschiede bei der Partnerschaft und Familiengründung von erwachsenen Menschen mit Behinderung gegenüber anderen Erwachsenen erklären sich für die Landesbehindertenbeauftragte des Landes NRW vor allem durch die Anrechnungsmodalitäten beim Bezug von sozialen Leistungen wie etwa der Anrechnung von Einkommen und Vermögen des Partners bei der Eingliederungshilfe. Die an den Bezug sozialer Leistungen geknüpften Bedingungen bergen ein Armutsrisiko für diese Familie, das oft einer Heirat oder der Gründung einer Familie entgegensteht.⁷⁰

66 Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS) 2015, S. 208.

67 Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS) 2015, S. 208.

68 Vgl. Zanders 2016, S. 3.

69 Veldhues 2016, S. 31.

70 Veldhues 2016, S. 25.

Bei Familien mit behinderten Kindern fehlen oft verlässliche Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, da der Pflege- und Betreuungsbedarf von Kindern mit Beeinträchtigungen durch die zur Verfügung stehenden Mittel und zeitlichen Ressourcen kaum zu decken ist. Die erhöhten psychischen und physischen Belastungen der Eltern – zumeist der Mütter – gehen daher oft mit materiellen Benachteiligungen einher. Wenn beide Eltern arbeiten, ist der Pflege- und Betreuungsbedarf von behinderten Kindern durch die zur Verfügung stehenden Mittel aus der Pflegeversicherung zurzeit nicht gedeckt. Zudem werden die Eltern von beeinträchtigten Kindern durch Zahlungen für nicht verschreibungspflichtige, aber dauerhaft notwendige Hilfsmittel und Medikamente finanziell zusätzlich belastet. Ein kleines Budget, mangelnde Mobilität, unzureichende inklusive Freizeitangebote und fehlende Begleitpersonen erschweren bzw. verhindern, dass Kinder mit Behinderung gemeinsam mit Gleichaltrigen aus der Nachbarschaft aufwachsen. Familien mit behinderten Familienmitgliedern benötigen daher ortsnahe Entlastungsmöglichkeiten.

Familien mit Migrationshintergrund und binationale Familien

Das Teilhabe- und Integrationsgesetz des Landes NRW definiert Menschen mit Migrationshintergrund als Personen, die nicht deutsche Staatsbürger sind, außerhalb des deutschen Staatsgebietes geboren oder nach 1950 zugewandert sind oder mindestens ein Elternteil haben, das die genannten Kriterien erfüllt. Etwa 24 Prozent der Menschen in NRW sind entweder selbst eingewandert bzw. Nachkommen eingewanderter Eltern.⁷¹ Unterschiede etwa bei den Bildungsabschlüssen oder der Erwerbsstruktur beruhen überwiegend nicht auf dem Migrationshintergrund.⁷² Stärker wird die Lebenslage der Menschen geprägt vom eigenen und dem Bildungsstand der Eltern, der Einkommenssituation der Familien, der Wohnsituation und anderen sozialen Einflussfaktoren.⁷³ Der Anteil der Familien mit Migrationshintergrund an allen Familien in NRW lag 2013 bei 38,7 Prozent.⁷⁴ Etwa 40 Prozent der Kinder im Alter bis sechs Jahren in NRW haben einen Migrationshintergrund. Bei den Kindern im Alter von sechs bis 18 Jahren beträgt der Anteil mit Migrationshintergrund gut 35 Prozent, in manchen Städten liegt er sogar deutlich darüber.⁷⁵ Dabei setzt sich die Gruppe der Eingewanderten aus verschiedensten Herkunftskulturen zusammen. Der größte Teil der neuzugewanderten Personen entstammt den Ländern der EU, ein Trend, der infolge der EU-Freizügigkeit noch zugenommen hat. In jüngerer Zeit sind Menschen auf der Flucht vor Krieg, Gewalt, Not und Vertreibung hinzugekommen.

Statistisch sind Familien mit Migrationshintergrund und binationale Familien häufiger von Armut betroffen, ihre Kinder haben seltener hohe Bildungsabschlüsse und für den Arbeitsmarkt zeigen

71 Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS) 2016, S. 74.

72 Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS) 2015, S. 6; Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS) 2015, S. 102.

73 Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS) 2015, S. 6.

74 Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS) 2015, S. 105.

75 Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS) 2015, S. 104.

Studien, dass selbst Personen mit Hochschulabschluss größere Schwierigkeiten haben, eine ihren Qualifikationen entsprechende Anstellung zu finden.⁷⁶ Trotz einer hohen Aufstiegsdynamik migrantischer Gemeinschaften und einer Verbesserung der Rahmenbedingungen ist es noch nicht gelungen, eine gesellschaftliche Gleichstellung auch bei alleingewanderten Familien zu erreichen.

Patchworkfamilien

Bei der Patchworkfamilie handelt es sich um eine Familienform, bei der mindestens ein Elternteil ein oder mehrere Kinder aus einer früheren Beziehung mit in die neue Lebensgemeinschaft beziehungsweise Familie gebracht hat. Der Begriff Patchworkfamilie hat den Begriff Stieffamilie abgelöst. Sie ist nach der Kernfamilie und den Alleinerziehenden der dritthäufigste Familientyp mit einem Anteil von 8,4 Prozent der Kinder unter 18 Jahren.⁷⁷

Steuerrechtlich werden Kinder nur berücksichtigt, wenn die in einer Patchworkfamilie zusammenlebenden Eltern miteinander verheiratet sind oder in eingetragener Lebenspartnerschaft leben. So ist beispielsweise eine Frau, die mit ihrem neuen Mann ohne Eheurkunde zusammenlebt, für dessen Kinder rechtlich gesehen keine Stiefmutter. Sie kann für dessen Kinder also weder Kindergeld bekommen, noch stehen ihr daran gekoppelte steuerliche Vergünstigungen wie etwa die Kinderzulage bei der Riester-Rente zu. Hingegen kann eine Stiefmutter mit Eheurkunde Kindergeld beziehen, wenn das Kind seinen Lebensmittelpunkt bei ihr hat.⁷⁸

2.1.2. Familien mit erhöhtem Sorgebedarf

Neben besonderen finanziellen Rahmenbedingungen besteht teilweise auch ein erhöhter Sorgebedarf:

Alleinerziehende Mütter und Väter

Der erhöhte Sorgebedarf für Alleinerziehende kann sich vor allem aus dem Umstand ergeben, dass eine Person allein den Familienalltag zu organisieren hat, den in Paarbeziehungen beide Eltern schultern (können).⁷⁹ Dies kann zu einer enormen psychischen und physischen Belastung des alleinerziehenden Elternteils führen.

76 Zum Beispiel Antidiskriminierungsstelle des Bundes 2013; Höhne und Schulze Buschhoff 2015.

77 Bertram 2013b, S.9.

78 Institut für Demoskopie Allensbach 2015a.

79 Asmus 2016.

Mehrkind-, Groß- und Mehrgenerationenfamilien

In Mehrkindfamilien erfordert der Familienalltag größeren organisatorischen Aufwand als in kleineren Familien. Es überwiegt eine klassische Rollenverteilung. Während sich die Last in Mehrgenerationenfamilien auf viele Schultern verteilt, wird sie in Familien mit mehr als zwei Kindern meist von den Müttern getragen.⁸⁰

In Mehrgenerationenfamilien wird die Generationensolidarität in besonderem Maße gelebt. Sie verfügen über ein umfangreiches Familiennetzwerk, an dem viele Personen in unterschiedlichen Lebensaltern und mit unterschiedlichen Fähigkeiten mitwirken. Die Aufgaben im Haushalt, die Betreuung von Kindern, die Pflege kranker Angehöriger sowie hilfebedürftiger älterer Familienmitglieder können geteilt werden. Das entlastet nicht nur, sondern erleichtert auch die Berufstätigkeit der Familienmitglieder im erwerbsfähigen Alter und trägt zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf erheblich bei. Miteinander leben und füreinander da sein – unter dieser Prämisse leben beispielsweise auch immer mehr Jungfamilien mit ihren Eltern bzw. Großeltern innerhalb eines Hauses in getrennten Wohnungen oder nebeneinanderliegenden Häusern. Jeder ist für sich und dennoch findet ein gemeinsames Leben statt. Dieses weitergefasste Familienverständnis, in dem die Mitglieder einer Mehrgenerationenfamilie auch in verschiedenen Haushalten leben, bezeichnet die Wissenschaft als ‚Multilokale Mehrgenerationenfamilie‘. Das sich die Mitglieder dieser multilokalen Mehrgenerationenfamilie als Teil einer generationenübergreifenden Solidargemeinschaft verstehen und diese auch praktisch leben, gilt als ein Familienmodell der Zukunft.⁸¹

Familien mit behinderten Familienmitgliedern

Generell gelten die sich aus Artikel 6 Grundgesetz ergebenden Rechte zum besonderen Schutz von Ehe und Familie gleichberechtigt für alle Menschen, unabhängig von deren Fähigkeiten oder Behinderungen. Dies wird auch durch das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderung präzisiert. „Menschen mit Behinderung müssen die gleichen Rechte und Wahlmöglichkeiten haben, wie Menschen ohne Behinderung“.

Familien mit behinderten Eltern

Männer und Frauen haben unabhängig von der Art und Schwere ihrer Behinderungen das Recht Eltern zu werden. Sie haben Anspruch auf Unterstützung, um gemeinsam mit ihren Kindern Familie leben zu können. Immer mehr Mütter und Väter mit besonderem Unterstützungsbedarf – wie etwa mit Lernschwierigkeiten – nehmen dieses Recht für sich in Anspruch.

80 Vgl. Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) 2013b, S. 59 f.

81 Huinink 2008.

Besonders schwierig ist die Familiengründung für Menschen mit eingeschränkten kognitiven Ressourcen. Ihr Kinderwunsch stößt noch immer auf Vorurteile und Ablehnung in der Gesellschaft. Häufig werden sie als asexuelle Personen wahrgenommen und oft wird ihnen nicht zugetraut, ihre Kinder genauso gut zu betreuen und zu erziehen wie andere Eltern.

Diese Menschen benötigen daher bereits bei der Verwirklichung ihres Kinderwunsches besondere Unterstützung, z. B. durch das Angebot von Elternberatung bzw. „Begleitete Elternschaft“ und familienunterstützenden Diensten. Allerdings existiert in NRW bisher keine ausdrückliche Anspruchsgrundlage auf „Elternassistenz“ bzw. „Begleitete Elternschaft“. Sofern Eltern mit Behinderungen derartige Hilfen dennoch gewährt werden, werden sie als Hilfen zur Erziehung oder in Form von Leistungen der Eingliederungshilfe als Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft (§§ 53, 54 SGB XII in Verbindung mit § 55 SGB IX) finanziert. Der Aktionsplan der Landesregierung in NRW „Eine Gesellschaft für alle“ sieht eine Verbesserung der Informationsmöglichkeiten für Väter und Mütter mit Behinderungen, aber auch für Mitarbeitende von Beratungsangeboten vor. Dennoch sind diese Konzepte bei der Zielgruppe häufig unbekannt.

Voraussetzung für das Gelingen von Elternschaft und das Realisieren elterlicher Kompetenzen sind neben finanziellen Leistungen zur Teilhabe insbesondere die sozialen Ressourcen und Unterstützungssysteme, über die Eltern verfügen. Im Kinder- und Jugendhilferecht (SGB VIII) ist das Recht auf Beratung und Unterstützung für Familien verankert. Bislang gibt es keine flächendeckende Struktur zur bedarfsgerechten Unterstützung von Eltern mit Lernschwierigkeiten, psychischen Beeinträchtigungen und insbesondere körperlichen oder Sinnesbeeinträchtigungen. Dazu gehören etwa das Wissen in der Kinder- und Jugendhilfe über die spezielle Situation von Eltern mit Behinderungen, über die Notwendigkeit präventiver Hilfe und den Stand wissenschaftlicher Forschung.

Zu den genannten Barrieren bei der Familiengründung kommen weitere Erschwernisse bei der Erfüllung der Elternrolle hinzu. So ist es Elternteilen mit Behinderung nicht immer möglich, alle elterlichen Pflichten ohne Hilfe (voll) auszuüben. Eine Mobilitätseinschränkung eines Elternteils erschwert beispielsweise die gemeinsame familiäre Freizeitgestaltung und nicht-hörende Eltern stehen vor der großen Herausforderung, ihren hörenden Kindern das Sprechen beizubringen. Zusätzlich benötigte Hilfsmittel oder Assistenz erfordern zusätzliche finanzielle Aufwendungen; alltägliche Dinge des Familienlebens erfordern nicht selten mehr Zeit. Das Familiensystem muss diesen Mehrbedarf an Ressourcen kompensieren und ist dadurch stärker belastet. Soziale Dienstleistungen und soziale Infrastruktur können diese Familien unterstützen und vor Überlastung des Familiensystems schützen.

Familien mit behinderten Kindern

In NRW leben insgesamt ca. 150.000 Familien mit einem Kind mit Behinderung oder Auffälligkeiten in der Entwicklung.⁸² Abhängig von der vorliegenden Beeinträchtigung kann die Betreuung eines Kindes für die Eltern entlang des gesamten Lebenslaufs mit einer intensiven Fürsorge und Verantwortung verbunden sein, die besondere Stärken und Kompetenzen erfordert. Bei einer starken Behinderung eines Kindes kann es daher auch zu Überforderungen der Kompetenzen der Eltern und der elterlichen Partnerschaft kommen. Denn in der Regel sind Familien mit der Diagnose „Behinderung“ auf sich allein gestellt. Ihnen fehlen außerdem oft grundlegende Informationen über Ansprüche und Leistungen, zum Beispiel aus der Pflegeversicherung oder Eingliederungshilfe, oder die zur Verfügung stehenden Informationen sind für sie nicht verständlich formuliert. Hinzu tritt die Problematik, dass unterstützende Leistungen für Kinder mit Beeinträchtigungen in unterschiedlichen Sozialgesetzbüchern geregelt sind. Während für Kinder mit einer körperlichen oder geistigen Behinderung die Sozialhilfe vorrangig zuständig ist (SGB VIII), ist es bei einer seelischen Behinderung das Kinder- und Jugendhilferecht (SGB XII). Behinderungen lassen sich jedoch oftmals nicht so eindeutig abgrenzen (z. B. Autismus). Zudem bestehen häufig Mehrfachbehinderungen, so dass sowohl das Jugendamt als auch das Sozialamt als Ansprechpartner in Frage kommen könnten. Diese Zweiteilung der Zuständigkeit verursacht in der Praxis zahlreiche Probleme. Zwischen den beiden Ämtern entfacht nicht selten ein Kompetenzstreit darüber, wer die einzuleitenden Hilfemaßnahmen als Kostenträger übernimmt. Um dies zu klären, werden oftmals Diagnoseverfahren eingeleitet, die in der Regel sehr zeitaufwändig sind. So kommt es in vielen Fällen zu erheblichen, oft monatelangen Zeitverzögerungen, bis Entscheidungen getroffen werden. Die Familien befinden sich dann in einer Warteschleife und sind zu Lasten ihrer Kinder handlungsunfähig.

In NRW wohnen weniger Kinder mit Beeinträchtigung (71 Prozent) bei ihren leiblichen Eltern als Kinder ohne Beeinträchtigung (80 Prozent). Kinder mit Beeinträchtigung erleben somit oft die Auflösung der Kernfamilie. Da jedes Kind entsprechend der UN-Kinderrechtskonvention das Recht hat in einer Familie aufzuwachsen, müssen Familien in die Lage versetzt werden, diese Herausforderung meistern zu können. Familien mit behinderten Kindern benötigen grundlegende und verständliche Informationen über die ihnen zustehenden Leistungen, z. B. aus der Pflegeversicherung. Andererseits hat jedes Kind, das vorübergehend oder dauerhaft aus seiner familiären Umgebung genommen wird, entsprechend Artikel 20 Absatz 2 der UN-Kinderrechtskonvention Anspruch auf den besonderen Schutz und Beistand des Staates. Die Politik ist an dieser Stelle also doppelt gefordert. So werden Kinder mit Behinderung nicht selten in stationären Einrichtungen der Behindertenhilfe untergebracht und bleiben dort oft bis zum Erwachsenenalter.⁸³ „Kinder, die im Rahmen der Eingliederungshilfe in einer Einrichtung untergebracht sind, haben keinen Rechtsanspruch auf eine regelmäßig stattfindende Hilfeplanung, wie sie das SGB VIII für nichtbehinderte Kinder vor-

82 Zanders 2016, S. 5.

83 Veldhues 2016, S. 27.

sieht. Deshalb gibt es auch keine regelmäßige Überprüfung, ob z. B. die Unterbringung in einer Pflegefamilie möglich wäre“.⁸⁴ Zudem bestehen Unklarheiten bei der Finanzierung des behinderungsbedingten Mehraufwandes für behinderte Kinder in Pflegefamilien.

Familien mit Migrationshintergrund und binationale Familien

Familien mit Migrationshintergrund haben strukturell mit mehr Nachteilen zu kämpfen als Familien ohne einen solchen Hintergrund. Einige Herausforderungen sind auf die Migration der ersten Generation zurückzuführen. Hierzu zählen z. B. sprachliche Barrieren, mangelnde Kenntnisse des deutschen Bildungs- und Rechtssystems, fehlende soziale und familiäre Netzwerke, strukturelle Barrieren auf dem Arbeitsmarkt (z. B. Nicht-Anerkennung von Bildungs- und Berufsabschlüssen) oder fehlende Integrationsangebote. Außerdem sind Familien mit Migrationshintergrund – auch solche, in denen die Elterngeneration bereits in Deutschland sozialisiert wurde – mit Diskriminierung und Ausgrenzung konfrontiert, die sich benachteiligend und belastend auf das Leben von Eltern und Kindern auswirken. Dies belegen zahlreiche Studien.⁸⁵ Zusammengenommen sind die gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten von Familien mit Migrationshintergrund eingeschränkt.

Familien aus Ländern außerhalb der EU sind außerdem noch von Schwierigkeiten durch ausländerrechtliche Bestimmungen, Erlasse und Gesetze betroffen. Nachteile erleben auch binationale und multinationale Familien, also Familien in denen mindestens ein Familienmitglied eine andere als die deutsche Staatsangehörigkeit hat. Ausländerrechtliche Bestimmungen, die z. B. die Arbeitsaufnahme erschweren können und Diskriminierungen belasten das Zusammenleben dieser Familien.

Seit 2001 besteht in NRW Konsens darüber, dass die Integration der Menschen mit Migrationshintergrund eine politische Querschnittsaufgabe ist. Dies zeigt sich auch in dem 2006 vorgelegten „Aktionsplan Integration“. 2012 verabschiedete der Landtag NRW einstimmig das Teilhabe- und Integrationsgesetz, mit dem Integration als verpflichtende Aufgabe des Landes festgeschrieben, Schwierigkeiten anerkannt, neue Wege gefunden und mit den Kommunalen Integrationszentren Strukturen geschaffen wurden, die geeignet sind, auch Familien mit Migrationsgeschichte zu unterstützen. Damit wurden die Grundlagen für eine systematische und nachhaltige Integrationspolitik in NRW geschaffen.

Das Miteinander in Kindertageseinrichtung, Schule, Ausbildung und Studium, die Gemeinschaft in Vereinen und Verbänden und die Teilhabe am Arbeitsleben stellen z. B. nachhaltige Formen der Integration dar. Deshalb müssen vorhandene Hürden abgebaut werden, um allen Zugewanderten Chancen auf Teilhabe zu ermöglichen. Zudem gilt es Mitwirkungs- und Entscheidungsmöglichkeiten auch für Menschen mit Migrationshintergrund weiterzuentwickeln.

84 Veldhues 2016, S. 27.

85 Brücker et al. 2014; Sauer 2014; Antidiskriminierungsstelle des Bundes 2012.

Geflüchtete Familien

Die Lebenslagen von geflüchteten Familien und anderen Familien mit Migrationshintergrund unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht. Familien können auseinandergerissen worden sein. Minderjährige kommen ohne Begleitung ihrer Eltern. Geflüchtete Familien müssen mit der neuen Situation vor Ort klarkommen und haben oft noch keine Kenntnis über die Strukturen, mit denen sie konfrontiert werden. Über die Fluchterfahrungen hinaus sind Familien durch zusätzliche Faktoren wie räumliche Enge, finanzielle Herausforderungen und Unsicherheiten bezüglich ihrer Bleibeperspektive belastet.

In jedem Fall befinden sich geflüchtete Familien in einer besonders schwierigen und belastenden Lebenssituation und es braucht Zeit, bis sie sich in der neuen Situation zurechtfinden. Staat und Gesellschaft sind aktuell und mittelfristig gefordert darauf zu reagieren. Dies betrifft die Gestaltung der Wohnsituation, medizinische Hilfe, die materielle Versorgung und die Klärung von Aufenthaltsfragen. Langfristige Integration ist ohne soziale Teilhabe und Zugang zu Bildung und Arbeitsmarkt nicht denkbar. Dazu benötigen Geflüchtete wirksame und kultursensible Unterstützung sowie Angebote, die sie in die Lage versetzen sich in der deutschen Gesellschaft zu orientieren und ihre Rechte und Pflichten kennenzulernen. Dazu gehört der Abbau von Sprachbarrieren auch durch eine ausreichende Anzahl von Lehrkräften und die Gestaltung kultursensibler Angebote. Besonders gefordert sind hier familienunterstützende Einrichtungen. Da auch viele Kinder und Jugendliche übergangsweise oder dauerhaft in NRW Schutz suchen, ist der weitere Ausbau der Bildungs- und Betreuungseinrichtungen eine wichtige Aufgabe. Kindertageseinrichtungen und Schulen sind extrem gefordert und benötigen dementsprechende Ressourcen; vor allem qualifizierte und kultursensible pädagogische Fachkräfte.

Eine besondere Problematik besteht hinsichtlich derjenigen Familien, die lediglich geduldet sind, also keine Aufenthaltserlaubnis besitzen und dem Grunde nach ständig mit der möglichen Beendigung ihres Aufenthaltes konfrontiert sind. Mitunter bleiben sie wegen vorliegender Abschiebe- und Rückkehrhindernisse aber über Jahre in Deutschland. Von den gesetzlich gegebenen Möglichkeiten, den Familien einen dauerhaften Aufenthalt in Deutschland zu gewähren, wie z. B. bei gut integrierten Kindern und Heranwachsenden (§ 25b Aufenthaltsgesetz), machen Ausländerbehörden sehr unterschiedlich Gebrauch, so dass Eltern und Kinder sich in einem Zustand ständiger Unsicherheit und Perspektivlosigkeit befinden.

2.1.3. Rechtliche Rahmenbedingungen

In bestimmten Fällen bestehen für Familien auch besondere rechtliche Rahmenbedingungen:

Patchworkfamilien

Als Patchworkfamilie werden die Familien bezeichnet, in denen Kinder des neuen Partners bzw. der neuen Partnerin und eigene Kinder zusammen kommen. Soziale Elternschaft spielt in Patchworkfamilien eine größere Rolle als die biologische Elternschaft. Allerdings braucht es Zeit, bis sich zwischen allen Beteiligten der Findungsprozess und das soziale Beziehungsgeflecht entwickelt. Für manche Kinder ist es dabei nicht einfach, den Patchworkelternanteil und die eventuell ebenfalls hinzukommenden Patchworkgeschwister zu akzeptieren, andere gewinnen schnell Vertrauen und fühlen sich in der Patchworkfamilie recht schnell wohl.

In der Regel behält der abwesende Elternteil einen Einfluss auf sein Kind, der je nach der individuellen Beziehung recht gering oder auch sehr groß sein kann. Besteht ein gemeinsames Sorgerecht, was sehr häufig der Fall ist, besitzt der getrennt lebende Elternteil ein Mitsprache- und Mitentscheidungsrecht bei allen wichtigen Entscheidungen, die für das Kind beziehungsweise für die Kinder getroffen werden müssen (z. B. welche Schulform gewählt wird). Damit ein Kontakt und die Beziehung zwischen dem getrennt lebenden oder geschiedenen Elternteil zu dem Kind beziehungsweise zu den Kindern weiterhin gepflegt werden kann, hat der Gesetzgeber das Umgangsrecht eingeführt, das häufig in Form von Wochenendbesuchen ausgeübt wird. Für den Fall, dass es zwischen Patchworkfamilie und getrennt lebendem Elternteil zu Konflikten kommt, unterstützen Familienberatungsstellen und Jugendämter eine am Kindeswohl orientierte Problemlösung.

Problematisch gestaltet sich für Patchworkfamilien die Betreuungssituation von kranken Kindern, denn der Anspruch auf Kinderkrankentage gilt nur für erwerbstätige leibliche Eltern. Auf Stiefelternanteile, die im Alltag Betreuungsverantwortung für die Kinder des Partners bzw. der Partnerin übernehmen, kann dieser nicht übertragen werden. Dann kommt dem Aushandlungs- und Aufteilungsprozess zwischen den leiblichen Eltern des Kindes eine besondere Bedeutung zu, die sich auch auf das Familienleben in der neuen Beziehung auswirkt.

Patchworkfamilien stoßen an rechtliche Grenzen, besonders wenn die Partner nicht verheiratet sind. Da der nicht-biologische soziale Elternteil zivilrechtlich grundsätzlich keine Sorgeberechtigung für das Kind bzw. die Kinder hat, ist seine Fürsorge ihnen gegenüber stark eingeschränkt. Dies wirkt sich insbesondere aus, wenn der biologische Elternteil nicht mehr selbst für seine Nachkommenschaft sorgen kann, weil er beispielsweise schwer erkrankt ist oder stirbt. Aus diesem Grund entscheiden sich Patchworkfamilien auch für Adoptionen; vorausgesetzt, der leibliche Elternteil stimmt dem zu. Damit wird das Sorgerecht des nicht biologischen Elternteils erheblich erleichtert. Mittelfristig erscheint es Hilbig-Lugani notwendig, dass sogenannte „kleine Sorgerecht“ (§ 1687b BGB) des Stiefelternanteils gegenüber dem Stiefkind zu überarbeiten und einerseits den Personenkreis zu erweitern, andererseits die Zubilligung des kleinen Sorgerechts stärker an Voraussetzungen wie Konsens

des Kindes und/oder Kindeswohldienlichkeit zu knüpfen.⁸⁶ Daraus könnte neben der bekannten Stiefkindadoption eine weitere Stärkung der sozialen Elternschaft resultieren. Ferner wies Hilbig-Lugani darauf hin, dass es bei bestimmten Sorgerechtsvereinbarungen, die nicht das Residenzmodell als Grundlage haben, zu Schwierigkeiten bei der rechtlichen Bewertung kommt. Daraus würden Konsequenzen für Betreuungsunterhalt und nachehelichen Unterhalt resultieren. Teilen sich die biologischen Eltern trotz Scheidung und räumlicher Trennung die Fürsorge für das gemeinsame Kind, käme es im deutschen Recht zu Unklarheiten. Als Grund benannte Hilbig-Lugani die Orientierung des deutschen Familienrechtes am Residenzmodell, bei dem das Kind sich überwiegend bei einem Elternteil aufhält. Hier sei eine Neuregelung erforderlich, um die partnerschaftliche Fürsorge rechtlich abzusichern.⁸⁷

Adoptionsfamilien

Ein Kind zu adoptieren ist eine besondere Form der Familiengründung. Die Adoption von Kindern ist ein privates und zugleich öffentliches Thema. Privat, weil durch die Annahme als Kind (Adoption) gemäß §§ 1741–1766 BGB zwischen Annehmenden und Anzunehmendem ein Eltern-Kind-Verhältnis begründet wird. Öffentlich, weil die Adoptionsvermittlung⁸⁸ Aufgabe der Jugendhilfe und damit Aufgabe der Jugendämter und Landesjugendämter ist (§ 2 Absatz 1 Satz 1 AdVermiG).

Die Zahl der Adoptionen ist in NRW innerhalb von 20 Jahren um rund 60 Prozent zurückgegangen. Die häufigste Form ist die Stiefkindadoption. 2013 wurden in NRW 919 Kinder adoptiert; bei mehr als der Hälfte (58,5 Prozent) handelt es sich um Adoption von einem leiblichen Elternteil mit Stiefelternteil oder Partner.⁸⁹ Die Stiefeltern- und Verwandtenadoption bilden im rechtlichen Sinne insofern eine Ausnahme, da sie die durch die biologische Abstammung entstandenen verwandtschaftlichen Beziehungen nicht vollends aufheben (vgl. § 1756 BGB). Im Falle von internationalen Adoptionsvermittlungen von Kindern aus Vertragsstaaten des Haager Adoptionsübereinkommens sind primär die spezialgesetzlichen Sonderregelungen des Adoptionsübereinkommens-Ausführungsgesetzes (AdÜbAG) zu beachten. Heute gewinnen – neben der Inkognitoadoption – zunehmend offene und halboffene Adoptionsformen an Bedeutung, die Kontakte zur Herkunftsfamilie in unterschiedlicher Intensität ermöglichen.

Aufgrund der weitreichenden Folgen für Kinder und Jugendliche werden an eine Adoption zahlreiche Bedingungen gestellt; die adoptierenden Erwachsenen müssen umfangreiche Voraussetzungen erfüllen. Im Zentrum der Adoptionsvermittlung steht das Wohl des Kindes. Aufgabe des Staates ist es, alles zu tun, damit die Grundbedürfnisse von Kindern erfüllt und ihre Rechte geschützt werden.

86 Hilbig-Lugani 2015 in Landtag Nordrhein-Westfalen 2015c.

87 Hilbig-Lugani 2015 in Landtag Nordrhein-Westfalen 2015c.

88 Adoptionsvermittlung wird definiert, als das Zusammenführen von Kindern (unter 18 Jahren) und Adoptionsbewerbern mit dem Ziel der Adoption (vgl. § 1 AdVermiG).

89 Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) 16.07.2014.

Dazu zählen insbesondere das Recht auf Kenntnis der eigenen Abstammung,⁹⁰ die Bedürfnisse nach Kontinuität in Form von beständigen und liebevollen Beziehungen, nach körperlicher Unversehrtheit und Sicherheit sowie nach entwicklungsgerechten Erfahrungen.⁹¹ So geht es darum, für ein Kind Eltern zu finden, die bereit und in der Lage sind, uneingeschränkt elterliche Verantwortung zu übernehmen. Eine Adoption soll dem Kind Geborgenheit und Zuwendung in einer neuen Familie sichern und dem Kind die bestmöglichen Entwicklungschancen eröffnen. Dazu gehört – auch als Grundlage für eine gelingende und vertrauensvolle Eltern-Kind-Beziehung – dass die Adoptiveltern die Lebensgeschichte des Kindes respektieren und dem Kind unter Achtung seiner Biografie Hilfe und Unterstützung bei der Identitätsentwicklung bieten.

Für Adoptiveltern gelten bestimmte Beschränkungen. Ein Adoptivelternteil muss mindestens 25 Jahre alt sein. Ein Höchstalter für Adoptiveltern ist gesetzlich nicht festgelegt, die Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter empfiehlt jedoch, dass der Altersabstand zum Kind nicht mehr als 40 Jahre betragen sollte. Weitere Einschränkungen bestehen hinsichtlich der Familienform. Seit 2014 haben eingetragene Lebenspartner das Recht auf Sukzessivadoption. Lebenspartner dürfen seither ein Kind adoptieren, das der andere Partner bereits adoptiert hat. Gleichgeschlechtlichen Paaren in einer Lebenspartnerschaft ist es jedoch weiterhin nicht erlaubt, gemeinsam ein Kind zu adoptieren.

Die Fachkräfte der Adoptionsvermittlungsstellen sind für die gesamte Vermittlungstätigkeit verantwortlich (u. a. Beratung der leiblichen Eltern, Überprüfung und Auswahl der Adoptionsbewerber, Beratung und Unterstützung nach Abschluss der Adoption, Berichterstattung zum Integrationsverlauf bei internationalen Adoptionen). Dazu gehört auch eine enge Zusammenarbeit mit anderen Behörden und dem zuständigen Familiengericht. Die zentrale Adoptionsstelle berät und unterstützt die Adoptionsvermittlungsstellen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.

Regenbogenfamilien⁹²

Mangels statistischer Erfassung ist wenig über Quantität von Regenbogenfamilien bekannt. Nach Schätzungen beträgt ihre Anzahl deutschlandweit über 7.000.⁹³ In den meisten Regenbogenfamilien sind die Kinder mit einem Elternteil leiblich verwandt (ca. 90 Prozent). Sie stammen entweder aus einer vorherigen heterosexuellen Beziehung oder wurden als Wunsch Kinder in die gleichgeschlechtliche Beziehung hinein geboren. Rund sechs Prozent der Kinder in Regenbogenfamilien sind Pfl-

90 Ab dem 16. Geburtstag haben Kinder das Recht, Einsicht in ihre Adoptionsakten und das Personenstandsregister beim Standesamt ihres Geburtsortes zu nehmen.

91 Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. 2014, S. 354.

92 Gleichgeschlechtliche Paare mit Kindern.

93 Nach Auskunft von IT.NRW gründet die fehlende statistische Erfassung auf der noch geringen Anzahl.

gekinder.⁹⁴ Nur ein geringer Teil der Kinder in Regenbogenfamilien wurde adoptiert, ohne eine leibliche Verbindung zu einem der Elternteile zu haben.⁹⁵

Sowohl bei der Stiefkind- als auch bei der Sukzessivadoption wird die gleiche Rechtspraxis angewendet wie bei einer Fremdadoption. Dieses kann in einigen Fällen zu langen Wartezeiten führen, bis das Jugendamt die Adoption vollzogen hat. In dieser Zeit hat der/die zweite Partner/-in kein Sorgerecht für das Kind. Zusätzlich kann die fehlende rechtliche Anerkennung sehr frustrierend und nervenaufreibend für die Familien sein.

In der im Auftrag des Bundesjustizministeriums (BMJ) 2009 veröffentlichten Studie „Die Lebenssituation von Kindern in gleichgeschlechtlichen Lebenspartnerschaften“ wurde deutlich, dass sich weder das Erziehungsverhalten von gleichgeschlechtlichen Eltern noch die Entwicklung von Kindern, die in einer gleichgeschlechtlichen Partnerschaft aufwachsen, wesentlich von anderen Familien unterscheiden.⁹⁶ Der Unterschied für Regenbogenfamilien besteht in deren Diskriminierungserfahrungen, die häufig als strukturelle Diskriminierung in Behörden und öffentlichen Einrichtungen erlebt werden, z. B. in der Nicht-Berücksichtigung bei Formularen und Anträgen. Dabei ist die Anerkennung der jeweiligen Lebenssituation für alle Familien sowohl rechtlich als auch psychologisch von großer Bedeutung.

Regenbogenfamilien stellen das Abstammungsrecht in Bezug auf die Möglichkeiten der modernen Fortpflanzungsmedizin vor neue Herausforderungen. Für lesbische Frauen besteht in Deutschland kaum die Möglichkeit, über eine Samenspende oder eine künstliche Befruchtung ihren Kinderwunsch zu realisieren. Standesrechtliche Regelungen und die mangelnde Kostenübernahme durch die Krankenkassen für lesbische Paare führen zu erheblichen finanziellen Belastungen und oft zur Notwendigkeit, ins Ausland auszuweichen oder eine Samenspende im rechtlichen Grauzonenbereich zu realisieren. Immer häufiger werden deutsche Gerichte mit Fällen befasst, in denen Kinder auf diese Weise im Ausland geboren oder gezeugt wurden. Zur Prüfung des Reformbedarfs hat das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz einen Arbeitskreis Abstammungsrecht eingesetzt, der bis 2017 seine Ergebnisse präsentieren will.

Pflegefamilien

Eine durch das Jugendamt gewährte Vollzeitpflege stellt eine der möglichen Formen der Hilfen zur Erziehung dar. Wie für alle Hilfen zur Erziehung, so gilt auch gemäß § 27 ff. SGB VIII für die Vollzeitpflege als Voraussetzung, dass „eine dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen entsprechende

94 Rupp 2009, S. 86.

95 Zu Adoptionsfamilien siehe den vorangehenden Abschnitt; dort auch zur gemeinsamen Adoption eines fremden Kindes durch gleichgeschlechtliche Lebenspartner bzw. -partnerinnen.

96 Rupp 2009.

Erziehung nicht gewährleistet ist und die Hilfe für seine Entwicklung geeignet und notwendig ist“. Für die Vollzeitpflege bedeutet dies, dass die individuelle Situation des Minderjährigen⁹⁷ (z. B. Alter, Entwicklungsstand, persönliche Bindungen) Berücksichtigung zu finden hat.⁹⁸ Vollzeitpflege kann dabei eine zeitlich befristete Erziehungshilfe oder eine auf Dauer angelegte Lebensform sein (§ 33 SGB VIII).⁹⁹

Die Familien, aus denen Kinder in Pflege gegeben werden, sind in der Regel durch verschiedenste psychosoziale Belastungen gekennzeichnet. Die Familiensituationen zeichnen sich aus durch eine Häufung an Konflikten und Problematiken beispielsweise in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Wohnung, Arbeit, Partnerschaft.¹⁰⁰ Spürbare und nicht selten nachhaltige Entwicklungsbeeinträchtigungen bei Pflegekindern werden in Zusammenhang mit möglichen Belastungserfahrungen und Gefährdungen in der Zeit vor der Unterbringung des Kindes in der Pflegefamilie diskutiert.¹⁰¹ Beispielhaft sind hier Entwicklungsbeeinträchtigungen und psychische Störungen zu nennen, die ihren Ursprung in vorgeburtlichen Belastungen durch Suchtmittel, traumatischen Erfahrungen, Bindungs- und Beziehungsbeeinträchtigungen oder durch Vernachlässigung, Misshandlung oder sexuellen Missbrauch haben können.¹⁰² Entsprechend unterschiedlich sind die Gründe für die Unterbringung eines Kindes oder Jugendlichen in einer Pflegefamilie. Die sich aus der defizitären Familiensituation ergebenden Betreuungsmängel sind häufig maßgeblich verantwortlich für die Inpflegegabe eines Kindes.¹⁰³

Mit der Vollzeitpflege bzw. Familienpflege wird das Ziel verfolgt, dass Kinder und Jugendliche die Möglichkeit erhalten, außerhalb des Elternhauses in familiären Bezügen aufwachsen zu können. In Pflegefamilien finden diese Kinder und Jugendlichen einen familiären Rahmen, der den Heranwachsenden „private und intime Zuwendung“ ermöglicht.¹⁰⁴ Gerade für jüngere Kinder wird der private und familiäre Rahmen des Sozialisationsortes „Pflegefamilie“ für das Aufwachsen als erstrebenswert angesehen. Die praktische Ausgestaltung dieser Erziehungs- und Fürsorgeleistung erbringen die jeweiligen Pflegepersonen.¹⁰⁵

97 Daher haben sich unterschiedliche Formen der Familienpflege herausgebildet: u. a. Kurzzeitpflegen, Bereitschaftspflegen, Sonderformen der Vollzeitpflege für besonders entwicklungsbeeinträchtigte Kinder, Adoptionspflegen, Verwandtenpflegen.

98 Vollzeitpflege kann auch für junge Volljährige gewährt werden (§41 i.V.m. § 33 SGBVIII).

99 Vollzeitpflege kann auch auf der Grundlage des § 35a SGB VIII gewährt werden.

100 Helming et al. 2010b, S. 275.

101 Vgl. Kindler 2006.

102 Helming et al. 2010b, S. 172 ff.

103 Blandow 2004, S. 125.

104 Blandow 2004, S. 72.

105 Pflegepersonen bzw. Pflegefamilien sind keine homogene Gruppe; die Realität der Familienformen und Lebensumstände ist vielschichtig, so dass kein kohärentes Bild von Pflegefamilien entwickelt werden kann.

Die Pflegefamilie als „Maßnahme der Jugendhilfe“ zeichnet sich zudem dadurch aus, dass sie häufig durch pädagogische Laien¹⁰⁶ getragen wird. Diese Pflegepersonen sind bereit, „ihren privaten Lebensraum für diese öffentliche Aufgabe zur Verfügung zu stellen“.¹⁰⁷ Das heißt: Pflegemütter und Pflegeväter erziehen ein nicht-leibliches Kind, indem sie es in ihre Obhut und in ihren privaten Haushalt aufnehmen. Damit leisten sie nicht nur einen Dienst an diesem Kind, sondern sie erbringen zudem eine Dienstleistung für und im Rahmen der öffentlichen Jugendhilfe.

Pflegeverhältnisse entstehen unter besonderen Bedingungen. Zu den spezifischen Merkmalen gehört, dass Pflegeeltern bei Pflegeverhältnissen gemäß SGB VIII auf der Grundlage einer behördlichen Vereinbarung die Betreuungsaufgabe für ein Kind übernehmen. Die soziale Elternschaft von Pflegeeltern ist dabei in Deutschland rechtlich wenig abgesichert. In Deutschland gibt es kein eigenes Rechtsinstitut (wie z. B. in Großbritannien), das länger andauernde Pflegeverhältnisse besser schützt. Im internationalen Vergleich münden Pflegeverhältnisse in Deutschland zudem seltener in Adoptionen.¹⁰⁸

Die außergewöhnliche Situation von Pflegepersonen wird überdies durch das Vorhandensein einer Geburts- bzw. Herkunftsfamilie bestimmt. Das führt zur Besonderheit der „doppelten Elternschaft“. Die Pflegefamilie ist damit Teil eines Beziehungsgefüges, zu dem sowohl die Herkunftsfamilie als auch die öffentliche Jugendhilfe gehört.¹⁰⁹

Diese mit Mitteln der öffentlichen Jugendhilfe herbeigeführte Familienkonstruktion hat nicht selten ein großes Maß an Herausforderungen zu bewältigen. Eine nicht gelingende Einflussnahme auf das Kind, Überforderungen durch Verhaltensprobleme des Kindes in Verbindung mit Gefühlen von Überforderung und Hoffnungslosigkeit aufgrund fehlender Perspektiven können ausschlaggebend dafür sein, dass eine Pflegefamilie ins Ungleichgewicht gerät. Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl weiterer Gründe, die sogar zur Beendigung eines Pflegeverhältnisses führen können: So kann es sein, dass die Pflegeeltern oder auch das Kind oder der Jugendliche selbst die Trennung wünschen, dass das Jugendamt die (weitere) Geeignetheit der Pflegefamilie infrage stellt oder dass die Herkunftsfamilie die Rückführung des Kindes wünscht.

Diese komprimierten Ausführungen lassen ahnen, dass eine gelingende Kooperation und Interaktion der unterschiedlichen Beteiligten (Herkunftsfamilie, Pflegefamilie) zum Wohle des Kindes Begleitung und Unterstützung benötigen. Das SGB VIII verpflichtet die öffentlichen Träger (§§ 79,

106 Gemeint ist hier die „Normal-Pflegefamilie“, die zu unterscheiden ist von „Heilpädagogischen/ Sozialpädagogischen Pflegestellen“ oder „Erziehungsstellen“, die – durch eine vorgeschriebene pädagogische Ausbildung der Pflegeperson – eine professionelle Ausrichtung haben. In der Professionalität liegt auch der maßgebliche Unterschied zur Heimerziehung.

107 Steege 1995, S. 94.

108 Helming et al. 2010a, S. 858.

109 Ricken-Coßmann 2008, S. 73 ff.

79 a SGB VIII) zur Gewährung und Erbringung von Leistungen unter der Beachtung von Grundsätzen und Maßstäben im Rahmen einer kontinuierlichen Qualitätsentwicklung.¹¹⁰ Diese muss auf Organisationsstrukturen basieren, die die Rahmenbedingungen für einen fachlich qualifizierten Pflegekinderdienst bieten.

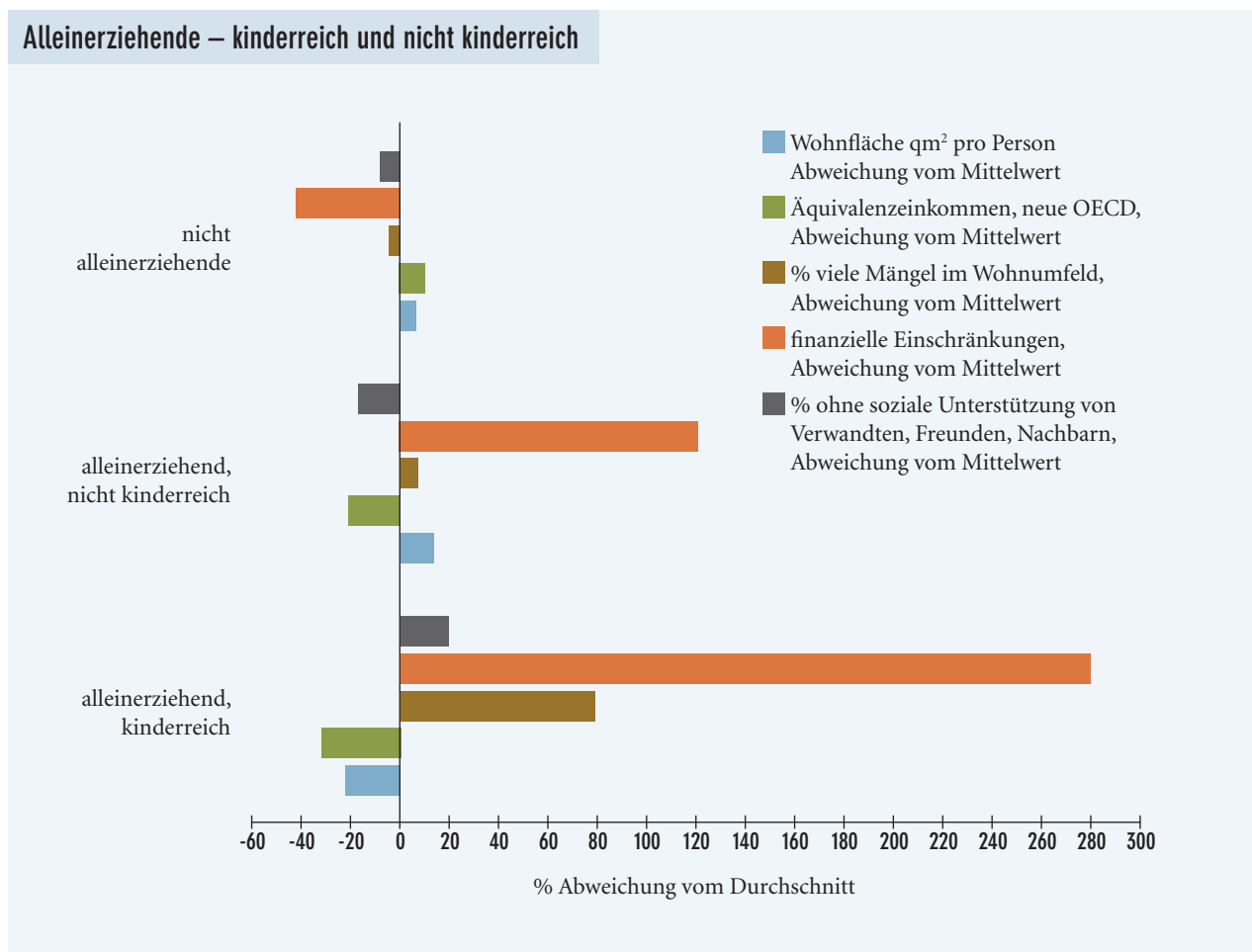
2.1.4. Auswirkungen ausgewählter kumulierter Nachteile auf Lebenslagen und Lebensführung der Familien in NRW

In der Realität betreffen die in den Abschnitten 2.1.1 bis 2.1.3 beschriebenen Belastungsdimensionen die Familien vielfach in Kombination. Viele Familien mit Migrationshintergrund sind z. B. zugleich auch Mehrkindfamilien. Daraus ergeben sich kumulative Belastungen und Nachteile, die die Lebenslagen der Familien, ihre alltägliche Lebensführung und damit auch die Bedingungen für das Aufwachsen der Kinder prägen. Das Land NRW hat seit der Jahrtausendwende als einziges Bundesland deutschlandweit mit den Kommunen eine kommunale Familienberichterstattung aufgebaut, die solche Belastungen beschreibt und (auch kleinräumig) aus der Sicht der Familien im Land bewertet.¹¹¹ Mit den Daten der für diese Berichterstattung zwischen 2006 und 2013 in NRW befragten gut 23.000 Familien sollen im Folgenden kumulierte Auswirkungen der häufigsten Risikofaktoren „Migrationshintergrund“, „Mehrkindfamilie“ und „alleinerziehend sein“ auf ausgewählte Aspekte der Lebenslagen und der Lebensführung (Freizeit und Urlaub) der Familien in NRW beschrieben werden. Die Zahlen sind für das Bundesland NRW repräsentativ.

Unabhängig von den im Folgenden dargestellten kombinierten familienformspezifischen Risikofaktoren zeigt sich, dass Bildungsarmut der Eltern eine besonders gravierende Nachteilsdimension ist, die im Zusammenwirken z. B. mit dem Faktor „Mehrkindfamilie“ mit besonders schwerwiegenden Belastungen einhergeht.

110 Vgl. Landschaftsverband Rheinland (LVR) 2013.

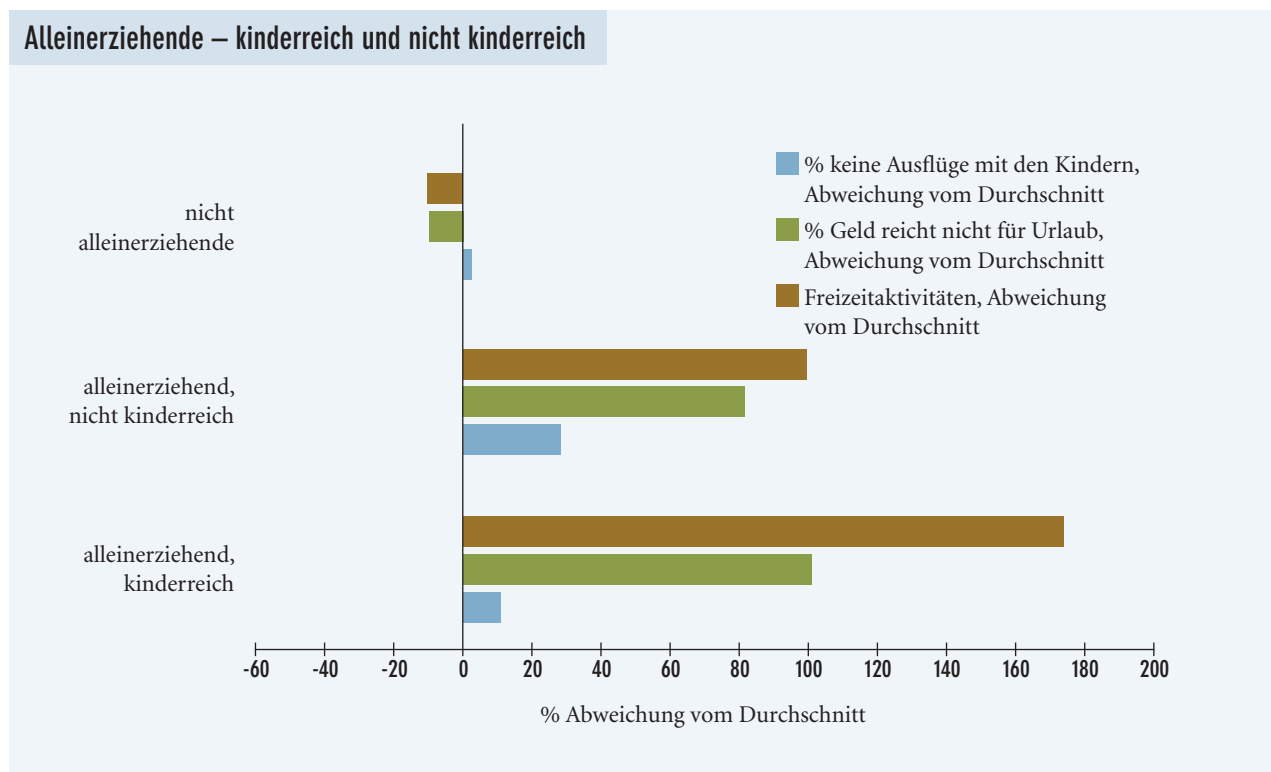
111 Siehe dazu http://www.sozialberichte.nrw.de/sozialberichterstattung_nrw/verwandte_berichtssysteme_in_nrw/index.php#Komma, zuletzt abgerufen am 08.11.2016, Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS).

Abbildung 1: Belastungen in der Lebenslage kinderreicher und nicht kinderreicher Familien alleinerziehender Väter und Mütter in NRW ¹¹²

Kinderreiche Alleinerziehende sind in besonderem Maße von Nachteilen und besonderen Belastungen betroffen: Ihr mittleres Äquivalenzeinkommen (neue OECD-Skala, wie Sozialbericht NRW 2016) liegt um ein Drittel unter dem Durchschnitt von 1.275 Euro, die Wohnfläche pro Kopf ist um ein Viertel niedriger als der Durchschnitt von 31,8 qm. Besonders viele alleinerziehende Eltern mit drei und mehr Kindern berichten über erhebliche Mängel und Belastungen in ihrem Wohnumfeld (Durchschnitt: 10,8 Prozent). Der Anteil derer, die erhebliche finanzielle Einschränkungen im Alltag erleben, ist fast viermal so hoch wie im Durchschnitt der Familien in NRW, der bei fünf Prozent liegt.¹¹³ Unter den kinderreichen Alleinerziehenden ist der Anteil derer, die im Alltag keine soziale Unterstützung von Verwandten, Freunden, Nachbarn oder Bekannten (Durchschnitt in NRW 34,1 Prozent) erhalten, mit 75 Prozent über dem Durchschnitt deutlich erhöht.

112 Faktor Familie GmbH 2013, eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

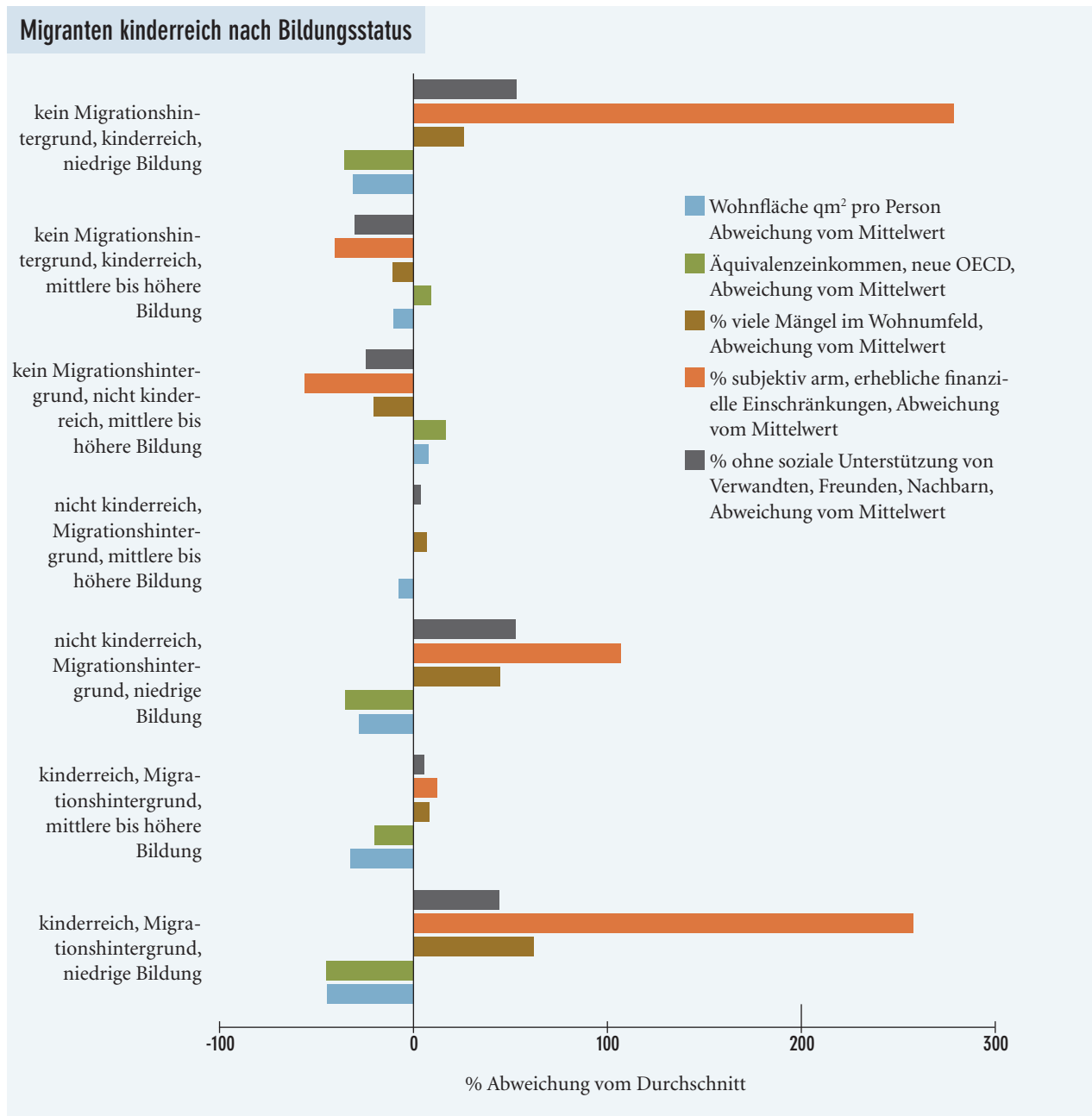
113 Für acht der folgenden Ausgaben reicht das Geld nach Auskunft der Eltern nicht: Einrichtungsgegenstände, Kleidung für Kinder, Auto, Haushaltswaren, Spielzeug, Lebensmittel, Freizeitaktivitäten, KiTA oder Offene Ganztagschule (OGS), finanzielle Unterstützung der Kinder, Kino o.ä., Urlaubsreise.

Abbildung 2: Einschränkungen der Freizeitaktivitäten kinderreicher und nicht kinderreicher Familien alleinerziehender Väter und Mütter in NRW¹¹⁴

Auch hier zeigt sich eine besondere Belastung Alleinerziehender. Der Anteil der Familien, die weniger als einmal im Monat mit ihren Kindern die Wohnung für gemeinsame Freizeitaktivitäten verlassen, liegt bei Alleinerziehenden doppelt so hoch wie im Durchschnitt der Familien. Er ist besonders hoch bei kinderreichen Alleinerziehenden. 39 von 100 Familien in NRW beklagen, dass ihr Geld nicht für eine Urlaubsreise reicht. Doppelt so viele kinderreiche Alleinerziehende wie im Durchschnitt sagen, dass sie kein Geld für eine Urlaubsreise haben. Fast vier Fünftel der Alleinerziehenden mit drei und mehr Kindern können sich demnach keine Urlaubsreise leisten.

Der Faktor „Mehrkindfamilie“ bedeutet also für alleinerziehende Eltern im Alltag eine erhebliche Verschärfung ihrer Belastungen.

Abbildung 3: Belastungen in der Lebenslage kinderreicher und nicht kinderreicher Familien mit und ohne Migrationshintergrund unterschieden nach dem Bildungsgrad der Eltern¹¹⁵



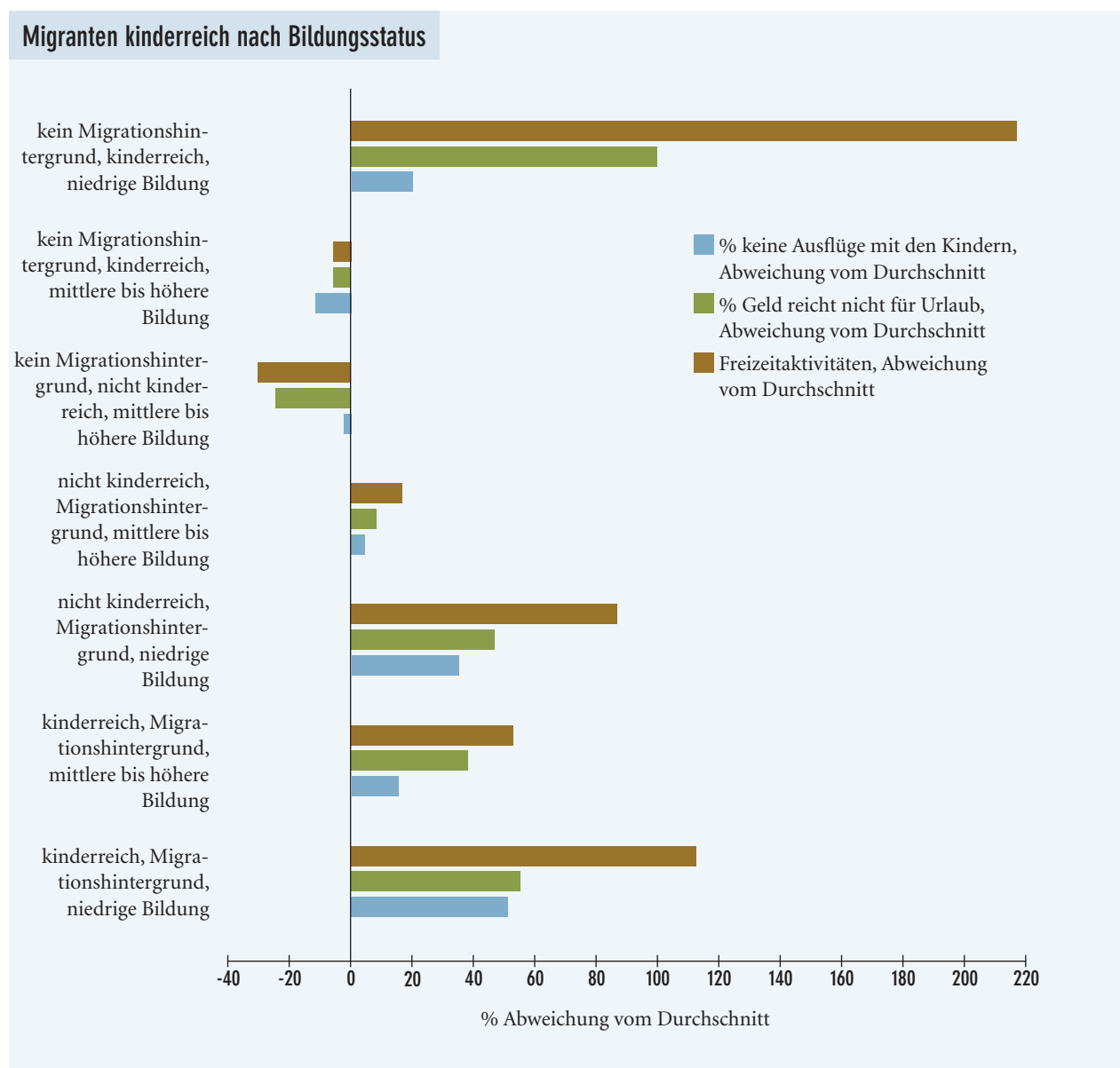
Familien mit Migrationshintergrund und Mehrkindfamilien sind im Hinblick auf ihre Lebenslage und ihre sozialen Ressourcen (fehlende soziale Unterstützung) deutlich belasteter als Familien ohne Migrationshintergrund und als Familien mit weniger als drei Kindern.

Eine wichtige Unterscheidung eröffnet sich, wenn zusätzlich der Bildungsstand der Eltern betrachtet wird. Migrantenfamilien, deren Eltern über mittlere und höhere Bildungsabschlüsse, also mehr als Hauptschule/Pflichtschule, verfügen und die nur ein oder zwei Kinder haben, sind bei allen genann-

ten Belastungsaspekten nur durchschnittlich belastet. Deutsche Familien ohne Migrationshintergrund, die nicht kinderreich sind, weisen nur unterdurchschnittliche Belastungen auf. Am stärksten belastet durch kleine Wohnungen, Mängel im Wohnumfeld erhebliche finanzielle Einschränkungen im Alltag und durch fehlende soziale Unterstützung sind Mehrkindfamilien – mit und ohne Migrationshintergrund! – deren Eltern über eine geringe Qualifikation verfügen.

Bildungsarmut und der Faktor „Mehrkindfamilie“ sind also mit besonderen Nachteilen in der Lebenslage und im sozialen und räumlichen Umfeld der Familien und mit besonderen Einschränkungen in der Freizeit verbunden. Beides hat negative Folgen für die Entwicklung der Kinder.

Abbildung 4: Einschränkungen der Freizeitaktivitäten kinderreicher und nicht kinderreicher Familien mit und ohne Migrationshintergrund unterschieden nach dem Bildungsgrad der Eltern¹⁶



Größer noch als bei bildungsarmen Mehrkindfamilien mit Migrationshintergrund sind die Nachteile bei den bildungsarmen Mehrkindfamilien ohne Migrationshintergrund. Einschränkungen, die aus der familiären Lebensform und aus der Kumulation einzelner Dimensionen entstehen, werden nach diesen Zahlen also noch einmal erheblich verstärkt durch Einschränkungen, die aus geringer oder fehlender Bildung erwachsen.

2.2. Familienpolitische Leistungen von Bund, Land und Kommunen

2.2.1. Familienpolitische Leistungen auf Bundesebene

Die deutsche Familienpolitik ist durch ihren Grundrechtsbezug insbesondere durch die Artikel 3 und 6 Grundgesetz sowie ihre Verknüpfung mit dem Sozialstaatsprinzip in starkem Maße durch den Bund geprägt. Der Bund ist für die Gestaltung des Familienleistungsausgleichs (Kindergeld, Steuerfreibeträge), die Kinder- und Jugendhilfe sowie die Regelung sozialer Transfers zuständig (Artikel 72 ff. Grundgesetz). In der föderalen Kompetenzordnung nehmen die Länder und Gemeinden einerseits den Vollzug bundesstaatlichen Rechts und entsprechender Maßnahmen und andererseits Gestaltungskompetenzen im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung (Artikel 72 und 74 Grundgesetz) wahr. Die Kommunen sind im Rahmen freiwilliger Aufgaben (Artikel 28 Absatz 2 Grundgesetz) und in der Ausführung von Bundes- und Landesrecht sowie bei Querschnittsaufgaben zuständig. Dazu gehören z. B. die Aufgaben Kinder- und Jugendhilfe, Kinderbetreuung und Familienbildung, Wohnungspolitik, Siedlungsplanung und Wohnumfeldgestaltung, Nahverkehr, Wirtschaftsförderung, Sozialpolitik und Schulbau. Auf der Ebene der Kommunen haben sich seit 2004 vielfältige Aktionsnetzwerke, wie z. B. die „Lokalen Bündnisse für Familien“, entwickelt. Ferner unterstützt die EU mit Mitteln aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) familienpolitische Leistungen im Land und in den Kommunen und nimmt zunehmend mit dem Instrument der Richtlinie Einfluss auf die Lebensbedingungen von Familien. Die Kompetenzordnung führt zu komplizierten Verflechtungen der Zuständigkeit in der Familienpolitik.

Auf Bundesebene erfolgt die Steuerung der Familienpolitik hauptsächlich über Geldleistungen, auf Landesebene überwiegend über Infrastrukturmaßnahmen. Die öffentlichen Ausgaben für Familienleistungen (Geld- und Dienstleistungen sowie Steuererleichterungen) relativ zum Bruttoinlandsprodukt liegen in Deutschland insgesamt über dem Durchschnitt der OECD-Länder.¹¹⁷ In keinem OECD-Land, mit Ausnahme der Tschechischen Republik, ist der Anteil an Steuererleichterungen an den Familienleistungen so hoch wie in Deutschland. Sofern man Geld- und Dienstleistungen jenseits von Steuererleichterungen für Familien betrachtet, liegt der Anteil öffentlicher Leistungen

für Familien am Bruttoinlandsprodukt im Mittelfeld der OECD-Länder und in der Schlussgruppe europäischer Wohlfahrtsstaaten.

Exemplarisch sei an dieser Stelle das Ehegattensplitting als wesentliche steuerliche Regelung benannt, die einerseits die Relevanz fiskalischer Maßnahmen unterstreicht, andererseits jedoch einen weiteren Aspekt der deutschen Familienpolitik zeigt: „Ein wesentlicher Teil der finanziellen Familienförderung ist damit per se an die Ehe und nicht an das Vorhandensein von Kindern geknüpft.“¹¹⁸ Obgleich dies aus familienpolitischer Sicht wie ein Konstruktionsfehler wirkt, hat die kürzlich vollzogene Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen in Deutschland gezeigt, „dass die zentralen familienpolitischen Ziele mit den untersuchten Leistungen vielfach gut und konfliktfrei erreicht werden.“¹¹⁹ Zudem wird in der Gesamtevaluation aber auch deutlich, dass die aktuelle finanzielle Familienförderung den Anforderungen an eine moderne bzw. zeitgemäße und zukunftsweisende Familienpolitik nicht mehr gerecht wird, sondern zu Zielkonflikten führt. Eine Neujustierung kann den geänderten familiären Situationen Rechnung tragen und es gleichzeitig unterbinden, dass die Ziele „der wirtschaftlichen Stabilität und Vereinbarkeit von Familie und Beruf bei einigen Leistungen in Konflikt zueinander“¹²⁰ stehen.

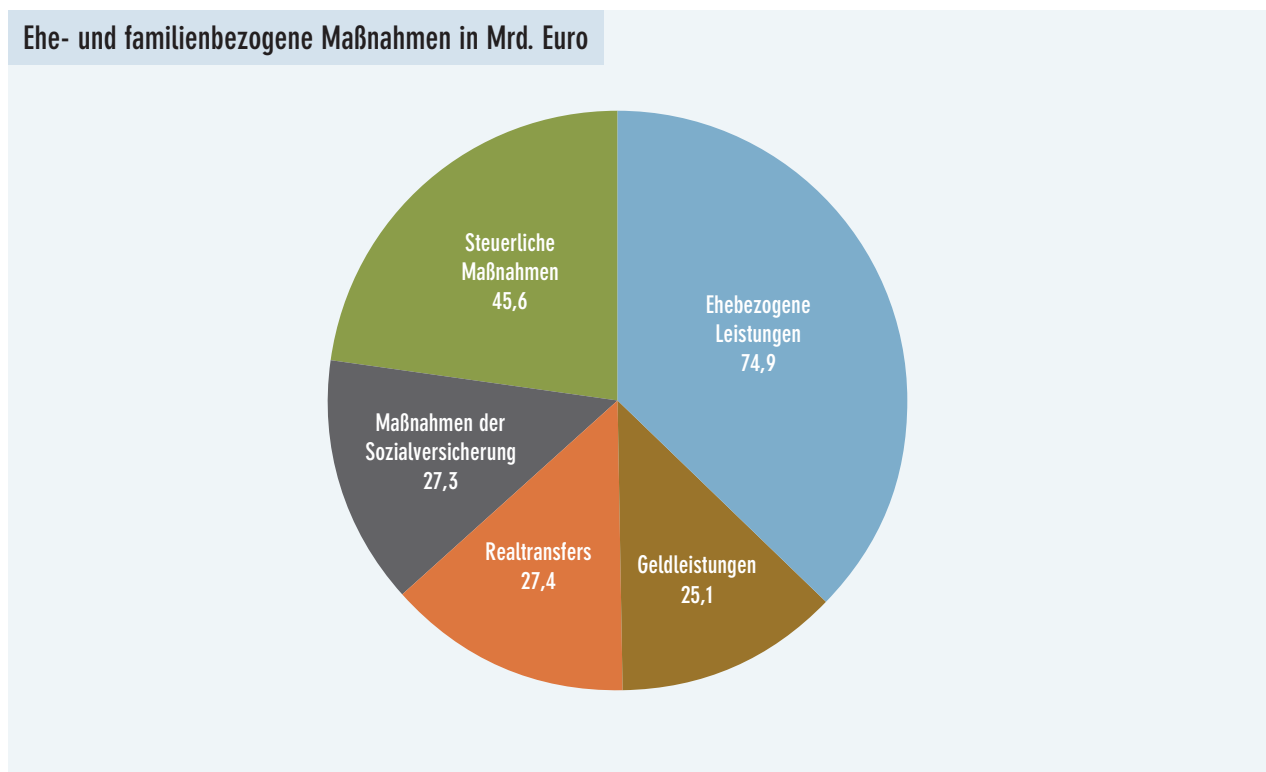
Im Jahr 2014 stellte das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) den Abschlussbericht einer Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen in Deutschland vor. Demnach umfasste 2010 das gesamte Instrumentarium 148 familienbezogene und acht ehebezogene Leistungen mit einem Gesamtvolumen von 200 Mrd. Euro¹²¹, die sich wie folgt aufteilen:

118 Spieß 2006, S. 4.

119 Prognos AG 2014, S. 389; Die Zusammenfassung der Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland wurde teils kritisch gesehen und hinsichtlich der familienfördernden Wirkung unterschiedlich bewertet.

120 Prognos AG 2014, S. 389.

121 Prognos AG 2014, S. 3.

Abbildung 5: Ehe- und familienbezogene Maßnahmen in Mrd. Euro^{122 123}

Mit knapp 75 Mrd. Euro machen die acht ehebezogenen Leistungen mehr als ein Drittel des Gesamtvolumens aus. Hiervon entfallen 37 Mrd. Euro auf die Hinterbliebenenversorgung, knapp 20 Mrd. Euro auf das Ehegattensplitting und zehn Mrd. Euro auf die beitragsfreie Mitversicherung der Ehegatten in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV).¹²⁴ Damit haben Leistungen, die nicht spezifisch auf die Förderung von Familien ausgerichtet sind, ein hohes Gewicht. Beispielsweise handelt es sich beim Ehegattensplitting nicht um eine direkte familienpolitische Leistung. Vielmehr wird damit das steuerrechtliche Prinzip der Besteuerung der Ehe als Erwerbs- und Verbrauchsgemeinschaft nach Leistungsfähigkeit umgesetzt, wobei eine hälftige Teilung der Einkommen zwischen den Eheleuten unterstellt wird.¹²⁵ Auch wenn die Anwendung des Splittingverfahrens nicht an das Vorhandensein von Kindern gebunden ist, haben in der Praxis im Vergleich zu einer getrennten Veranlagung vor allem Familien finanzielle Vorteile.¹²⁶ Systematisch betrachtet ist der Splittingvor-

122 Eigene Darstellung nach Prognos AG 2014 auf Basis Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) 2013a.

123 Realtransfers werden definiert als Sonderform des Transfers, bei der die Leistung der öffentlichen Hand in der unentgeltlichen Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen besteht, Springer Gabler Verlag, abgerufen am 30.09.2016.

124 Prognos AG 2014, S. 3.

125 Vgl. Schratzenstaller 2001, S 10f. Ziel des Ehegattensplittings ist es, dass Ehepaare nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit besteuert werden. Es trägt dadurch zur wirtschaftlichen Stabilität von Familien bei. Siehe auch Prognos AG 2014, S. 58 f. Darum werden ehebezogenen Leistungen stets im Zusammenhang mit familienpolitischen Leistungen betrachtet.

126 Vgl. Bonin et al. 2013, S. 5ff.

teil am höchsten, wenn nur einer der Eheleute steuerpflichtiges Einkommen erzielt – eine Konstellation, die bei Eltern traditionell viel häufiger anzutreffen ist als bei Kinderlosen. So trägt das Ehegattensplitting zur Verfestigung etablierter Geschlechterrollen und Geschlechterverhältnisse bei, wie beispielweise der achte Familienbericht der Bundesregierung feststellt.¹²⁷

Mit 45,6 Mrd. (22,8 Prozent) stellen die weiteren steuerlichen Maßnahmen den zweitgrößten Teil der familienpolitischen Leistungen dar. Als originäre steuerliche Maßnahmen sind unter anderem der Kinderfreibetrag und Betreuungsfreibetrag, die Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten und Kosten haushaltsnaher Dienstleistungen, der Ausbildungsfreibetrag, der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende und Unterhaltsleistungen zu nennen. Weitere Aufwendungen für Bildung und Förderung von Kindern sowie deren sportliche und weitere Aktivitäten werden steuerlich nicht berücksichtigt. Grundsätzlich wirken diese steuerlichen Entlastungen für Familien regressiv, „in dem Haushalte mit höherem Einkommen stärker von der steuerlichen Absetzbarkeit profitieren als Haushalte in den unteren Quartilen der Einkommensverteilung.“¹²⁸

Die rund 40 Mrd. Euro für den Familienleistungsausgleich werden im Rahmen der Gesamtevaluation ebenfalls unter den steuerlichen Maßnahmen subsummiert. Hierunter fallen Maßnahmen wie Kindergeld, Elternzeit, Unterhaltsvorschuss, Kinderzuschlag und Wohngeld. Auch wenn das duale System von Kindergeld und Kinderfreibetrag „sowohl die wirtschaftliche Stabilität erhöht als auch de[n] Nachteilsausgleich zwischen Haushalten mit einer unterschiedlichen Anzahl an Kindern befördert“¹²⁹, verbessert sich die „wirtschaftliche Situation von Familien [...] durch die Kindergeldzahlungen nicht messbar, da die Verhaltensänderungen am Arbeitsmarkt das Arbeitseinkommen der Familien senken.“¹³⁰ Mit steigendem Einkommen und entsprechend steigendem Grenzsteuersatz nimmt der Anteil der Einkommensteuerrückerstattung am Kindergeld zu – und der Förderanteil ab.¹³¹

Angesichts der Vielzahl der Instrumente ist der hohe Bearbeitungsaufwand nebst unterschiedlichen Zuständigkeiten für die antragsstellende Person zu thematisieren. Laut Akzeptanzanalyse der Gesamtevaluation führt dies dazu, dass die Leistungen wenig bekannt sind und Antragsteller nur über vage Kenntnisse verfügen.¹³²

Neben den evaluierten Instrumenten ist auch das 2011 eingeführte Bildungs- und Teilhabepaket (BuT) zu nennen. Auf den Leistungskatalog des BuT (u. a. Unterstützung bei Nachhilfe, Teilnahme an Klassenfahrten und gemeinschaftlichem Mittagessen in Kita oder Schule sowie die Teilnahme an Sport, Spiel und Musik im Verein oder einer anderen geeigneten Organisation) haben Kinder, Ju-

127 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) 2012, S. 14.

128 Bonin et al. 2013, S. 6.

129 Bonin et al. 2013, S. 5.

130 Rainer et al. 2012, S. 161.

131 Becker und Cirkel Berlin, S. 7.

132 Prognos AG 2014, S. 48 ff.

gendliche und junge Erwachsene, die Arbeitslosengeld II, Sozialgeld oder Sozialhilfe erhalten oder deren Eltern den Kinderzuschlag oder Wohngeld beziehen, grundsätzlich einen Rechtsanspruch. So soll ein leichter Zugang zum sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft und zur Bildung ermöglicht werden. In der Praxis steht das BuT jedoch aufgrund seines hohen bürokratischen Aufwandes in der Kritik. Die komplizierte Antragsstellung verhindert, dass alle bedürftigen Familien von einer Förderung der Bildung und Teilhabe profitieren können.

Familienpolitische Grundsicherungsmodelle

Es existieren bereits Geldleistungen zur finanziellen Unterstützung von Familien bzw. Familienmitgliedern. Jedoch ist deren Beantragung häufig mit hohem bürokratischem Aufwand verbunden oder wird wegen der erforderlichen Offenlegung persönlicher Besitz- und Beziehungsverhältnisse gescheut.

Die Enquetekommission diskutierte darüber hinaus Möglichkeiten die finanziellen Rahmenbedingungen von Familien zu verbessern, insbesondere durch eine Kindergrundsicherung oder ein Grundeinkommen. In einer Anhörung dazu herrschte unter den Sachverständigen größtenteils Einigkeit darüber, dass die Einführung einer Kindergrundsicherung die finanzielle Situation in Familien mit Kindern positiv verändern kann. Becker und Althammer führten aus, dass mit einer Kindergrundsicherung im Prinzip alle kindbezogenen Leistungen (Kindergeld, Kinderzuschlag, Sozialgeld für Kinder und unter Umständen die Kinderfreibeträge) zusammengefasst und somit eine Vereinfachung mit Blick auf Auszahlung und Beantragung herbeigeführt werden könnten. Schürmann regt in einer Stellungnahme an, familienbezogene Leistungen von allen widerstreitenden Interessen und Begehrlichkeiten zu befreien, indem sie durch ein für alle Rechtsgebiete verbindliches Grundeinkommen des Kindes ersetzt werden.

Neben dem Modell der Kindergrundsicherung wurde ebenfalls das bedingungslose Grundeinkommen diskutiert. Dazu existieren viele verschiedene Bezeichnungen und Konzepte. Die Gemeinsamkeit besteht meist darin, dass alle Anspruchsberechtigten ohne weitere Antragstellung monatlich einen bestimmten Geldbetrag ausgezahlt bekommen. Hinter den unterschiedlichen Konzepten eines Grundeinkommens steht die Idee der Integration und Aufwertung von menschlichen Tätigkeiten, die jenseits der Erwerbsarbeit liegen, wie Sorgearbeit, Eigenarbeit und gemeinwesenbezogene Arbeit. Das Grundeinkommen entkoppelt die Existenzsicherung von der Erwerbsarbeit, sodass jedem Mitglied der Gesellschaft als individueller Rechtsanspruch ohne eingeforderte Gegenleistung das soziokulturelle Existenzminimum als Sozialtransfer gewährleistet wird.

Althammer stellte das Modell eines steuerfinanzierten „aktivierenden Grundeinkommens“ vor, welches zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit anregen soll. Es unterscheidet sich von einem bedingungslosen Grundeinkommen in der Höhe der Auszahlung. Unabhängig vom Modell des Grundeinkommens sollte die Sozialversicherung nicht wegfallen. Kirchhof sprach sich sowohl für ein

Grundeinkommen aus, das Arbeitsanreize beinhaltet, als auch für eine Kindergrundsicherung zur Herstellung von Chancengleichheit in Bezug auf Bildungschancen, Spielchancen und Sport.

Andere Ideen der Grundsicherung orientieren sich am Konzept der negativen Einkommensteuer,¹³³ nach dem Personen bis zu einer definierten Einkommensgrenze Sozialleistungen erhalten und erst bei Überschreitung dieser Schwelle in einen progressiven Steuertarif eintreten. Damit verbunden werden in der Regel ebenfalls anreizorientierte Übergänge, die die Aufnahme von Arbeit finanziell lohnenswert halten. Bei einem solchen Modell würden auch durch die Zusammenführung von Sozialleistungen Verwaltungskomplexität reduziert und Hürden der Inanspruchnahme durch Leistungsberechtigte („versteckte Armut“) beseitigt werden können.

2.2.2. Familienpolitische Leistungen in NRW

Für das Jahr 2012 hat die nordrhein-westfälische Landesregierung eine Übersicht familienpolitischer Leistungen in NRW erstellt.¹³⁴ Auch ohne Infrastrukturleistungen oder Förderungen des Landes, die sich explizit an Kinder und Jugendliche richten wie Betreuung (Kindertagesbetreuung, Offene Ganztagschulen) Bildung (Schulen, Hochschulen) oder Lebensgestaltung (Kultur, z. B. Musikschulen, Sport), umfasste diese Aufstellung 31 Leistungen mit einem finanziellen Volumen von 1,086 Mrd. Euro. Mit Blick auf den Haushalt des Ministeriums für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport 2012¹³⁵ lassen sich als weitere originäre familienpolitische Leistungen in NRW zudem 100 Mio. Euro für das Kinderbetreuungsausbauprogramm, 1,9 Mio. Euro für das Sprachstandsstellungsverfahren, 100,2 Mio. Euro als jährlicher Ansatz für den Kinder- und Jugendförderplan und abzüglich der Familienzentren, der Kostenerstattung für die Elternbeitragsfreiheit und des Kinderbetreuungsausbaus, die als Posten bereits in MFKJKS 2013 vermerkt sind, für Leistungen nach dem KiBiz gut 1,48 Mrd. Euro identifizieren.

Tabelle 5: Finanztableau ausgewählter familienbezogener Leistungen in NRW in Mio. Euro im Jahr 2014 (nur Landesmittel)¹³⁶

	Ausgaben 2014 in Mio. Euro
Leistungen nach dem KiBiz: u. a. Kindpauschalen, Kindertagespflege, Zuschüsse für Einrichtungen mit besonderem Unterstützungsbedarf, Sprachförderung und weitere Zuschüsse	1.690,8
Beitragsfreies KiTa-Jahr	149,2
Mittel Kinder- und Jugendförderplan (u. a. Landesmittel für das Projekt KeKiz)	100,0
Familienbildung, -beratung, -zentren & -verbände	75,8
Hilfen in der Schwangerschaft	37,3
Unterhaltsvorschuss	26,7

133 Allmendinger und et al 1994.

134 Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS) 2013.

135 Landesregierung Nordrhein-Westfalen 2012.

136 Eigene Berechnungen, Quelle Haushalt NRW 2014, Einzelplan 07.

Zur Unterstützung der Kommunen bei der Entwicklung einer passgenauen Familienpolitik finanzierte das Land ein „Informations- und Qualifizierungszentrum für Kommunen“ (IQZ) und das Audit „Familiengerechte Kommune“. Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf wie die „Aktionsplattform Familie@Beruf.NRW“ sowie zum Wiedereinstieg in das Erwerbsleben nach Fürsorgezeiten sowie alltagsunterstützende Maßnahmen von Familien wie das Unterstützungsangebot „Wellcome“ für junge Familie und Zuwendungen zur Förderung der Entwicklung von Familienpflegediensten kamen 2012 hinzu. Im Bereich Gesundheit und Kinderschutz förderte das Land eine Aktion zur Steigerung der Teilnahme an Früherkennungsuntersuchungen und finanzierte Projekte und Angebote zur Unterstützung von Akteuren im Kinderschutz. In diesem Kontext finanzierte das Land NRW zudem vier Landesinitiativen zur Förderung der Gesundheit von Kindern und Jugendlichen und fördert Wohnraum für Familien.

Die familienpolitischen Leistungen auf Landesebene setzen stärker auf infrastrukturelle Maßnahmen und Unterstützungsmodelle, die an die spezifischen Bedarfe in NRW angepasst sind. Es steht außer Frage, dass eine gut ausgebaute Betreuungs- und Beratungsinfrastruktur Familien erreicht und auch dringend benötigt wird. Ob die Angebote in den aufgezählten Bereichen den Bedarf decken, ist nicht ohne weiteres festzustellen. Teilweise fehlen Informationen über die Wirkung der Maßnahmen. Die Thematik wird in Kapitel 7 näher beleuchtet.

2.2.3. Familienpolitik in der Kommune

Das bedeutendste Handlungsfeld der Familienpolitik in den Kommunen ist die Gewährleistung quantitativ und qualitativ guter Kinderbetreuung. Allerdings ist es nicht das einzige Handlungsfeld, und „Familiengerechtigkeit“ in den Kommunen umfasst mehr als viele Kita-Plätze. Weitere wichtige Handlungsfelder sind z. B. Bildung, Wohnen, Gesundheit, Freizeitangebote und die Ermöglichung sozialer Kontakte und Begegnungen, aber auch Themen, wie Sicherheit im öffentlichen Raum und Umweltgerechtigkeit. Geht es dabei um Leistungen der Kommunen, so wird von „kommunaler“ Familienpolitik gesprochen. Geht es auch um Leistungen anderer Anbieter und Träger, z. B. Vereine, Kirchen, Verbände, Unternehmen, so wird von „örtlicher“ Familienpolitik gesprochen.

Das Land NRW hat als erstes Bundesland in den vergangenen beiden Jahrzehnten in besonderem Maße den Aufbau und den Ausbau kommunaler Familienpolitik gefördert. Dazu gehören auch Angebote zum Aufbau einer kommunalen Familienberichterstattung und zur Qualifizierung und interkommunalen Vernetzung hauptamtlich Beschäftigter im Zuge der Etablierung eines Managements für Familien vor Ort, die im Vergleich mit anderen Bundesländern einzigartig sind.¹³⁷ Bemerkenswert ist die Kontinuität dieser konsequenten Ermutigung und Förderung der kommunalen Familienpolitik auch bei wechselnden Mehrheiten im Parlament. In seiner Studie „Familienpolitik

137 Siehe dazu <http://www.familie-in-nrw.de/1220.html>, zuletzt abgerufen am 08.11.2016, Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS).

vor Ort“ (2014) gibt Wunderlich einen repräsentativen Überblick über „Strukturen, Akteure und Interaktionen auf kommunaler Ebene“.

In der nachfolgenden Systematik nach Kaufmann¹³⁸ obliegen der kommunalen Ebene die Schaffung von „Gelegenheiten“ im Rahmen einer „ökologischen“ und die Bildung von „Kompetenzen“ im Rahmen einer „pädagogischen“ Interventionsform der Familienpolitik.¹³⁹ Auch Leistungen, die in der Zuständigkeit des Landes oder der freien Träger der Wohlfahrtspflege erbracht werden, werden in der Regel auf der kommunalen Ebene implementiert.

Tabelle 6: Soziale Teilhabe und sozial- bzw. familienpolitische Interventionsformen¹⁴⁰

Dimension sozialer Teilhabe	Status	Ressourcen	Gelegenheiten	Kompetenzen
Sozial- und familienpolitische Güter	Rechtsansprüche	Geldleistungen	Infrastrukturelle Einrichtungen	Kompetenzen
Interventionsformen	rechtliche	ökonomische	Ökologische	pädagogische

Der Schwerpunkt der kommunalen Familienpolitik liegt in der Ausführung von „Pflichtaufgaben im übertragenen Wirkungsbereich (Kinder- und Jugendhilfe, Grundsicherung, kommunale Leistungen nach dem SGB II etc.) und in der Bereitstellung Familien unterstützender sowie Familien ergänzender Angebote im Rahmen der pflichtigen Selbstverwaltungsangelegenheiten, welche vornehmlich Betreuungs- und Beratungsangebote (Kinderbetreuungsplätze, Erziehungsberatung) sind. Die Zuständigkeit konzentriert sich für diese Aufgabenbereiche in der Regel bei den Jugend- und Sozialämtern, was nicht zuletzt auf die rechtlichen Grundlagen (Sozial- und Jugendhilfegesetz) zurückzuführen ist.“¹⁴¹

Über diese Pflichtaufgaben hinaus werden Kommunen aus eigenem Antrieb tätig und gestalten die Bedingungen des Familienlebens vor Ort. Dabei geht es um „freiwillige Leistungen“, mit denen aktiv gestaltende kommunale Familienpolitik möglich wird. Präventive Familienpolitik ist in großen Teilen immer noch eine freiwillige Leistung und keine kommunale Pflichtaufgabe. Die fiskalischen Einschränkungen der Kommunen können leider zu Kürzungen im Bereich der freiwilligen Leistungen führen. Dennoch sind knappe Mittel, wie das Beispiel erfolgreicher Kommunen zeigt, kein unüberwindbares Hindernis. Bemerkenswert ist der Befund, dass nicht nur in NRW, sondern auch bundesweit gerade finanzschwache Kommunen besonders aktiv und trotz knapper Mittel bei der Verwirklichung familiengerechter Rahmenbedingen besonders erfolgreich sind.¹⁴²

138 Zitiert nach Schultz et al. 2009.

139 Kaufmann 2005, S. 87 f.

140 Eigene Zusammenstellung nach Kaufmann 2005.

141 Schultz et al. 2009.

142 Strohmeier 2015.

Eine Studie aus dem Jahr 2008¹⁴³ zeigt, dass das „arme“ Gelsenkirchen und das im Vergleich dazu recht „wohlhabende“ Ulm sich hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung ihrer örtlichen Familienpolitik nicht signifikant unterscheiden. Das Gewicht, das familienpolitisches Handeln in den Kommunen hat, ist eine Frage der politischen Prioritäten. Je knapper die Mittel, desto größer die Notwendigkeit, andere Akteure mit einzubinden. Die Kommune ist unter der Bedingung knapper Mittel eher Initiatorin, Motivatorin und Moderatorin der familienpolitischen Aktivitäten der unterschiedlichen Akteure. Ein wichtiges kommunales Handlungsfeld ist deshalb die Organisation der Zusammenarbeit der kommunalen Akteure. Familienpolitik vor Ort ist keine Veranstaltung der Kommune allein. Im Rahmen der örtlichen Familienpolitik gibt es andere gestaltungsmächtige nicht-kommunale Akteure, z. B. Kirchen, Wohlfahrtsverbände, Unternehmen, die Wohnungswirtschaft, die faktisch die Lebenswirklichkeit und den Alltag der Familien beeinflussen. Sie zusammenzuführen und verlässliche Kooperationsformen einzubinden, ist die Aufgabe der kommunalen Spitzen.

Die Kommunen in NRW haben in den vergangenen Jahren unterschiedliche und unterschiedlich wirksame Organisationsformen der Steuerung kommunaler und örtlicher Familienpolitik entwickelt, die Wunderlich im Einzelnen beschreibt und bewertet.¹⁴⁴ Allen erfolgreichen Modellen ist gemeinsam, dass die Kooperation innerhalb der Kommunalverwaltung und die Zusammenarbeit der Verwaltung mit den externen Akteuren im Rahmen von ressort- und organisationsübergreifenden Netzwerken geschieht. Hier gilt allerdings nicht der Grundsatz „viel hilft viel“. Tatsächlich ist eine große Bandbreite von administrativen Organisationsmodellen kommunaler Familienpolitik vorhanden, die von der Errichtung eines Dezernats, in dem alle familienrelevanten Zuständigkeiten (Jugendhilfe, Schule, Soziales, Jobcenter, Gesundheit) gebündelt werden, über das kommunale „Familienbüro“ bis zur Einrichtung einer Stabsstelle unmittelbar bei der Verwaltungsspitze reichen. Akteure außerhalb der Verwaltung und nicht zuletzt die Familien selbst werden in unterschiedlichen Beteiligungsmodellen eingebunden. Die Ergebnisse der Verwaltungsstudie zum Modellprojekt „Kein Kind zurücklassen“ zeigen, dass wichtiger noch als die formale Organisation der Kooperation vor Ort Personen und die Unterstützung durch die politische Führung sind. Kommunale Netzwerke arbeiten dann effizient und effektiv, wenn es Ressourcen und Verbindlichkeit in der Kooperation der Akteure gibt und wenn Familienpolitik vor Ort Chefsache ist.

143 Bertelsmann Stiftung 2008.

144 Wunderlich 2014.

3. Milieu- und sozialraumspezifische Vor- und Nachteile ausgleichen

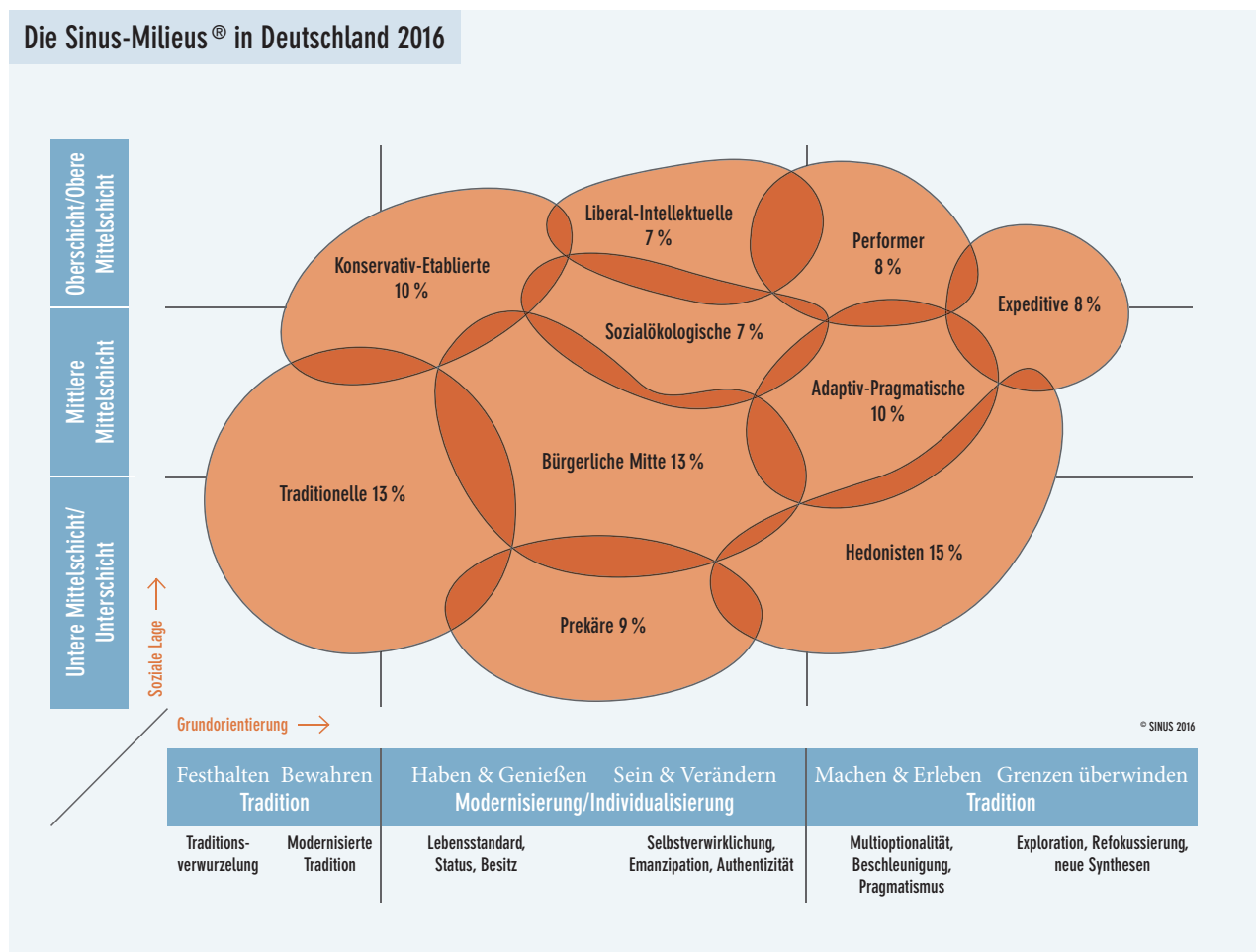
„Wir möchten, dass Familien eine hohe Qualität ihrer Lebensführung erfahren – unabhängig von ihrem Wohnort.“

3.1. Milieu und Sozialraum und Auswirkungen auf die Lebenslagen von Familien

Der Enquetebericht macht auf zentrale strukturelle Herausforderungen aufmerksam, die sich Familien im Prozess des „Doing Family“ stellen. Die skizzierten Herausforderungen können sich auf Grund vielfältiger und unterschiedlicher Lebenslagen und Lebensführungen für Familien als Chancen- und Möglichkeitsraum oder als Belastung darstellen. Im Zentrum einer Milieuperspektive stehen die unterschiedlichen Deutungen und Sinngebungen, und damit verbunden, die Art und Weise, wie Menschen Familie mit Bedeutung versehen und familiäre Lebensformen gestalten. Diese Perspektive legt die Möglichkeit und Notwendigkeit nahe, sich von „starrten“ Leitbildern zu lösen und die Vielfalt familiärer Lebensformen sowie deren Phasenverläufe nicht nur zu respektieren, sondern zu flankieren und zu stützen. Herausforderungen, Problemlagen, aber auch ein Mangel an Ressourcen sind daher vor allem dann relevant, wenn sie das Leben betreffen, das Menschen führen möchten und die Dinge, Beziehungen und Praktiken, die sie wertschätzen.

3.1.1. Grundlinien der Milieuperspektive

Der Begriff des Milieus beschreibt eine sozialwissenschaftliche Kategorie, die dazu dient Lebenslagen von Menschen mit unterschiedlichen Einstellungen, Orientierungen und Verhaltensroutinen zu verknüpfen. Auf diese Weise sollten Muster von alltäglichen Lebensformen in der modernen Gesellschaft sichtbar gemacht werden.¹⁴⁵ Während es in Kategorien wie „Klasse“ oder „Schicht“ darum geht, die vertikale (Macht-)Position in einer gesellschaftlichen Hierarchie zu erfassen betont der Milieubegriff Aspekte gesellschaftlicher Differenzierung und Pluralisierung. Er stellt subjektive und kulturelle Dimensionen von Gruppen mit einer ähnlichen Lebensführung in den Mittelpunkt: Als „soziale Milieus“ werden gesellschaftliche Gruppen voneinander abgegrenzt, die ähnliche Werthaltungen, Grundeinstellungen, Konsummuster, Denkweisen und Lebensstile aufweisen. Auch bei Milieukonzepten bleiben – wie bei Schichtungs- oder Klassenmodellen – die Bildungsabschlüsse, berufliche Stellung und Einkommensfragen relevant. Darüber hinaus werden aber auch andere Unterscheidungskategorien, wie z. B. das Alter einer Person, Familien- und Haushaltsformen sowie religiöse und weltanschauliche Orientierungen berücksichtigt. Vor allem in den 1980er Jahren wur-

Abbildung 7: Sinus-Milieu-Modell¹⁴⁸

Die Modelle beziehen sich zum einen auf die klassische vertikale Dreiteilung gesellschaftlicher Gruppen in „Oben“, „Mitte“ und „Unten“. Sie weisen darüber hinaus jedoch eine horizontale kulturell-weltanschauliche Differenzierung auf. Diese findet ihre Pole in Grundhaltungen, die das Festhalten an bzw. die Rückbesinnung auf Traditionen betonen; bis hin zu avantgardistischen Haltungen, in denen das Motiv der Neu-Orientierungen und die Erprobung alternativer Lebensführungen zentral sind. In gewisser Weise schließt diese horizontale Achse an die Debatte um „materialistische“ und „post-materialistische“ Wertorientierung der 1970er und 1980er Jahre an.

Milieus in solchen oder ähnlichen Modellen beschreiben gesellschaftliche Großgruppen. Es geht um Personen, die statistisch gemeinsame oder zumindest ähnliche Merkmale aufweisen. Über solche „statistischen Milieus“ hinaus lassen sich Milieus aber auch in einem weiteren Sinne als die sozialen Umgebungen verstehen, in die ein Individuum eingebunden ist. Milieus beschreiben dann einen „lebensweltlichen“ Erfahrungsraum und Gemeinschaften von realen Bezugspersonen aus beruflichen, nachbarschaftlichen, freundschaftlichen sowie nicht zuletzt aus verwandtschaftlichen und familiären Kontexten. Diese lebensweltlich erfahrbare Umgebung übt durch unterschiedliche Anregungen und

Sanktionen sozialen und kulturellen Druck auf die Individuen aus. Über die Gesamtheit der durch Familie, Verwandtschaften, Freundschaften, Arbeitszusammenhänge, Vereine und Nachbarschaft geprägten Beziehungen, bilden sich tendenziell gemeinsame alltagspraktische Regeln, Überzeugungen und Deutungen, aber auch Geschmacks- und Mentalitätsausprägungen aus, die als typisch für einzelne Milieus gelten können. Wesentlich für die Herausbildung solcher Milieus ist, dass in kultureller wie sozialstruktureller Hinsicht für zentrale Bezugsgruppen in der Regel das Prinzip „Gleich und gleich gesellt sich gern“ gilt.¹⁴⁹ Als Freunde und Bekannte und vor allem auch als Lebenspartnerinnen und -partner werden in der Regel Personen bevorzugt, die einen im weitesten Sinne ähnlichen oder zumindest kompatiblen Lebensstil aufweisen. Die vorrangige Wahl der lebensweltlichen Interaktionspartner als zentrale Bezugsperson wird auch empirisch gestützt.¹⁵⁰ In solchen „lebensweltlichen Milieus“ findet sich die Tendenz zur Weitergabe und Tradierung sowohl von ökonomischen, kulturellen und sozialen Ressourcen als auch von vergleichsweise dauerhaften Lebensformen und Einstellungsmustern. In diesem Sinne beschreiben Milieus auch die typischen alltagspraktischen Spielräume, über die Menschen in ihren jeweiligen subjektiven Umwelten verfügen.

Dieser lebensweltliche Milieubegriff hat den Vorteil, dass er z. B. auf Situationen in Stadtteilen angewandt werden kann. So ist etwa anzunehmen, dass sich Beziehungen sozialer Nähe und Distanz auch auf den Zugang zu Einrichtungen und Institutionen eines Stadtteils niederschlagen.¹⁵¹ Solche Einrichtungen, z. B. Vereine oder Stadtteilzentren, stellen Orte dar, in denen sich Gemeinschaften herausbilden können, wobei jedoch „jeweils spezifische Verhaltenserwartungen, Wertvorstellungen, Stile und Praktiken der Kommunikation vorzufinden sind“.¹⁵² Deshalb stehen Stadtteileinrichtungen in einem unterschiedlichen Ausmaß in einem Entsprechungs- oder Passungsverhältnis zu den Milieus in den Stadtteilen. Damit verbunden ist auch, dass selbst Einrichtungen, die eigentlich für alle offen sind, von einigen Milieus angenommen bzw. aktiv „angeeignet“ werden und von anderen – zum Teil gerade deswegen – nicht.

Auch wenn zunächst nicht notwendigerweise davon ausgegangen werden kann, dass lokale, territoriale „Sozialräume“ im Sinne von Stadtteilen, Quartieren oder Nachbarschaften deckungsgleich mit den lebensweltlichen Milieus sind,¹⁵³ beschreiben solche Milieus dennoch lebensweltlich erfahrbare Gemeinschaftsformen, die mit kleinräumigen Merkmalen und Strukturen in Beziehung stehen: Alltägliche Kommunikation und Praktiken werden in der Regel mit Menschen gemeinsam gestaltet, die einem nicht nur sozial, sondern auch räumlich nahe sind. Ein wesentliches Moment von sozialräumlicher Segregation scheint vor diesem Hintergrund darin zu bestehen, dass sich – wie z. B. die Enquetekommission „Zukunft der Städte“¹⁵⁴ feststellt – bestimmte Milieus von Menschen in ähnlichen Lebenslagen und Lebensformen zunehmend in bestimmten Stadtteilen und Quartieren räumlich konzentrieren.

149 Abels 2010, S. 188.

150 Landhäußer 2009.

151 Geiling 2014, S. 354.

152 Geiling 2014, S. 354.

153 Friedrichs 1998.

154 Landtag Nordrhein-Westfalen 2004.

3.1.2. Regionale und kleinräumige Variation von Familienformen, Lebenslagen der Familien und Familienproblemen in NRW

Es gibt eine regionale und sozialräumliche Vielfalt der Lebensformen, Lebenslagen, und Lebenswelten der Familien in NRW. Damit verbunden sind unterschiedliche Zugänge zu infrastrukturellen Ressourcen und unterschiedliche Engpässe in der alltäglichen Lebensführung. Diese Tatsache legt zugleich unterschiedliche lokale Prioritäten der Familienpolitik nahe. Denn Familienpolitik sollte besonders dort wirken, wo sie auf Engpässe in der Lebensführung der Familien trifft. Diese Engpässe stellen sich im Vergleich von Städten und Gemeinden, aber auch in städtischen Quartieren unterschiedlich dar. Vor diesem Hintergrund beschreibt das Kapitel zunächst einige Grundzüge der regionalen und kleinräumigen Variation von Lebenslagen von Familien in NRW, aus denen unterschiedliche lokale und regionale Herausforderungen der Familienpolitik sichtbar werden.

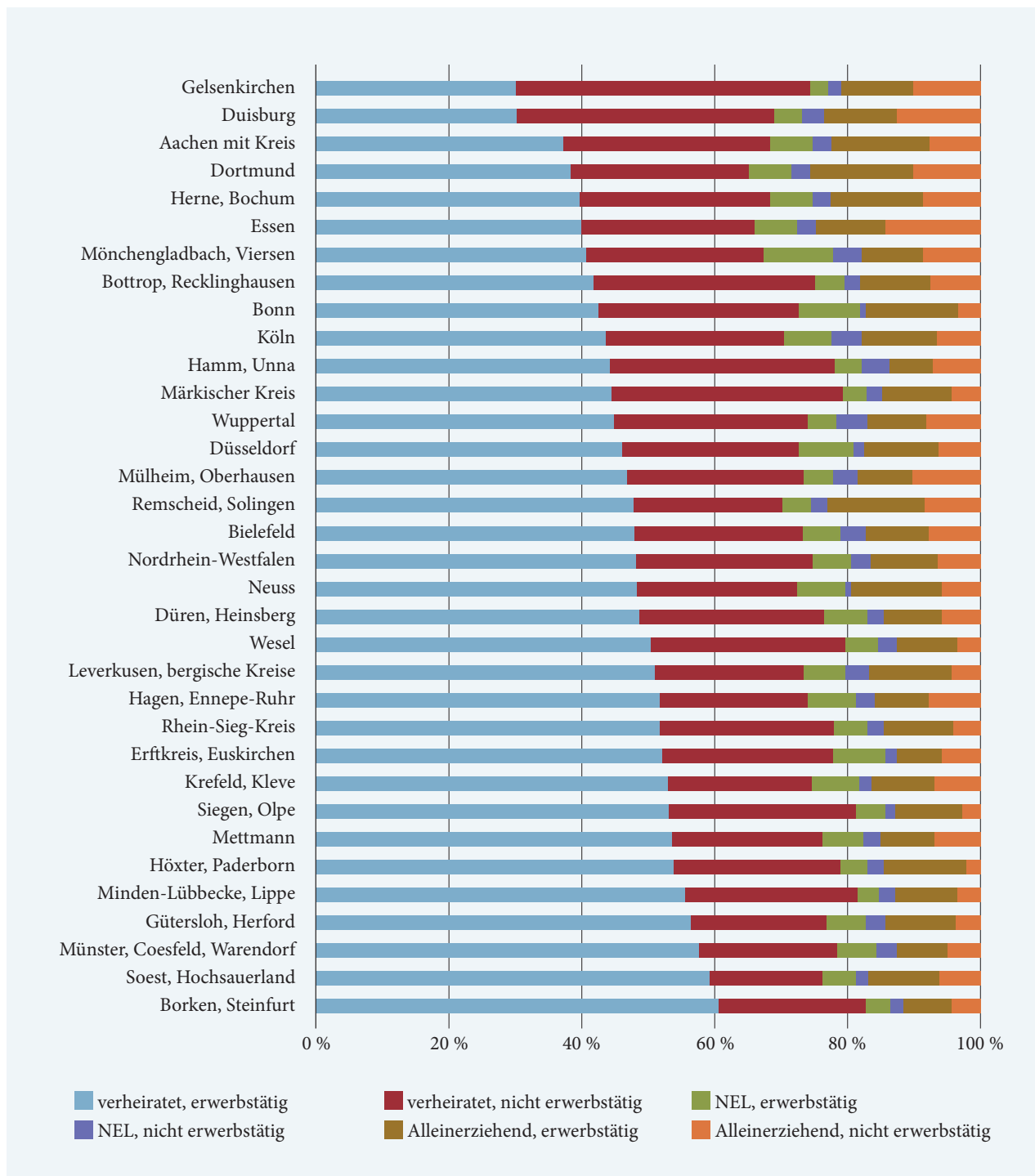
Der demographische und wirtschaftliche (Struktur-)Wandel, die Integration von einwandernden Personen, aber auch soziale Segregationsprozesse – also die zunehmende soziale „Entmischung“ der Bevölkerung bei wachsender kleinräumiger Konzentration von Armut und Reichtum – schlägt sich lokal sehr unterschiedlich nieder. Er stellt sich insofern auch als lokale Herausforderung der Familienpolitik dar. So sind z. B. die genannten Segregationsprozesse vor allem in Großstädten ein Problem. Demgegenüber haben Gemeinden im ländlichen Raum und in den Kleinstädten abseits der Ballungsräume häufig mit Prozessen einer rapiden Schrumpfung und Alterung – zum Teil nach Zeiten eines durchaus hohen Bevölkerungswachstums – zu kämpfen. Unter diesen Bedingungen sind Gemeinden insbesondere mit der Frage konfrontiert, wie sich eine familiengerechte Infrastruktur und ein soziales Miteinander der Generationen noch oder wieder realisieren lässt.

Zunächst lässt sich für NRW feststellen, dass Familienformen auf kommunaler Ebene variieren. In Münster waren im Jahr 2012 z. B. 24,4 Prozent der Haushalte Ehepaare mit Kindern; in Bochum, Hagen oder Düsseldorf jedoch deutlich weniger als 19 Prozent. Zwar findet sich in allen Raumordnungsregionen die Tendenz der zahlenmäßigen Abnahme der Lebensform „Ehepaar mit Kind/ern“, doch ist auch diese regional unterschiedlich ausgeprägt.¹⁵⁵

Auch die traditionelle „Einverdiener- bzw. Ernährer-Familie“ ist regional unterschiedlich verbreitet. Diese Form der familiären Arbeitsteilung kommt vor allem in Großstädten, insbesondere im Ruhrgebiet (Spitzenreiter sind Duisburg und Gelsenkirchen) relativ häufig vor. In Kreisen, die sich als vorstädtische Pendlerzonen der Großstädte beschreiben lassen und die häufig von Tendenzen der Suburbanisierung, also der Wanderung insbesondere von Mittelschichtsfamilien aus den Großstädten in die umliegenden Gemeinden, geprägt sind, findet sie sich am seltensten. In diesen Kreisen ist der höchste Anteil an Paarfamilien festzustellen, in denen beide Eltern erwerbstätig sind. Aber auch in ländlichen Räumen ist der Anteil an berufstätigen Müttern überdurchschnittlich hoch. Insgesamt

waren in NRW 2014 knapp zwei Drittel (64 Prozent) der Mütter mit zwei Kindern unter 15 Jahren erwerbstätig. Unter den verheirateten Müttern war es jedoch nicht einmal jede zweite (48 Prozent). Dabei zeigen sich erhebliche regionale Unterschiede. In den Großstädten, vor allem an Rhein und Ruhr, ist die Müttererwerbsquote deutlich geringer als in den Kreisen.¹⁵⁶

Abbildung 8: Erwerbstätigkeit von Müttern mit Kindern unter 15 Jahren (2014)¹⁵⁷

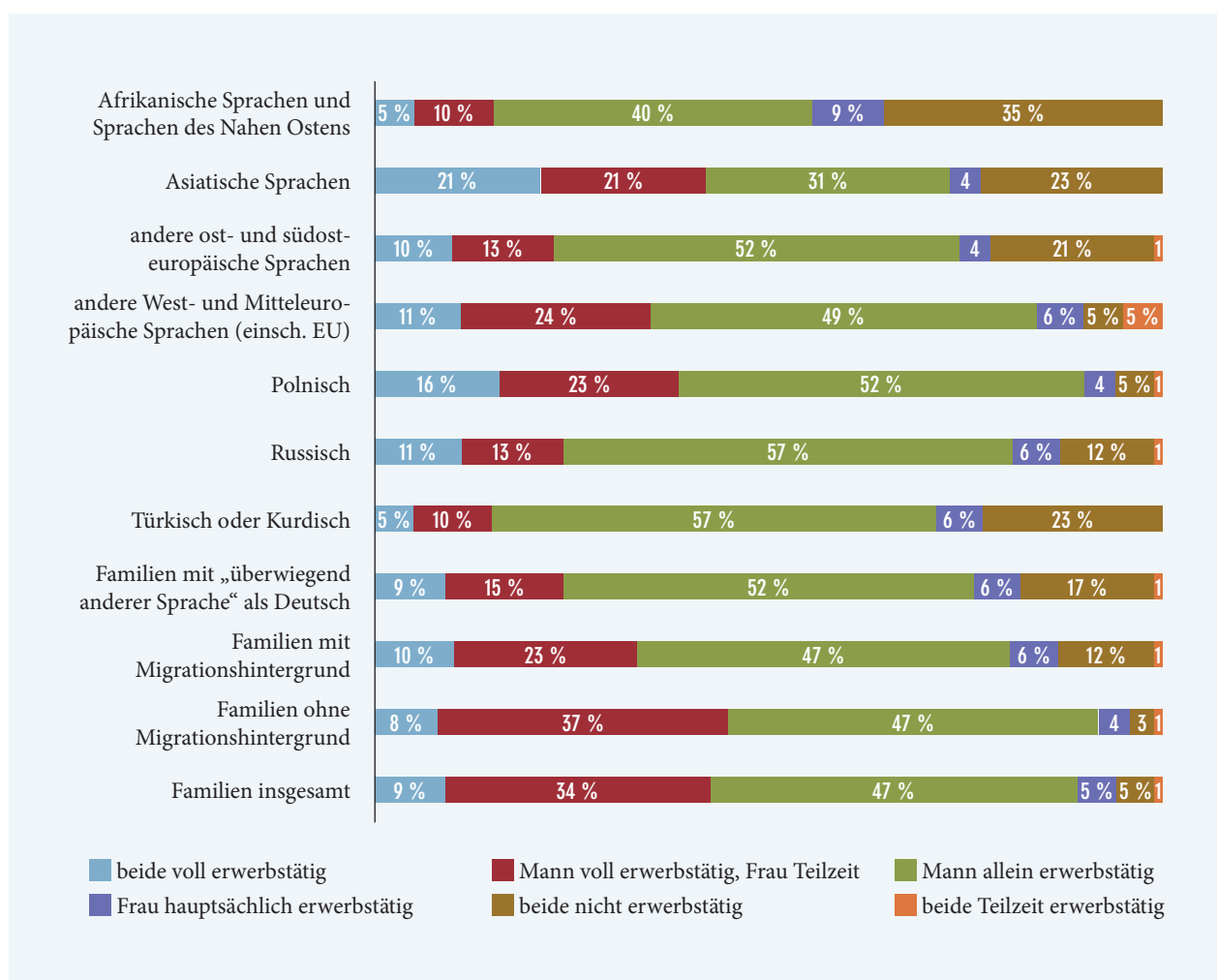


156 IT.NRW, eigene Berechnung.

157 Statistisches Bundesamt 2015a, eigene Berechnungen.

Der Anteil traditioneller männlicher Ernährer-Familien ist in Familien mit Migrationshintergrund insgesamt nicht höher als in Familien ohne Migrationshintergrund. Zwar ist in Familien mit Einwanderungshintergrund aus russischen, polnischen, türkischen und südosteuropäischen Sprachgruppen der Anteil dieser Familien höher, aber vor allem in Familien mit Einwanderungshintergrund aus asiatischen Sprachgruppen finden sich sehr viele doppelberufstätige Paare.¹⁵⁸

Abbildung 9: Erwerbskonstellationen von Paarhaushalten¹⁵⁹



Familien mit Einwanderungshintergrund aus unterschiedlichen Sprachgruppen verteilen sich unterschiedlich über die Kommunen in NRW. Zudem lässt die statistische Tendenz erkennen, dass z. B. russlanddeutsche Familien oder türkeistämmige Familien Kita-Angebote weniger häufig in Anspruch nehmen. Dies schlägt sich auch auf kommunaler Ebene in unterschiedlichen Nutzungsraten von Kita-Plätzen nieder.¹⁶⁰

158 Faktor Familie GmbH 2013, eigene Berechnungen.

159 Faktor Familie GmbH 2013.

160 John 2015.

Mit der Entscheidung für eine Lebensform ist in der Regel auch die Entscheidung für einen dazu zumindest auf Zeit „passenden“ Wohnort verbunden.¹⁶¹ Junge Erwachsene verlassen als „Bildungswanderer“¹⁶² das Elternhaus und leben an anderen Orten, z. B. Universitätsstandorten, auf Zeit oder auf Dauer in Nicht-Familienhaushalten. In den letzten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts sind besonders viele junge Familien aus den großen Städten mit ihren Kindern ins Umland gezogen und/oder haben dort (weitere) Kinder bekommen. Diese Wanderungen, Bildungswanderung und Familienwanderung, wurden vor allem von mobilen Angehörigen der mittleren und oberen Einkommensschichten getragen. Vor diesem Hintergrund hatte sich das Umland der großen Städte in NRW zur wachsenden Familienzone der mobilen Mittelschichten entwickelt.¹⁶³ Ende der 1980er Jahre war jedes zweite „Zweitkind“ in solchen Umlandgemeinden das Kind einer aus den Städten zugezogenen Familie.¹⁶⁴ Seit dem vergangenen Jahrzehnt ziehen die zahlreichen, mittlerweile erwachsenen Kinder der Familienwanderer¹⁶⁵ der 1980er und 1990er Jahre jedoch aus dem Umland in die Städte, um dort zu studieren oder eine Ausbildung zu beginnen. Alle Großstädte in NRW verzeichnen Wanderungsgewinne durch aus dem Umland zuziehende 18- bis 24-Jährige. Die Umlandgemeinden verlieren diese „Bildungswanderer“ an die großen Städte, während die Familienwanderung aus den großen Städten ins Umland tendenziell abnimmt. Die Alterung der Bevölkerung durch zunehmende Lebenserwartung einerseits und anhaltend niedrige Geburtenraten andererseits betreffen alle Städte und Gemeinden in NRW. Dabei wird jede Erwachsenengeneration nur zu zwei Dritteln durch die eigenen Kinder ersetzt. Dieser Prozess wird durch selektive Wanderungen – Wegzug der Jungen, Zuwanderung der Alten – für einige Kommunen punktuell abgeschwächt, für andere jedoch erheblich verstärkt. Die Umverteilung der Bevölkerung zwischen den Kommunen durch solche „biografisch selektiven Binnenwanderungen“ führt zu unterschiedlichen Altersstrukturen in den Städten und Gemeinden und zu unterschiedlichen räumlichen Verteilungen der Haushaltsformen.

Nach dem Zensus 2011 leben im Durchschnitt in nur 30 Prozent der nordrhein-westfälischen Haushalte Familien mit Kindern unter 18 Jahren. In den großen Städten sind es weniger: Bielefeld 26 Prozent, Köln und Münster 24 Prozent, Düsseldorf gar nur 22 Prozent. In den Randgemeinden der angrenzenden Kreise sind es auch infolge der skizzierten Familienwanderung etwas mehr, z. B. Spenge im Kreis Herford mit 33 Prozent, Leopoldshöhe im Kreis Lippe mit 36 Prozent. Ähnlich hohe Werte finden sich auch in Haltern am See oder in Hilden. Gerade in den großen Städten finden sich besonders hohe Anteile von Einpersonenhaushalten, in einzelnen Stadtteilen dort sind es über 70 Prozent.

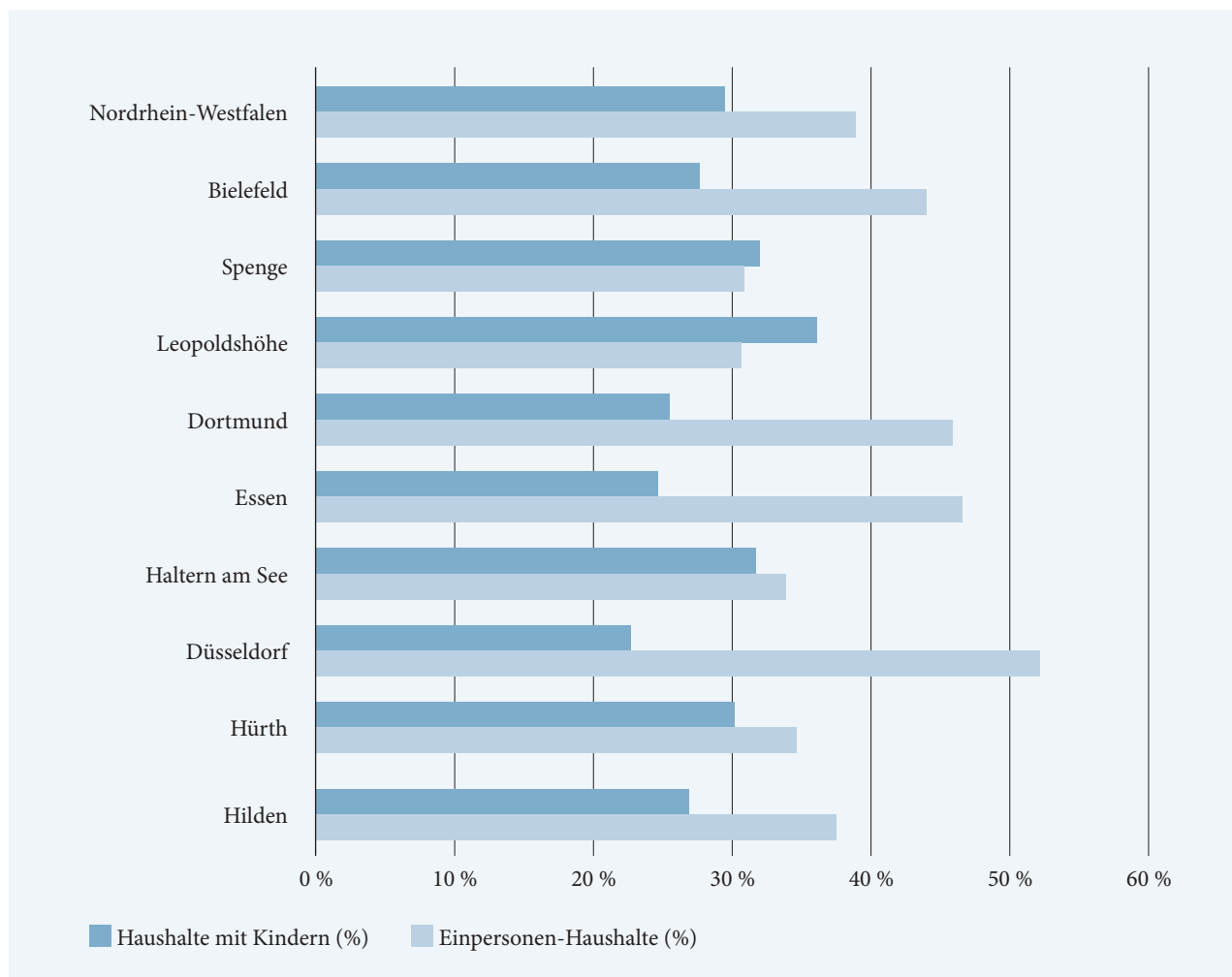
161 Wagner 1989; Herlth und Strohmeier 1989; auch die Entscheidung dafür, einem Ort zu bleiben, der mit den eigenen Lebensplänen zusammenpasst, ist eine selektive Standortwahl.

162 Statistisch erfasst als Zuzüge und Fortzüge der Altersgruppen ab 18 bis unter 25.

163 Strohmeier 2002.

164 Kaufmann und Strohmeier 1988.

165 Statistisch erfasst als Zuzüge und Fortzüge der Altersgruppe unter 18 und von 30-49 Jahren.

Abbildung 10: Einpersonenhaushalte und Haushalte mit Kindern in ausgewählten Kommunen in NRW 2013 (Prozent)¹⁶⁶

Vor dem Hintergrund der hier beschriebenen selektiven Familienwanderungsprozesse ist zu betonen, dass familiengerechte Kommunen in einem hohen Maße dazu beitragen, die Zukunft der Familie in NRW zu sichern. Die unterschiedlichen lokalen Charakteristika der Haushaltsformen verweisen darauf, dass Familiengerechtigkeit in den Städten und im ländlichen Raum auf passgenaue Lösungen für spezifische lokale Engpässe des Familienlebens angewiesen ist. Auf einer allgemeinen Ebene ist dennoch zu betonen, dass sich Familiengerechtigkeit nicht nur in der Versorgung mit Kinderbetreuungsplätzen erschöpft, sondern auch die Qualität der Wohnungen und des Wohnumfeldes, die Sicherheit des öffentlichen Raumes, Freizeit- und Bildungsangebote, Vereine und Sportmöglichkeiten, die Qualität von Nachbarschaftsbeziehungen und natürlich auch die Vereinbarkeit von Familie und Beruf betrifft.¹⁶⁷

Insgesamt kann von vier zentralen Entwicklungsfaktoren gesprochen werden, welche die Kommunen in NRW im vergangenen Jahrzehnt geprägt haben:

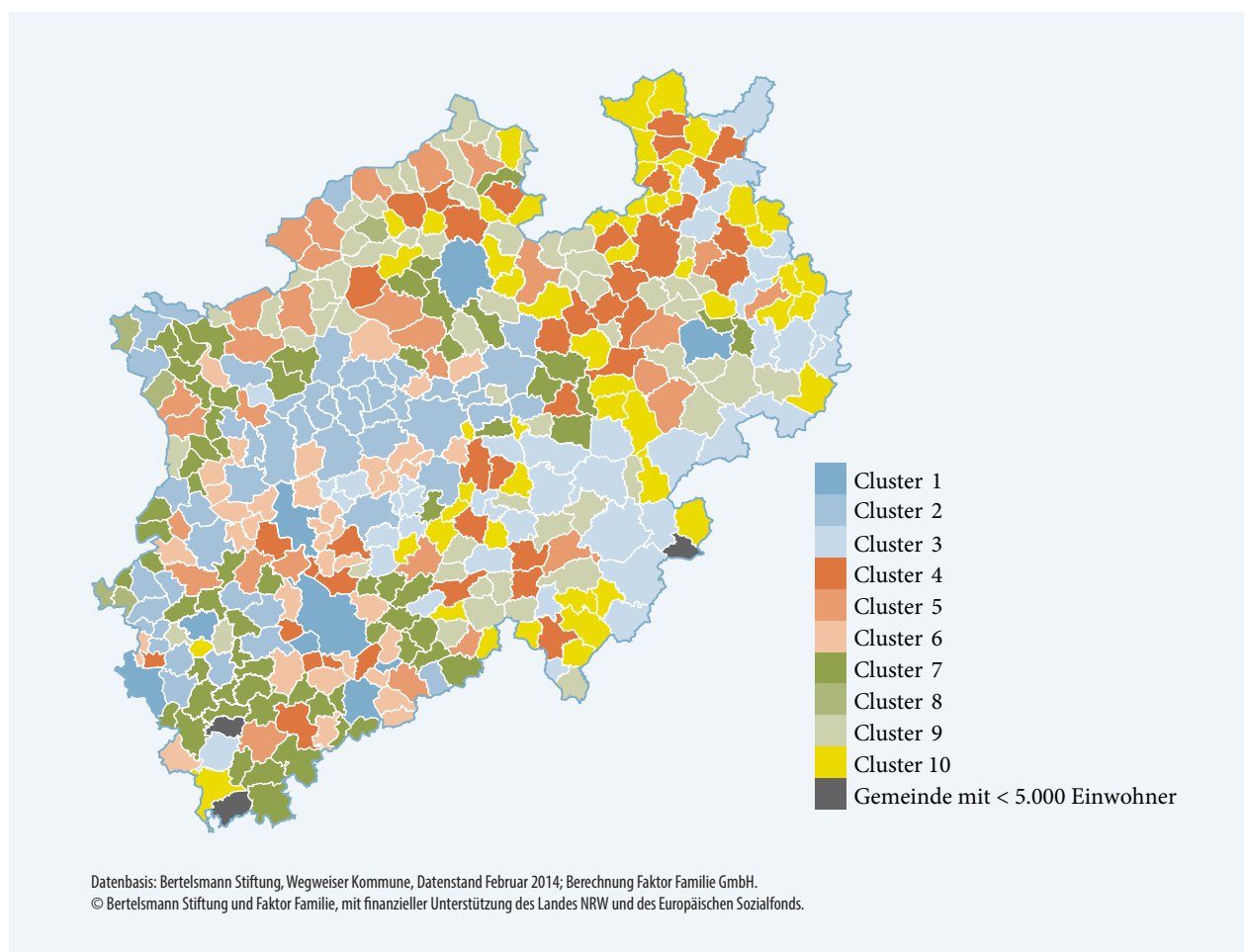
¹⁶⁶ Bertelsmann Stiftung, eigene Berechnungen.

¹⁶⁷ Faktor Familie GmbH 2013.

- Schrumpfung und Überalterung;
- Anstieg der Frauenerwerbstätigkeit und Anteil der Hochqualifizierten am Ort;
- Urbanität und soziale Problemlagen;
- Beschäftigungsgrad am Wohnort.

„Schrumpfung und Überalterung“ prägen Kommunen mit stark schrumpfender Bevölkerung, hohen Anteilen von über 60-Jährigen und nur wenigen Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren. Davon betroffen sind insbesondere kleine Gemeinden im ländlichen Raum. „Frauenerwerbstätigkeit und Hochqualifizierte“ prägen Kommunen, in denen besonders viele Hochschul- und Fachhochschulabsolventen wohnen und in denen besonders viele erwerbstätige Frauen sind. Nach wie vor weisen insbesondere Pendlergemeinden im Umland der Großstädte diese Merkmale auf. „Urbanität und soziale Problemlagen“ charakterisieren sozial gespaltene Städte mit Bildungswanderungsgewinnen, einer großen Bedeutung als Arbeitsort, vielen Jobs für Personen mit Hochschulabschlüssen bei gleichzeitig vielen Arbeitslosen, hoher Jugendarbeitslosigkeit und hohen Ausländeranteilen. Diese Situation ist insbesondere für Großstädte mit bedeutenden Hochschulstandorten kennzeichnend. Hohe Werte auf dem Faktor „Beschäftigung am Wohnort“ haben Kommunen mit einer hohen Erwerbstätigenquote auch bei den Älteren und bei Frauen und geringer Arbeitslosigkeit. Hier findet sich kein eindeutiges Muster von Gemeindetypen.

Die Kommunen lassen sich mit Blick auf ihre typischen Charakteristika und die entsprechend zentralen Herausforderungen klassifizieren. Eine Möglichkeit hat etwa die Bertelsmann Stiftung vorgeschlagen, die zehn Typen (Cluster) von Kommunen in NRW unterscheidet.

Abbildung 11: Die Kommunen NRWs nach Clusterzugehörigkeit 2011¹⁶⁸

In den Kommunen in Cluster 1 und vor allem 2 finden sich die höchsten Kinderarmutsraten. In den Kommunen der Cluster 3-6 findet sich eine durchschnittliche bis leicht überdurchschnittliche Kinderarmutsrate. Cluster 1 beschreibt wachsende große Städte mit heterogenen Quartieren (unter anderem Düsseldorf, Aachen, Münster und Bonn). Die schrumpfenden Städte mit vielen Familien mit multiplen Belastungslagen in Cluster 2 sind häufig die Städte im Ruhrgebiet. Cluster 3 sind schrumpfende und alternde Kommunen, die häufig durch traditionelle „Einverdiener- bzw. Ernährerfamilien“ geprägt sind, die vor Ort leben und arbeiten. In Cluster 4 finden sich Gemeinden mit heterogenem Bevölkerungs- und Familienmix. Überdurchschnittlich viele Kinder, eine zunehmende Frauenerwerbsquote und eine Tendenz des Zuzugs Hochqualifizierter finden sich in Cluster 5.¹⁶⁹

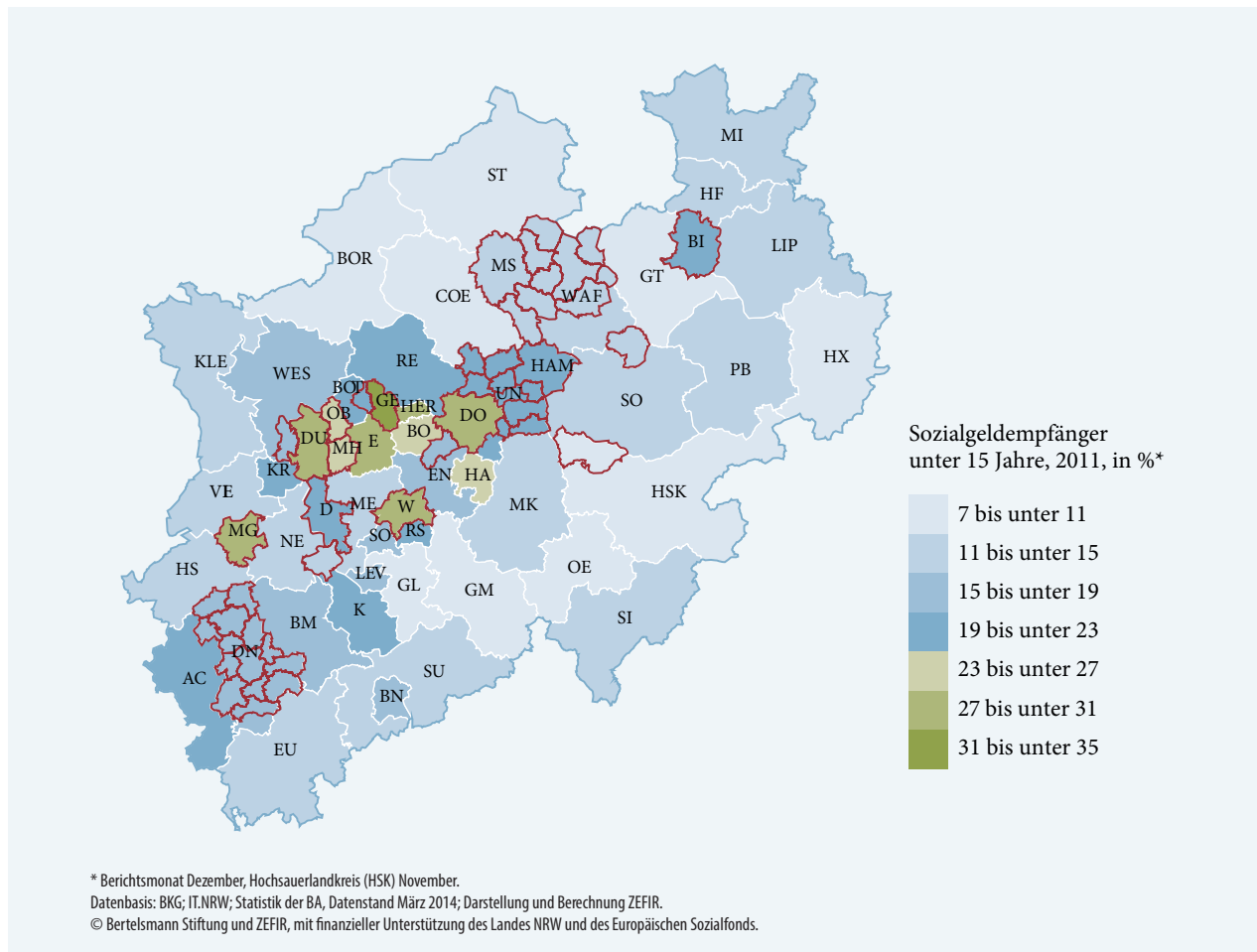
Zentral ist die Erkenntnis, dass es deutliche räumliche Unterschiede in der Verbreitung unterschiedlicher sozialer Lebenslagen von Familien gibt. In NRW finden sich in unmittelbarer räumlicher Nachbarschaft Kommunen die – bemessen am Sozialgeldbezug – eine Armutsrate von weniger als

168 Bertelsmann Stiftung und Faktor Familie GmbH 2015, S. 16.

169 Die methodischen Grundlagen der Typisierung werden beschrieben in Bertelsmann Stiftung und Faktor Familie GmbH 2015. Beispiele guter kommunaler Praxis in den zehn Clustern in Strohmeier und Konnerth 2015.

acht Prozent der Kinder unter 15 Jahren haben und Kommunen, in denen dies für zum Teil erheblich mehr als ein Drittel aller Kinder dieser Altersgruppe gilt.

Abbildung 12: Kinderarmut: Sozialgeldempfänger unter 15 Jahren¹⁷⁰



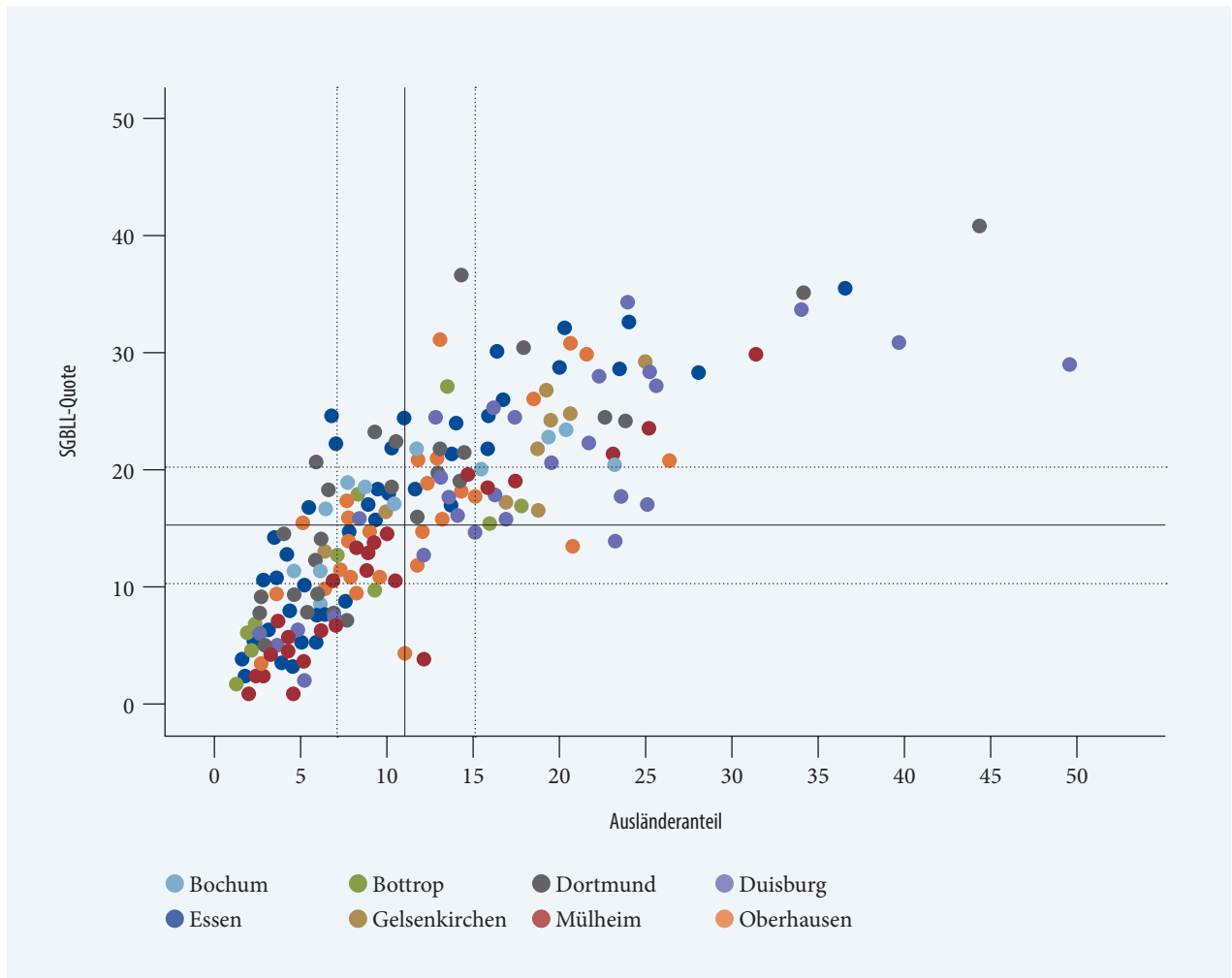
Diese Unterschiede zwischen den Städten lassen sich bei kleinräumiger Betrachtung weiter differenzieren. Unterschiede der Lebenslagen der Familien zwischen den Stadtteilen in einer Stadt sind häufig deutlich größer als die Unterschiede im Vergleich der Gesamtstädte untereinander. Jede große Stadt ist gekennzeichnet durch eine in der Tendenz zunehmende kleinräumige Segregation, d.h. dass arme und wohlhabende Familien in der Stadt jeweils die Nachbarn von ihresgleichen sind. Die Stadtforschung unterscheidet in den Städten die kleinräumige Ungleichverteilung (Segregation) der Wohnbevölkerung über die Stadtteile bzw. die Quartiere einer Stadt in folgenden Dimensionen:

- soziale Segregation nach Lebenslagen (hinsichtlich Einkommen, Bildung und Berufsstatus),
- demographische Segregation hinsichtlich Haushalts- und Familienform, Lebensalter
- ethnische Segregation hinsichtlich Ethnizität und Nationalität.

170 Aktuelle Daten zur prozentualen Häufigkeit von Kinderarmut finden sich auch unter Bertelsmann Stiftung 2014b; Strohmeier et al. 2016, S. 17.

Statistisch findet sich zwischen diesen Dimensionen ein starker Zusammenhang.

Abbildung 13: Ethnische Segregation (Ausländeranteil) und soziale Segregation (Armut) in ausgewählten Ruhrgebietskommunen¹⁷¹



Beispielsweise hat in den ärmsten Dortmunder Stadtteilen (rechts oben im Diagramm) knapp die Hälfte der Bevölkerung keinen deutschen Pass (der Anteil „mit Migrationshintergrund“ liegt wesentlich höher) und die Hälfte der Menschen lebt von Leistungen nach dem SGB II. Demgegenüber liegen beispielsweise in den Stadtteilen von Mülheim/Ruhr links unten beide Werte nahe bei Null.

Hier geht es nicht um eine Besonderheit von Dortmund und Mülheim/Ruhr. Relevant ist vielmehr, dass etwa zwei Drittel der unter 18-Jährigen im Ruhrgebiet in den Stadtteilen rechts oben leben, d.h. in Stadtteilen mit einer SGB II-Quote von 15 Prozent und mehr und einem Ausländeranteil von 12 Prozent und mehr. Diese Stadtteile stellen heute die „Kinderstube der Stadtgesellschaft“ dar.¹⁷² Diese Verteilungsmuster zeigen sich nicht nur bei Armutsraten und Einkommensverteilungen in den Städten, sondern z. B. auch hinsichtlich der „Bildungsjahre“ von Eltern. Im reichsten Stadtteil

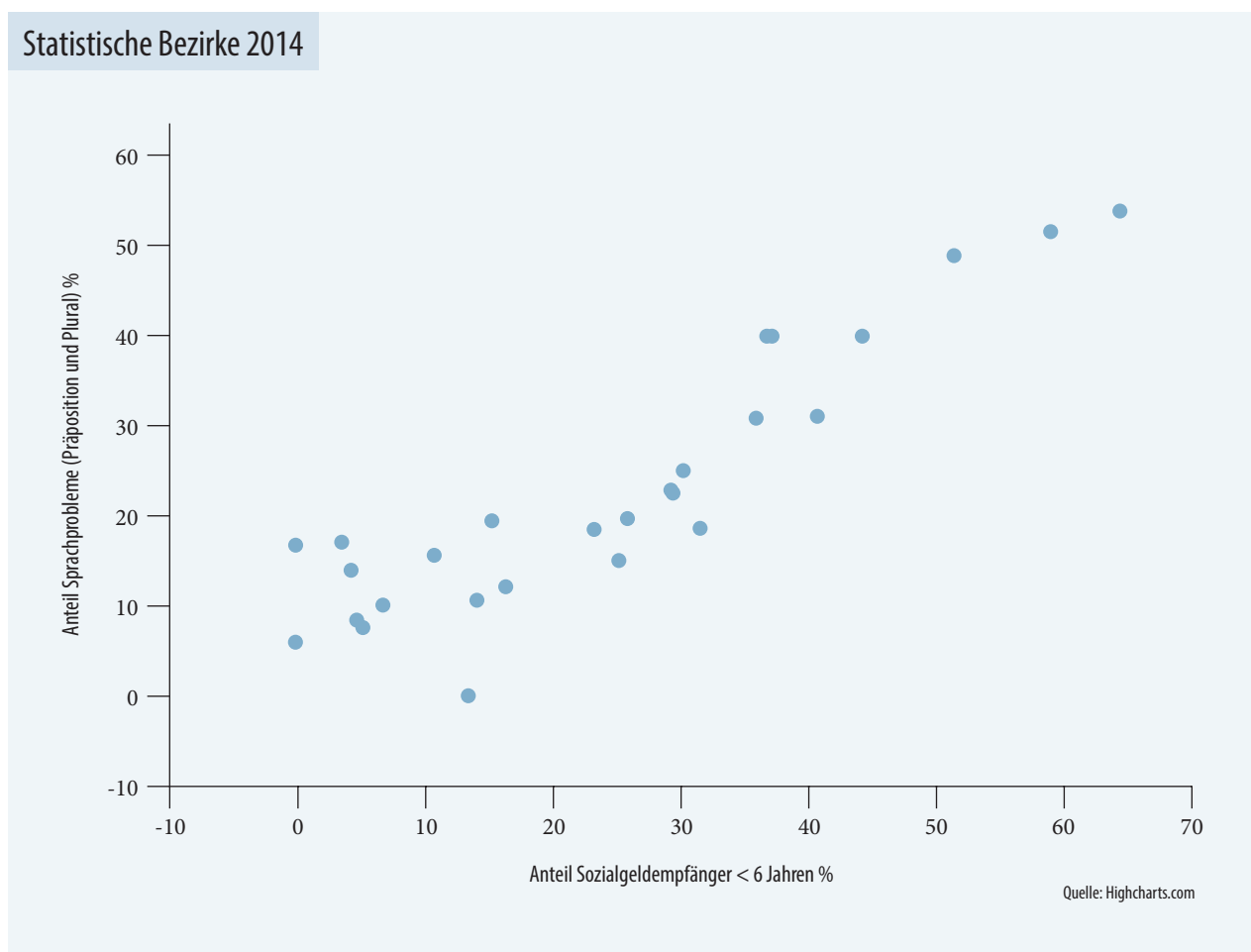
171 Kersting et al. 2009.

172 Bogumil et al. 2012, S. 71f.

von Mülheim/Ruhr sind Eltern im Durchschnitt mehr als zwölfeinhalb Jahre zur Schule gegangen – bis zum Abitur waren es 13 Jahre –, im ärmsten Gladbecker Stadtteil erreicht die mittlere Bildungsdauer von Eltern gerade noch die Zeit bis zum Hauptschulabschluss. Für eine passgenaue lokale Familienpolitik ist ein Monitoring, das flächendeckend, teilraumspezifisch und „settingscharf“, z. B. für Kindertagesstätten, Grundschulen, Nachbarschaften, solche Disparitäten von Lebenslagen und Lebenschancen aufdecken kann, von hoher Bedeutung. Am Einsatz eines solchen Instruments mangelt es in vielen Kommunen in NRW jedoch nach wie vor.

Dass Armutslagen und Entwicklungsproblematiken von Kindern hochgradig zusammenhängen, gehört zu den politisch und gesellschaftlich weithin erkannten und empirisch gut abgesicherten Tatbeständen. Dass sich die durchschnittlichen Entwicklungsproblematiken von Kindern, korrespondierend zur Verteilung von Armut und Reichtum in Kommunen, ebenfalls stadtteilspezifisch unterscheiden, kann daher nicht überraschen. Abbildung 14 zeigt am exemplarischen Beispiel der Stadtteile von Mülheim/Ruhr den Zusammenhang von Anteilen an Kinderarmut und Anteilen der Kinder mit Sprachdefiziten bei der Schuleingangsuntersuchung.

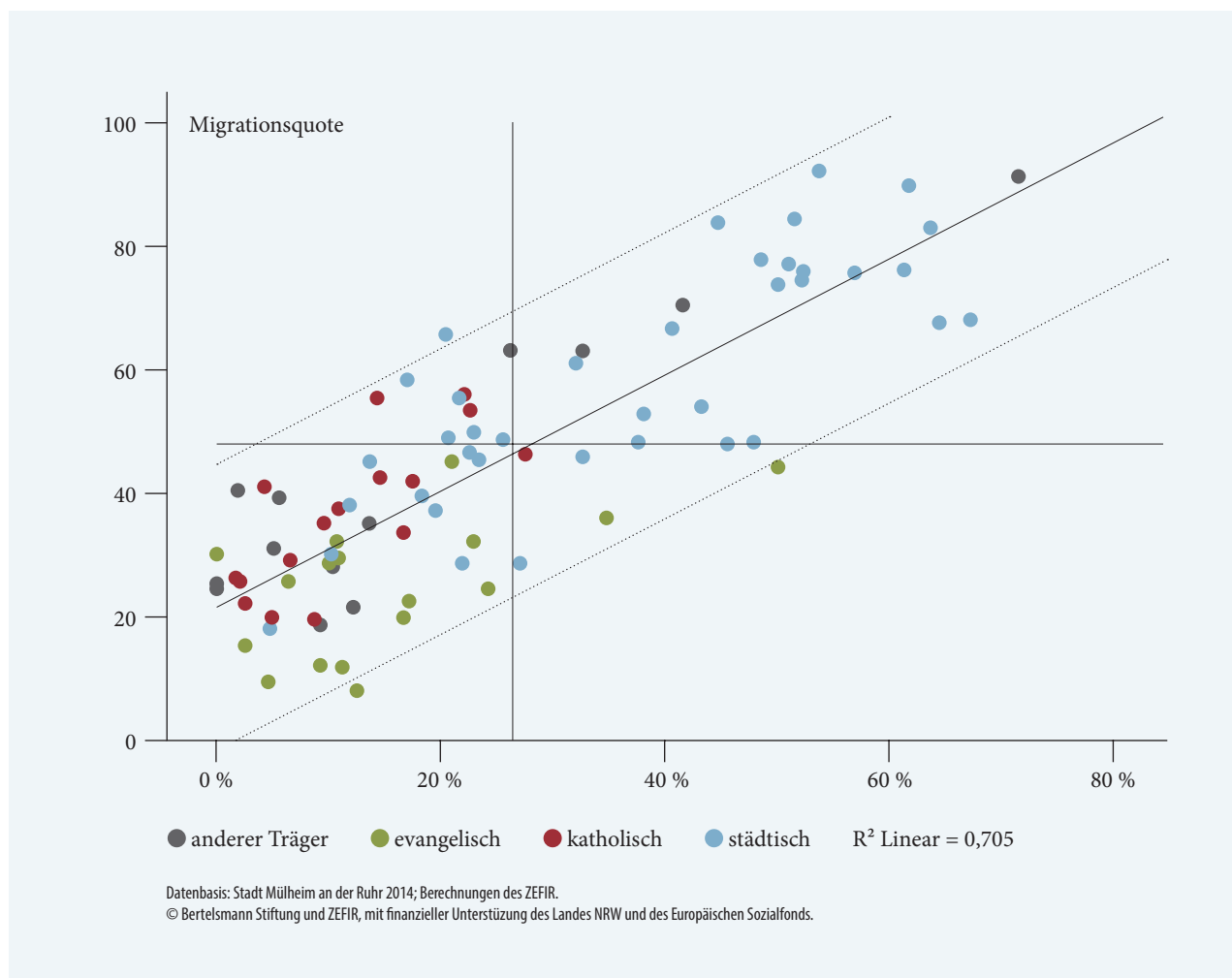
Abbildung 14: Kinderarmut und Anteile der Kinder mit Sprachdefiziten bei der Schuleingangsuntersuchung in den Stadtteilen¹⁷³



Auch für andere Entwicklungsprobleme zeigt sich ein ähnliches Bild. Darüber hinaus zeigen sich bei Betrachtung von Versorgungsraten – etwa mit Blick auf die medizinische Versorgung – vergleichbare Muster: Der Tendenz nach finden sich die wenigsten Kinderärztinnen und Kinderärzte in den armen Stadtteilen.

Insgesamt kann davon gesprochen werden, dass sich soziale und ethnische Segregationen nach Stadtteilen in Form von Segregation in Institutionen - auch innerhalb eines Stadtteils – fortsetzen. Dies lässt sich, wiederum am Beispiel Mülheim/Ruhr, hinsichtlich der ethnischen und sozialen Segregation in nach Trägergruppen differenzierten Kindertagesstätten darstellen.

Abbildung 15: Migrantenquote in Kindertageseinrichtungen nach Trägerschaft¹⁷⁴



Die meisten Einrichtungen in Stadtteilen mit überdurchschnittlichen SGB II-Quoten und überdurchschnittlichen Anteilen an Migrantinnen und Migranten unter den Kindern sind städtische Einrichtungen; die Mehrheit der Kindertagesstätten in Stadtteilen mit nur geringen SGB II-Quoten und geringen Migrantenanteilen sind kirchliche Einrichtungen.

Relevanter noch als die Trägergruppen dürfte der Befund der ESKOM-V Studie sein, wonach Kitas nicht nur häufig eine sozial selektive Zusammensetzung der Kinder aufweisen, sondern tendenziell auch die Ausstattungsqualität und die Lernbedingungen sozial selektiv ausfallen. In der Tendenz fällt die Qualität mit dem sozialen Status der das Angebot in Anspruch nehmenden Personen.¹⁷⁵ Es gibt inzwischen Förderprogramme und -maßnahmen für Kitas in benachteiligten Sozialräumen (Familienzentren, plus-Kitas etc.) und zahlreiche Best-Practice-Beispiele von Einrichtungen in sozialen Brennpunkten, die davon profitieren. Das Ziel, die beschriebene Tendenz umzukehren, muss die besondere Aufmerksamkeit der Landespolitik behalten.

Entscheidend ist darüber hinaus die Tatsache, dass gerade in Städten und Gemeinden mit hoher Problemdichte häufig auch der finanzielle Spielraum in kommunalen Haushalten stärker eingeschränkt ist, als in Städten und Kommunen mit finanziellen Handlungsspielräumen. In den „armen“ Städten und Kommunen gibt es in der Regel größere Bedarfe an familien- und sozialpolitischer Unterstützung. Diese Städte geben im Durchschnitt auch pro Kopf von unter 21-Jährigen mehr für Unterstützungsmaßnahmen – beispielsweise für die Kinder- und Jugendhilfe – aus als die „reichen“ Kommunen. Dennoch zeigen sich z. B. folgende Zusammenhänge mit Blick auf kommunale Familienpolitik, die sich am Beispiel der Heimerziehung verdeutlichen lassen, einer überdurchschnittlich kostenintensiven Leistung der Kinder- und Jugendhilfe, die einen relevanten Posten in kommunalen Etats darstellt. In NRW sind 25 städtische Jugendamtsbezirke im HzE-Bericht 2013¹⁷⁶ der „Belastungsklasse 1“ (hohe Problembelastung) zugeordnet. Dort leben gut 35 Prozent aller jungen Menschen in NRW unter 21 Jahren. Allerdings finden sich dort fast 48 Prozent aller Heimerziehungen. Werden diese 25 Städte betrachtet, findet sich ein statistisch positiver Zusammenhang zwischen Schuldenlast dieser Städte und der Anzahl von Heimerziehungen pro 10.000 jungen Menschen. Allerdings findet sich ein negativer Zusammenhang zwischen dem Ausmaß an Schulden und der Dauer der Heimerziehung. In den Städten, die an Stufe 1 des ‚Stärkungspaket Stadtfinanzen‘ – einem Programm, mit dem das Land überschuldete Städte und Gemeinden finanziell unterstützt – teilnehmen, ist etwa die Durchschnittsdauer der Heimunterbringung um fast 25 Prozent kürzer als die Unterbringungsdauer in nicht überschuldeten Städten. Dass die Anzahl von Kinder- und Jugendhilfemaßnahmen in Städten bzw. Jugendamtsbezirken mit einer hohen (Armut-)Belastung höher ist, ist keinesfalls überraschend. Bemerkenswert ist jedoch, dass dort nicht nur mehr Kinder und Familien Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Anspruch nehmen, sondern dass sich die Maßnahmen in Städten und Kommunen mit hoher (Armut-)Belastung viel stärker auf Familien in Armutslagen konzentrieren.

175 Becker 2012.

176 LWL-Landesjugendamt und LVR-Landesjugendamt 2013.

Abbildung 16: Anteil von Familien im Transferleistungsbezug (SGB II und SGB XII) in den HzE nach Belastungsklasse der Jugendamtsbezirke¹⁷⁷

Belastungsklasse	Anteil von Familien im Transferleistungsbezug in den HzE in Prozent
1 (hoch)	69,5
2	62,0
3	58,4
4 (niedrig)	52,9

Diese Tendenz scheint durch das Ausmaß der Verschuldung dieser Städte verstärkt zu werden. Das Ausmaß an Schulden korreliert etwa bei den städtischen Jugendamtsbezirken in der „Belastungsklasse 1“ in NRW deutlich (mit $r = .428$) mit dem Anteil von Familien im Transferbezug in den erzieherischen Hilfen. Anders formuliert, Familien in verschuldeten Städten mit hohen Problemlagen müssen im Durchschnitt viel ärmer und belasteter sein, als Familien in wohlhabenden Kommunen mit wenigen Problemlagen, um Unterstützung in Form erzieherischer Hilfen zu bekommen. Zugleich fällt die Dauer der Unterstützung für diese Familien kürzer aus. Die Anzahl der Hilfen zur Erziehung pro 10.000 Familien, die nicht auf Transferleistungen angewiesen sind, ist in den armen Kommunen mit höchsten Problembelastungen mit Abstand am geringsten.¹⁷⁸ Dennoch müssen arme und verschuldete Kommunen für die Unterstützungsleistungen für Familien nicht nur relativ, sondern auch absolut mehr Finanzleistungen aufbringen als wohlhabende Kommunen.¹⁷⁹ Es scheint sich ein Spannungsverhältnis zwischen der fiskalischen Leistungsfähigkeit von Kommunen und dem Unterstützungsbedarf in diesen Kommunen zu finden. Je höher der durchschnittlich erwartbare Unterstützungsbedarf von Familien in diesen Kommunen ist, desto eingeschränkter scheinen die finanziellen Handlungsmöglichkeiten der Kommunen für unterstützende und präventive Leistungen zu sein. Dies deutet auf eine Schwierigkeit der im Prinzip kaum strittigen lokalen Verantwortung für Familienpolitik und der Möglichkeit hin, eine problemangemessene Familienpolitik in armen Städten und Kommunen zu realisieren. Dieses, sich durch räumliche Segregationsprozesse verstärkende, Problem zeigt sich insbesondere in NRW. Aber auch zwischen den westdeutschen Bundesländern erklärt die SGB II-Quote der nicht-erwerbsfähigen Hilfebeziehenden unter 15 Jahren mehr als 81 Prozent der Unterschiede, z. B. der Raten an sozialpädagogischer Familienhilfe (SPFH) ($R\text{-Quadrat} = .813$) oder Heimerziehungen ($R\text{-Quadrat} = .812$) pro 10.000 junger Menschen.

177 Eigene Berechnung nach LWL-Landesjugendamt und LVR-Landesjugendamt 2013.

178 In Jugendamtsbezirken der „Belastungsklasse 1“, die im Jahr 2011 eine öffentliche Pro-Kopf-Verschuldung von mehr als 2200 Euro aufwiesen, lag der Anteil der Familien im Transferbezug in den HzE bei 73,7 Prozent (variierend zwischen knapp 67 Prozent und gut 82 Prozent).

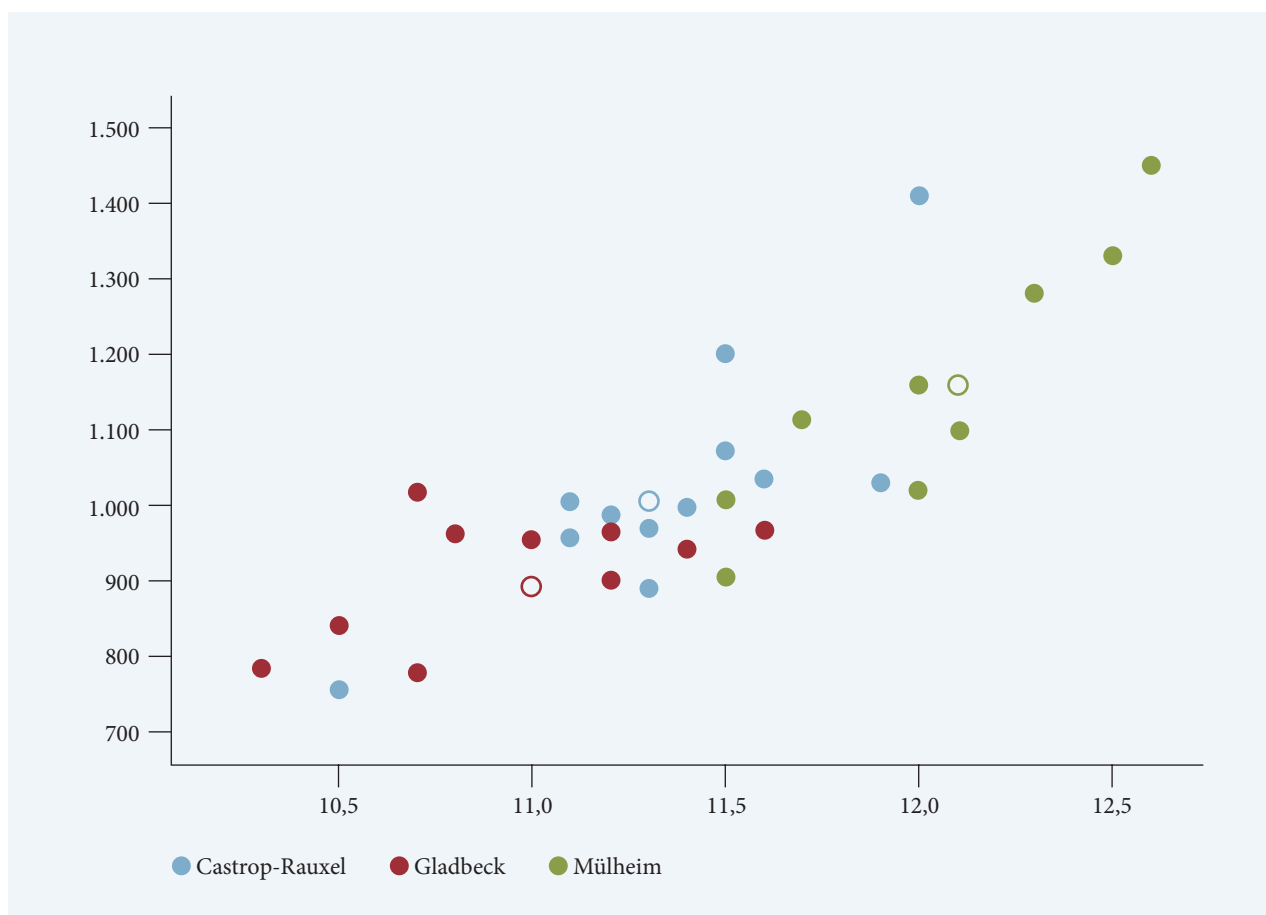
179 Diese Befunde für NRW decken sich mit der in einer Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft ASD/KSD 2013, S. 2f monierten Tendenz, dass die „knappen Finanzen der Kommunen und der davon ausgehende Spardruck [...] ein Klima im ASD [erzeugen], bei dem die Fachkräfte verstärkten Legitimationsanforderungen ausgesetzt sind in ihrem Bemühen, die fachlich angemessene Hilfe zu installieren bzw. diese mit den Budgetvorgaben in Übereinstimmung zu bringen [...]. Aufgrund des wachsenden Finanzdrucks gerät die Qualität von Hilfen massiv unter Druck. Dies zeigt sich in unterschiedlichen (formalen und informellen) Modalitäten, in denen in den ASD eine Bewältigung der Hilfe-Anforderungen bei insgesamt knappen Budgets versucht wird: Reduktion von strukturqualitativen Standards bei der Auswahl von Hilfen (Unterlaufen bzw. ‚flexible Handhabung‘ des Fachkräfte-Gebots u. a.m.), Stundenreduktion bzw. massive. Stundenbegrenzung bei der Gewährung ambulanter Hilfen, [...] etc.“

3.1.3. Innerstädtische Segregation von Familien als Herausforderung der örtlichen Familienpolitik

Die im Vergleich der Kreise und kreisfreien Städte in NRW erheblichen regionalen Disparitäten der Lebensformen und der Lebenslagen von Familien setzen sich in den Städten kleinräumig fort. Auch für die kommunale Familienpolitik jeder Stadt gilt es demzufolge, sozialraum- und milieuspezifische Handlungskonzepte zu entwickeln und zu implementieren, die spezifische lokale Gegebenheiten berücksichtigen und insbesondere auf sozialräumliche Problemkumulationen zeitnah reagieren.

Die nachfolgende Abbildung zeigt die innerstädtische Streuung von Einkommen und Bildung der Familien mit Kindern unter 18 Jahren in drei ausgewählten Städten in NRW, die zum Cluster 2 (Castrop-Rauxel, Gladbeck), und 6 (Mülheim an der Ruhr) gehören.

Abbildung 17: Familien in den Stadtteilen in drei Städten in NRW nach den durchschnittlichen Bildungsjahren der Eltern und nach dem mittleren Äquivalenzeinkommen¹⁸⁰



Die Durchschnittswerte der Städte sind als nicht gefüllte Kreise angegeben. Das mittlere Einkommen der Familien im „reichsten“ Mülheimer Stadtteil liegt bei (äquivalenzgewichtet) fast 1500 Euro.

Gleichzeitig sind die Eltern hier im Durchschnitt mehr als zwölfjährig zur Schule gegangen; bis zum Abitur waren es für diese Gruppe 13 Jahre. Im ärmsten Gladbecker Stadtteil dagegen liegt das mittlere Einkommen noch unter der Armutsschwelle des Sozialberichts NRW, und die mittlere Bildungsdauer der Eltern erreicht gerade noch die Zeit bis zum Hauptschulabschluss.

Die Verteilung der blauen und roten Punkte, mit denen die Stadtteile in Castrop-Rauxel und in Gladbeck markiert sind, zeigt, dass es sich bei den Städten im Cluster 2 keinesfalls um homogen arme Städte handelt. Es gibt vielmehr auch hier eine erhebliche Ungleichverteilung der Lebenslagen der Familien über die Stadtteile hinweg. Arme und wohlhabende Familien sind in der Stadt jeweils die Nachbarn von ihresgleichen. Die Unterschiede der Lebenslagen der Familien zwischen den Stadtteilen in einer Stadt, z. B. in Castrop-Rauxel, sind deutlich größer als die Unterschiede im Vergleich der Gesamtstädte untereinander.

Darüber hinaus zeigt sich, dass in den ärmsten Gladbecker Stadtteilen mit dem niedrigsten Bildungsniveau nicht einmal ein Viertel der Mütter in Paarfamilien erwerbstätig ist. Im Castroper Stadtteil mit dem höchsten Bildungsniveau ist es dagegen die Mehrheit. Die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf erfordert demnach in diesen Stadtteilen sehr unterschiedliche Strategien: Während es für den ärmsten Gladbecker Stadtteil etwa um gezielte Angebote einer Teilzeitberufsausbildung für Mütter gehen könnte, um ihnen den Zugang zum Arbeitsmarkt überhaupt zu eröffnen, könnten im Stadtteil mit dem höchsten Bildungsniveau möglicherweise haushaltsnahe Dienstleistungen wie ein Abhol- und Fahrservice in den frühen Abendstunden für die Kinder oder unterstützungsbedürftige Angehörige zur Alltagsentlastung zielführend sein. Familienpolitik vor Ort darf sich also nicht am städtischen Durchschnitt orientieren. Familienprobleme müssen kleinräumig analysiert werden, um dafür passgenaue Lösungen finden zu können.

Der Bericht der Enquetekommission „Zukunft der Städte“ hat innerstädtische Segregation als Herausforderung und Begründung einer sozialraumspezifischen lokalen Familienpolitik prominent platziert. Eine wachsende Zahl von Kommunen hat diese Herausforderung mittlerweile angenommen und sich aktiv daran gemacht, Ungleiches ungleich zu behandeln. Allerdings bleibt es eine Aufgabe von Kommunen, immer auch nach Wegen zu suchen, wie sozialräumliche Gelegenheitsstrukturen zur Begegnung unterschiedlicher sozialer und ethnischer Milieus vorgehalten werden können.

3.1.4. Stadtteile und Milieus

Trotz der recht eindeutigen Befunde zur räumlichen Verteilung von Familienformen und Problemlagen von Familien sollte beachtet werden, dass es armen Familien, die in städtischen „Armutsgeländen“ leben, zwar in der Regel keinesfalls „gut“, aber nicht zwangsläufig schlechter geht, als armen

Familien die außerhalb der Armutsgebiete leben.¹⁸¹ Empirisch betrachtet fällt die Bedeutung von Quartierseffekten gegenüber quartiersunabhängigen individuellen bzw. sozialstrukturellen Merkmalen in deutschen Städten im Allgemeinen eher gering aus. Bedeutsam ist auch, dass die stärksten Quartierseffekte, zumindest auf die Entwicklung von Kindern, häufig die begünstigenden Kontexte sind. Damit ist der begünstigende Effekt von Quartieren gemeint, in denen gar keine oder sehr wenige Familien sozial benachteiligt sind.¹⁸² Es gibt empirische Hinweise darauf, dass Kinder aus Familien der oberen und mittleren sozialen Milieus von Segregationsprozessen – oder genauer von den mit Segregationsprozessen verbundenen sozialen Schließungsprozessen – profitieren. Dies gilt zumindest dann, wenn die klassischen entwicklungspsychologischen Kriterien oder die Schulerfolgsmaße der empirischen Bildungsforschung als Maßstab herangezogen werden. Demgegenüber fallen Quartierseffekte „benachteiligter Stadtteile“ für arme Familien teilweise benachteiligend aus. Allerdings zeigt sich ein solches Ergebnis nicht in allen Studien.

Insgesamt legen die Ergebnisse unterschiedlicher Studien die Ambivalenz von Quartierseffekten dar. Es kann als gesichert gelten, dass im Falle von besonders verletzlichen Kindern in ungünstigen familiären Verhältnissen sozialräumliche Problemlagen einen zwar nicht problemursächlichen, wohl aber -verschärfenden Effekt haben können. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn sich Netzwerke, Alltagsleben und Alltagsmobilität stark auf das Wohnviertel konzentrieren. Andererseits findet sich z. B. auch der Befund, dass Armut bei Jugendlichen vor allem dann zu Frustrationen und kriminellen Verhalten führt, wenn die anderen Jugendlichen in ihrer Umgebung nicht arm sind.¹⁸³ Darüber hinaus machen einige Studien darauf aufmerksam, dass arme Familien in „benachteiligten Stadtteilen“, häufig mehr lokale Netzwerke haben, die einen Zugang zu informellen Alltagshilfen eröffnen, als arme Familien außerhalb „benachteiligter Stadtteile“. Vor allem ist jedoch – anders als z. B. in US-amerikanischen Großstädten oder auch den Banlieues rund um Paris – in „benachteiligten“ Stadtteilen und Wohngebieten in NRW das Ausmaß an zugänglichen sozialen Einrichtungen für arme Familien häufig höher, als in Gebieten der Mittelschicht. Hinzu kommt, dass, trotz zunehmender Segregationstendenzen die Mehrheit der „benachteiligten Menschen“ nicht in, sondern außerhalb „benachteiligter Gebiete“ zu leben scheint. Dieser Befund ist abhängig davon, ab wann ein Quartier oder ein Gebiet als „benachteiligt“ gilt. Friedrichs und Triemer (2009) haben dies am Beispiel Köln verdeutlicht. Dabei zählt Köln zu den verhältnismäßig stark segregierten Städten. Die SGB II-Quote in der Gesamtstadt Köln lag zu diesem Zeitpunkt bei 14 Prozent. Friedrichs und Triemer teilten die 85 Stadtteile von Köln in zwei Gruppen ein: Stadtteile mit weniger als 20 Prozent an Personen, die Leistungen nach SGB II und SGB XII beziehen, sowie Stadtteile mit 20 und mehr Prozent. Das „benachteiligte“ Gebiet fängt hier also vergleichsweise früh an. Ferner teilten sie die

181 So kommt etwa der Forschungsüberblick von Manley et al. 2011 insgesamt zu dem Befund dass sich ein generell positiver Einfluss sozial gemischter Nachbarschaften auf die soziale Mobilität der Bewohnenden kaum finden lässt und dass die Mehrzahl der politischen Strategien zur sozialen Mischung keinen substantziellen Beitrag zur Verbesserung der Lebenschancen der Bewohnenden leisten.

182 Helbig 2010.

183 Oberwittler 2013, S. 74.

Bewohnerinnen und Bewohner aller Stadtteile in Hartz IV-Beziehende und Nicht-Beziehende ein. Im Ergebnis wohnte eine Mehrheit von knapp 60 Prozent der Hartz IV-Beziehenden außerhalb von „armen Wohngebieten“. Gleichzeitig waren gut 70 Prozent der Bewohnerinnen und Bewohner der „armen Wohngebiete“ in dem Sinne „nicht arm“, dass sie nicht zu den Beziehenden von Hartz IV-Leistungen gehörten.¹⁸⁴ Für politische Steuerungs- und Planungsprozesse ist ein genauer sozialräumlicher Blick notwendig und hilfreich. Allerdings sollte dieser Blick nicht dazu führen, dass ein großer Teil von Armuts- und Problemlagen aus dem Blick gerät, weil die Menschen nicht in einschlägigen Sozialräumen wohnen. Obwohl es zutrifft, dass einkommensarme Familien in zunehmend „armen“ Sozialräumen in den Städten wohnen und die soziale Mischung in vielen Städten tendenziell abnimmt, finden sich auch innerhalb benachteiligter Wohngebiete deutliche soziale Differenzierungen, die sich auch in durchaus unterschiedlichen Bewältigungsstrukturen niederschlagen. Zumindest für NRW, für Deutschland und für verhältnismäßig ausgebaute westeuropäische Wohlfahrtsstaaten, kann, wie Friedrichs¹⁸⁵ den Forschungsstand bilanziert, davon ausgegangen werden, dass auch „vermeintlich deutlich erkennbare Armutsgebiete [...] keineswegs ‚nur‘ arm [sind], und ebenso wenig haben alle Bewohner/innen die gleichen Bewältigungsstrategien“. Vergleichsweise sozial homogen sind die Villenviertel und Top-Lagen segregierter Städte. Demgegenüber ist häufig weniger „die Homogenität sozialen Elends das Kennzeichen ‚benachteiligter‘ oder ‚problem-beladener‘ Stadtquartiere, sondern die Heterogenität der Lebensweisen marginalisierter Stadtbe-wohner_innen“.¹⁸⁶

Dass sich in vielen Kommunen und Städten in NRW, trotz aller Problematiken und besorgniserregender Segregationstendenzen – anders als z. B. in Detroit, Philadelphia und anderen US-amerikanischen Städten – keine „Armutshghettos“, „Kolonien von Ausgeschlossenen“ oder gar „No-Go-Areas“ bilden, ist eine Tatsache, die jedoch keinesfalls selbstverständlich, sondern ein Produkt einer einigermaßen funktionierenden Sozial-, Wohnungsbau-, Bildungs- und Familienpolitik ist.¹⁸⁷ Politische Anstrengungen in diese Richtung sind folglich zu verstärken, um eine weitere Verschärfung von Segregationstendenzen in NRW zu verhindern.

Der Befund, dass auch innerhalb eines (benachteiligten) Stadtteils unterschiedliche Milieus unterschiedliche, je eigene Zugänge zu dem jeweiligen Quartier, den Infrastrukturen und Ressourcen haben, unterstreicht die Notwendigkeit lokale und Milieudimensionen gemeinsam in den Blick zu nehmen. Stadtteile stellen in der Regel weniger ein eigenes Milieu, wohl aber einen gemeinsamen Kontext von unterschiedlichen Milieus dar. Dieser Kontext kann einen Einfluss auf Mentalitäten

184 Für Hannover zeigt eine vergleichbare Studie von Schwarzer, dass 70 Prozent der Bezieher von Transferleistungen „außerhalb der stadtbekanntesten benachteiligten Stadtbezirke wohnen“ (Schwarzer 2005, S. 138).

185 Friedrichs 2013, S. 37.

186 Vogel 2003, S. 205.

187 Dazu: Oberwittler 2013.

und Lebensweisen und – darüber vermittelt – auf die Lebenschancen der Bewohnerinnen und Bewohner haben.¹⁸⁸

Die Heterogenität in Stadtquartieren bringt es mit sich, dass auch bei sozialräumlichen Infrastrukturmaßnahmen in benachteiligten Gebieten nicht automatisch davon ausgegangen werden kann, dass diese auch von sozial benachteiligten Familien in Anspruch genommen werden. International berichten Evaluationen von „Area“-Programmen, dass es auch in benachteiligten Stadtteilen häufig vor allem relativ privilegierte Personen der Mittelschicht sind, die von diesen Programmen profitieren.¹⁸⁹ Mit Blick auf die Adressierung und Adressierbarkeit von Menschen durch lokale sozial- und familienpolitische Maßnahmen bietet sich daher eine Milieuperspektive an. Diese ist mit einer sozialräumlichen Perspektive verbunden: Unterschiedliche Milieus eignen sich räumliche Strukturen unterschiedlich an. Vor allem für die Milieus in den oberen sozialen Lagen finden sich häufig recht eindeutige Bezüge zwischen der Lebensführung und den gewählten Stadtteilen. Es gibt die „alternativen“ Stadtteile, die bei ökologisch orientierten Akademikerinnen und Akademikern beliebter sind als die „konservativ gehobenen“ Wohnviertel des Besitzbürgertums und umgekehrt. Weniger stark ausgeprägt finden sich solche Muster auch für Familien aus Mittelschichtsmilieus. Demgegenüber sind Lebensstilpräferenz-Entscheidungen für die „typischen“ Bewohnerinnen und Bewohner von Quartieren, die durch ein überdurchschnittliches Ausmaß an sozialen Problemen und geringen Ressourcen der Bewohnerschaft gekennzeichnet sind, weniger relevant. Aber gerade weil Milieus auch in einem hohen Maße durch sozio-ökonomische Lagen mitbestimmt sind, trifft die Annahme durchaus zu, dass nicht nur soziale Lagen räumlich ungleich verteilt sind, sondern dass in bestimmten Stadtteilen mehr Menschen eines bestimmten Milieus leben als in anderen. Die typischen Adressatinnen und Adressaten milieuspezifischer Maßnahmen finden sich insofern durchaus in regional unterschiedlicher Weise. Ein sozialräumlicher Zugang kann daher einen sinnvollen pragmatischen Zugang für Familienpolitiken eröffnen, denen es um den Ausgleich milieuspezifischer Nachteile geht.

Eine zielgerichtete und nachhaltige Familienpolitik in NRW steht vor der Herausforderung, die vorhandene sozialräumliche Vielfalt der Lebenslagen und Lebenswelten von Familien sowie ihre unterschiedlichen Zugänge zu Ressourcen einer gelingenden Lebensführung systematisch ernst zu nehmen. Auch auf diesem Fundament gilt es unterschiedliche passgenaue Ziele und Prioritäten der Familienpolitik zu definieren. Dabei ist jedoch zu erwarten, dass Menschen aus unterschiedlichen Milieus in unterschiedlicher Weise durch Programme und Maßnahmen adressiert und erreicht werden und auch in unterschiedlicher Weise davon profitieren können.

Die Milieuperspektive erlaubt es zu verstehen, wie Menschen Familie organisieren, das heißt wie sie z. B. ihre Beziehungen gestalten, gemeinsame Praktiken wechselseitiger Verpflichtungen und

188 Im Überblick: Geiling 2014.

189 Im Überblick: Thomson 2008, Stafford et al., Tunstall und Lupton 2003.

Verantwortungen im Alltagsleben entwickeln und wie sie ihre Interaktionen in und zwischen den Familienhaushalten verstehen. So finden sich Familienformen auf dem Fundament einer auf Dauer angelegten Ehe als biografische Selbstverständlichkeit sowie mit einer starken Verwandtenorientierung zwar in allen Milieus. Sie sind jedoch in ländlichen Milieus sowie in den Milieus von Handwerk und Arbeiterschaft verbreiteter. Vor allem in den modernisierten, großstädtischen Mittelschichts- und bildungsbürgerlichen Milieus finden sich demgegenüber häufiger und tendenziell zunehmend Partnerschaftsmodelle, die zwar in der Ehe oder einer eingetragenen Lebenspartnerschaft münden können, aber nicht notwendigerweise darauf ausgelegt sind. In diesen Milieus sind entsprechend auch partnerschaftliche Lebensformen ohne Kinder vergleichsweise häufig. Gerade in den Beziehungs- und Partnerschaftsformen dieser Milieus ist auch die traditionelle geschlechtsspezifische Aufteilung von Erwerbs- und Reproduktionsarbeit – zumindest als normativer Entwurf von gleichberechtigter Partnerschaft – weniger stark verbreitet. Dies bleibt zunächst auch dann der Fall, wenn sich solche partnerschaftlichen in familiäre Lebensformen erweitern. So ist eine post-traditionale, egalitäre Arbeitsteilung, die sich unter anderem auch in der Inanspruchnahme von Elternzeit durch Väter zeigt, überproportional häufig in ressourcenstarken akademischen Milieus zu finden.¹⁹⁰

Mit Blick auf milieuspezifische Nachteile sind milieuspezifische Affinitäten zu bestimmten Familien- und Partnerschaftsformen nur zum Teil relevant. Es ist eine familienpolitische Aufgabe für Bedingungen zu sorgen, die es Menschen erlauben die Beziehungs- und Familienformen zu realisieren, die sie begründet wertschätzen. Von hoher familien- und sozialpolitischer Bedeutung ist die Einsicht, dass unterschiedliche soziale Milieus von Familien zugleich unterschiedliche Lern- und Entwicklungsmilieus von Kindern darstellen. Diese Milieuprägungen sind durchaus stark. So machen empirische Untersuchungen z. B. deutlich, dass sich bereits Freundschaftsgruppen in Grundschulklassen relativ homogen zusammensetzen. Dies gilt nicht nur in schulleistungsspezifischer Hinsicht, sondern auch und vor allem in Bezug auf soziale und ethnische und darüber vermittelte milieuspezifische Zugehörigkeiten.

Bei Betrachtung der Familien als Lern- und Entwicklungsmilieus ist augenfällig, dass Eltern aus sozialstrukturell unteren Milieus mit Blick auf ihre Kinder deutlich eher Fleiß, Gehorsamkeit und Anstrengungsbereitschaft und gute Noten – aber auch „Spaß haben“ und Hilfsbereitschaft betonen, während Eltern aus sozialstrukturell oberen Milieus insbesondere Selbstbewusstsein, eigenständiges Denken, Kreativität und das Hinterfragen von Dingen betonen. Studien, die Prozesse des Aufwachsens aus einer milieuspezifischen Perspektive in den Blick nehmen, sprechen davon, dass

190 Dies kann nicht darüber hinweg täuschen, dass sich auch in diesen Milieus häufig zumindest latent die Deutung findet, dass die Karriere des männlichen Partners letztlich vorrangig sei (vgl. Koppetsch und Burkart 1999). Dass zum Beispiel Professorinnen in einer Mehrheit und fast doppelt so häufig kinderlos sind wie Professoren, ist zum einen der objektiven Situation an Hochschulen geschuldet – obgleich sich in Bezug in Karriereverlauf und Publikationszahl empirisch nur wenige Unterschiede zwischen Personen mit Hochschulbildung mit und ohne Kinder zeigen – , speist sich aber auch aus milieuspezifisch rekonstruierbaren Rationalitäten von Lebensführung.

die Fähigkeit, Selbstwirksamkeit durch eigene Projekte, Selbstmotivation und damit verbundene Erfolgserlebnisse ein wesentlicher Bestandteil erzieherischen Handelns in den bildungsnahen, eher ressourcenstarken Milieus sei. Zwar spielten diese Aspekte auch in ressourcenschwächeren Milieus eine Rolle. Sie sind dort aber häufig weniger zentral.¹⁹¹ Insbesondere in der „aus den neuen höheren Mittelschichten erwachsende Milieuformation der urbanen creative class“¹⁹², aber auch hochqualifizierten akademischen und studentischen Milieus, in dem Aspekte der „Persönlichkeitsentfaltung, der Individualität und Authentizität“ eine große Rolle spielen,¹⁹³ ist das Motiv, sein Leben selbstbestimmt zu meistern und sich selbst zu verwirklichen, handlungsleitend. Dieses Motiv schlägt sich auch auf Erziehungspraktiken und die familiäre Gestaltung des Aufwachsens von Kindern nieder. Dieses Motiv findet sich – in insgesamt etwas abgeschwächter Form – auch in den modernisierten Milieus von Facharbeiter- und Angestelltenfamilien. Die Eltern in diesen Familien haben häufig soziale Aufstiege über (Aus-)Bildung erfahren. In den Familien findet sich entsprechend häufig ein milieutypisches hohes Arbeitsethos, das sich mit einem Streben nach Selbstverwirklichung, dem Wunsch, „neue und ungewöhnliche Wege zu gehen und moderne Trends zu setzen“¹⁹⁴, verbindet. Demgegenüber kann dieses Motiv in den kleinbürgerlichen Arbeitnehmendenmilieus der Mitte, in traditionellen Milieus der Arbeiterschaft, aber auch allgemein in ressourcenschwächeren Milieus schnell als überfordernde Zumutung erfahren werden.

In diesem Zusammenhang ist auch der Befund zu interpretieren, dass die Ideale einer „kindzentrierten“ Familie und verantworteten Elternschaft zwar weit verbreitet sind. Die Fähigkeiten und Möglichkeiten in Familien, der darin angelegten modernen Kindheitskonstruktion gerecht zu werden, sind jedoch ungleich verteilt und mit ungleichen familiären Herkunftsmilieus verknüpft.¹⁹⁵

Eine Milieu-Perspektive geht davon aus, dass solche Orientierungen und Praktiken zwar in einem Spannungsverhältnis zu dem Ideal einer verantworteten Elternschaft stehen. Allerdings greift es zu kurz, dies einfach als ein individuelles oder gar moralisches Verantwortungsdefizit zu verstehen. Stattdessen verdeutlicht die Milieu-Perspektive, dass Menschen in verschiedenen Milieus unterschiedliche Lebensführungsstrategien erlernen, die es ihnen erlauben mit ihren Lebensbedingungen zurecht zu kommen. Das Dilemma besteht aber darin, dass solche, an die lebensweltlich erfahrbaren Bedingungen und Umstände angepassten Strategien, die Chancen reduzieren können, aus benachteiligten Bedingungen auszubrechen.¹⁹⁶

Gut belegt ist die Annahme, dass gerade die Erfahrungen, die Eltern in der Arbeitswelt machen, die Art und Weise des „Doing Family“ und die Erziehungsprinzipien, die Gestaltung des Aufwachsens

191 Bauer 2012, S. 9-31 und S. 103-156.

192 Reckwitz 2008, S. 449.

193 Vester et al. 2001, S. 509.

194 Vester et al. 2001, S. 507.

195 Rabe-Kleberg 2010.

196 Bauer 2012, S. 103 ff.

von Kindern strukturieren.¹⁹⁷ Die Betonung von intrinsischer Motivation und rationaler wie eigenverantwortlicher Selbstbestimmung („überlege doch einmal, ob das gut für Dich ist?“, „ich mache mit und helfe Dir, dann kannst Du es dann einmal allein probieren“ etc.) findet sich häufiger in Familien-Milieus der Mittelschicht. Demgegenüber ist die Wertschätzung von äußerer Konformität, aber auch der geringe Glaube daran, die Bedingungen, denen man ausgesetzt ist, verändern zu können sowie die Betonung von Anpassungsfähigkeit in Milieus verbreiteter, deren beruflicher Arbeitsalltag durch manuelle, ausführende und Routinetätigkeiten geprägt ist.¹⁹⁸ Dieses Muster findet sich durchaus nicht nur in den „unteren“ Milieus, sondern auch in den Milieus der Mitte, in denen Pflichterfüllung, Verlässlichkeit und die Anerkennung von Hierarchien eine verhältnismäßig große Rolle spielen. In diesen Milieus findet sich auch die Mentalität, sich mit seinem Platz in der sozialen Ordnung zufrieden zu geben und „das Beste aus den Dingen machen“.¹⁹⁹ Solche Einstellungen und Mentalitäten haben jedoch je nach Lebenslage andere Konsequenzen: Der Platz in der sozialen Ordnung ist in den kleinbürgerlich traditionellen Milieus der Mitte in der Regel angenehmer als der, den die „unteren“ sozialen Milieus einnehmen.

Bedeutsam ist vor diesem Hintergrund die Frage der „Nähe“ und „Distanz“ zu den Mustern und Erwartungen sogenannter institutionalisierter Bildungsprozesse. Die Rede von „bildungsnahen“ und „bildungsfernen“ Milieus ist nicht unbedingt so zu verstehen, dass „bildungsfernen“ Milieus der Werdegang ihrer Kinder weniger am Herzen liege. Es geht vor allem um die Unterstützungsfähigkeit der Eltern für ihre Kinder und die Distanz zu Bildung. Dass sich zum Teil deutliche Differenzen zwischen familiären und institutionellen, insbesondere schulischen Bildungsprozessen finden, zeigt sich etwa darin, dass der Nutzen abstrakter Bildungsinhalte in Milieus weniger einsichtig ist, in denen eine praktische Handlungsrationale vorherrscht. Darüber hinaus sprechen Studien von zwar in der Regel nicht intendierten, aber durchaus faktisch diskriminierenden Haltungen und Handlungen von Fachkräften in (Bildungs- und Erziehungs-) Institutionen gegenüber Kindern und Eltern aus „bildungsfernen“ Milieus. Vor diesem Hintergrund erklärt sich u. a. der Befund der BiKS-Kindergartenstudie, die von der „Persistenz familiär bedingter Vor- oder Nachteile in der Kompetenzentwicklung der Kinder trotz des Kindergartenbesuchs“²⁰⁰ ausgeht.

Über die Einsicht hinaus, dass Kinder aus ressourcenstärkeren Milieus im Durchschnitt häufiger, früher und länger z. B. vorschulische Bildungs- und Betreuungseinrichtungen besuchen, ist bemerkenswert, dass mit Bewertungen von Bildungseinrichtungen milieuspezifisch oft unterschiedlich umgegangen wird. Eltern aus ressourcenstarken Milieus machen sich über Leistungen und Beurtei-

197 Im Überblick: Bauer 2012.

198 Vgl. klassisch Kohn 1981.

199 Vester et al. 2001, S. 518.

200 Rabe-Kleberg 2010, S. 52.

lungen im Durchschnitt weniger Sorgen und sehen z. B. Schulnoten gelassener entgegen, als Elterngruppen aus ressourcenschwachen Milieus.²⁰¹

Obwohl in ressourcenschwächeren Milieus die Bedeutung von schulischem Erfolg der Kinder zunächst normativ häufig sogar stärker ausgeprägt ist,²⁰² als in den oberen „bildungsnahen“ Milieus, finden sich hier häufiger Misserfolgserlebnisse und Erfahrungen des Scheiterns an Bildungserwartungen, die unter anderem mit Leistungsängsten, Frustrationen und in Folge mit negativen Leistungsmotivationen einhergehen können. Kindern können in schulischen Fragen auch weniger auf die Hilfe ihrer Eltern zurückgreifen.

Studien, die Bildungsstrategien nach sozialen Milieus differenzieren, kommen insgesamt zu dem Ergebnis, dass sich bei Eltern wie bei jungen Menschen aus akademischen Oberklassenmilieus eine Orientierung am Ideal exzellenter schulischer Bildung findet. In den Milieus der gesellschaftlichen Mitte ist tendenziell ein eher angespannter und aufstiegsorientierter Umgang mit schulischer Bildung verbreitet. Demgegenüber findet sich bei Kindern und Jugendlichen aus den unteren sozialen Milieus häufig entweder der Versuch einer konformen Anpassung oder aber ein Widerstand gegenüber schulischen Leistungsanforderungen.²⁰³

Darüber hinaus ist in den unteren Milieus häufiger die Erfahrung verbreitet, dass Schule einen Problembereich darstellt, wobei insbesondere mangelnder Erfolg bei Schulleistungen zu Familienproblemen führen kann.²⁰⁴ Angst davor – insbesondere in der Schule – Fehler zu machen, ist bei Kindern aus unteren sozialen Milieus verbreiteter als in oberen Milieus. Darüber hinaus spricht viel dafür, dass Kinder wie Eltern aus unteren Milieus gegenüber Institutionen insgesamt unsicherer und ängstlicher auftreten. Auch Institutionen, die sich selbst eher als helfend verstehen, können in diesen Milieus rasch als „Bedrohung“ erfahren werden.

Eine international einflussreiche – und auch für den deutschen Kontext im Prinzip weitgehend bestätigte²⁰⁵ – Milieu-Familien-Studie ist die Untersuchung zu „Ungleichen Kindheiten“ von Lareau, die die milieutypischen Familienpraktiken anschaulich herausarbeitet.²⁰⁶ Ein zentrales Moment ist ein in oberen Milieus typischerweise auffindbarer „Berechtigungssinn“ gegenüber einem „Beschränkungssinn“, der häufig für „untere“ soziale Milieus kennzeichnend ist.

Der Berechtigungssinn meint insbesondere eine vergleichsweise selbstbewusste Haltung gegenüber institutionellen Einrichtungen, Behörden und Professionellen. Es wird davon ausgegangen, dass es

201 Bauer 2012, S. 9-31 und S. 103-156.

202 Betz 2008.

203 Grundmann et al. 2003, Grundmann 2010a.

204 Betz 2009.

205 Betz 2008, Dravenau und Groh-Samberg 2005.

206 Lareau 2003.

zu den Aufgaben solcher Einrichtungen gehöre, den eigenen Wünschen, Bedürfnissen und Erwartungen zu entsprechen. In diesen Milieus ist es typisch, dass Eltern – aber auch Kinder – in der Lage sind so zu argumentieren und verhandeln, dass sie ihre Wünsche und Bedürfnisse den Autoritätspersonen nahe bringen können. So sind Eltern in den oberen oder gehobenen Mittelklassenmilieus häufig von ihrem Recht, aber auch von ihrer Verantwortung überzeugt, in das Geschehen in Institutionen, wie beispielsweise und insbesondere der Schule oder anderen Bildungseinrichtungen, zu intervenieren und sich dort aktiv für ihre Kinder einzusetzen. Dies hat häufig den Effekt, dass die Behandlung ihrer Kinder in der Folge tatsächlich persönlicher und besser auf die vorhandenen Bedürfnisse zugeschnitten ausfällt. Konzepte, in denen z. B. Schulen die gemeinsame kooperative Verantwortung für Bildungs- und Entwicklungsprozesse von Schülerinnen und Schülern betonen, kommen den Praktiken und dem „Berechtigungssinn“ in solchen Milieus tendenziell entgegen. Typisch für das Eltern-Kind-Verhältnis in diesen Milieus ist die Gestaltung einer „teilnehmenden Organisation“ der (schulischen und außerschulischen) Aktivitäten der Kinder. Eltern beziehen sich in Entscheidungsprozesse ihrer Kinder in vielfältiger Weise ein: Sie organisieren die Schulwahl, die Schulvor- und -nachbereitung, die Freizeitgestaltung etc. Diese organisierten Praktiken beschreibt Lareau als „konzertiert“. Gemeint ist damit ein aufeinander abgestimmtes, komplexes Muster der Förderung von Praktiken, die auf Anforderungen in Bildungs- und darüber hinaus reichende Bereiche vorbereiten. Diese Strukturierung von (Freizeit-)Aktivitäten entspricht häufig den milieuspezifischen Erfahrungen der Arbeitswirklichkeit seitens der Eltern. Eltern in diesen Milieus haben in der Regel erfolgreiche Bildungs- und Berufskarrieren erfahren und bereiten ihre Kinder auf ähnliche Karrieren vor. Hierzu gehört unter anderem auch eine spezifische Förderung und Wertschätzung bestimmter („höflicher“) Umgangsformen, insbesondere aber Aspekte wie gezielte Ansprachen oder das selbstständige Kommunizieren mit Autoritäten (Lehrkräfte, andere Eltern, Ärztinnen und Ärzte). Und nicht zuletzt die Einübung in „forschendes“ oder zumindest interessiertes Fragen und Erklärenlassen, das sich z. B. für Erfolg im Bildungsbereich als zentrale Schlüsselkompetenz darstellt.

In familiären Milieus, in denen ein „Beschränkungssinn“ vorherrscht, finden sich diese „konzertierten“ Praktiken weniger häufig und weniger ausgeprägt. Der Beschränkungssinn findet sich vor allem in sozial vulnerablen Milieus der Arbeiterschaft und ressourcenschwächeren Angestelltenmilieus sowie – darüber vermittelt – in Familien in Armutslagen. Typisch ist hier eine familiäre Organisation des Aufwachsens, die von klaren Grenzen zwischen Erwachsenen und Kindern ausgeht und die Versorgung von Kindern in den Mittelpunkt stellt. Familien in diesen Milieus haben tendenziell weniger den Charakter von Verhandlungshaushalten. Einerseits werden in einzelnen (Kern-)Bereichen der familiären Organisation des Aufwachsens Grenzen von richtig und falsch gesetzt. Elterliche Autorität wird vergleichsweise stärker betont. Kinder bekommen häufiger Anweisungen darüber, was sie zu tun haben. Kinder in diesen Milieus tendieren entsprechend weniger dazu zu fragen bzw. zu verhandeln. Stattdessen findet sich häufiger die Tendenz Anweisungen von Eltern und anderen Erwachsenen zu befolgen, oder eben sich zu widersetzen. Auch die Tendenz sich zu widersetzen

ist häufig eine Folge des durch Sozialisation erworbenen „Beschränkungssinns“. Andererseits wird in diesen Milieus elterlicher Einfluss und Autorität auf weniger Bereiche des Aufwachsens geltend gemacht. Gerade mit Blick auf die Freizeitgestaltung, aber auch bei schulischen Angelegenheiten finden sich weniger von den Eltern organisierte Aktivitäten. Die Muster des „Beschränkungssinns“ finden sich auch gegenüber von Institutionen. Eltern und Kinder aus diesen Milieus sind gegenüber Vertreterinnen und Vertretern von Institutionen tendenziell zurückhaltend, unsicher, ängstlich und passiv und ggf. auch misstrauisch. Sowohl Eltern als auch die Kinder tendieren häufig dazu die Aktionen, Handlungen und Entscheidungen der Autoritätspersonen grundsätzlich zu akzeptieren oder aber sich der Auseinandersetzung zu entziehen bzw. sich zu widersetzen. Die häufig beschriebene Tendenz in schulische Erfahrungen der Kinder weniger einzugreifen, bezüglich schulischer Situation ihrer Kinder weniger informiert zu sein und z. B. die Bildung ihrer Kinder als Aufgabe der Lehrpersonen zu betrachten, ist insofern nicht immer ein Mangel an Verantwortungsübernahme, sondern kann Ausdruck eines milieuspezifischen „Beschränkungssinns“ sein. Weil sich diese Milieus gegenüber wichtigen Institutionen häufig ohnmächtig und frustriert fühlen, sind an die Elternverantwortung gerichtete Appelle häufig nicht nur gegenstandsunangemessen, sondern auch instrumentell kontraproduktiv, weil sie den „Beschränkungssinn“ tendenziell verstärken.

Unterschiedliche familiäre Milieus suchen und finden aufgrund der milieutypischen Muster und Strukturen ihrer alltäglichen Routineaktivitäten also in unterschiedlicher Weise Zugang zu insbesondere auch informellen Informationen und Ratschlägen von Fachpersonen. Sie gehen zudem in unterschiedlicher Weise davon aus, dass institutionelle Angebote für die eigenen Bedürfnisse da sind und an eigenen Wünschen und Vorteilen orientieren und orientieren sollten, oder aber als Zwang und Bedrohung erfahren werden. Und sie sind in unterschiedlicher Weise in Verhandlungstaktiken inklusive einer entsprechenden Sprache geübt. Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass die Inanspruchnahme von Förder- und Unterstützungsangeboten milieuspezifisch selektiv ausfällt. Die Nähe oder Distanz von Institutionen- und Milieukulturen eröffnet oder verschließt den Zugang zu Förder- und Unterstützungsangeboten. Dies gilt auch für Angebote, die sich häufig recht klar auf sozialstrukturell eher belastete Milieus richten (z. B. Angebote von Jugendämtern). Eine jüngere Forsa-Erhebung, die im Auftrag der Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter gut 1000 Eltern von minderjährigen Kindern befragt hat, kommt zu dem Ergebnis, dass von Eltern, die mindestens Abitur haben, 77 Prozent zumindest eine Vorstellung davon hatten, welche Leistungen das Jugendamt anbietet. Von Eltern, die höchstens einen Hauptschulabschluss haben, verfügten lediglich 45 Prozent über eine Vorstellung von den Leistungen des Jugendamts. Dabei ist die Frage, ob die Vorstellungen „realitätsgerecht“ sind, noch gar nicht berücksichtigt.

Jüngere Wirkungsstudien zeigen recht eindeutig, dass familienorientierte Unterstützungsprogramme häufig sehr wohl geeignet sind, Familien zu entlasten. Insgesamt tragen sie zu einer Reduktion von Familien- und Erziehungsproblemen sowie von kindlichen Problemsymptomen bei. Allerdings gelingt es insgesamt nach wie vor nur unzureichend, Familien aus ressourcenschwachen Mili-

eus mit ihrer Ressourcen- und Kompetenzausstattung passgenau zu erreichen und entsprechend zu fördern. Grund hierfür ist, dass Inanspruchnahme – aber teilweise auch die Qualität – von Förder- und Unterstützungsmaßnahmen in Abhängigkeit von sozioökonomischen bzw. milieuspezifischen Merkmalen der Familien variiert. Es findet sich ein grundlegendes, in der Literatur gut dokumentiertes und von der Praxis oft beklagtes Problem: Es sind die am wenigsten Bedürftigen, die – aufgrund ihrer höheren Handlungsressourcen und -kompetenzen – am stärksten aus der zunehmend breiten Palette an Förderangeboten in Anspruch nehmen. Tatsächlich hat die begrüßenswerte Ausweitung solcher Angebote faktisch nicht zu der erhofften Verringerung, sondern tendenziell sogar zu einer Verstärkung von Ungleichheiten geführt. Dies ist auch auf sozial-selektive Formen der Inanspruchnahme und Aneignung solcher Maßnahmen und Angebote zurückzuführen. Dabei können subjektive Kosten- und Nutzenerwartungen und „Berechtigungsverständnisse“, zusammen mit milieuspezifischen, kompetenzbezogenen Sorgen (z. B. das Kind oder sich selbst nicht überfordern zu wollen), aber auch sozio-emotionale und sprachliche Hemmschwellen sowie Stigmatisierungserfahrungen und -befürchtungen als Erklärung für selektive Inanspruchnahmen gelten. Räumliche Zugänglichkeit sowie die sozialräumliche Angebotsdichte sind ebenfalls Einflussfaktoren auf die Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme von Angeboten. Zeitliche Passungen sind eine weitere generelle Hürde für die Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme. Diese Hürde findet sich aber auch häufig in ressourcenstarken Milieus.²⁰⁷

Für die Inanspruchnahme von Angeboten, Maßnahmen und Programmen ist darüber hinaus von wichtiger Bedeutung, ob sie als Unterstützungsangebote oder als Kontrollinstrumente bzw. als Bedrohungen wahrgenommen werden. Es finden sich klare Befunde, dass Unterstützungen milieuspezifisch unterschiedlich angenommen werden. Darüber hinaus finden sich auch Hinweise, dass Förder- und Unterstützungsprogramme, sofern sie angenommen werden, auch häufig milieuspezifisch unterschiedlich wirksam sind. Diese Einsichten verweisen darauf, dass eine passgenaue sozialräumliche Verteilung von Maßnahmen und Angeboten zwar ein wichtiger Baustein ist, alleine aber kaum in der Lage sein wird, milieuspezifische Nachteile auszugleichen.

Maßnahmen haben dann Aussicht auf Erfolg, wenn sie den spezifischen Besonderheiten der einzelnen Familien gerecht werden. Lebenspraktisch sind nicht „Milieus“ oder „Sozialräume“ mit familiären Herausforderungen und Problemen konfrontiert. Es sind die einzelnen Familien, die mit je spezifischen familiären Herausforderungen und Problemen konfrontiert sind. In den Familien gibt es jedoch milieuspezifische Muster, wie diese Herausforderungen typisch bearbeitet und bewältigt werden. Die unterschiedlichen familiären Milieus kommen in unterschiedlichen Sozialräumen unterschiedlich häufig vor. Die Herausforderung besteht darin, an den Bedarfen der einzelnen Familie ausgerichtete Unterstützungen in milieu- und sozialraumspezifischer Weise zugänglich zu machen.

3.2. Familien und räumliche Unterschiede bei der Verkehrsmobilität

Familien sind bei der Organisation ihrer alltäglichen Mobilität besonders gefordert. Die einzelnen Familienmitglieder haben unterschiedliche zeitliche und räumliche Bedürfnisse, Kinder und Jugendliche sind häufig nicht selbstständig mobil und bedürfen der Begleitung durch die Eltern. Hieraus ergeben sich komplex miteinander verflochtene Mobilitätsmuster²⁰⁸ der Familienmitglieder und spezielle Anforderungen an Verkehrsmittel und die Umgebung, damit Familienmobilität stattfinden kann.

Die Komplexität des Familienalltags ist durch eine große Spannweite außerhäuslicher Pflichtaktivitäten geprägt (Erwerbsarbeit, Ausbildung, Einkaufen, Erledigungen, Begleitung bei Freizeitaktivitäten der Kinder etc.). Hieraus ergeben sich viele verschiedene Orte, die im Alltag von Eltern – vor allem von Müttern, die nachweislich die meisten Begleitwege mit Kindern übernehmen²⁰⁹ – erreicht werden müssen.

Generell verfügen Familien dafür besonders häufig über einen eigenen PKW (98 Prozent im Vergleich zu 82 Prozent aller Haushalte). Rund 60 Prozent besitzen zwei oder mehr PKW, darunter besonders viele Familien mit älteren Kindern. Dies gilt besonders für Familien aus dem ländlich geprägten Raum, die im Vergleich zu Familien, die in Städten leben, häufiger den PKW (65 zu 51 Prozent) und seltener öffentliche Verkehrsmittel (acht zu zwei Prozent) oder das Fahrrad (zehn zu sieben Prozent) nutzen oder zu Fuß gehen (22 zu 17 Prozent).²¹⁰ Frauen aus Haushalten mit Kindern legen dabei in beiden Regionstypen weniger Strecken mit dem PKW zurück als Männer.²¹¹ Kinder und Jugendliche gehen überdurchschnittlich häufig zu Fuß oder benutzen das Fahrrad – bei abnehmender Tendenz. In Bezug auf Unterschiede zwischen den Familienformen fallen Alleinerziehende besonders auf. Sie weisen deutlich höhere Wegehäufigkeiten und Mobilitätsbeteiligungen auf als gemeinsam lebende Eltern. Jedoch besitzen – meist aus finanziellen Gründen – lediglich rund drei Viertel der Alleinerziehenden einen PKW.²¹²

Die stärkere Motorisierung von Familien im ländlich geprägten Raum kann mit der Notwendigkeit längere Wege bewältigen zu müssen, erklärt werden. Zudem sind oder erscheinen Ziele mit dem ÖPNV schwieriger erreichbar und das Angebot ist im ländlichen Raum nicht genügend an den vielschichtigen Bedürfnissen von Familien ausgerichtet. Dies gründet unter anderem auf der vor allem an Schulzeiten orientierten Taktung des ÖPNV an Werktagen und dem oft eingeschränkten

208 Bauer und et al 2015, S. 1.

209 Bauer und et al 2015, S. 73.

210 Ahrend und Herget 2012, S. 12.

211 Herget 2013, S. 142.

212 Bauer und et al 2015, S. 12 und 58.

Mobilitätsangebot an Wochenenden. Familien stehen als Zielgruppe oft nicht im Fokus der öffentlichen Verkehrsbetriebe. Zudem gibt es Informationsdefizite bei Angeboten und Tarifen.²¹³ Über die Qualität des ÖPNV-Angebots in NRW lassen sich in Bezug auf städtische und ländliche Räume nur schwer verallgemeinerbare Aussagen treffen. Erwartungsgemäß ist die Angebotsdichte in den kreisfreien Großstädten am höchsten und in den ländlichen Kreisen am niedrigsten.²¹⁴ In einer Anhörung der Enquetekommission forderten verschiedene Verbände, darunter auch Jugendorganisationen, eine familiengerechtere Ausrichtung des ÖPNVs hinsichtlich Netz-, Takt- und Preisgestaltung.²¹⁵ Es wurde deutlich, dass Mobilität mit Blick auf Freizeitverhalten und Erreichbarkeit von Bildungseinrichtungen ein wesentliches Thema für Jugendliche ist. Eine günstigere Preisgestaltung für diejenigen, die kein Semesterticket in Anspruch nehmen können, sowie die Verbesserung der Barrierefreiheit waren weitere wichtige Anliegen.²¹⁶

Verallgemeinerbare Aussagen zu günstigen Ausgangsbedingungen für Familienmobilität im Alltag finden sich in einer Studie des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI). So können Aktivitäten verschiedener Haushaltsmitglieder in Familien „prinzipiell eher in [...] Nutzungsgemischten, dichten, städtischen Wohnquartieren bewältigt werden“. Auch die eigenständige Mobilität von Kindern und Jugendlichen hänge neben dem Alter vom Wohnstandort ab. So sei belegt, dass „Zentrumsnähe, Siedlungsdichte und Nutzungsmischung mit relativ starker Nutzung des ÖPNV und der nicht-motorisierten Verkehrsmittel sowie mit kurzen Distanzen verbunden“ sei. In Verbindung mit einer wachsenden Erwerbstätigkeit von Frauen und einer gleichberechtigten Arbeitsteilung erlebten so urbane Wohnstandorte „eine Renaissance“.²¹⁷ Ob Familien es sich leisten können in zentraler Wohnlage zu leben, hängt dabei von ihrer finanziellen Situation und dem lokalen Wohnungsmarkt ab. In schrumpfenden und stagnierenden Städten sind die Miet- und Kaufpreise tendenziell niedriger, dort ist es einfacher erschwinglichen Wohnraum in innerstädtischer Lage zu finden. Tatsächlich ist die Anzahl von Familien in städtischen Räumen in den vergangenen Jahren zugunsten von Ein-Personenhaushalten zurückgegangen.²¹⁸ Derzeit sind Haushalte mit Kindern überdurchschnittlich häufig im ländlichen Raum und in verdichteten Kreisen zu finden.²¹⁹ Ob dies in Zukunft so sein wird, bleibt offen. Vor dem Hintergrund, dass Familien durchaus bewusst in ländliche Regionen bzw. ins städtische Umland ziehen und damit auch längere Arbeitswege in Kauf nehmen, stellt die Studie fest, dass Pendlerdistanzen eher wachsen und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf in räumlicher Nähe eher seltener wird.

213 Bauer und et al 2015, S. 179.

214 Zum Weiterlesen siehe Landtag Nordrhein-Westfalen 2016a.

215 Landtag Nordrhein-Westfalen 2015b.

216 Landesjugendring NRW 2015, S. 4, Landtag Nordrhein-Westfalen 2015b, S. 57f, ABA Fachverband Offene Arbeit mit Kindern und Jugendlichen e.V. 2015. Siehe auch den Abschlussbericht der Enquetekommission zur Finanzierung, Innovation und Nutzung des Öffentlichen Personenverkehrs, Landtag NRW 2017.

217 Bauer und et al 2015, S. 201.

218 Herget 2013, S. 39.

219 infas Insitut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH und Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt e.V. Institut für Verkehrsforschung 2010, S. 56.

Typisch für Familienmobilität ist die Begleitung von Familienmitgliedern, meist Kindern und Jugendlichen. Diese Begleitwege nehmen rund 16 Prozent der Wege von Eltern ein, wobei Mütter 70 Prozent dieser Wege übernehmen. Das Auto ist für diese Begleitwege aufgrund seiner flexiblen Einsatzmöglichkeit das bevorzugte Transportmittel, Begleitung mit öffentlichen Verkehrsmitteln kommt eher selten vor (zwei Prozent). Überdurchschnittlich häufig bringen Familien mit geringem Einkommen (sechs Prozent), Alleinerziehende (fünf Prozent) und Eltern in Großstädten ihre Kinder mit öffentlichen Verkehrsmitteln zum Ziel. Die Begleitung mit dem PKW hat, neben Nachteilen für die Umwelt, negative Auswirkungen auf die eigenständige Mobilität und die Gesundheit von Kindern und Jugendlichen. Zudem verursacht diese Begleitmobilität zeitlichen (Mehr-)Aufwand für die Eltern. Als Gründe für die Wahl des PKWs führen Eltern die gefühlte unzureichende (Verkehrs-)Sicherheit ihrer Kinder im öffentlichen Raum an und die Tatsache, dass Schule und Orte für Freizeitmöglichkeiten nicht mehr in unmittelbarer Nähe zum Wohnort liegen.²²⁰ Für die eigenständige Mobilität von Kindern und Jugendlichen spielt neben der Verkehrssicherheit und der Distanz auch eine familienfreundliche Planung des Wohnumfelds eine Rolle, bei der Straßenraum nicht nur als Raum für motorisierten Verkehr, sondern auch als Aufenthaltsort von Kindern und Jugendlichen und als ihre Wegstrecke verstanden wird.

4. Zeit für Familie: Herausforderung moderner Familienpolitik

„Wir möchten in NRW die Gelegenheit ausweiten, Familie, Beziehungen und Erwerbsleben für beide Geschlechter gleichzeitig möglich zu machen.“

Eine aktuelle Herausforderung für Familien besteht darin, eine partnerschaftliche Aufteilung und die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf mit den Entwicklungsbedarfen und Bildungsbedürfnissen von Kindern und Jugendlichen sowie der Pflege der eigenen Eltern, anderer hilfebedürftiger Angehöriger oder der Betreuung von Enkelkindern mit den eigenen Bedürfnissen zu synchronisieren. Die Orientierung soll dabei sowohl auf den Bedarfen und Bedürfnissen derjenigen liegen, denen die Fürsorgeaufwendungen zu Gute kommen sollen, als auch jenen, die diese Fürsorgearbeit leisten. Spätestens seit dem Siebten Familienbericht der Bundesregierung wird Zeitpolitik als Handlungsfeld für die Förderung von Familien als ebenso relevant betrachtet, wie die Ausgestaltung geeigneter Geld- und Infrastrukturleistungen.²²¹ Von Zeitpolitik wird gesprochen, wenn bewusst – öffentlich und partizipativ – Einfluss genommen wird auf die zeitlichen Bedingungen und/oder Wirkungen der politischen, wirtschaftlichen und insbesondere lebensweltlichen Bedingungen der menschlichen Existenz.²²² Die „Zeit für Familie“ – wie es der Achte Familienbericht der Bundesregierung²²³ auf den Punkt brachte – stellt hierbei eine wesentliche Komponente im Zusammenleben von Eltern, Kindern und Jugendlichen und zugleich Herausforderung für die partnerschaftliche Aufteilung von Familien- und Erwerbsarbeit dar.

Familie bzw. das familiäre Zusammenleben wird als eine permanente tägliche Herstellungsleistung eigener Art aller Familienmitglieder, als „doing family“²²⁴, verstanden. Neben der eigenen tagtäglichen Herstellungsleistung des sozialen Familienkontextes, der multiplen Alltagsorganisation sowie Formen „struktureller Rücksichtslosigkeit“ als Belastungsfaktoren existieren weitere Einflüsse, die Familien(mitglieder) situativ als Stress erleben können. Stressfaktoren sind z. B. Zeit- und Leistungsdruck. Zeitlicher Druck tritt insbesondere dann auf, wenn mehrere Anforderungen gleichzeitig zu lösen sind. Der Stress stellt aber – allgemeiner formuliert – ein Ungleichgewicht zwischen wahrgenommenen Anforderungen und subjektiven Fähigkeiten dar, diesen zu entsprechen. Stress wirkt sich in hohem Maße auf die erfahrene Lebensqualität aus und erscheint als ein Einflussfaktor auf Spannungen und Streit in Familien. Demzufolge müssten Familien permanent unter Stress stehen. In Familien werden aber viele spontane Ungleichgewichtssituationen durch gegenseitiges Kennen und Zuneigung, Kompromissbereitschaft und Anerkennung, Kreativität und Intuition pragmatisch

221 Possinger 2011, S. 5.

222 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) 2012, S. 5.

223 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) 2012.

224 Jurczyk 2014.

und unaufgeregt „erledigt“. Dazu gehört auch eine familienkulturelle Übereinkunft über die Wertigkeit und Tragweite vermeintlicher Ungleichgewichte.

Eine Reihe von Befunden z. B. von (Kinder-)Psychologen zeigen, dass Schule nicht nur wenig zur Vermeidung von Stress beiträgt, sondern im Gegenteil ein maßgeblicher Stressfaktor in der Familie ist. Für Kinder und Jugendliche liegen dabei Stressfaktoren auf dem Leistungs- und Schulkontext.²²⁵ Durch erhöhte Anforderungen erfahren auch Kinder und Jugendliche zunehmend Belastungen und gesundheitliche Einschränkungen, die Auswirkungen auf das gesamte Familienleben haben können.

Leistungsdruck ergibt sich aus dem Umstand, dass Eltern Schulnoten z. B. von Grundschulkindern durchaus auch als Rückmeldung hinsichtlich ihrer elterlichen „Leistungen“ wahrnehmen. Das Gefühl, den eigenen Erwartungen nicht zu entsprechen und „zu wenig“ an Förderung zu leisten, ist – zumindest für zahlreiche Familien – ein durchaus verbreitetes Gefühl. Steigende Anforderungen und Erwartungen, Unsicherheiten im Lebensverlauf und ungleiche Arbeitsteilung in der Familienarbeit erweisen sich insbesondere für Mütter oft als ein Gesundheitsrisiko.²²⁶ Besonders die Mehrfachbelastung als ein zentraler Stressfaktor betrifft Mütter der so genannten Sandwich-Generation, die Fürsorgearbeit für Kinder und pflegebedürftige Angehörige oftmals zeitgleich mit dem Erwerbsleben in Einklang bringen müssen.

4.1. Bedeutung von Zeit für Familie

Gelingendes Alltagsleben von Familien setzt qualitativ wertvolle gemeinsame Zeit voraus, damit emotionale und soziale Bindungen, Liebe, Geborgenheit, Sicherheit sowie Vertrauen wachsen können. Qualitative Zeit wird von Familien und ihren Mitgliedern nach diesen Kriterien bewertet.²²⁷ Qualitativ wertvolle Zeit besteht z. B. in wiederkehrenden ritualisierten Zeiten (gemeinsames Essen, gemeinsame Hobbys etc.), Beziehungszeiten, verbindlich eingehaltenen Verabredungen, Zeit für spontane Gespräche oder in bloßer gemeinsamer Anwesenheit und Muße. Doch bedeutet Zeit für Familie mehr als emotionale und soziale Bindungen. Theoretisch beinhaltet sie auch eine ökonomische Komponente: Wenn Eltern ihre Kinder selbst betreuen und versorgen, erbringen sie erstens eine Leistung, die – zumindest teilweise – auch über den Markt z. B. durch Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege bezogen werden könnte. Der Wert der elterlichen Leistung entspricht hier dem Marktpreis für Kinderbetreuung und der kindbezogenen Haushaltsführung. Zweitens fallen die entgangenen Einnahmen der Eltern ins Gewicht: In der Zeit, die Eltern mit der Versorgung ihrer Kinder verbringen, können sie ihre Arbeitskraft nicht anbieten und kein Einkom-

225 Seiffge-Krenke und Lohaus 2007, S. 14; Müthing et al. 2014.

226 Deutsches Müttergenesungswerk 2015, S. 5.

227 Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) 2006b, S. 253.

men erwirtschaften. Es entstehen so genannte Opportunitätskosten²²⁸. Eine teilweise Kompensation der Einkommensverluste erfolgt durch den Staat vor allem durch das Mutterschaftsgeld, das Elterngeld und durch die Anrechnung von Erziehungszeiten in der Rentenversicherung.

Zeit für Familie wirkt sich folglich nicht nur unmittelbar auf die ökonomische Situation der Familien aus. Sie muss als eine von Eltern unentgeltlich erbrachte Leistung betrachtet werden: Indem Eltern die wichtigste Sozialisations-, Erziehungs- und Bildungsinstanz für ihre Kinder sind, sich um das physische und psychische Wohlergehen ihrer Familienmitglieder kümmern, in Bildung und Ausbildung ihrer Kinder investieren und so die Basis lebenslanger (Generationen-) Solidarität schaffen, erbringen sie eine enorme Nachhaltigkeitsleistung für unsere Gesellschaft. Denn die Vermittlung von Werten sowie Beziehungs-, Bindungs- und Kulturtechniken in Familien, das Experimentierfeld für Kommunikation, Streitkultur und Gemeinschaftssinn, Zugehörigkeit, Selbstwirksamkeit und Teilhabevermögen sind wesentliche Grundlagen für die soziale und demokratische Weiterentwicklung unserer Gesellschaft. Um im Bedarfsfall Familien und insbesondere Eltern in ihrer Kompetenz zu stärken, benötigen sie nicht nur eine entsprechende Angebotsstruktur in der Familienbildungslandschaft und Wissen um deren Zugang. Familien brauchen hierfür auch Zeit, um eine für die jeweilige biografische Phase stimmige und gelingende Lebensführung etablieren zu können.²²⁹ Eltern benötigen Zeit, um diese Werte der nachwachsenden Generation vermitteln und als Sozialisationsinstanz fungieren zu können. Kinder brauchen Zeit, um diese Funktionsbedingungen unserer Gesellschaft erlernen zu können. Zeit für Familie erhält somit eine milieuübergreifende soziale Komponente. Diese kann sich zu einer Frage sozialer Ungleichheit entwickeln, wenn diejenigen ins Hintertreffen geraten, denen es an kulturellem oder ökonomischem Kapital fehlt.²³⁰

4.2. Familienzeit im Spannungsverhältnis zur Arbeitswelt

Auch um mehr Zeit für Familie und Fürsorgearbeit insbesondere für erwerbstätige Eltern zu ermöglichen, wurden in den zurückliegenden Jahren auf Bundes- und Landesebene unter anderem durch Arbeitsplatzgarantie, Recht auf Teilzeitarbeit, Elternzeiten für Väter und Mütter, den Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung, den Ausbau des Ganztagsunterrichtes und der Kinderbetreuung, Elterngeld und ElterngeldPlus, Familienpflegezeit sowie die Familienzentren verschiedene Maßnahmenpakete durch den Gesetzgeber umgesetzt. Damit wurde die Zeit für Familie deutlich aufgewertet, mehr Familienzeit und partnerschaftlich aufgeteilte Fürsorgearbeit ermöglicht und Familien insgesamt bei der Wahrnehmung von Fürsorgeaufgaben unterstützt. Allerdings ist trotz dieser Bemühungen festzustellen, dass weder partnerschaftliche Arbeitsteilungsmuster bei der Übernahme der unbezahlten Haus- und Sorgearbeit im privaten Raum weit verbreitete Realität darstellen, noch die Delegation

228 Diekmann et al. 2008, S. 7.

229 Lange 2015, S. 140.

230 Hierzu ausführlich: Lutz 2012.

dieser Arbeit des Alltags an Dritte zu guten und fairen Arrangements geführt hat.²³¹ Dennoch wird es auch in Zukunft darauf ankommen, die bereits bestehenden Maßnahmen durch Bund und Land bedarfsgerechter und wirksamer umzusetzen.

Insbesondere bei der Altersgruppe der 30- bis 50-jährigen Eltern steigen die Erwartungen und Anforderungen an die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie an den Bildungserfolg der Kinder. Eine Erhebung zeigt, dass mehr Väter dieser Generation eine stärkere Beteiligung an der Erziehung und Betreuung ihrer Kinder angeben. Gleichzeitig lässt sich bei Müttern ein Trend erkennen, immer häufiger und früher nach der Entbindung eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. In diesem Kontext steigt der Anteil der vollzeitnahen Beschäftigung.²³² Es wächst bei dieser Generation das Bedürfnis mehr Zeit mit der eigenen Familie, dem Partner und den Kindern verbringen zu wollen und zudem beruflich erfolgreich zu sein: So wünschen sich einer aktuellen Umfrage zufolge 60 Prozent der Befragten, dass beide Partner sich um die Betreuung der Kinder kümmern und weiterhin ihrer Berufstätigkeit nachgehen können. Allerdings können derzeit nur 14 Prozent eine gleichmäßige Aufteilung der Erwerbsarbeitsanteile realisieren.²³³

Auf das Bedürfnis nach einer gelingenden Vereinbarkeit von Familie und Beruf haben inzwischen auch die Arbeitgebenden reagiert. „So boten im Jahr 2011 ca. 84 Prozent der Unternehmen Teilzeitbeschäftigung an und in über 60 Prozent gehören flexible Tages- und Wochenarbeitszeiten, individuell vereinbarte Arbeitszeiten und die Rücksicht auf Eltern bei der Urlaubsplanung zu den angebotenen Personalmaßnahmen.“²³⁴ Kritisch wird in diesem Zusammenhang angemerkt, dass zwar eine starke Verbreitung flexibler Arbeitszeiten existiere, dies jedoch unzulässiger Weise als Indiz für eine weit fortgeschrittene Vereinbarkeit interpretiert werde: „Es liegen keine empirischen Erhebungen darüber vor, ob die vorhandenen flexiblen Modelle auch tatsächlich für entsprechende Bedarfe von Beschäftigten genutzt werden“²³⁵ können.

Mit Blick auf die Ausgestaltungsmöglichkeiten einer familiengerechten Erwerbsbiografie und Personalpolitik liegen unterschiedliche Optimierungsvorschläge vor. Als familiengerecht könne eine Arbeitswelt nur bezeichnet werden, wenn sie möglichst weitgehend den zeitlichen und räumlichen Anforderungen von Eltern für familienbedingte Aktivitäten entspreche und negative kurz- und langfristige Wirkungen für Einkommen und Karriere aufgrund besonderer zeitlicher und räumlicher Anforderungen von Eltern bzw. Familienmitgliedern ausschließe.²³⁶ Entsprechend wird in einer Stellungnahme für diese Enquetekommission kritisiert, dass sich eine familienbewusste Ar-

231 Meier-Gräwe 2015a, S. 2.

232 Prognos AG und Kompetenzbüro Wirksame Familienpolitik im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2015, S. 18 f.

233 Müller et al. 2013, S. 3, 2013.

234 Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS) 2015, S. 36.

235 Jürgens 2016, S. 4.

236 Seifert 2016, S. 1.

beitswelt gegenwärtig primär für hochqualifizierte Beschäftigte aus den oberen Einkommensgruppen realisiere und Familienorientierung in anderen Segmenten des Arbeitsmarktes zu beruflichen Einschnitten führe, indem die Arbeitszeit und damit das Einkommen und die Rentenanwartschaft reduziert und die Teilhabe an Aufstiegs- und Qualifizierungschancen beschränkt werde.²³⁷ Deutschland hinkt im internationalen Vergleich insbesondere beim Einsatz von Homeoffice in den Sektoren Banken und Versicherungen sowie in der öffentlichen Verwaltung hinterher.²³⁸ Gemäß einer aktuellen repräsentativen Befragung von Geschäftsführern und Personalverantwortlichen können in nur dreizehn Prozent der nordrhein-westfälischen Unternehmen eine Mehrheit der Beschäftigten flexible und ortsunabhängige Arbeitsformen wie Telearbeit, Homeoffice und mobile Arbeit nutzen. 39 Prozent der Unternehmen ermöglichen gemäß dieser Studie Homeoffice, Telearbeit oder mobile Arbeit für kleine Mitarbeitergruppen.²³⁹

Die Schaffung einer familiengerechten Arbeitswelt setzt auch einen Wandel der Unternehmenskultur voraus. Erforderlich ist eine nicht auf Anwesenheit der Beschäftigten, sondern auf Ergebnisse ausgerichtete Kultur. Als Grundvoraussetzungen für diesen Wandel wird Vertrauen ebenso vorausgesetzt²⁴⁰ wie das positive Vorleben durch Führungskräfte.²⁴¹ Ferner werden Teamgeist, Betriebsklima und Offenheit als entscheidende Voraussetzungen für gemeinsame Lösungen zwischen Beschäftigten und Unternehmensleitung betrachtet.²⁴² Neben diesen freiwilligen Aspekten zeigen Studien jedoch auf, „dass größere Unternehmen vor allem deshalb mehr Instrumente anbieten, weil dort die Interessensvertretung der Arbeitnehmenden stärker ist.“²⁴³ Der Grad der Mitbestimmung erweist sich förderlich für eine familiengerechte Arbeitswelt. Darüber hinaus stellen auch flexible und individuelle personalpolitische Lösungen²⁴⁴ für Beschäftigte und Unternehmen eine Handlungsoption dar, um die Arbeitswelt unter Berücksichtigung der Interessen von Unternehmen und Beschäftigten familiengerecht auszugestalten. Kritisch muss jedoch angemerkt werden, dass Individuallösungen auch negative Effekte mit sich bringen können.²⁴⁵

Neben den vorhandenen Gestaltungsspielräumen in Unternehmen ist das Arbeits- und Sozialrecht mit den sich ändernden Anforderungen durch den Wandel der Arbeitswelt und dem gestiegenen Bedürfnis nach mehr Zeit für Familie nicht mehr konsistent.²⁴⁶ Um die Übergänge von Erwerbs- und Fürsorgearbeit als auch die materielle Absicherung der Folgezeiten im Sinne einer selbstbe-

237 Jürgens 2016, S. 2.

238 Brenke 2016, S. 96 ff. (aktuelle DIW-Studie).

239 Prognos AG 2016.

240 Landtag Nordrhein-Westfalen 2015b, S. 15.

241 Landtag Nordrhein-Westfalen 2015b, S. 16.

242 Landtag Nordrhein-Westfalen 2016c, S. 30 f.

243 Jürgens 2016, S. 3; Hierzu auch: Beblo und Wolf 2004, S. 565.

244 Hierzu ausführlich: Landtag Nordrhein-Westfalen 2016c, berufundfamilie Service GmbH 2015, S. 4 ff.

245 Jürgens 2016, S. 6.

246 Siehe hierzu z. B. den Siebten Familienbericht der Bundesregierung oder den Ersten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung.

stimmten Erwerbsbiografie einhergehend mit den gestiegenen Zeitbedürfnissen für Bildung und Qualifikation, Kindererziehung und Pflege zu gestalten, werden weitere Reformen in verschiedenen Rechtsgebieten vorgeschlagen. Dazu gehören z. B. Teilzeitregelungen, die Familienversicherung bei den Krankenkassen, Lohnersatzleistungen für Pflegende oder auch die Förderung der Weiterbildung nach längerer Erwerbsunterbrechung aufgrund von Fürsorgetätigkeiten.²⁴⁷

4.3. Zeit für Familie in der aktuellen politischen Diskussion

Aktuell wird der Zeit für Familien in den familienpolitischen Diskursen auf Bundes- und Landesebene eine herausgehobene Bedeutung zuteil. All dies betrifft jedoch primär die originäre „Familienzeit“. Den vielfältigen familiären Zeitdimensionen, wie gemeinsame nicht-strukturierte Zeit mit dem Partner, Zeit für pflegende Angehörige, Zeit für die eigene Regeneration und gemeinsame Freizeitgestaltung von Eltern, Kindern und Enkelkindern, sowie Zeit für soziale Beziehungen und freiwilliges, organisiertes sowie ehrenamtliches Engagement, wird in der aktuellen Diskussion über Familienzeiten noch zu wenig Beachtung geschenkt. Dies gilt für Zeitwünsche von Eltern und Kindern gleichermaßen.

Insbesondere den Zeitwünschen von Kindern und Jugendlichen wird bislang zu wenig Aufmerksamkeit gewidmet. Auch sie haben ein Bedürfnis nach Eigenzeit und nach Zeiträumen, die sie unabhängig von Erwachsenen strukturieren und gestalten können.²⁴⁸ Auf die Frage nach Gründen für Zeitmangel geben Kinder und Jugendliche häufig auch die Zusatzaktivitäten in der Freizeit an.²⁴⁹ Dieses eigenständige Bedürfnis nach Freiräumen erstreckt sich nicht nur auf zeitliche Freiheiten, sondern hat auch eine räumliche Dimension. Kinder und Jugendliche brauchen also neben zeitlichen Freiräumen auch örtliche (Frei-)Räume zur eigenen Gestaltung.

Vor dem Hintergrund vielfältiger Familienzeitdimensionen verwundert es nicht, dass sich bundesweit 73 Prozent der Eltern generell werktags mehr Zeit für die Familie wünschen.²⁵⁰ Einer Umfrage von TNS Emnid für das nordrhein-westfälische Familienministerium zufolge wird von 55 Prozent der Befragten in NRW Zeitmangel noch vor Geldmangel als ihr größtes Problem angesehen.²⁵¹ Dies unterstreicht deutlich, welche Relevanz dem Faktor Zeit aus der „familienpolitischen Trias bestehend aus Zeit, Geld und Infrastruktur“²⁵² inzwischen beigemessen wird. Ebenso bemerkenswert ist, dass mehr als 50 Prozent die Verbesserung der finanziellen Situation von Familien als prioritäres

247 Hierzu ausführlich: Kocher et al. 2013.

248 Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) 2006b, S. 233.

249 Seiffge-Krenke und Lohaus 2007, S. 13.

250 Institut für Demoskopie Allensbach 2012, S. 27.

251 Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS) 2015, S. 165.

252 Hierzu ausführlich: Bertram und Bujard 2012a.

Handlungsfeld für die Politik noch vor der Lösung von Zeitkonflikten betrachten.²⁵³ Dieser Befund macht deutlich, dass die Bestandteile der Trias Geld, Zeit, Infrastruktur in unterschiedlichen Lebenslagen unterschiedliches Gewicht bekommen. Deutlich wird auch, dass zeitpolitische Verbesserungen mit Blick auf politische Instrumente erforderlich sind.

4.4. Einschränkung von Zeitsouveränität in unterschiedlichen Lebenslagen

Zeit für Familie „ist von ihrer Logik her einerseits selbstbestimmter als Erwerbsarbeitszeit, da ohne objektive Zeiterfassung und -kontrolle, andererseits, insbesondere durch die Nicht-Aufschiebbarkeit zumindest von einigen körperlichen und emotionalen Belangen als Folge existenzieller Abhängigkeiten, ist sie unmittelbar fremdbestimmter, weniger kalkulier- und planbar“.²⁵⁴ Sie wird durch externe Taktgeber wie Haushaltsführung, Arbeitszeiten, Öffnungszeiten von Arztpraxen sowie Ämtern und Verwaltung, Kita- und Schulzeiten, Hausaufgaben und Verfügbarkeit von Freizeitangeboten im Wohnumfeld sowie des öffentlichen Personennahverkehrs geprägt. Entsprechend führen auch die Befragten in o.a. Umfrage als Gründe für den Zeitmangel insbesondere die Taktgeber Arbeitswelt, Haushaltsführung und Schulalltag an. Demnach führen lange Arbeitszeiten (65 Prozent), Belastung durch den Haushalt (56 Prozent), ungünstige oder unflexible Arbeitszeiten (50 Prozent), Belastungen durch schulische Anforderungen an die Kinder (44 Prozent), lange Schulzeiten der Kinder (36 Prozent) und Fahrzeiten zum Arbeitsplatz (31 Prozent) zu dem Gefühl, keine Zeit für die Familie zu haben.²⁵⁵ Insbesondere die Belastungen durch die Haushaltsführung, die für mehr als die Hälfte aller Elternteile ein Zeitproblem darstellen, werden derzeit in der öffentlichen Diskussion häufig unterschätzt. Alleinerziehende sind von dieser Situation besonders betroffen. Aber auch die „unbezahlte und von den Arbeitgebern selbstverständlich erwartete Mehrarbeit“²⁵⁶ stellt insbesondere Eltern, aber auch kinderlose Beschäftigte, vor große zeitliche Probleme.

Unplanbarkeit, Fremdbestimmung sowie die spezifischen sozialen und emotionalen Anforderungen an die Zeit für Familie zum Aufbau von Fürsorgebeziehungen stellen für Eltern und Kinder gleichermaßen eine Herausforderung dar. Zugespitzt wird diese Herausforderung für Eltern durch die Notwendigkeit, Zeit für Familie mit den zeitlichen Restriktionen des Erwerbslebens, der öffentlichen Bildungs- und Betreuungseinrichtungen zu synchronisieren.²⁵⁷ Die daraus resultierenden Probleme und Asynchronitäten haben gerade für Eltern nicht nur zeitliche und finanzielle Konse-

253 Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS) 2015, S. 170.

254 Jurczyk 2009, S. 44.

255 Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS) 2015, S. 175.

256 Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS) 2015, S. 174.

257 Mückenberger 2015, S. 357.

quenzen, häufig sind sie auch mit psychosozialen Belastungen und Verantwortungs-, Selbstwert- und Vertrauensfragen verbunden.

Generell „entstehen für die Eltern überhöhte phasenspezifische Belastungen, da fehlende Kinderbetreuungsmöglichkeiten und starre zeitliche Restriktionen am Arbeitsmarkt vielfach eine den individuellen Präferenzen entsprechende Zeitaufteilung zwischen Familien- und Erwerbstätigkeit verhindern.“²⁵⁸ Diese Probleme stellen für Alleinerziehende, Mehrkind-, Groß- sowie Mehrgenerationenfamilien und Familien mit behinderten Familienmitgliedern eine deutlich größere zeitliche Belastung dar, die abhängig vom Alter und der Anzahl der Kinder im Lebensverlauf variiert, als für herkömmliche Paar-Beziehungen mit geringer Kinderzahl. So zeigt z. B. eine Analyse ausgewählter Ergebnisse der Zeitbudgeterhebungen, „dass die Erwerbsbeteiligung der 30- bis 44-Jährigen alleinerziehenden Mütter seit 1991/92 stark rückläufig ist (-48 Minuten).“²⁵⁹ Dies wird als Indiz gewertet, dass bisher familien- und arbeitsmarktpolitische Programme und Maßnahmen zur stärkeren beruflichen Integration und Teilhabe von Alleinerziehenden nicht gegriffen haben.²⁶⁰ „Wenn Alleinerziehende einer Beschäftigung nachgehen, liegt ihr Arbeitszeitvolumen, gemessen anhand der von ihnen geleisteten Stunden pro Woche, im Durchschnitt höher als das von Frauen mit Kindern in Paarhaushalten und erreicht nahezu den Wochenstundenumfang von erwerbstätigen Frauen ohne Erziehungsaufgaben.“²⁶¹ Wenn arbeitsmarkt- und familienpolitische Maßnahmen also keine zeitlichen Entlastungen von Alleinerziehenden mit sich bringen, müssten andere Möglichkeiten gefunden werden, um Alleinerziehende in ihrem Alltag verlässlich und bedarfsgerecht zu unterstützen. Auch Familien mit behinderten Kindern erfahren diese zeitliche Zuspitzung im Alltag. So reicht z. B. bei behinderten Kindern die Inklusionsbegleitung im bisherigen Umfang nicht aus. Diese erfolgt bislang nur bis mittags, einschließlich der Hausaufgabenbetreuung. Folglich kann das betreuende Elternteil entweder nur halbtags arbeiten oder benötigt eine Betreuungsperson, die wiederum finanziert werden muss.²⁶² Doch nicht nur mit Blick auf Kinder mit Behinderung, sondern auch bei der Elternschaft sind Menschen mit Behinderungen zu fördern. In NRW sind allerdings Angebote für unterstützte Elternschaft oder familienunterstützende Dienste nur in geringem Maße verbreitet.²⁶³ Somit erhält auch Inklusion eine zeitpolitische Komponente.

Letztendlich wird deutlich, dass bei der Ausgestaltung von Zeit für Familie ein differenziertes Vorgehen erforderlich ist. Dies betrifft auch erwerbslose Mütter und Väter. Oberflächlich betrachtet leben sie zwar in einer Art „Zeitwohlstand“, aufgrund begrenzter finanzieller Ressourcen und dadurch bedingter mangelnder sozialer Teilhabe können sie diesen vermeintlichen „Zeitwohlstand“ jedoch kaum sinnvoll nutzen. Dies entwertet die zur Verfügung stehende Zeit und es lässt sich ein prekärer

258 Ott 2002, S. 15.

259 Meier-Gräwe und Klünder 2015, S. 20.

260 Meier-Gräwe und Klünder 2015, S. 20.

261 Köhling et al. 2016, S. 146.

262 Pohl 2016, S. 4.

263 Veldhues 2016, S. 25.

Zeitwohlstand für erwerbslose Eltern konstatieren. Als Folge dieser sozialen Exklusion von Eltern, die sich auch auf die Kinder auswirkt, kommt es bei den betroffenen Eltern und Kindern häufig zum „Entgleiten von Zeitstrukturen“.²⁶⁴ Bei einem anderen Teil armutsbetroffener oder sozial benachteiligter Familien ist Zeitstress ebenfalls ein Thema. Sei es bei der Organisation verschiedener Teilzeit- oder Minijobs oder bei der Beantragung etwaiger Unterstützungsleistungen. Diese existenziellen Fragen werden dabei in den betroffenen Familien höher priorisiert als die Frage nach sozialen und kulturellen Teilhabemöglichkeiten wie Elternabende oder Familienbildungsangebote.²⁶⁵ Insofern müssten diese Angebote im Verbund mit sozialen und Gesundheitsangeboten erbracht werden und die Stärkung und Wiedererlangung von Selbstwirksamkeit in kleinen Schritten zum Ziel haben.

Zeitstress als Folge von Vereinbarkeitsproblemen manifestiert sich vor allem bei erwerbstätigen Eltern. So zeigen Studien auf, „dass Paare mit Kindern im Vergleich zu allen anderen Lebensformen die höchsten Stundenkontingente für den Beruf einsetzen, und zwar mit steigender Tendenz.“²⁶⁶ Um diese erwerbstätigen Eltern zeitlich entlasten zu können, bedarf es differenzierter Maßnahmen. Exemplarisch seien an dieser Stelle Eltern in einfachen Dienstleistungsberufen – womöglich in Nacht-, Schicht- oder Wochenendarbeitszeit – oder Akademikerpaare benannt. Beide benötigen unterschiedliche und passgenaue alltagsunterstützende Angebote, die sich an den jeweiligen Bedarfen dieser differenzierten Familientypen und -milieus orientieren. Auch wenn durch das Elterngeld, ElterngeldPlus sowie die Elternzeit bereits erste zielführende Maßnahmen für erwerbstätige Mütter und Väter geschaffen wurden, bedarf es weiterer geschlechtsspezifischer Anstrengungen für die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf und für die partnerschaftliche Aufteilung von Erwerbs- und Fürsorgearbeit. Ein besonderes Augenmerk sollte dabei auf Vätern liegen. So wünschen sich z. B. berufstätige Väter zunehmend geringere Arbeitszeiten, um mehr Zeit für ihre Familie zu haben, fühlen sich jedoch aufgrund des Arbeitsaufkommens, der Vertragssituation mit dem Arbeitgeber sowie aufgrund finanzieller Aspekte daran gehindert, ihre Arbeitszeit tatsächlich zu reduzieren.²⁶⁷

Gemäß einer aktuellen WDR-Umfrage reduzieren – beziehungsweise planen dies – nur 19 Prozent der nordrhein-westfälischen Väter mit Kindern unter zehn Jahren ihre Arbeitszeit nach der Geburt des Kindes. Aufgeschlüsselt nach Altersgruppen zeigt sich in diesem Zusammenhang, dass ältere Väter mit Kindern unter zehn Jahren seltener eine Reduzierung ihrer Arbeitszeit planen als jüngere Väter.²⁶⁸ Andere Umfragen machen deutlich, dass 88 Prozent der Väter bei einer wöchentlichen Arbeitszeit von 45 Stunden Vollzeit arbeiten, während Mütter mit 39 Prozent nach wie vor am häufigsten einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen.²⁶⁹ Hierbei ist bemerkenswert, „dass Väter mehr Stun-

264 Meier et al. 2003, S. 337.

265 Landtag Nordrhein-Westfalen 2015e, S. 66.

266 Köhling et al. 2016, S. 73.

267 Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS) 2015, S. 30f.

268 Westdeutscher Rundfunk (WDR).

269 Prognos AG und Kompetenzbüro Wirksame Familienpolitik im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2015, S. 6.

den beruflich arbeiten als gleichaltrige Männer ohne Kinder – obwohl bei ihnen die Fürsorge- und Hausarbeit noch hinzukommt.“²⁷⁰ Trotz dieser Datenlage lässt sich bei Vätern ein Trend zu mehr Familienleben und bei Müttern ein Trend zu mehr Erwerbstätigkeit erkennen,²⁷¹ der durch weitere gesetzgeberische Maßnahmen und den Ausbau familiengerechter Arbeitszeitmodelle flankiert werden könnte. In diesem Zusammenhang könnten sowohl für armutsgefährdete Familien als auch für Mittelschichtfamilien personen- und haushaltsbezogene Dienstleistungen als ein Lösungsansatz in den Fokus genommen werden. Diese könnten nicht nur zu einer zeitlichen Entlastung im familiären Alltag führen. Sie können zudem „zu einer Erhöhung der Beschäftigungsquote beitragen, indem [sie] Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben verbessern, zu Produktivitätssteigerungen führen und nicht angemeldete Erwerbstätigkeit in den offiziellen Arbeitsmarkt überleiten.“²⁷²

4.5. Lebensverlaufsperspektive und Geschlechterverhältnisse

Eine weitere Differenzierung ergibt sich durch die stringente Anwendung einer Lebensverlaufsperspektive, die alle Familienmitglieder einzeln im Fokus haben sollte. So geht es bei der Betreuungsfrage z. B. darum, „dass von der Kleinkindbetreuung über den Kindergarten, die Grundschule und weiterführende Schule den Familien ein qualitativ und quantitativ ausreichendes öffentliches Angebot zur Verfügung steht.“²⁷³ Dieses Betreuungsangebot sollte sowohl den beruflichen und familiären Lebensverlauf von Müttern und Vätern als auch den sich aus dem jeweiligen Entwicklungsstand ergebenden Bedürfnissen der Kinder gerecht werden.

Dem Siebten Familienbericht zufolge leiden Kinder ebenfalls unter Zeitmangel, hoher zeitlicher Beanspruchung sowie den Unwägbarkeiten im Zusammenhang mit der Erwerbstätigkeit der Eltern.²⁷⁴ Die Lebensverlaufsperspektive sollte also nicht nur die Vereinbarkeit von Familie, Freizeit und Beruf der Eltern, sondern ebenfalls die des Kindes berücksichtigen. Ein Fokus sollte dabei auf Schulkinder gelegt werden, für die Freizeit neben dem außerschulischen Bereich auch gebundene und ungebundene Freizeitbereiche innerhalb der Schule beinhaltet.²⁷⁵ Indem Schule für Kinder und Jugendliche neben dem Lernort auch zu einem Ort der Freizeitgestaltung wird, stellt es insbesondere für erwerbstätige Eltern eine zeitliche Herausforderung dar, wenn diese Form der Freizeitgestaltung vor dem Hintergrund begrenzter Urlaubsansprüche der Eltern in den Ferienzeiten wegbricht. Ähnlich verhält es sich bei den Schließzeiten frühkindlicher Bildungs- und Betreuungseinrichtungen.

270 Bujard 2015, S. 3.

271 Prognos AG und Kompetenzbüro Wirksame Familienpolitik im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2015, S. 18ff.

272 Meier-Gräwe 2015a, S. 19.

273 Bertram und Bujard 2012b, S. 11.

274 Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) 2006b, S. 233.

275 Blumentritt et al. 2014, S. 367.

Gleichermaßen sollten etwaige Fürsorgezeiten für zu pflegende Familienmitglieder stärker berücksichtigt werden. Die Hauptverantwortung für die häusliche Pflege wird noch immer meist von engen Familienangehörigen getragen. 72 Prozent der häuslichen Pflegenden sind Frauen, bei steigendem Anteil männlicher Pflegenden. Der zeitliche Umfang entspricht bei fast einem Drittel der Pflegenden dem Umfang einer vollen Arbeitsstelle und bei 40 Prozent mindestens dem Umfang einer halben Stelle²⁷⁶. Dabei sind Pflegende vielfachen körperlichen, psychischen und zeitlichen Belastungen ausgesetzt. Für berufstätige Pflegende (rund 37 Prozent) kommen Zeit- und Vereinbarkeitskonflikte mit ihrer Berufstätigkeit hinzu. Für ein tragfähiges und stabiles Versorgungsarrangement könnte es in Zukunft bedeutsam sein, dass eine bessere Vereinbarkeit von Pflege und Beruf ermöglicht und Pflegende bei ihrer Aufgabe unterstützt werden.²⁷⁷ Dies gilt auch mit Blick auf die Vereinbarkeit von Ausbildung und Studium mit elterlichen oder pflegenden Fürsorgeaufgaben.

All dies betrifft zudem die finanzielle Situation von Familien, wenn sich finanzielle Unterstützung durch staatliche Leistungen nicht zielgenau an den unterschiedlichen Bedürfnissen innerhalb der Lebensabschnitte und der Lebensformen orientiert, sondern nur bestimmte rechtliche Voraussetzungen und dadurch bestimmte Lebensmodelle bevorzugt oder benachteiligt werden.²⁷⁸ Diese Problematik tritt umso deutlicher in den Vordergrund, je mehr die Gesellschaft geschlechtsspezifische Lebensverläufe der Industriegesellschaft überwindet und der Mann nicht mehr der beruflich abgesicherte Alleinversorger ist, während sich die Frau um die Kinder, zu pflegende Angehörige und den Haushalt kümmert. Dies beinhaltet auch, dass Familie im Sinne gelebter Elternschaft und Fürsorgeverantwortung heute zunehmend nur eine von mehreren lebensbiografischen Phasen ist. So zeigt z. B. die Analyse der Erwerbsbeteiligung von Frauen und Müttern im Lebensverlauf deutlich, dass für viele weibliche Beschäftigte die Rückkehr in den Beruf nach einer familienbedingten Phase der Nicht-Erwerbstätigkeit häufig schwer zu bewältigen ist und auch eine Rückkehr auf einen Vollzeit Arbeitsplatz nach Teilzeitphasen nicht ohne weiteres möglich ist.²⁷⁹ Deshalb sollten Bildung, Ausbildung, Wiedereinstieg in den Beruf und Karriereoptionen für alle ermöglicht werden; insbesondere für Menschen, die Fürsorgeverantwortung übernehmen. In den Blick zu nehmen sind die unzureichende Vereinbarkeit von Fürsorgezeiten mit der Erwerbsbiographie ebenso wie dadurch entstehende Nachteile bei der Altersvorsorge. Für die finanzielle Absicherung von Vätern und Müttern im Alter, die sich in ihrem Lebensverlauf bewusst für eine Auszeit vom Erwerbsleben für Fürsorgeaufgaben entschieden haben, hat der Gesetzgeber durch die Mütterrente, die Familienpflegezeit sowie durch das Pflegestärkungsgesetz II erste gesetzliche Rahmenbedingungen geschaffen.

Der geschlechtersensible Blick auf den gesamten Lebensverlauf kann zudem „Frauen wie Männer in die Lage [...] versetzen, Erwerbsarbeit und andere sinnvolle Aktivitäten – wie Fürsorgearbeit – zu

276 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) 2012, S. 110.

277 Schneider et al. 2011, S. 6.

278 Siehe hierzu ausführlich Kapitel 2 dieses Berichtes.

279 Köhling et al. 2016, S. 10.

einem bestimmten Zeitpunkt im Leben zu synchronisieren sowie zugleich vielfältige Präferenzen und Entscheidungen über den Lebenslauf zu verteilen.“²⁸⁰ Somit leistet diese Perspektive nicht nur einen essentiellen Beitrag zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf, sondern kann auch ein wesentlicher Stützpfiler zur Gleichberechtigung von Männern und Frauen bzw. Vätern und Müttern im Erwerbsleben, im Familienalltag und für die gesellschaftliche Teilhabe sein: „Neue Lebensverlaufsmuster wagen und diese anzuerkennen hieße auch, geschlechtsspezifische Muster abzubauen. Denn dann gäbe es nicht mehr den männlichen Lebensverlauf mit seiner „normalen“ und institutionell flankierten Abfolge diskreter Phasen, an denen sich Frauen anzupassen und unter dem sie – auch finanziell durch eine niedrige Einkommensentwicklung aufgrund Unterbrechungen und Teilzeitarbeit – zu leiden haben.“²⁸¹

Viele Frauen, und auch immer mehr Männer, entscheiden sich aufgrund von Fürsorgezeiten bewusst für eine Unterbrechung der Erwerbsphase oder für Teilzeitarbeit. Um hier Wahlfreiheit zu ermöglichen, sollten sowohl die finanzielle Absicherung im Alter als auch reguläre Beschäftigungsverhältnisse insbesondere für Mütter gewährleistet werden. Andererseits sollten Arbeits- und Karrieremodelle ermöglicht werden, damit Teilzeitarbeit und Elternzeiten nicht mehr zu Abbrüchen in der beruflichen Laufbahn – gerade von Müttern – führen und nicht zu einem Ausschlusskriterium für eine spätere erfolgreiche (Vollzeit-) Erwerbsbiografie werden. Hier könnte vor allem der öffentliche Dienst eine Vorreiterrolle für die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf einnehmen und neue Karriereoptionen für Mütter und Väter z. B. durch optimierte Teilzeitregelungen und Rückkehrrechte aufzeigen.

4.6. Haushaltsnahe Dienstleistungen zur Verbesserung von Zeitsouveränität

Als haushaltsnahe Dienstleistungen werden alle Tätigkeiten verstanden, die a) von den Haushaltsmitgliedern ohne vertiefte Spezialkenntnisse erbracht werden können, b) Entlastung im familiären Alltag des Privathaushalts schaffen und c) von Außenstehenden gegen Entgelt im und für den privaten Haushalt erbracht werden. Nicht eingeschlossen sind: pädagogische und medizinische (Pflege-) Leistungen sowie spezialisierte Handwerkerleistungen.

Mit Blick auf die haushaltsnahen Dienstleistungen in Privathaushalten liest sich die historische Entwicklung bisher in doppelter Hinsicht nicht als „Erfolgsstory“.²⁸² Für Familien ist es derzeit schwierig überhaupt geeignete Arbeitskräfte zu finden, die bereit sind eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Privathaushalt auszuüben. Die Delegation dieser Arbeit des Alltags an Dritte,

280 Bertram und Bujard 2012b, S. 60.

281 Allmendinger und Dressel 2005, S. 24 f.

282 Scheiwe und Krawietz 2014.

genauer an Frauen mit anderen sozialen Positionen oder ethnischen Zugehörigkeiten, hat nicht zu guten und fairen Arrangements geführt. Hinzu kommt eine ungerechtfertigte Abwertung dieser Tätigkeiten, obwohl eine Vielzahl von Studien seit Jahren unisono wachsende Bedarfe für haushaltsnahe Dienstleistungen entlang des Lebensverlaufs bei einem gleichzeitig unterentwickelten formellen Markt konstatiert. Diese Bedarfe werden derzeit vor allem durch Schwarzarbeit mit den hinlänglich bekannten Folgen suboptimal befriedigt.²⁸³ Häufig werden sie aber auch legal durch Minijobber und Minijobberinnen mit problematischen Implikationen für deren Berufsperspektiven und Alterssicherung ausgeführt oder auf dem Wege des „Weiterdelegierens“ der Arbeit des Alltags an transnationale Haushaltsarbeiterinnen, die diese Tätigkeiten zwar heute teilweise über legale Agenturen abwickeln, aber häufig zu Bedingungen, die weit hinter bundesdeutschen Standards von guter Arbeit zurückbleiben.

Generell führen Markteinführungshilfen für haushaltsnahe Dienstleistungen zu folgenden Effekten:

1. Erhebliche Entlastungspotenziale für erwerbstätige Frauen und Männer mit familiärer Sorgeverantwortung, was ihrer Lebensqualität und dem Erhalt ihrer Beschäftigungsfähigkeit zu Gute kommt. Zugleich mehr Qualitätszeit für Familie sowie für ältere Menschen mit Hilfebedarf, um ihnen möglichst lange eine selbständige Lebensführung zu ermöglichen und eine vorzeitige stationäre Unterbringung zu vermeiden;
2. Beitrag zur regionalen Wirtschaftsförderung durch die Stärkung von lokalen klein- und mittelständischen Dienstleistungsunternehmen, die reguläre Arbeitsplätze in krisensicheren Dienstleistungsfeldern für Personen mit unterschiedlichen Bildungs- und Qualifikationsvoraussetzungen aufgrund der Alterung der bundesdeutschen Bevölkerung schaffen und
3. Direkte und indirekte Wertschöpfungspotenziale und Earn-back-Effekte, indem Steuern und Sozialabgaben von sozialversicherungspflichtig angestellten Dienstleistern und Dienstleisterinnen gezahlt werden, andere Arbeitnehmende ihr Erwerbsvolumen im erlernten Beruf ausweiten und sich auf diesem Wege substantielle Erwerbsbiografien aufbauen können, was wiederum zu erheblichen Einsparungen im Sozial- und Gesundheitshaushalt von Land und Kommunen führt.

Wie bereits im Siebten Familienbericht und im Ersten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung 2011 festgestellt, erweisen sich haushaltsnahe Dienstleistungen als ein wichtiges Instrument, um Familien die Bewältigung ihres Alltags zu erleichtern: „Die Überwindung von geschlechtersegregierten Alltags- und Lebenszeiten setzt einen Ausbau von passgenauen und qualitativ hochwertigen familienrelevanten Human- und Sachdienstleistungen voraus.“²⁸⁴ Die Substitution ehemals in Eigen-

283 Enste und Hardege 2007, S. 47-60; Eichhorst und Spermann 2015, S.13; Vgl. Meier-Gräwe 2015b.

284 Vgl. Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) 2006b, S. 92 f. und Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) 2011c, S. 173.

leistung erbrachter Tätigkeiten durch professionelle Dienstleistungen ist damit ein Gewinn an Zeit für Familie und Erwerbsarbeit oder für ehrenamtliche Betätigung.²⁸⁵

Mehr als die Hälfte der Eltern mit Kindern unter 18 Jahren, die derzeit keine Haushaltshilfe haben, bekundeten ihr Interesse an der Nutzung solcher Dienstleistungen. Dies betrifft Eltern in Vollzeit, mit sehr guten Bildungsabschlüssen, Alleinerziehende und solche, die in Großstädten mit einer Bevölkerung von mehr als 500.000 Einwohnern leben. Dieser Einstellungswandel deutete sich bereits in der Machbarkeitsstudie „Haushaltsnahe Dienstleistungen für Wiedereinsteigerinnen“ des BMFSFJ von 2011 an: Haushaltsnahe Dienstleistungen wurden von Eltern im Alter zwischen 20 und 60 Jahren als ein wichtiges Instrument zur Herstellung von Geschlechtergerechtigkeit und fairer Chancen für Frauen und Männern angesehen. 83 Prozent der befragten Mütter und 75 Prozent aller Männer schätzten das so ein.²⁸⁶ Auch Unternehmen beginnen gerade erst, haushaltsnahe Dienstleistungen als neuen Bereich in ihr Benefit-Portfolio aufzunehmen.²⁸⁷

Bereits nach geltendem Recht gewährt § 35a Einkommensteuergesetz (EStG) Steuerermäßigung bei Aufwendungen für haushaltsnahe Beschäftigungsverhältnisse, haushaltsnahe Dienstleistungen und Handwerkerleistungen. Davon profitieren auch Familien. Das derzeitige Fördersystem von haushaltsnahen Dienstleistungen in Deutschland – das sogenannte Haushaltsscheckverfahren – ermöglicht zwar eine vereinfachte Anmeldung von Haushaltshilfen. Es gibt zudem die Möglichkeit, die Kosten von der Steuer abzusetzen. Dennoch erreicht es gerade diejenigen häufig nicht, die Unterstützung im Alltag besonders nötig haben. Zudem ist das bestehende Haushaltsscheckverfahren nicht hinreichend auf die unterschiedlichen, sich im familienbiografischen Verlauf auch schnell ändernden Hilfe- und Unterstützungsbedarfe von Familien ausgerichtet. Um eine Haushaltshilfe einzustellen, muss ein Vertrag über einen längeren Zeitraum abgeschlossen werden, auch wenn lediglich zeitweise und kurzfristig Hilfe gebraucht wird. Auch kann die Nachfrage nicht gebündelt werden: Eine Familie muss jeweils eine Arbeitskraft anstellen. Der enorme Organisations- oder Suchaufwand stellt eine zusätzliche Hürde dar. Zum anderen existiert für haushaltsnahe Dienstleistungen derzeit so gut wie kein formeller Markt. Die für Reinigungskräfte zuständige Gewerkschaft IG Bau schätzt, dass 90 Prozent der Haushaltshilfen in Deutschland am Fiskus vorbei beschäftigt werden. Mit einem 450-Euro-Job sind Haushaltshilfen immerhin unfallversichert und haben einen minimalen Rentenanspruch, denn seit Anfang 2013 sind Mini-Jobber in der Rentenversicherung pflichtversichert. Allerdings können sie sich auf eigenen Wunsch davon befreien lassen. Vor allem Frauen sind in diesem Sektor tätig und erzielen damit nur geringe Einkommen und geringe Rentenansprüche. Dadurch gehen dem Staat erhebliche Steuereinnahmen und Sozialversicherungsabgaben verloren. Bei irregulärer Beschäftigung haben die Dienstleister und Dienstleisterinnen außerdem weder An-

285 Im Kapitel „Zeitsouveränität gewährleisten“ werden die zeitlichen Rahmenbedingungen von Familien im Zusammenhang mit haushaltsnahen Dienstleistungen beschrieben.

286 Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) 2011b, S.5.

287 Jung 2015.

spruch auf Arbeitslosengeld und Rente noch sind sie unfallversichert. Außerdem zeigt sich, dass trotz erheblicher Kampagnen und Bewerbungen für das herkömmliche Haushaltscheckverfahren, die Resonanz in der Bevölkerung vergleichsweise gering ist und der schwarz-grau melierte Arbeitsmarkt „Privathaushalt“ fortbesteht: So stieg die Zahl der Minijobber und Minijobberinnen im Jahr 2015 lediglich auf 295.000 an.²⁸⁸ Demgegenüber steht die Schätzung, dass ca. 4,3 Millionen Privathaushalte eine Haushaltshilfe ohne jede Anmeldung beschäftigen.

Versuche einer Subventionierung von Dienstleistungsagenturen gab es in Deutschland bereits in den 1990er Jahren. Die mit Hilfe von Subventionen bundesweit eingerichteten Dienstleistungspools haben gezeigt, dass eine professionelle Organisation haushaltsbezogener Dienstleistungen grundsätzlich möglich ist und reguläre sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse geschaffen werden können. Allerdings ist bisher eine Kosten deckende Arbeitsweise äußerst schwierig, so dass dieser Prozess auf Markteinführungshilfen angewiesen bleibt, der dazu beiträgt, die nach wie vor bestehende Lücke zwischen der Zahlungsbereitschaft bzw. -fähigkeit der Kunden und Kundinnen und dem Preis für haushaltsnahe Dienstleistungen zu schließen. Nach Auslaufen der öffentlichen Förderung sahen die meisten (Modell-)Projekte keine Möglichkeit, ihre Arbeit fortzusetzen. Im Unterschied dazu existieren auch heute noch drei Dienstleistungsagenturen, die in Aachen, Bochum und Düsseldorf Ende der 1990er-Jahre bei verschiedenen Trägern²⁸⁹ vom Land NRW gefördert und vom Institut für Arbeit und Technik wissenschaftlich begleitet wurden.²⁹⁰ Eine Sozialbilanz der Modell-Agenturen in NRW hat dabei gezeigt, dass die Summe der Einsparungen und der zusätzlichen Einnahmen bei den öffentlichen Haushalten und der Sozialversicherung deutlich höher lag als die Summe der vom Land gewährten Zuschüsse.²⁹¹

Um Chancen zur Transformation auszuloten erscheint ein Modellversuch mit Gutscheinen interessant. Die Agenturen reichen die Gutscheine anschließend bei der staatlichen Stelle ein, die den Gutscheinwert überweist. Die Qualitätssicherung der haushaltsnahen Dienstleistungen wird durch Fort- und Weiterbildung in den Dienstleistungsagenturen sichergestellt und die Gutscheine besitzen eine Gültigkeit von einem Jahr. Die Dienstleistungsagenturen bündeln die Nachfrage und schaffen auf diesem Wege sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze in vollzeitnaher Teilzeit oder in

288 Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See / Minijob-Zentrale 2015.

289 Träger des Picco Bella Haushaltsservice ist die Picco Bella gGmbH in Aachen. Die Dienstleistungsagentur AGIL wird von der Gewerkschaft gGmbH mit Sitz in Bochum betrieben und hat inzwischen mehrere Niederlassungen in Bochum, Herne, Witten und Dortmund. Die Düsseldorfer Dienstleistungsagentur trägt den Namen „Casa Blanca“ und wird von der Zukunftswerkstatt Düsseldorf gGmbH betrieben. Bei dieser Agentur liegt der Preis für Aufträge mit einem Umfang von mindestens drei Stunden seit Anfang 2013 bei 17,11 Euro pro Stunde (inklusive Mehrwertsteuer) zuzüglich einer Fahrtkostenpauschale von 3,50 Euro (Düsseldorf) bzw. sieben Euro (außerhalb). Für Einsätze von weniger als drei Stunden werden 20,53 Euro pro Stunde in Rechnung gestellt und für Grundreinigungen 23,95 Euro pro Stunde (jeweils inklusive Mehrwertsteuer). Erfahrungen liegen auch aus dem Saarland vor, allerdings musste der dort praktizierte und erfolgversprechende Ansatz 2012 wegen der Verschuldung des Landshaushalts wieder aufgegeben werden (Telefonat mit Frau Martina Kuhn am 8.03.2016, die den Prozess der Etablierung von Aha-Dienstleistungsagenturen für haushaltsnahe Arbeit im Saarland begleitet hat).

290 Bittner und Weinkopf 2001 und Weinkopf 2002, S. 154-164.

291 Bittner und Weinkopf 2001 und Weinkopf 2002, S. 154-164.

Vollzeit. Bürokratische Hindernisse wie die Übernahme der Arbeitgeberrolle im Fall einer direkten Anstellung im Privathaushalt sowie hohe Suchkosten werden vermieden. Außerdem gibt es die Festlegung, dass die Gutscheine ausschließlich bei zertifizierten Dienstleistungsunternehmen eingelöst werden können. Dadurch ist die Qualitätssicherung der angebotenen Dienstleistungen gewährleistet. Standards werden eingehalten, die Professionalisierung dieser Dienstleistungsjobs wird vorangetrieben, was letztlich auch die gesellschaftliche Anerkennung von Beschäftigungsverhältnissen in diesem Bereich befördert.

Vorteile dieses Gutscheinsystems bestehen außerdem darin, dass sie – im Gegensatz zum Haushaltsscheckverfahren – Haushalten mit geringen Einkommen (z. B. älteren alleinlebenden Personen, Alleinerziehenden und Familien mit einem behinderten Kind) ermöglichen, stundenweise Dienstleistungen einzukaufen, ohne sich für einen längeren Zeitraum finanziell zu verpflichten. In Deutschland werden haushaltsnahe Dienstleistungen dagegen bisher nur über die Steuer vergünstigt und sind damit vor allem für Besserverdienende attraktiv.

Der belgische Staat reagierte auf die vorhandenen Bedarfe und auf die Tatsache, dass es für die Entwicklung eines regulären Marktes haushaltsnaher Dienstleistungen eine stabile Subventionierung braucht, mit einem solchen Gutscheinmodell. Ohne öffentliche Mittel ist dies nicht möglich: Sie sind notwendig, um die Dienstleistungen bezahlbar zu machen und gleichzeitig die dort beschäftigten Arbeitskräfte abzusichern. Auch wenn dies zunächst Mehrkosten verursacht, lassen sich diese in Zukunft durch Steuermehreinnahmen und höhere Sozialabgaben ausgleichen. Außerdem ist die Einbeziehung von Unternehmen als Ko-Finanzierer denkbar, indem sie ihren Beschäftigten eine bestimmte Anzahl vorfinanzierter Gutscheine als zusätzliche familienfreundliche Leistung gewähren.²⁹² Damit lassen sich erhebliche Synergieeffekte erzielen: Entlastungs-, Beschäftigungs- und volkswirtschaftliche Wertschöpfungspotentiale werden generiert. Wer die Gutscheine kauft bzw. empfängt entscheidet selbst, wofür sie eingesetzt werden sollen.

Zielführend erscheint dieser Ansatz, weil die finanzielle Förderung nur dann erfolgt, wenn die Dienstleistung auch tatsächlich in Anspruch genommen wird und ein Beschäftigungseffekt entsteht. Es handelt sich um eine Nachfrage orientierte Maßnahme, welche die Inanspruchnahme von haushaltsunterstützenden Dienstleistungen durch Menschen ermöglicht, die in jedem Fall solche Bedarfe tatsächlich haben, aber den vollen Preis nicht zahlen können oder wollen und daher Schwarzmarktpreise bzw. den Rückgriff auf Minijobberinnen und Minijobber vorziehen würden.

4.7. Hinweise für eine kommunale Familien(zeit)politik

Die Ausgestaltung einer zeitsensiblen Familienpolitik betrifft nicht nur die Taktgeber Arbeitswelt und Betreuungseinrichtungen sowie die partnerschaftliche Aufteilung von Erwerbs- und Fürsorgearbeit. Eine wesentliche und vor allem gestaltende Rolle können dabei auch die Kommunen einnehmen, in denen die familiäre Lebenswelt gestaltet und daraus resultierende Zeitkonflikte bzw. Zeitgewinne unmittelbar erfahrbar werden. Die Kommune wird in diesem Zusammenhang auch als der „soziale Nahraum“ und „als Taktgeber des Familienalltags“ bezeichnet.²⁹³ Da jedoch der kommunalen Ebene in der Familienpolitik eine Vielzahl an Aufgaben zukommt und Familienpolitik hier ein Querschnittsthema darstellt, erschwert die Zuordnung zu Verwaltungsbereichen das Entstehen einer kommunalen Gesamtstrategie für Familien.²⁹⁴ Gerade weil Zeitpolitik auf lokaler Ebene heute schlechter verankert ist als vor einigen Jahren,²⁹⁵ gilt es nunmehr Kommunen verstärkt für das Thema Zeit und für Zeitprobleme von Familien sowie entsprechende Lösungsansätze zu sensibilisieren und Möglichkeiten einer institutionellen Verankerung der Zeitpolitik aufzuzeigen.²⁹⁶ Bei der Gestaltung zeitlicher Strukturen wie die familienorientierte Abstimmung von Öffnungszeiten in Behörden und Ämtern, den Ausbau des E-Governments, harmonisierten Sprechzeiten in Arztpraxen und die Schließzeiten im Betreuungsbereich haben Kommunen die Möglichkeit, auf sich ändernde Bedarfe von Familien zu reagieren und so genannte Zeitfresser zu minimieren. Ebenso könnten die in vielen Kommunen vorhandenen Familienbüros²⁹⁷ als Schnittstelle zwischen Familie, Politik und Verwaltung ein wichtiger Partner der ortsansässigen Unternehmen bei der Entwicklung von integrierten Konzepten zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf sein und infrastrukturelle Lösungsansätze für Familien wie haushaltsnahe Dienstleistungen, Zeitbanken und Tauschringe koordinierend begleiten. Einen weiteren Ansatzpunkt für die zeitrelevante kommunale Familienpolitik liefert die Gestaltung der unmittelbaren familiären Umwelt in Form von Wohnumfeldgestaltung, räumlich nahen Einkaufs- und Freizeitangeboten und einen den individuellen Bedarfen der Familienmitglieder angepassten öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV).²⁹⁸ Doch wäre es verkürzt, das Thema Mobilität auf den ÖPNV zu reduzieren. Hierzu gehören ebenso PKW, Fußwege und Radstrecken.²⁹⁹ Dabei muss familiäre Mobilität im Dreieck Familie-Arbeit-Betreuung gedacht werden³⁰⁰ und erhält somit auch zeitpolitische Komponenten, da sich Wege und Anreisezeiten zum Arbeits- oder Ausbildungsplatz, zu Freizeitangeboten oder zu Betreuungseinrichtungen auf das ohnehin knappe

293 Possinger 2011, S. 8.

294 Köhling et al. 2016, S. 11.

295 Possinger 2011, S. 33.

296 Jurczyk et al. 2015, S. 23.

297 In NRW gibt es rund 50 Familienbüros. Diese stellen sich hinsichtlich ihrer Ziele sehr vielfältig dar und können in verschiedene Modelltypen (Lotsen-, Service-, Netzwerk-, Strategiestelle oder Koordinierungsstelle für freiwilliges Engagement) eingeteilt werden; siehe Engelbert, Gaffron und Linde, Familienbüros in Nordrhein-Westfalen – Verbreitung, Aufgaben und Erfolgsbedingungen, ZEFIR-Forschungsbericht 2016.

298 Siehe hierzu: Jurczyk et al. 2015, Engelbert 2015, Meyer 2015.

299 Bauer et al 2015, S. 11.

300 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) 2012, S. 14.

Zeitbudget von Familien auswirken. Mobilität ist für Familien aber nicht nur ein belastender Faktor. Sie bietet Familien theoretisch auch die Möglichkeit, während der Verkehrswege Zeit miteinander zu verbringen, soziale Kontakte zu pflegen und gemeinsam auf dem Weg etwas zu erleben. Dies setzt jedoch voraus, dass Erwerbs-, Versorgungs-, Freizeit-, Ausbildungs- und Begleitwege nicht als Belastung empfunden werden.³⁰¹ In diesem Zusammenhang erhält die eigenständige Mobilität von Kindern und Jugendlichen zentrale Bedeutung als Stellschraube zur Vermeidung von Zeitkonflikten, da sie nicht nur Eltern zeitlich entlastet, sondern auch die Kompetenzen von Kindern, sich im öffentlichen Raum zu bewegen, fördert.³⁰²

Zusammenfassend lassen sich also zeitstruktur-, infrastruktur- und bildungspolitische Handlungsoptionen ebenso wie informationsbezogene Ansätze sowie Gestaltungsmöglichkeiten bezogen auf den öffentlichen Raum als Handlungsfelder familiengerechter Zeitpolitik in den Kommunen definieren. Entsprechend sind sowohl Sachverständigenkommission für den Achten Familienbericht als auch Bundesregierung der Auffassung, „dass Familienzeitpolitik maßgeblich auf kommunaler Ebene geleistet werden muss“.³⁰³

4.8. Exkurs: Zusammenfassung der Ergebnisse des Gutachtens von Prof. Dr. Ulrich Mückenberger zur (familiären) Zeitpolitik und familienunterstützenden Leistungen in NRW³⁰⁴

4.8.1. Rahmenbedingungen kommunaler familienbezogener Zeitpolitik

Der Begriff „kommunale (Familien-) Zeitpolitik“ umfasst grundsätzlich alle Maßnahmen in den Kommunen, die dazu beitragen, Zeitkonflikte von Familien zu reduzieren. Dazu stimmen im Idealfall Kommunalverwaltung, Arbeitgeber, Bildungs- und Betreuungseinrichtungen, Dienstleister, Verkehrsbetriebe und Freizeitanbieter ihre Angebote und deren zeitliche Taktungen aufeinander ab. Ziel einer kommunalen Familienzeitpolitik ist es, die Lebensqualität von Familien zu steigern und die Vereinbarkeit von Familie, Beruf und Freizeit zu verbessern. Familienzeitpolitik ist mehr als Infrastrukturpolitik, jedoch eng mit dieser verzahnt. Die Maßnahmen von familienbezogener kommunaler Zeitpolitik können sich im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes auf alle Bereiche des kommunalen Lebens erstrecken und für Familien in verschiedenen Alltagsbereichen zeitliche Entlastung schaffen.

301 Bauer und et al 2015, S.18.

302 Bauer und et al 2015, S. 27.

303 Köhling et al. 2016, S. 11.

304 Landtag Nordrhein-Westfalen, Information 16/438.

Kommunale Familienzeitpolitik sollte darüber hinaus fest in den Organisationsstrukturen der Kommunen verankert sein, wird dort im Idealfall zentral koordiniert und kann damit ein dauerhaftes Element kommunaler Planungsprozesse sein³⁰⁵. Kommunen erscheinen als originärer Ort für zeitpolitische Maßnahmen, denn hier werden Zeit und Zeitknappheit erlebt und erfahren. Kommunale (Familien-)Zeitpolitik kann an individuelle Lebenslagen und –phasen im jeweiligen Sozialraum anknüpfen. Zeit und Zeitpolitik werden somit zu einer neuen Dimension von Familien- und Sozialpolitik.

Ein Ausgangspunkt der familienorientierten kommunalen Zeitpolitik kann der Lebenslagenansatz sein, der familiäre Lebensphasen und Lebenslagen ermittelt und analysiert und Lösungsansätze orientiert an den individuellen Bedarfen der Familien entwickelt. Dies kann zu einem Spannungsverhältnis mit der in Ressorts organisierten Verwaltungspraxis führen. Eine zentrale Herausforderung besteht in der notwendigen Kommunikation, um fehlende Abstimmung oder gar Widersprüche zu vermeiden, denn in einem lebenslagenorientierten Politikansatz finden sich Berührungspunkte zu unterschiedlichsten Ressorts, wie Bildung, Soziales, Ordnung oder Stadtplanung. Eine kohärente Zeitpolitik kann an der Einheit von Lebenslagen anknüpfen und versuchen eine präzise ganzheitliche Antwort auf die mit der jeweiligen Lebenslage verbundenen Probleme zu geben.

Organisationsformen für kommunale familiäre Zeitpolitik sollten immer beidem Rechnung tragen: Der Ganzheitlichkeit der Lebenslagen und der Ressortspezifik der kommunalen Verwaltung. Die Kommunen können dem durch zwei Vorkehrungen Rechnung tragen:

1. Sie sollten den lebenslagenbedingten zeitlichen Problemen folgend ressortübergreifend kommunizieren und kooperieren, um das lebenslagenbedingte Problem gemeinsam zu lösen. Die Erfahrung lehrt allerdings, dass Ressorts nicht die Lebenslage im Blick haben, sondern vorwiegend ihren ressortspezifischen Aspekt. Deshalb sehen sie mitunter keinen Anlass zu ressortübergreifender Kooperation.
2. Nach aller Erfahrung bedarf ressortübergreifende Kooperation einer externen Vermittlung. Diese geschieht zuweilen durch politische Entscheidungsträger oder durch betroffene Bürgerinnen und Bürger, die jeweils auf das zu bewältigende Problem aufmerksam machen. Es bedarf einer fachlich kompetenten in die Verwaltungsprozesse eingebundenen Instanz, um die zu bewältigenden Problematiken von Lebenslagen zu ermitteln, die für ihre Bewältigung zuständigen Akteure in der Verwaltung zu identifizieren und diese zu einer Kooperation zu bewegen.

4.8.2. Regelungsspielräume für Integrations- und Bündelungsmöglichkeiten in kommunalen Verwaltungen

Ausgangspunkt der gemeindlichen Regelungsspielräume in Fragen familienbezogener Zeitpolitik ist die Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände, die im Grundgesetz (Artikel 28 Grundgesetz), in der nordrhein-westfälischen Landesverfassung (Artikel 78 Absatz 1) und in der NRW-Gemeindeordnung (§ 1 Absatz 1, Satz 2 GO) garantiert ist. Demzufolge wird die kommunale Selbstverwaltung durch die von der Bürgerschaft gewählten Organe ausgeübt. Damit ist ein großer und flexibler Gestaltungsspielraum für kommunale familienbezogene Zeitpolitik gegeben, die vor Ort entsprechend der unterschiedlichen Bedarfe ausgestaltet werden kann.

Gemeindliche Selbstverwaltung muss höherrangigem Recht entsprechen. Der Aufgabenbereich etwa der Jugendhilfe ist bundesgesetzlich durch das SGB VIII geregelt, seine Aufgabenformulierungen und verwaltungsorganisatorischen Regelungen (wie etwa der Jugendhilfeausschuss als eine Säule des Jugendamtes) stehen nicht zur Disposition. Bei landesgesetzlichen Regelungen, etwa des Schulwesens oder der Kindertagesbetreuung, schmilzt der gemeindliche Gestaltungsspielraum auf Normkonkretisierung und -durchsetzung oder Politikformulierung im Rahmen des höherrangigen Rechts zusammen.

Eine Möglichkeit der kommunalen Ausgestaltung von Zeitpolitik bilden sog. Zeitbüros. Dort wo Zeitbüros eingerichtet wurden, gehören sie zu den zentralen Instrumenten lokaler bzw. kommunaler Zeitpolitik, als in der Kommunalverwaltung angesiedelte Anlauf- und Koordinationsstellen.³⁰⁶ Sie sind der Ausgangspunkt konkreter zeitpolitischer Moderations- und Gestaltungsprozesse vor Ort. Ziel ihrer Arbeit ist es, in Kooperation mit den alltagsrelevanten Taktgebern die zeitliche Alltagsqualität vor Ort zu verbessern, indem sie neue, bedarfsgerechte Zeitarrangements anstoßen.³⁰⁷

Weiter könnte die Instanz Zeitbüro Reorganisationen im Bereich der übrigen kommunalen Verwaltung anregen, die dem Anliegen einer familiengerechten und koordinierten Zeitpolitik entsprechen.

In der Praxis vieler Kommunen hat sich bereits das Prinzip des Bürgeramts, „Bürgerbüros“ oder der „Hilfen aus einer Hand“ durchgesetzt. Dieser Reorganisationsprozess besteht darin, dass Verwaltungsdienstleistungen ressortübergreifend erbracht und dass die Beschäftigten entsprechend qualifiziert werden. Dies geschieht in der Weise, dass z. B. derselbe Mitarbeiter neben dem Meldeamts-

306 Zeitbüros finden sich in einigen Regionen von Italien und Frankreich. In Deutschland hat die Stadt Aachen ein Zeitbüro im Rahmen der Initiative „Neue Zeiten für Familie“ als Teil der bundesweiten Lokalen Bündnisse für Familie eingerichtet.

307 Erste Ansätze kommunaler Familienzeitpolitik gibt es in Nordrhein-Westfalen bereits. Im Rahmen der bundesweiten Kampagne „Neue Zeiten für Familie“, die auf Initiative der Stadt Aachen insgesamt 39 deutsche Großstädte zusammengebracht hat, sind auch die Städte Bochum, Dortmund, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Hagen, Hamm, Herne, Mülheim a.d.R., Münster, Oberhausen, Paderborn, Recklinghausen, Remscheid und Siegen zeitpolitisch engagiert. Burmeister, S. 58.

vorgang weitere Verwaltungstätigkeiten erledigt: z. B. Hundesteuer, Wohngeld usw. (Beispiel BSC Bremen³⁰⁸). Eine vergleichbare Zusammenfassung von Verwaltungsdienstleistungen kann möglicherweise auch mit dem Schwerpunkt kommunaler Familienzeitpolitik erfolgen. Zu familiären „Lebenslagen“ (wie Umzug, Zuzug o. ä.) könnten die familienbezogenen Dienstleistungen in einem Büro gebündelt werden.

Eine solche Verwaltungsreorganisation, die Zeitengpässe für Familien reduziert, könnte im Prinzip von Ressorts aus eigenem Antrieb (aufgrund von „Kundenorientierung“) herbeigeführt werden. Die Erfahrung spricht aber dafür, dass Gewohnheit, Routine und begrenzte Zuständigkeit solche Innovationen nicht begünstigen. Es hat sich als zielführend erwiesen, wenn eine Instanz in der Verwaltung selbst den Blick auf Zeit- und Lebenslagen von Bürgerinnen und Bürgern systematisch schärft und als Anforderung in die örtliche Verwaltung trägt. Diese Funktion könnte das Zeitbüro übernehmen. Es ist Kommunikator und Lotse zwischen Politik und Verwaltung sowie zwischen und innerhalb von Familien. Insoweit ist es Ansprechpartner für zeitliche Nöte betroffener Familien. Es vermittelt zeitliche Bedarfe in die zuständigen Ressorts, regt u. U. ressortübergreifende Lösungswege an, koordiniert diese und vermittelt Informationen und Lösungswege. Es fungiert als „Sensor“ und ggf. Ideengeber sowohl im Binnenverhältnis von Verwaltungsressorts als auch im Verhältnis zwischen Kommunalverwaltung und Zivilgesellschaft und unterstützt entsprechende Teilhabeprozesse.

4.8.3. Anknüpfungspunkte familiärer Zeitpolitik in den Kommunen

Überall in der Kommune treffen individuelle zeitliche Bedarfe auf öffentliche und private Akteure, die die Anliegen aus einem ihrer jeweiligen Dienstleistung entsprechenden spezifischen Blickwinkel betrachten. Dies ist zum einen ein Fortschritt und eine Spezialisierung, die für die Bearbeitung komplexer Probleme notwendig ist. Sie kann aber auch dazu führen, dass Institutionen aneinander vorbei agieren.

Örtliche familiäre Zeitpolitik verlangt nicht nur Bündelung, sondern oft gerade auch Dezentralisierung von Verantwortung. Bündelung darf nicht mit Zentralisierung von Leistungen gleichgesetzt werden (etwa beim Jugendamt, dem kommunalen Familien- oder Sozialressort). Die Bündelung von Leistungen wird vielmehr – je nachdem, ob diese auf dezentraler oder zentraler Ebene innerhalb der Kommune erbracht werden – eine unterschiedliche Form annehmen.³⁰⁹ So haben personenbezogene Dienstleistungen – um die es im Zusammenhang mit kommunaler Familienzeitpolitik häufig geht – direkt mit Lebenslagen zu tun und verlangen die „Kopräsenz“ und Zusammenarbeit von Dienstleistungsgebern und -nehmern. Das setzt ihre Anwesenheit und Mitwirkung zur gleichen Zeit am selben Ort voraus. Die Eigenart dieser zeitpolitisch bedeutsamen familiären Dienstleistungen verlangt zeitpolitische Strategien der Kooperation und Vernetzung direkt vor Ort,

308 Mückenberger und Marjanen 2012.

309 Mückenberger und Marjanen 2012, S. 36 ff.

z. B. in Stadtteilen, Quartieren, Nachbarschaften. Das kann zur Vernetzung höchst unterschiedlicher Akteure führen wie z. B. freien Trägern der Jugendhilfe oder Vereinen sowie Schulen, Kirchen und Religionsgemeinschaften, Polizei, Ämtern etc.. Bündelung und Zentralisierung von Verantwortung kann diese Strategien nicht ersetzen, ohne den Erfolg der zeitpolitisch orientierten Dienstleistung selbst in Frage zu stellen.

Diese Art der Vernetzung ist in Kindertageseinrichtungen in NRW weit vorangeschritten. Die Zusammenfassungen von familienbezogenen Dienstleistungen durch Bildung, Betreuung und Beratung führt insbesondere in Familienzentren zu einem ganzheitlichen und verlässlichen Konzept. Es ist durchaus denkbar, dieses Konzept zeitpolitisch weiterzuentwickeln. So könnte es sich etwa auf den Bereich von Grundschulen – oder darüber hinaus – erstrecken und so zu im Sozialraum geöffneten Lernnetzwerken oder sozialräumlichen Bildungslandschaften werden sowie die Verbindung von Präventionsnetzwerken stärken oder herbeiführen. Das Zeitpolitische ist an diesen Neuerungen die Kopräsenz öffentlicher und privater Dienstleister am Ort und zu dem Zeitpunkt, wo die zu bewältigende Lebenslage auftritt.

Auf der zentralen Ebene der Kommune geht es weniger um direkte personenbezogene Dienstleistungen. Hier stehen strategische und rechtliche Entscheidungen, Beratung und Planung von Dienstleistungen und andere Leistungen (Quartiersentwicklung, Verkehr etc.) im Fokus. Das zeitbezogene Problem für den Kunden ist hier oft nicht der Inhalt des erstrebten Verwaltungsvorgangs, sondern dessen Zeitlage und Dauer. Zeitpolitisches Ziel bei Behördengängen ist deshalb häufig nur, dass der Kunde rasch und mit nur einem Behördengang sein Anliegen erledigen kann. Im Zeichen des E-Governments ist dieses Postulat mittlerweile vielfach eingelöst durch die Kombination der Erledigung von Verwaltungsvorgängen im Internet mit der telefonischen Beratung darüber, welche Dokumente mitzubringen sind und mit der telefonischen Vereinbarung eines verlässlichen Termins in der Behörde. Zudem gehen immer mehr Bürgerämter dazu über, ihre Räumlichkeiten für andere öffentliche oder private Institutionen (wie freie Träger, Verkehrsbetriebe, Freiwilligenagentur) zu öffnen, um so die Verwaltungstätigkeit mit weiteren der jeweiligen Lebenslage entsprechenden Informationen und Kontaktmöglichkeiten zu verbinden.

Ein zeitpolitisches Potential auf kommunaler Ebene in NRW können Familienbüros darstellen, die als Lotsen durch die Vielfalt der verfügbaren Leistungen führen und das Angebot durchsichtig und erreichbar machen. Für kommunale Zeitpolitik dürften Familienbüros eine entwicklungsfähige Instanz sein, da sie an Lebenslagen und Sozialräumen orientiert sind und daraus politische Handlungsbedarfe ableiten können. Sie könnten ein Anknüpfungspunkt für zeitliche Bedarfslagen werden, die nicht familienpolitisch im engeren Sinne sind. Um sich der Funktion von Zeitbüros anzunähern, müssten Familienbüros neben ihrer Funktion nach innen (zu den zu beratenden Menschen und Familien) ihre strategische Funktion nach außen stärken: in die Politik, in die Verwaltung (z. B.

die Stadtplanung, die für menschengerechte Sozialräume zuständig ist) und in die Öffentlichkeit der Kommune.

Einen weiteren Anknüpfungspunkt stellt die Kinder- und Jugendhilfe dar. Dort verbindet sich die dezentrale Beschäftigung mit alltäglichen Lebenslagen in ihrer zeitlichen Gestalt vor Ort (in Quartieren, Stadtteilen, Ortschaften, Bezirken etc.) mit ihrer zentralen Behandlung durch Instanzen, die entscheidungsbefugt und -kompetent sind. Hier entstehen drei unterschiedliche Vernetzungsbeziehungen: Beziehungen vor Ort geprägt durch Lebenslagen und Sozialräume; Beziehungen auf Entscheidungsebene, die über wesentliche – auch zeitliche – Parameter von Lebenslagen und Sozialräumen befindet sowie die Vernetzung beider.

Alle beschriebenen Vernetzungsbeziehungen werden in der zeitpolitischen Diskussion gesehen.³¹⁰ Ein mit der Kinder- und Jugendhilfe verbundenes Zeitbüro wäre vermutlich in der Lage, nicht nur die Bedarfe junger Menschen z. B. nach öffentlichem Raum – etwa in städtischen Grünzügen – wahrzunehmen und mit Stimme auszustatten. Es würde zugleich diese Bedarfe in den öffentlichen und politischen Raum hineinvermitteln und damit die Chance erhöhen, dass sie auf der Entscheidungsebene und in Stadtplanungsprozessen geltend gemacht werden. Das wäre in anderem Gewande die strategische Funktion, die bereits bei den Familienbüros erörtert wurde.

Dieser Bündelungsansatz bedarf zeitpolitisch betrachtet unterschiedlicher Formen, je nachdem, auf welchen Gegenstand und welche Akteursebene sich die familienunterstützenden Maßnahmen oder Entscheidungen beziehen.

Zeitpolitik im ländlichen Raum

Die bislang angestellten Überlegungen gelten überwiegend für den städtischen Bereich und vernachlässigen spezifische Herausforderungen einer kommunalen (Familien-)Zeitpolitik im ländlichen Bereich. Das entspricht der bisherigen Praxis und deren wissenschaftlicher Aufarbeitung, die Zeitpolitik durchweg als „Zeiten der Stadt“ behandelte. Aber auch im ländlichen Bereich bestehen Situationen und Lebenslagen, die kommunale Familienzeitpolitik erforderlich machen. Das gilt besonders hinsichtlich des Zugangs und der Erreichbarkeit von Behörden, Gesundheits-, Bildungs- und kulturellen Dienstleistungen sowie von Freizeitangeboten. Mit einer solchen Zeitpolitik dürfte eine Vielzahl ländlicher Gemeinden auf sich allein gestellt überfordert sein. Mehr als der urbane Bereich sind sie auf übergemeindliche Zusammenarbeit, Kreise, Bezirksregierungen, Landschaftsverbände und das Land angewiesen.

Aus zeitpolitischer Sicht sind dabei nicht die Lösungsansätze für ländliche und städtische Räume prinzipiell zu unterscheiden, sondern beispielsweise die lebenslagenspezifischen Probleme. Die Fra-

ge nach der Erreichbarkeit lebenslagenbezogener Dienstleistungen stellt sich vor allem aufgrund örtlicher Entfernung.³¹¹ Erreichbarkeit von Dienstleistungen wird im Zeitalter der Digitalisierung insofern verändert, als manche Wege durch Internet-Nutzung vermieden oder verringert werden können. Dennoch könnte sich das Instrumentarium der Zeitbüros gerade für die ländliche Bevölkerung als Lösungsansatz darstellen. Es stellen sich dann die zusätzlichen Fragen nach der Bereitstellung von Internetzugängen und Hilfen im Umgang mit digitalen Technologien und Informationen sowie die Erreichbarkeit für Bürgerinnen und Bürger ohne PKW.

Wo Dienstleistungen die Kopräsenz von Dienstleistungsnehmern und -gebern verlangen – das wird bei personenbezogenen, körpernahen Dienstleistungen der Regelfall bleiben –, stellt sich die Frage der Erreichbarkeit und des dafür erforderlichen Zeitaufwandes als Frage der geographischen Mobilität. Diese muss nicht zwangsläufig Mobilität der Dienstleistungsnehmer, es kann auch diejenige der Dienstleistung selbst sein. So wie aufsuchende Sozialarbeit schwer erreichbare Klientel zu erreichen versucht, gibt es weitere mobile Dienstleistungen, die den Ort der Nutzer aufsuchen, um die Erreichbarkeit der Dienstleistung zu erleichtern. Die mobile Melde- oder Ausländerbehörde z. B. bietet zeitweise ihre Dienstleistung dort an, wo Menschen sich aufhalten, die dieser Leistung bedürfen. Die mobile Stadtbibliothek bietet ihr gutes Sortiment zeitweise dort an, wo sich Leserinnen und Leser befinden. Im ländlichen Bereich dürften aufsuchende Formen der Erbringung von Dienstleistungen, die auch mobilitätsgehinderten Personen zugutekommen, besonders wichtig sein. Sie sind zeitpolitisch bedeutsam, weil sie u. U. den Zeit- und Fahraufwand vieler Nutzerinnen und Nutzer durch den Zeit- und Fahraufwand eines oder weniger Dienstleister/s ersetzen. Im umgekehrten Fall sind für die zeitlichen Bedingungen von Lebensqualität das ÖPNV- sowie Straßennetz bedeutsam. Das nordrhein-westfälische ÖPNV-Gesetz setzt hier hohe Maßstäbe für die Problemlösung. Es legt in § 2 Absatz 5 eine „Verbindung zwischen Gemeinden entsprechend ihren zentralörtlichen Verflechtungen“ fest und führt in Absatz 7 „bei geringer Nachfrage die Möglichkeiten alternativer Bedienungsformen wie Rufbusse, Sammeltaxen und Bürgerbusse“ ein.

Auch die Dorfentwicklung selbst bietet Ansatzpunkte für zeitpolitische Gestaltung. Die Infrastruktur (z. B. Betreuung, Bring- und Holdienste) und die Kommunikationsorte im Dorf (z. B. Bürgerhäuser, Volkshochschul-Zweigstellen) können so attraktiv sein, dass sich eine „fliehende“ Mobilität erübrigt.

Für das Land NRW bietet es sich an, die Möglichkeiten, die sich mit dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG) ergeben, daraufhin auszuloten, inwieweit sie kleineren Gemeinden die gemeinsame Erfüllung familienbezogener zeitpolitischer Maßnahmen erlauben (vgl. § 3 Absatz 5 GO). Gemeinden können sich auch in zeitpolitischer Absicht zu kommunalen Arbeitsgemeinschaften zusammenschließen (§ 2 Absatz 1 Satz 1 GkG) und entsprechend zusammenwirken. Die Bedingungen einer solchen Praxis sind in Deutschland – anders in Italien – aber noch weitgehend unbekannt.

311 Staatskanzlei NRW 2015.

4.8.4. Zeitpolitische Qualitätskriterien

Für den abgegrenzten Bereich der Nutzung von verschiedenen Dienstleistungen (z. B. Kinderbetreuung, Bürgerservice, Warenhaus) und verschiedener Zeitdimensionen von Beschäftigten (etwa Zeitautonomie, Eigenverantwortung, Vereinbarkeit von Familie und Beruf) liegt ein wissenschaftlicher Ansatz vor, in dem zeitpolitische Qualitätskriterien und eine deskriptive Evaluationsmethode Anwendung finden³¹². Als Oberkriterium für die Qualität zeitpolitischer Maßnahmen ist demnach die Steigerung der zeitlichen Bedingungen von Lebensqualität anzusehen. Es bestehen nach derzeitigem Forschungsstand fünf Unterkriterien, um die zeitlichen Bedingungen von Lebensqualität zu steigern und die Ergebnisse zu evaluieren³¹³:

1. Steigert die Maßnahme die Selbstbestimmungsmöglichkeiten der Individuen oder Familien über ihre Lebenszeit oder schränkt diese sie ein?
2. Gilt die gewonnene Zeitsouveränität für alle Menschen gleichermaßen – oder gilt sie nur für einzelne Gruppen?
3. Entwerten die zu evaluierenden Maßnahmen bestimmte Zeiten der sie betreffenden Personen?
4. Tragen die Maßnahmen zur Fähigkeit der Menschen bei, ihren Alltagszeiten Sinn zu verleihen?
5. Bieten die zu beurteilenden Maßnahmen den Individuen und Gruppen einen Zuwachs „gemeinsamer Zeiten“ (im Sinne von Familien-, Beziehungs-, Vereinszeiten) oder vereinzeln und „parzellieren“ sie die Zeiten der Individuen?

Diese fünf Unterkriterien – und die auf ihnen beruhenden Indikatoren – stehen jedoch nicht völlig gleichberechtigt nebeneinander. Das erste Unterkriterium, die Selbstbestimmungsmöglichkeiten von Individuen, Familien und Gruppen über die eigenen Alltagszeiten, ist das übergreifende Kriterium. Die weiteren vier bieten zumindest geeignete Anhaltspunkte für die Erreichung oder Verfehlung zeitbezogener Lebensqualität.

312 Mückenberger und Marjanen 2012.

313 Mückenberger und Marjanen 2012.

5. Teilhabechancen und Handlungsoptionen von Vätern und Müttern erweitern; Fürsorge- und Erwerbsarbeit gleichberechtigt balancieren, um Wahlfreiheit zu realisieren

„Wir möchten in NRW Familien solidarisch unterstützen, Menschen helfen, als Familie leben zu können und sie an der Entwicklung unseres Gemeinwesens beteiligen.“

Teilhabe ergibt sich aus dem Zusammenwirken von individueller Teilhabebereitschaft und -fähigkeit mit dem gesellschaftlichen Angebot von Strukturen und Spielräumen. Leitgedanke einer Politik für Familien ist die Verbindung von Teilhabechancen mit dem Prinzip der familiären Entfaltungsmöglichkeit und Autonomie. Damit Eltern die nötigen Handlungsoptionen haben, um das Leben ihrer Familie nach den eigenen Vorstellungen gestalten zu können, ist es Aufgabe der Politik für Familien in NRW, die Wahlmöglichkeiten von Familien zu erweitern und ihnen dadurch mehr Entscheidungsfreiheit zu geben. Diese Wahlmöglichkeiten setzen gleichberechtigte Verwirklichungschancen und Teilhabe beider Geschlechter an allen gesellschaftlichen Bereichen voraus.

Im Hinblick auf die Ungleichheitsperspektive unterschiedlicher Familienstrukturen sozialer, ökonomischer und kultureller Art geht es um die Fragen, wo und wie bei Familien selbst anzusetzen ist und wo und wie der Aufbau und die Verfahren Teilhabe vermittelnder gesellschaftlicher Institutionen und Organisationen in den Blick zu nehmen sind. Die Enquetekommission hat die gleichberechtigte Teilhabe von Müttern und Vätern durch die bessere Ausbalancierung von Fürsorge- und Erwerbsarbeit in den Mittelpunkt ihrer Überlegungen gestellt. Frühe familiäre und außerfamiliäre Bildung und Betreuung, Ganztagsbetreuung, Jugendarbeit sowie Erwachsenen- und Familienbildung sind dafür wichtige Instrumente. Bildung und Weiterbildung sind entscheidende Faktoren für individuelle Lebenschancen und die Zukunftsfähigkeit der Gesellschaft. Mit Blick auf Teilhabechancen von Müttern und Vätern stehen für diese Enquetekommission die Vereinbarkeit von Familie, Beruf und Pflege, die besonderen Herausforderungen von Familien im Vergleich zu Kinderlosen, der Erwerb von Schlüsselkompetenzen, Partizipation sowie die Ausgestaltung der Zivilgesellschaft im Mittelpunkt. Zu den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen gehören nach dem Siebten Familienbericht integrativ- vernetzt Geldleistungen, Zeitoptionen sowie verlässliche Infrastrukturangebote. Klar ist: Die eine Leistung, die allen Familien hilft, gibt es nicht und nicht alle Familien brauchen die gleiche Form der Unterstützung.

Viele Familien wünschen sich die gleichberechtigte Teilhabe beider Partner am Erwerbsleben: aus ökonomischen Gründen und auch partnerschaftlich motiviert, um beiden Elternteilen Familien-

und Erwerbsleben gleichermaßen zu ermöglichen. Die Balance zwischen Bildungs- und Berufsverlauf und der Entwicklung von Familienbeziehungen ist jedoch kompliziert geworden – und die Organisation von Fürsorge- und Erwerbsarbeit eine alltägliche Herausforderung, mit der sich Familien und insbesondere Mütter konfrontiert sehen.

Im Zuge der Entscheidung für Kinder kommt es dann aber häufig in der Familie zur Retraditionalisierung der selbstgewählten partnerschaftlich gestalteten Aufgaben- und Rollenverteilung zurück in ein Lebensmodell mit einem männlichen Hauptverdiener – spätestens nach Ablauf der Erziehungszeiten. Gründe hierfür liegen teils in weiterhin präsenten Beschäftigungs- und Entlohnungsstrukturen der Arbeitswelt, teils in eigenen Erziehungsansprüchen oder Anforderungen aus dem sozialen Umfeld.³¹⁴ Dies gilt auch für Paare, die egalitär eingestellt sind und sich in gemeinsamer Entscheidung eine partnerschaftliche Aufgabenteilung wünschen, aber keine gesellschaftliche und betriebliche Entsprechung vorfinden. Mütter unterbrechen ihre Berufstätigkeit oft länger als geplant oder geben diese für das Kind auf. Zudem erbringen sie den Großteil der Leistungen im Haushalt und in der Kinderbetreuung.³¹⁵ Väter bleiben demgegenüber häufig weiterhin berufstätig oder setzen nur kurz aus und arbeiten meist noch länger als vor der Geburt des Kindes. Durch die zunehmende Spezialisierung beider Partner entfernen sie sich faktisch immer weiter von ihrem ursprünglichen Lebensentwurf einer partnerschaftlichen Arbeitsteilung.

Diese Entwicklungen erfordern Antworten darauf, wie Teilhabechancen von Müttern und Vätern verlässlich gestärkt werden können, damit Menschen Familien- und Generationensolidarität leben und Fürsorge für andere als Teil der eigenen Lebensperspektive übernehmen können, ohne deshalb auf eine eigenständige Berufsbiografie verzichten zu müssen.

5.1. Balance von Fürsorge- und Erwerbsarbeit ermöglichen

Es ist das Recht jeder Familie selbst zu entscheiden, wie sie Fürsorgearbeit („Care“)³¹⁶ und Erwerbsarbeit aufteilt. Orientiert an den Prämissen von Gleichstellung und Partnerschaftlichkeit in den Beziehungen, bedeutet dies im 21. Jahrhundert, „dass Frauen und Männer jeweils sowohl an der kindlichen Fürsorge als auch an der Erwerbsarbeit über weite Phasen ihres Lebensverlaufs teilhaben.“³¹⁷ Dabei ist es nicht ausschlaggebend, ob die Gestaltung von Elternschaft anhand objektiver Krite-

314 Merkle und Wippermann 2008, S. 9 ff.

315 Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS) 2015, S. 9, 23 f.

316 Der Begriff Care oder Care-Arbeit ersetzte in den 1990er Jahren den Begriff der Hausarbeit. Care-Arbeit umfasst bezahlte und unbezahlte Tätigkeiten im Haushalt, in der Betreuung und in der Pflege, die überwiegend von Frauen ausgeführt werden. Entgegen der geringen gesellschaftlichen Anerkennung von familiärer Care-Arbeit als Arbeit, kommt ihr unter ökonomischen Gesichtspunkten eine hohe Bedeutung zu. Ausführlich zum Begriff Care-Arbeit siehe Winker 2015, S. 22 ff.

317 Bujard und Schwebel 2015, S. 223.

en zwischen den Elternteilen gleich verteilt ist. Politik muss die Rahmenbedingungen dafür schaffen, dass Mütter und Väter gleiche Chancen haben, diese Entscheidung gleichberechtigt und frei zu treffen und die Aufteilung von Erwerbs- und Fürsorgearbeit nach ihren Vorstellungen gestalten zu können. Dies gilt umso mehr mit Blick auf die Verfassung des Landes NRW, wonach Familien- und Erwerbsarbeit nach Artikel 5 als „gleichwertig“ zu betrachten sind und Frauen und Männer entsprechend ihrer Entscheidung an Familien- und Erwerbsarbeit gleichberechtigt beteiligt sind.³¹⁸ Nach der TNS-Emnid-Befragung 2015 für den Familienbericht des Landes entspricht eine egalitäre Arbeitsteilung der Idealvorstellung vieler Paare (45 Prozent) in NRW,³¹⁹ nur 17 Prozent sind gegen teiliger Auffassung. Zwischen Wunsch und Lebenswirklichkeit besteht jedoch nach wie vor eine erhebliche Diskrepanz, die zum Teil auf die durch Politik und Wirtschaft geprägten institutionellen Rahmenbedingungen zurückzuführen ist. Zudem spielen die Aushandlungsprozesse innerhalb der Paarbeziehung eine entscheidende Rolle.³²⁰

Wie der Familienbericht NRW ausführt, sind „Familien, in denen beide Elternteile voll berufstätig sind und die somit eine partnerschaftliche Arbeitsteilung im Bereich Erwerbsarbeit praktizieren“ von dem Modell einer egalitären Aufgabenteilung im Haushalt wesentlich überzeugter als die Durchschnittsfamilie. Allerdings sind Kinderbetreuung und Hausarbeit nur bei einer Minderheit der Haushalte tatsächlich egalitär aufgeteilt. „Obwohl viele Befragte eine egalitäre Arbeitsteilung als ideal ansehen, wird diese insbesondere bei der Hausarbeit deutlich seltener umgesetzt. Nur rund ein Drittel der befragten Eltern berichtet von partnerschaftlich geteilter Hausarbeit.“³²¹ Die Interpretation der Männer, was „in etwa gleiche Beteiligung“ bedeutet, ist dabei offenbar etwas großzügiger als die der Frauen.

Häufiger als die gleiche Verteilung der Aufgaben im Haushalt wird eine gemeinsame Kinderbetreuung realisiert, die nach den Angaben von 41 Prozent der Eltern von beiden Partnern gleichermaßen übernommen wird. Zwar sehen mehr Frauen als Männer eine paritätische Verteilung ausdrücklich nicht als gegeben an. Dennoch wird dies ‚lediglich‘ von 22 Prozent der Mütter und 16 Prozent der Väter so gesehen.

Ein Blick auf den erfragten Zeitaufwand für Kinderbetreuung verdeutlicht ein anderes Bild. Mütter verbringen im Schnitt mehr als doppelt so viel Zeit mit der Kinderbetreuung als Väter. Einigermas-

318 Die aus der Verfassungsnorm „folgende Pflicht zur Schaffung von Voraussetzungen zur gleichberechtigten Teilnahme an der Familien- und Erwerbsarbeit, geht angesichts der begrenzten Gesetzgebungskompetenz des Landes nicht sehr weit“, so Kamp, in: Heusch und Schönenbroicher 2010, Art. 5, Rn. 13. Andere sehen in der Regelung „sowohl eine objektiv-rechtliche Wertentscheidung als auch einen verbindlichen Handlungsauftrag an die Adresse der Gesetzgebung, vollziehenden Gewalt und Rechtsprechung“, Müller-Terpitz, in: Löwer und Tettinger 2002, Art. 5, Rn. 33.

319 Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS) 2015, S. 9, 23f.

320 Ausführlich in Boll und Beblo 2013.

321 Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS) 2015, S. 23.

ßen ausgeglichen ist der Zeitaufwand nur im Bereich „Spielen und Sport“. In den Bereichen „Beaufsichtigung und Körperpflege“ sowie „Begleiten und Wege“ verbringen Mütter im Durchschnitt mehr als dreimal so viel Zeit mit der Kinderbetreuung wie Väter. Im vergangenen Jahrzehnt hat sich daran nur wenig geändert.³²²

Dass die Verteilung von Betreuungs- und Haushaltsarbeit dennoch als partnerschaftlich und egalitär gesehen wird, lässt sich als implizites Leitbild der „Selbstverständlichkeit geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung“ lesen, da trotz aller Diskussionen um den Wandel der Familie in Deutschland eben nicht nur das Kinderhaben, sondern auch die traditionellen geschlechtsspezifischen Rollenmuster immer noch als etwas ganz Normales angesehen werden.

Dabei führen traditionelle Familienmodelle in der Regel zu einem mittel- bis langfristigen Ausschluss einer wachsenden Zahl von Müttern und Vätern aus gesellschaftlichen Bereichen wie Beruf bzw. Familie. Dies machen die hohe Teilzeitarbeitsquote von Frauen oder deren geringfügige Beschäftigungsverhältnisse und der geringere Anteil von Männern im Bereich der Fürsorgearbeit deutlich.

Wie können nun Rahmenbedingungen geschaffen werden, die es erwerbstätigen Vätern ermöglichen, sich stärker an der Sorgearbeit zu beteiligen und Frauen Zugang zum Erwerbsleben ermöglichen? Eine weitere Dimension dieser Vereinbarkeitsproblematik sind generationenübergreifende Unterstützungssysteme zur Pflege und Versorgung älterer und pflegebedürftiger Familienangehöriger. Familien erleben in ihrer zeitgleichen Verantwortung für hilfs- und pflegebedürftige Eltern und junge Kinder eine Doppelbelastung. Von den 72,7 Prozent der Pflegebedürftigen in NRW, die 2013 zu Hause versorgt wurden, wurden 68,8 Prozent durch Angehörige versorgt, in der Mehrzahl von Frauen.³²³ Auf der anderen Seite führt das Älterwerden bei länger wähernder Gesundheit dazu, dass 2014 knapp ein Drittel (30,2 Prozent) der Großeltern in Deutschland regelmäßig ihre Enkelkinder betreute, was junge Familien deutlich entlasten kann.³²⁴ Großeltern erbringen nicht nur durch die Kinderbetreuung, sondern auch durch finanzielle Unterstützung erhebliche Leistungen für Familien. Allerdings muss auch auf den Trend hingewiesen werden, dass Großeltern zukünftig durch erhöhte Renteneinstiegsgrenzen zunehmend zu einem späteren Zeitpunkt für solche Care-Aufgaben zur Verfügung stehen werden.

322 Statistisches Bundesamt 2015b, S. 13; Dechant et al. 2014, S. 144-168; Dechant et al. 2014 auf Basis Statistisches Bundesamt 2015b.

323 Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS) 2015, S. 133. Das entspricht 289.737 Personen, die im häuslichen Umfeld von Angehörigen versorgt werden.

324 Deutsches Zentrum für Altersfragen 2016, S. 241

5.1.1. Vereinbarkeit in der „Rush-Hour des Lebens“

Ein wichtiger Ansatzpunkt zur Entzerrung der „Rush-Hour des Lebens“ sind lebenslaufbezogene Veränderungen von Müttern und Vätern.³²⁵ In Deutschland ist laut dem Siebten Familienbericht der Druck für Erwachsene vorwiegend zwischen dem 27. und dem 35. Lebensjahr im Vergleich mit anderen Ländern besonders hoch.³²⁶ Diese „Rush-Hour“ betrifft insbesondere Eltern junger Kinder. Von ihr sind Personen mit Hochschulbildung besonders betroffen, die eine Vielzahl von nahezu gleichzeitigen Entscheidungen zu Beruf, Karriere, Partnerwahl und Kindern treffen müssen. Die „Rush-Hour“ trifft zudem Eltern von Kleinkindern, bei denen Beruf und Familie eine sehr hohe Belastung mit sich bringen. Dabei variieren Vereinbarkeitsprobleme in der Lebensverlaufsperspektive. Die quantitative Arbeitsbelastung verändert sich im Lebenslauf der Eltern abhängig von Alter und Anzahl der Kinder im Haushalt. So ist die Gesamtarbeitszeit, die Mütter und Väter für Beruf und Fürsorge aufwenden, besonders hoch, wenn das jüngste Kind jünger als sechs Jahre alt ist. Sie liegt im Durchschnitt bei 63 Stunden pro Woche bei Vätern und bei zeitweise 65 Stunden bei Müttern.³²⁷ Dabei ist zu beachten, dass Väter im Gesamtdurchschnitt 62 Prozent der Arbeitszeit für Erwerbsarbeit und 38 Prozent für unbezahlte Arbeit, Mütter hingegen im Durchschnitt 70 Prozent für unbezahlte Arbeit und 30 Prozent für Erwerbsarbeit aufwenden.³²⁸ Ein wichtiges Instrument zur Entlastung von Familien in der Familienphase direkt nach der Geburt ist das Elterngeld, das ein kurzzeitiges und vorübergehendes Ausscheiden aus dem Beruf oder die Reduzierung von Arbeitsstunden zur Übernahme von Fürsorge erleichtern soll. Durch die Partnerschaftsmonate des Elterngeldes hat sich die Elternzeitbeteiligung von Vätern zwar verachtfacht.³²⁹ Allerdings hat sich die Bezugsdauer bei erwerbstätigen Vätern in NRW in den vergangenen Jahren reduziert und der Mindestbezugsdauer von zwei Monaten angenähert.³³⁰ Unterschiede im Elterngeldbezug bestehen nach Bildung und Berufsart.³³¹ Der Elterngeldbezug von Vätern zeigte 2013 im Regierungsbezirk Arnsberg den niedrigsten Wert mit 20,8 Prozent und den höchsten Wert im Regierungsbezirk Köln mit 28,8 Prozent.³³² Insgesamt lässt sich in NRW also zwar ein deutlicher Anstieg erkennen (Elterngeldbezug von Vätern 2008: 15,3 Prozent/2013: 25,5 Prozent).³³³ Gleichwohl lag die Beteiligung an der Familienarbeit durch Väter 2013 unter dem Bundesdurchschnitt von 32,6 Prozent. Trotz der Einführung des Elterngeldes ab 2007, des Ausbaus der Kinderbetreuung und eines Rechtsan-

325 Dieser Begriff beschreibt in der Familienforschung die besonders hohe Arbeitsbelastung in der Familienphase mit kleinen Kindern. Überblick vgl. Bujard und Schwebel 2015, S. 212f. Sie bezieht sich auch auf die Ballung von Lebensentscheidungen bezüglich Berufseinstieg, Wohnort, Zusammenziehen mit dem Partner und Geburt von Kindern (vgl. Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) 2006b).

326 Bertram 2010, S. 33.

327 Bujard 2015, S. 3.

328 Statistisches Bundesamt 2015b, S. 8f.

329 Bujard 2015, S. 3.

330 Köhling et al. 2016, S. 91. In NRW 2008: 3,6 Monate, 2010: 3,3 Monate, 2013: 3,2 Monate.

331 Bujard 2014b, S. 35.

332 Köhling et al. 2016, S. 88.

333 Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS) 2015, S. 34 f..

spruches auf U3-Betreuung, bestehen weiterhin erhebliche Unterschiede und ungleiche Chancen zwischen Frauen und Männern bei der innerfamiliären Arbeitsteilung, der Berufswahl und beim Aus- bzw. (Wieder-)Einstieg in den Arbeitsmarkt.

5.1.2. Der Wunsch von Vätern nach mehr Teilhabe am Familienleben

Die Situation der Väter ist durch eine starke Ambivalenz aus persönlicher Vorstellung und gesellschaftlicher Akzeptanz geprägt.³³⁴ Einerseits streben sie ein neues Rollenideal jenseits des „männlichen Ernährermodells“ an und wünschen sich von Anfang an eine stärkere Einbindung in die Erziehung ihrer Kinder. Andererseits erleben Väter, dass dieses Ideal mit den realen Arbeitsbedingungen massiv konkurriert. Familienväter haben häufig eine Wochenarbeitszeit von 44 Stunden. Väter arbeiten im Beruf nach wie vor nicht nur weitaus länger als ihre Partnerinnen, sondern auch länger als Männer ohne Kinder, obwohl bei ihnen Fürsorge- und Hausarbeit noch hinzukommen.³³⁵ Auch wenn immer noch in etwa zwei Dritteln der Paarhaushalte Hausarbeit und Kinderbetreuung überwiegend von Frauen geleistet werden, zeigt sich für NRW inzwischen eine leichte Tendenz hin zu einer partnerschaftlichen Aufgabenteilung.³³⁶

Väterliches Engagement wirkt sich positiv auf die Beziehungen und Zufriedenheit innerhalb der Familie aus. Die kindliche Entwicklung profitiert nachhaltig, wenn der Vater über Beziehungskompetenz verfügt.³³⁷ Das väterliche Engagement kann jedoch nicht losgelöst von der Familie und ihrem Zusammenwirken betrachtet werden. Mehr väterliches Engagement führt dazu, dass beide Eltern ihr Leben zufriedenstellender gestalten können, indem sie ihr Bedürfnis nach engen Beziehungen zu ihren Kindern befriedigen können und Mütter zugleich die Möglichkeit erhalten, ihre beruflichen Ziele zu verfolgen.

5.1.3. Folgen der Teilzeitarbeit für Mütter

In den vergangenen Jahren vollzog sich die wachsende Erwerbsquote von Frauen vor allem durch eine Ausweitung von Teilzeitarbeit mit niedriger Stundenzahl oder in prekären Beschäftigungsverhältnissen. Besonders hoch ist der Anteil der teilzeitbeschäftigten Frauen während der Familienphase, insbesondere im Lebensalter zwischen 30 und 40 Jahren.³³⁸ Eine bessere Vereinbarkeit ist für Mütter nicht nur eine Voraussetzung dafür, ob sie erwerbstätig werden, sondern entscheidet auch darüber, in welchem Umfang sie dieser Erwerbstätigkeit nachgehen wollen und können. Die typische Berufsrückkehrerin gibt es nicht. Bildungs- und Lebenswege verlaufen wie auch die Dauer

334 Schneider et al. 2015, S. 229 f..

335 Bujard und Schwebel 2015, S. 212.

336 Köhling et al. 2016, S. 74.

337 Jurczyk et al. 2014, S. 290.

338 Klös 2014, S. 11f.

der Unterbrechungsphasen individuell. Beim Wiedereinstieg in den Beruf treffen unterschiedliche Zeitkapazitäten von Müttern zudem oft auf starre Arbeitszeitmodelle. Daher kommt den betrieblichen, tariflichen, steuerlichen und weiteren gesetzlichen Bedingungen für einen Wiedereinstieg in den Beruf besondere Bedeutung zu. Dazu gehören Beratungsangebote sowie ein breit gefächertes Angebot an individuellen und passgenauen Maßnahmen zur Erleichterung des (Wieder-)Einstiegs. Neuerdings sind Tendenzen erkennbar, wonach Frauen, die zur Kindererziehung aus der Berufstätigkeit zeitweise ausscheiden, mit zunehmender Wahrscheinlichkeit wieder in Vollzeit tätig werden, je schneller sie in ihren Beruf zurückkehren.³³⁹ Verschiedene Maßnahmen, z. B. für befristete Arbeitsverhältnisse und eine quantitative und qualitative Rückkehrgarantie für unbefristete Teilzeitarbeitsverhältnisse könnten einen nachteilsfreien Wiedereinstieg deutlich begünstigen.

Teilzeitarbeit ist eine Option, die das Vereinbarkeitsproblem nur kurzfristig erleichtert und auf weibliche Erwerbsbiografien nachhaltige negative Auswirkungen hat. Dauerhafte Reduzierung der Erwerbsarbeit oder häufigere und längere Unterbrechungen führen langfristig zu erheblichen Nachteilen. So führen z. B. lange oder mehrere Unterbrechungsphasen zu Qualifikationsverlusten, die ein Hindernis für die weitere berufliche Entwicklung darstellen und sich auch finanziell im Lebensverlauf sehr negativ auswirken. Die so entstehenden Einkommensverluste setzen sich über das Erwerbsleben hinaus bis in die Rente fort.³⁴⁰ Die Folge sind niedrige eigenständige Alterssicherungseinkommen. Der sich hierdurch verstärkende sogenannte „Gender Pension Gap“ liegt in Deutschland bei 59,6 Prozent.³⁴¹ Mit dem Elterngeld wird der Einkommensverlust in Unterbrechungs- bzw. Reduzierungsphasen nur teilweise und zeitlich begrenzt ausgeglichen.

Frauen arbeiten zudem häufiger in unsicheren Arbeitsverhältnissen, z. B. in befristeten oder nicht sozialversicherungspflichtigen (Mini-)Jobs. Ihre Aufstiegsmöglichkeiten in Führungspositionen sind geringer. Zwar konnten Frauen ihre Beschäftigungsanteile vor allem in Sozial- und Dienstleistungsberufen sowie in akademischen und hoch qualifizierten Berufen steigern. Trotzdem lässt diese Entwicklung nicht erwarten, dass sich die Lohnlücke zwischen Frauen und Männern verringert hat.³⁴² Neben Berufen die gleichermaßen von Männern und Frauen ausgeübt werden, gibt es im deutschen Erwerbssystem sogenannte typische „Frauenberufe“ und typische „Männerberufe“. Rund 60 Prozent aller Frauen in Westdeutschland arbeiten in – meist gering entlohnten – „Frauenberufen“, Männer zu zwei Dritteln in „Männerberufen“.³⁴³ Klassische „Frauenberufe“ sind die Berufsbereiche Pflege, Erziehung, Reinigung und einfache Bürotätigkeiten, klassische „Männerberufe“ sind technische und verarbeitende Berufe. Daher gilt es bei Frauen Potentiale zur Ausweitung der Arbeitszeit zu erschließen. Außerdem benötigen Mütter Wiedereinstiegsprogramme und Maßnahmen, die sie

339 Klös 2014, S. 14.

340 Ott 2016, S. 2.

341 Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) 2011a, S. 7.

342 Hausmann und Kleinert 2014, S. 8.

343 Als Frauen- oder Männerberuf gelten Berufe, in denen der Anteil eines Geschlechts bei mindestens 70 Prozent liegt.

auch während der Elternzeit weiter mit ihrem Arbeitgeber vernetzen, damit eine familiär bedingte Berufsunterbrechung oder Arbeitszeitreduzierung nicht zu einem längerfristigen oder dauerhaften Bruch in der Erwerbsbiografie führt. Diese Maßnahmen würden auch dazu führen, die Lohnlücke zu verringern.

5.1.4. Vereinbarkeit von Familie und Ausbildung/ Studium

Ausbildung und Studium sind heute immer noch zu wenig mit Elternschaft vereinbar. Es gibt zu wenige Teilzeitausbildungsmöglichkeiten und Angebote, die junge Eltern auf ihrem Weg zur Verwirklichung des persönlichen Berufsziels begleiten. Dabei bietet das Modell der Teilzeitberufsausbildung gerade alleinerziehenden jungen Müttern oder Vätern die Möglichkeit, ihre bereits begonnene Ausbildung abzuschließen oder eine Ausbildung trotz Betreuung ihres Kindes zu beginnen. Dadurch können sie ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt erhöhen und die Voraussetzungen für die Sicherung des Familienunterhalts schaffen. Den Betrieben bietet das Modell die Möglichkeit, bereits investierte Lehrzeit sinnvoll zu Ende zu führen und die Auszubildenden nach gemeinsamer Absprache zeitlich passgenau zu den jeweiligen Betriebsstrukturen einzusetzen. Veränderungen der Arbeitswelt, wie die Flexibilisierung und Deregulierung des Arbeitsmarktes, Befristungsmöglichkeiten, Leiharbeit, geringfügige Beschäftigung, Praktikumsstellen sowie die zunehmende Anzahl freiberuflicher Tätigkeiten bieten jungen Frauen und Männern unzureichende Planungssicherheit für die Zukunft. Das Hinauszögern von Lebensentscheidungen betrifft vor allem Personen mit Hochschulabschlüssen. Deren beruflicher Einstieg erfolgt so spät im Lebensverlauf, dass das biologische Zeitfenster für die Familiengründung kleiner wird. Zu berücksichtigen ist auch, dass es Situationen geben kann, die eine berufliche Umorientierung nach sich ziehen, wie z. B. ungeplante Elternschaft.

Hochschulen müssen mit Blick auf den Wandel in der Arbeitswelt und die Vereinbarkeit von Familie und Studium innovationsfähiger werden. Dazu gehört die Schaffung von familiengerechten Bedingungen für Studierende und Lehrende mit Kindern. Flexible Ausbildungs- und Studienangebote und eine familienfreundliche Ausrichtung von Hochschulen sind unerlässlich, um Mütter und Väter sowie Personen mit Pflegeverantwortung zu entlasten. Eltern müssen bessere Perspektiven geboten werden, damit sie ihr Studium mit Kindern beginnen oder fortsetzen und abschließen können. Dies betrifft die Bereitstellung flexibler Betreuungsmöglichkeiten und die Sicherstellung bzw. Finanzierung des Lebensunterhaltes der gesamten Familie insbesondere in den Zeiten, um die sich die Ausbildung aufgrund der familiären Situation verlängert. Daran zeigt sich, dass derzeit von einer Stringenz von Studium und Berufseinstieg ausgegangen wird, die eine gleichzeitige (frühe) Elternschaft nicht vorsieht. Erst später wird durch Betreuungsangebote für Kinder die Verfügbarkeit der Eltern für Erwerbsarbeit wieder herzustellen versucht. Bund und Land sollten die Hochschulen deshalb frühzeitig bei der Entwicklung von besseren Lern- und Arbeitskulturen unterstützen.

5.1.5. Familiengerechte Arbeitswelt

Die Enquetekommission stellt grundsätzlich fest, dass die Arbeitswelt familiengerechter und nicht die Familie arbeitsmarktgerechter werden muss. Der Deutsche Juristinnenbund führt aus: „Familiäre Werte stehen dem Leitbild der wettbewerbsorientierten Wirtschaft häufig entgegen, in der sich jeder Einzelne als Wettbewerbsteilnehmer begreifen muss“.³⁴⁴ Aus Kostengründen und um Personal flexibler einsetzen zu können, hat sich die Praxis atypischer Beschäftigungsverhältnisse ausgeweitet. Teilzeitverträge und befristete Arbeitsverhältnisse sowie prekäre Beschäftigungsverhältnisse betreffen auch Familien.

In den vergangenen Jahren ist die Familienfreundlichkeit in Unternehmen weiter entwickelt worden. Zahlreiche Unternehmen haben Schritte unternommen, um insbesondere für qualifizierte Fachkräfte familienfreundliche Regelungen zu schaffen. Ein familiengerechtes Unternehmen umfasst nach Bujard drei Dimensionen: Es ist über die Familienkonstellation der Mitarbeiter informiert, erkennt an, dass familiäre Belange nicht weniger wichtig sind als berufliche und kennt die zeitlichen Strukturen des Familienlebens.³⁴⁵ Es bedarf unternehmens-, berufsgruppen- oder bereichs- und abteilungsspezifischer Lösungen. Besonderer Beachtung bedürfen kleine und mittlere Unternehmen hinsichtlich der Beratungspraxis. Hier kommt vor allem den Kammern eine besondere Verantwortung zu. Entscheidende Bedingung für die Vereinbarkeit ist eine offene Unternehmenskultur, die sich vom bisherigen Arbeits- und Anwesenheitsethos löst. Vorgesetzte erfüllen dabei eine wichtige Vorbildfunktion. Neben Zeitflexibilität, Home Office und mobilem Arbeiten werden Arbeits(zeit)modelle von Langzeitarbeitszeitkonten, Job-Sharing, „Führung in Teilzeit“, Sabbaticals oder auch Projektkarrieren relevanter werden.³⁴⁶ Um den beruflichen Wiedereinstieg zu vereinfachen, sind neben der Sicherung der Kinderbetreuung auch Randzeitenbetreuungsangebote erforderlich. Das gilt vor allem für Eltern, die im Schicht- oder Bereitschaftsdienst arbeiten, z. B. im Pflegebereich, im Einzelhandel oder im Bereich Montage. Damit wird auch die Gefahr eines Abrutschens in prekäre Beschäftigungsverhältnisse verringert.

An der Gestaltung einer familienbewussten Lebens- und Arbeitswelt müssen der Bund und das Land gemeinsam mit den Sozialpartnern, Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbänden, der kommunalen Ebene und weiteren lokalen und regionalen Akteuren durch familiengerechte Rahmenbedingungen mitwirken. Dabei stehen sowohl Betriebskooperationen und eine familiengerechte Personal- und Zeitpolitik in Unternehmen, welche die elterlichen Bedarfe im Fall von Überstunden, Dienstreisen, Krankenhausaufenthalten und Krankheitszeiten von Kindern und zu betreuenden Angehörigen berücksichtigt, als auch eine unterstützende, familiengerechte Infrastruktur vor Ort

344 Merkle und Wippermann 2008, S. 23.

345 Bujard 2015, S. 1.

346 Tigges 2015, S. 6.

im Fokus. Das Land NRW hat als vielfacher Arbeitgeber die Chance, den öffentlichen Dienst in Sachen „Familiengerechtigkeit“ zu einem Vorreiter zu entwickeln.

5.1.6. Fürsorge- und Arbeitszeitmodelle zur besseren Vereinbarkeit von Fürsorge- und Erwerbsarbeit

Zukunftsweisend sind Modelle, die Männer und Frauen gleichberechtigt in Fürsorgeaufgaben und Erwerbsarbeit einbeziehen. Ziel sollte die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sein, die auch den individuellen Entwicklungs- und Bildungsbedürfnissen der Kinder gerecht wird. Im Folgenden werden aus dem aktuellen familienpolitischen Diskurs unterschiedliche Modelle vorgestellt. Dabei darf der Blick auf Vereinbarkeit für Familien nicht allein auf besondere Verdichtungssituationen wie die sogenannte Rush-Hour, die Kleinstkind-Phase, Alleinerziehende, Familien mit Behinderten oder „Sandwich-Care-Situationen“ beschränkt bleiben. Es geht darüber hinaus ebenso um alltägliche Gleichzeitigkeit von gesellschaftsrelevanter Fürsorge- und Erwerbsarbeit und damit beispielsweise um die Frage eines neuen, auskömmlich entlohnten, zeitreduzierten flexibilisierten Normalarbeitsverhältnisses für alle Arbeitnehmenden.

5.1.6.1. Modell der Familienarbeitszeit

Es existieren unterschiedliche Modelle, die die Förderung einer vollzeitnahen Erwerbsbeteiligung beider Eltern mit Hilfe einer steuerfinanzierten Lohnersatzleistung für Arbeitsreduzierung zum Ziel haben. Das DIW hat weitere Varianten der Familienarbeitszeit berechnet.³⁴⁷ Modelliert wurden Veränderungen der Ausgestaltung der Lohnersatzleistung durch eine Ausweitung und eine vereinfachte Variante mit Pauschalleistung sowie ein Modell mit einem Korridor von 28 bis 32 Stunden anstelle einer starren Arbeitszeitvorgabe. Die Varianten unterscheiden sich hinsichtlich Verwaltungsaufwand, Kosten, flexibler Anspruchsvoraussetzungen und Kreis der Berechtigten. Insgesamt kommt das DIW zu dem Ergebnis, dass die Einführung einer Familienarbeitszeit für Mütter eine (deutliche) Ausdehnung, für Väter eine (moderate) Reduktion ihrer gegenwärtigen Arbeitszeit bedeuten würde. Die angedachten Modelle realisieren zugleich eine Ausdehnung des Arbeitsvolumens insgesamt und eine symmetrische Verteilung zwischen den Geschlechtern. Finanzielle Anreize des Steuersystems sollen dabei helfen, bestehende gesellschaftliche Normen aufzubrechen, die sich im (unzureichenden) Angebot entsprechender Stellen widerspiegeln und die sich durch eine entsprechende Leistung bei Familienarbeitszeit nur bedingt beziehungsweise erst mittel- bis längerfristig ändern. Das Modell der Familienarbeitszeit des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sieht eine Lohnersatzleistung für Eltern oder Alleinerziehende kleiner Kinder nach Ablauf des Elterngeldes vor, in dem sich beide Partner – bzw. der alleinerziehende Elternteil – für eine reduzierte Vollzeittätigkeit, beispielsweise mit 80 Prozent einer Vollzeitstelle entscheiden.³⁴⁸ Ziel dieser

347 Müller et al. 2015, Müller et al. 2015, S. 1102.

348 Müller et al. 2015.

Bundesleistung soll es sein, nur Familien finanziell zu fördern, in denen beide Elternteile sowohl Erwerbs- als auch Familienarbeit übernehmen und Fürsorge- und Erwerbsarbeit symmetrisch aufteilen. Der finanzielle Anreiz wird durch eine staatliche Leistung generiert, die den Differenzbetrag zum Vollzeit-Einkommen partiell ausgleicht.

5.1.6.2. *Lebensverlaufsorientiertes Arbeitszeitmodell*

Bujard (Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung) plädiert für eine Ausdehnung o.g. Familienzeitmodelle und Etablierung einer neuen Zeitplanung auf den gesamten Lebensverlauf – explizit auch für Väter.³⁴⁹ Nach seinen Analysen zur Zeitverwendung im Lebensverlauf ist die Lebensphase mit Kindern unter sechs Jahren von einer enormen Arbeitsbelastung – der Rush-Hour des Lebens – geprägt.³⁵⁰ Nimmt man familiäre und berufliche Arbeit zusammen, arbeiten Väter und Mütter mit kleinen Kindern durchschnittlich 64 Stunden pro Woche. Wenn die Kinder älter oder ausgezogen sind, ist die Gesamtarbeitszeit deutlich geringer. Zur Entzerrung dieser Rush-Hour schlug Bujard in der Enquetekommission eine gestaffelte Reduzierung der Arbeitszeit um zehn Prozent (ggf. 20 Prozent) in der Lebensphase mit Kindern unter sechs Jahren vor.³⁵¹ Gekoppelt werden soll die Arbeitszeitreduzierung an staatliche Zuschüsse, die die Gehaltsreduzierung aber nicht vollständig ausgleichen sollen. Voraussetzung sei, dass auch der andere Elternteil zu mindestens 50 Prozent (oder 60 Prozent) erwerbstätig ist. Das Modell ist grundsätzlich geschlechtsneutral, zielt jedoch auf eine Reduzierung der Arbeitszeit der Väter. Vergleichbar dem Prinzip der Elternzeit soll eine Norm gesetzt werden, auf die Väter kleiner Kinder sich berufen können. Ein berufliches „kürzer treten“ zugunsten der Kinder wird von 64 Prozent der Männer gewünscht,³⁵² in der Realität jedoch selten umgesetzt. Durch die Setzung einer Norm, die ganztägige Arbeitszeit für einige Monate oder Jahre um zehn Prozent zu reduzieren, wäre die Kommunikation einer Arbeitszeitreduzierung gegenüber dem Arbeitgeber und ihre Organisation vereinfacht und sie wäre noch im Vollzeit-Bereich, also weniger karriereschädlich und sozial akzeptiert.

5.1.6.3. *Modell eines Wahlarbeitszeitgesetzes*

Der Deutsche Juristinnenbund hat ein Wahlarbeitszeitkonzept (bzw. Wahlarbeitszeitgesetz) erarbeitet.³⁵³ Ziel ist es, durch eine kollektivrechtlich abgesicherte betriebliche Arbeitszeitkultur Optionen für eine lebensphasenorientierte Arbeitszeitgestaltung bereitzustellen. Schwerpunkt des Entwurfs ist das Konzept der „regulierten Selbstregulierung“, wonach betriebliche Arbeitszeitkonzepte unter Einbeziehung von Betriebsräten und Gewerkschaften auf kollektivrechtlicher Ebene erarbeitet wer-

349 Bujard 2014b, S. 36.

350 Bujard und Panova 2016, S. 15.

351 Bujard 2015, S. 4.

352 Gründler et al. 2013, S. 18.

353 djb-Kommission für Arbeits-, Gleichstellungs- und Wirtschaftsrecht 2015.

den und ein individuell-rechtlicher Anspruch der Arbeitnehmenden auf Änderung ihrer Arbeitszeit (sowohl hinsichtlich der Lage und Dauer als auch des Ortes) durchgesetzt wird. Der Entwurf soll für alle Betriebe unabhängig von Größe und Branche gelten. Die Besonderheiten kleiner Betriebe und bestimmter Tätigkeitsbereiche könnten in den betrieblich angepassten Arbeitszeitkonzepten berücksichtigt werden.

5.2. Beziehungs-, bildungs- und betreuungspolitische Herausforderungen und Partizipation

Die Enquetekommission hat sich mit dem Thema Bildung als Frage der Eltern- und Familienbildung, frühkindlicher Bildung, formaler und nonformaler Bildung, dem Verhältnis von außerschulischer und schulischer Bildung sowie der Rolle informeller sozialer Netzwerke beschäftigt und diese Themen insbesondere hinsichtlich des Teilhabegedankens reflektiert.

5.2.1. Familie als erster Beziehungs- und Bildungsort braucht starke Partner

Eltern übernehmen durch die Ausübung ihrer Erziehungsverantwortung nach Artikel 6 Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz die erste und eine kontinuierliche Verantwortung für die Bildung ihrer Kinder. Unbestritten ist, dass in den ersten Lebensjahren der Grundstein sowohl für die Persönlichkeitsentfaltung, die Bindungsstruktur, die Beziehungsfähigkeit als auch für spätere Bildungs- und Teilhabechancen gelegt wird. In Selbstlern- und Bildungsprozessen sowie über die Erfahrung von Bindung, Förderung, Wertschätzung und die Vermittlung ideeller Werte werden wichtige Fähigkeiten wie Eigenverantwortung, Selbstwirksamkeit, Autonomie, Weltverständnis, Empathie, soziale Verantwortung, Handlungsorientierung und -kompetenz, Antizipation, Reflexivität, Stressresistenz, Werteverständnis, Toleranz, Kommunikationsfähigkeit und interkulturelles Verständnis geprägt. Diese (vor- und außerschulischen) non-formalen Lernprozesse sind für das Leben mindestens genauso entscheidend wie formale Bildung. Allerdings sind Beziehungs- und Bildungsprozesse von Kindern bzw. zwischen Kindern und Erwachsenen multilateral und offen. Kinder lernen von- und miteinander und auch im intergenerativen Verhältnis sind alle Beteiligten Impulsgeber und Lernende zugleich. Kinder wie Eltern brauchen gestaltbare Freiräume ebenso wie konkrete Unterstützung. Sie benötigen die Auseinandersetzung mit der materiellen Umwelt ebenso wie mit Menschen in verschiedenen Beziehungsformen. Innere Bereitschaft und das persönliche Interesse müssen zur richtigen Zeit auf Lerngelegenheiten und Gestaltungsräume treffen, um nachhaltige Bildungsprozesse zu initiieren.

Deshalb sind sowohl frühkindliche Bildungs- und Betreuungseinrichtungen bzw. Schulen als auch non-formale Lernorte im Umfeld, wie z. B. offene und verbandliche Jugendarbeit, Vereine, Musikschulen und Jugendeinrichtungen und nicht-pädagogisierte Freiräume im Sinne einer familienun-

terstützenden Angebotsstruktur für die Beziehungsfähigkeit, Erziehung und Bildung von Kindern sehr wichtig. Neben den lebensabschnittsbezogenen Institutionen werden Familien in NRW kontinuierlich durch die gemeinwohlorientierten Familienbildungsstätten begleitet. Bei der Gestaltung der Angebote gehen Eltern, später auch die Kinder und Jugendlichen, mit den Trägern öffentlicher Bildungs- und Erziehungsangebote eine Partnerschaft ein.

Erziehung und Elternsein gestaltet sich heute anders als es heutige Eltern als Kinder vielleicht gelernt haben. Zugleich sind die eigenen Erwartungen der Eltern an das, was gute Erziehung und Familienleben ausmachen, gestiegen. Diese Erwartungen lassen sich aber unter den Bedingungen der Lebens- und Arbeitswelt für viele Familien nicht realisieren. Dafür hat sich der Begriff der „Verantworteten Elternschaft“ (Kaufmann) herausgebildet.³⁵⁴ Die Realisierung des wachsenden Anspruchs von Müttern und Vätern an eine angemessene und „gelingende Elternschaft“ baut nicht nur auf einer hohen Verantwortungsübernahme der Eltern für das Aufwachsen ihrer Kinder auf, sondern ist auch materiell und zeitlich voraussetzungsvoll. Familien benötigen daher zur erfolgreichen Wahrnehmung ihrer Erziehungsverantwortung bereits im konfliktarmen Familienalltag vielfältige Formen der Entlastung und Unterstützung sowie „Wertschätzung, Respekt und Zugang zu Angeboten“.³⁵⁵ Damit wird die Verantwortung für das Aufwachsen – und auch für die Risiken des Aufwachsens – von Kindern nicht mehr alleine den Eltern zugeschrieben. In diesem Zusammenhang spricht der 11. Kinder- und Jugendbericht vom „Aufwachsen in öffentlicher Verantwortung“, weil die komplexen Bedingungen des Aufwachsens ein Ineinandergreifen von privater und öffentlicher Verantwortung verlangen (Erziehungs- und Bildungspartnerschaft). Eltern sind aus ihrem Beziehungsgefüge heraus die wesentlichen Experten für ihre Kinder, müssen aber von der Gesellschaft stärker wertgeschätzt und präventiv-partnerschaftlich zur Inanspruchnahme von öffentlichen, familienbegleitenden Austausch-, Entlastungs- und Unterstützungsleistungen von allen Ebenen angesprochen werden. Die Anforderungen an Unterstützungsleistungen variieren sowohl in den verschiedenen Lebensphasen und -übergängen der Kinder als auch in der jeweiligen familiären und soziokulturellen Lebenssituation. Das gilt insbesondere in Situationen, in denen Familien ihre Chancen zu selbstbestimmter Lebensführung nicht mehr befriedigend gestalten können und in denen auch Selbsthilfe und Nachbarschaft nicht mehr tragen. Gerade dann sind die Beiträge des Systems zur Entlastung und Unterstützung von Familien wie Familienberatung, Familienbildung und Familienerholung im Hinblick auf das Wohl und die angemessene Förderung von Kindern und Eltern besonders wichtig.

354 Kaufmann 1990. Dieses Leitbild der verantworteten Elternschaft beinhaltet einerseits ein Fördergebot, also die maximale Unterstützung der Kinder: „Für die Kinder nur das Beste“. Dieser Aspekt findet sowohl allgemein als auch individuell breite Zustimmung. Andererseits ist Bestandteil das Gebot der Mutternähe und Aufopferung. Dieser Leitbildaspekt unterliegt einem Wandel und variiert zwischen verschiedenen Elterntypen und steht häufig im Widerspruch zu ihrer individuellen Auffassung. Siehe dazu: Schneider et al. 2015, S. 203.

355 Landtag Nordrhein-Westfalen 2015e, S. 9.

5.2.2. Familiäre Unterstützungssysteme aus Elternperspektive

Soziale und alltagspraktische Kompetenzen sind Voraussetzung, um die Teilhabe an einer komplexen Lebenswirklichkeit gewährleisten zu können. Hierzu gehören Fähigkeiten zur täglichen Herstellungsleistung von Familie als sozialem Gefüge, zur Gestaltung von Beziehungen und Bindung, zur Erziehung und Versorgung sowie zur Alltags-, Freizeit- oder Erholungsgestaltung. Zum öffentlichen Auftrag der Familienbildung mit ihren präventiven Angeboten zählt, Familien bei der Entwicklung von Alltagskompetenzen mit Orientierung auf ein „gutes Leben“ für alle Erwachsenen und Kinder zu fördern.³⁵⁶ Die Freistellung von Arbeitnehmenden zum Zwecke der beruflichen und politischen Weiterbildung nach dem Arbeitnehmerweiterbildungsgesetz NRW bezieht sich aktuell nicht auf Angebote der Familienbildung zur Integration und Teilhabe von Familien.

Familienbildung ermöglicht und schafft Partizipation. Der Partizipationsgrad variiert je nach Art des Angebotes von der Teilnahme am Kursangebot bis hin zur aktiven Beteiligung z. B. durch Selbstorganisation, Engagement oder weitgehende Übernahme von Verantwortung durch die Teilnehmenden. Partizipationsorientierte Eltern- und Familienbildung muss die Lebenswirklichkeit und die zeitlichen Ressourcen von Müttern und Vätern stärker berücksichtigen. Die Teilnahme von Familien an Angeboten der Familienbildung ist aber auch vom sozialen Hintergrund abhängig. „Bildungsarme“ Familien werden bislang deutlich weniger erreicht. Nur wenn die Angebote auf die zeitlichen Bedarfe von Familien zugeschnitten sind, können Familien diese in Anspruch nehmen und von der Vielfalt profitieren. Beispiele sind mehrtätige Familienbildungsveranstaltungen z. B. an Wochenenden für Eltern und Kinder oder Angebote, die den zeitlichen Restriktionen von Müttern und Vätern in vollzeitnaher Erwerbsarbeit gerecht werden. Familienbildung sollte durch die Einübung grundlegender Kompetenzen einen Anregungs- und Lernprozess fördern, der Voraussetzungen für eine Erweiterung gesellschaftlicher Partizipationsmöglichkeiten schafft. Dazu gehören aufsuchende Strukturen, um Vertrauen aufzubauen, gemeinsam Wege zu gehen und schließlich Mütter und Väter zu befähigen, Angebote von Institutionen und Einrichtungen aufzusuchen und in Anspruch zu nehmen.³⁵⁷ Darüber hinaus müssen bisher weniger erreichte Zielgruppen vermehrt in den Blick genommen werden.

Ein qualitativer, zeitlich flexibler, bezahlbarer und vielfältiger Ausbau der bedarfsgerechten frühkindlichen Bildung und Betreuung mit differenzierten Angeboten trägt entscheidend zur Verbesserung der Lebensbedingungen von Familien in NRW bei. Teilhabe an früher Bildung und Betreuung lässt sich anhand der Nutzung dieser außerfamiliären Angebote durch Eltern und ihre Kinder aufzeigen. Nach dem Familienbericht NRW stieg die Betreuungsquote von unter Dreijährigen im Zeitraum von 2009 bis 2013 stetig an (unter Dreijährige ohne Migrationshintergrund 2009: 15 Prozent; 2011: 19 Prozent; 2013: 23 Prozent; unter Dreijährige mit Migrationshintergrund 2009: sieben

356 Die Landesarbeitsgemeinschaften der Familienbildung in NRW 2015, S. 7, 9.

357 Landtag Nordrhein-Westfalen 2015e, S. 46.

Prozent; 2011: zehn Prozent; 2013: 14 Prozent).³⁵⁸ Die Zahlen machen deutlich, dass die Betreuungsquote von Kindern mit Migrationshintergrund deutlich unter der Quote von Kindern ohne Migrationshintergrund liegt. Diese Unterschiede sind wesentlich auf sozioökonomische Faktoren zurückzuführen wie z. B. die geringe Frauenerwerbstätigkeit oder das Einkommen. Somit rechtfertigt die Tatsache allein, dass Kinder von Eltern mit Migrationshintergrund weniger häufig außerfamiliäre Betreuungsangebote nutzen, nicht schon die Annahme, dass sie an sich nicht bildungsorientiert seien.³⁵⁹ Dennoch ergeben sich Unterschiede auch durch spezifische Herkunftserfahrungen, beispielsweise was das Vertrauen in öffentliche Institutionen angeht.

Die vertrauensvolle Zusammenarbeit von Eltern und Schule ist neben pädagogischen Gesichtspunkten ein Schlüssel zur Förderung von Kindern insbesondere von Eltern mit geringer formaler Qualifikation und/oder niedrigen Einkommen. Dabei kann insbesondere das Angebot der Ganztagschule gute Voraussetzungen für stärkere Partizipation von Eltern bieten. Sie trägt in hohem Maße zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf bei und erweitert den Rahmen für das Miteinander von Kindern und Jugendlichen, Lehrkräften und Fachkräften der Jugendhilfe, Kooperationspartnern z. B. aus den Bereichen Sport, Kultur oder Familienbildung und Eltern.³⁶⁰ Mit Blick auf die Schule verfestigen sich für Eltern oft die zeitlichen Probleme mit den institutionellen Betreuungszeiten (z. B. Randzeitenbetreuung) und die Vereinbarkeitsproblematik verschärft sich. So übersteigt die Anzahl der Schulfertage die Urlaubsansprüche von Eltern bei weitem. In den Ferien stehen Eltern daher oft vor Betreuungsherausforderungen, die nur über Großeltern, Freunde oder Angebote der kommunalen Jugendhilfe ansatzweise gelöst werden können.

In keinem anderen OECD-Land ist Bildung von Kindern so stark durch den sozio-ökonomischen Status der Eltern beeinflusst wie in Deutschland – wie PISA und andere Studien gezeigt haben. Insbesondere Kinder aus Familien mit Migrationshintergrund haben Bildungsnachteile. Die meisten Migrantinnen und Migranten haben eine hohe Bildungsmotivation, die allerdings aufgrund von strukturellen Hürden, Informationsdefiziten und Fehleinschätzungen nicht immer zu adäquaten Abschlüssen und Berufspositionen führt.³⁶¹ Im schulischen Bereich stehen Kontakte von Eltern mit Migrationshintergrund zu Schule und Lehrkräften häufig unter dem Vorzeichen der Unsicherheit.³⁶² Eltern spüren oder vermuten Kontakthemmnisse, die sich sowohl aus ihren eigenen sprachlichen und sozialen Verständnisschwierigkeiten ergeben als auch aus den tatsächlichen oder vermuteten Vorurteilen der Lehrkräfte.³⁶³ Hinzu kommt ein gewisses Ohnmachtsgefühl gegenüber einer Institution, die über das Noten- und Zeugnisssystem Zukunftschancen für Kinder beeinflusst. Auch das

358 Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS) 2015, S. 112.

359 Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen 2016, S. 188.

360 Institut für soziale Arbeit e.V. Münster Serviceagentur „Ganztätig lernen“ NRW 2015, S. 7.

361 Wippermann et al. 2013, S. 277.

362 Wippermann et al. 2013, S. 291.

363 Wippermann et al. 2013, S. 291. Zu Einstellungen und Handlungen von türkischstämmigen Eltern.

Verhältnis von Lehrerinnen und Lehrern gegenüber Eltern mit Migrationshintergrund ist vielfach von negativen Vorannahmen geprägt.

Den vielfältigen Bedürfnissen von Eltern nach zeitlicher Entlastung, Abstimmung und Vereinbarung sowie Teilhabe muss durch neue Formen der kommunalen Planung, Steuerung, Vernetzung und Kooperation entsprochen werden. Dies kann z. B. in Familienzentren, Mehrgenerationenhäusern oder auch in Ganztagschulen realisiert werden. Sie alle haben das Potenzial, kommunale Anlaufstellen für Familiendienstleistungen zu werden, in denen neben öffentlich geförderten Angeboten auch bürgerschaftliches Engagement im Sinne von Nachbarschaftshilfen, aber auch privat-gewerbliche Angebote wie haushaltsnahe Dienstleistungen auf die sozialräumlichen Bedürfnisse der Familien zugeschnitten werden können. Dabei können Akteure der Jugendhilfe (Jugend- und Kulturzentren, Familienbildung, Wohlfahrtsverbände, Gemeinden etc.) als Katalysatoren tätig werden, wenn z. B. in Kindertagesstätten und Grundschulen mehr Gestaltungsräume im Sozialraum für diese Zwecke zur Verfügung gestellt werden.

5.2.3. Bedarfsgerechte Angebotsgestaltung

5.2.3.1. Erwachsenen- und Familienbildung

Es gibt „Eltern mit multiplen Unterversorgungslagen, Eltern mit wenig Zeit, Eltern mit Bedarf nach Anerkennung und Austausch, Eltern die Informationen suchen und Eltern, die einigermaßen gut über die Runden kommen“.³⁶⁴ Das macht deutlich, dass es nicht das eine Angebot für alle Familien gibt, sondern dass sich Angebote passgenau an den Bedarfen der Familien im Lebensverlauf orientieren müssen. Die Vielfalt der elterlichen Ressourcen und Bedarfe hat Konsequenzen für die praktischen Ansätze in der Erwachsenen- und Familienbildung und die Umsetzung von Kursangeboten. Anbieter von Familienbildung müssen die Elternperspektive stärker berücksichtigen und Eltern aktiv beteiligen.³⁶⁵

Die Angebote umfassen das gesamte Spektrum der Familienbiografien und zielen ganzheitlich orientiert z. B. auf Alltags-, Gesundheits-, Erziehungs-, Freizeit- und Beziehungsbereiche, soziale Inklusion, Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie Erziehungspartnerschaften ab. Sie finden sowohl in den zentralen Einrichtungen der Träger als auch dezentral dort statt, wo Mütter und Väter niedrigschwellig erreicht werden. Dabei kooperiert Familienbildung mit zahlreichen Organisationen und Schlüsselpersonen. Familienbildung richtet sich grundsätzlich an alle Familien. Gerade Zielgruppenarbeit muss sensibel erfolgen, um inklusiv zu wirken.³⁶⁶ Um Familien im Sozialraum bedarfsgerecht anzusprechen und ihnen gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen oder zu erleich-

364 Landtag Nordrhein-Westfalen 2015d, S. 43.

365 Bird und Hübner 2013, S. 42.

366 Die Landesarbeitsgemeinschaften der Familienbildung in NRW 2015, S. 21.

tern, entwickelt die Familienbildung lebenspraktische Angebote für unterschiedliche Zielgruppen, z. B. für Familien mit Migrationshintergrund oder Flüchtlingsfamilien. Dazu gehören Formate, die niedrigschwellig und an die Alltagsrealität angepasst sind wie Projektarbeit, offene Treffs, Cafés, Elternstammtische, oder ehrenamtliche Patenschaftsmodelle („Sprach- und Kulturmittler“). Es sind oft Angebote an der Schnittstelle zwischen Bildung, Beratung und Begleitung.³⁶⁷ Beispielhaft ist das Projekt „Rucksack“ zur Sprachförderung und Elternbildung im Elementarbereich.³⁶⁸ Es zielt auf die Förderung der Muttersprachenkompetenz, auf die Förderung der deutschen Sprache und auf die Förderung der allgemeinen kindlichen Entwicklung ab. Dabei werden die Mütter – und gelegentlich auch Väter – als Expertinnen für das Erlernen der Erstsprache angesprochen; und zwar nicht orientiert an ihren Defiziten, sondern an ihren Stärken.

Ein weiterer Aspekt der Familienbildung ist das gelingende Miteinander und Zusammenleben von Eltern und Kindern zu fördern. Das elterliche Erziehungshandeln stellt ein hohes Maß an Anforderungen und impliziert u. a. Begriffe wie Begleitung, Begrenzung, Behütung, Pflege, Förderung, Schutz, Unterstützung. Gleichermaßen gehören Verlässlichkeit, Vertrauen, Sicherheit, Körperkontakt und Kommunikation zum Fundament einer glückenden Eltern-Kind-Gemeinschaft. Diese frühe Eltern-Kind-Bindung hat in den vergangenen Jahren an Relevanz gewonnen. Vor diesem Hintergrund wurden Kurse entwickelt, die eine elterngerechte Vermittlung von bindungstheoretischen Erkenntnissen in der Eltern-Kind-Interaktion zur Grundlage haben. Diese Programme helfen, elterliche Unsicherheiten im Umgang mit ihren Kindern zu verringern und das Wohlbefinden von Eltern in neuen oder veränderten Erziehungssituationen zu stärken. Dabei liegt der Fokus nicht allein auf Informationsvermittlung, die allgemeine Erziehungsfragen betreffen, sondern eine sichere Bindungsentwicklung zwischen Eltern und Kindern von Beginn an zu fördern.

Gerade in Bezug auf Familien mit Migrationshintergrund sollte die von den Eltern und Kindern innerfamiliär gesprochene Sprache stärker als Ressource verstanden werden, um Mütter und Väter zu erreichen, ihnen mögliche Ängste „etwa bezogen auf die Abwertung der Familiensprache in der Mehrheitsgesellschaft“ zu nehmen und sie zur Mitwirkung in der Einrichtung zu ermutigen.³⁶⁹ Um die Möglichkeit der Teilhabe von Familien mit Migrationshintergrund zu stärken, müssen die mit der Mehrsprachigkeit (Deutsch als gesellschaftliche Verkehrssprache sowie Herkunftssprache als innerfamiliäre Kommunikationsform) verbundenen Einschränkungen bekannt sein und Eltern und Kindern vielfältige Zugänge zur deutschen Sprache ermöglicht werden. Projekte, die gleichzeitig Kinder und Eltern einbeziehen, sind wirkungsvoller als Programme, die sich ausschließlich an die

367 Die Landesarbeitsgemeinschaften der Familienbildung in NRW 2015, S. 19.

368 Bezirksregierung Arnsberg, Dez. 37, Landesweite Koordinierungsstelle, Kommunale Integrationszentren (LaKI).

369 Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen 2016, S. 189.

Eltern richten.³⁷⁰ Daneben gibt es Projekte im Bereich der interkulturellen Väterarbeit, die von der Landeskoordinierungsstelle für Interkulturelle Väterarbeit NRW begleitet und unterstützt werden.³⁷¹

Zuwanderung stellt Einrichtungen und Mitarbeitende vor neue Herausforderungen. Die Einrichtungsträger der Erwachsenen- und Familienbildung haben auf die Zuwanderung in ihren Bildungsangeboten zur Integration bereits reagiert.³⁷² Dies geschieht durch Angebote, die sich direkt an Flüchtlinge richten, z. B. Sprachkurse, lebenspraktische Angebote oder die Teilnahmemöglichkeit an kontinuierlichen allgemeinen Angeboten sowie die Begleitung und Qualifikation von Ehrenamtlichen, die ihrerseits Flüchtlinge unterstützen.

Besondere Fördereffekte sind von Maßnahmen und Kooperationen zu erwarten, die eine Förderkette aufbauen und die bei der Unterstützung der Eltern bereits vor der Geburt in der Familie ansetzen, diese begleitend zur Kindertagesstätte weiterführen und in der Grundschule systematisch im Hinblick auf den Übergang in die Sekundarstufe weiter betreiben.³⁷³ Dabei kommt der Kooperation von Familienbildungsstätten und Schulen eine besondere Bedeutung zu. Auch soziale Träger, Jugendhilfe und Jugendeinrichtungen halten viele Förderangebote bereit (z. B. Hausaufgabenhilfe sowie vielfältige Gruppenangebote zu diversen Themen, in denen ein Alltagslernen stattfindet).

„Ein Bedarf an Unterstützung und Begleitung besteht quer durch alle Bildungsgruppen und Lebensformen.“³⁷⁴ Benachteiligte Eltern werden noch zu selten von den zahlreichen Angeboten der Familienbildung erreicht.³⁷⁵ Daher bedarf es auch in NRW verstärkt vernetzter, niedrighschwelliger Strukturen, die gegenseitige Hilfe und Selbstorganisation fördern.³⁷⁶ Beispiele solcher informeller Angebote sind Offene Treffs, Elterncafés oder ehrenamtliche Patenschaftsmodelle. Auf Landes- und Bundesebene werden vielfältige Modelle und Projekte initiiert und gefördert, die dabei helfen wollen, Aufgabenstellungen in Familien rechtzeitig zu erkennen, Familien Beratung und Hilfe zu bieten und Kindern auch unter schwierigen Bedingungen einen guten Start ins Leben zu ermöglichen.

Familienbildung ist vielfältig und vernetzt. Angebote der Familienbildung werden in NRW von Einrichtungen in Trägerschaft von Kommunen, Kirchen, Wohlfahrtsverbänden und freien Trägern an zahlreichen Standorten erbracht. Sie sind nach dem Weiterbildungsgesetz anerkannt und für ihr Qualitätsmanagement zertifiziert. Familienbildung kooperiert u. a. mit Tagespflegepersonen, Kin-

370 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) 2009.

371 Stiftung Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung.

372 Landesarbeitsgemeinschaft für katholische Erwachsenen- und Familienbildung in Nordrhein-Westfalen e.V. (LAG KEFB NRW e.V.) 2016, S. 8.

373 Fischer 2012, S. 10.

374 Die Landesarbeitsgemeinschaften der Familienbildung in NRW 2015, S. 45.

375 Siehe hierzu Landtag Nordrhein-Westfalen 2015e.

376 Bei Angeboten wird zwischen institutioneller, informeller, medialer und mobiler aufsuchender Familienbildung unterschieden. Siehe dazu Bird und Hübner 2013, S. 87ff.

dertageseinrichtungen, Familienzentren, Schulen, Trägern von Offenen Ganztagschulen (OGS), Hebammen, Ärztinnen und Ärzten, Krankenhäusern, Institutionen aus dem Sozial- und Gesundheitsbereich, Jugendämtern, Migrantenorganisationen, Glaubensgemeinschaften verschiedener Richtungen, Betrieben, anderen Jugendhilfeträgern, Beratungsstellen, Büchereien und (Fach-) Hochschulen.³⁷⁷ Qualitätskriterien für die Zukunft der Familienbildung sind aus Trägersicht bedarfsgerechte Grundstrukturen, Planungssicherheit, Angebotsförderung, Ressourcen für die vielfältige Netzwerkarbeit und die Bindung von Fachpersonal.

5.2.3.2. *Erziehungs-, Ehe- und Familienberatung*

Durch die Pluralisierung der Familienformen und die Erfahrungen von Wandel, Übergang und Neubeginn kommt der Erziehungs-, Ehe-, Familien- und Lebensberatung von Wohlfahrtsverbänden, Kirchen und Kommunen immer mehr Bedeutung zu. Die unterschiedlichen Rahmenbedingungen, in denen Familien leben, gesellschaftliche Herausforderungen und Perspektiven, demografische Entwicklung oder Veränderungen im Stadtteil wie soziale Benachteiligung, Armut und Inklusion erfordern neue thematische Angebote.³⁷⁸

5.2.3.3. *Gemeinnützige Familienerholung und Familienfreizeiten*

Aufgrund der vielfältigen Herausforderungen, denen Familien unterschiedlichster sozialer Milieus und Lebenslagen heute entlang des familienbiografischen Verlaufs gegenüberstehen, ergeben sich differenzierte und wachsende Bedarfe der Familienförderung, Unterstützung und Begleitung. Diese schließen passgenaue Angebote von Familienerholung und -freizeiten ausdrücklich ein, die dem präventiven Gedanken der Stärkung elterlicher Erziehungs-, Gesundheits- und Alltagskompetenzen folgen. Zudem ist aber auch ein Alleinstellungsmerkmal von Familienerholung und Familienfreizeiten, Familienmitgliedern jenseits ihrer häuslichen Alltagsroutinen und Verpflichtungen gemeinsame (Aus-)Zeiten für Rekreation und Entspannung zu ermöglichen, sie zu entlasten, Raum für Begegnungen und informelles Lernen zu bieten und ihre Selbsthilfepotenziale zu fördern.

Familienerholung eröffnet sozialräumliche Gelegenheitsstrukturen der unmittelbaren bzw. moderierten Begegnung von Familien in vergleichbaren Lebenslagen und in bestimmten Lebensphasen (junge Elternschaft, Familien mit schulpflichtigen Kindern, Alleinerziehende, Familien mit behinderten und chronisch kranken Kindern und mit Pflegeverantwortung etc.), aber auch von Angehörigen unterschiedlicher Milieus und ethnischer Zugehörigkeit. Darin liegt ein wichtiger Erfahrungsraum zur Einübung von Werten wie Toleranz und Empathie, was vor dem Hintergrund der zunehmenden sozialen Entmischung von Wohnquartieren und Lernorten für ein demokratisches

377 Vgl. Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS) 2015, S. 150.

378 Die Landesarbeitsgemeinschaften der Familienbildung in NRW 2015, S. 18.

Miteinander und den sozialen Zusammenhalt von Menschen in ihrem sozialen Umfeld von unschätzbarem Wert ist. Eine große Herausforderung stellt in diesem Zusammenhang die (Nicht)Teilnahme armer Eltern und Kinder an Angeboten der Familienerholung dar, obwohl sie Entlastung und Unterstützung für einen gelingenden Familienalltag besonders nötig haben. Netzwerkarbeit, um diese Familien zu erreichen, und Finanzen für sie zu akquirieren, ist hier ebenso dringlich wie die Aktivierung der Lotsenfunktion der Familienerholung für Angebote der Familienberatung, -begleitung und -bildung am Wohnort dieser Familien.

Dabei bleibt die Herstellung der „Anschlussfähigkeit“ an örtliche Strukturen nach Ablauf der Familienerholungszeit eine Herausforderung, weil sie überregional arbeitet. Diese objektive Schwierigkeit kann nur durch ein stärker proaktives und vernetztes Agieren im Sozialraum (z. B. mit den Jugendämtern) und durch die Einbeziehung der vor Ort Familienarbeit leistenden Institutionen sowie durch den Aufbau verlässlicher und wechselseitig gut kooperierender Netzwerke überwunden werden. Zudem bedarf es politisch-strategischer Allianzen, beispielsweise zu Vertreterinnen und Vertretern der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter. Beispielgebend sind in NRW Initiativen der Einbindung der Familienerholung in die Kinder- und Jugendhilfeplanung des Jugendamtes Hürth.

5.2.3.4. Frühe Bildung und Betreuung – Qualität und Verfügbarkeit

Die Rahmenbedingungen für die frühkindliche Bildung und Betreuung für Kinder unter sechs Jahren werden in NRW durch das Kinderbildungsgesetz (KiBiz) bestimmt. Die Bereitstellung der Infrastruktur erfolgt auf kommunaler Ebene im Rahmen der Jugendhilfeplanung. Zuständig sind die Jugendämter der kreisfreien Städte und der Kreise. Die Sicherung der Angebotsvielfalt ist ein wichtiges Qualitätskriterium. Neben den Einrichtungen der Kindertagesstätten gewinnt die Tagespflege zunehmend an Bedeutung.

Die Qualität von Kindertageseinrichtungen und die frühkindliche Bildung insgesamt sind Zukunftsthemen. Das pädagogische Personal in Kindertageseinrichtungen verfügt in der Regel über einen formalen Ausbildungsabschluss als staatlich anerkannte Erzieherinnen und Erzieher, Kinderpflegerinnen und Kinderpfleger oder über einen pädagogischen oder sozialpädagogischen Studienabschluss. Personal mit einem Hochschulabschluss ist eher die Ausnahme. Es geht um eine gute Mischung aus akademisch ausgebildeten Leitungskräften und berufserfahrenen Erzieherinnen und Erziehern. Gemeinsam können akademisch ausgebildete und berufserfahrene Erzieherinnen und Erzieher die Qualitätsentwicklung der Einrichtungen entscheidend prägen und als pädagogische Führungskräfte Teamentwicklungsprozesse anregen, verbindliche Weiterbildungsprogramme organisieren und kindgerechte Bildungspläne zur Orientierung sowohl für das erzieherische Personal als auch für die Eltern entwickeln. Für die Bildungsqualität der Kindertagesstätten ist daher die Fort- und Weiterbildung der Erzieherinnen und Erzieher von großer Bedeutung. Fort- und Weiterbil-

dungsangebote sowie trägerübergreifende regionale Vernetzungsstrukturen sind dabei als qualitätsverbessernde Maßnahmen verstärkt zu entwickeln. Die pädagogische Qualität der Einrichtungen variiert aber auch hinsichtlich der Gruppengröße, des Personalschlüssels und des Ausbildungsstandards nach Gruppentypen und insbesondere auch nach Region und Träger. Hier muss das Land durch eine auskömmliche Finanzierung einheitliche Qualitätsmindeststandards sicherstellen.

Zudem ist festzustellen, dass männliche Erzieher stark unterrepräsentiert sind. Weitere Herausforderungen sind Randzeitenbetreuung und Öffnungszeiten sowie die Kontinuität und Planungssicherheit für Personal und Träger.³⁷⁹

5.2.3.5. Teilhabe durch Inklusion von Familien mit beeinträchtigten Familienmitgliedern

Umweltbedingte Barrieren und nicht-inklusive Regelsysteme, wie Schulen, Kultur- und Freizeitangebote, Systeme der Informationsverarbeitung, Informationsquellen, bauliche Anlagen und Anlagen des öffentlichen Personennahverkehrs können das Leben innerhalb der Familie, aber auch die gemeinsame Lebensgestaltung als Familie stark beeinflussen. Eine nicht barrierefreie Umwelt behindert letztlich nicht nur die betroffene Person mit Beeinträchtigung. Vielmehr führt ein nicht-inklusiv gestalteter Sozialraum dazu, dass Familien mit beeinträchtigten Mitgliedern nicht die gleichen Angebote nutzen können wie andere Familien und ihre gemeinsame Zeit auf spezielle Angebote beschränken müssen. Dadurch entsteht letztlich eine gewisse Exklusion und damit eine Behinderung dieser Familien innerhalb der Gesellschaft, die zu einem kleineren wohnortnahen sozialen Netzwerk und damit zu verminderten Ressourcen innerhalb der Familie führt.

Gelingt es, den gesamten Sozialraum sowie die Kultur- und Freizeitangebote barrierefrei und inklusiv zu gestalten, erhöhen sich innerhalb der Familien mit behinderten Familienmitgliedern die Ressourcen zur Kompensierung des behinderungsbedingten Mehraufwandes deutlich. Die Beseitigung von Barrieren fördert somit die Lebenszufriedenheit. Daher ist Inklusion eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und als Querschnittsaufgabe des Landes anzusehen.

5.3. Aktive Mitwirkung und Partizipation von Eltern

Für eine erfolgreiche Teilhabe von Eltern und Familien ist aktive Mitwirkung und individuelle Verantwortungsübernahme notwendig und erstrebenswert. Die Bereitschaft und Fähigkeit zu Teilhabe ist davon abhängig, welche Teilhabekultur, welche Möglichkeiten und welche normativen sowie materiellen Gestaltungsspielräume eine Gesellschaft zur Entwicklung von Selbstbestimmung und Befähigung bereitstellt. Dies erfordert mit Blick auf ihre erwünschte Teilhabe in Kindertageseinrichtungen und Schulen insbesondere für Familien in prekären Lebenssituationen, Alleinerziehende,

379 Ein Beispiel ist das Modell der 24-Stunden-Kitas im Rahmen des Bundesprogramms Kita Plus.

für Familien mit Migrationshintergrund und Familien mit behinderten Familienmitgliedern eine differenzierte Vorgehensweise. Zur Verbesserung der Teilhabechancen in Institutionen tragen gezielte und verständliche Informationen über Unterstützungsmöglichkeiten, niedrigschwellige und kultursensible Ansprache und bedarfsorientierte, individuelle Angebote in gegebenenfalls aufsuchenden Strukturen und unterstützende Prozesse bei. Teilhabe kommt in den Handlungsfeldern Wohnen, Gesundheit/Pflege, Mobilität, Arbeit, Daseinsvorsorge und Bildung Bedeutung zu; gerade auch in formalen Bildungseinrichtungen.

Elternarbeit umfasst mehr als Elternabende, partizipative Gremienarbeit, die Mitarbeit bei Renovierungs- und Gartenarbeiten oder die Durchführung und Organisation von Festen. Eltern und Institutionen sind als Ko-Konstrukteure zu verstehen, die gemeinsam Verantwortung für das Wohl der Kinder übernehmen und bei deren Erziehung und Bildung auf Augenhöhe kooperieren.³⁸⁰ Dazu gehören Wertschätzung und Akzeptanz in der Beziehung zwischen Eltern und Pädagoginnen und Pädagogen, Vermittlung von gemeinsam getragenen Werten und Regeln des Zusammenlebens in der (Ganztags-)Schule, Partizipation der Eltern bei der Gestaltung des Bildungs- und Betreuungsangebots, Einbindung der Eltern in das Schulleben sowie die Beratung und Information der Eltern zur Stärkung ihrer Entscheidungs- und Erziehungskompetenz. Die Kooperation zwischen Schule und Eltern ist verbindlich im Schulgesetz NRW verankert. Voraussetzungen für eine gelingende Bildungs- und Erziehungspartnerschaft sind eine wertschätzende Haltung sowohl der Lehr- und Fachkräfte als auch der Eltern, gute Kommunikation und Einzelkontakte, die auf die spezifischen Bedürfnisse der Eltern eingehen, Ausgestaltung der gesetzlichen Schulmitwirkung sowie das persönliche Engagement der Eltern.³⁸¹

Es gibt verschiedene Formen und Grade der Partizipation von Eltern. Dazu gehören die punktuelle Beteiligung durch Befragungen, repräsentative Beteiligungsformen in Gremien wie der Klassen- oder Schulpflegschaft, offene Versammlungsforen wie offene Bürgerforen, Runde Tische, Vollversammlungen oder projekt-orientierte Verfahren der Partizipation wie Workshoptechniken (z. B. Zukunftswerkstatt) sowie auf digitalen Medien basierende Kommunikationsnetzwerke. Daneben gibt es alltägliche Formen der Beteiligung bei der Bewältigung von Alltagsproblemen („Tür- und Angelgespräche“ in Kita und Schule) in Institutionen oder medienorientierte Beteiligung wie die Beteiligung an der Gestaltung z. B. von Radio und Printmedien. Zu den Partizipationsmöglichkeiten von Jugendlichen und Erwachsenen gehört schließlich das aktive und passive Wahlrecht.

Die Unterstützung von Partizipationsmöglichkeiten von Eltern trägt dazu bei, Kreativität und Engagement von Eltern als Bürgerinnen und Bürger für eine innovative Ausgestaltung familienunterstützender Infrastruktur wirksam werden zu lassen und ihren Einfluss auf die Praxis der Institutionen im Rahmen der Erziehungspartnerschaften zu verstärken.

380 Damit wird das grundgesetzliche verbrieft Erziehungsrecht der Eltern gestärkt.

381 Institut für soziale Arbeit e.V. Münster Serviceagentur „Ganztägig lernen“ NRW 2015, S. 8 f.

5.4. Engagement von und für Familien

Bürgerschaftliches Engagement ist von zentraler Bedeutung für moderne demokratische Gesellschaften. Die Bereitschaft sich zu engagieren ist groß. Laut Freiwilligensurvey der Bundesregierung hat die Bereitschaft in den vergangenen zehn Jahren sogar noch zugenommen. Im Jahr 2014 sind 43,6 Prozent der Wohnbevölkerung ab 14 Jahren in Deutschland freiwillig engagiert – das entspricht 30,9 Millionen Menschen.

Gesellschaftliche Teilhabe und Verantwortung sind zentrale Motive für die Übernahme ehrenamtlicher Tätigkeiten. Dabei fällt nicht nur das klassische Ehrenamt unter einen breiten Engagementbegriff. Gemeinschaftliche öffentliche Aktivitäten und informelle Unterstützungsnetzwerke sind gleichermaßen wichtige Teile bürgerschaftlichen Engagements.

Bei der Engagementquote von Frauen und Männern, aber auch von Familien mit und ohne Migrationshintergrund lassen sich deutliche Unterschiede feststellen. Auch der Bildungsgrad beeinflusst die Neigung ehrenamtliche Tätigkeiten zu übernehmen. Es zeigt sich, dass Frauen seltener und in anderen Bereichen engagiert sind als Männer. So engagieren Frauen sich häufiger für Kinder und Jugendliche. Hier zeigt sich eine traditionelle geschlechtsspezifische Arbeitsteilung auch für den Bereich des freiwilligen Engagements. Während in den meisten Bereichen die Engagementquote von Männern über der von Frauen liegt, sind Frauen in den Bereichen „Schule und KiTa“ sowie in „kirchlichen und religiösen Bereichen“ häufiger engagiert als Männer.

Das Engagement hängt noch von weiteren Faktoren ab. So sind beispielsweise Alleinerziehende signifikant seltener engagiert. Ihre Engagementquote liegt mit 26,8 Prozent deutlich unter der Quote von 49,1 Prozent bei Paaren mit Kindern unter 14 Jahren, deren Engagement am höchsten ist.

Familien, Kinder und Jugendliche sind oft Zielgruppen ehrenamtlichen Engagements. Wichtigste Zielgruppe sind Kinder und Jugendliche mit 39 Prozent. Größter Träger ehrenamtlichen Engagements ist dabei der organisierte Sport. Hierauf entfallen 16,3 Prozent aller freiwilligen Tätigkeiten, wobei etwa die Hälfte der geleisteten ehrenamtlichen Arbeit im Sport Kindern und Jugendlichen zu Gute kommt. Am zweithäufigsten ist das Engagement im Bereich „Kindergarten und Schule“. Hier engagieren sich 9,1 Prozent der freiwillig Tätigen. In diesem Bereich kommen etwa 95 Prozent der geleisteten Tätigkeiten Familien direkt zu Gute. Das Spektrum der Unterstützung für Familien ist dabei sehr breit gefächert. Ehrenamtliche Tätigkeiten für Familien beginnen oft schon vor der Geburt eines Kindes, etwa wenn minderjährige Schwangere sich an einen Sozialdienst wenden und dieser die Möglichkeit einer begleitenden, ehrenamtlichen Patenschaft vermitteln kann. Die Hilfen für bedürftige Familien (Kleiderstuben, Tafeln usw.) sind ebenso vielfältig wie die Angebote für Kinder (Schularbeitskreise, Freizeitangebote in Vereinen etc.) oder Familienangehörige mit einem besonderen Pflegebedarf (ältere Menschen, chronisch Kranke usw.).

Gleichzeitig sind Familien aber auch wichtige Träger freiwilligen Engagements. Als ehrenamtliche Akteure sind Familien in vielen Bereichen tätig, beispielsweise in Kitas und Schulen, wenn Eltern sich in Elternbeiräten engagieren, handwerkliche Tätigkeiten übernehmen (Sandaustausch in der Kita, Streichen der Klassenräume) oder Feste für das Gemeinschaftsgefühl organisieren. Aber auch das Engagement für eine verkehrsberuhigte Zone, für bessere Spielplätze durch Spielplatzpaten, für Sportvereine (Übungsleiter, Fahrdienste usw.) und dergleichen ist von großem gesellschaftlichem Nutzen. Nicht zuletzt engagieren sie sich auch in sozialen Organisationen, um anderen Menschen zu helfen, wie es zuvor beschrieben wurde. Doch nicht nur die Eltern sind aktiv, sondern auch viele Jugendliche. Waren sie selbst früher Gruppenmitglied in Freizeiteinrichtungen, so werden sie oft als Gruppenleitung gewonnen und qualifiziert. Selbst Kinder engagieren sich, beispielsweise bei einem Sponsorenlauf oder Trödelmarkt für einen guten Zweck.

Das Ehrenamt von (Groß-)Eltern hat meist einen Bezug zur eigenen Familie, so dass das Engagement von und für Familien kaum voneinander zu trennen ist. Familienbezogenes Engagement bezieht sich also häufig auf die eigene Lebenswelt. Dem entsprechend ist der Sozialraum ein zentraler Ort im Kontext bürgerschaftlichen Engagements von und für Familien.

Für Familien sind aber nicht nur die klassischen Strukturen ehrenamtlichen Engagements wichtig. Eine große Bedeutung kommt auch der Familienselbsthilfe und informellen Netzwerken zu. Der Bericht der Enquetekommission des Bundestages zur „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ beschreibt Familienselbsthilfe als „[...] kollektive Formen der Selbstorganisation, die zwischen privatem und öffentlichen Raum, nachbarschaftlichen Netzwerken und traditionellen sozialstaatlichen Einrichtungen zur Betreuung und Erziehung von Kindern agieren.“

Familien greifen oft auf die Unterstützung von Freunden, Bekannten und Nachbarn zurück. Insbesondere erwerbstätige Mütter mit Hochschulabschluss sind oft auch auf informelle Kinderbetreuung angewiesen, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu ermöglichen. Dabei erhalten Familien innerhalb dieser informellen Netzwerke Hilfen, gewähren sie aber gleichzeitig auch, beispielsweise wenn Familien sich beim Abholen der Kinder vom Sportverein abwechseln. Informelle Unterstützungsleistungen haben viele Gemeinsamkeiten mit freiwilligem Engagement, in erster Linie in ihrer Freiwilligkeit und Unentgeltlichkeit. Zentraler Unterschied ist aber, dass sich informelle Unterstützung im privaten Bereich vollzieht, während freiwilliges Engagement Teil der öffentlichen Sphäre ist. Die Initiativen der Familienselbsthilfe haben insoweit eine politische Bedeutung, als sie die Interessen von Kindern und Familien vertreten, sozialpolitische Felder aktiv mitgestalten und sich als Akteure der Familien- und Frauenpolitik präsentieren.

Freiwilliges Engagement steht aber auch vor Herausforderungen. Ehrenamtliches Engagement darf auch in Zeiten knapper Kassen nicht als kostenloser Ersatz und Lückenbüßer für qualifizierte Kräfte und staatliches Handeln vereinnahmt werden. Darüber hinaus haben sozial und finanziell benach-

teiligte Gruppen nach wie vor zu wenig Zugang zu ehrenamtlichem Engagement. Und nicht zuletzt stellen sich auch für das Ehrenamt Fragen der Vereinbarkeit mit Familie und Beruf sowie von Schule, Ausbildung und Studium.

Bürgerschaftliches Engagement benötigt die Unterstützung der Politik auf kommunaler, Landes- und Bundesebene. Mit der Einführung der Ehrenamtpauschale hat der Bund bereits ein positives Zeichen gesetzt.³⁸²

Das Land NRW hat Rahmenbedingungen geschaffen, um das ehrenamtliche Engagement zu fördern und die Anerkennungskultur zu stärken: Mit dem Engagementpreis NRW (2009), der Ehrenamtskarte (2008)³⁸³, dem Engagementnachweis (2002), und dem Landesverdienstorden (1986) wird bürgerschaftliches Engagement gewürdigt und anerkannt. Mit dem Internetportal www.engagiert-in-nrw.de existiert ein Serviceangebot mit einer Vielzahl von Informationen über Projekte, Vereine, Verbände, Initiativen und Unternehmen. Neben dem Landesprojekt der Ehrenamtskarte gibt es für Jugendliche die sogenannte Juleica.³⁸⁴

In vielen Städten und Gemeinden wird das Ehrenamt durch Freiwilligenagenturen und das Engagement in Selbsthilfegruppen durch Selbsthilfenetzwerke gefördert. Sie unterstützen ehrenamtlich Tätige und Vereine beispielsweise bei der Akquise weiterer Engagierter und führen z. B. Fortbildungs- und Qualifizierungsangebote durch. Damit sind sie auch eine wesentliche Stütze der Kommunen. Allerdings benötigen sie selbst vor allem eine verlässliche finanzielle und personelle Ausstattung, um ihren Auftrag erfüllen zu können.

Den Kommunen kommt eine wichtige Rolle bei der Schaffung von Rahmenbedingungen zu, die das Gelingen von Engagement im Sozialraum befördern. So gilt die „erkennbare Bereitschaft der Kommune und deren Partnern im Stadtteil, dauerhafte Anlaufstellen und Leistungen sowie eine Infrastruktur für Engagement zur Verfügung zu stellen“ als wichtige Gelingensbedingung.³⁸⁵

Insbesondere bei der Unterstützung sozial benachteiligter Familien kann der Freiwilligenarbeit eine große Bedeutung zukommen. Über Familienzentren und Ganztagschulen können einerseits Bil-

382 Danach können Ehrenamtliche einen Obolus bis zu 720 Euro jährlich von den Vereinen erhalten und müssen diesen Betrag nicht versteuern. Allerdings beklagen viele Vereine, dass sie finanziell nicht in der Lage sind, diesen Betrag aufzubringen. Bei zehn Ehrenamtlichen wären das zum Beispiel bereits 7.200 Euro, bei hundert 72.000 Euro.

383 Die Ehrenamtskarte ermöglicht Inhaberinnen und Inhabern Vergünstigungen in öffentlichen und privaten Einrichtungen. Eine Ehrenamtskarte erhält, wer mindestens fünf Stunden pro Woche bzw. 250 Stunden pro Jahr ehrenamtlich ohne Vergütung oder pauschale Aufwandsentschädigung nachweislich tätig ist. Mehr als 200 Kommunen und Kreise nehmen an dem Projekt der landesweiten Ehrenamtskarte teil.

384 Die JugendleiterIn-Card (Juleica) ist ein bundesweit einheitlicher, amtlicher Ausweis für regelmäßige ehrenamtliche Tätigkeit in der Jugendarbeit. Das Angebot der Vergünstigungen ist regional sehr unterschiedlich, und die Palette reicht vom kostenlosen Eintritt ins Schwimmbad bis hin zu Ermäßigungen beim Kino-Besuch.

385 Ansgar Klein, Geschäftsführer des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement, zitiert nach Gesemann und Roth 2015, S. 39.

dungschancen von Kindern und Jugendlichen verbessert werden, gleichzeitig können solche Einrichtungen aber auch die soziale Teilhabe im Quartier insgesamt stärken. Derartige Einrichtungen können somit zu einem wichtigen Ausgangspunkt für Engagement im Quartier werden.

Unternehmen werden als weitere Akteure in den Engagementbeziehungen nur selten in den Fokus genommen. Über die bisherigen freiwilligen Beiträge durch flexible Arbeitszeitgestaltung, Freistellung, Bereitstellung von Infrastruktur, Belobigung und Beförderungen, Sponsoring und Spenden hinaus, sind weitere freiwillige Beiträge denkbar. Diese könnten sich insbesondere auf eine eigene Rolle als Engagierte beziehen, z. B. als Dienstleister für Familien im Rahmen von Marktplatzmodellen.³⁸⁶

386 Marktplatzmodell stellt einen Ansatz dar, bei dem sich Unternehmen und gemeinnützige Institutionen treffen und unentgeltlich den Austausch von Dienstleistungen vereinbaren.

6. Entwicklungschancen und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen verbessern

„Alle Kinder und Jugendlichen in NRW sollen die besten Entwicklungschancen haben, unabhängig von ihrer Herkunft und ihrem Wohnort.“

Kindheit und Jugend spielen sich heute in einem System verflochtener Verantwortlichkeiten ab, unter dem Einfluss öffentlicher, zivilgesellschaftlicher und privater Akteure.³⁸⁷ Jedoch darf sich eine Politik, die Kinder und Jugendliche optimal fördern will, nicht auf formale Bildungsprozesse und deren Institutionen beschränken. Sie sollte die Familien und deren unmittelbares Lebensumfeld im Blick haben, in dem Kinder aufwachsen, und sie muss Bildungs- und Familienpolitik sowie Stadt- und Gemeindeentwicklung zusammenführen.³⁸⁸ Hier sind die Zuständigkeiten des Bundes, des Landes und der Kommunen unmittelbar betroffen. Die Entwicklungschancen von Kindern und Jugendlichen sind eine gesamtgesellschaftliche Herausforderung.

Entwicklungschancen werden durch die Bedingungen des Aufwachsens in Familie und Gesellschaft beeinflusst und gefördert. Die Familie ist die prägende Instanz für das Aufwachsen, sowohl in früher Kindheit als auch in dessen weiterem Verlauf. Entwicklungsprägende Bindungen werden in Familien früh geknüpft und in der Kindheit und Jugendphase gelebt und ausgebaut. Wachsen Kinder in einem gesunden Umfeld auf und wird ihr soziales, physisches und psychisches Wohlbefinden gestärkt, so verbessern sich insgesamt ihre Gesundheits- und Bildungschancen. Zu den Entwicklungschancen gehört auch die soziale Teilhabe. Teilhabe von Familien sowie deren finanzielle Ressourcen können einen wesentlichen Einfluss auf die Entwicklungs- und Bildungschancen von Kindern haben.³⁸⁹ Entwicklungschancen von Kindern können somit auch im Kontext sozialer Ungleichheit thematisiert werden.

Ein wichtiger Indikator für die Bedingungen des Aufwachsens in Familie und Gesellschaft ist das kindliche Wohlbefinden³⁹⁰ (child well-being). Die Messung des kindlichen Wohlbefindens stellt eine

387 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) 2013, S. 40.

388 Strohmeier et al. 2016.

389 In Soziologie und Sozialwissenschaften wird von „sozialer Ungleichheit“ gesprochen, wenn als wertvoll geltende Güter nicht absolut gleich verteilt sind (vgl. Hradil 2001). Dabei geht es um die Verteilung von Macht und Ressourcen, die einen sozioökonomischen Status prägen. Um zu erfassen, wie diese zentralen Güter auf die verschiedenen Bevölkerungsgruppen verteilt sind, werden Faktoren wie Einkommen, Bildungsstatus und berufliche Stellung in Schichtungsmodellen, kombiniert oder auch singulär, betrachtet. Kritisch angemerkt wurde vor allem seit den 1980er-Jahren, dass Schichtungsmodelle die gesellschaftliche Realität nur unzureichend abbilden, weil sie z. B. zu leistungs- und erwerbszentriert sind. Als Erweiterung diskutiert die Soziologie z. B. das Konzept der sozialen Milieus und der Lebensstile.

390 Vgl. auch die Definition der WHO aus dem Jahr 1946, die soziales Wohlbefinden gleichrangig neben körperliches und psychisches stellt, die subjektive Komponente betont und den Gesundheitsbegriff so aus der Definitionsmacht von Professionellen löst.

sehr komplexe Herausforderung für die Wissenschaft dar. Aufgrund des sehr breit angelegten Begriffs ist eine Verständigung, was darunter genau zu verstehen ist, noch nicht erfolgt. Gleichwohl gibt es bestimmte Parameter, mit Hilfe derer eine strukturierte Einordnung möglich ist. Materielles Wohlbefinden, Gesundheit, Bildung und familiäre Beziehungen können als zentrale Bezugspunkte der Beschreibung und der Analyse des Kinderlebens herangezogen werden. Das Kind selbst steht dabei im Mittelpunkt der Betrachtung. Das Konzept zielt auf die Realisierung der in der UN-Kinderrechtskonvention verbrieften Rechte u. a. auf Gleichheit, Bildung, Gesundheit, Schutz, Gewaltfreiheit und Beteiligung.

Einen hohen Stellenwert hat dabei die subjektive Perspektive des Kindes auf das eigene Dasein, womit das „Kind als Akteur“, seine eigene Verortung in der Welt und seine Identitätsbildung ins Zentrum der Betrachtung rücken. Wohlbefinden ist somit „als Zusammenspiel von objektiver Lebenslage und subjektiver Lebenszufriedenheit“ zu verstehen.³⁹¹

Das Wohlbefinden der Heranwachsenden wird zusätzlich durch das Wohlbefinden der Eltern beeinflusst. Nicht nur elterliche Gesundheit, ihre soziale Einbindung in Netzwerke und ihre soziale Anerkennung, elterliche Bildung und Zeitressourcen wirken sich auf die kindliche Entwicklung aus, sondern auch die subjektive Zufriedenheit der Eltern bzw. ihre Zufriedenheit in der (Paar-)Beziehung.³⁹² Luhmann stellte in diesem Zusammenhang fest, dass das Wohlbefinden der gesamten Familie vom Wohlbefinden jedes einzelnen Familienmitglieds abhängt. Sobald das Wohlbefinden eines Familienmitglieds beeinträchtigt sei, beeinträchtigt dies alle.³⁹³ Auch die Höhe des elterlichen Einkommens und Ausgrenzungserfahrungen von Kindern und Jugendlichen infolge von Armut, aber auch infolge von Vorurteilen und Diskriminierung können sich auf Lebens- und Entwicklungsbedingungen von Heranwachsenden nachhaltig negativ auswirken.

Die beschriebenen Indikatoren ergeben eine multidimensionale Perspektive, die differenzierte Aussagen zu den Bedingungen für eine gute Entwicklung, ein „gutes Leben“ aus Sicht von Mädchen und Jungen, ermöglicht.³⁹⁴

391 Andresen und Galic 2015; Prognos AG 2014, S. 278; Bertram 2013a.

392 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) 2013, S. 105.

393 Landtag Nordrhein-Westfalen 2015e, S. 12.

394 Hurrelmann et al. 2013, S. 283 f.; Andresen et al. 2010; Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) 2013, S. 104 f.

6.1. Auswirkungen von Armut und Armutsrisiken auf kindliches Wohlbefinden

Die Vermittlung von Mangel als „Normalzustand“ fordert Eltern in ihrer gesamten Erziehungskompetenz. Einkommensarmut erschwert häufig die Bestrebungen der Eltern, ihre Kinder zu unterstützen. Diverse Studien³⁹⁵ verdeutlichen beispielhaft den Einfluss von Einkommensarmut auf die Familiensituation und -atmosphäre und auf das Wohlbefinden der Familienmitglieder.

Für Familien in Armutslagen gehören der Umgang mit knappen Ressourcen und zahlreiche bürokratische Hürden zum Alltag. Unterschiede bei den Familienformen, der Kinderzahl, den Herkunftskontexten und der sozialen Einbindung beeinflussen Ressourcen und Belastungen sowie Handlungs- und Gestaltungsspielräume. Entsprechend unterscheidet sich auch der Unterstützungsbedarf der Familien.

Vor allem die Familienform „Alleinerziehend“ ist mit einem erheblichen Armutsrisiko für Mädchen und Jungen verbunden. Bei 89 Prozent der Alleinerziehenden handelt es sich um Mütter, die ein hohes Zugangs- und Verbleibsrisiko in Armutslagen haben. Damit sind auch die Teilhabe- und Entwicklungschancen von Kindern und Jugendlichen reduziert. Der aktuellen Bertelsmann-Studie „Alleinerziehende unter Druck“ zufolge geht Kinderarmut in Deutschland inzwischen zur Hälfte auf die Armut von Alleinerziehenden zurück.³⁹⁶

Aus den Studien geht hervor, dass die Familien in der Regel viel zur Veränderung ihrer belastenden Situation unternehmen und zahlreiche Hürden überwinden müssen (u. a. prekäre Erwerbssituation oft gekoppelt mit Mangel an Zeit, sozialräumliche Segregation, erschwerter Zugang zu Bildungs- und Betreuungsinstitutionen). Sie werden dabei immer wieder mit der Vergeblichkeit ihrer Bemühungen um sozialen Aufstieg konfrontiert. So erfordern es zusammenhängende Einzelprobleme, mit mehreren Akteuren des Hilfesystems (gleichzeitig) zu kommunizieren und zu interagieren. Dies kann zu einem Gefühl von Überforderung und Unsicherheit führen. Fehlendes Zusammenspiel der Akteure in den verschiedenen kommunalen Ressorts wird als bedeutende Herausforderung identifiziert.³⁹⁷ Gesundheitliche Probleme – als Ergebnis oder auch Ausgangspunkt von Armutslagen und prekären Lebenslagen – werden als Begleiterscheinungen dieses Familienalltags genannt.³⁹⁸ Hinzu kommen soziale Ausgrenzungs- und Diskriminierungserfahrungen, die Kinder und Jugendliche

395 Andresen und Galic 2015; Diakonisches Werk der Ev.-luth. Landeskirche in Braunschweig e.V. und Stiftung Braunschweigischer Kulturbesitz 2011; Gesellschaft für Organisation und Entscheidung (GOE) 2013.

396 Lenze und Funcke 2016; siehe auch Engelbert und Gaffron 2014, S. 31 ff. – Die Studie beschreibt spezifische Armutsrisiken von Alleinerziehenden differenziert nach Bildungshintergrund und Familienformen. Bildungsarmut und Kinderreichtum sind demnach besondere Armutsrisiken der Alleinerziehenden in NRW.

397 Bertelsmann Stiftung 2014a, S. 5.

398 Gesellschaft für Organisation und Entscheidung (GOE) 2013, S. 9 ff (bezogen auf Alleinerziehende).

erleben, wie Hänseleien in der Schule, z. B. weil die Kleidung nicht passt oder an kostenpflichtigen Angeboten nicht oder nur eingeschränkt teilgenommen werden kann.

Die World-Vision-Studie (2010), in deren Rahmen acht- bis elfjährige Kinder über die Wahrnehmung ihrer Lebenswelten und ihres Wohlbefindens in Deutschland befragt wurden, macht deutlich, dass Armut für Kinder konkret psychisch und physisch erfahrbar ist, bedingt u. a. durch größere Sorgen und Ängste, beispielsweise vor Arbeitslosigkeit der Eltern, vor schlechten Schulnoten und vor Gewalt.³⁹⁹ Auch im Endbericht zur Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland⁴⁰⁰ wird bei Kindern aus Familien in Armutslagen ein signifikant geringeres Wohlbefinden als bei jenen in Familien ohne Armutrisiko festgestellt. Der Effekt scheint insbesondere durch die objektive bzw. die von den Eltern wahrgenommene „ökonomische Belastung“ zu entstehen (beispielhaft werden genannt: Arbeitslosigkeit, Sorgen um den Arbeitsplatz oder eine hohe Mietbelastung) und durch ein niedriges Bildungsniveau der Eltern.⁴⁰¹

Das Kinderpanel (von 2001 bis 2006) des Deutschen Jugendinstituts (DJI) analysiert die Bedingungen des Aufwachsens aus Sicht der Kinder auf Familie, Gleichaltrige und Schule. Es belegt signifikante Zusammenhänge zwischen subjektivem Erleben von Verarmung, Dauer der Armut und Wohlbefinden sowie Schulleistungen im Grundschulalter.⁴⁰² Vor allem starke Schwankungen in der wirtschaftlichen Situation einer Familie führen zu starkem Stress und beeinträchtigtem Wohlbefinden. Weitere Beeinträchtigungen resultieren aus geringeren Selbstwirksamkeitserwartungen von Kindern aus dauerhaft armen Familien.⁴⁰³ Belege dafür, dass sich Armut, die sich über die längste Zeit des Aufwachsens erstreckt, negativ auf kindliches Wohlbefinden auswirkt, liefert auch eine Studie von Kohl, die ebenfalls den Verlauf von Armut in der Kindheit und ihren Einfluss auf das Wohlbefinden untersuchte.⁴⁰⁴

Aus der Kumulation von Risiken und Belastungen über den Entwicklungsverlauf von Kindheit und Jugend ergeben sich besondere Härten. Beispielhaft stehen dafür die Ergebnisse der AWO-ISS-Studie, die über ihre Längsschnittperspektive den nachhaltigen Einfluss schwindender Ressourcen bei dauerhafter Armut verdeutlicht. Außerdem thematisiert sie den Zeitpunkt des Armutserlebens: Je früher, je länger und je schutzloser die Kinder den Armutslagen ausgesetzt sind, desto gravierender sind die Auswirkungen. Der zunehmende Mangel an materiellen, sozialen und kulturellen Ressourcen manifestiert sich zum Zeitpunkt des Übergangs in die weiterführenden Schulen als Chancenungleichheit im schulischen und im Freizeitbereich.⁴⁰⁵ Bei Eintritt in die Jugendphase resultiert dies in

399 Hurrelmann et al. 2013, S. 282.

400 Prognos AG 2014.

401 Prognos AG 2014, S. 311, 331.

402 Beisenherz 2007.

403 Alt 2008.

404 Kohl 2013, S. 86 ff.

405 Holz et al. 2006.

unzureichenden formalen Bildungsabschlüssen, mangelnden Ausbildungschancen und begrenzten sozialen Netzwerken. Hierdurch werden Entwicklungschancen von Jugendlichen und jungen Erwachsenen zu einem Zeitpunkt beschränkt, an dem entscheidende Weichenstellungen erfolgen.⁴⁰⁶

Die Längsschnittstudie von AWO-ISS (1996 – 2010) bietet darüber hinaus Erkenntnisse zur Inanspruchnahme sozialer Dienste durch Familien in Armut und zeigt: Etwa ein Fünftel der besonders stark belasteten Familien der Untersuchungsgruppe hat keine Hilfen in Anspruch genommen. Als Ursache werden die fehlende Harmonisierung der Hilfen an die Bedürfnisse der Familien und die Hürden beim Zugang zu den Angeboten identifiziert.⁴⁰⁷

Auch wenn der Anteil an der Nutzung von Hilfen größer wird, je höher der Belastungsgrad der Familie ist, macht die Studie gleichzeitig deutlich, dass die am stärksten belastete Gruppe der Heranwachsenden (arm, multi-depriviert) durch soziale Hilfen insgesamt weniger erreicht wird als die Gruppe der nicht armen Jugendlichen im Typ Multiple Deprivation (21 Prozent gegenüber sieben Prozent). Demnach gab jede fünfte hochgradig belastete Familie an, im Befragungszeitraum keine der abgefragten Hilfen bekommen zu haben. Dies lässt die Schlussfolgerung zu, dass das Hilfesystem weniger auf die Lebenslage „Armut“ als auf das Ausmaß der „Auffälligkeit“ (d.h. die Lebenslagetypen „Benachteiligung“ und „Multiple Deprivation“) reagiert.⁴⁰⁸ Auch die Tatsache, dass die Inanspruchnahme mit dem Alter der Heranwachsenden steigt, belegt, dass das Hilfesystem eher auf späte Intervention als auf frühe Förderung ausgerichtet ist.⁴⁰⁹

Die Verfestigung von Armutslagen bei Jugendlichen ist erheblich, während bereits bestehende Instrumente zur (existenzsichernden) Integration nur unzureichenden Erfolg aufweisen.⁴¹⁰ Selbst wenn der Zugang zum Arbeitsmarkt zunächst gelingt, bedeutet dies keine sichere Zukunftsperspektive, denn atypische Beschäftigungsformen und schneller Ein-, aber auch Wiederausstieg aus Beschäftigung sind in dieser Altersgruppe vorherrschend.⁴¹¹

Jugendliche und junge Erwachsene mit Migrationshintergrund haben geringere Chancen auf höhere Schulabschlüsse, sind bei der Ausbildungsplatzsuche auch bei gleichen Abschlüssen und vergleichbarem Engagement benachteiligt und haben allgemein geringere Teilhabechancen auf dem Arbeitsmarkt. Gründe liegen in der hohen Abhängigkeit des Bildungserfolgs vom Elternhaus, von

406 Laubstein et al. 2013a, S. 114ff, 216, 230f; Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFS-FJ) 2013, S. 218 f.

407 Laubstein et al. 2013a, S. 221 f.

408 Laubstein et al. 2013b, S. 13.

409 Laubstein et al. 2013a, S. 225 f.

410 Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) Bundesvorstand 2016, S. 2.

411 Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) Bundesvorstand 2016, S. 7 f.; Mertens 2009, S. 35 f.

sozialen, kulturellen und materiellen Ressourcen der Familie und in der konkreten Benachteiligung durch den Migrationsstatus bei der Suche nach einem Ausbildungsplatz.⁴¹²

Die gesamte Diskussion um die Auswirkungen von Armut und prekären Lebenslagen auf kindliches Wohlbefinden ist nicht genderneutral zu sehen. Psychische Verwund- und Verletzbarkeiten bestehen alters- und geschlechtsspezifisch in Abhängigkeit von sozialer Lage. Die Forschung hat dazu bereits eine lange Tradition, angefangen mit Elders Studie über „the children of the great depression“ bis hin zur Bella-Studie, dem Modul zur psychischen Gesundheit und Lebensqualität des Kinder- und Jugendgesundheits surveys (KiGGS) des Robert-Koch-Instituts. Sie liefern Belege für variierende Verwund- und Verletzbarkeiten und Resilienz von Kindern, die in Armut aufwachsen, je nach Geschlecht und nach Altersstufe, in der sie mit dieser Lebenslage und den damit einhergehenden Belastungen konfrontiert werden.⁴¹³

Jungen leiden z. B. stärker darunter im Freundeskreis finanziell nicht mithalten zu können,⁴¹⁴ während arme Mädchen im Freundeskreis eher Entlastung und Unterstützung erleben. Geschlechterunterschiede finden sich auch bezüglich der gesundheitlichen Lage. Sowohl bei Mädchen, als auch bei Jungen sind unter Armutsbedingungen gehäuft gesundheitliche Beeinträchtigungen festzustellen. Im Kindesalter zeigen Jungen eine höhere Anfälligkeit. Im Jugendalter weisen Mädchen wiederum das größte Risiko armutsbedingter Belastungen auf, insbesondere bei psychosomatischen Symptomen und Entwicklungsdefiziten in verschiedenen Lebenslagen.⁴¹⁵

Dazu, wie sich Armut im alltäglichen Leben von Jungen und Mädchen und der Zuschreibung von Geschlechterrollen ausdrückt, fehlen bislang umfassende Studien. Es gibt jedoch Hinweise: So haben sozial benachteiligte Mädchen deutlich geringere „Outdoor“-Freizeit- und Bewegungsspielräume als Jungen.⁴¹⁶ Töchter armer Eltern müssen zudem deutlich mehr Arbeit im Haushalt übernehmen und werden intensiver in die Betreuung jüngerer Geschwister eingebunden.⁴¹⁷

412 SVR – Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration GmbH 2016; Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2014; Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) Bundesvorstand 2010; Mertens 2009.

413 Elder und Avshalom 1988; Schoon 2006; Ravens-Sieberer et al. 2007; Gerull 2009; Laubstein et al. 2013a; Hölling et al. 2014.

414 Laubstein et al. 2016, S. 48; vgl. Hölscher 2003.

415 Laubstein et al. 2016, S. 69.

416 Weber 2013, S. 110.

417 Luthar 1999, S. 7ff. Zudem erhalten Jungen in standardisierten Tests zur Leistungsabfrage bei gleicher Leistung oftmals schlechtere Noten als Mädchen, ausgenommen bei naturwissenschaftlich-mathematischen Kompetenzen, Laubstein et al. 2016, S. 62 f.

6.2. Existenzsicherndes Einkommen, Erwerbsarbeit und Erwerbsteilhabe

Erwerbsarbeit und Berufsleben werden im Kontext der Entwicklungschancen eine hohe Priorität zugesprochen. Sie sichern die Existenz der Familien und tragen zur Identitätsbildung bei. Sie gelten als soziale Absicherung und ermöglichen den Zugang zur soziokulturellen Integration und Teilhabe. Politische Maßnahmen sollten daher insbesondere darauf zielen, die Einkommens- und Erwerbslage von Familien mit Armutsrisiken zu verbessern.

Dringender Klärungs- und Handlungsbedarf besteht hinsichtlich der altersgerechten (Mindest-) Bedarfe von Kindern und Jugendlichen zur Sicherung ihrer Teilhabechancen.⁴¹⁸ Neben der gesellschaftlichen Debatte über das kindliche Existenzminimum ist das Rechtssystem zu harmonisieren: Steuer- und Sozialrecht gehen von einem unterschiedlichen Existenzminimum von Kindern aus. Bestimmte Transferleistungen sind vom Alter des Kindes abhängig, während beispielsweise das Kindergeld die Rangordnung des Kindes zugrunde legt. Ein weiterer wichtiger Aspekt hierbei ist die Anrechnung von familienbezogenen Leistungen auf SGB II-Leistungen. So wird z. B. sowohl das Elterngeld als auch das Kindergeld auf die SGB II-Leistungen der Eltern grundsätzlich angerechnet. Die betroffenen Familien profitieren entsprechend nicht von diesen Unterstützungsmaßnahmen, ebenso wenig wie von Steuerfreibeträgen oder dem Ehegattensplitting. Letzteres gilt auch für einkommensschwache Familien. Zudem bedarf es einer Neujustierung der Zielgenauigkeit familienpolitischer Maßnahmen: So zeigt eine aktuelle Studie, dass gegenwärtig 13 Prozent der ehe- und familienpolitischen Ausgaben an die reichsten zehn Prozent aller Haushalte gehen, aber nur sieben Prozent an das ärmste Zehntel aller Haushalte.⁴¹⁹

6.3. Gute Entwicklung von Anfang an: Förderung von Entwicklungschancen

6.3.1. Verhaltens- und Verhältnisprävention in der Kinder- und Jugendhilfe

Gelingendes Aufwachsen erfordert umfassende Teilhabechancen. Es erfordert Investitionen in umfassendes kindliches Wohlbefinden. Entsprechende Maßnahmen sind daher so zu verstehen, dass sie sowohl auf die Beeinflussung des individuellen Handelns als Verhaltensprävention wie auch auf die Beeinflussung von Lebensbedingungen als Verhältnisprävention gerichtet sind.⁴²⁰ Dies ist auf unterschiedlichen Wegen möglich: direkt über Maßnahmen und Angebote für das Kind, z. B. offene Kinder- und Jugendarbeit, indirekt über Maßnahmen und Angebote für die Eltern sowie über

418 Siehe hierzu auch den Abschnitt zur Kindergrundsicherung in Kapitel 2.1.1.

419 Stichnoth 2016, S. 3.

420 Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) 2009, S. 51.

kontextbezogene Maßnahmen und Angebote, die auf das soziale Umfeld gerichtet sind. Das Handlungsprinzip hierfür könnte die Lebenslagenorientierung unter Beachtung der Lebenslaufperspektive und der Entwicklungsrisiken und -ressourcen⁴²¹ sein.

Armutsbetroffene Jungen und Mädchen sind eine besonders psychisch verwund- und verletzbarere Gruppe. Ansätze zur Förderung des kindlichen Wohlergehens sind nach dem vorgenannten Handlungsprinzip zum einen die Förderung von psychischer Widerstandsfähigkeit durch Stärkung ihrer personalen und sozialen Ressourcen. Zum anderen die Ausweitung struktureller Armutsprävention durch Sicherung und Gestaltung kindgerechter gesellschaftlicher Rahmenbedingungen. Beides steht in wechselseitigem Bezug zueinander. Prävention ist nach § 1 SGB VIII Pflichtaufgabe der Kinder- und Jugendhilfe. Prävention erfordert, einen Überblick über die kindlichen Bedürfnisse zu erhalten, den davon ableitbaren Bedarf zu erfassen und entsprechend gezielt zu handeln.⁴²²

Diese Prinzipien gelten nicht nur für Maßnahmen als Reaktion auf bereits eingetretene Fehlentwicklungen. Sie sollten vielmehr das pädagogische Handeln aller außerfamiliären Sozialisationsinstanzen bestimmen. Die Grundlage dafür bilden ressourcenorientierte, umfassend ausgerichtete Konzepte⁴²³ zur Entwicklungsförderung und deren professionelle Anwendung in den verantwortlichen Bildungs-, Kultur-, Gesundheits-, Sport-, Jugend- und Sozialeinrichtungen. Um jedoch alle Kinder und Jugendlichen – auch und vor allem benachteiligte – zu erreichen, sollte dieser Auftrag durch armutssensible Leitbilder und eine armutssensible pädagogische Konzeption⁴²⁴ unterstützt werden.⁴²⁵ Dabei sollten auch kultur- und geschlechtersensible Aspekte berücksichtigt werden.

Das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen sollte jedoch nicht nur individuell, sondern auch strukturell auf die entwicklungsfördernde Gestaltung der Lebenswelt und der öffentlichen Infrastruktur für Kinder, Jugendliche und Familien ausgerichtet werden (Verhaltens- und Verhältnisprävention). Dies beinhaltet Aktivitäten auf unterschiedlichen Handlungsebenen, die in sich politische, soziale, pädagogische und planerische Elemente vereinen.⁴²⁶

Bei knappen öffentlichen Ressourcen richtet sich der Fokus verstärkt auf besonders belastete Quartiere und dort angesiedelte Institutionen.⁴²⁷ Ziel ist es, präventive Angebote zu modifizieren, lebensweltorientiert, kultursensibel, geschlechter- und alltagsgerecht zu gestalten und vor allem jenen

421 Holz und Richter-Kornweitz 2010; Richter 2005.

422 Hock et al. 2014; Holz und Richter-Kornweitz 2010; Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) 2009.

423 Zur Förderung in der frühen Kindheit eignen sich u. a. Early Excellence-Zentrum für Kinder und ihre Familien e.V.; Eltern-Programm Schatzsuche, Prävention und Resilienz in Kindertageseinrichtungen (PRiK), Papilio – Förderung sozial-emotionaler Kompetenz im Kindergarten, Frühe Hilfen nach dem Bundeskinderschutzgesetz.

424 Deutsches Jugendinstitut e.V. (DJI) und Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte (WiFF) 2014.

425 Hock et al. 2014; Holz und Richter-Kornweitz 2010.

426 Richter-Kornweitz 2013; Holz und Richter-Kornweitz 2010.

427 Z. B. Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS).

niedrigschwellig zugänglich zu machen, die nicht von sich aus über Zugänge verfügen, denen aber ein erhöhter Präventionsbedarf („Präventionsdilemma“) zugeschrieben wird.⁴²⁸

Der Kommune als unmittelbarer Ort des Lebens und Aufwachsens kommt dabei eine besondere Rolle zu. Ihre Aufgabe ist es, präventive Konzepte und Maßnahmen in Bildungsinstitutionen zu verankern, ihre Gestaltungsspielräume aktiv zu nutzen und eine strategische (Sozial-)Raumplanung einzuführen. Ebenso wichtig sind städtebauliche Investitionen in wohnortnahe Erholungsmöglichkeiten wie Grünflächen, Parks, Gewässer, qualitativ gute Bewegungs- und Freizeitangebote für Kinder und Jugendliche, aber auch die Umgestaltung von Schulhöfen zu bewegungsfreundlichen Freiflächen und Verbesserungen der Umweltsituation in stark belasteten Quartieren („Umweltgerechtigkeit“), um ein gelingendes, gesundes Aufwachsen zu unterstützen. Wie das LBS-Kinderbarometer zeigt, hat ein Drittel der Kinder keine oder nur wenige interessante Spiel- und Freizeitorte in der Wohnumgebung.⁴²⁹ Abwechslungsreiche Plätze sind häufig nicht fußläufig erreichbar. Bei der Gestaltung von Lebensräumen von Kindern und Jugendliche ist es grundsätzlich wichtig, sie als Zielgruppe und Akteure wahrzunehmen, sie frühzeitig an Planungsprozessen zu beteiligen und ihre Bedürfnisse bei der Gestaltung einzubeziehen⁴³⁰. Insbesondere auf Grund der Tendenz, dass Kinder und Jugendliche mehr Zeit als noch vor einigen Jahren in Bildungs- und Betreuungseinrichtungen verbringen, ist es wichtig, Kindern und Jugendlichen pädagogikfreie Räume zu ermöglichen; sowohl für ausreichende körperliche Bewegung, als auch um Selbstwirksamkeitserfahrungen und die Entwicklung von Risikokompetenz zu ermöglichen.

Wesentliche Voraussetzungen für den Erfolg sind neben der Abfrage der Bedürfnisse und der nachhaltigen Förderung von sozialen Angeboten der verstärkte Ausbau der Kooperation und die Weiterentwicklung von Vernetzung auf lokaler Ebene. Diese muss in Form einer fachübergreifenden, integrierten kommunalen Strategie zur Prävention und Gesundheitsförderung erfolgen, einschließlich der Entwicklung und Anwendung wirksamer Beteiligungskonzepte,⁴³¹ in die Kinder und Jugendliche als Akteure einbezogen werden müssen. Kommunen sollten hier aktiver werden, müssen dabei aber auch langfristig und konkret von Landes- und Bundesebene unterstützt werden.

428 Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS) 2016a Berth 2013; Bauer 2005. Praxisorientierte Lösungsansätze für gelingende Prävention in den Kommunen liefert: Stolz et al. 2016.

429 Müthing et al. 2014.

430 Mögliche stadtplanerische Methoden und Instrumente zeigte das Planungsbüro Stadtkinder in einer Sitzung der Enquetekommission zum Thema «Freiräume für Kinder und Jugendliche» auf. Siehe Landtag Nordrhein-Westfalen 2016d.

431 Richter-Kornweitz 2013.

6.3.2. Primärprävention und Ressourcenorientierung im intersektoralen Handeln

Belastungen in früher Kindheit stellen wegen der hohen psychischen Verletz- und Verwundbarkeit in frühen Lebensphasen ein erhebliches Entwicklungsrisiko dar.⁴³² Im weiteren Lebensverlauf können sich diese und weitere Belastungen zu sogenannten „Belastungskarrieren“ verdichten. Die Gesundheitswissenschaft erforscht dieses Phänomen und kann besonders verletz- und verwundbare Phasen im Lebenslauf benennen, die für die weitere psychische und physische Entwicklung über den Verlauf der Kindheit bis in das späte Erwachsenenalter von Bedeutung sind. Betroffen sind sowohl organische, wachstumsbezogene Prozesse wie auch die motorische und kognitive Entwicklung, die psychische Stabilität und die Persönlichkeitsentwicklung.⁴³³ In der Lebenslaufperspektive, d.h. unter Berücksichtigung des späteren Gesundheitsstatus im Erwachsenenalter, sollten frühe Risiken rechtzeitig erkannt und Belastungen abgebaut werden. Bei Gesundheitsförderungs- und Präventionsansätzen sollte dabei das in Teilen sehr unterschiedliche Gesundheitsverhalten von Mädchen und Jungen in den Blick genommen werden, wie die Studie „Gesundheit und Gesundheitsverhalten im Geschlechtervergleich. Ergebnisse des WHO-Jugendgesundheitsurvey „Health Behaviour in School-aged Children“ zeigt.⁴³⁴

Die Entwicklung wird durch Wechselwirkungen zwischen belastenden und schützenden Faktoren, sogenannten Risiko- und Schutzfaktoren,⁴³⁵ beeinflusst.⁴³⁶ Ihr Zusammenspiel kann Risiken verstärken oder auch deren Wirkung schwächen („Effektmodifikation“), wie die Entwicklung von Kindern zeigt, die trotz erheblicher Risiken in der frühkindlichen Lebensphase als Erwachsene gute Bildungsabschlüsse und beruflichen Erfolg realisieren konnten.⁴³⁷ Studien aus der Resilienzforschung und ihrem Umfeld zeichnen entsprechende Entwicklungsprozesse⁴³⁸ nach und benennen potenzielle Ressourcen.⁴³⁹ Daraus resultieren belastbare Erkenntnisse über Schutzfaktoren,⁴⁴⁰ die angesichts von

432 Kohl 2013; Power und Kuh 2008; Schoon 2006; Elder und Caspi 1991; Werner 2007.

433 Dragano 2007, S. 19 f.; Dragano und Siegrist 2009; Siegrist und Marmot 2008; Power und Kuh 2008; Lampert et al. 2007; Lampert 2009.

434 Kolip et al. 2013.

435 Die Wirkungsweise von Risiko- und Schutzfaktoren in der Entwicklung von Mädchen und Jungen muss geschlechtsbezogen und im Kontext von Aspekten wie Lebensalter, -phasen und den Übergängen zwischen Lebensabschnitten gesehen werden.

436 Werner 2007; Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) 2009; Rutter 2000.

437 Zu beachten ist, dass es Lebensumstände gibt, unter denen kein Kind gedeihen kann; beispielsweise, wenn Entwicklung gefährdet ist, weil Grundbedürfnisse nach Pflege und Ernährung vernachlässigt werden.

438 Vgl. hierzu auch die sehr differenzierten Ausführungen von Schoon 2006.

439 Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) 2009, S. 44 ff.

440 Zu den Schutzfaktoren werden zum Beispiel eine hohe Schulbildung der Mutter, eine emotional warme und enge Beziehung zu mindestens einer Bezugsperson und/oder ein positives Familienklima gezählt. Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) 2009, S. 23 bezeichnet Schutzfaktoren als „Faktoren, die die Auftretenswahrscheinlichkeit von Störungen mindern, indem sie zur Entwicklung von Ressourcen beitragen bzw. eine solche Entwicklung erleichtern.“

Risikofaktoren zur positiven Entwicklung des Kindes beitragen, wie auch erste Erkenntnisse über die Mechanismen ihres Zusammenwirkens.⁴⁴¹

Der diagnostische Rahmen der Resilienzforschung entspricht einer präventiven Orientierung, die als „Primärprävention“ auf ein intersektorales Handeln zielt, das die verschiedenen Lebenswelten und Lebenslagen von Kindern, Jugendlichen und Familien beachtet. Primärprävention ist auf drei Interventionsebenen gerichtet: auf das Individuum, die Lebenswelt (das Setting) und auf die Gesamtbevölkerung bzw. große Bevölkerungsgruppen. Primärpräventiv wirkende Maßnahmen können auf Aufklärung, Motivation und Beratung zielen oder Veränderung anstreben, indem das Verhältnis von Belastungen und Ressourcen zugunsten von Gesundheit bzw. Wohlbefinden beeinflusst wird.⁴⁴² Hinzu treten Qualitätsentwicklung und -sicherung als Querschnittsaufgaben.⁴⁴³

Personale und soziale Ressourcen, die in diesen Prozessen eine wichtige Rolle spielen, können auf mehreren Ebenen liegen, d. h. in den Persönlichkeitsmerkmalen des Kindes, in den Merkmalen der engeren Umwelt, in denen des außerfamiliären Stützsystems sowie im makrogesellschaftlichen Kontext.

Im Gefüge der personalen und sozialen Ressourcen lassen sich kompetenzerweiternde Angebote an Eltern und Familie, sozialraumstärkende Interventionen und die Vernetzung der Lebenswelt unter Einbeziehung von Nachbarschaft, kommunalen Strukturen und zivilgesellschaftlichen Akteuren als potenziell schützende Faktoren verorten. Ein darauf aufbauender diagnostischer Rahmen berücksichtigt Risiko- und Schutzfaktoren, die im Leben des Kindes eine Rolle spielen, für seine Lebensgeschichte und das umgebende System.⁴⁴⁴ Darin gelten Kitas und Schulen, die qualitativ gute Konzepte verwirklichen, oder funktionierende Nachbarschaften als potenziell protektive Systeme und als Kontextressourcen.

Zu den zentralen Herausforderungen primärpräventiver Maßnahmen gehören die konkrete Orientierung an der Lebenswelt und Lebenslage („Kontext-Check“), die Analyse von Bedarf und Bedürfnissen und die Partizipation der Angesprochenen bei der Planung, Entwicklung und Durchführung von Angeboten.

6.3.3. Ressourcen- und Lebensweltorientierung als Qualitätsaspekte

Partizipation, Ressourcen- und Lebensweltorientierung sind Qualitätsmaßstäbe bzw. Qualitätskriterien, die grundsätzlich an alle Angebote für Kinder, Jugendliche und Familien anzulegen sind. Sie stimmen überein in ihrer spezifischen Sicht auf den Menschen, ihn als möglichst selbstbe-

441 Laucht et al. 1999; Rutter 2000; Häfeli 2007; Power und Kuh 2008.

442 Franzkowiak 2015.

443 Franzkowiak 2015.

444 Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) 2009; Werner 2007; Rutter 2000; Masten 2001; Antonovsky 1997.

stimmt entscheidend und handlungsfähig zu sehen, der zwar bestimmte Ressourcen benötigt, aber auch einsetzen kann, um Risiken zu bewältigen und somit Wohlbefinden zu erhalten oder wiederzugewinnen.⁴⁴⁵

Partizipation von Heranwachsenden wird oft gefordert, aber nur selten ausreichend umgesetzt, als „Möglichkeit der Kinder in ihren Lebenszusammenhängen Einfluss zu nehmen“.⁴⁴⁶ Dies gilt weiterhin trotz der gesetzlichen Regelungen für zumindest einige Settings durch das Bundeskinderschutzgesetz sowie der UN-Kinderrechtskonvention.⁴⁴⁷ In manchen Fällen wird unter Partizipation sogar bereits die reine Inanspruchnahme von Bildungsinstitutionen (z. B. die Teilnahme an Angeboten der Frühen Bildung oder ein Ausbildungsplatz) gefasst. Dies ist in Verbindung mit einer speziellen, dem pädagogischen Alltag fast immanenten Haltung zu sehen, mit der Kindern, Jugendlichen und insbesondere auch Familien in Armut und prekären Lebenslagen begegnet wird. Merkmale dieser Haltung sind Zweifel an der Kompetenz der Klientel, eigene Lösungen zu finden, ein vorwiegend defizitorientierter Blick auf diese Gruppe und die fehlende Distanz zur schichtspezifischen Prägung der eigenen Wertvorstellungen. Aus dieser Haltung heraus werden Lösungen vorgeschlagen, die nicht zur Eigenlogik und Lebenssituation der Menschen passen und somit von ihnen auch nicht als Lösung verstanden werden können.⁴⁴⁸

Allerdings wäre es viel zu einfach, dafür allein den Fachkräften in den Institutionen die Verantwortung zuzuschieben. Denn diese Haltung beruht auf einem speziellen institutionellen Klima, das aus dem Mangel an Zeit, Personal und regelmäßiger fachlicher Weiterbildung entsteht. Es kann auch bei zunächst hoch engagierten Fachkräften ein vorrangiges Interesse an reibungslosen Abläufen entstehen, das partizipativen Aktivitäten im Weg steht.

Nach diesem Verständnis ist es die Aufgabe von Institutionen, Heranwachsende bei der eigenständigen Entwicklung von Ressourcen zu fördern. Sie sollten Strukturen schaffen, die Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene in der Wahrnehmung ihrer Rechte stärken, so dass sie sich selbst als handlungswirksam erfahren und eigene Optionen entwickeln und erproben können.⁴⁴⁹ Auf diesem Gebiet sind Kinder- und Jugendeinrichtungen bereits sehr engagiert. Beteiligung ist oft Grundlage ihrer jeweiligen Konzeption. Dies beinhaltet, Kontextfaktoren zu fördern, die potenziell protektiv wirken, fehlende familiäre Ressourcen ausgleichen und sich auf kindliches Wohlbefinden umfassend auswirken.

445 Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) 2009, S. 35.

446 Prengel 2016.

447 Entsprechend hat erst kürzlich der nordrhein-westfälische Gesetzgeber die Exekutive aufgefordert, Kinder und Jugendliche als eigenständige Rechtssubjekte zu stärken und ihre Beteiligungs- sowie Beschwerderechte auszubauen. Hierzu: Landtag Nordrhein-Westfalen 2016b.

448 Andresen und Galic 2015; Banerjee 2012; Chrismon.de Das evangelische Online-Magazin 2014, 2014.

449 Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) 2009; Grundmann 2010b.

6.3.4. Entwicklungspotenzial von Kindern und Jugendlichen

Kindliche Entwicklung wird zunehmend unter bildungsbiografischer Perspektive in den Blick genommen und sogar die Relevanz von vor-, außer-, nachschulischen sowie berufsbezogenen Bildungssegmenten (lebenslanges bzw. lebensbegleitendes Lernen), Bildungsorten und Bildungsaufträgen wird zunehmend anerkannt.⁴⁵⁰ Bildung wird dabei zu oft unter dem Aspekt der Sicherung einer guten Startposition in der Konkurrenz um Arbeitsplätze oder als wirtschaftlicher Standortfaktor diskutiert. Das Recht auf Bildung und Erziehung umfasst jedoch nach Jean Piaget neben dem Recht auf Entwicklung der intellektuellen Potenziale auch die Entwicklung der moralischen Kompetenzen und der Fähigkeit zum selbstbestimmten, eigenverantwortlichen und anderen gegenüber toleranten Handeln. Die Entwicklung sozio-emotionaler Kompetenzen erfordert daher verlässliche Unterstützung beim Ausloten der eigenen Möglichkeiten, Fähigkeiten und Wertmaßstäbe, die über die Förderung der kognitiven Entwicklung hinaus auf eine umfassende Entwicklungsförderung zielt und ein ganzes Spektrum personaler Ressourcen einbezieht.

Diese Kompetenzen sind auf die Ausbildung eines positiven Selbstkonzepts ausgerichtet und werden durch die umfassende ressourcenorientierte Entwicklungsförderung unterstützt, die als Voraussetzung für erfolgreiche Bildungsprozesse und Unterstützung des Erziehungsauftrages zu sehen sind. Ressourcenorientierung rückt den jungen Menschen als Akteur in den Mittelpunkt. Hieraus resultieren Forderungen nach der Stärkung des motivationalen Systems von Heranwachsenden durch Befähigung, Beteiligung und Mitbestimmung. Größten Einfluss hat dabei die Erfahrung von Partizipation als die wahrgenommene Wertschätzung der eigenen Meinung. Je mehr diese im sozialen Umfeld, in Familie, Freundeskreis, Kita und Schule erlebt wird, desto größer ist das Selbstbewusstsein, gemessen am Grad der Selbstwirksamkeitserwartung. Beim Selbstbewusstsein bestehen dabei nach wie vor große Unterschiede zwischen Mädchen und Jungen in allen Altersklassen. Wenngleich sowohl bei Mädchen und Jungen das Selbstbewusstsein mit dem Alter wächst, tendieren Jungen dazu, mehr Selbstbewusstsein zu haben.⁴⁵¹

6.4. Entwicklung in öffentlicher Verantwortung

Gelingendes Aufwachsen in Wohlbefinden zu fördern ist eine Querschnittsaufgabe. Wird diesem Verständnis von Entwicklungsförderung gefolgt, sollten die verschiedenen Perspektiven auf die Lebenswelt von Mädchen und Jungen fachlich integriert und gleichzeitig kindspezifisch ausgerichtet werden. Dies kann durch eine koordinierte Steuerung lokaler Prozesse und die Kooperation der verschiedenen Partner im Sozialisationsprozess⁴⁵² in einer integrierten kommunalen Gesamtstrategie

450 Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) 2006a, S. 333 ff.

451 Bleidorn et al. 2016, S. 396.

452 Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) 2009.

(„Präventionskette“) unterstützt werden. Ein Beispiel ist das Modellprojekt „Kein Kind zurücklassen! Kommunen beugen vor“. Dafür werden nun nachhaltige Konzepte der Entwicklung von Präventionsketten in Modellkommunen entwickelt. Diese sollen unter wissenschaftlicher Begleitung in die Fläche übertragen werden.

6.4.1. Präventive Ansätze zur umfassenden Förderung von Entwicklungs- und Teilhabechancen

Ein gelingendes Aufwachsen im Wohlbefinden bedingt individuell ausgerichtete und kontextbezogene Maßnahmen. Auf kommunaler Ebene erfordert dies intensive fachübergreifende Zusammenarbeit und kontinuierlichen fachlichen Austausch – auch unter Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure vor Ort – in einem integrierten Gesamtkonzept („Präventionskette“). Diese kommunalen Präventionsketten sind als Strukturansatz zu verstehen, der auf Nachhaltigkeit des präventiven Handelns angelegt ist. Sie können auf Kommunen unabhängig von der räumlichen Größe oder Einwohnerzahl zugeschnitten und sozialräumlich auf die Gesamtkommune, einen Stadtteil oder ein spezielles Quartier ausgerichtet sein.⁴⁵³

Das Ziel der Zusammenarbeit in einer fachübergreifenden integrierten Strategie ist, das Wohlbefinden aller Heranwachsenden – insbesondere derjenigen, die unter benachteiligenden Bedingungen leben – durch ein hohes Maß an materieller Sicherheit, an Bildungs-, Gesundheits- und soziokulturellen Teilhabechancen zu gewährleisten und in gemeinsamer Verantwortung zu fördern. Damit knüpfen Präventionsketten konzeptionell an zentrale Konzepte der Pädagogik, der Entwicklungspsychologie der Lebensspanne (life-span-psychology), der Sozialen Arbeit und der Gesundheitswissenschaften an. Grundlegend für die Entwicklung des Konzepts der Präventionsketten sind die sozial bestimmenden Faktoren von Gesundheit, gesundheitsfördernde Maßnahmen (im Sinne von Widerstandsressourcen), der Lebenslagenansatz der Armutsforschung sowie die Lebensweltorientierung.

Präventionsketten verfolgen einen intersektoralen und interprofessionellen Ansatz. Impulse für den Start des Vorhabens können sowohl aus der kommunalen Politik, der Verwaltung als auch von Akteuren und Aktiven aus Organisationen und aus dem Sozialraum kommen. Beim Aufbau von Präventionsketten werden je nach Kommune und lokalen (Ausgangs-)Bedingungen unterschiedliche Entwicklungspfade beschritten, deren konkrete Ausgestaltung oft auf sozialräumlich definierte Strukturmerkmale gerichtet ist.

Hierfür wird eine umfassende Bestandsaufnahme der kommunalen Ausgangsbedingungen erstellt. Diese erfolgt sozialraumorientiert, zielgruppenorientiert und handlungsfeldbezogen auf Basis der Daten von Armuts-, Sozial- und Gesundheitsberichterstattung, der fachübergreifend diskutierten

453 Praxisbeispiele sind zum Beispiel „Mo.Ki – Monheim für Kinder“ (Holz et al. 2011) oder das Modellvorhaben „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor“ (Strohmeier et al. 2016).

Bewertung dieser Ausgangslage und unter Einbeziehung der Bewertung durch Kinder und Jugendliche und Familien.

Daran schließt sich eine Begleitung des gesamten Entwicklungsprozesses der Präventionskette durch Evaluation und Monitoring auf lokaler Ebene an. Dies erfordert eine kontinuierliche Verständigung der relevanten Akteure über die Indikatoren, anhand derer die Wirkung des gemeinsamen präventiven Handelns gemessen wird und die Unterstützung durch eine sozialräumlich orientierte integrierte Fachplanung.⁴⁵⁴ Die Beteiligung von Kindern, Jugendlichen und Familien, insbesondere der sozioökonomisch benachteiligten Familien sowie der Familien mit Migrationshintergrund ist dabei zwingend erforderlich.

Zu den Gelingensfaktoren auf struktureller Ebene gehören Rückhalt und Unterstützung von der Verwaltungsspitze, der Kommunal- und der Landespolitik. Essentiell ist Verbindlichkeit in Form einer langfristigen (d.h. nicht-personen- und nicht-projektbezogenen) Perspektive auf Basis eines Beschlusses, der sich durch finanzielle Absicherung, personelle Kontinuität sowie eine qualifizierte, intersektorale Kooperation auf fachlicher Basis auszeichnet. Zentral ist auch die Entwicklung beteiligungsorientierter Steuerungsstrukturen. Weitere Gelingensfaktoren sind ausreichende zeitliche Ressourcen der Koordination und eine finanzielle Ausstattung, die Anreiz zur langfristigen Tätigkeit bieten.

Entsprechend der kommunalen Vielfalt gibt es keine Einheitslösung für integrierte kommunale Konzepte. Die Arbeit daran ist nie abgeschlossen und erfordert Zeit. Sie ist ein kontinuierlicher Prozess, der immer wieder neue Impulse und Anpassungsleistungen an die sich ändernden kommunalen Rahmenbedingungen erfordert.⁴⁵⁵ Die Chancen auf ein gelingendes Aufwachsen in Wohlbefinden erhöhen sich jedoch nicht allein durch frühe Förderung. Sie erfordern ebenso nachhaltiges Engagement über kombinierte, ineinandergreifende Unterstützungsangebote über den gesamten Verlauf von Kindheit und Jugend.

6.4.2. Frühe Hilfen als Baustein präventiver Ansätze

Frühe Hilfen bilden lokale und regionale Unterstützungssysteme mit koordinierten Hilfeangeboten für Eltern und Kinder ab Beginn der Schwangerschaft und in den ersten Lebensjahren mit einem Schwerpunkt auf der Altersgruppe der unter Dreijährigen. Sie zielen darauf ab, Entwicklungschancen von Kindern in Familie und Gesellschaft frühzeitig und nachhaltig zu verbessern. Sie basieren auf multiprofessioneller Kooperation, beziehen aber auch bürgerschaftliches Engagement ein. Frühe

454 Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS) 2016a; Landesvereinigung für Gesundheit Niedersachsen (LVA) et al. 2013.

455 Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS) 2016a, S. 18.

Hilfen können als Baustein einer Präventionskette verstanden und mit ihren Angeboten und Institutionen als Teil einer kommunalen Gesamtstrategie gesehen werden, die über die ersten Lebensjahre von Kindern hinausführen können.

Nachdem der quantitative Ausbau durch die Bundesinitiative Frühe Hilfen angestoßen wurde, sind zahlreiche lokale Netzwerke entstanden, die nun vor der strukturellen Herausforderung stehen, qualitativ weiterentwickelt zu werden und zu gewährleisten, dass ihre Hilfeangebote noch breiter in Anspruch genommen werden. Besonders wichtige Teilaufgaben sind dabei die Förderung der fachlichen Qualifikation der Netzwerkkoordination entsprechend den Vorgaben im Kompetenzprofil des Nationalen Zentrums Frühe Hilfen⁴⁵⁶ und die Entwicklung von lebensweltorientierten Strategien zur Zusammenarbeit mit Eltern. In diesem Zusammenhang sind neben risiko-orientierten Strategien, deren Schwerpunkt auf dem Schutzaspekt liegt, auch ressourcen-orientierte Strategien zu berücksichtigen, damit die Handlungsmaxime „früh zu helfen“ nicht nur unter der Prämisse des Kinderschutzes, sondern auch als „frühzeitiges Fördern“ verstanden wird. Dabei erscheint es unerlässlich, Erfahrungen der Frühen Hilfen beim Aufbau des lokalen Netzwerks zu analysieren sowie die Ergebnisse der Versorgungs- und Wirkungsforschung des NZFH für den weiteren Aufbau der jeweiligen Präventionskette zu nutzen.⁴⁵⁷

6.4.3. Ausbau gesundheitsfördernder Aktivitäten in den Kommunen

Der Zusammenhang von Gesundheit und Wohlbefinden liegt auf der Hand. Die Bedeutung von Gesundheit für Bildungserfolg und soziale Teilhabe ist aus der empirischen Forschung vielfach abzuleiten, wird aber unter dem Aspekt der Entwicklungschancen eher selten thematisiert. Die weit verbreitete Definition von Gesundheit als Zustand des umfassenden körperlichen, seelischen und sozialen Wohlbefindens⁴⁵⁸ und die Ansätze der Gesundheitsförderung sind jedoch unmittelbar anschlussfähig zum Konzept des kindlichen Wohlbefindens. Dies erklärt auch, warum immer wieder Impulse hinsichtlich der Entwicklung von integrierten kommunalen Strategien aus der Gesundheitsförderung kommen. Vor allem aber bedingt der enge Zusammenhang von Gesundheit und sozialer Lage das hohe Interesse an ressortübergreifendem und abgestimmtem Handeln in den Kommunen.

Hierfür könnte das im Jahr 2015 verabschiedete Gesetz zur Stärkung der Gesundheitsförderung und der Prävention (Präventionsgesetz – PräVG) relevant werden, das die Gesetzlichen Krankenkassen (GKV) zu Gesundheitsförderung und Prävention in Lebenswelten,⁴⁵⁹ insbesondere zum Aufbau und zur Stärkung gesundheitsförderlicher Strukturen verpflichtet. Bei der Aufgabenwahrnehmung

456 NZFH – Nationales Zentrum Frühe Hilfen 2013.

457 Meier-Gräwe und Wagenknecht 2011.

458 WHO nach Franke 2008, S. 35 ff.

459 Lebenswelten im Sinn des § 20 Absatz 4 Nummer 2 sind für die Gesundheit bedeutsame, abgrenzbare soziale Systeme insbesondere des Wohnens, des Lernens, des Studierens, der medizinischen und pflegerischen Versorgung sowie der Freizeitgestaltung einschließlich des Sports.

nach § 20 Absatz 2 Satz 1 sind die GKV verpflichtet, die nationalen Gesundheitsziele im Bereich der Gesundheitsförderung und Prävention zu beachten (u. a. das nationale Gesundheitsziel „Gesund aufwachsen: Lebenskompetenz, Ernährung, Bewegung“, das aktuell um das Teilziel „Rund um die Geburt“ ergänzt wird).

Voraussetzung für einen sinnvollen Ausbau gesundheitsfördernder Aktivitäten auf kommunaler Ebene ist jedoch, dass diese über zeitlich limitierte Einzelmaßnahmen hinausgehen, bevorzugt in benachteiligten bzw. strukturschwachen Stadtteilen und Sozialräumen angesiedelt werden und nachhaltig und prozessorientiert in gesundheitsfördernde Strukturen investieren.

Ein weiterer wichtiger Aspekt zur Förderung eines gesunden Aufwachsens von Kindern ist ihnen ausreichende Bewegung zu ermöglichen. Nur ein geringer Teil der Kinder in Deutschland, etwa ein Viertel, erreicht die von der WHO empfohlene Zeitspanne von einer Stunde mäßiger bis intensiver Bewegung pro Tag.⁴⁶⁰ Negative Auswirkungen mangelnder Bewegung für Kinder sind z. B. Übergewicht, mangelnde motorische Fähigkeiten oder ein erhöhtes Risiko im Erwachsenenalter an Herz- und Kreislauferkrankungen zu erkranken. Mangelnde Bewegung kann sich zudem negativ auf die kognitive (Konzentrationsfähigkeit etc.) und psychosoziale (Ausgeglichenheit, Stressresistenz, Selbstwertgefühl etc.) Entwicklung von Kindern auswirken.⁴⁶¹ Entscheidend für ausreichende Bewegung sind zum einen organisierte Angebotsstrukturen, wie Schul- und Vereinssport, Bewegungsangebote im Kita- und Schulalltag sowie Kinder- und Jugendfreizeitangebote, auch im Rahmen von Ganztagsangeboten. Zum anderen sind eine möglichst eigenständige Mobilität und das nicht-pädagogisierte freie Spiel oder Spiel im Freien wichtige Elemente für die Bewegung von Kindern und Jugendlichen. Die räumliche Gestaltung des Wohnumfeldes hat dabei wesentlichen Einfluss auf das Spielverhalten von Kindern. So spielen Kinder mit guten Aktionsraumqualitäten im Durchschnitt fast zwei Stunden täglich draußen, Kinder mit schlechten nur etwa eine Viertelstunde.⁴⁶² Kommunen können z. B. bei der Raumplanung, der Gestaltung von Kitas, sowie Schulgebäuden und Schulhöfen oder der Verkehrsplanung gesünderes Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen fördern, wenn sie deren Bedürfnisse einbeziehen.

6.5. Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen

Bildungschancen werden entscheidend durch familiäre Hintergründe sowie durch strukturelle Bedingungen in Kindertagesbetreuung und Schule, aber auch durch Kinder- und Jugendeinrichtungen beeinflusst. Neben dem sozioökonomischen Status beeinflussen weitere primäre und sekundäre

460 Manz et al. 2014.

461 Booth und Lees 2004; Gray et al. 2015; Blinkert et al. 2015.

462 Blinkert et al. 2015.

Herkunftseffekte wie familiär bedingte Unterschiede in Lerngelegenheiten und Lernmotivation bzw. Bildungsorientierung und Bildungsentscheidungen der Eltern den Bildungserfolg der Kinder.

Auch die geringeren Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen aus Familien mit Migrationshintergrund resultieren vorwiegend aus ihrer sozialen Herkunft (gemessen am sozioökonomischen Status der Eltern). Zusätzlich sind sie noch durch ihren Migrationshintergrund benachteiligt; u. a. weil der Familie durch Migration Ressourcen verloren gehen können (z. B. durch nicht anerkannte Bildungsabschlüsse und ein daraus resultierendes geringeres Einkommen, weil eigene Bildungserfahrungen häufig nicht übertragen werden können, weil ihnen nützliche Kontakte und Informationen fehlen und ihre sozialen Netzwerke (noch) beschränkt sind). Geringe oder gar fehlende Deutschkenntnisse verstärken diese Nachteile.⁴⁶³

Erheblichen Einfluss auf den Bildungserfolg haben Art und Dauer der Inanspruchnahme von formalen und non-formalen Förderangeboten im frühen Kindesalter. Die Dauer des Kindergartenbesuchs spielt eine erhebliche Rolle – bezogen auf den Spracherwerb – und sie beeinflusst den Stand der Kompetenzentwicklung bei Schuleintritt.⁴⁶⁴

Kindertagesbetreuung kann diese und weitere Effekte der sozialen Herkunft ausgleichen, indem beispielsweise primäre Herkunftseffekte insbesondere bei armuts- und kultursensiblen Handeln des Bildungs- und Betreuungspersonals verändert werden. Doch auch wenn die Bedingungen in der Kita gut sind und frühe Bildungserfahrungen zu besseren Lernausgangsbedingungen bei Schuleintritt führen, ist die weitere Bildungslaufbahn von der Durchlässigkeit des Schulsystems, der Haltung der Lehrkräfte und sozialräumlichen Standortbedingungen abhängig.⁴⁶⁵

Durch die Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz für ein- und zweijährige Kinder im Jahr 2013 und den damit verbundenen Ausbau des Betreuungsangebotes ist die Bildungsbeteiligung der unter Dreijährigen mit 28 Prozent im Westen und 52 Prozent im Osten Deutschlands im Jahr 2015 zwar so hoch wie nie zuvor.⁴⁶⁶ Doch es bestehen weiterhin signifikante Unterschiede sowohl bei der grundsätzlichen Nutzung der formalen Angebote als auch im täglichen Betreuungsumfang bei unter Dreijährigen in Abhängigkeit von sozioökonomischem Status der Familie, Familienform, Migrationshintergrund und regionalen Aspekten. Diese Unterschiede fallen bei der Betrachtung der Nutzung non-formaler Angebote noch größer aus.⁴⁶⁷ Auch besuchen jetzt

463 SVR – Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration GmbH 2016, S. 13, 30 f.; Leyendecker et al. 2014, S. 88 f.

464 Prognos AG 2014, S. 296.

465 SVR – Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration GmbH 2016, S. 4, 8, 32; Solga und Dombrowski 2009, S. 23 f.

466 Meiner-Teubner und Schilling 2015, S. 1; SVR – Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration GmbH 2016, S. 6.

467 Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016, S. 10; Fuchs-Rechlin und Bergmann 2014; Schober und Spieß 2012, S. 20 ff.

nahezu alle Kinder ab drei Jahren bis zur Einschulung den Kindergarten.⁴⁶⁸ Der Anteil der Kinder mit Migrationshintergrund, die im Alter von drei bis unter sechs Jahren eine Kindertageseinrichtung besuchen, lag allerdings im Jahr 2013 laut Kinder- und Jugendhilfestatistik nur bei 84,3 Prozent und somit erheblich unterhalb des Wertes für Kinder ohne Migrationshintergrund (96,6 Prozent).⁴⁶⁹

Die bestehenden Probleme bei der Inanspruchnahme insbesondere von non-formalen Angeboten kann unter anderem durch lokale bzw. durch den Anbieter generierte Auswahl-Kriterien zur Vergabe der bislang oft nicht ausreichenden Plätze erklärt werden. Die daraus – einhergehend mit einer Nichtinanspruchnahme formaler frühkindlicher Bildung – resultierenden heterogenen Ausgangsbedingungen beim Eintritt in das Bildungssystem lassen, so das Ergebnis diverser empirischer Untersuchungen, eine Verfestigung der Effekte sozialer Herkunft und der Reproduktion sozialer Ungleichheit erwarten.⁴⁷⁰

Im Folgenden sollen daher die Aspekte der Inanspruchnahme formaler Bildungsangebote und die Rahmenbedingungen in Bildungsinstitutionen in gegebener Kürze betrachtet werden. Auch wenn der Schwerpunkt der folgenden Darlegungen auf formalen Bildungsangeboten liegt, lässt sich grundsätzlich feststellen, dass die Problembeschreibung und Lösungsoptionen auch für die Angebote der offenen Kinder- und Jugendarbeit gelten.

6.5.1. Der Zusammenhang von Herkunft und Bildungschancen

Mittlerweile besucht nahezu jedes zweite Kind in NRW als weiterführende Schule ein Gymnasium. Trotz dieser Entwicklung gibt es gravierende Unterschiede abhängig vom Bildungshintergrund, der wirtschaftlichen Lage des Elternhauses und dem Migrationshintergrund der Familien.

Vor allem der Bildungsstatus der Eltern wird an den Nachwuchs weitergegeben: Je höher die formale Bildung der Eltern ist, desto besser sind die Chancen ihrer Kinder auf eine gute Schul- und Berufsausbildung. Umgekehrt gilt: Je niedriger das Bildungsniveau der Eltern ist, desto seltener besuchen Kinder und Jugendliche aus diesen Familien das Gymnasium und desto häufiger die Hauptschu-

468 Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2014.

469 Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS) 2016. Bei dem Merkmal „ein Elternteil im Ausland“ geboren, zeigt sich im Zeitraum zwischen 2012 und 2015: Rückgang um 2,5 Prozentpunkte der in Kindertageseinrichtungen betreuten Kinder mit Migrationshintergrund. Beim Merkmal „Familiensprache nicht vorrangig deutsch“ zeigt sich dagegen ein Anstieg von 1,2 Prozentpunkten. Beim Vergleich der beiden Merkmale ergibt sich also ein gegensätzlicher Befund. Zukünftig muss daher auch der Frage nachgegangen werden, ob und inwieweit der Rückgang des Merkmals eines im Ausland geborenen Elternteils lediglich die fortschreitende Generationenfolge spiegelt, nicht aber einen tatsächlichen Rückgang der Kinder mit Migrationshintergrund. Anders ausgedrückt: Ist der Rückgang dieses Indikators vorrangig darauf zurückzuführen, dass die „Kinder mit Migrationshintergrund“ in die Elterngeneration aufrücken? Hierzu ausführlich: Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS) 2016b.

470 Rauschenbach et al. 2014; Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016; Rauschenbach 2014; Fuchs-Rechlin und Bergmann 2014; Schober und Spieß 2012; Kreyenfeld, Michaela, Krapf, Sandra 2016; Solga und Dombrowski 2009.

le.⁴⁷¹ Dieser Befund ist nicht neu. Überraschend ist jedoch, dass sich trotz der Verzehnfachung der Gymnasialübergangsquoten in den vergangenen fünf Jahrzehnten nichts an der hochgradigen sozialen Selektivität der Schulübergänge von der Grundschule geändert hat: In der obersten Bildungsschicht gehen gut zwei Drittel der Kinder auf ein Gymnasium, in der untersten nur ein Sechstel.

Neben dem Bildungsstatus der Eltern spielt dabei auch das Einkommen der Familien eine Rolle. Die Abhängigkeit der Bildungsbeteiligung der Kinder vom Einkommen der Eltern ist aber noch stärker als vom Bildungsstatus. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Schulformen sind noch deutlicher. So ist die Wahrscheinlichkeit, dass Schülerinnen und Schüler mit einem niedrigen sozioökonomischen Hintergrund auf ein Gymnasium gehen, deutlich geringer als für Schülerinnen und Schüler mit einem hohen sozioökonomischen Hintergrund – auch bei gleichen Kompetenzen und kognitiven Grundfähigkeiten.⁴⁷² Der Gymnasialbesuch ist also hochgradig einkommensselektiv. Einen Beitrag zur Kompensation dieser herkunfts- und einkommensbedingten Nachteile leisten die Gesamtschulen, die Schülerinnen und Schülern auch ohne Gymnasialbesuch das Abitur ermöglichen.

Auch der Migrationshintergrund der Familien, der über unterschiedliche Verfahren wie Geburtsländer der Eltern, Staatsangehörigkeit oder durch die im Alltag in der Familie gesprochene Sprache erhoben werden kann, wirkt sich auf die Wahl der weiterführenden Schulform aus. Kinder, die ein- und dieselbe Grundschule verlassen, besuchen bei gleicher oder entsprechender Eignung je nach Nationalität unterschiedliche weiterführende Schulen.⁴⁷³

Wird der Übergang der Kinder zum Gymnasium als ein Indiz für Bildungsungleichheit angesehen, so zeigt sich für NRW zusammenfassend eine deutliche Abhängigkeit von der Herkunftsfamilie: Kinder aus einkommensarmen Familien mit Eltern aus der untersten Bildungsschicht und mit türkisch-kurdischem oder afrikanischem Migrationshintergrund sind besonders benachteiligt.

Neben den genannten Faktoren zeigt eine weitere Studie,⁴⁷⁴ dass im Zusammenhang mit der kleinräumigen Segregation der Wohnbevölkerung in den Städten in NRW auch die Bildungschancen der Kinder und die Bildungsentscheidungen der Eltern einem sozialräumlichen Verteilungsmuster unterliegen. Für diese Studie wurden Stadtteile in verschiedenen Ruhrgebietsstädten nach einem siebenstufigen „Belastungsindex“ gruppiert. Diese kumulierten Übergangsquoten von den Grundschulen in diesen Stadtteilen mit unterschiedlicher sozialer Belastung auf die unterschiedlichen weiterführenden Schulformen verdeutlichen: Je geringer die soziale Belastung der Stadtteile bzw. je „gehobener“ ihre soziale Lage, desto besser sind die Bildungschancen der Kinder.⁴⁷⁵ Der Wohnort ist

471 Strohmeier et al. 2009, S. 28.

472 Solga und Dombrowski 2009, S. 14.

473 Strohmeier 2006, S. 40; El-Mafaalani und Kemper.

474 Terpoorten 2014.

475 Terpoorten 2014, S. 186.

also ein wichtiger Faktor, anhand dessen bereits eine Prognose von Bildungskarrieren erstellt werden kann. Allein mit der Adresse der Grundschule, die trotz Freigabe der Schulwahl durch die Eltern immer noch zu mehr als 75 Prozent wohnortnah genutzt wird,⁴⁷⁶ ist eine recht valide Schätzung möglich, welche Kinder ab der fünften Klasse ein Gymnasium besuchen werden und welche nicht.

Sozialräumliche Segregation des Stadtteils drückt sich also auch in der sozialen Zusammensetzung der Schülerschaft aus. Armutssegregierte Schulen sind oft schlechter ausgestattet. Die Effekte der sozialräumlichen Segregation auf die Segregation in den Grundschulen und damit auf die weiterführenden Bildungswege und die Bildungschancen der Kinder hatten sich durch die Auflösung der Grundschulbezirksgrenzen 2005 erheblich verstärkt.⁴⁷⁷ Ähnlich segregative Entwicklungen lassen sich auch bei der frühkindlichen Bildung nachzeichnen.⁴⁷⁸ Die soziale Lage der Kinder in den Kindertageseinrichtungen hat Folgen für die Entwicklung der Kinder. Das gilt nicht nur für Kinder aus armen Familien mit Migrationshintergrund, die in armutssegregierten und ethnisch segregierten Kindertageseinrichtungen quasi unter sich bleiben, sondern auch für arme Kinder ohne Migrationshintergrund.

6.5.2. Rahmenbedingungen in Bildungsinstitutionen

Die sozial ausgewogene Erhöhung der Inanspruchnahme von Bildungsangeboten sollte mit der Entwicklung eines qualitativ hochwertigen institutionellen Standards in Kindertagesbetreuung und Schulen einhergehen, um die intendierten Wirkungen zu erzielen. Dabei sind Vorschläge zur Verbesserung der Rahmenbedingungen breit gefächert und füllen Bibliotheken, sowohl für den Kita- als auch für den Schulbereich. Exemplarisch ist hier die wohnortnahe Beschulung eines beeinträchtigten Kindes in einer Regelschule von wesentlicher Bedeutung, da dies zur Entlastung des Familiensystems beitragen kann. Das gemeinsame Lernen von Kindern mit und ohne Beeinträchtigung wird so gefördert und Inklusion als „Leben wie alle“ ermöglicht.

Tatsächlich bestehen aber hartnäckige Umsetzungshürden. Sie sind in erster Linie verfestigten Strukturen und mangelnden finanziellen Ressourcen zuzurechnen. So kommt es beispielsweise zu der Situation, dass sich kindliche Entwicklungschancen danach entscheiden, in welcher Kommune das Kind lebt – vor dem Hintergrund der Bedeutung früher Bildung kaum nachvollziehbar. Dies verdeutlichen beispielsweise die gravierenden Unterschiede bei der Höhe der Kita-Beiträge sowie die unterschiedliche Ausgestaltung der Beitragsfreiheit in den Kommunen.⁴⁷⁹ Daraus resultieren unterschiedliche finanzielle Belastungen der Eltern für frühkindliche Bildung.

476 Groos 2015, S. 42.

477 Exemplarisch wurde dies bei einer Untersuchung in einer Kommune deutlich. Hierzu: Groos 2015. Auf diese Entwicklung hat der Gesetzgeber 2010 reagiert und den Kommunen die Option zurückgegeben, Schuleinzugsbereiche wieder einführen zu können.

478 Siehe dazu auch Kapitel 3.1.

479 Vgl. Kapitel 2.1.1.

6.5.3. Qualitätsentwicklung im Ganztags schulbereich

Ganztagesangebote verfolgen die Ziele einer besseren Bildungsförderung und der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Schülerinnen und Schüler sollen durch Ganztagesangebote nachhaltig in der Entwicklung ihrer kognitiven und sozial-emotionalen Kompetenzen gefördert werden. Dabei treffen wissenschaftlich gesicherte Zielvorgaben zur Schulqualität⁴⁸⁰ auf Sanierungs- und Investitionsstau, auf zu wenig Geld für den Schulbau und unklare Zuständigkeiten. Aspekte der Strukturqualität, wie räumliche-materielle Bedingungen und Standortbedingungen, beeinflussen die pädagogische Qualität erheblich und behindern die Umsetzung der elaborierten Vorgaben zur Schulentwicklung. Maßnahmen, die auf die Verbesserung der Prozess- und Orientierungsqualität gerichtet sind, können diese Nachteile allein nicht ausgleichen.

Der Qualitätsentwicklung insbesondere an Ganztags schulen als Lebens- und Bildungsorten kommt eine entscheidende Bedeutung zu, da Mädchen und Jungen dort einen erheblichen Teil des Tages verbringen. Mittlerweile liegt der Anteil der schulischen Einrichtungen, die ganztägige Bildung und Betreuung anbieten, bundesweit bei 60 Prozent, mehr als ein Drittel aller Kinder und Jugendlichen in Deutschland nutzen bereits schulische Ganztagesangebote.⁴⁸¹ Dabei dominiert das offene Organisationsmodell mit unverbindlicher Teilnahme der Schülerinnen und Schüler. Die derzeitige Organisation des Ganztags erreicht aber mancherorts noch nicht hinreichend Kinder aus einkommensarmen Familien. Laut bundesweitem Monitoring⁴⁸² fördern nur qualitativ gute Ganztagesangebote Sozialverhalten, Motivation, positive Entwicklung des Selbstkonzepts und letztendlich auch Schulerfolg. Voraussetzungen sind die explizite Verknüpfung von Angeboten und Unterricht, die Zusammenarbeit von Schule und Jugendhilfe, die Motivierungsqualität bzw. die in den Angeboten erfahrene emotionale Anerkennung, die Passung von Angeboten und Schülerinteressen, die an den Kindern orientierte Gestaltung von Lernprozessen und individueller Kompetenzförderung, die Förderung von Eigenaktivität und Partizipation⁴⁸³ und die Verankerung gesundheitsfördernder Prinzipien⁴⁸⁴ als Organisationsmerkmal der Ganztages schule.

Die erforderliche enge Kooperation mit Kinder- und Jugendhilfe, Sportvereinen, Trägern der kulturellen Bildung und weiteren Vereinen, Akteuren und Institutionen aus dem Schulumfeld findet nicht überall gleichermaßen zufriedenstellend statt.⁴⁸⁵ Intensivierungsbedarf gibt es aus Trägerpers-

480 Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen (MSW) 2015.

481 Das Konsortium der Studie zur Entwicklung von Ganztags schulen (StEG) 2016. Auch für Nordrhein-Westfalen lässt sich feststellen, dass sowohl Nachfrage als auch Nutzung dieses Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsangebotes weiter ansteigen. Hierzu: Börner et al. 2014, S. 22.

482 Das Konsortium der Studie zur Entwicklung von Ganztags schulen (StEG) 2016, S. 4f, 17, 23.

483 Börner et al. 2014, S. 56 f.

484 Unter anderem bewegungsfördernde Rhythmisierung des Tagesablaufs unter der Prämisse von Anspannung und Entspannung sowie Bewegungsförderung und eine hohe Qualität der Schulverpflegung einschließlich Gestaltung der Mensa.

485 Das Konsortium der Studie zur Entwicklung von Ganztags schulen (StEG) 2016, S. 14; Börner et al. 2014, S. 57 f.

pektive wie aus Sicht der Leitungs- sowie der Lehr- und Fachkräfte in der allgemeinen, strukturellen Zusammenarbeit (z. B. Austausch, Gespräche, gemeinsame Fortbildungen) sowie auf inhaltlicher Ebene (z. B. gemeinsame Planung von Lernsituationen, wechselseitige Hospitationen) auch im Bundesland NRW.⁴⁸⁶

Diskutiert wird in diesem Zusammenhang auch die zeitliche Entzerrung des Schulalltags, u. a. indem interessenorientierte Gestaltungsmöglichkeiten für Schülerinnen und Schüler, Orte des sozialen Miteinanders und der Peerkontakte angeboten werden. Speziell für Ältere sind dabei (nicht-pädagogisierte) Freiräume unter zeitlichen ebenso wie räumlichen Gesichtspunkten zu schaffen, die selbstbestimmt gestaltet werden können und Rückzugsmöglichkeiten bieten.

Diese Anforderungen, die hier für Ganztageschulen formuliert wurden, aber prinzipiell für alle Schulformen gelten, können an dieser Stelle nur kurz skizziert werden. Auch wenn sie teilweise in Zielformulierungen zur Schulqualität berücksichtigt werden,⁴⁸⁷ sollte zur Unterstützung eines gelingenden Aufwachsens aller Kinder und Jugendlichen deren Umsetzung mit hohem Nachdruck begleitet und gefördert werden. Dabei ist im Schulalltag wie auch in der offenen Kinder- und Jugendarbeit auf die Initiierung von sozialräumlichen Gelegenheitsstrukturen zu achten, die ein Miteinander von Kindern und Jugendlichen aus unterschiedlichen sozialen und ethnischen Milieus ermöglichen, fördern und moderieren.

6.5.4. Qualitätsentwicklung in der Frühen Bildung

Zentrale Empfehlungen für den Bereich der Frühen Bildung betreffen Struktur-, Prozess- und Orientierungsqualität im Bereich der Kindertagesbetreuung. Personalschlüssel, räumlich-materielle Ausstattung und der Standort der Einrichtung beeinflussen auch in diesem Setting die pädagogische Qualität.⁴⁸⁸ Einflussreich sind außerdem die Führungsqualitäten der Leitung, die Unterstützung durch den Träger, die Möglichkeit zur Reflexion im Team und zur Selbstreflexion sowie das Ausmaß gesundheitlicher Belastungen am Arbeitsplatz. Die Wirksamkeit pädagogischer Konzepte ist diesen Faktoren auf längere Sicht unterzuordnen; d. h. auch pädagogische Konzepte können ihre beabsichtigte Wirkung nicht entfalten, wenn diese grundlegenden qualitativen Anforderungen nicht gesichert sind.⁴⁸⁹

486 Börner et al. 2014, S. 59.

487 Vgl. beispielsweise Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen (MSW) 2015.

488 Hierzu u. a. die Veröffentlichungen der WiFF-Initiative des Deutschen Jugendinstituts: Die Leitthemen betreffen das Qualifikationsprofil der Erzieherinnen und Erzieher, die Qualität des pädagogischen Prozesses, die Qualität der Fachkraft-Kind-Beziehung bzw. der Fachkraft-Eltern-Beziehung, die personellen und qualifikatorischen Anforderungen an den U-3-Ausbau.

489 Unfallkasse Nordrhein-Westfalen 2014, S. 40 f.

Zu ergänzen ist, dass die aktuellen Berufsbedingungen (z. B. Bezahlung, Aufstiegsmöglichkeiten, Rahmenbedingungen) nicht der gesellschaftlichen Bedeutung der Tätigkeit im frühpädagogischen Berufsfeld entsprechen. Darunter leidet zusehends auch die Attraktivität des Berufes bei der Berufswahl junger Erwachsener. Gehaltshöhe und gesellschaftlicher Anerkennung sind vor allem für männliche Jugendliche wesentliche Gründe, nicht in der Frühen Bildung tätig zu werden. Es zeichnet sich ein geschlechts- und regionspezifischer Fachkräftemangel in diesem Bereich ab.

Wie auch für die Verbesserung der Qualität im Ganztages schulbereich wird für die Institutionen der Frühen Bildung die verbindliche Verankerung von Konzepten, die auf Orientierungsqualität („Haltung“), Armutssensibilität, vorurteilsbewusste Bildung und Erziehung sowie auf die konsequente Gestaltung partizipativer Prozesse ausgerichtet sind, immer bedeutsamer.⁴⁹⁰

6.5.5. Förderung von Sprachkompetenzen

Der Anteil an sprachförderbedürftigen Kindern bleibt weiterhin konstant. Er liegt bei etwa einem Viertel der Fünfjährigen. Insbesondere Kinder aus Elternhäusern mit niedrigem Schulabschluss sowie mit nicht deutscher Familiensprache werden vermehrt als sprachförderbedürftig diagnostiziert. Zudem werden sie häufiger verspätet eingeschult. In diesem Zusammenhang hat die KeKiz-Begleitforschung nachgewiesen, dass sich ein früher Eintritt in eine Kita, die als soziale Brennpunkt-Kita bzw. als Familienzentrum gefördert wird, einhergehend mit Aktivitäten im Sportverein positiv auf die Sprachkompetenz und Deutschkenntnisse von so genannten armen Kindern auswirken.⁴⁹¹

Über ein Drittel der Kinder mit nicht deutscher Familiensprache besucht Kindertageseinrichtungen, in denen die Mehrheit der Kinder zu Hause ebenfalls kaum oder wenig Deutsch spricht. Vor allem in Ballungszentren betrifft dies mehr als die Hälfte aller Kinder mit nicht deutscher Familiensprache.⁴⁹² Wegen der Auswirkungen eingeschränkter Sprachkompetenzen auf Teilhabechancen gehört die Förderung von Sprachkenntnissen von Heranwachsenden und ihren Familien zu den grundlegenden Empfehlungen zur Förderung des kindlichen Wohlbefindens und des gelingenden Aufwachsens.

Im Hinblick auf Familien mit Migrationshintergrund wird Sprachkompetenz als evidente Voraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe und Integration betrachtet und gerade im Kontext der frühkindlichen Bildung thematisiert. So wird vielfach die These vertreten, dass insbesondere Kinder mit Migrationshintergrund von einer möglichst frühen außerfamiliären Betreuung profitieren würden, weil sie die Möglichkeit bieten, die deutsche Sprache zu hören und zu sprechen. Empirische Befunde

490 Deutsches Jugendinstitut e.V. und Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte (WiFF) 2011; Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) 2014; Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) 2012; Sikcan 2008.

491 Strohmeier et al. 2016, S. 55.

492 Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016, S. 10.

zu Nachteilen ethnischer und sprachlicher Segregation deuten jedoch darauf hin, dass es in erster Linie auf die Qualität der Betreuung ankommt. Bisher legen die Befunde eher den Schluss nahe, dass die Qualität der Betreuung bei einem hohen Anteil von Kindern mit Migrationshintergrund in einer Gruppe geringer ist, und zwar insbesondere dann, wenn der Anteil der Kinder aus ökonomisch prekären Lebenslagen hoch ist.⁴⁹³ Das zu ändern, ist erklärtes Ziel der Landes- und Kommunalpolitik in NRW.

Um eine alltagsintegrierte Sprachbildung in der Kindertagesbetreuung optimal durchführen zu können, fließen Landesmittel in Höhe von 25 Mio. Euro jährlich in die Einrichtungen (je Sprachförderkita mindestens 5.000 Euro), die einen hohen Anteil an Kindern mit zusätzlichem Unterstützungsbedarf haben. Damit soll sichergestellt werden, dass diese Einrichtungen über zusätzliches Personal in der Kita verfügen. Mit jährlich 5.000 Euro kann z. B. die Wochenarbeitszeit einer Fachkraft um vier Stunden aufgestockt werden. Die Mittelvergabe an die Jugendämter erfolgt nach zwei wesentlichen Indikatoren für Bildungsbenachteiligung, dem Anteil Kinder in SGB II Bezug sowie dem Anteil Kinder mit nicht-deutscher Muttersprache (beide Indikatoren gleichgewichtig).

7. Familienpolitik als Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure effizienter und effektiver machen

„Wir möchten in NRW Familienförderung gemeinsam mit den verschiedenen Leistungsträgern so effektiv wie effizient organisieren.“

Das Land NRW unterstützt mit finanziellen Mitteln und Infrastruktur verschiedene Maßnahmen und Projekte, die förderliche Rahmenbedingungen für Familien und einzelne Familienmitglieder schaffen sollen. Dazu gehören beispielsweise der Aufbau von Präventionsketten, die Entwicklung integrierter Handlungskonzepte auf sozialräumlicher Ebene, die frühe Förderung in den Familienzentren, die frühe Bildung in den Kinderbetreuungseinrichtungen, die am Gemeinwohl orientierte Familienbildung, die Familienberatung und die Instrumente zur Förderung der Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Hinzu kommen lokale Aktivitäten, denn Familienpolitik hat sich inzwischen zu einem der wichtigsten Handlungsfelder der nordrhein-westfälischen Kommunen entwickelt.

Politik für Familien muss sich auch daran messen lassen, wie gut die mit diesen Maßnahmen und Hilfen verbundenen familienpolitischen Ziele erreicht werden. Belastbare Erkenntnisse dazu, wie die familienpolitischen Instrumente in Anspruch genommen und bewertet werden, welche Wirkungen sie auslösen, und auf welche Weise diese Wirkungen entstehen, können helfen, wirksame Maßnahmen weiterhin zu fördern, nicht oder wenig effektive Leistungen neu auszurichten und Entscheidungen über ihre Weiterführung zu treffen.⁴⁹⁴ Zudem gilt es zu bewerten, in welchem Verhältnis die eingesetzten öffentlichen Mittel zu den Wirkungen einer Maßnahme stehen. Der Blick auf die Kosten-Nutzen-Relation von Maßnahmen kann helfen, eine ineffiziente Verwendung von Ressourcen zu vermeiden, z. B., wenn sich verschiedene Leistungen in ihren Wirkungen gegenseitig neutralisieren oder behindern.

Nicht Haushaltskonsolidierung steht im Vordergrund, wenn sich die Gestaltung der Sozialpolitik daran orientiert, ob Maßnahmen die mit ihnen verbundenen Ziele erreichen (Kriterium der Wirksamkeit), und in welchem Verhältnis Aufwand und Wirkung zueinander stehen (Kriterium der Effizienz). Vielmehr geht es darum, die öffentlichen Gelder, die für dieses Handlungsfeld vorhanden sind, möglichst wirtschaftlich einzusetzen und die sozialpolitischen Zielgrößen so weit wie möglich zu erreichen.

494 Ein Beispiel für eine nicht-effektive Maßnahme ist der ermäßigte Beitragssatz für Familien in der gesetzlichen Pflegeversicherung.

In Deutschland wurden in den vergangenen fünfzehn Jahren kausalanalytisch orientierte Wirkungsanalysen auf dem Gebiet der Sozialpolitik vorangetrieben.⁴⁹⁵ Im Bereich der Familienpolitik lässt der Bund seit 2002 Maßnahmen und Programme systematisch wissenschaftlich evaluieren. Den Anfang dazu machten Effektivitäts- und Effizienzstudien zu den Themenkreisen „kommunale und innerbetriebliche Kinderbetreuungsangebote“, „alternative Arbeitszeitmodelle“ und „finanzielle Anreize“.⁴⁹⁶ Im Rahmen der von BMFSFJ und BMF angestoßenen „Gesamtevaluation ehe- und familienbezogenen Leistungen“ wurden dann siebzehn zentrale Leistungen auf der Bundesebene in einem mehrjährigen Prozess systematisch und vergleichend auf ihre Wirksamkeit hin untersucht.⁴⁹⁷ Die Grundlagen dafür wurden durch Weiterentwicklungen der empirischen Methoden zur Offenlegung und systematischen Überprüfung von Ursache-Wirkungs-Beziehungen gelegt. Zudem wurden neue geeignete Datenquellen erschlossen.

Die Erfahrungen mit der Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen zeigen, dass auf dem Gebiet der Familienpolitik eine Evaluierung der Instrumente grundsätzlich machbar ist, obwohl die Zielgrößen teilweise komplex zu erfassen sind und nur relativ wenige für den Zweck geeignete administrative Daten zur Verfügung stehen.

Für eine ähnlich umfassende systematische Bewertung des Bereichs der Familienpolitik auf der Ebene der Länder gibt es bislang noch keine Beispiele. Dies dürfte auch damit zusammenhängen, dass die Evaluationsaufgabe auf der Länderebene erheblich schwieriger zu lösen ist. Die familienpolitischen Kompetenzen des Bundes liegen bei rechtlichen Regelungen sowie finanziellen Unterstützungsleistungen und steuerlichen Entlastungen. Die familienpolitischen Zuständigkeiten der Länder und der Kommunen liegen vor allem in der Bereitstellung von Infrastruktur und von Bildungs- und Beratungsleistungen.

Die Unterstützungsangebote, welche die Familien im Zusammenspiel von Bundes-, Landes- und Kommunalpolitik erreichen, sind zudem räumlich sehr unterschiedlich ausgeprägt. Häufig überschneiden sich verschiedene familien- und sozialpolitische Unterstützungsleistungen in ihren Zielsetzungen und Handlungsansätzen oder sprechen die gleiche Zielgruppe an. Die Lebenswirklichkeit der Familien ist umfassend von Familien- und Sozialpolitik geprägt, so dass kausale Effekte einzelner Maßnahmen nur schwer zu „isolieren“ sind.

Die Strukturen der Akteure vor Ort, z. B. das Zusammenwirken öffentlicher und freier Träger, die für den Zugang der Familien zu Hilfen und deren Wirksamkeit relevant sind, sind zudem heterogen. Bei solcherart dezentral organisierten Prozessen und Strukturen fehlt in der Regel eine konsistente Datengrundlage, auf der Evaluationsstudien aufbauen können.

495 Baethge-Kinsky et al. 2010.

496 Jun und Grabow 2008, S. 61 ff.

497 Prognos AG 2014.

Aus diesen Gründen ist eine Gesamtevaluation der familienpolitischen Leistungen des Landes NRW derzeit nicht machbar. Es gibt wegen der genannten Einschränkungen auch nicht die Alternative, maßnahmenspezifisch vorzugehen. Dass sich dennoch für die Politik und die Praxis relevante Erkenntnisse gewinnen lassen, zeigt etwa das Beispiel der wissenschaftlichen Begleitforschung zum Modellvorhaben der Landesregierung und der Bertelsmann Stiftung „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor“.⁴⁹⁸ Hier ist geklärt worden, unter welchen Voraussetzungen vor allem etablierte Regelangebote ihre Zielgruppen gut oder weniger gut erreichen, und wie die Inanspruchnahme den Familienalltag und das Aufwachsen von Kindern beeinflusst. Es geht um die Aufklärung der Wirkungsweise und der Wirkungsmöglichkeiten familienpolitischer Leistungen und nicht um die Quantifizierung von „Effekten“. Auch die in NRW begründete und zunehmend verbreitete kommunale Familienberichterstattung sowie die steigende Zahl sozialräumlicher Monitorings liefern neue Daten und Analyseformate, die als Ausgangspunkt für eine wirkungsorientierte Politik nützlich sind.

Um die Politik für Familien in NRW allgemein wirksamer zu gestalten, reicht es nicht, die Evidenz zur Wirksamkeit bestehender oder neu angeführter Unterstützungsangebote zu verbessern. Ebenso wichtig ist es, die Zusammenarbeit der unterschiedlichen Akteure, die an der Umsetzung familienpolitischer Maßnahmen im Land mitwirken, so zu organisieren, dass möglichst geringe Reibungsverluste bei der Einführung und Durchführung einzelner Maßnahmen entstehen und zudem Widersprüche im Gesamtsystem der verschiedenen Leistungen, die auf die Familien einwirken, vermieden werden. Diese Thematik wird im zweiten Teil des folgenden Kapitels (7.2) behandelt.

7.1. Voraussetzungen für die evidenzbasierte Gestaltung der Familienpolitik in NRW

7.1.1. Festlegung von familienpolitischen Zielen

Um empirische Erkenntnisse zu Wirksamkeit und Effizienz in die Gestaltung und Weiterentwicklung von Maßnahmen zur Förderung der Familien einfließen zu lassen, müssen Ziele präzise benannt werden. Erst auf dieser Basis können Maßstäbe für eine Evaluation entwickelt werden, die überprüfen kann, ob und inwiefern welche Maßnahmen tauglich sind, um diese Ziele zu erreichen. Die Präzisierung wissenschaftlich evaluierbarer Ziele und Wirksamkeitskriterien ist im Idealfall Teil der Implementation von Maßnahmen und Programmen.⁴⁹⁹ Ihre Operationalisierung ist der erste Schritt der wissenschaftlichen Wirkungsanalyse.

498 Siehe dazu bereits Kapitel 6.4.

499 Kaufmann und et al 1980, S. 49.

Der Rahmen für wissenschaftliche Wirkungsanalysen wird durch politische Debatten und Entscheidungen abgesteckt. Weil das Primat der Politik gilt, ist die Festlegung der normativen Zielvorgaben nicht Gegenstand der Wirkungsforschung. Eine Evaluation sollte in diesem Zusammenhang aber die Aufgabe haben, mögliche unerwünschte und zumindest unbedachte Nebenwirkungen offenzulegen und falls notwendig Zielkritik zu betreiben.

Methodische Prämissen der Wirkungsforschung (z. B. Eindeutigkeit und Widerspruchsfreiheit politischer Ziele) müssen dabei nicht mit politischen Prämissen gleichgesetzt werden. Es gibt in der Politik durchaus vernünftigen Dissens bzw. „reasonable disagreement“.⁵⁰⁰ Ergebnisse der Wirkungsforschung können zwar u. U. zeigen, inwiefern eine bestimmte Maßnahme geeignet ist, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen. In der gesellschaftlichen und politischen Wirklichkeit können mit dieser Maßnahme aber durchaus unterschiedliche und ggf. auch widersprüchliche Ziele verfolgt werden. Selbst wenn dem Argument gefolgt wird, dass politische Maßnahmen dem Wohlergehen von Familien dienen sollen, können für die wissenschaftliche Messung des Wohlergehens von Familien unterschiedliche Aspekte betrachtet werden, z. B. die subjektive Zufriedenheit einzelner Familienmitglieder oder ihre Verfügung über Einkommen, Güter oder Ressourcen oder ihre unterschiedlichen Möglichkeiten, diese Ressourcen einzusetzen, um ein gutes Leben zu leben. Je nach Messung kann die wissenschaftliche Bewertung sehr unterschiedlich ausfallen.

Es gibt eine wissenschaftliche Relevanz der Ergebnisse der Wirkungsforschung, die wissenschaftlichen Gütekriterien genügen muss und es gibt eine politische Relevanz. Letztere ist immer auch eine Frage der politischen und normativen Ergebnisinterpretation. Der Ökonom Amartya Sen (1982) hat aber darauf hingewiesen, dass auch wissenschaftliche Beschreibungen nicht nur die Beobachtung und Wiedergabe objektiver Fakten sind, sondern eine Auswahl von Fakten, denen aus unterschiedlichen Gründen Relevanz zugesprochen wird. Die technokratische Vorstellung, dass Wirkungsforschung zu einer einzigen wissenschaftlich unbestreitbaren Evidenz führt und damit den Bedarf an einer politisch-demokratischen Debatte reduziert, ist irreführend.

In einer Evaluation der bildungspolitischen Reformen der 1960er und 1970er Jahre weist Blankertz schon früh darauf hin, dass wissenschaftlicher Evaluation im politischen Prozess eine bis dahin noch gar nicht beleuchtete wichtige Funktion zukommt, nämlich die der Legitimation politischen Handelns.⁵⁰¹ Keine der zahlreichen Reformen der Bildungsexpansion der 1960er und 1970er Jahre sei wirklich „gescheitert“, so der Autor.

500 „[D]ie eigentliche Schwierigkeit jeglicher Effektivitätsmessung besteht im Umstand, dass die Konkretisierung politischer Ziele [...] in einem mehrstufigen Verfahren durch unterschiedliche Subeinheiten des politischen Systems arbeitsteilig erfolgt, so dass die [...] Koordination nicht allein durch normative Prämissen oder Anweisungen, sondern nur durch verständiges Zusammenwirken erreicht werden kann.“ Vgl. Kaufmann und et al 1980, S.49.

501 Blankertz 1976, S. 30ff.

Evaluation bzw. schon die Ankündigung, dass sie stattfinden soll, ist Teil des politischen Prozesses. Sie steigert z. B. die politische Akzeptanz von Reformen. Es besteht dabei durchaus die Gefahr der Vereinnahmung der Wissenschaft, denn die Wirkungsforschung ist in der Regel nicht unabhängig, sondern sie muss um ihre Unabhängigkeit streiten. Die Ressorts, deren Politik bewertet werden soll, finanzieren in der Regel auch die Wirkungsanalyse: Die Gesamt-Evaluation der familienpolitischen Leistungen des Bundes hat der Bund bezahlt. Die wissenschaftliche Begleitforschung zum Modellprogramm „Kein Kind zurücklassen“ wurde aus ESF-Mitteln, Mitteln aus dem Kinder- und Jugendförderplan NRW sowie der Bertelsmann-Stiftung finanziert.

In Zeiten knapper öffentlicher Mittel ist Wirkungsforschung dennoch ein akzeptiertes Mittel, mit dem Akzeptanz, Effizienz und Effektivität der Politik verbessert werden können.

Wirkungsanalytisch orientierte Evaluationen können diagnostizieren, wie gut die Instrumente der Politik auf unterschiedliche vorgegebene Ziele wirken und welche Nebenfolgen entstehen. Beispielsweise erbrachte die Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen in Deutschland den Befund, dass die Besteuerung der Einkommen von Eheleuten und eingetragenen Lebenspartnern nach dem Splittingtarif einerseits die wirtschaftliche Stabilität von Familien verbessert. Andererseits trägt das Ehegattensplitting aber zur Verfestigung etablierter Geschlechterrollen und Geschlechterverhältnisse bei. Um bei unterschiedlichen Wirkungen von Politikmaßnahmen auf Einzelziele zu einer Gesamtbewertung zu kommen und weitere Handlungsschritte zu begründen, bedarf es demokratischer Debatten, in denen zu verhandeln ist, wie die Einzelziele in der Relation zueinander gewichtet werden sollen.

Dem Grunde nach sind Ziele, Prioritätsvorstellungen und Kriterien für die Bewertung politischen Handelns vielfach bereits durch Begründungen in der gesetzlichen Grundlage oder auch Formulierungen in der Haushaltsplanung angelegt. Um eine hinreichende Basis für eine Evaluierung herzustellen, sind aber in der Regel weitergehende Präzisierungen notwendig. Dieser Prozess kann einigen Aufwand erfordern, wie das Beispiel der Festlegung des BMFSFJ auf einen ausdrücklichen Satz von Zielen einer nachhaltigen Familienpolitik des Bundes im Vorfeld der Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland zeigt. Die benannten Ziele – wirtschaftliche Stabilität und Soziale Teilhabe, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, frühe Förderung von Kindern, Steigerung der Geburtenrate, der Zusammenhalt der Generationen sowie der Nachteilsausgleich zwischen den Familien – basierten u. a. auf dem Siebten Familienbericht, wurden noch durch weitere Expertengutachten flankiert und zudem zur Verbesserung der Akzeptanz wiederholt mit den Vertretungen gesellschaftlicher und familienpolitischer Akteure diskutiert.

Mögliche Operationalisierungen der politischen Ziele wurden in einer Machbarkeitsstudie erarbeitet, auf deren Grundlage die zuständigen Ressorts konkrete Parametervorgaben für die in der Gesamtevaluation durchgeführten Wirkungsanalysen zur Familienpolitik festlegten.

Wird das Beispiel des Ausbaus der Familienzentren in NRW in Betracht gezogen, benennt der Koalitionsvertrag⁵⁰² ausdrücklich zwei qualitative Ziele, nämlich die „gute und frühe Förderung von Kindern“ und die „Stärkung der Erziehungskompetenz von Eltern“, die als maßnahmenspezifische Kriterien für eine Bewertung herangezogen werden könnten. Der Koalitionsvertrag benennt im Zusammenhang der Familienzentren ein drittes Ziel: Der „quantitative Ausbau in sozial benachteiligten Stadtteilen“ beschreibt vor allem den Weg, wie die zuvor genannten Ziele erreicht werden sollen. Allerdings sind darin zumindest indirekt die politischen Ziele eines Ausgleichs sozialer Nachteile und der Verbesserung sozialer Teilhabe für Familien enthalten. Weitere Nebenziele ließen sich anhand allgemeiner Ziele der Familienpolitik in NRW gewinnen, die allerdings als genereller Bezugsrahmen für Evaluierungen in diesem Handlungsfeld bisher noch nicht so eindeutig festgelegt sind wie auf der Bundesebene.

„Gesund aufwachsen“ oder „Kein Kind zurücklassen!“ sind Elemente eines aktuellen präventiven Politikansatzes des Landes, mit dem Ziele verfolgt werden, bei deren Erreichung hohe wirtschaftliche und gesellschaftliche Erträge zu erwarten sind. Die ersten Lebensjahre eines Kindes stellen eine Phase ausgeprägter Bildungs- und Entwicklungsmöglichkeiten dar. Frühe Förderung und Bildung sind das Fundament für spätere Lernerfolge. Einer guten frühkindlichen Bildung werden in der Literatur anhaltende Effekte auf kognitive, soziale und schulische Leistungen sowie bessere Schulabschlüsse und perspektivisch auch stabilere und besser bezahlte Erwerbssituationen zugeschrieben. In der Bildungsökonomie wird die Selbstproduktivität als der zentrale Faktor für die Entwicklung von Fähigkeiten gesehen. Sie sagt aus, dass Fähigkeiten, die in einer Periode erworben wurden, in den Folgeperioden weiter zur Verfügung stehen und darauf aufgebaut werden können. Umgangssprachlich ausgedrückt: Frühes Lernen fördert spätes Lernen. Deswegen lohnt es sich, die knapp bemessenen Ressourcen auf diese Ziele zu konzentrieren. Spätere, eher auf „Reparatur“ ausgelegte Investitionen, weisen tendenziell ein systematisch schlechteres Aufwands-Ertrags-Verhältnis auf.⁵⁰³

Eine Herausforderung stellt die Gestaltung von Programmen dar, von denen stärker belastete Eltern und Kinder profitieren können. Deutlich wird hier, dass die Wirkungen von personenbezogenen pädagogischen Maßnahmen – anders als im Falle rechtlicher oder ökonomischer Interventionen – nicht nur von den spezifischen Inhalten der Programme und Maßnahmen, sondern auch von Merkmalen ihrer Durchführung sowie den sozialen und räumlichen Umgebungen der Zielgruppen abhängen. Zu ähnlichen Ergebnissen gelangt die wissenschaftliche Begleitforschung zum Programm „Kein Kind zurücklassen“.⁵⁰⁴ Auch die wahrgenommene Professionalität des Personals und die Interaktion mit den Eltern („auf Augenhöhe“) sind wichtige Bedingungen für die Aufrechterhaltung des Kontakts mit der Einrichtung und damit die Wirksamkeit des Angebots.

502 NRWSPD und Bündnis 90/Die Grünen NRW 2012.

503 Prognos AG 2011.

504 Strohmeier et al. 2016.

Experimentelle oder quasi-experimentelle Wirkungsstudien können zwar die relative Wirksamkeit von Maßnahmen durch den Vergleich von Kontroll- und Experimentalgruppen erweisen, sind aber – aufgrund der experimentellen Gruppenzuordnung – typischerweise nicht in der Lage Ausschöpfungsquoten von Teilnehmenden inklusive der Bedeutung unterschiedlicher Zugangsbarrieren zu erfassen. Ein potentiell wirksames Programm, das nicht oder nur sehr selektiv in Anspruch genommen wird, kann seine Wirksamkeit aber nicht entfalten.

Für die Wirkungsanalyse sind daher Evaluationsformate notwendig, die Effektivitäts- mit Implementations- und Inanspruchnahmeforschung verbinden. Die wissenschaftliche Begleitforschung zu „Kein Kind zurücklassen“⁵⁰⁵ konnte spezifische Inanspruchnahmebarrieren bei den Familien erkennen, die mit Risikolagen (Armut, Mehrkinderfamilie, Migrationshintergrund, Alleinerziehend, Bildungsarmut) verbunden sind und die durch bestimmte Merkmale der Angebote (räumliche Lage, soziale und materielle Kosten der Inanspruchnahme, Qualifikation und Habitus des Personals) deutlich verstärkt werden.

7.1.2. Offenlegung von Ursache-Wirkungs-Beziehungen

Wenn Evaluierung die Voraussetzungen für eine zielführende Gestaltung und Weiterentwicklung der Familienpolitik in NRW verbessern soll, müsste es gelingen, Veränderungen bei den gesetzten Zielen bzw. den zur Operationalisierung dieser Ziele verwendeten Kenngrößen ursächlich auf bestimmte Handlungen und Maßnahmen durch die Politik zurückzuführen. In diesem Sinne auf Ursache-Wirkungs-Beziehungen hin ausgerichtete Evaluierungen sind aber ein anspruchsvolles Unterfangen.

Der Kern des Evaluationsproblems liegt darin, eine Antwort auf die Frage zu finden, welche Entwicklung die zu untersuchenden Zielgrößen bei den Empfängern einer Leistung genommen hätten, wenn es die zu untersuchende Maßnahme nicht gäbe bzw. die Maßnahme diese Empfänger nicht erreicht hätte. Da es sich hierbei um eine hypothetische Alternative handelt, lässt sich diese Frage nicht ohne weiteres beantworten. Die potentiellen Ergebnisse der Empfänger müssen vielmehr anhand der beobachtbaren Ergebnisse möglichst ähnlicher Einheiten abgeschätzt werden, die von der zu untersuchenden Leistung nicht erreicht werden oder wurden. Dies ist offensichtlich nur sehr eingeschränkt möglich bei Leistungen, die von der Anlage her universellen Charakter haben, das heißt, praktisch die gesamte Zielgruppe erreichen. Die gilt z. B. für einige ehe- und familienbezogene Leistungen des Bundes, insbesondere für Kindergeld bzw. Kinderfreibeträge und die Behandlung gemeinsam veranlagter Einkommen nach dem Splittingtarif, die von den Berechtigten nur in besonderen Ausnahmefällen nicht in Anspruch genommen werden.

Um zu haltbaren Wirkungsaussagen zu kommen, reicht es nicht nur auf die Zielgrößen zu schauen. Beispielsweise können Vorher-Nachher-Vergleiche zu falschen Schlussfolgerungen führen. Selbst wenn sich dieser Vergleich nur auf Personen beschränkt, die zur Zielgruppe der Leistung gehören – diejenigen, die die Leistung beanspruchen, stellen in vielen Konstellationen eine spezielle Auswahl in der Hinsicht dar, dass sie grundsätzlich anders von der Leistung profitieren als Zielpersonen, die die Leistung nicht beanspruchen.

Wird dieses sogenannte Selektivitätsproblem bei einer Evaluierung nicht beachtet, kann dies sowohl zu einer Unterschätzung als auch einer Überschätzung der tatsächlichen Wirkungen einer untersuchten Leistung führen. Wirkungen erscheinen in der Tendenz zu positiv, wenn Leistungen häufiger von denjenigen in Anspruch genommen werden, die auch ohne die Leistung bei den analysierten Zielgrößen besser abschneiden würden. Beispielsweise steht die Förderung frühkindlicher Bildung in den Familienzentren prinzipiell allen Familien im Einzugsbereich offen. Sollten jedoch vor allem diejenigen Eltern die Familienzentren nutzen, denen frühkindliche Bildung besonders wichtig ist und deren Kinder deshalb über die Leistungen der Familienzentren hinaus eine gute Förderung erfahren, hätte eine Positivauswahl stattgefunden. Die Zielgrößen würden bei den Nutzern der Familienzentren systematisch besser ausfallen als die Zielgrößen bei den Familien, die die Familienzentren nicht nachfragen – diese Differenz darf jedoch nicht als Wirkung der Familienzentren fehlinterpretiert werden. Andererseits werden die Wirkungen von Leistungen unterschätzt, wenn sie überdurchschnittlich häufig diejenigen in der Zielgruppe erreichen, bei denen die Zielgrößen ohne die Leistung besonders schlechte Werte annehmen würden. Ein Beispiel dafür wäre, dass die Akteure in den Familienzentren gezielt auf Eltern zugehen, die von sich aus besonders wenig für die frühe Bildung ihrer Kinder tun. Dann erreichen die Ergebnisgrößen möglicherweise einen schlechteren Wert als in einer Vergleichsgruppe von Familien, die nicht durch die Familienzentren betreut werden, obwohl deren Leistungen bei den unterstützten Familien zu einer Verbesserung der Ergebnisgrößen führen.

Über die Frage hinaus, ob eine bestimmte Maßnahme wirkt, muss die komplexere Frage geklärt werden, was für wen wie unter welchen Bedingungen wirkt. Erst die Ermittlung der Bedingungen der Inanspruchnahme von Maßnahmen und Leistungen und die Aufklärung ihrer Wirkungsweise liefern der Politik über die bloße Legitimation durch einen statistischen «Wirkungsverdacht» hinausgehende relevante Informationen. Selektionsprobleme spielen nur dann keine Rolle, wenn, was selten der Fall ist, allein der Zufall darüber entscheidet, wer von einer Maßnahme erreicht wird oder nicht. Unter dieser Voraussetzung lässt sich sehr einfach abschätzen, welche Wirkungen eine bestimmte Maßnahme entfaltet. Indem der Durchschnittswert der Zielgröße bei denjenigen, die von der Maßnahme erreicht werden, mit dem durchschnittlichen Zielwert in der Vergleichsgruppe derjenigen verglichen wird, die rein zufällig nicht davon profitieren. Deswegen sind kontrollierte Zufallsexperimente für wirkungsanalytische Untersuchungen die methodisch bevorzugte Vorgehens-

weise und etwa in der medizinischen Forschung weit, in der Sozialpolitikforschung in Deutschland aufgrund des hohen Verrechtlichungsgrades sozialpolitischer Leistungen dagegen wenig verbreitet.

Gute Möglichkeiten, Zufallsprozesse für Evaluierungszwecke kontrolliert zu etablieren, bieten grundsätzlich Pilotprojekte, in denen Leistungen zu Testzwecken nur an ausgewählte Berechtigte oder in ausgewählten Regionen eingesetzt werden.⁵⁰⁶ Damit es auf diesem Weg zu aussagekräftigen Ergebnissen kommt, muss es aber eine ausreichende Zahl an Berechtigten geben, die nicht ausgewählt werden. Häufig ist es aber schwierig, die für Evaluationszwecke nötige planvolle Auswahl der Teilnehmenden und Nicht-Teilnehmenden vorzunehmen.

Auch wenn zufällige Prozesse, die die Zielgruppe einer Leistung in eine Behandlungsgruppe und eine Vergleichsgruppe teilen, nicht von vornherein angelegt sind, gibt es Möglichkeiten, Ursache-Wirkungen-Beziehungen aussagekräftig empirisch offenzulegen. Hierzu muss es allerdings natürliche Bedingungen geben, die gewährleisten, dass sich auch noch im Nachhinein eine zur Abschätzung der Maßnahmenwirkungen in der behandelten Gruppe geeignete Vergleichsgruppe konstruieren lässt, die so gut wie zufällig die Leistung nicht in Anspruch nimmt. Bedingungen dieser Art entstehen insbesondere durch institutionell geschaffene Grenzen oder Schwellenwerte, die zwar die Chancen beeinflussen, von der zu untersuchenden Leistung erreicht zu werden, die aber darüber hinaus das Niveau oder die Entwicklung der analysierten Zielgrößen nicht systematisch beeinflussen.

In Konstellationen, in denen es weder einen kontrolliert zufälligen Leistungszugang gibt, noch einen so gut wie zufälligen Prozess, der die Bildung einer aussagekräftigen Vergleichsgruppe ermöglicht, lassen sich Selektionsprozesse nur mit sehr datenintensiven statistischen Verfahren in den Griff bekommen. Es muss sichergestellt werden, dass in die Abschätzung der Maßnahmenwirkung sämtliche Größen einbezogen werden, die systematisch beeinflussen, warum in der Zielgruppe im Einzelfall eine Leistung in Anspruch oder nicht in Anspruch genommen wird. In Deutschland ist dieser datenintensive Ansatz im Bereich der Evaluierung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen gängig, da zur Charakterisierung von einzelnen an der Maßnahme teilnehmenden Personen auf umfangreiche administrative Daten der Beschäftigten- und Arbeitslosenstatistik zurückgegriffen werden kann. Zur Evaluierung von familienpolitischen Leistungen steht, wie im Abschnitt 7.2.3 näher ausgeführt, nur eine verhältnismäßig schmale administrative Datenbasis zur Verfügung.

Um Ursache-Wirkungen-Beziehungen in einer für die Zwecke der Politik geeigneten Weise zu beschreiben, genügt eine rein statistisch angelegte Evaluation aber nicht. Vielmehr müssen quantitative Analysen mit einer qualitativ orientierten Implementationsforschung kombiniert und verzahnt werden. Implementationsanalysen sollten dabei mehr leisten, als Informationen zum Stand der Umsetzung von Maßnahmen bzw. Instrumenten zu liefern und Entwicklungstrends laufend zu beobachten. Sie müssen erstens erfolgsrelevante Prozesse offenlegen, welche die Teilnehmerstruktur

beeinflussen, und die anhand der vorliegenden Daten nicht oder nur schwer nachvollziehbar sind. Hierbei geht es auch um mögliche Wechselwirkungen und Interdependenzen zwischen verschiedenen Einzelinstrumenten.

Zweitens sind begleitende Implementationsanalysen für eine adäquate Interpretation der Ergebnisse der quantitativen Wirkungsforschung unerlässlich. Die statistischen Methoden können zwar die wahrscheinlichen Effekte einer Leistung messen. Sie klären aber nicht die zu dem empirischen Befund führenden Mechanismen auf, die für Gestaltungsfragen entscheidend sind. So lässt sich nicht erkennen, ob eine Maßnahme unwirksam bleibt, weil sie in nicht geeigneter Weise geplant wurde oder weil sie zwar richtig geplant, aber nicht adäquat umgesetzt wurde. Darum haben Implementationsanalysen die Aufgabe, die Qualität der Umsetzung und die Rahmenbedingungen der Programmdurchführung zu beschreiben und zu bewerten. Hierzu gehört auch, die Wahrnehmung und Bewertung der untersuchten Leistung sowohl durch ihre Zielgruppe als auch durch die umsetzenden Akteure zu erfassen. Damit können mögliche Wirkungshemmnisse oder Wirkungsverstärker identifiziert werden, die einen entscheidenden Bezugspunkt für die Interpretation der statistischen Befunde und der abzuleitenden handlungsorientierten Empfehlungen darstellen.

7.1.3. Schaffung geeigneter Datengrundlagen

Die Verfügbarkeit geeigneter Daten ist eine elementare Voraussetzung, um zu aussagekräftigen Evaluierungen zu kommen. Für eine gute Studienqualität werden insbesondere sogenannte Mikrodaten gebraucht. Mikrodaten stammen unmittelbar von einzelnen Erhebungseinheiten. Sie sind nicht bereits auf einer höheren Ebene, etwa für Bevölkerungsgruppen oder Regionen, zusammengefasst. Alle Bürgerinnen und Bürger, die in Kontakt mit der Verwaltung treten, z. B. einen Antrag stellen oder einen Umzug melden oder ein Kind in der Kita anmelden, hinterlassen eine „Spur“. Solche Spuren ergeben individuelle „Mikrodaten“. Die Verwendung solcher Daten hat erstens den Vorteil, dass die empirische Analyse auf der Ebene der Einheiten erfolgt, auf die die zu untersuchende Leistung einwirkt. Zweitens tragen Mikrodaten der Vielfalt der individuellen Lebenslagen besser Rechnung als aggregierte Daten. Drittens lassen sich Maßnahmeneffekte mit geringerer Unsicherheit schätzen. Da eine größere Anzahl von Beobachtungen zur Verfügung steht, verringert sich die Gefahr, dass eigentlich vorhandene Effekte, die aber nicht besonders stark sind, bei der Evaluierung übersehen werden.

Mit Blick auf die Wirkungsanalyse von Maßnahmen zur Unterstützung und Förderung von Familien ist zu überlegen, systematisch in den Aufbau von regional und lokalspezifisch auswertbaren Mikrodatenbasen zu investieren, mit denen z. B. regionale Kohorten-Längsschnittuntersuchungen durchgeführt werden könnten. Personendaten lassen sich mit den in einer Region anzutreffenden Angeboten verknüpfen. Eine systematische Erhebung von Bedarfslagen, von Infrastrukturanangebo-

ten und von Bedingungen und Formen der Inanspruchnahme von Angeboten und ihrer personenbezogenen Wirkungen wäre dabei notwendig und möglich.

Im Modellprojekt „Kein Kind zurücklassen! Kommunen beugen vor“⁵⁰⁷ wurden kommunale Mikrodaten (z. B. SGBII-Daten, Daten von Schuleingangsuntersuchungen, Einwohnerdaten) in einer abgeschotteten kommunalen Statistikstelle für Wirkungsanalysen zusammengeführt und ausgewertet. Auf diese Weise ließen sich auf einer breiten Datengrundlage sowohl die Bedingungen der selektiven Inanspruchnahme von Maßnahmen als auch ihre Effekte evaluieren. Allerdings beschränkten sich diese Möglichkeiten der Auswertung kommunaler Daten auf die Jahre der frühen Kindheit vor Erreichen des Schuleintritts und auf den konkreten Einzelfall im Rahmen der wissenschaftlichen Forschung.

Schülerindividualdaten können in NRW derzeit nicht genutzt werden. Ebenso gestaltet sich der Zugang zu anderen Mikrodaten, z. B. der freien Träger der Wohlfahrtspflege oder der Krankenkassen, schwierig.

Die Mindestanforderungen an die Daten für quantitativ orientierte Wirkungsstudien sind, dass sie einerseits die festgelegten Zielindikatoren erfassen und andererseits die Untersuchungseinheiten der zu untersuchenden Maßnahme ausgesetzt sind oder nicht. Um differenzierte empirische Erkenntnisse zu gewinnen, wie sie für die konkrete Politikgestaltung benötigt werden, sind jedoch in der Regel darüber hinausgehende Daten erforderlich.

Erstens werden bei öffentlichen Programmen und Maßnahmen, deren Umsetzung zwar in einem vorgegebenen Handlungsrahmen erfolgt, aber im Detail nicht vollständig fixiert oder standardisiert sind, Informationen benötigt, wie die Leistung im Einzelfall genau umgesetzt wird. Diese Informationen lassen sich nutzen, um eine Typisierung von Umsetzungsvarianten vorzunehmen, die jeweils anders wirksam sein können. Ohne diese Typisierung würde in der Evaluierung nur ein Durchschnittseffekt über alle Umsetzungsvarianten gemessen. Dies kann jedoch irreführend sein, wie etwa das folgende Beispiel zeigt: Wird in einer Hälfte der Fälle eine Umsetzungsvariante mit positiver Wirkung eingesetzt und in der anderen Hälfte der Fälle eine Variante mit genauso großer negativer Wirkung, erscheint die untersuchte Maßnahme als unwirksam – obwohl sie tatsächlich bei allen Behandelten Effekte entfaltet, und sogar teilweise in eine nicht gewünschte Richtung. Für eine wirkungsorientierte Politik ist es von Interesse, welche der in der Praxis anzutreffenden Umsetzungsvarianten besonders gut wirken, damit Handlungsvorgaben darauf fokussiert werden können.

Zweitens dienen Mikrodaten (wie (bildungs-)biographische Daten) dazu, die Untersuchungseinheiten näher zu charakterisieren. Damit lässt sich zunächst feststellen, ob die untersuchte Leistung überhaupt die geplante Zielgruppe erreicht. Zudem können Verteilungseffekte herausgearbeitet

507 Strohmeier et al. 2016, S. 80, Kooperation von Kommunalstatistikern mit Wissenschaftlern der Ruhr-Universität Bochum.

werden, wenn eine Leistung in verschiedenen Teilen der Zielgruppe, die durch gemeinsame individuelle Eigenschaften voneinander abgegrenzt sind, unterschiedliche Wirkungen auslöst. In diesen Zusammenhang gehört auch die Beantwortung der Frage, ob sich die Effekte der Maßnahme systematisch verstärken oder verringern, wenn die Untersuchungseinheiten zugleich noch weiteren Maßnahmen ausgesetzt sind oder waren; dieser Umstand sollte also nach Möglichkeit in den Daten erfasst sein. Mit dem produktiven oder unproduktiven Zusammenwirken mehrerer Maßnahmen ist im Handlungsfeld der Familienpolitik, auf dem öffentliche Leistungen unterschiedlicher föderaler Ebenen nebeneinander existieren bzw. miteinander verflochten sind und zahlreiche weitere Träger, die vor allem auf der kommunalen Ebene aktiv sind, besonders zu rechnen.

Um selbst- oder fremdgesteuerte Auswahlprozesse, die beim Zugang zu Leistungen ablaufen können, zu charakterisieren, müsste es möglich sein, die Eigenschaften der Untersuchungseinheiten, die der untersuchten Maßnahme ausgesetzt sind, mit den Eigenschaften von Einheiten, die der Maßnahme nicht ausgesetzt sind, möglichst differenziert zu vergleichen. Ein solcher Abgleich wäre auch erforderlich um festzustellen, ob zu Evaluierungszwecken gebildete Vergleichsgruppen tatsächlich geeignet sind. Eine notwendige Bedingung hierfür ist, dass sich die Vergleichsgruppe im Durchschnitt von der behandelten Gruppe nicht systematisch unterscheidet – die Tatsache der Behandlung und die Veränderungen der Zielgrößen durch die Behandlung sind natürlich ausgenommen. Für die Überprüfung dieser Bedingung ist es hilfreich, wenn eine sogenannte Nullmessung vorliegt, es also möglich ist, die Untersuchungseinheiten bereits vor Einführung bzw. Veränderung einer Maßnahme zu beobachten – im Vorfeld sollten sich die untersuchten Zielgrößen bei den beiden für die Evaluierung miteinander verglichenen Gruppen mindestens in der Trendentwicklung, besser aber noch im Niveau nicht voneinander unterscheiden.

Um dynamische Maßnahmenwirkungen festzustellen, müssten die Zielgrößen ebenfalls über die Zeit mehrfach gemessen werden, und zwar auf der Ebene derselben Untersuchungseinheiten. Erkenntnisse zu Wirkungsveränderungen über die Zeit sind, wie die Erfahrung zeigt, im Kontext sozialpolitisch motivierter Fördermaßnahmen von hoher Relevanz. Es kommt einerseits vor, dass Unterstützungsleistungen erst längerfristig ihre volle Wirksamkeit entfalten, weil sogenannte Anbinde-Effekte (Lock-in-Effekte) während der Teilnahme an einer Maßnahme auftreten oder weil Zielgrößen, wie etwa der Gesundheitszustand, sich oft erst langfristig beeinflussen lassen. Andererseits kommt es vor, dass Maßnahmen nicht nachhaltig wirken, also die angestrebten Effekte nur vorübergehend entfalten. Beispielsweise könnte befristete soziale Arbeit mit Familien während der Betreuungsphase zu Verbesserungen bei der sozialen Teilhabe führen; sofern damit aber kein sich selbsttragender Prozess ausgelöst wird, könnten die geförderten Familien nach Auslaufen der Unterstützung wieder in den Ausgangszustand zurückfallen.

Ein dritter Zweck, für den umfassendere Mikrodaten benötigt werden, sind Analysen, die ausgehend von diagnostizierten Maßnahmenwirkungen die Effizienzfrage stellen, das heißt, Erträge in

Form von Verbesserungen bei den Zielgrößen und anfallende Kosten einander gegenüber stellen. Direkte Kosten, die bei Durchführung einer Maßnahme entstehen, sind noch verhältnismäßig einfach in aggregierter Form auf administrativer Ebene feststellbar. Ebenfalls zu berücksichtigende indirekte Kosten dagegen werden im Idealfall auf der individuellen Ebene – und über einen längeren Zeitraum hinweg – gemessen.⁵⁰⁸ Zu erfassen und zu berücksichtigen sind beispielsweise Veränderungen bei den Markteinkommen und der Inanspruchnahme von Sozialleistungen, die sich auf die zu untersuchende Maßnahme zurückführen lassen.

Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit könnten die für Evaluierungsstudien benötigten Mikrodaten nach Möglichkeit aus bereits vorhandenen Quellen entnommen werden. Hierfür könnten Datenquellen und datenverarbeitende Stellen in einem synergetischen Gesamtsystem unter Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Anforderungen zusammengeführt werden. Für Zwecke der Evaluierung familienpolitischer Leistungen sind in Deutschland geeignete Sekundärdaten allerdings kaum vorhanden. Insbesondere fehlt eine Datenbank, welche die individuelle Inanspruchnahme der zahlreichen familienpolitischen Leistungen zentral verzeichnet, wie es etwa die Statistik der Bundesagentur für Arbeit für wesentliche Teile der aktiven Arbeitsmarktpolitik leistet. Der Grund hierfür ist, dass die Zuständigkeit für die Leistungen der Familienpolitik auf viele unterschiedliche Akteure verteilt ist. So wird die individuelle Inanspruchnahme von familienbezogenen Leistungen auf kommunaler Ebene derzeit nicht nach einem einheitlichen System erfasst, was die Möglichkeiten der konsistenten Zusammenführung dieser Daten sehr einschränkt. Eine weitere gravierende Hürde beim Aufbau einer brauchbaren Sekundärdatenbasis liegt darin, dass einige Ziele der Familienpolitik nur durch Indikatoren operationalisiert werden können, die in administrativen Daten normalerweise nicht erfasst sind.

Angesichts dieser Beschränkungen ist mit einer ausreichenden Verbesserung der Sekundärdatenbasis für die Evaluierung familienpolitischer Maßnahmen kurz- und mittelfristig nicht zu rechnen, selbst wenn stärkere Anstrengungen zur Harmonisierung administrativer Prozessdaten unternommen werden und vorhandene Daten für die Wirkungsforschung leichter verfügbar gemacht werden. Evaluierungsstudien sind daher auf Erhebungen von Primärdaten angewiesen. Diese müssten spezifisch auf die Evaluierungsprobleme zugeschnitten werden, die sich aus der Gestaltung der zu untersuchenden Leistung ergeben. Für eine zielführende und wirtschaftliche Vorgehensweise wäre es dabei nützlich, wenn die Anforderungen der Evaluierung bereits im Zuge der Pläne für die Einführung oder Veränderung von Leistungen mit bedacht werden. So könnte etwa eine Nullmessung zur Erfassung des Ausgangszustands bei den analysierten Zielgrößen realisiert werden oder eine belastbare Abschätzung der Maßnahmenwirkung mit verhältnismäßig wenigen Beobachtungen auskommen, weil die behandelte und die Vergleichsgruppe trennscharf gegeneinander abgegrenzt sind.

508 Für eine Diskussion der Vorgehensweisen bei Kosten-Nutzen-Analysen mit Bezug auf Programme zur Vermittlung von frühkindlicher Bildung und Elternkompetenzen vgl. Karoly 2010.

7.1.4. Strukturbedingungen für Evaluierungen

Die angemessene Planung und Steuerung von Evaluierungsstudien ist eine fachlich anspruchsvolle Aufgabe, die auf der Ebene der Ressorts ein Expertenwissen verlangt, das durch geeignete Fortbildungsmaßnahmen immer weiter entwickelt werden muss. Weil Planung und Evaluierung von Maßnahmen im Idealfall eng miteinander verzahnt sind, braucht es ein Grundverständnis für Evaluationsmethoden und Evaluationsprobleme in den zuständigen Planungsreferaten und durchführenden Einheiten. Selbst wenn dieses Verständnis entwickelt ist, kann es aber vorteilhaft sein, die Zuständigkeit für die Organisation der Evaluierungen in der Domäne eines Ressorts in eine eigenständige Einheit zu verlagern.⁵⁰⁹ Auf diese Weise lassen sich Spezialisierungsvorteile gewinnen und tiefergehendes Evaluierungswissen bündeln. Zudem beugt die organisatorische Trennung von Maßnahmenplanung und Wirkungsüberprüfung möglichen (zuvor beschriebenen) Interessenkonflikten vor. Dass die Aufgaben im gleichen Ressort angesiedelt bleiben, begrenzt zugleich Risiken durch mangelnden Kommunikationsfluss und fehlende domänenspezifische Fachkenntnisse in der Evaluationseinheit.

Die Kernaufgabe einer Evaluierungseinheit wäre, die Evaluierungen von Maßnahmen im Verantwortungsbereich des Ressorts zu organisieren, also insbesondere festzulegen, welche Maßnahmen anhand welcher Ziele bzw. Zielindikatoren bewertet werden sollen, nicht jedoch, die Evaluierungen selber durchzuführen. Hierbei stellt die Qualität der zur Offenlegung der gesuchten Ursache-Wirkungs-Beziehungen angebotenen methodischen Konzepte ein zentrales Vergabekriterium dar. Zur Qualitätssicherung von Evaluationsstudien kann im Übrigen der Wettbewerb innerhalb der wissenschaftlichen Gemeinschaft einen wesentlichen Beitrag leisten. Darum ist eine vorbehaltlose Veröffentlichung von Evaluierungsstudien und eine Verpflichtung zur frei zugänglichen Dokumentation der eingesetzten Routinen durch die Auftrag gebenden Ressorts wichtig. Damit wird die Möglichkeit zu unabhängiger Überprüfung und fachlicher Diskussion durch zuvor nicht beteiligte Expertinnen und Experten geschaffen.

Darüber hinaus ließen sich weitere unabhängige Evaluierungsstudien anstoßen, indem die im Rahmen der Auftragsforschung verwendeten Daten der Forschung für wissenschaftliche Zwecke zugänglich gemacht werden. Erneute Analysen desselben Datensatzes mit anderen empirischen Methoden oder unter anderen Gesichtspunkten können wichtige Erkenntnisfortschritte bringen. Allerdings lassen sich Evaluierungsdaten im Allgemeinen nicht ohne weiteres freigeben, weil den Belangen des Datenschutzes Rechnung getragen werden muss. Organisatorisch könnte dies aber mit vertretbarem Aufwand durch Überführung der Daten in ein Forschungsdatenzentrum gewährleistet werden. Wenn die Daten aus Evaluierungen verschiedener Leistungen in einem Forschungsdatenzentrum zusammen kämen, entstünde perspektivisch eine Basis für vergleichende Studien.

509 Die folgenden Argumente wurden auch im Rahmen von Überlegungen für eine systematischere Evaluierung wirtschaftspolitischer Maßnahmen des Bundes vorgebracht, vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie – BMWI 2013.

Dazu müsste es allerdings möglich sein, die verschiedenen Datensätze sinnvoll zusammenzuführen. Hierzu könnte eine Steuerung durch eine übergeordnete Organisation beitragen, die Einzelstudien koordiniert und dabei in der Lage ist, Standards zu setzen. Auch dies spricht dafür, die Zuständigkeit für die Wirkungsanalysen in einem Politikbereich in einer festen Evaluierungseinheit zu bündeln.

7.2. Wirksame Zusammenarbeit der Akteure

Familienpolitik ist eine Querschnittsaufgabe. Bei der Initiierung und Durchführung familienpolitischer Maßnahmen arbeiten in der Regel unterschiedliche Ressorts, Institutionen und Akteure zusammen. Eine zielführende und wirksame Familienpolitik ist insofern auch von der Qualität der entsprechenden Koordinierungen und des fachlichen Austauschs abhängig. Diese finden auf zahlreichen verschiedenen Ebenen statt, und zwar insbesondere zwischen:

- den Kommunen und den Akteuren und Trägern der Familienpolitik vor Ort, wie Kirchen und anderen Religionsgemeinschaften, Freien Wohlfahrtsverbänden, Vereinen und Verbänden, etc.;
- den verschiedenen Ressorts der Landesregierung, einschließlich der nachgeordneten Behörden, in deren Geschäftsbereich Aufgaben fallen, die Berührungspunkte mit dem Familienleben haben; das sind neben den einschlägigen Ressorts Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport, Schule und Weiterbildung sowie Arbeit, Integration und Soziales auch die Ressorts für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter sowie Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr;
- der Landesebene und der Ebene des Bundes, dessen umfangreiche ehe- und familienbezogene Leistungen sowie dessen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, und die damit verbundenen Ziele und Wirkungen, die den allgemeinen Rahmen für die Familienpolitik des Landes und der Kommunen (KJHG) vorgeben;
- der Landesebene und Ebene der Kommunen, die einerseits jeweils eigenständige Initiativen und Projekte zur Stärkung der Familien entwickeln und umsetzen und andererseits Aufgaben bei der Durchführung von familienpolitischen Maßnahmen des Landes vor Ort übernehmen;
- der Bundesebene und der Ebene der Kommunen, wo Bundesgesetzgebung z. B. im KJHG Rahmen und Ziele von Familienpolitik gesetzlich und materiell vorgibt, wobei die jeweiligen Programme und Vorgaben in der Regel die Vorgaben und Projekte der Länder nicht berücksichtigen. Dazu kommt die Schwierigkeit, dass Bundes- und Länderprogramme nicht notwendigerweise kombiniert werden können;
- den staatlichen Politikbereichen und den nichtstaatlichen Akteuren, gesellschaftlichen Gruppen und sozialen Organisationen bzw. Einrichtungen oder Institutionen, die mit ihren Aktivitäten daran mitwirken, die Lebensbedingungen von Kindern und Familien zu verändern.

Die Schaffung systematischer Kooperationsstrukturen auf diesen vielen Ebenen stellt sehr hohe organisatorische Anforderungen, zumal dabei Interessenkonflikte und Unterschiede bei den familienpolitischen Zielvorstellungen auszubalancieren sind. Die Trennung von Zuständigkeiten durch die föderale Kompetenzordnung birgt zudem das Risiko von Effizienzverlusten und kann gerade an den Schnittstellen Hürden bei der Lösung von familienpolitischen Problemen aufbauen.⁵¹⁰ Zu einer zielführenden Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Institutionen sowie Akteurinnen und Akteuren im Handlungsfeld Familie können feste und klare organisatorische Strukturen beitragen.

Ein Beispiel für eine entsprechende Unterstützung der Familienpolitik in den Kommunen ist das „Informations- und Qualifizierungszentrum für Kommunen“ (IQZ), das seit 2007 als gemeinsame Initiative von Wissenschaft und Landesregierung eingerichtet und aufgebaut worden ist. Es erbringt seit fast einem Jahrzehnt Informations- und Beratungsleistungen für alle Kommunen in NRW und bildet Familienmanagerinnen und -manager aus, die vor Ort Netzwerkstrukturen verankern.⁵¹¹ Das IQZ ist aber noch kein Regelangebot für die Kommunen in NRW, sondern wird hälftig aus befristeten Projektmitteln des europäischen Sozialfonds finanziert.

Der Vernetzung in den Kommunen und zwischen den Kommunen zur Erreichung gemeinsam definierter und per Ratsbeschluss verbindlich gemachter familienpolitischer Ziele dient das vom Land 2007 initiierte „Audit für familiengerechte Kommunen“, an dessen Aufbau sich Stiftungen, die kommunalen Spitzenverbände, Verbände der Wirtschaft, der freien Wohlfahrtspflege und Kommunen beteiligt haben.

Dieses (selbst)kostenpflichtige Angebot soll den Kommunen helfen, ein ressortübergreifendes Zusammenspiel aller Beteiligten zu initiieren, um zielgerichtete Prozesse in Gang zu bringen, deren Wirkungen anhand von vorab ausgemachten „Meilensteinen“ kontrolliert werden. Mittlerweile sind ca. 50 Kommunen nicht nur in NRW auditiert und zertifiziert worden. Gemeinsam mit der NRW-Bank, dem Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr, dem Verband der Wohnungswirtschaft Rheinland – Westfalen (VDW) und mit neun Wohnungsunternehmen führt der Verein Familiengerechte Kommune seit 2015 zudem in acht Kommunen in NRW ein (dem Audit Familiengerechte Kommune in der Beteiligungsorientierung ähnliches) „Audit generationengerechtes Quartier“ durch, das in erster Linie die Stadtteil- oder Quartiersebene in den Blick nimmt und dort mit der Wohnungswirtschaft Verbesserungen infrastruktureller Art und für die Qualität des Zusammenlebens von Alt und Jung erreichen will.⁵¹²

Mit der Initiierung dieser Maßnahmen trägt das Land der Einschätzung Rechnung, dass nachhaltige Familienpolitik ihre Basis auf der Ebene der Kommunen hat und sich dort auf eine gute Wissens-

510 Krell und Berth 2016.

511 Vgl. zur Arbeit des IQZ das zugehörige Webangebot unter www.familien-in-nrw.de.

512 Familiengerechte Kommune e.V.

grundlage, qualifiziertes und motiviertes Personal, sowie verlässliche beteiligungsorientierte Akteursbündnisse stützen muss.⁵¹³

Wie die Erfahrung in NRW zeigt, kann sich eine wirksame lokale Familienpolitik auch unter widrigen Umständen, etwa bei einer schlechten Haushaltslage oder starken sozialen Disparitäten, entwickeln – jedoch genauso unterbleiben. Hieraus könnte sich die Schlussfolgerung ergeben, dass die Wirksamkeit der vorhandenen Kooperationsstrukturen selbst auf den Prüfstand zu stellen ist und dabei insbesondere die Effekte zu untersuchen sind, die mit den zur Netzwerkbildung eingesetzten öffentlichen Mitteln erreicht werden.

Ferner wäre zu überlegen, wie der Aufbau wirksamer Kooperations- und Netzwerkstrukturen noch besser gefördert werden könnte. Grundsätzlich gibt es hierfür mehrere potentiell zielführende Ansatzpunkte. Es könnte helfen, die Transparenz der vorhandenen Kooperationsstrukturen zu verbessern, indem nicht nur detaillierte Informationen über die im Politikbereich Familie handelnden Akteure, ihre spezifischen Kompetenzen und übernommenen Aufgaben leicht verfügbar gemacht werden, sondern auch über die bislang nicht in Kooperations- und Vernetzungsstrukturen eingebundenen relevanten Akteure.

Neue und etablierte Kooperationsstrukturen können die Implementation wirksamer familienpolitischer Maßnahmen unterstützen. Sie wirken nicht aus sich heraus. Es gibt z. B. unter den Kommunen, die aufgrund ihrer Kooperationsstrukturen, der Beteiligungsqualität der Zielfindung und der Implementation von Familiengerechtigkeit als „familiengerechte Kommunen“ zertifiziert worden sind, durchaus Unterschiede in der Performanz, die nicht aus den Strukturen und nicht aus den vorhandenen materiellen Ressourcen zu erklären sind. Es kommt auch auf die handelnden Personen an. Die Akteure in den Kommunen wie (Ober-)Bürgermeister, (Ober-)Bürgermeisterinnen, Dezernenten und Dezernentinnen, Tarifpartner, Engagierte in Vereinen und Initiativen, Kirchenleute u. a., müssen Familienpolitik von den Familien und deren Mitgliedern her denken.

Sondervotum der FDP-Fraktion zum Begriff der „strukturellen Rücksichtslosigkeit“

Für die FDP-Fraktion bilden Familien das Fundament der Gesellschaft. Familie sind nicht nur Lebensgemeinschaften von leiblichen Elternpaaren mit ihren Kindern. Als Familie leben auch Alleinerziehende, Patchwork-Familien oder gleichgeschlechtliche Paare ohne und mit Kindern zusammen. Die FDP-Fraktion erkennt die vielfältigen Herausforderungen und Probleme, mit denen Familien in allen Formen umgehen müssen. Sie ist genauso überzeugt, dass Familie auch mit Glück und Selbstbestimmung verbunden ist. Glückliche Familien sind der beste Nährboden für das Heranwachsen von Kindern und Jugendlichen zu mündigen und selbstständigen Personen. Die Entscheidung für Elternschaft ist in aller Regel eine bewusste, positive und emotional bereichernde Entscheidung für Kinder und Eltern. Die FDP-Fraktion zeigt sich offen, sachlich über die vielfältigen Herausforderungen und Lösungen im Zusammenhang mit Familien zu diskutieren. Diese Sachlichkeit sieht die FDP-Fraktion durch die Verwendung bzw. kritiklose Übernahme des Begriffes der „strukturellen Rücksichtslosigkeit“ nicht gegeben. Durch die „strukturelle Rücksichtslosigkeit“ werden der Familie bzw. der Entscheidung zur Elternschaft vielfältige damit verbundene „Benachteiligungen“ zugeschrieben; Familien werden dadurch zunehmend zu einem Objekt der sozialen Ungleichheit, dem gegenüber Gesellschaft und Politik grundsätzlich „rücksichtslos“ ihrer Verantwortung nicht gerecht würden. Parallel dazu verlieren die Chancen durch Familie als positive Kraft ihre Bedeutung, während die ohne Zweifel bestehenden Herausforderungen als „Benachteiligungen“ beschrieben werden. Am Ende steht die übersteigerte Erwartung, die Politik müsse alle „Benachteiligungen“ ausgleichen. Diesem Ansatz steht die FDP-Fraktion mehr als kritisch gegenüber. Familien sollten nicht zum „Opfer“ gemacht, sondern als Vorbild unterstützt werden. Die Politik muss die richtigen Rahmenbedingungen schaffen, damit Familie in allen Formen gelebt werden und Familienleben gelingen kann.

Die FDP-Fraktion empfiehlt:

- den Familien mehr eigene Lösungskompetenz zuzutrauen, sie wo nötig zu unterstützen und sie nicht als Objekt staatlicher „Rücksichtnahme“ zu begreifen.
- Zugang von Familien zu familienbezogenen Leistungen zu vereinfachen.
- Arbeitgeber in die Verantwortung zu nehmen für ihren Beitrag zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf, für die sie bereits sensibilisiert sind und die sie zunehmend übernehmen, sie in ihrem diesbezüglichen Engagement zu unterstützen, ohne sie durch neue Bürokratie und Vorgaben zu belasten.

Sondervotum der Piratenfraktion und des Sachverständigen Prof. Dr. Holger Ziegler zu den Kapiteln 1 bis 7

Begründung

Die Kapitel dieses Abschlussberichtes wurden im Konsens und mit gegenseitigem Respekt aller Fraktionen beschlossen. Eine derartige Zusammenarbeit über Kompromissfindungen hat zur Folge, dass sich nicht alle zentralen Gedanken deutlich im Berichtstext finden lassen. Dieses Sondervotum enthält wichtige Klarstellungen und kann gleichzeitig als Zielrichtung für familienpolitische Maßnahmen verstanden werden. Bei allen Maßnahmen muss der Mensch mit seinen Bedürfnissen im Mittelpunkt stehen.

Familienpolitik als Anerkennung aller Lebensgemeinschaften

Eine zeitgemäße Familienpolitik in liberal-demokratischen Gesellschaften basiert darauf, das Prinzip der freien Selbstbestimmung über Angelegenheiten des persönlichen Lebens zu achten und Menschen in die Lage zu versetzen, dieses Prinzip in ihrer eigenen Lebensführung realisieren zu können. Dies beinhaltet auch die Anerkennung der Gleichwertigkeit der unterschiedlichen Lebensmodelle, in denen Menschen füreinander Verantwortung übernehmen. Unabhängig vom gewählten Lebensmodell bedürfen Lebensgemeinschaften, in denen Kinder aufwachsen oder schwache Menschen versorgt werden, eines besonderen Schutzes. Familien stellen solche Lebensgemeinschaften dar. Sie sind nicht auf eine gesellschaftliche Nutzgemeinschaft zur Produktion von Humankapital zu reduzieren. Die schätzenswerte Qualität von Familien gilt unabhängig von ihrem Nutzen für die Gesellschaft oder Wirtschaft.



Rechtlich werden aber bestimmte Formen von ‚Familienbeziehungsgütern‘ erzeugenden Lebensgemeinschaften als Familien anerkannt. Dies stellt Lebensgemeinschaften die ihren Beziehungen und Verantwortungspraktiken nach Familien sind – oder lebenspraktisch sein wollen – regelmäßig vor unnötige Probleme. Die letztlich ideologische Selektivität der Anerkennung von Lebensge-

meinschaften als Familie – auf Basis von Merkmalen wie z. B. sexueller Orientierung, die erkennbar nichts mit der Qualität von Liebes-Verantwortungs-Fürsorgebeziehungen zu tun haben – und verhindert insofern die Realisierung von Lebensformen, die der Sache nach Familien sind. Dies kann weder Fundament noch Ziel einer liberal-demokratischen Familienpolitik sein

Es bedarf daher zwingend einer grundlegenden Anpassung an die tatsächlichen Lebensrealitäten von Lebensgemeinschaften, die ihrem Selbstverständnis, ihren Praktiken und ihren Beziehungsformen nach offensichtlich Familien sind. Besonders die Ehe stellt lediglich eine Möglichkeit unter den Familienmodellen dar. Sie ist weder logisch noch praktisch-empirisch eine Voraussetzung für Familie. Bestehende gesellschaftliche Erwartungshaltungen vor allem aber rechtlich-institutionelle Überdauerungen von Erwartungshaltungen sind abzubauen, welche eine tatsächlich freie individuelle Entscheidung über Form und Komposition des Zusammenlebens verhindern oder erschweren.

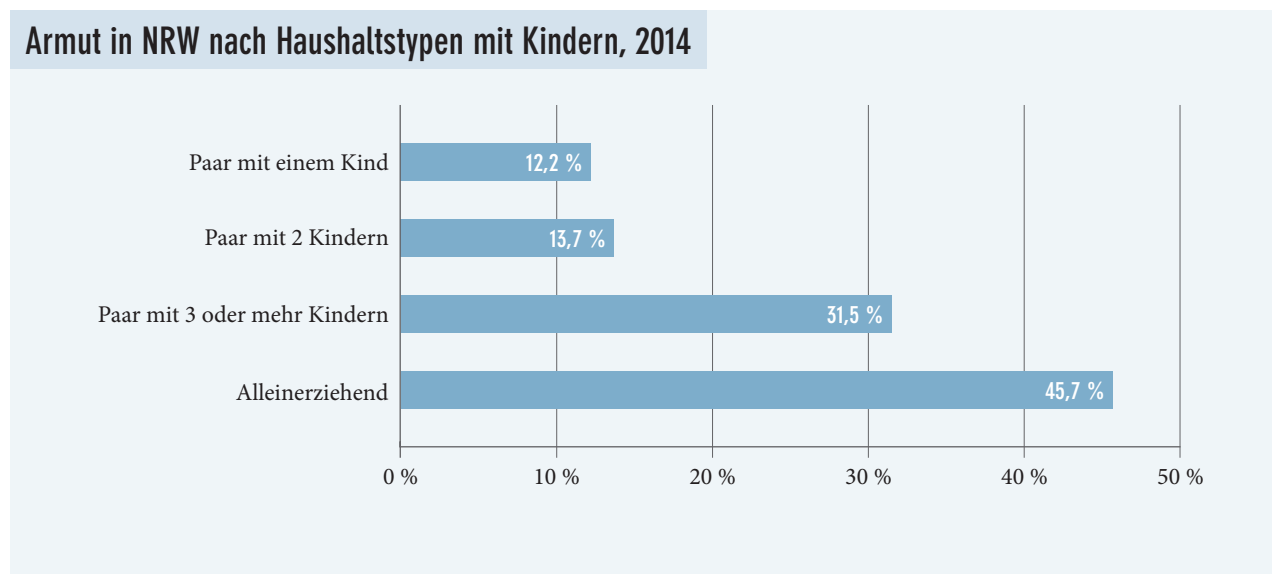
Familiäre Lebensmodelle wie beispielsweise eine eingetragene Lebenspartnerschaft können als ziviler Solidarpakt gestaltet werden – angelehnt an das französische PACS-Modell. Dieser zivile Pakt soll eine flexiblere Übertragung von Rechten ermöglichen und vereinfachte und kostengünstigere Auflösungsverfahren sowie die Verlagerung des Vertragsschlusses von der staatlichen auf eine notarielle Ebene erlauben.

Zur Einordnung zeitpolitischer Bestrebungen

Erwachsene in familiären Lebensmodellen geben häufig Zeit- und Geldmangel als vorherrschende Problembeschreibung an, welche die Realisierung von Familie als gelingende Liebes-Verantwortungs-Fürsorgebeziehungen erschwert. Dies erklärt den Sinn zeitpolitischer Maßnahmen, die neben und über materielle Ermöglichkeiten solcher Lebensformen hinaus notwendig erscheinen. Daraus ergibt sich jedoch nicht notwendigerweise Zeitpolitik als zentrales Betätigungsfeld der Familienpolitik zu bedienen. So ist zweifelhaft ob – die vermeintlich kostenneutralen – zeitpolitischen Maßnahmen allein zu einer effektiven Entlastung der Familien führen, oder ob deren möglicher Entlastungseffekt nicht auf Bedingungen angewiesen ist, die sich einer rein zeitpolitischen Bearbeitung entziehen. So werden Familien mit finanziellen Problemen durch rein zeitpolitische Maßnahmen nicht ausreichend unterstützt, wenn die zeitpolitisch eröffneten Optionen aus anderen z. B. aus fiskalischen Gründen nicht realisiert werden können. Ferner ist von zeitpolitischen Einzelmaßnahmen abzuraten. So läuft z. B. eine familiengerechte Anpassung der Öffnungszeiten von Arztpraxen oder Behörden für viele Familien ins Leere, wenn sie nicht durch eine Anpassung der Taktung des ÖPNV flankiert wird.

Lebenslagen in Armut und Reichtum

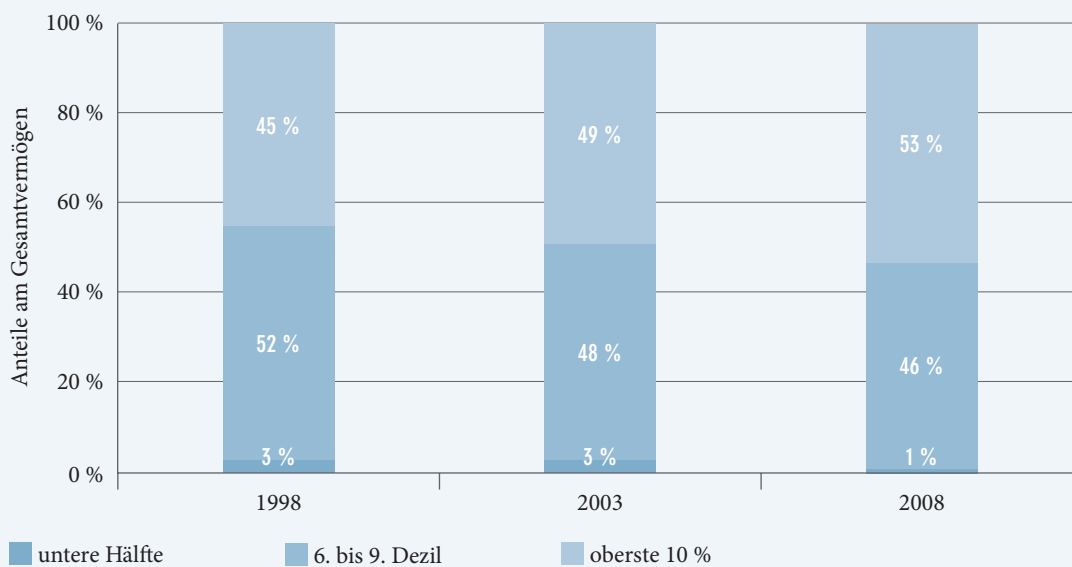
Armut ist ein Teil der Lebensrealität vieler Familien. So stellt Dr. Seils in der Kommissionssitzung am 24.8.2016 Daten zur Kinderarmut in Deutschland vor. Danach sind in NRW 23,6 Prozent aller Kinder arm(utsgefährdet); im Bundesdurchschnitt sind dies 19 Prozent. Alleinerziehende sind mit 45,7 Prozent in NRW besonders häufig arm(utsgefährdet). Paarfamilien mit einem Kind haben in NRW eine Armutsgefährdung von 12,2 Prozent.



Quelle: Amtliche Sozialberichterstattung, Vortrag in der EK V vom 24.8.2016

Die Vermögen sind in ganz Deutschland sehr ungleich verteilt. So besitzen die reichsten 10 Prozent der Haushalte in Deutschland über 50 Prozent am Anteil des Vermögens. Hingegen besitzen die 50 Prozent der Haushalte zusammen nur 1 Prozent des Vermögens.

Verteilung des Privatvermögens in Deutschland



Gesellschaftliche Teilhabe durch grundsichernde Leistungen

Um Familien die gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen, braucht es eine garantierte bedingungslose Grundsicherung in materieller wie in infrastruktureller Hinsicht. Dass diese Grundsicherung nicht nur Familien mit Kindern zu Gute kommt, liegt auf der Hand. Jedoch gehört zur Entscheidung für ein Lebensmodell mit Kindern auch eine langfristige finanzielle Absicherung, welche heute vielen Menschen fehlt.

Was macht ein bedingungsloses Grundeinkommen aus?

Die Zahlung erfolgt an die jeweilige Person. Eine Verrechnung mit Personen im selben Haushalt findet nicht statt.

Es erfolgt keine vorherige Bedürftigkeitsprüfung, da keine Bedingungen zur Auszahlungen gestellt werden.

Eine Mitfinanzierung durch Menschen mit entsprechender Einkommenshöhe ist über das Steuersystem möglich.

Es müssen keine Gegenleistungen erbracht werden. Insbesondere besteht keine Pflicht, dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen.

Die Zahlung muss nicht nur die Existenz sichern, sondern gesellschaftliche Teilhabe auf allen Gebieten ermöglichen.

Die Höhe des Grundeinkommens sollte sich an der Pfändungsfreigrenze orientieren.

Die Zahlung erfolgt an alle im Land lebenden Menschen unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus und ihrer Nationalität.

Es existieren viele verschiedene Bezeichnungen und Konzepte von Grundeinkommen. Das wichtige an der finanziellen Grundsicherung für Menschen ist deren Bedingungslosigkeit. Die Gemeinsamkeit besteht häufig darin, dass alle Anspruchsberechtigten ohne weitere Antragstellung einen finanziellen Beitrag ausgezahlt bekommen. Ein Grundeinkommen würde die Anzahl der ‚non-take-ups‘ deutlich dezimieren oder keine weiteren Leistungsberechtigten von der Beantragung von Unterstützungsleistun-

gen abhalten. Für ein Grundeinkommen werden viele Argumente angeführt: Elternzeiten belasten mit einem Grundeinkommen das Familienbudget weniger. Nicht zuletzt gewinnen Unternehmerinnen und Unternehmer mehr Autonomie, da Arbeitnehmende einen Teil ihres Einkommens nicht mehr direkt von ihnen beziehen. Durch ein Grundeinkommen, welches die gesellschaftliche Teilhabe sichert, verbessern sich auch Bildungschancen. Existenzgründungen und ehrenamtliches Engagement werden weitreichend ermöglicht. Es entsteht keine Stigmatisierung, wie sie bei den Sozialhilfebeziehenden und gegenwärtig Erwerbslosen empfunden wird. Konzepte von Grundeinkommen könnten beispielsweise über das Steuersystem refinanziert werden.

Sondervotum des Sachverständigen Prof. Dr. Klaus Peter Strohmeier zu Kapitel 6 des Kommissionsberichts

Worum geht es?

Die Ministerpräsidentin hat im Juni 2016 den zusammenfassenden Ergebnisbericht des NRW-Modellprojekts „Kein Kind zurücklassen! Kommunen beugen vor“ (KEKIZ) vorgestellt.⁵¹⁴ Von 2012 bis Mitte 2016⁵¹⁵ habe ich (als Partner der Bertelsmann-Stiftung und in Kooperation mit der Landesregierung und den 18 Modellkommunen) die wissenschaftliche Begleitforschung zu KEKIZ geleitet. KEKIZ bedeutet nicht weniger als eine Wende in der Politik für Kinder und Familien. Es ist die Abkehr von der konventionellen auf die schulischen und vorschulischen Bildungseinrichtungen fixierten Reparatur milieubedingter Entwicklungsrückstände von Kindern hin zu koordiniertem präventiven Handeln in den Kommunen. Prävention ist Querschnittspolitik und braucht Kooperation, die politisch gewollt sein und praktisch organisiert werden muss. Präventiv wirksame Politik für Kinder ist nach den Befunden der Begleitforschung immer Politik für und mit Familien.

Die Enquetekommission unterschätzt die Bedeutung von Ansatz und Ergebnissen des Modellvorhabens für die Politik der Kommunen und des Landes erheblich. Deshalb dieses Sondervotum.

Kapitel sechs des Berichts ist mit „Entwicklungschancen und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen verbessern!“ überschrieben. Das ist auch die Zielsetzung von KEKIZ. Unabhängig von ihrer Herkunft und ihrem Wohnort sollen alle Kinder in Nordrhein-Westfalen möglichst optimale Entwicklungschancen haben. Alle Fraktionen haben sich schnell und ohne Widerspruch auf dieses allgemein formulierte Ziel geeinigt. Der Bericht gibt keine Begründung, warum dieses Ziel erreicht werden soll, und er greift zu kurz bei den Mitteln, mit denen Chancengerechtigkeit (denn um sie geht es) verwirklicht werden kann. Begründung und Mittel sind aber politisch prinzipiell strittig. Die wichtigsten Erkenntnisse der wissenschaftlichen Begleitforschung, sofern sie für die Politik von Land und Kommunen von Belang sind, sollen in diesem Sondervotum den Kommissionsbericht ergänzend resümiert werden.

„Entwicklungschancen und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen verbessern!“ – Warum und wie?

Das Kapitel beginnt mit einer allgemeinen (wenig präzisen) Beschreibung der Situation von Kindheit und Jugend heute: „Kindheit und Jugend spielen sich heute in einem System verflochtener Ver-

514 Strohmeier, Gehne et al, 2016.

515 Die Präsentation der Ergebnisse durch die Ministerpräsidentin erfolgte am 4. Juni 2016.

antwortlichkeiten ab, unter dem Einfluss öffentlicher, zivilgesellschaftlicher und privater Akteure“. Tatsächlich ist das mehr als eine Beschreibung, es ist eine normative Deutung der Situation von Kindern und Jugendlichen in unserer modernen Gesellschaft, die man teilen kann oder auch nicht. Es gibt (auch in der Kommission) politische Kräfte und es gibt gesellschaftliche Milieus, in denen Familie und Kindererziehung in erster Linie als private Angelegenheit angesehen werden, die eben dem Einfluss „öffentlicher Akteure“ nicht oder möglichst wenig ausgesetzt sein sollte.⁵¹⁶ Die Kommission begründet nicht, warum das Ziel Chancengerechtigkeit wichtig ist. Sie ignoriert auch die aktuellen Befunde der anwendungsorientierten wissenschaftlichen Begleitforschung zu KEKIZ.

Der einzige für die Enquetekommission unstrittige „öffentliche Akteur“ (ungeachtet der üblichen politischen Kontroversen in Systemfragen) ist die Schule, denn es gilt Schulpflicht. Seit dem ersten Pisa-Schock zu Beginn des Jahrtausends wird in Deutschland versucht, Chancengerechtigkeit durch die Verbesserung formaler Bildung (in Schulen und Kindertagesstätten) zu erreichen. Informelle Bildung wird dagegen gering geschätzt und die Bedeutung der Familien für die Entwicklung der Kinder wird systematisch unterschätzt. Die wenigen und zudem teilweise kontroversen Handlungsempfehlungen der Kommission zum 6. Kapitel mahnen eigentlich nur eine bessere Verbindung formaler und non-formaler Bildung an und konzentrieren sich im Übrigen auf Veränderungen und Verbesserungen in den Tageseinrichtungen für Kinder und in den Schulen. Das hat mit Familienpolitik wenig zu tun. Vom „System verflochtener Verantwortlichkeiten“ ist in den Handlungsempfehlungen der Kommission schließlich nichts mehr wiederzufinden.

Familienpolitik für die nachwachsende Generation ist aber mehr als „bessere“ oder anders organisierte formale Bildung in und um Schulen und Tageseinrichtungen für Kinder.

Gefordert ist nach den Erfahrungen von KEKIZ vielmehr eine effektive (d. h. wirksame) und effiziente (d. h. wirtschaftliche) lokale Prävention als Querschnittspolitik, die Zuständigkeiten und Budgets unterschiedlicher Ressorts (z. B. Familie, Jugend, Gesundheit Soziales, Schule, Kultur, Sport, Stadtentwicklung, Jobcenter, etc.) integriert. Solche „Querschnittspolitik“ ist in der Verwaltung nicht immer populär, denn die Zurechnung von Aufwand (und eingesetzten Mitteln) und erreichtem Erfolg bzw. Misserfolg ist selten eindeutig möglich. Eingefahrene Routine und Eigeninteresse der Organisationen sprechen in jedem Fall dagegen. „Führung“ durch die kommunale Spitze, die alle relevanten Akteure an einen Tisch holt und Koordination ihrer Aktivitäten ist gefragt.

Damit ein Politikwechsel, wie er durch KEKIZ angekündigt wird, tatsächlich gelingt, sind strukturelle und personelle Voraussetzungen in den Kommunen erforderlich, die die wissenschaftliche Begleitforschung identifiziert hat. Präventive Politik als Querschnittspolitik ist aber nicht nur Sache

516 Solche Argumente waren auch in den Kommissionsberatungen zu hören. Der konservative Soziologe Helmut Schelsky schrieb schon im Zusammenhang mit der Errichtung eines Familienministeriums in den 1950er Jahren, staatliche Familienpolitik erfülle die „Mission einer Landplage“ und das Problem der Familien, sei „die Ruhe, in der man sie nicht lässt“.

der Kommunen. Auch auf der Landesebene sind Kooperation und bessere Vernetzung gefordert. Mein Eindruck als Leiter der Begleitforschung ist, dass viele Kommunen bereits deutlich weiter sind als die Landesregierung,⁵¹⁷ in der es nach wie vor Parallelprojekte und erhebliche Kooperationsdefizite zwischen den Ressorts gibt.

Eine moderne „präventive“ Familienpolitik muss sich an ihren Wirkungen messen lassen (vergleiche dazu Kapitel 7 des Berichts). Für eine systematische Wirkungsanalyse der Familienpolitik des Landes und der Kommunen fehlen in NRW bislang Infrastruktur und Datengrundlagen. Hier müssen künftig neue Wege gegangen werden. Dazu war die Kommission aber nur mit Einschränkungen bereit (vgl. die Handlungsempfehlungen zu Kapitel 7). Die Kommunen und das Land können von den Erfahrungen der KEKIZ-Begleitforschung profitieren. Die Landesebene sollte dabei neue Modelle der Kooperation von Wissenschaft und Politik erproben, die keine Mehrheit in der Kommission gefunden haben. Darauf komme ich am Schluss zurück.

Warum Kein Kind zurücklassen?

Warum sollen Unternehmer, Wirtschaftsförderer, zivilgesellschaftliche Akteure, Kirchen, Vereine und Verbände oder politische Parteien mehr als bisher bereit sein, bei der Verbesserung der Entwicklungschancen und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen aktiv mitwirken? Hier braucht es mehr als moralische Appelle. Die Problemdiagnose „Kinderarmut“, die sich gleich nach den „verflochtenen Verantwortlichkeiten“ zu Anfang des 6. Kapitels findet, hat (infolge wiederholter medialer Skandalisierung) nur begrenzte Appellwirkung.

a. „Kinderarmut“

Der Pressespiegel zum Werkstattbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung über die Auswirkungen von Armut auf die Entwicklung von Kindern umfasste beinahe 400 Seiten! Diese Wirkung ist angesichts des hohen Skandalisierungspotentials des Themas beliebig oft wiederholbar, auch das nach der Publikation von Armutsstudien stets reflexhaft einsetzende Wechselspiel von Beschuldigung und Rechtfertigung, und die stereotypen Forderungen nach Erhöhung der Hartz IV-Regelsätze oder nach „mehr Bildung“.

In den Jahrzehnten, in denen ich selbst solche Zahlen veröffentlicht habe, sind (bis zum Start von KEKIZ!) diese Debatten weitgehend folgenlos geblieben. Kinderarmut (im Sinne hoher und wach-

517 Die Bereitschaft innerhalb der Enquetekommission, kritische Argumente im Hinblick auf die Politik der Landesregierung bzw. ihrer Ressorts zuzulassen und konstruktiv zu diskutieren, hat erkennbar unter der Nähe der Landtagswahl 2017 gelitten.

sender Zahlen von Kindern und Familien im Transferleistungsbezug) ist übrigens keine Wirkung schlechter Politik⁵¹⁸, sondern eine Herausforderung für gute Politik!

Die politische Wirkung des mit den Aussagen „verflochtene Verantwortlichkeiten“ und „Kinderarmut“ verbundenen Appells „Helfen!“ ist erfahrungsgemäß also schwach. Bei einschlägigen Fachtagungen zur Armutproblematik sind (auch deshalb) in den letzten beiden Jahrzehnten die von Amts wegen Zuständigen und die Hilfsbereiten in der Regel unter sich geblieben. Für die anderen aber gilt: „Helfen“ kann man, muss man aber nicht, wenn es dafür außer moralischen keine anderen zwingenden Gründe gibt.

Materielle Armut verhindert oft gesellschaftliche Teilhabe und führt zu sozialer Exklusion, denn Armut ist mehr als zu wenig Geld! Armut ist ein Mangel an materiellen, sozialen, kulturellen, infrastrukturellen und ökologischen Ressourcen für ein lebenswertes Leben und für ein gelingendes Aufwachsen der Kinder und Jugendlichen in unserer Gesellschaft.

KEKIZ und der damit in 18 Modellkommunen umgesetzte präventive Handlungsansatz sind kein Hilfsprogramm nur für arme Kinder und ihre Familien. KEKIZ ist ein „Investitionsprogramm“ der Kommunen in einer schrumpfenden und alternden Gesellschaft in die „Integration“ ihrer nachwachsenden Generation.⁵¹⁹

Ein wichtiges (und keineswegs uneigennütziges!) Ziel der Familienpolitik des Staates und der anderen „öffentlichen Akteure“ (s.o.) ist die „Integration“ aller Kinder in Gesellschaft, Wirtschaft und Politik. Integration bedeutet, dass alle Kinder und Jugendlichen (wie auch alle zugewanderten neuen Mitglieder dieser Gesellschaft) einen „Platz“ einnehmen können, der ihren Fähigkeiten entspricht.

Ziel der Familienpolitik ist also Nachteilsausgleich zur Sicherung umfassender gesellschaftlicher Teilhabechancen des gesellschaftlichen Nachwuchses.

Auch hier springt die Kommission zu kurz. Förderung der Integration der nachwachsenden Generation in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft durch Familienpolitik ist sicherlich mehr als die (quasi nachgeschobene) „Förderung von Sprachkompetenzen“, die die Kommission in Abschnitt 6.5.5 zum Ziel der Förderung von Kindern in Schule und Kita erhebt.

518 Die zum Teil heftigen Debattenbeiträge einzelner Kommissionsmitglieder zum Thema Kinderarmut haben mich als fachkundigen Wissenschaftler irritiert bis erschüttert.

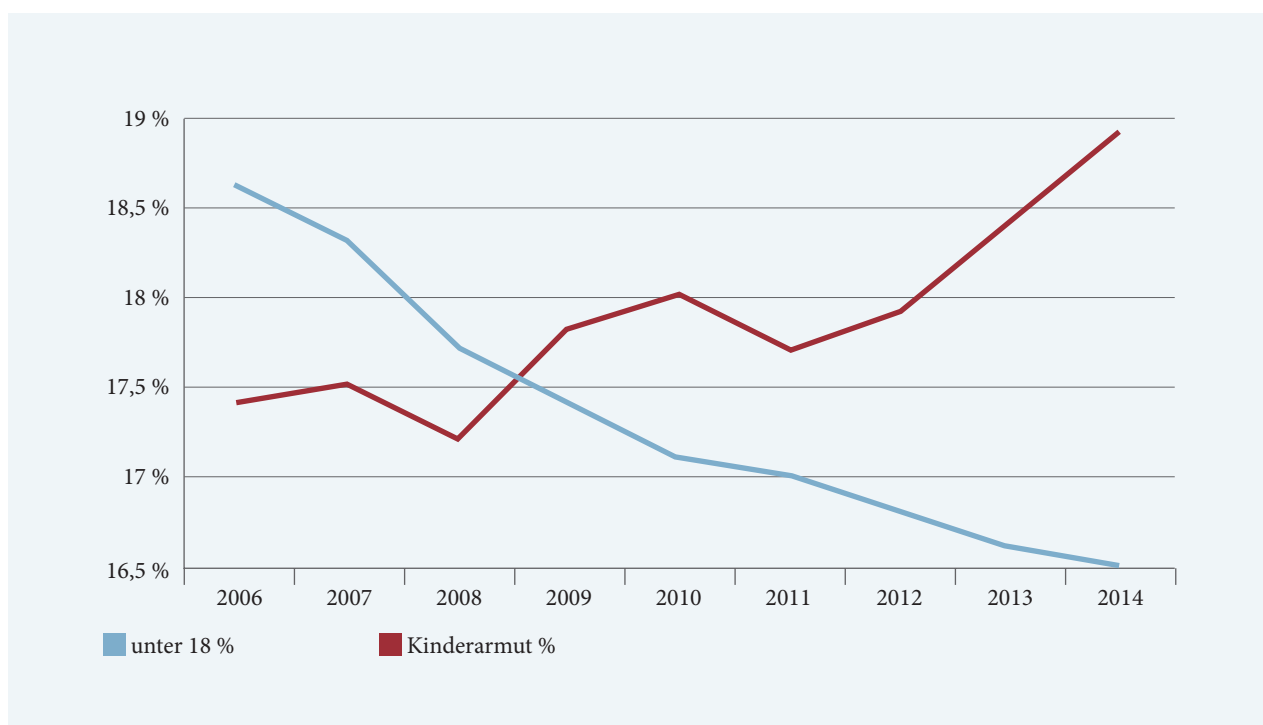
519 Dazu zählen ausdrücklich auch die vielen geflüchteten Familien und ihre Kinder. Aufgabe der Politik der Kommunen ist es übrigens nicht, Einwanderung zu regulieren, sondern die, die zu uns kommen, zu integrieren (Konrad Adenauer Stiftung, 1994 (Hrsg.): Interne Studien 100. Kommunen vor neuen sozialen Herausforderungen. Sankt Augustin.)

Es geht vielmehr darum, für die junge Generation, gleich ob einheimisch oder eingewandert, Anlässe und Gelegenheiten zu schaffen, für die Sprachkompetenz nützlich ist.

Der Schlüssel zur Begründung „Warum kein Kind zurücklassen?“ liegt in der demografischen Entwicklung. Mit diesem Argument wollte die Kommission sich nicht auseinandersetzen. Damit aber übersieht sie einen wichtigen (jenseits aller moralischen Appelle) zwingenden Grund dafür, kein Kind „zurückzulassen“:

Seit Jahrzehnten nämlich gibt es zu wenige Kinder und immer mehr davon wachsen in wirtschaftlicher Not auf.

Abbildung: Anteil der Kinder unter 18 an der Gesamtbevölkerung (%) und Kinderarmut (Anteile der unter 15-jährigen im Sozialgeldbezug, %) in NRW von 2006 bis 2014



Quelle: wegweiser-kommune.de, eigene Darstellung

Der Anteil der Kinder und Jugendlichen an der Gesamtbevölkerung in NRW hat sich stetig vermindert, und gleichzeitig sind immer mehr der immer weniger werdenden Kinder von Einkommensarmut betroffen.

Wissenschaftliche Studien, die der Kommissionsbericht im sechsten Kapitel durchaus richtig referiert, zeigen, dass Aufwachsen in Armut die Entwicklung von Kindern hemmt. Bildungsbeteiligung, Bildungserfolg und Gesundheit hängen stark von der individuellen sozialen Lage der Familien und vom Wohnort bzw. der Adresse in der Stadt ab. Individuelle Armut der Familie, segregierte Wohn-

lage und die Konzentration armer Kinder und von Kindern mit Migrationshintergrund in bestimmten für sie erreichbaren Schulen und Kindertageseinrichtungen wirken kumulativ benachteiligend und problemverstärkend.

b. Die Zukunft des „Humanvermögens“ und des „Humankapitals“

Jede Gesellschaft, jede Volkswirtschaft, jedes politische System braucht „Nachwuchs“, der bereit und in der Lage ist, als Erwachsene diese Gesellschaft, diese Wirtschaft und dieses politische Gemeinwesen „fortzusetzen“ und weiter zu bringen. Nach vier Jahrzehnten anhaltend niedriger Geburtenzahlen kommt es heute nicht so sehr auf die Zahl des Nachwuchses, sondern auf die in den Menschen verkörperten Fähigkeiten und Motive sowie auf die von ihnen erreichten beruflichen Qualifikationen an.

Die Herstellung von Chancengerechtigkeit für die nachwachsende Generation durch möglichst optimale Förderung aller Kinder und Jugendlichen beschreibt damit ein allgemeines Interesse der Gesellschaft, der Wirtschaft und der Politik an der nachwachsenden Generation.

Hier sind zwei Ebenen zu unterscheiden. Gebraucht werden nicht nur fähige und motivierte Arbeitnehmer und partizipationsbereite und mündige Bürger, sondern auch gute Väter und Mütter oder aufmerksame und hilfsbereite Nachbarn. Es geht also nicht nur um die wirtschaftlich nützlichen und berufsverwertbaren Kenntnisse und Fertigkeiten, die wir mit „*Humankapital*“ bezeichnen, sondern auch um elementare Fähigkeiten und Motive zur normalen Alltagsbewältigung, um Daseinskompetenzen, für die wir den Begriff des „*Humanvermögens*“ verwenden (Bundesministerium für Familie und Senioren 1994). Anders als der ältere Begriff des Humankapitals, der die wirtschaftlich nützlichen Fähigkeiten und Fertigkeiten der Menschen anspricht, bezeichnet Humanvermögen die ganze Breite der für die Daseinsbewältigung und das Leben in Gemeinschaft nützlichen Fähigkeiten der Menschen, die die „*soziale Existenzgrundlage*“ von Gesellschaft, Wirtschaft und Politik ausmachen.

Humanvermögen wird in erster Linie in informellen Lernprozessen in den Familien und in den „kleinen Lebenskreisen“ in Quartier und Gemeinde gebildet (Biedenkopf u. a. 2009). Es ist die Grundlage für den Aufbau von Humankapital in formalen Bildungsprozessen z. B. in Schulen, Hochschulen oder in der beruflichen Bildung. *Im Humanvermögen liegt die gesellschaftliche, ökonomische und politische Begründung für die Notwendigkeit einer Förderung der Familien durch die Familienpolitik von Ländern und Kommunen und die Kooperation mit den anderen „öffentlichen Akteuren“, die faktisch jeder für sich die unmittelbaren Lebensverhältnisse der Familien und der Kinder gestalten.* In unserem sozial hochgradig selektiven Bildungssystem entscheidet die Verfügung über Humanvermögen über den Zugang zu und den Erfolg von formalen Bildungsprozessen.

„Wenn es uns gelänge, die Hälfte der rund 20 % unter prekären Bedingungen aufwachsenden Kinder und Jugendlichen so in ihren Daseins- und Berufskompetenzen zu entwickeln, dass sie produktive und teilhabefähige Mitglieder unserer Gesellschaft werden, so wäre das genauso gut oder noch besser als eine Steigerung der Geburtenrate um 10 %.“ (so der Soziologe Prof. Kaufmann in der Enquetekommission am 11. Dezember 2015).

Eine Politik, die Kinder und Jugendliche und ihr Humanvermögen optimal fördern will, darf sich nicht auf formale Bildungsprozesse und die Einrichtungen beschränken, in denen sie stattfinden. Sie muss vielmehr die Familien und das lokale unmittelbare Lebensumfeld im Blick haben, in dem Familien Humanvermögen bilden, und sie muss Bildungspolitik, Familienpolitik, Gesundheitspolitik und Stadt- und Quartiersentwicklung zusammenführen. Damit sind Zuständigkeiten des Landes und der Kommunen unmittelbar betroffen. Damit ist aber auch (heute) ein *Handlungsfeld für Unternehmen* beschrieben, die (morgen) in ausreichendem Maße motiviertes und qualifiziertes Personal am Standort rekrutieren wollen.

Auf der (zweiten) Kanada/USA Reise mit der Ministerpräsidenten hatte ich 2013 Gelegenheit das „Hayward Promise Neighborhood“ – Projekt in Oakland/California kennenzulernen (www.haywardpromise.org). Es stellt m.E. eine Blaupause für ein lokales Handlungskonzept einer integrierten lokalen Bildungs-, Gesundheits-, Quartiersentwicklungs-, Hochschul- und Arbeitsmarktpolitik dar, in dem sich vor allem die lokale Wirtschaft (darunter auch der Bayer-Konzern) und die Zivilgesellschaft aktiv und finanziell engagieren. Letzteres wäre in Deutschland vermutlich nicht unumstritten. Für Bayer in Oakland ist das Hayward-Quartiersprojekt eine nachweislich effektive Strategie gegen Fachkräftemangel in einem lokalen Pharmawerk. Bei aller Vielfalt der miteinander verknüpften Projekte hat „Hayward Promise Neighbourhood“ eine familienpolitische Zielrichtung. *Kinder werden nicht gegen die Familien, sondern in und mit ihren Familien gefördert. Die dauerhafte Umgebung, in der die Familien leben und die Kinder aufwachsen, wird familiengerecht gestaltet.*

Weil der Staat Kalifornien nicht die Mittel hat, tragen Wirtschaft und Zivilgesellschaft die Kosten, denn sie sind die externen Nutznießer des Projekts. Das ist US-amerikanische Wohlfahrtskultur und nicht auf unsere Verhältnisse übertragbar (?).

Mit den Familien Chancengerechtigkeit verwirklichen!

„Kein Kind zurücklassen!“ ist ein familienpolitisches Programm. Chancengerechtigkeit braucht die Eltern. Seit den 1960er Jahren ist die Familie (vor allem die sogenannte Unterschichtfamilie) in Bildungsforschung und Bildungspolitik als „Garantin“ sozialer Ungleichheit in Verruf geraten, gegen deren benachteiligende Einflüsse man benachteiligte Kinder fördern müsse. Tatsächlich ist nachhaltige Förderung der Kinder nicht gegen und nicht ohne die Eltern und nicht ohne Verbesserung der sozial-räumlichen und institutionellen Umgebungen möglich, in denen Kinder aufwachsen.

Soziale Benachteiligung, Risikolagen und die damit verbundenen Belastungssituationen der Familien sind zwar objektiv gegeben, aber man kann den Kindern in Risikofamilien im Regelfall hilfreiche Maßnahmen und Angebote nicht zwangsweise verordnen oder „verschreiben“. Entscheidend für die Inanspruchnahme von Angeboten ist die subjektive Situationsbewertung durch die Eltern. „Brauchen wir Hilfe, braucht unser Kind Förderung?“ Die Sicht der Eltern auf ihre eigene Situation und auf die Probleme ihrer Kinder entscheidet darüber, ob ein Angebot in Anspruch genommen wird oder nicht. Die Bewertung des Nutzens durch die Eltern entscheidet darüber, ob der Kontakt aufrechterhalten wird oder nicht. Eltern müssen dazu wissen bzw. erfahren, welche Angebote es in bestimmten Risikolagen und Belastungssituationen gibt, und sie müssen selbst den Weg zu den konkreten Einrichtungen vor Ort finden. Über die Aufrechterhaltung des Kontakts von Eltern und Kindern mit Präventionsangeboten und damit über deren Erfolg entscheiden auch die von den Eltern wahrgenommenen Merkmale des Personals der aufgesuchten Einrichtungen. Dabei zählen „harte“ und „weiche“ Faktoren. Die wahrgenommene Qualifikation und die persönliche Haltung des Personals sind entscheidend für die Bewertung präventiver Angebote durch die Eltern. Offenheit und eine wertschätzende, akzeptierende Haltung sind ebenso wichtig wie professionelle Qualifikation und Fachkompetenz. Auch diese Bewertungen werden in informellen Netzwerken kommuniziert.

Informelle Beziehungen (im Freundeskreis, der Verwandtschaft oder in der Nachbarschaft) sind die wichtigsten Wegweiser der Eltern für die Nutzung präventionsrelevanter Angebote. Andere Eltern können Modelle für ihr eigenes Erziehungshandeln sein. Die Entwicklung der Kinder profitiert also direkt von der Stärkung informeller Netzwerke, die Familien im Wohnumfeld oder im Umfeld von Bildungseinrichtungen verbinden und informelle Unterstützung leisten. Arme Familien sind nach unseren Befunden häufiger sozial isoliert und berichten über fehlende soziale Unterstützung. Quartiersentwicklung, die informelle soziale Beziehungen fördert und soziale Isolation bekämpft, ist also eine mehrfach wirksame Investition in die soziale Ökologie der Familien.

Andere Eltern sind für Eltern die wichtigsten Informanten. Offene Anlaufstellen wie Elterncafés oder Familienbüros sind wertvolle und wirksame Gelegenheiten für Kontakte zu anderen Eltern und für die Weitergabe von authentischem Wissen und von Erfahrungen unter Eltern. Eine Gestaltungsaufgabe unter Bedingungen wachsender sozialer Segregation in den Städten ist es, allen Kindern und allen Eltern mehr Erfahrung gesellschaftlicher Heterogenität und anderer Lebenswelten und Lebensweisen zu ermöglichen, ohne dass es dabei zu diskriminierenden Erfahrungen kommt.

Elternkompetenz ist das Wissen und das Gespür der Eltern dafür, was Kinder brauchen und wo sie es bekommen. Elternkompetenz hängt mit formaler Bildung der Eltern zusammen. Der Bericht der Kommission zeigt, dass kumulierte Risikolagen (z. B. alleinerziehend, Mehrkinderfamilien, Migrationshintergrund) mit typischen Belastungssituationen einhergehen, unter denen Kinder aufwachsen (z. B. Armut, Mängel der Wohnung und der Wohnumgebung, soziale Isolation, eingeschränkte Freizeitmöglichkeiten). Solche Risikolagen, auch bei Kumulation mehrerer Risiken, führen aber

besonders für die Kinder von Eltern mit niedriger Bildung zu besonders hohen Belastungen und Einschränkungen.

Unabhängig von Migrationshintergrund, Familienstatus oder Kinderreichtum sind also Eltern mit geringer Qualifikation eine Zielgruppe, die besonderer Ansprache in besonderer Qualität bedarf.

KEKIZ hat gezeigt, dass Elternbildung, Arbeit mit Eltern und Kindern, die Organisation der Begegnung von Eltern aus bildungsarmen Milieus mit Eltern aus „anderen Welten“, ebenso wie die Ermöglichung der Erfahrung gesellschaftlicher Heterogenität durch die Kinder in gemischten Lernumgebungen (z. B. im Sport oder in der KITA) wichtige Merkmale einer nachhaltigen Förderung sind.

Weniger die Vermittlung pädagogischer Inhalte in akademischen Veranstaltungen als vielmehr die Ermöglichung von Erfahrungen ist hier wichtig.

Methodische Innovation durch KEKIZ: Die Modellierung von Familien- und Umgebungseffekten auf das Humanvermögen von Kindern aus Risikofamilien mit im Verwaltungsprozess produzierten Mikrodaten der Kommunen

Im Mikrodatenmodul des Modellprojekts „Kein Kind zurücklassen“ wurden mit den Städten Mülheim/Ruhr, Hamm und Gelsenkirchen die Möglichkeiten einer Verknüpfung und kommunenübergreifenden Auswertung von im Verwaltungsprozess produzierten Individualdaten verschiedener kommunaler Ressorts (SGB-II-Statistik, Einwohnerdatei, Schuleingangsuntersuchungen) erprobt. Mit einer solchen Mikro-Datenbasis können in den Kommunen und landesweit politisch beeinflussbare Bedingungen der Entwicklung der Kinder identifiziert werden, die Wirkungsweise kommunaler Prävention und Intervention einschließlich der Inanspruchnahme durch die Eltern (und ihrer Bedingungen) kann aufgeklärt werden, und die Wirkungen von Prävention und Intervention können evaluiert werden. Grundsätzlich ist das in allen Kommunen in NRW möglich, die über eine abgeschottete Statistikstelle und das erforderliche know-how verfügen.

Der Transfer dieses Methodenwissens, mit dem Kommunen ihre eigene Praxis evaluieren und Prioritäten für politisches Handeln (auch kleinräumig und institutionenscharf) „in die Fläche“ setzen, soll in der zweiten Phase von KEKIZ ab 2017 erfolgen.

Die nachfolgend vorgestellten kommunalen Mikrodaten (und andere) lassen sich prinzipiell landesweit zusammenfassen und in beliebiger Aggregation auswerten. Damit ist grundsätzlich auch der Anfang einer Mikrodatenbasis gemacht, die sukzessive erweitert und für eine Evaluation der Familienpolitik von Land und Kommunen genutzt werden kann.

Abbildung: Bedingungen für die Entwicklung der Kinder bis zur Einschulung

Kindliche Entwicklung: Risiken und Wirkungen				
	Visuomotorik	Deutschfähigkeit	Aufmerksamkeit	Zählen
Mädchen	☺		☺	☺
Kinderreichtum		☹		
Bildungsjahre der Eltern	☺	☺	☺	☺
Sozialgeldbezug	☹	☹	☹	☹
MHG: türkisch		☹☹		
MHG: anderer		☹☹		
Kitabeginn zw. 3 und 4 J.		☹☹		
Kitabeginn > 4 J.	☹☹	☹☹	☹☹	☹☹
Sportverein	☺	☺		☺
Sozialgeld im Sozialraum		☹		☹
Sozialgeld in Kita	☹	☹	☹	
Soziale Brennpunkt-Kita	☺	☺	☺	
Familienzentrum		☺		

Quelle: KEKIZ Mikrodaten, Darstellung: V. Kersting

Die Abbildung zeigt Auswirkungen von Merkmalen der Familien, der Dauer des Kitabesuchs, der sozialräumlichen Umgebung und von Merkmalen der institutionellen Umgebung (KITA) auf die Entwicklung und auf ausgewählte Aspekte der Gesundheit von Kindern beim Eintritt in die Schule.⁵²⁰ Zusätzlich wird überprüft, welchen Effekt „Sport im Verein“ auf die Entwicklung der Kinder hat.⁵²¹

Visuomotorik, Aufmerksamkeit und Deutschkenntnisse der Kinder bei der Einschulung sind wichtig für den erfolgreichen Besuch der Grundschule. Alle Bedingungsfaktoren wirken in der gleichen Richtung. Mädchen sind (bis auf die Sprachkompetenz) gegenüber Jungen im Vorteil. Im Folgenden werden nur die *Einflussfaktoren auf die Sprachkompetenz* kommentiert. (Alle Effekte sind bei Kontrolle der anderen Einflussgrößen signifikant).

Mängel in der Sprachkompetenz finden sich bei Schulanfängern

- aus kinderreichen Familien,
- aus Familien mit bildungsarmen Eltern,
- aus Familien, die Leistungen nach SGBII beziehen,

520 Die Schuleingangsuntersuchung ist eine Pflichtuntersuchung im sechsten Lebensjahr der Kinder

521 Das verwendete statistische Verfahren der multinomialen Logit-Regression identifiziert die Effekte der Merkmale in den Zeilen auf die Befunde der Schuleingangsuntersuchung, die in den Spalten dargestellt werden. Dargestellt werden unabhängige und nur statistisch signifikante Effekte. Statt Koeffizienten bilde ich die Stärke der Zusammenhänge mit einem oder zwei Smileys ab. Die Richtung (positiv oder negativ) wird durch den Mund in den Smiley Gesichtern ausgedrückt.

- aus Familien, die einen türkischen oder anderen Migrationshintergrund haben,
- aus Familien, die in einer Nachbarschaft mit hoher SGBII-Quote wohnen.
- Die KITA der Kinder weist einen hohen Anteil von Kindern im Sozialgeldbezug auf.
- Die Kinder sind erst im vierten Lebensjahr oder später in die KITA aufgenommen worden.
- Die Sprachkompetenz der Schulanfänger ist deutlich besser, wenn die KITA ein Familienzentrum oder eine Brennpunktkita ist
- und wenn die Kinder in den Jahren vor der Einschulung Sport im Verein getrieben haben.

Treten mehrere dieser Faktoren zusammen auf, so ergibt sich eine Kumulation der Einzelwirkungen. Bemerkenswert ist die Wirkung des Sports auf Sprachkompetenz und Zählen und nicht nur (wie erwartet) auf die Visuomotorik (Auge-Hand-Koordination).

Ein früher Kita-Beginn ist unbestritten wichtig für die Entwicklung des Humanvermögens aller Kinder. Gerade hier aber gibt es erhebliche Unterschiede zwischen den Kommunen in NRW. Die Streuung der Anteile der Kinder, die im Alter von drei Jahren noch keine KITA besuchen reicht (Zahlen für 2012) von Null bis knapp 50% in einer lippischen Kommune (Strohmeier, Gehne et al. 2016: 33).

Je höher der Bildungsstand der Eltern, desto früher gehen die Kinder in die KITA. Einen weiteren Unterschied macht der Migrationshintergrund. Viele türkeistämmige Migranten geben ihre Kinder später in die KITA.⁵²² Viele russlanddeutsche Einwanderer tun das gar nicht (Vortrag JA-Leiter Lippe in der EK). Die Analyse der Mikrodaten zeigt auch, dass der Familienhintergrund und die soziale Zusammensetzung der Kinder in den Kitas Folgen für die Entwicklung des Humanvermögens der Kinder haben.

In den Grundschulen hat sich die Segregation von armen Kindern und von Einwandererkindern seit Aufhebung der Schulbezirksgrenzen übrigens noch verstärkt (Groos 2015). Die Folgen dürften die gleichen sein.

Bildungssegregation „passiert“ überall und sie benachteiligt die Kinder, die ihr ausgesetzt sind, aber – Transparenz vorausgesetzt- man kann politisch etwas gegen sie und ihre Folgen tun.

Frühe Förderung, explizite Familienorientierung der Kita, besondere Förderung der Einrichtung, Sport im Verein (und wahrscheinlich auch andere Formen gesellschaftlicher Partizipation in heterogenen Umgebungen) tragen in Kitas und Grundschulen dazu bei, Entwicklungsbeeinträchtigungen von Kindern zu kompensieren.

522 Dass viele Kinder muslimischer Eltern erst relativ spät einen Platz bekommen, liegt übrigens nicht nur an den Eltern, sondern kann örtlich ein Ergebnis der Zulassungspraxis der kirchlichen Träger sein.

Vom Kind und seiner Familie her denken!

Es gibt, wie die Begleitforschung zu KEKIZ gezeigt hat, verschiedene Wege gezielter Förderung der Kinder. Aber alle Wege führen über die Eltern. Sport im Verein kann für arme Kinder über das „Bildungs- und Teilhabepaket“ möglich gemacht werden. Eltern können motiviert werden, ihre Kinder möglichst früh in eine Kita zu geben. Kooperation von Akteuren in der vorschulischen Bildung und Erziehung ist Voraussetzung dafür, dass der Eintritt in die Kita gelingt. Kommunen können über die Kitabeiträge Einfluss auf den Zeitpunkt des Kitaeintritts von Familien mit niedrigem Einkommen nehmen. Der Bürgermeister kann die Familien direkt ansprechen oder anschreiben, was nach den Erfahrungen in einigen Kommunen besonders bei Migranten als Zeichen der Wertschätzung durchaus Wirkung zeigen kann. Kirchliche Träger können sich mehr als bisher auch nicht-christlichen Familien öffnen. Die institutionelle Förderung aller Kitas und Grundschulen als Familienzentren kann familial bedingte und milieutypische Entwicklungsrisiken ausgleichen, vor allem dann, wenn die Eltern beteiligt werden. Kooperation der kommunalen und der freien Träger kann KITA-Segregation vermeiden.

Das örtliche Gesundheitssystem genießt in NRW hohe Akzeptanz bei den Eltern. In der Präventionspolitik der Kommunen und des Landes und in der Vernetzung mit anderen Ressorts ist es aber bislang eher randständig⁵²³. Dafür gibt es keine sachlichen Gründe. Die Dienste von Einrichtungen und Personen im Gesundheitssystem, von Kinderärzten oder Familienhebammen werden von den Eltern, auch von den eher schwer zugänglichen in Risikolagen (s. o.) weitaus selbstverständlicher in Anspruch genommen als etwa Jugendhilfeangebote oder die Beratungs- und Unterstützungsangebote des Jugendamts. Die Teilnahmequoten bei den U-Untersuchungen sind durchgehend relativ hoch, auch bei Familien in Risikolagen. Der Kinderarzt ist der zweitwichtigste „Vermittler“ zur Inanspruchnahme weiterer präventiver Angebote in den Kommunen. Eine bessere Integration des Gesundheitsbereichs in die lokalen Präventionsketten bietet noch ungenutzte Möglichkeiten, den Zugang vor allem zu Kindern und Familien in Risikolagen zu verbessern. Hier könnte auch eine systematische Verweisung auf andere, nichtmedizinische Angebote erfolgen, die vergütet werden sollte.

Prävention im frühen Kindesalter vermeidet Folgekosten im Jugendalter und in den Erwachsenenjahren, in denen nurmehr Reparaturversuche der Folgen unterlassener Investitionen in den frühen Lebensjahren unternommen werden können. Der Nobelpreisträger James Heckmann⁵²⁴ hat das schon 2007 überzeugend vorgetragen und empirisch untermauert. *Effizienz und Effektivität dieser frühen Investitionen wachsen mit der Qualität der Zusammenarbeit aller, die faktisch die Bedingungen der Entwicklung von Kindern mitgestalten. Vom Kind (und seiner Familie) her denken heißt zusammenarbeiten und die Angebote für Familien und ihre Kinder verbessern und vernetzen!*

523 Dezentenbefragung der Bertelsmann-Stiftung (im Erscheinen), www.kein-kind-zuruecklassen.de.

524 <http://heckmanequation.org/content/resource/invest-early-childhood-development-reduce-deficits-strengthen-economy>

Für Kinder sind in einer Kommune Sozialarbeiter, Familienhelfer, Lehrer/innen, Stadtentwickler, Sportpolitiker, Jugendhelfer und die dazugehörigen Ämter, außerdem der öffentliche Gesundheitsdienst zuständig. Diese Arbeitsteilung ist organisationspraktisch zweifellos effizient. Effektiv ist sie nicht.

Die besten Präventionswirkungen gehen nach den Ergebnissen der KEKIZ-Begleitforschung von kooperierenden sozialen Diensten und Einrichtungen aus, die „Regelangebote“ (in unterschiedlichen Zuständigkeiten) sind, Kindertagesstätten, medizinischen Einrichtungen, dem Kinderarzt, der Familienhebamme, Beratungseinrichtungen, aber auch von den Angeboten von Sportvereinen, Jugendverbänden oder Kirchengemeinden, wenn sie den Familien (vor allem Familien in Risikolagen) professionell und auf Augenhöhe begegnen.

Die Begleitforschung zum Modellprojekt KEKIZ hat untersucht, wie die kommunalen Angebote koordiniert werden. Dabei hat sich gezeigt, dass die Perspektive der Verwaltung nicht mit der der Familien identisch ist. Aus der Sicht der befragten kommunalen Experten ist Koordination der kommunalen Angebote durch das Jugendamt besonders effizient. Sein Image bei den Familien, besonders bei denen, die schwer durch für sie hilfreiche Angebote erreicht werden, ist jedoch eher problematisch (Kohlscheen, 2015; Nagy, 2015). Von ihnen wird das Jugendamt weniger als Unterstützung denn als Kontrollinstanz wahrgenommen. Hier gilt es noch relativ große kulturelle Distanzen zu überwinden.

Vom Kind und seiner Familie her denken! Das gilt nicht nur in den Kommunen.

Prävention hat in vielen Kommunen in NRW eine lange Tradition (die Modellkommunen Dormagen oder Gelsenkirchen wurden schon für ihre Arbeit ausgezeichnet als es KEKIZ noch gar nicht gab). Die Erfahrungen der Kommunen, die früh begonnen haben, und die der anderen, die später begonnen, aber hervorragende Fortschritte gemacht haben, gilt es jetzt in die Fläche zu tragen. Dabei ist die Kooperation der Akteure in den Kommunen und die Kooperation zwischen den Kommunen gefragt. Ein wirksames Instrument der Qualifizierung und Vernetzung für die Kommunen ist das Informations- und Qualifizierungszentrum für Kommunen IQZ (www.familie-in-nrw.de). In der ersten KEKIZ-Phase wurde überdies ein vom MFKJKS organisiertes „Lernnetzwerk“ eingerichtet, das diese Prozesse wirksam organisiert hat und das auch weiter tun soll.

Das Land Nordrhein-Westfalen hat in den letzten zwei Jahrzehnten konsequent die Entwicklung und Verbesserung der *Familienpolitik in den Kommunen* personell, materiell und infrastrukturell unterstützt (www.familie-in-nrw.de). Das Programm „Kein Kind zurücklassen! Kommunen beugen vor“ setzt diese Tradition fort. Hier werden ab 2017 nachhaltige Konzepte der Entwicklung von Präventionsketten in die „Fläche“ transferiert.

Familienpolitik für die Förderung des Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen verlangt einen langen Atem. Fiskalische Spareffekte, die vom Sprecher der FDP-Fraktion im Landtagsausschuss für Kinder, Jugend und Familie im September (nicht zu Unrecht, denn sie waren angekündigt) ange-mahnt worden sind, stellen sich (wenn überhaupt) nur langfristig ein und sind überdies nur schwer direkt zurechenbar. Die Landesregierung wäre gut beraten, wenn sie sich hier endlich „ehrlich“ machte. *Es gibt genug gute Gründe, in den Nachwuchs und in die Familien im Lande zu investieren, auch wenn sich das erst langfristig rechnen wird und wenn nicht jeder Kämmerer davon etwas merken wird. Kommunen, die wirksame Prävention betreiben, sparen unter dem Strich nichts, sie sparen allenfalls (zum Beispiel bei den „Hilfen zur Erziehung“) Mittel ein, die sie anderswo für Prävention sinnvoller einsetzen können (so der Hammer OB Hunsteger-Petermann im Fachausschuss des Landtag im September 2016).*

In vielen Kommunen in Nordrhein-Westfalen hat sich bereits vor dem Start des Modellprojekts viel bewegt. Die Landesregierung hat KEKIZ nicht erfunden,⁵²⁵ aber sie hat die verschiedenen guten Praxiskonzepte in den Kommunen aufgegriffen, zusammengeführt und daraus ein Programm für eine präventiv wirksame Politik in Kooperation mit den Kommunen gemacht. Die erste Phase dieses Modellprogramms hat gezeigt, dass die entwickelten Handlungskonzepte tragfähig und in die Fläche übertragbar sind. In vielen Kommunen hat sich im Sinne einer präventiven Neuausrichtung ihrer Politik in den letzten drei Jahren mehr bewegt als in den Jahrzehnten davor.

Die *Gelingensbedingungen* für eine Neuorientierung in den Kommunen sind schnell beschrieben: es bedarf der «Führung» durch den örtlichen Bürgermeister bzw. die Bürgermeisterin, der/die alle relevanten „öffentlichen Akteure“ zusammenführen, auf gemeinsame Ziele verpflichten und (zusammen) arbeiten lassen muss. Dabei haben sich *Netzwerke* (wenn es nicht zu viele sind) und eine ausgeprägte *Querschnittorientierung*, die mit bestimmten Personen als *Ansprechpartnern* verbunden ist, bewährt. Angesichts der etablierten Praxis kommunalen Verwaltungshandelns ist das sehr viel Bewegung in kurzer Zeit.

Es kommt jetzt darauf an, aus diesem Modell“-Projekt“ (mit exklusiver Teilnehmerzahl und mit nicht nachhaltiger Finanzierung durch den Europäischen Sozialfonds) ein System von Regelangeboten und Strukturen zu machen, die allen Kommunen offenstehen, keinen „Projektstatus“ mehr haben und nachhaltig (und für die Kommunen verlässlich) finanziert werden. Die Serviceleistungen für die Kommunen müssen verstetigt werden.

Als Projektleiter der wissenschaftlichen Begleitforschung hat mich die Bewegung in den Kommunen beeindruckt. Eine ausgesprochen kritische Haltung habe ich jedoch zur weitgehend unveränderten

525 Der amerikanische Präsident Lyndon B. Johnson hat bereits in den 1960er Jahren in seinem „War on poverty“ ein Präventionsprogramm mit früher Förderung von Kindern aus sozial benachteiligten Milieus in Gang gesetzt (dem Generationen bei uns übrigens die Sesamstraße verdanken).

Praxis, den *wenig entwickelten Kooperationsformen und der nicht ausreichenden Querschnittsorientierung auf der Landesebene.*

Hier ist festzustellen, dass es im Land aktuell eine Anzahl *mit ähnlicher Zielsetzung veranstalteter parallel laufender Projekte* verschiedener Ressorts gibt, die alle eine ähnliche Zielrichtung haben:

- Das MAIS veranstaltet mit erheblichem Mittelaufwand „Kein Abschluss ohne Anschluss“, ein flächendeckendes Programm, in dem mit allen Schülerinnen und Schülern im achten Schuljahr individuelle Potenzialanalysen durchgeführt werden.
- Das MGEPA veranstaltet „Gesund aufwachsen“. Auf einer Tagung dieses Programms in Bielefeld im vergangenen Jahr habe ich Untersuchungsansatz und erste Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitforschung zu „Kein Kind zurücklassen“ vorgestellt, was auf großes Interesse stieß, aber nichts daran ändert, dass das MGEPA an KEKIZ nicht beteiligt ist.
- Das Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (FGW), finanziert mit nicht unerheblichen Mitteln des MIWF, fördert einen Forschungsschwerpunkt „integrierende Stadtpolitik“ und einen Schwerpunkt „vorbeugende Sozialpolitik“, in denen Wissenschaftler in praxisnahen Projekten gewissermaßen offene Fragen bearbeiten, die an die Begleitforschung zu KEKIZ anschließen.
- Im Zuständigkeitsbereich des MBSV schließlich liegt das Programm „Starke Quartiere, starke Menschen“, das ebenfalls Überschneidungen mit „Kein Kind zurücklassen“ aufweist.

Über die unterschiedlichen Finanzvolumina dieser Projekte (hinter denen KEKIZ bei aller Prominenz, die die Ministerpräsidentin diesem Projekt gibt, weit zurück stehen dürfte) soll hier nichts gesagt werden.

Die Kommunen im Projekt haben demonstriert, wie man erfolgreich Präventionsorientierung priorisieren und eine Querschnittspolitik mit dem Ziel der optimalen Förderung aller Kinder in der Stadt implementieren kann. *Die Landesregierung ist von einer solchen Querschnittsorientierung noch weit entfernt.* Sie hat in den letzten Jahren dazu lediglich *Kooperationsforen* eingerichtet, die die Aktivitäten der unterschiedlichen am Projekt beteiligten Akteure (nicht immer reibungsfrei) koordiniert haben.

Die Familien in NRW, ihre Kinder und die Kommunen werden von einer *Verstetigung des Modellprojekts als lernendes System und als Regelstruktur* profitieren. Die *Verlagerung von Steuerungskompetenz auf die kommunalen Ebene ist dabei sachgerecht und sinnvoll.* Aber ganz ohne Geld geht es trotzdem nicht. Das Programm würde von einer *stärkeren Fokussierung des Regierungshandelns auf die Ziele von KEKIZ und von einer stärkeren Bündelung der Ressourcen* profitieren. Dazu bedarf es jedoch mindestens der Integration der parallelen Aktivitäten der Ressorts.

Daten für Taten

Ein Ziel der wissenschaftlichen Begleitforschung war es Methoden der Schaffung von Transparenz zu entwickeln.

Transparenz ist kein Selbstzweck. Sie ermöglicht rationale Politik.

Die von uns im Mikrodatenmodul der Begleitforschung entwickelten Monitoring-Konzepte mit prozessproduzierten Mikrodaten der Verwaltung sind leistungsfähig in Bezug auf

- Diagnose von Problemlagen und Identifikation von Räumen, Settings und Bevölkerungsgruppen, die mit Priorität gefördert werden sollten oder in denen prioritär interveniert werden muss;
- Evaluation von Prävention und Intervention und
- Aufklärung der Öffentlichkeit.

Die Mikrodatenanalyse der Begleitforschung (zusammenfassend Strohmeier, Gehne et al, 2016) hat Instrumente („Tools“) entwickelt, mit denen im Prinzip alle Kommunen Strukturen und Entwicklungen innerhalb ihrer Grenzen, differenziert nach beliebig konstruierbaren Teilräumen oder Einrichtungen transparent machen können. Der Aufforderungscharakter von Daten für politisches Handeln („Taten“) aus sich heraus ist zwar begrenzt. In der Hand von politisch Verantwortlichen, die etwas bewegen wollen, *vermeiden die Instrumente, die die Begleitforschung entwickelt hat, jedoch die Fehlallokation von Ressourcen, sie ermöglichen die Erfolgskontrolle politischen Handelns und sie helfen, die lokale Öffentlichkeit „mitzunehmen“.*

Die von uns bisher für Mikrodatenanalysen verwendeten Daten sind noch begrenzt. Für die Familien, die Kinder unter sechs Jahren haben, stellen sie jedoch bereits eine gute *Grundlage für die Evaluation familienpolitischen Handelns vor Ort* dar.

Gegenüber den üblichen Stichprobenerhebungen der empirischen Sozialforschung haben kommunale Mikrodaten den Vorzug, dass sie alle „Fälle“ enthalten, in denen Bürgerinnen und Bürger (aus welchem Anlass auch immer) Kontakt mit der Verwaltung aufgenommen haben. Diese Daten sind bislang nicht für Forschungszwecke erhoben und gepflegt worden. Deshalb bedarf es eines konsequenten Qualitätsmanagements. Bei guter Datenqualität sind kommunale Mikrodaten eine Grundlage auch für familienpolitische Evaluation.

Dazu bedarf es der Aggregation aller kommunalen Mikrodaten auf die Landesebene (was bei einer Reihe von Individualdaten, zum Beispiel den Schuleingangsuntersuchungen und der SGB II-Statistik aber ohnehin geschieht) und der konsequenten Erweiterung des Datenbestands. Über die Kinder

im Grundschulalter und in der Sekundarstufe I wissen wir z. B. gegenwärtig nichts. Schülerindividualdaten, die in anderen Bundesländern routinemäßig ausgewertet werden können, stehen der Forschung in Nordrhein-Westfalen (noch) nicht zur Verfügung.

In der Begleitforschung sind wir in diesem Zusammenhang häufiger auf ungeklärte Datenschutzfragen gestoßen. Hier bedarf es einer umfassenden Prüfung und Klärung mit dem Ziel, künftig unter Wahrung der Belange des Datenschutzes faktisch anonymisierte Mikrodaten für Familienforschung, Familienberichterstattung und für die Evaluation der Familienpolitik in NRW nutzen zu können.

Der Landesregierung sei (mit Bezug auf die Handlungsempfehlungen der Kommission zum siebten Kapitel des Kommissionsberichts) empfohlen, aufbauend auf den Erfahrungen mit der Mikrodatenanalyse bei „Kein Kind zurücklassen“ die *Machbarkeit einer für die Evaluation der Familienpolitik des Landes und der Kommunen geeigneten Mikrodatenbasis untersuchen zu lassen*. Dazu braucht es den Sachverstand von IT-NRW, von profilierten Kommunalstatistikern und von einschlägigen Wissenschaftlern und Wissenschaftlerinnen.

Mit Bezug auf die Daueraufgabe einer Evaluation der Familienpolitik in Land und Kommunen empfehle ich die Berufung eines *Sachverständigenremiums* (eventuell auf Zeit) durch die Ministerpräsidentin, das mit Kompetenzen und Ressourcen ausgestattet wird. Dazu gibt es Vorbilder im Ausland. Die kanadische Provinz British Columbia hat zum Beispiel die wichtigen einschlägigen Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen in ein Zentrum an der UBC in Vancouver berufen (<http://earlylearning.ubc.ca/>), das Forschung betreibt und Serviceleistungen für die Kommunen anbietet. Vielleicht muss man aber in NRW kein neues Institut gründen, und es genügt eine (ehrenvolle) Berufung junger und erfahrener Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler durch die Ministerpräsidentin.

Eine weitere Möglichkeit der Gewinnung steuerungsrelevanten Wissens ergeben *Experimente*. Das Gutachten der Kommission hat sich zwar mit guten Gründen im siebten Kapitel gegen eine im engeren Sinne experimentelle Politik ausgesprochen, denn sie verletzt Gleichheitsgrundsätze und geriete wohl auch in Konflikt mit der politischen Kultur in diesem Lande. Gleichwohl aber ergibt sich die Möglichkeit, etwa bei Ausschreibungen von Projekten, wie dem Modellprojekt „Kein Kind zurücklassen“ bei der Auswahl der Kommunen nicht nur auf die Qualität der Konzepte und auf den (wohl unvermeidlichen) regionalen und parteipolitischen Proporz zu achten, sondern auch die Vergleichbarkeit der in die Auswahl gekommenen Kommunen mit anderen, die sich entweder nicht beworben haben oder nicht ausgewählt worden sind, in Rechnung zu stellen. Damit hätte man dann eine quasi-experimentelle Situation, mit der man Prozesse und Ergebnisse in Kommunen, die bestimmte Ressourcen erhalten, mit solchen in Kommunen vergleichen kann, in denen eben nichts veranstaltet wird.

Ein solches innovatives Evaluationskonzept würde *Kommunen als „Reallabors“ gesellschaftlichen Wandels* betrachten. Mit der inzwischen hinreichend gut (auch in der KEKIZ -Begleitforschung) dokumentierten räumlichen, politischen, wirtschaftlichen, infrastrukturellen, sozialkulturellen und sozialstrukturellen Vielfalt der 396 Kommunen in unserem Lande ließe sich so eine Fülle von relevanten Rahmenbedingungen für die Inanspruchnahme und die Wirkungen familienpolitischer Intervention kontrollieren.

Handlungsempfehlungen

Handlungsempfehlungen zu Kapitel 2:

Strukturelle Rücksichtslosigkeit überwinden: Nachteilsausgleich und Gleichberechtigung für Familien gewährleisten

„Wir möchten, dass Familie eine Lebensform ist, auf die alle Menschen sich einlassen können ohne Nachteile befürchten zu müssen.“

- Eltern, die in einer gleichgeschlechtlichen Lebenspartnerschaft leben, finden sich in Formularen und Anträgen häufig nicht wieder. Dokumente sollten von der öffentlichen Verwaltung sowie von Trägern der Kinder-, Jugend- und Familienarbeit geschlechtsneutral formuliert werden, oder entsprechende Dokumente vorgehalten werden. Das Geschlecht soll nur abgefragt werden, soweit dies zwingend erforderlich ist.
- Die Integration von geflüchteten Familien bedarf besonderer Anstrengungen von Bund, Land und Kommunen. Die UN-Kinderrechtskonvention ist zwingend einzuhalten, die Gesundheitsversorgung sollte gesichert werden und die Unterbringung dezentral erfolgen, um insbesondere den Kindern und Jugendlichen die Integration zu vereinfachen.

Sondervotum der CDU-Fraktion: Die Integration von geflüchteten Familien mit dauerhafter Bleibeperspektive bedarf besonderer Anstrengungen von Bund, Land und Kommunen. Die UN-Kinderrechtskonvention ist zwingend einzuhalten, die Gesundheitsversorgung sollte gesichert werden und die Anschlussunterbringung in den Kommunen nach Möglichkeiten dezentral erfolgen, um insbesondere den Kindern und Jugendlichen die Integration zu vereinfachen.

- Kinder aus geflüchteten Familien haben ab der kommunalen Zuweisung einen Anspruch auf Bildung in den Kitas und Schulen. Plätze sind entsprechend dem Bedarf anzubieten. Die Fachkräfte in den Sammelunterkünften, Kitas, Schulen und weiteren Institutionen, die mit Aufgaben der Flüchtlingsbetreuung betraut sind, sind verstärkt kultursensibel fortzubilden, auf den Umgang mit Flucht- und Gewalterfahrungen vorzubereiten und entsprechend zu sensibilisieren. Die Brückenprojekte sind als frühpädagogische zusätzliche Angebote für Kinder und Familien mit Fluchterfahrung, die einen Einstieg in das deutsche Bildungssystem ermöglichen sollen, auszuweiten.
- Besonders verletzlich sind allein reisende Frauen mit Kindern, unbegleitete Minderjährige und weitere besonders betroffene Gruppen. Das Land und die Kommunen sind aufgefordert, entsprechende Gewaltschutzkonzepte aufzustellen und deren Wirksamkeit zu überprüfen. Das Personal in den Sammelunterkünften ist entsprechend zu qualifizieren.

Sondervotum der Piratenfraktion und von Prof. Holger Ziegler: Wir tragen diese drei Handlungsempfehlungen zum Themenfeld geflüchteter Familien mit. Menschen, die in Europa Zuflucht suchen, haben das Recht auf ein menschenwürdiges Leben, auf Bewegungsfreiheit und die Teilhabe an der Arbeitswelt, an Bildung und Kultur. Das gilt bereits, wenn die Gründe der Flucht noch nicht anerkannt sind. Residenzpflicht und mangelnde medizinische Versorgung bzw. weitere Gewalterfahrungen durch Personal oder andere Flüchtlinge in Gemeinschaftsunterkünften aufgrund des Alters, Geschlechts oder der sexuellen Orientierung widersprechen einem menschenwürdigen Leben.

Für die berufliche Integration sind die Regeln zur Anerkennung ausländischer Bildungs- und Ausbildungsabschlüsse zu vereinfachen. Internationale vertragliche Regelungen zur gegenseitigen Anerkennung von Bildungsabschlüssen sind vordringlich anzustreben.

- Es wird dem Pflegekinderdienst empfohlen, eingewanderte Familien als Zielgruppe bei der Werbung von Pflegeeltern stärker einzubeziehen.
- Es wird dem Pflegekinderdienst empfohlen, bei der Auswahl von Pflegeeltern auch deren interkulturelle Kompetenzen in den Blick zu nehmen. Bei der Qualifizierung von Pflegeeltern soll die Vermittlung interkultureller Kompetenzen stärker einbezogen werden.
- Das Land soll prüfen, inwieweit die Qualitätssicherung in den Jugendämtern zur verlässlichen Begleitung der Pflegeeltern verbindlich geregelt werden kann.
- Die Landesärztekammern sollten die relevanten rechtlichen Regelungen zu reproduktionsmedizinischen Maßnahmen überarbeiten: Eingetragene Lebenspartnerschaften sollten hierin einbezogen und durch eine standesrechtliche Klarstellung zugelassen werden.

Sondervotum der CDU-Fraktion: Die CDU kann die Handlungsempfehlung nicht mittragen. Die Frage danach, welchen Stellenwert der persönliche Kinderwunsch in unserer Gesellschaft hat und haben sollte, ist sehr vielschichtig. Neben eingetragenen Lebensgemeinschaften betrifft sie auch alleinstehende Frauen. Aus Sicht der CDU-Fraktion kann diese Frage im Rahmen dieser Enquetekommission nicht abschließend geklärt werden.

- Die Krankenkassen werden aufgefordert, die Kosten für die ersten drei Versuche einer künstlichen Befruchtung wieder komplett zu übernehmen. Solange dies nicht der Fall ist, soll sich das Land am Förderprogramm des Bundes beteiligen, um Eltern mit Kinderwunsch besser unterstützen zu können. Die Landesregierung wird außerdem aufgefordert, mit einer Bundratsinitiative eine moderne Regelung zur kompletten Übernahme der Kosten durch die Krankenkassen herbeizuführen, so dass alle Paare, auch gleichgeschlechtliche und unverheiratete, Anspruch darauf haben.

Sondervotum der CDU-Fraktion: Die CDU-Fraktion kann diese Handlungsempfehlung nicht mittragen. Die Frage danach, welchen Stellenwert der persönliche Kinderwunsch in unserer Gesellschaft hat und haben sollte, ist sehr vielschichtig. Dies betrifft auch die Frage nach einer solidarischen Finanzierung. Aus Sicht der CDU-Fraktion kann diese Frage im Rahmen dieser Enquetekommission nicht abschließend geklärt werden.

- Für eingetragene Lebenspartnerschaften von lesbischen Paaren sollen die Landesjugendämter eine Praxishilfe für Jugendämter erstellen mit dem Ziel, die Adoptionspflegezeit bei Stiefkindadoptionsverfahren für bei Kindern die in diese Beziehung hineingeboren werden, zu verkürzen.
- Den Kommunen wird empfohlen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bürgerservices (z. B. Elterngeldstelle, Standesamt, Pflegekinderdienst) soweit noch nicht erfolgt im Hinblick auf LSBTTI und die Vielfalt der Familienformen zu schulen.
- Die Vielfalt von Familienformen soll sich in der Aus- und Fortbildung von Fachkräften in Kindertageseinrichtungen sowie im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und der Familienberatung widerspiegeln.
- Alleinerziehende Elternteile (dies gilt unter bestimmten Voraussetzungen für alle Elternteile, die die überwiegende Betreuung eines oder mehrerer Kinder innehaben), die aus gesundheitlichen oder anderen zwingenden Gründen ausfallen, können auf Leistungen der Jugendhilfe (Betreuung und Versorgung des Kindes in Notsituationen gem. § 20 SGB VIII) zurückgreifen. Es ist zu prüfen, inwiefern Träger anderer Sozialleistungen, z. B. die Krankenkassen, zur Übernahme der Leistung verpflichtet sind.
- Inklusion ist nicht kostenneutral zu verwirklichen. Um gesellschaftliche Teilhabechancen von Menschen mit Behinderung und ihren Familien entsprechend der UN-Behindertenrechtskonvention zu verwirklichen, werden alle Akteure aufgefordert, für diese Familien verlässliche Rahmenbedingungen zu schaffen. Hierzu gehören auch bedarfsgerechte Angebote an Beratung, Assistenz sowie Wohn- und Unterstützungsformen.
- Familien, in denen Menschen mit Behinderung leben, sehen sich täglich mit vielen Herausforderungen konfrontiert. Neben der Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Unterstützung bedarf es auch einer Anerkennung in der Gesellschaft. Deshalb sollte dies auch seitens des Landes gemeinsam mit Trägern und Verbänden kontinuierlich durch geeignete Aktivitäten weiter unterstützt werden.
- Familien mit erheblich behinderten Kindern müssen frühzeitig durch externe und niedrigschwellige Hilfen in die Lage versetzt werden, ihre damit verbundenen Rechte und Gestaltungsmöglich-

keiten erkennen und wahrnehmen zu können. Die Beratung dieser Familien z. B. im Rahmen der Frühförderung oder durch Besuchsdienste soll verlässlich gestärkt und weiterentwickelt werden. Da der zeitliche Aspekt der Inanspruchnahme unterschiedlicher Beratungsstellen (Familienberatungsstellen, Familienzentren) nicht unterschätzt werden darf, müssen Angebote zur aufsuchenden Fachberatung eingerichtet werden.

- Wohn-, Betreuungs-, Beratungs- und Förderangebote für Kinder mit Behinderungen sollen durch die jeweils zuständigen Akteure weiter bedarfsgerecht ausgebaut werden. Hierzu gehören auch weitere Angebote zum „Kurzzeitwohnen“ und inklusive Kindertagesplätze.
- Zur Entlastung von Familien mit erwachsenen zu pflegenden Familienangehörigen sollen Unterstützungsmöglichkeiten weiter bedarfsgerecht und effektiv zugänglich ausgebaut werden. Hierzu gehören niedrigschwellige Angebote und Beratung, aber auch Kurzzeit-, Nacht- und Tagespflegeplätze sowie eine umfassende und zeitintensive Pflege und Unterstützung in der eigenen Häuslichkeit.
- Eltern mit Behinderungen brauchen für die Familiengründung und für die Wahrnehmung der elterlichen Sorge frühzeitige und bedarfsgerechte Unterstützungsangebote und barrierefreie Teilhabemöglichkeiten. Hier sollen alle Akteure, Selbsthilfeangebote sowie Beratung durch andere Betroffene (Peer-Beratung) passgenaue Unterstützungsangebote gewährleisten und weiter entwickeln sowie die Informationen darüber ausbauen. Elternassistenz und Begleitete Elternschaft bieten dabei eine wichtige Hilfestellung. Die Fort- und Ausbildung der Beschäftigten verschiedenster Dienste der Behindertenhilfe muss weiter verbessert werden. Darüber hinaus muss die Öffentlichkeit über die Elternschaft von Menschen mit Behinderung besser informiert werden.
- Entsprechend den Bedarfslagen sollen die Möglichkeiten aus dem Bundesteilhabegesetz in den Kommunen genutzt werden, Gruppenangebote (für den Vertretungsfall auch schulübergreifend) für Inklusionsbegleitung (ehemals Integrationshilfe) zu organisieren. Um auch die Bedarfe in Kindertageseinrichtungen abzudecken, soll eine Übertragbarkeit dieser Pool-Lösung auf Kitas geprüft werden.
- An allen Regelschulen sollen ausreichend Sonderpädagoginnen und Sonderpädagogen die entsprechende Förderung gewährleisten. Zur angemessenen Förderung braucht es auch kleine Klassen, Lehrerfortbildungen, eine dem Bedarf angepasste räumliche und materielle Ausstattung sowie mehr Zeitressourcen für Absprachen und Vorbereitung. Wenn ein erhöhter Förderbedarf offensichtlich ist und die Eltern sich für eine Förderschule entscheiden, muss der Wunsch der Eltern ernst genommen werden.

Handlungsempfehlungen zu Kapitel 3:

Milieu- und sozialraumspezifische Vor- und Nachteile ausgleichen

„Wir möchten, dass Familien eine hohe Qualität ihrer Lebensführung erfahren – unabhängig von ihrem Wohnort.“

- Familien brauchen bezahlbaren Wohnraum, der ihren Bedürfnissen gerecht wird. Es bedarf verstärkter Anstrengungen von Land, Kommunen sowie von Bau- und Wohnungswirtschaft, um familien- und behindertengerechte Wohnungszuschnitte insbesondere für Mehrkind- und Großfamilien zu erreichen. Dies gilt sowohl bei Sanierungen im Bestand als auch für Neubauten. Die Kommunen sind gefordert entsprechende Vorgaben in ihrer Bauleitplanung zu verankern. Es wird empfohlen, Wohnungen so zu gestalten, dass sie entsprechend den sich verändernden Ansprüchen ihrer Bewohnerinnen und Bewohner im Lebensverlauf gerecht werden, z. B. durch flexible Grundrisse.
- Dabei ist unser Ziel der aktuellen Wohnungsnot auf der einen Seite und der zunehmenden Verdrängung von erschwinglichem Wohnraum aus den attraktiven, hochverdichteten und stark nachgefragten Innenstadt- oder Stadteillagen entgegen zu wirken. Für festzulegende Bereiche soll ein bedarfsgerechtes Maßnahmenpaket gelten, in dem es u.a. künftig auf allen neuen Wohnbauflächen einen ausreichend hohen Anteil von möglichst über 25 Prozent öffentlich gefördertem Wohnungsbau zu erstellen gilt.
- Beim Entwurf von Stadtentwicklungs- und Bebauungsplänen sind Belange von Familien verstärkt in den Blick zu nehmen.
- Das Land soll weiterhin Mittel für die Städtebauförderung insbesondere auch für kleine ländliche Kommunen zur Verfügung stellen und diese im Bedarfsfall erhöhen. Damit Haushalte mit Kindern, auch Mehrkindfamilien, davon noch stärker profitieren, sollen die von den Kommunen zu erstellenden integrierten Handlungskonzepte nach familien- und kinderfreundlichen Aspekten ausgerichtet werden.
- Bei künftigen öffentlichen Baumaßnahmen sollen die Bedürfnisse von Familien bereits frühzeitig in der Planung mitberücksichtigt werden. Dies umfasst beispielsweise Kindertageseinrichtungen in Hochschulen, Still- und geschlechtsunabhängig zugängliche Wickelmöglichkeiten, Eltern-Kind-Büros in öffentlichen Einrichtungen (z. B. Ämter, Rathäuser) oder Familienzimmer in Studierendenwohnheimen.
- Es wird empfohlen in den Kommunen (digitale) Kinderstadtpläne zu entwickeln und kostenfrei zur Verfügung zu stellen. Diese werden von Kindern für Kinder entwickelt und gestaltet. Mit dieser Handlungsempfehlung wird dem Kinderrecht auf Beteiligung Sorge getragen. Kinder haben eigene

Prioritäten und Sichtweisen, welche in den Stadtplänen nicht vorkommen, die von Erwachsenen erstellt werden. Ergänzend kann ein Stadtplan für Jugendliche von Jugendlichen entworfen sinnvoll sein.

- Das Land soll den bedarfsgerechten Ausbau von Mehrgenerationenwohnen weiter gezielt fördern. Es ist darauf zu achten, dass den Bedürfnissen aller Generationen Rechnung getragen wird. Barrierefreies Wohnen nutzt dabei jungen Familien ebenso wie älteren Menschen. In Wohngebieten, in denen der Wunsch nach Mehrgenerationenwohnen besteht, ist dieser Wunsch im Sinne dieser Handlungsempfehlung zu unterstützen. Um den Bedarf zu erfassen kann das Land oder eine Kommune beispielsweise mit Vereinen für Mehrgenerationenwohnen und Wohngenossenschaften kooperieren.
- Die Kommunen sollen bei der Planung und Durchführung von größeren Wohnbauprojekten oder Quartiersentwicklungen beteiligungsoffene Formen nutzen (z. B. Runder Tisch), um gemeinsam mit allen betroffenen Akteuren Konzepte für familiengerechtes Wohnen zu entwickeln bzw. bestehende zu verbessern.
- Zusammenschlüsse für gemeinschaftliches Bauen (Baugruppen oder auch Baugemeinschaften) stellen auch für Familien eine Möglichkeit dar, Wohnraum zu errichten. Das Land soll bei der Wohnraumförderung die Gründung von Baugruppen zur Schaffung familieneigneten Wohnraums stärker unterstützen.
- Die Kommunen sind gehalten auch mit dem Instrument der Jugendhilfeausschüsse die bundes- und landesrechtlichen Regelungen aktiv anzuwenden (SGB-VIII, AG-KJHG-KJFöG NRW). Über diese Regelungen hinaus sollen Freiräume (auch als Räume der Selbstgestaltung bezeichnet) in den Kommunen als Orte und Plätze im öffentlichen Raum stärker Berücksichtigung finden. Die Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen sollen frühzeitig in Planungsprozesse einfließen und berücksichtigt werden. Das kommunale Instrument der Spielplatzplanung soll stärker ausgeweitet werden und im Sinne einer Freiraum(leit)planung Anwendung finden. Die betroffenen Akteure sollen Maßnahmen prüfen, um die Toleranz für solche Freiräume und allgemein für den Aufenthalt junger Menschen im öffentlichen Raum zu erhöhen.
- Die Kommunen sind gehalten auch mit dem Instrument der Jugendhilfeausschüsse die bundes- und landesrechtlichen Regelungen aktiv anzuwenden (SGB-VIII, AG-KJHG-KJFöG NRW). Über diese Regelungen hinaus sollen die Kommunen die Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen nach Freiräumen bei Quartiers- und Stadtentwicklung und im Wohnungsbau sowie bei der Freiflächengestaltung stärker berücksichtigen. Die Kommunen sollen die Partizipation von Kindern und Jugendlichen stärken und ausweiten sowie Anhörungs- und Beteiligungsrechte – sofern nicht bereits geschehen – einlösen.

- Partizipationsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche sollen auf allen Ebenen initiiert und gestärkt werden. Geeignete Partizipationsformate und -methoden für Kinder und Jugendliche sind weiterzuentwickeln und anzuwenden.
- Die Kommunen sollen auf die Bedürfnisse vor Ort zugeschnittene Kinder- und Jugendräte sowie Stadtjugendringe oder andere Zusammenschlüsse einrichten bzw. stärker unterstützen, um eine eigenständige Beteiligung von Kindern und Jugendlichen zu gewährleisten. Kinder- und Jugendräte sind in vielen Kommunen bereits aktiv. Um Kindern und Jugendlichen nicht nur ein Beteiligungsrecht, sondern tatsächlichen Handlungsspielraum einzuräumen, sollte den kommunalen Kinder- und Jugendgremien langfristig jedes Jahr ein Budget in angemessener Höhe zur freien Verfügung stehen.
- Landtag und Landesregierung sollen geeignete Partizipationsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche entwickeln, die über die bestehenden Möglichkeiten hinausgehen. Auf Landesebene muss in Zusammenarbeit mit Jugendorganisationen eine Partizipationsmöglichkeit umgesetzt werden, welche den Wünschen und Möglichkeiten von Jugendlichen gerecht wird. Den jungen Menschen muss dabei ein tatsächlicher Gestaltungsspielraum eröffnet werden.
- Das Spiel im Freien („Draußenspiel“) ist ein wesentliches Bedürfnis von Kindern. Die Betreuungs- und Bildungseinrichtungen sollen prüfen, das Spiel im Freien stärker in den Alltag einzubeziehen, z. B. durch Nutzung öffentlicher Räume als Aktionsräume.
- Schulhöfe sollen zu ganztägig nutzbaren altersgerechten sowie zu barrierefreien und bewegungsfreundlichen Frei- und Spielflächen umgebaut werden. Dabei sind die Schul- und Betreuungszeiten zu berücksichtigen. Die Schulhöfe sollen im Sinne der Schule des Lebens und Lernens zu Begegnungs- und Freizeitstätten (Naturerfahrung) umgewandelt werden, sich an den Bedürfnissen junger Menschen orientieren und außerhalb der Schul- und Betreuungszeiten in den Stadtteil geöffnet werden. Hierzu sollen Best-Practice-Beispiele herangezogen werden.
- Die Kommunen sollen prüfen, inwieweit der öffentliche Raum (z. B. Abstandsflächen, Parks, Grünanlagen) über Barrierefreiheit hinaus familien- und generationengerecht gestaltet werden kann. Nicht mehr benötigte Verkehrsflächen können zu Grün- und Erholungsflächen umgestaltet werden und erhöhen dadurch massiv die Lebensqualität nicht nur von Familien.
- Das Land soll prüfen, inwieweit mittelfristig in den Schulen in NRW landesweit ein freier Nachmittag pro Woche verbindlich eingeführt werden kann. Soweit dadurch Betreuungsbedarf von Eltern für ihre Kinder entsteht, soll dieser durch entsprechende Angebote sichergestellt werden.

Sondervotum der Piratenfraktion und von Prof. Holger Ziegler: Alternativ können einige schulfreie Tage im Jahr (sog. „Jokertage“, außerhalb von Prüfungszeiten) von Eltern ausgewählt werden, welche bei den Schulen vorher angemeldet werden.

- Die Schulen sollen in den Schulkonferenzen das Thema Zeitsouveränität von Kindern und Jugendlichen aufnehmen und Mitwirkungsformate für Kinder und Jugendliche im Schulalltag zur Steigerung der individuellen Zeitsouveränität entwickeln und etablieren.

Sondervotum der FDP-Fraktion: Um Kinder und Jugendliche in ihrer Zeitsouveränität zu stärken bedarf es keiner neuen Mitwirkungsformate. Die FDP-Fraktion sieht die Mitwirkung der Schülerinnen und Schüler durch die Teilnahme an der Schulkonferenz bereits gesichert.

- Das Land soll prüfen, inwieweit die Schul- und Semesterferien in NRW synchronisiert werden können.
- Das Land soll eine wissenschaftliche Untersuchung der Zeitbedürfnisse von Kindern und Jugendlichen in NRW durchführen lassen und veröffentlichen. Die Ergebnisse dieser Analyse sollen bei der zukünftigen Politik für Kinder und Jugendliche sowie Familien berücksichtigt werden.
- Um milieu- und sozialraumspezifische Nachteile auszugleichen sollte die Umsetzung familienunterstützender Infrastrukturmaßnahmen prioritär dort beginnen, wo die soziale Situation am schlechtesten ist. Langfristig ist der effektive Zugang zu öffentlich geförderten infrastrukturellen Sach- und Dienstleistungen für alle Familien sicherzustellen.

Sondervotum der CDU-Fraktion: Familienunterstützende Infrastrukturmaßnahmen sollen allen Familien in Nordrhein-Westfalen zu Gute kommen. Eine Vernachlässigung des ländlichen Raumes oder ein gegeneinander ausspielen unterschiedlicher Regionen innerhalb Nordrhein-Westfalens darf nicht geschehen.

Sondervotum der FDP-Fraktion: Die FDP-Fraktion unterstützt den Ausbau von familienunterstützender Infrastruktur. Dieser muss flächendeckend im ganzen Land erfolgen und darf sich nicht auf bestimmte Sozialräume konzentrieren. Infrastrukturmaßnahmen bieten wichtige Unterstützungsleistungen für alle Familien.

- In Nordrhein-Westfalen wurde mit dem Ausbau von Kindertagesstätten zu Familienzentren ab 2008 ein Modell entwickelt, bei dem Kinderbetreuung, Familienbildung, -beratung sowie Kinder- und Jugendhilfe kooperieren. Diese werden qualitativ und quantitativ weiterentwickelt. Dazu sind bedarfsgerecht personelle und finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen. Der Ausbau der Familienzentren soll zunächst weiterhin insbesondere in solchen Sozialräumen erfolgen, in denen vermehrt Familien mit multiplen Risiken wohnen. Dabei ist darauf hinzuwirken, dass sich zeitnah eine mög-

lichst große Anzahl von Kitas zu Familienzentren weiterentwickeln können. Perspektivisch ist auf einen flächendeckenden Ausbau hinzuwirken.

Sondervotum der FDP-Fraktion: Die FDP-Fraktion unterstützt den Ausbau von Familienzentren. Dieser muss flächendeckend im ganzen Land erfolgen und darf sich nicht auf bestimmte Sozialräume konzentrieren. Familienzentren bieten wichtige Unterstützungsleistungen für alle Familien.

- Die positiven Erfahrungen mit den Familienzentren sollen über den Kita-Bereich hinaus genutzt werden. Schulen sollten zu inklusiven Orten des Lebens und Lernens und der Förderung und Unterstützung von Familien weiterentwickelt werden. Hierzu sollten infrastrukturelle Angebote an den Schulen eingerichtet werden, die Beratungs- und Unterstützungsformate bedarfs- und fachgerecht und für Familien niedrigschwellig zugänglich realisieren. Um den unterschiedlichen Bedarfen gerecht zu werden, sollten die Ausstattungen nach dem Sozialindex der Schulen ausgerichtet werden. Die Strukturen des Ganztags sollten für diese Weiterentwicklung genutzt werden. Ein entsprechender Ausbau könnte zunächst – auch in Kooperation mit Kitas und Familienzentren und unter Vermeidung von Doppelstrukturen – in der Grundschule beginnen und perspektivisch auf die Sekundarstufen erweitert werden. Über die Bereitstellung eines solchen Angebotes hinaus sollen Sozialarbeiter, Psychologen, Schuldenberatung und weitere Institutionen regelmäßig und dauerhaft als Ansprechpartnerin und Ansprechpartner vor Ort sein. Die Schule als Bildungszentrum kann in der Zusammenarbeit verschiedener Akteure wichtige Unterstützungsfunktionen übernehmen. Die Vernetzung mit Jugendhilfe-Angeboten soll daher ausgebaut werden. Kooperationen der Schulen mit den Trägern der Kinder- und Jugendhilfe sollen dabei gleichrangig („auf Augenhöhe“) ausgestaltet werden.
- Das Land soll darauf hinwirken und die Kommunen dabei unterstützen, verkehrsberuhigte Bereiche (Spielstraßen) und/oder Tempo-30-Zonen angemessen auszuweisen, um die Sicherheit von Kindern und älteren Menschen im Straßenverkehr und deren eigenständige Mobilität zu erhöhen.
- Der sozialräumliche Belastungsindex soll von allen Akteuren genutzt werden, um Kindern mit ungünstigen Startbedingungen eine frühe Förderung zu ermöglichen und Infrastrukturdisparitäten abzubauen. Hierzu gehören zusätzliche sachliche sowie personelle Ressourcen. Besonders in belasteten Quartieren soll auch eine bauliche Aufwertung der Bildungseinrichtungen erfolgen. Z. B. sind insbesondere ältere Schulgebäude oft renovierungsbedürftig, nicht barrierefrei und für inklusives Arbeiten nicht ausgerichtet. Hier besteht dringender Handlungsbedarf.
- Den Kommunen wird empfohlen, Serviceleistungen für Familien zu bündeln, z. B. in Form eines Familienbüros. Ziel ist es Familien entsprechend ihrer jeweiligen Bedarfe vor Ort möglichst „aus einer Hand“ über familienrelevante Dienstleistungen zu informieren, zu beraten, bei der Beantragung von Leistungen zu unterstützen und zeitlich und organisatorisch zu entlasten. Dabei ist zu prüfen, ob und in welchem Ausmaß eine zentrale Anlaufstelle durch dezentrale Anlaufstellen ergänzt werden muss.

Das Land soll die Kommunen bei dieser Aufgabe unterstützen, z. B. durch Vernetzung, Informationsvermittlung. Eine Umstrukturierung durch die angesprochene Bündelung darf dementsprechend nicht zu einem Personalabbau in den Kommunen bzw. einem geringeren Leistungsumfang führen.

Sondervotum der FDP-Fraktion: Die FDP-Fraktion unterstützt die Kommunen dabei, familienfreundlicher zu werden. Bereits jetzt finden sich in den Kommunen zu vielen Themen Ansprechpartner oder internetbasierte Informationen zu familienrelevanten Dienstleistungen vor Ort. Auf veränderte Inanspruchnahme und Nutzergewohnheiten reagieren die Kommunen bereits mit geänderten Öffnungszeiten und weiterer Digitalisierung. Dabei gilt es sie zu stärken. Die FDP-Fraktion will den Kommunen dabei helfen, Ideen eigenständig zu entwickeln. Das gilt auch für das Thema Zeit. Bereits bestehende Aktivitäten sollen ausgewertet werden und als Best-Practice-Beispiele allen Kommunen zur Verfügung gestellt werden. Ein zeitpolitisches Aktionsprogramm für Kommunen in NRW lehnt die FDP-Fraktion ab.

- Um Hemmschwellen für die Inanspruchnahme von Leistungen abzubauen und Stigmatisierung zu vermeiden sollen Kommunen Dienstleistungen für Familien armutssensibel und niedrigschwellig ausgestalten und bedürftige Eltern bei der Information und Beantragung von Angeboten unterstützen. Nach Möglichkeit sollten dabei dezentrale Anlaufstellen im Stadtbezirk bzw. in den Gemeinden genutzt bzw. geschaffen werden (z. B. in Familienzentren, Bezirksverwaltungsstellen etc.).
- Für eine familienfreundliche Ausgestaltung wird die bedarfsgerechte Anpassung und etwaige Ausweitung von Öffnungszeiten öffentlicher Einrichtungen und der Verwaltung in den Kommunen empfohlen.
- Familien sollen im öffentlichen Raum ihre Kinder z. B. stillen, füttern und wickeln können ohne Nachteile zu befürchten oder diskriminiert zu werden. Dabei sollten sie durch unentgeltliche Angebote der Unternehmen und Kommunen unterstützt werden, die u. a. in alltäglichen Stresssituationen Rückzugsmöglichkeiten für Kinder und Familien bieten.
- Der Zugang zu Informationen und Bildung ist für Familien essentiell, um gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen. Den Kommunen wird empfohlen, die Medienausleihe für Kinder und Jugendliche in den öffentlichen Bibliotheken kostenfrei zu stellen.
- Das Land soll prüfen, wie Familien durch erweiterte Nachbarschaftshilfe unterstützt werden können. Es soll die Wirksamkeit unterschiedlicher kommunaler Modelle zur Unterstützung von Familien durch erweiterte Nachbarschaftshilfe im Quartier wissenschaftlich untersuchen lassen, darunter insbesondere Tauschbörsen und Zeitbanken.

- Quartiersmanagement als kleinteilige Form der Stadtentwicklung unterstützt Familien und fördert einen frühen Kontakt mit Unterstützungsnetzwerken im Sozialraum. Das Land und die Kommunen sollen auf eine langfristige Förderung von Quartiersprojekten hinwirken und integrierte Quartiersentwicklungskonzepte weiter stärken und entwickeln. Hierbei gilt es alle Akteurinnen und Akteure im Sozialraum einzubeziehen und alternative Governanceangebote (z. B. Stadtteilkonferenzen und Werkstätten) zur verbesserten Koordinierung von Lokalpolitik und Bürgerinteressen anzuwenden. Den Kommunen wird empfohlen bei der Quartiersentwicklung und dem Quartiersmanagement Partizipationsformate zu entwickeln und anzuwenden, die auch Familien aus segregierten Stadtteilen und sozial benachteiligten Milieus erreichen.
- Das Land, die Kommunen und die kommunalen Aufgabenträger im ÖPNV sollen prüfen, wie allen Schülerinnen und Schülern unabhängig von der Distanz zwischen Wohn- und Schulstandort das vergünstigte Schülerticket gemäß des Solidarmodells zur Verfügung gestellt werden kann, um die eigenständige Mobilität von Kindern und Jugendlichen und ihre Teilhabe am öffentlichen Leben zu unterstützen.
- Die kommunalen Aufgabenträger im ÖPNV sollen verstärkt auf ein bedarfsgerechtes ÖPNV-Angebot außerhalb der bekannten Stoßzeiten (Arbeits- und Schulzeiten) hinwirken; auch durch den Einsatz alternativer Mobilitätsangebote (z. B. Ruf-Taxi). Die Anbindung von Wohnquartieren – gerade im ländlichen Raum – soll außerhalb dieser Zeiten und an Wochenenden fortentwickelt werden. Dabei sind auch die Mobilitätsbedürfnisse von Jugendlichen zu berücksichtigen.
- Den öffentlichen und privaten Parkplatz- und Parkhausbetreibern wird empfohlen, Eltern-Kind-Parkplätze auszuweisen. Diese sollen zur Erleichterung des Ein- und Aussteigens etwas breiter angelegt sein als gewöhnliche Parkplätze und sich in unmittelbarer Nähe des Eingangsbereiches des Gebäudes, zu dem der Parkplatz gehört, befinden.
- Die kommunalen Aufgabenträger sollen auf einen familienfreundlichen ÖPNV hinwirken und Familien (auch mit mehr als zwei Kindern) als Zielgruppe bei der Preisgestaltung berücksichtigen (z. B. einheitliches Familienticket in allen Verkehrsverbänden in NRW).
- Den Kommunen wird empfohlen, vor Ort auf eine familienfreundliche Ausgestaltung von Sharing-Konzepten für Verkehrsmittel weiter hinzuwirken. Familientaugliche Carsharing-Angebote und weitere Mobilitätsangebote sollten vorhanden sein. Hierzu gehört auch der Verleih von Lastenrädern und Anhängern. Insbesondere im ländlichen Raum empfiehlt sich zudem die Einbindung von E-Bikes in die Angebotspalette.
- Die Kommunen, Kitas und Schulen sollen die eigenständige Fuß- und Radmobilität von Kindern und Jugendlichen verstärkt fördern, z. B. durch sicherere Fuß- und Radwege insbesondere im Um-

feld von Kitas und Schulen. Familien und insbesondere Kinder sollen durch Maßnahmen und Projekte zusätzlich motiviert werden, Wege selbstständig zurückzulegen (z. B. Aktionstage „Zu Fuß zur Schule und zum Kindergarten“, Laufbusse).

Sondervotum der Piratenfraktion und von Prof. Holger Ziegler, dem sich der Abgeordnete Tenhumberg sowie der Sachverständige Prof. Strohmeier anschließen: Die aufgeführten Handlungsempfehlungen zu Verkehr und Mobilität schaffen Verbesserungen für Familien. In Bezug auf die vor uns liegende Verkehrswende bedarf es neuer Konzepte.

Bus und Bahn sind für Familien und speziell für Kinder und Jugendliche unverzichtbare Infrastruktur. Bus und Bahn sollen gerne und oft genutzt werden. Dazu ist ein belastbares, engmaschiges Liniennetz mit verkürzten Taktzeiten und passenden Umstiegszeiten nötig.

Grenzen von Tarifgebieten und zeitbegrenzte Fahrkarten oder einfach ein verlegtes Ticket erschweren Schülerinnen und Schülern die Nutzung des ÖPNV. Fahrscheinloser ÖPNV für Kinder und Jugendlichen führt zu einer gemeinsamen Finanzierung durch alle Gesellschaftsmitglieder und verringert die finanzielle Belastung für Familien. Darüber hinaus sollen WLAN und Steckdosen in den Fahrzeugen in zukünftigen Ausschreibungen verpflichtend berücksichtigt werden.

Neue Technologien können den fahrscheinfreien ÖPNV sinnvoll ergänzen. In Zukunft können autonome, fahrerlose Fahrzeuge mit umweltfreundlichen Antrieben die Menschen direkt an der Türe absetzen und dann selbstständig zu den Parkplätzen fahren. CarSharing-Konzepte können zudem den Bedarf an öffentlichen Parkplätzen verringern.

Eigenständige Sondervoten zu Kapitel 3:

Sondervotum der CDU-Fraktion: Familien sollen durch die Einführung eines Freibetrags bei der Grunderwerbssteuer beim erstmaligen Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum gefördert werden.

Sondervotum der FDP-Fraktion: Bei der Grunderwerbsteuer als Landessteuer will die FDP-Fraktion einen Freibetrag in Höhe von 500.000 Euro beim Immobilienerwerb einführen. Dies wäre ein wesentlicher Beitrag dafür, dass sich junge Familien ein Eigenheim leisten können.

Handlungsempfehlungen zu Kapitel 4:

Zeit für Familie: Herausforderung moderner Familienpolitik

„Wir möchten in NRW die Gelegenheit ausweiten, Familie, Beziehungen und Erwerbsleben für beide Geschlechter gleichzeitig möglich zu machen.“

- Die Kommunen sollten als Dienstleister sensibilisiert werden, die Ressource Zeit von Familien stärker zu berücksichtigen und z. B. für eine bessere Passgenauigkeit der Infrastrukturen vor Ort zu sorgen. Den Kommunen wird zur Koordination der typischen zeitlichen Probleme und Bedarfe von Familien eine Verankerung von Zeitpolitik in die kommunale Verwaltungsstruktur empfohlen, die durch entsprechende Beschlüsse im Rat unterstützt wird. Um diesen Prozess auf kommunaler Ebene zu unterstützen, soll das Land ein zeitpolitisches Aktionsprogramm in NRW auflegen, das Kommunen zu zeitpolitischen Initiativen ermutigt und sie durch Informationsvermittlung bei der Etablierung kommunaler Zeitpolitik unterstützt. Zeitmangel wird häufig von Familien neben Geldmangel als eines der dringlichsten Probleme angegeben. Die Berücksichtigung von Zeitpolitik in kommunalen Verwaltungsstrukturen ist daher sinnvoll. Dies darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass Familien andere dringliche Probleme haben.
- Den Kommunen wird zur Verbesserung der Zugangsmöglichkeiten für Familien empfohlen, sich im Rahmen der Gesundheitskonferenz oder Runden Tischen zu den Öffnungszeiten z. B. von Arztpraxen in den Wohnquartieren abzustimmen und soweit erforderlich Konzepte zu entwickeln, um besser auf die sich wandelnden Bedürfnisse der Familien einzugehen.

Sondervotum der CDU-Fraktion: Die CDU-Fraktion kann diese Handlungsempfehlung nicht mittragen, da es in der Eigenverantwortung der niedergelassenen Ärztinnen und Ärzte und ihrer Institutionen liegt, Öffnungszeiten anzubieten, die sich an den Bedürfnissen ihrer Patienten orientieren.

- Gemeinden und Gemeindeverbände sollen verstärkt die Möglichkeit prüfen, sich zu kommunalen Arbeitsgemeinschaften im Sinne des Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG NRW) zusammenzuschließen, um familienbezogene und zeitpolitische Leistungen gerade im ländlichen Raum anbieten zu können. Das Land soll diesen Prozess unterstützend begleiten.
- Den Kommunen wird die Entwicklung von kommunalen Zeitleitplänen empfohlen, welche die lokalen Zeitabläufe analysieren (z. B. Wegezeiten, Fahrpläne des ÖPNV, Arbeitszeiten großer Unternehmen). So können die Kommunen für ihre bauliche und sozial gestalterische Politik eine kommunale Planunterlage nutzen, die auf einer individuellen Analyse basiert und unter Einbeziehung der Bevölkerung erstellt wurde.

- Das Land soll den flächendeckenden Ausbau haushaltsnaher Dienstleistungen zur zeitlichen Entlastung von Familien in Nordrhein-Westfalen z. B. durch ein Gutscheinsystem nach belgischem Vorbild prüfen und entsprechend fördern. Die Förderung soll im Rahmen eines Modellprojektes für Familien mit besonderem Unterstützungsbedarf getestet und bei Erfolg langfristig für alle Familien – auch zur Entlastung pflegender Angehöriger – eingeführt werden.

Sondervotum der FDP-Fraktion: Die FDP-Fraktion spricht sich gegen den flächendeckenden Ausbau öffentlich geförderter haushaltsnaher Dienstleistungen aus. Die Führung des Haushalts und die damit zusammenhängende Aufgabenaufteilung in den Familien selbst sind wesentlicher Teil der individuellen Lebensführung.

Sondervotum der Piratenfraktion und von Prof. Holger Ziegler: Die Ausgestaltung haushaltsnaher Dienstleistungen ist nur zum Teil eine zeitpolitische Maßnahme. Vielmehr berühren haushaltsnahe Dienstleistungen zentrale Aufgaben der Familienpolitik, wie die Unterstützung von Care-Tätigkeiten oder bei gesundheitlichen Beeinträchtigungen sowie Hilfestellungen für überforderte Familien. haushaltsnahe Dienstleistungen zur Entlastung von Sorgetätigkeiten sind ohne Bedürfnisnachweis für alle Familien freizustellen.

Darüber hinaus unterstützt wirkungsorientierte Familienpolitik die Verwirklichung von Lebensentwürfen. Freiheitsgrade zur Wahrnehmung von Care-Aufgaben sind zu schaffen. Dazu können beispielsweise Babysitter und Kinderbetreuung für Familien kostenfrei gestellt werden. Alleinerziehende sind häufiger auf ein solches Angebot angewiesen, als Paarfamilien.

- Das Land, Jobcenter und die Arbeitsagenturen sollen weitere Anreize für private und öffentliche Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber prüfen, die den Wiedereinstieg von Müttern und Vätern nach längeren Fürsorgezeiten unterstützen und ermöglichen.
- Den Tarifpartnern wird empfohlen, Weiter- und Fortbildungsmöglichkeiten in Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen zu verankern; auch um den Wiedereinstieg in das Erwerbsleben nach und während Eltern- und Fürsorgezeiten zu erleichtern.
- Das Land sollte gemeinsam mit Jobcentern, den Arbeitsagenturen und weiteren Akteuren Programme zur Qualifizierung für den (Wieder-)Einstieg in das Erwerbsleben von Müttern und Vätern weiterentwickeln.
- Den privaten und öffentlichen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern wird empfohlen, freiwillige elternzeitbegleitende Möglichkeiten des „Kontakthaltens“ (Bindungsstrategien) auf- bzw. auszubauen.

- Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist für Selbständige und deren Partnerinnen und Partner mit besonderen Herausforderungen verbunden, gerade in der Gründungsphase eines Unternehmens. Der Bund, das Land, die Kammern und Fachverbände sollen daher prüfen, inwieweit sie auf weitere Verbesserungen wie z. B. eine Kinderkomponente beim Gründungszuschuss hinwirken können.
- Durch familiäre Leistung erlernen Eltern häufig Schlüsselqualifikationen, die im Beruf gebraucht werden (Planung, Führung, Lob, Kritik, Belastbarkeit). Die öffentlichen und privaten Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sollen Elternkompetenz verstärkt als berufliche Qualifikation anerkennen und in Bewerbungsverfahren berücksichtigen.
- Den privaten und öffentlichen Arbeitgebern wird mit Blick auf die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf empfohlen, verstärkt die Möglichkeiten der Digitalisierung zu nutzen und Homeoffice-Arbeitsplätze ausweiten. Um die infrastrukturellen Voraussetzungen hierfür zu schaffen, sollen Netzbetreiber, Bund, Land und Kommunen den Breitband-Ausbau weiter beschleunigt vornehmen.

Sondervotum der Piratenfraktion und von Prof. Holger Ziegler: Für eine stabile, nachhaltige und zukunftsorientierte Infrastruktur sind Glasfaser und eine Erweiterung des Funkfrequenzspektrums nötig. Eine finanzielle Förderung und der Ausbau von Brückentechnologien im alten Telefonnetz und Kabelnetz sind abzulehnen, da diese nur eine kurzfristige und unverhältnismäßig teure Steigerung für Übertragungsraten bieten.

- Grundsichernde Dienstleistungen ermöglichen eine umfassende Teilhabe von Familien am zivilgesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Leben. Dies betrifft auch die digitale Infrastruktur. Dafür soll im öffentlichen Raum WLAN frei zur Verfügung gestellt werden. Auf die Erfahrung des Freifunks ist zurück zu greifen.
- Das Land soll prüfen, wie es gemeinsam mit Kammern, Fachverbänden, den Kompetenzzentren und weiteren Akteuren durch die Schaffung passgenauer Informationsangebote und Implementierungsberatung familiengerechte Arbeits- und Arbeitszeitmodelle in kleineren und mittleren Unternehmen (KMU) unterstützen kann.
- Familienfreundlichkeit in Unternehmen wird angesichts des Wettbewerbs um Fachkräfte zunehmend zu einem harten Wirtschaftsfaktor. Den Tarifpartnern wird empfohlen, eine an den Lebensphasen von Familien orientierte Personalpolitik in Tarifverträgen zu verankern. Auf der Ebene der jeweiligen Unternehmen sollen die Mitwirkungsorgane Modelle erarbeiten, die insbesondere den Führungskräften verbindliche Instrumente an die Hand geben, um Familienfreundlichkeit im Un-

ternehmen konsequent umzusetzen. Gleichzeitig sind bei der Auswahl, Implementierung und Evaluation von geeigneten familiengerechten Maßnahmen alle Beschäftigtengruppen einzubinden.

- Das Land soll prüfen, inwiefern die Darstellung von Strategien und Maßnahmen zur Sicherstellung familiengerechter Arbeitsbedingungen Bestandteil von Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge sein kann.

Sondervotum der CDU-Fraktion: Die CDU-Fraktion kann diese Handlungsempfehlung nicht mittragen, da die Hürde, gerade für mittelständische Unternehmen, sich an öffentlichen Vergabeverfahren zu beteiligen, nicht weiter erhöht werden darf. Die Frage danach, inwieweit familiengerechte Arbeitsbedingungen vorliegen, kann kein Kriterium zur Vergabe öffentlicher Aufträge werden.

Sondervotum der FDP-Fraktion: Zusätzliche Belastungen für die Unternehmen und das Handwerk durch neue Bürokratie bei öffentlichen Ausschreibungen lehnt die FDP-Fraktion ab. Betriebe, Verwaltungen und Beschäftigte sind dringend von Bürokratie zu entlasten.

- Den öffentlichen und privaten Arbeitgebenden wird empfohlen, im Gespräch mit werdenden Vätern und Müttern bzw. pflegenden Angehörigen bereits frühzeitig Perspektiven für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf aufzuzeigen – wenn gewünscht unter Einbeziehung der Mitbestimmungsgremien und/oder einer dritten Person. Auch während der Fürsorgezeiten ist ihnen die Möglichkeit anzubieten, an Entwicklungen im Unternehmen auch während der Abwesenheit teilzuhaben, damit nach Mutterschutz und Elternzeit bzw. Pflegezeit intensive Wiedereingliederungen weniger erforderlich sind und Elternschaft bzw. Pflege keinen Bruch mehr in der Erwerbsbiografie darstellt.
- Den öffentlichen und privaten Arbeitgebenden wird empfohlen, in Personalentwicklungsgesprächen verstärkt die private Lebenssituation von Müttern und Vätern mit minderjährigen Kindern bzw. von pflegenden Angehörigen zu berücksichtigen und in diesem Kontext auf die Möglichkeiten familiengerechter Arbeitszeitmodelle hinzuweisen – sofern keine sonstigen betrieblichen Gründe dagegen sprechen. Hierfür wird empfohlen, die vielfältigen Arbeitszeitmodelle intensiver zu nutzen und weiterzuentwickeln, um z. B. durch vollzeitnahe Teilzeitarbeit („Vollzeit light“) oder andere Maßnahmen die Erwerbsbeteiligung und die Einkommenssituation von Müttern zu verbessern und/oder Vätern eine Reduktion der Arbeitszeit zugunsten von Fürsorgearbeit zu ermöglichen.
- Den Hochschulen wird empfohlen ihre Studiengänge darauf hin zu prüfen, ob das Thema Familiengerechtigkeit implementiert werden kann, beispielsweise in den Bereichen Betriebswirtschaftslehre oder Personalmanagement.

- Das Land soll für sich prüfen und gegenüber dem Bund und der EU darauf hinwirken, im Rahmen der Forschungsförderung die besonderen Belange von Forschenden mit Familienverantwortung umfassend zu berücksichtigen, um deren chancengerechte Teilhabe zu gewährleisten und sich an bereits bestehenden familienorientierten Standards führender Forschungsförderungseinrichtungen wie der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) oder der Helmholtz-Gemeinschaft orientieren. Dabei muss an NRW-Hochschulen auch immer der Vertrag für gute Beschäftigungsbedingungen für das Hochschulpersonal in der jeweils gültigen Fassung Berücksichtigung finden.
- Insgesamt muss es gelingen, die Hochschulen für alle Gruppen familienfreundlicher zu gestalten. Dazu sollen landesweit verbindliche und praktikable Regelungen implementiert werden. Dazu gehört beispielsweise der Ausbau von bezahlbaren, flexiblen Kinderbetreuungsplätzen in unmittelbarer Nähe der Hochschulen oder durch Kitas von Hochschulen oder Studierendenwerken sowie weitere Maßnahmen zum Ausbau der familiengerechten Infrastruktur an den Hochschulen (bspw. in Bezug auf Teilzeitstudiengänge, Dual Career-, Familien- und Pflege-Beratung, Ferien-, Kurzzeit- und Regelbetreuungsmöglichkeiten). So sollen auch Studierende mit Fürsorgeverantwortung über die schon bestehenden Vereinbarkeitsmaßnahmen hinaus unterstützt werden.
- Der Vertrag über gute Beschäftigungsbedingungen für das Hochschulpersonal soll weiterentwickelt werden mit dem Ziel, dass die Hochschulen ihre Arbeitsbedingungen familienfreundlicher gestalten.
- Das Land, die Arbeitsagenturen, die Jobcenter, die Kammern und die weiteren beteiligten Projektpartner sollen verstärkt auf die Teilzeitberufsausbildungsmöglichkeiten des Berufsbildungsgesetzes hinweisen, um die Betriebe und den öffentlichen Dienst für die Bereitstellung von mehr Teilzeitberufsausbildungsplätzen zu gewinnen und jungen Menschen mit Familienverantwortung die Berufsausbildung zu ermöglichen. Über das Modell „Teilzeitberufsausbildung“ soll zudem bereits frühzeitig auch in der Berufsberatung an Schulen informiert werden. Arbeitsagenturen und Jobcenter sollen darüber hinaus prüfen, wie die Absicherung des Lebensunterhaltes von jungen Menschen in Teilzeitberufsausbildung (z. B. Reduktion der Bearbeitungsdauer des Antrages auf Berufsausbildungsbeihilfe) insbesondere in der Übergangssituation und im weiteren Ausbildungsverlauf besser gewährleistet werden kann.
- Das Land NRW soll als Arbeitgeber bei der Anerkennung von Familien- und Fürsorgearbeit als Vorbild vorangehen und Konzepte für flexible Familienarbeitszeitmodelle für den Öffentlichen Dienst in NRW entwickeln. Perspektivisch sollen Modellprojekte initiiert und es soll eine mögliche Einführung geprüft werden, um als Arbeitgeber weiterhin eine Vorbildfunktion für eine familiengerechte Arbeitswelt zu übernehmen. Die Erkenntnisse des Modellversuchs sollen sodann an andere Länder kommuniziert und im Zusammenwirken mit den anderen Tarifparteien in die Ausgestaltung des TV-L einfließen.

- Das Land und die weiteren Tarifparteien sollen prüfen, wie die Anspruchsregelung für Teilzeitbeschäftigte im Öffentlichen Dienst der Länder zeitnah vereinfacht werden kann und basierend auf den in § 11 Abs. 1 TV-L genannten Voraussetzungen, Anträge auf Teilzeitbeschäftigung grundsätzlich zu gewähren sind. Ferner soll geprüft werden, inwieweit früheren Vollbeschäftigten, mit denen auf ihren Wunsch eine nicht befristete Teilzeitbeschäftigung vereinbart wurde, ein verbindliches Rückkehrrecht auf Vollzeitbeschäftigung eingeräumt werden kann.
- Das Land und die weiteren Tarifparteien sollen prüfen, inwieweit das Modell der Arbeitszeitkonten im Öffentlichen Dienst der Länder für Beschäftigte in Betrieben und Verwaltung verlässlicher und verbindlicher geregelt und perspektivisch zu einem lebensverlaufsorientierten Arbeitszeitmodell weiterentwickelt werden kann.

Sondervotum der Piratenfraktion und von Prof. Holger Ziegler: Arbeitszeitkonten haben für Menschen mit befristeten Arbeitsverhältnissen einen geringen Wirkungsgrad. Im Sinne der Planbarkeit für (werdende) Eltern muss der öffentliche Dienst auf eine Entfristung bestehender und neuer Arbeitsverhältnisse hinwirken.

- Dem Öffentlichen Dienst wird empfohlen, seinen Vorbildcharakter wahrzunehmen und die Familienfreundlichkeit konsequent zu einem Bestandteil der Personalpolitik auszubauen. Dabei sollen auch bestehende Vorbehalte gegen Home-Office und Jobsharing in Führungspositionen aufgegeben werden. Entsprechende Personalentwicklungskonzepte könnten im Wettbewerb um geeignetes Fachpersonal entscheidende Vorteile bringen.
- Verwaltungsprozesse, insbesondere solche für Familien mit jungen Kindern, sollten möglichst digital, d.h. bedienerfreundlich und barrierefrei ausgestaltet sein. Den Kommunen wird der weitere Ausbau des E-Governments mit Blick auf verbindliche Terminvereinbarungen und digitale Antragsstellung empfohlen.

Eigenständige Sondervoten zu Kapitel 4:

Sondervotum der CDU-Fraktion: Wirkungsorientierte Familienpolitik unterstützt die Verwirklichung von Lebensentwürfen. Dazu sind Freiheitsgrade gerade bei der Wahrnehmung von Care-Aufgaben zu schaffen. Care-Aufgaben sind daher zu unterstützen. Haushaltsnahe Dienstleistungen zur Entlastung von Sorgetätigkeiten sind regional zu entwickeln.

Sondervotum der Piratenfraktion und Prof. Ziegler: Familien sollen die Freiheit haben, selbst über die Verteilung von Familien- und Erwerbsarbeit zu entscheiden. Dazu brauchen Familien Rahmenbedingungen, welche die jeweils gewünschte Aufteilung von Familien- und Erwerbsarbeit ermöglichen.

Einerseits ist daher – neben der Einführung einer Grundsicherung – eine entsprechende Infrastruktur zu schaffen. Dies betrifft die Garantie von Kinderbetreuung und Pflegeunterstützung, den Zugang zu Dienstleistungen sowie die Wertschätzung von Familien- und Fürsorgearbeit (auch in finanzieller Hinsicht).

Andererseits betrifft dies arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. Arbeitszeitkonten bieten für Menschen mit befristeten Arbeitsverhältnissen einen begrenzteren Wirkungsgrad, als für Menschen in unbefristeter Anstellung. Im Sinne der Planbarkeit für (werdende) Eltern sollen Arbeitgeber, insbesondere der öffentliche Dienst auf eine Entfristung bestehender und neuer Arbeitsverhältnisse hinwirken. Geringfügige Beschäftigungen sind in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse zu überführen. Die gesetzlichen Möglichkeiten zur Befristung müssen überarbeitet und eingegrenzt werden.

Handlungsempfehlungen zu Kapitel 5:

Teilhabechancen und Handlungsoptionen von Vätern und Müttern erweitern; Fürsorge- und Erwerbsarbeit gleichberechtigt balancieren, um Wahlfreiheit zu realisieren

„Wir möchten in NRW Familien solidarisch unterstützen, Menschen helfen, als Familie leben zu können und sie an der Entwicklung unseres Gemeinwesens beteiligen.“

- Familie wird für Menschen lebbar, wenn Familienmitglieder sich regenerieren können und gesund bleiben. Für Menschen mit Sorgetätigkeit ist Muße und Regeneration nicht zuletzt ein wichtiger Gesundheitsfaktor. Eltern sollen sich dabei auch ohne ihre Kinder erholen können. Das Land soll prüfen, wie Angebote zur Familienerholung in NRW weiter gestärkt und Familien vermehrt zur Verfügung gestellt werden können. Dabei ist zudem zu prüfen, wie besonders belastete Familien von dem Angebot erreicht werden können (z. B. Alleinerziehende, Familien mit beeinträchtigten Familienmitgliedern, Familien im SGB II-Bezug, Mehrkindfamilien).
- Den Trägern der örtlichen Jugendhilfe wird empfohlen, verstärkt bedarfsorientierte und verlässliche Ferienbetreuungsangebote für Familien mit schulpflichtigen Kindern auszubauen. Gemeinsam mit den kommunalen Schulverwaltungsämtern und den Trägern von Kindertageseinrichtungen soll auf eine Harmonisierung der Schließzeiten von Betreuungsleistungen in KiTa und Schule in den Stadtteilen hingewirkt werden; insbesondere für den Übergang von der Kita in die Grundschule. Das Land soll diese Prozesse gezielt unterstützen.
- Das Land soll prüfen, wie eine landesweite Qualifizierungsstruktur für die Ehrenamtlichen in der Familienbegleitung und -unterstützung (z. B. Elterntalk, Willkommensbesuche) sowie für die informellen Unterstützungsformen und Initiativen der Selbsthilfe aufgebaut werden kann. Die Hauptamtlichen sollen darin geschult werden, Ehrenamtliche zu gewinnen und zu begleiten.
- Das Land soll die Kommunen bei der (Weiter-) Entwicklung von Familien-Tickets gezielt unterstützen, damit Familien unabhängig von der Anzahl eigener Kinder ermäßigten Eintritt in Kultur- und Freizeiteinrichtungen erhalten. Dabei soll geprüft werden, wie Kindern unter 18 Jahren analog zur Regelung im LVR generell kostenfreier Eintritt in Museen gewährt werden kann und/oder regelmäßige Tage mit reduzierten Eintrittspreisen für alle Familienmitglieder eingeführt werden können. Langfristiges Ziel ist es, dass Kinder in NRW (mit Begleitperson) alle kulturellen Angebote kostenfrei nutzen können.
- Das Land sollte die Kommunen regelmäßig über Best-Practice-Beispiele wie z. B. lokale Familienmessen oder weitere Informationsformate unterrichten, in denen Familie z. B. kommunale unterstützende Angebote und soziale Einrichtungen oder Dienstleistungen kennenlernen können.

- Koordination und Kooperation auf kommunaler Ebene wie z. B. zwischen Familienbildungsmaßnahmen, Familien-, Ehe- und Lebensberatungsstellen, Familienpflegediensten, insbesondere in den Familienzentren kann dazu beitragen, ein vielfältiges Angebot zur Unterstützung von Familien sicherzustellen. So können Familien vor Ort durch möglichst passgenaue Lösungen besser erreicht werden. Das Erreichen der Familien setzt interkulturelle, diversitygerechte, differenzsensible und geschlechterspezifische Konzepte und Methoden voraus. Über niedrigschwellig erreichbare Angebote hinaus sind auch aufsuchende mobile Formate der Sozial- und Bildungsarbeit notwendig, die im Sinne von Gehstrukturen ausgebaut werden sollen. Die Finanzierung für Kooperationen soll ausreichend gesichert werden. Das Land sollte diese Vernetzung durch optimierte Rahmenbedingungen wie z. B. Schulungen, Öffentlichkeitsarbeit, Best-Practice-Analysen etc. gezielt unterstützen.
- Die Träger der Familienbildung, die Volkshochschulen und weitere Bildungsanbieter sollten innerhalb ihrer Kursangebote verstärkt Seminare zur Zeitsouveränität und zum Zeitmanagement für Familien anbieten. Bildungsangebote im Themenfeld Zeit sollen zusätzlich stattfinden und müssen auch dementsprechend zusätzlich in der Haushalts- und Kursplanung bedacht werden.
- Das Land soll prüfen, inwieweit der Freistellungsanspruch von Arbeitnehmenden zum Zweck der Weiterbildung auf Angebote der Familienbildung im Rahmen des geltenden Arbeitnehmerweiterbildungsgesetz NRW ausgedehnt werden kann.
- Den Trägern und Einrichtungen der Familienbildung und -beratung wird empfohlen, bei Bedarfsanalysen gerade von berufstätigen Eltern neben den Interessen und Motivationslagen verstärkt auch deren zeitliche Dispositionen in den Blick zu nehmen und bei der Angebotsplanung zu berücksichtigen.

Handlungsempfehlungen zu Kapitel 6:

Entwicklungschancen und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen verbessern

„Alle Kinder und Jugendlichen in NRW sollen die besten Entwicklungschancen haben, unabhängig von ihrer Herkunft und ihrem Wohnort.“

- Das Land soll die qualitative Weiterentwicklung der Bildungs- und Betreuungseinrichtungen weiter vorantreiben. Ziel bleibt, dass Bildung und Betreuung nicht vom Einkommen der Eltern abhängen und daher die Bildungs- und Betreuungsgebühren von der Kita bis zur Hochschule mittelfristig abgeschafft werden.

Sondervotum der CDU-Fraktion: Das Land soll darauf hinwirken, dass Bildung und Betreuung nicht vom Einkommen der Eltern abhängen und daher mittelfristig und unter Berücksichtigung der Situation des Landeshaushalts die Bildungs- und Betreuungsgebühren von der Kita bis zur Hochschule abgeschafft werden. Das Land soll die qualitative Weiterentwicklung der Bildungs- und Betreuungseinrichtungen gleichberechtigt vorantreiben.

Sondervotum der FDP-Fraktion: Die FDP-Fraktion hält es für wichtig, dass die Qualität Vorrang hat. Bildungschancen sollen so verbessert, Chancengerechtigkeit hergestellt werden. Es soll erst bessere Bildungsangebote und mehr verlässliche Ganztagsplätze geben. Erst danach kann die Beitragsfreiheit in den Blick genommen werden. BAföG-Beiträge, die einkommensabhängig nach dem Abschluss des Studiums zurückgezahlt werden, stärken die Qualität der Hochschulen und sind damit im Interesse der Studierenden.

- Die Qualität der Betreuung, Erziehung und Bildung in Kindertageseinrichtungen, Familienzentren und in der Tagespflege ist kontinuierlich zu überprüfen und weiterzuentwickeln. Dabei ist auch die Diskussion um ein Kita-Qualitätsgesetz des Bundes im Blick zu behalten.
- Kindertageseinrichtungen leisten einen wesentlichen Beitrag dazu, Eltern in ihrer Erziehungsverantwortung zu stärken. Aufgrund einer früheren und zunehmend längeren Verweildauer von Kindern in Einrichtungen kommt der Erziehungspartnerschaft zwischen Eltern und Fachpersonal eine besondere Bedeutung zu. Diese erfordert verstärkt einen wechselseitigen Informationsaustausch zwischen Elternhaus und Einrichtung auf Augenhöhe. Eltern sollten dazu verstärkt verschiedene Formen der Information über die Entwicklung und das Wohlbefinden ihrer Kinder in der Kindertagesstätte zur Verfügung gestellt werden. Das Land soll Forschungsprojekte zur Weiterentwicklung von Fragen der Zusammenarbeit von Eltern und Fachpersonal in Einrichtungen unterstützen.

- Die Einrichtungsleitung von Kindertageseinrichtungen übernimmt eine Schlüsselrolle für die Qualität der Einrichtung. In Kindertageseinrichtungen sollen Leitungen daher weiter für Leitungsaufgaben und die Steuerung und Weiterentwicklung pädagogischer Konzepte zuverlässig freigestellt werden. Soweit erforderlich soll das Land hierfür den Stellenanteil erhöhen.
- Das Angebot von Betriebskindergärten als Kooperationsmodell sollte unter Berücksichtigung der Trägervielfalt und Qualitätssicherung weiterentwickelt werden, um eine arbeitsplatznahe Betreuung gewährleisten zu können. Die Kommunen sollen für mehr betriebliche Kinderbetreuungsangebote und Kooperationsmodellen von Firmen werben. Es ist aktuell schwierig, überhaupt eine arbeitsplatznahe oder wohnortnahe Betreuungsmöglichkeit zu finden. Ein Problem sind auch die unterschiedlichen Elternbeiträge und Abrechnungsmodalitäten in den Kommunen. Das Land muss die Kommunen dazu befähigen, qualitativ und quantitativ ausreichend Kita-Plätze zur Verfügung zu stellen.

Sondervotum der FDP-Fraktion, dem sich die CDU-Fraktion anschließt: Das Angebot von Betriebskindergärten sollte unter Berücksichtigung der Trägervielfalt und Qualitätssicherung ermöglicht und gefördert werden, um eine arbeitsplatznahe Betreuung gewährleisten zu können. Das Land muss Anstrengungen unternehmen, um für mehr betriebliche Kinderbetreuungsangebote und Kooperationsmodelle von Betrieben zu werben. Gegenwärtig sind Unternehmen benachteiligt, die eigenverantwortlich einen Betriebskindergarten eröffnen wollen. Privaten Trägern von Kindertageseinrichtungen, die im Auftrag von Unternehmen die betriebliche Kinderbetreuung organisieren und von diesen finanziert werden, sind daher den anerkannten freien Trägern der Jugendhilfe gleichzustellen und eine direkte Förderung durch das Kinderbildungsgesetz in NRW ist zu ermöglichen.

- Das Land soll darauf hinwirken, dass langfristig und schrittweise – beginnend mit dem Mittagessen – gesunde und ausgewogene Mahlzeiten flächendeckend und kostenfrei in Kitas und Schulen angeboten werden.
- Das Land soll den Ausbau von Ganztagsangeboten an Schulen in Bezug auf Qualität und Quantität weiter mit dem Ziel unterstützen, dass jedes Kind, für das ein Platz nachgefragt wird, auch einen erhält. Dabei müssen auch dringend die Arbeitsbedingungen verbessert werden, um die Offenen Ganztagschulen (OGS) als Arbeitsplatz für pädagogische Fachkräfte attraktiver zu machen.
- Das System der Kindertagespflege und Kindergrößtagespflege für unter Dreijährige leistet einen wichtigen Beitrag zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Kindertagespflege in NRW soll qualitativ gestärkt und weiterentwickelt werden – gerade auch im ländlichen Raum.

- Die Kommunen sollen bei den Eltern den Bedarf an Randzeitenbetreuung erfragen. Zur Abdeckung der Randzeiten soll ein für alle zugängliches bedarfsgerechtes, Angebot einer Kinderbetreuung bereitgestellt werden.
- Grundsätzlich gilt die Maxime, dass nicht die Familien und familienunterstützenden Systeme arbeitsmarktgerechter, sondern der Arbeitsmarkt familiengerechter werden muss. Dies schließt ausdrücklich, auch unabhängig von der Frage der Kinderbetreuung, die Verantwortung der Arbeitgeber für die Flexibilisierung der Arbeitszeit und damit für die Ermöglichung von mehr Familienzeit mit ein. Die Kommunen werden aufgefordert, ihre Jugendhilfeplanung mit Blick auf die Regelöffnungszeiten so auszurichten, dass ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Wohl und den Belangen von Kindern auf der einen und den Zeitansprüchen der Eltern aufgrund ihrer Berufstätigkeit auf der anderen Seite gewährleistet wird. Im Zweifelsfall sollte die Entscheidung immer zugunsten des Wohls des Kindes getroffen werden. Als Richtschnur sollte das Land als Gesetzgeber darauf achten, dass regelhaft eine Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungszeit von 45 Stunden (rund 9 Stunden pro Werktag) nicht überschritten wird. Sollte es darüber hinaus Bedarf an Betreuungszeiten geben, z. B. Hol- oder Bringdienste, ist das Wohl des Kindes unbedingt zu beachten. Entsprechende Modelle von Kern- und Randzeiten sind vor Ort gemeinsam mit dem pädagogischen Fachpersonal und den Eltern zu entwickeln.

Sondervotum der CDU-Fraktion: Die Belange von Kindern müssen bei der Gestaltung der Betreuungszeiten Vorrang haben. Bei der Bereitstellung von Randzeitenbetreuung sollte grundsätzlich das Prinzip gelten: „9 Stunden am Tag sind genug“. Land und Kommunen sollen darauf hin wirken, dass in Zusammenarbeit mit Akteurinnen und Akteuren aus Jugendhilfe und Arbeitswelt bei der Gestaltung der Jugendhilfeplanung dieses Prinzip beachtet wird, und auch atypische Arbeitsverhältnisse – wo möglich – den Kindern und Eltern ein Recht auf Familienzeit sichern. Randzeitenbetreuung sollte in diesem Sinne nicht die Regel sein, sondern sporadischen Bedarf abdecken bzw. auf die Erfordernis von Schichtarbeit reagieren. Entsprechende Modelle sind vor Ort zu entwickeln.

Sondervotum der FDP-Fraktion, dem sich der Sachverständige Prof. Bonin anschließt: Die Einführung von Randzeitenbetreuung in Kindertageseinrichtungen wird von der FDP-Fraktion unterstützt. Entscheidend für die Betreuungszeit ist das Kindeswohl als zentraler Maßstab. Eine starre 9-Stunden-Regelung erscheint nicht sinnvoll, insofern die wenigen, aber gerade besonders unterstützungsbedürftigen Fälle von atypischen Arbeitszeiten oder langen Fahrtwegen sowie ggf. Übernachtbetreuung ausgeschlossen werden. Die FDP-Fraktion hält es zusätzlich für wichtig, dass es sich um ein hinzu-buchbares Angebot einer Kinderbetreuung handeln soll.

- Der Beitrag von Tagespflegepersonen zur frühkindlichen Bildung und Erziehung soll stärker wertgeschätzt und ihre Arbeit leistungsgerecht vergütet werden. Das Land soll die Kommunen dabei unterstützen, Strategien zur Gewinnung, Vermittlung, Qualifizierung und Fachberatung von Ta-

gespflegepersonen zu entwickeln. Tagespflegepersonen brauchen aber auch mehr berufliche Perspektiven. Um die Durchlässigkeit der Bildungswege zu steigern, sollte die Weiter- und Fortbildung von Tagespflegepersonen, die sich tätigkeitsbegleitend etwa zur Erzieherin oder zum Erzieher oder in einem sozialpädagogischen Assistenzberuf ausbilden lassen, unterstützt werden. Zu prüfen ist die Weiterentwicklung der Kindertagespflege zu einem eigenen Berufsbild.

Sondervotum der Piratenfraktion und von Prof. Holger Ziegler: Zu besseren Bedingungen für Tagespflegepersonen gehören auch sinnvolle und verbindliche Regelungen für Vertretungsfälle. Ebenso sind Freiräume für Verwaltungsaufgaben und Fortbildungen finanziell abzusichern. Zusätzliche bezahlte Zeitkontingente für Randzeitenbetreuung aufgrund von Wegzeiten der berufstätigen Sorgeberechtigten sind zwingend zur Verfügung zu stellen.

- Das Land soll prüfen, wie die Partizipation von Eltern und Kindern an Schulen über die formalen Mitbestimmungsrechte hinaus ausgebaut werden kann. Dabei soll geprüft werden, wie Schülerinnen und Schüler altersangemessen in ihren Teilhabemöglichkeiten gestärkt werden können.

Sondervotum der Piratenfraktion und von Prof. Holger Ziegler: Schülerinnen und Schüler äußern bereits konkrete Wünsche, wie beispielsweise beim Thema Schulzeitverkürzung am Gymnasium. Es ist daher notwendig bereits geäußerte Mitbestimmungswünsche auch auf politischer Landesebene aufzunehmen und in einen sinnvollen Veränderungsprozess einzutreten.

- Das Land und die Kommunen sind aufgefordert, gemeinsam mit Institutionen und Organisationen, wie z. B. den Integrationsräten, dem Elternnetzwerk NRW und den Migrantenselbsthilfeorganisationen, Modelle zu entwickeln, mit denen die Gestaltungs- und Teilhabemöglichkeiten von Eltern mit Migrationshintergrund in den Bildungs- und Betreuungseinrichtungen gestärkt und verbessert werden können.
- Land und Kommunen wird empfohlen Bilder in allen gedruckten und digitalen Publikationen inklusiv zu gestalten und die Vielfalt von Familien abzubilden (z. B. Familienformen, Migrationshintergrund, Familien mit behinderten Familienmitgliedern).
- Das Land, die Kommunen und die Träger der Kinder-, Jugend- und Familienarbeit sollen prüfen, wie die Angebote zur Förderung von Kindern aus Familien mit niedrigem sozioökonomischen Status und/oder Migrationshintergrund mit dem Ziel ausgebaut werden können, Zugangsschwellen in das institutionelle Bildungs- und Betreuungsangebot zu reduzieren. Hierfür sollen differenzierte armuts- und kultursensible, lebensweltorientierte, gender- und alltagsgerechte pädagogische und Multiplikatorenkonzepte sowie Maßnahmen entwickelt werden, um Kinder, Jugendliche und ihre Eltern besser zu erreichen. Es ist notwendig in Stadtteilen mit hoher Kinder- und Jugendarmut ein flächendeckendes und umfassendes Angebot durch Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter einzu-

richten. Ferner soll geprüft werden, wie sozialräumlich angelegte Kooperationsbeziehungen (mit Quartiersbezug bzw. integrierte kommunale Konzepte) finanziell und personell verstärkt gefördert werden können.

- Das Land soll die Situation der psychologischen Versorgung an Schulen in NRW darstellen und gemeinsam mit den Kommunen prüfen, wie die Beratungsangebote kontinuierlich weiterentwickelt und verbessert und dabei Möglichkeiten eines zeitnahen Beratungsangebotes geschaffen werden können. Wir empfehlen den Kommunen, die schulpsychologische Versorgung kontinuierlich zu finanzieren. Beziehungsarbeit und langfristige Begleitung sind nur bei Kontinuität des Fachpersonals zu gewährleisten.
- Das Land und die Kommunen sollen gemeinsam den flächendeckenden Auf- und Ausbau von kommunalen Präventionsketten forcieren. Der Entwicklungsprozess der kommunalen Präventionsketten soll durch Evaluation und Monitoring (auch durch Hinzuziehung der Ergebnisse der Versorgungs- und Wirkungsforschung des NZFH) begleitet werden. Kommunale Beispiele guter Praxis sollen in die Fläche getragen werden.
- Den Kommunen wird empfohlen, in den Präventionsketten Akteure und Institutionen fachübergreifend zusammen zu führen und einzubinden, die Einfluss auf die Gestaltung von Entwicklungs- und Teilhabechancen in der jeweiligen Lebensphase haben. Eine verbindliche Steuerung der Präventionskette ist dabei unerlässlich.
- Das Land soll die frühzeitige Unterstützung von Familien und den präventiven Kinderschutz in NRW ausbauen und stärken. Das Land soll hierzu prüfen, inwieweit über bundesrechtliche Bestimmungen hinausgehender Regelungsbedarf besteht.
- Den Kommunen wird für die Ausgestaltung und Ausweitung der Präventionsketten und lokaler Netzwerke früher Hilfen empfohlen, „früh zu helfen“ nicht nur unter der Prämisse des Kinderschutzes, sondern auch als „frühzeitiges Fördern“ zu verstehen. Besonders wichtige Teilaufgabe ist dabei die Entwicklung von lebensweltorientierten Strategien zur Zusammenarbeit mit den Eltern.
- Das Land soll prüfen, wie die zielführende Zusammenarbeit des Bereiches „Gesundheit“ (Kinderärzte, Gesundheitsamt, (Familien-) Hebammen, Krankenkassen, Ergotherapeuten etc.) mit den Akteuren der Kinder- und Jugendhilfe in kommunalen Präventionsketten flächendeckend verankert werden kann. Dabei ist zu prüfen, wie die Kooperationsleistung für die Gesundheitsberufe durch die Krankenkassen mitfinanziert werden kann. Ferner sollen die gesetzlichen Steuerungsmöglichkeiten aus dem Gesetz zur Stärkung der Gesundheitsförderung und der Prävention (Präventionsgesetz – PräVG), das die Gesetzlichen Krankenkassen (GKV) zu Gesundheitsförderung und Prävention in Lebenswelten insbesondere zum Aufbau und zur Stärkung gesundheitsförderli-

cher Strukturen verpflichtet, mit dem Ziel genutzt werden, bei der Verankerung von gesundheitsfördernden Prozessen in Kindertagesstätten, Schulen und Quartieren auszuschöpfen.

- Das Land soll bei der Finanzierung von digitalen Lern- und Lehrmitteln sicherstellen, dass es zu keiner Benachteiligung von Schülerinnen und Schülern sowie von Schulen kommt.
- Bildungswege sollen sicherstellen, dass Kinder und Jugendliche ihre Entwicklungs- und Teilhabechancen unabhängig von ihrer sozialen und kulturellen Herkunft verwirklichen können. Deshalb gilt es beispielsweise die Durchlässigkeit sicherzustellen, ein längeres gemeinsames Lernen zu ermöglichen und soziale und kulturelle Selektivität zu vermeiden. Entsprechende Bildungswege sind daher durch das Land verstärkt zu fördern.

Sondervotum der FDP-Fraktion: Die FDP-Fraktion unterstützt die Sicherstellung einer bestmöglichen Durchlässigkeit zwischen den Schulformen. Sie spricht sich aber deutlich gegen eine einseitige, verstärkte Förderung von Schulen des sogenannten „längeren gemeinsamen Lernens“ aus. Die Schulen des sogenannten „längeren gemeinsamen Lernens“ sind bereits jetzt mit einer Vielzahl von Privilegien ausgestattet. Die FDP-Fraktion ist gegen eine weitere Bevorzugung zulasten anderer Schulformen und der diese Schulen besuchenden deutlichen Mehrheit der Schülerinnen und Schüler. Die FDP-Fraktion steht für ein vielfältiges Schulsystem mit vergleichbaren Chancen und bestmöglichen Förderbedingungen für alle unterschiedlichen Schulformen, aber gegen gezielte Benachteiligungen vieler Kinder und Lehrkräfte. Darin sieht sich die FDP-Fraktion auch durch das Wahlverhalten der Eltern bestärkt.

Sondervotum der Piratenfraktion und von Prof. Holger Ziegler: Auch Kinder mit unterschiedlicher sozialer und kultureller Herkunft müssen im Konzept einer inklusiven Schule Berücksichtigung finden. Dazu brauchen Schulen eine bessere personelle und sachliche Ausstattung und die Möglichkeit, die Schülerzahlen pro Klasse möglichst klein zu halten.

- Um der gesellschaftlichen Vielfalt im Bildungssystem gerecht zu werden, sind das Land und die Kommunen in ihren jeweiligen Zuständigkeiten aufgefordert, Lehrkräfte und Erziehende für den Umgang mit Familien mit Migrationshintergrund verstärkt zu sensibilisieren und für die Förderung der Mehrsprachigkeit von Kindern interkulturell zu qualifizieren.

Sondervotum der Piratenfraktion und von Prof. Holger Ziegler: Für besondere Aufgaben ist Lehrenden oder Erziehenden ein Zeitkontingent, bzw. ein Anteil ihres Stellenumfanges einzuräumen. In der Konsequenz müssen zusätzliche personelle Ressourcen geschaffen werden.

- Um der Diversität von Gesellschaft zu entsprechen, sollen das Land, die Kommunen und die Träger verstärkt Menschen aus eingewanderten Familien für pädagogische und soziale Berufe wer-

ben. Auch gilt es Neueingewanderte für diese Berufe zu sensibilisieren und bei Interesse weiterzubilden und zu qualifizieren.

Sondervotum der Piratenfraktion und von Prof. Holger Ziegler: Die interkulturellen Kompetenzen von Menschen mit Migrationshintergrund müssen auf dem Arbeitsmarkt gewürdigt werden. Dringender als ihr Einsatz in sozialen und pädagogischen Berufen ist allerdings eine finanzielle Aufwertung dieses wichtigen Berufsfeldes. Dadurch werden die genannten Berufe automatisch attraktiver und mehr Menschen können sich dafür entscheiden. Alternativ kann ein bedingungsloses Grundeinkommen die freie Berufswahl befördern.

- Land und Kommunen sind aufgefordert die Zusammenarbeit von Schulen mit Einrichtungen non-formaler Bildung (außerschulische Lernorte) an allen Schulformen zu ermöglichen, weiter auszubauen und verbindlich zu regeln.
- Mit Blick auf den Wiedereinstieg von Müttern oder Vätern nach einer Phase der Sorgearbeit werden die Arbeitsagenturen und Weiterbildungsträger aufgefordert darauf hinzuwirken, Angebote der beruflichen Weiterbildung qualitativ und quantitativ auf diese Zielgruppe auszurichten.
- Die Weiterbildungsträger werden aufgefordert, verstärkt Eltern mit Migrationshintergrund für ihre Angebote anzuwerben.

Handlungsempfehlungen zu Kapitel 7:

Familienpolitik als Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure effizienter und effektiver machen

„Wir möchten in NRW Familienförderung gemeinsam mit den verschiedenen Leistungsträgern so effektiv wie effizient organisieren.“

- Das Land soll die Familienberichterstattung für Nordrhein-Westfalen kontinuierlich fortsetzen. Dazu soll das Land regelmäßig, mindestens einmal in jeder Legislaturperiode, einen Landesfamilienbericht erstellen, der beteiligungsorientierte Methoden nutzt sowie neue und differenzierte Fakten zur Lebenssituation der Familien in Nordrhein-Westfalen liefert.
- Das Land soll gemeinsam mit Bund und Kommunen prüfen, wie anhand einheitlicher Kriterien und Definitionen in Bund, Land und Kommunen Familienverträglichkeitsprüfungen für gesetzgeberische Maßnahmen und Verwaltungsakte eingeführt werden können.

Sondervotum der CDU-Fraktion: Alle neuen Gesetzesvorhaben, -änderungen und darauf beruhende Verordnungen des Landes sind auf ihre Familienverträglichkeit und Nachhaltigkeit hin zu prüfen.

- Den Kommunen wird eine regelmäßige und systematische Familienberichterstattung empfohlen, welche die vielfältigen Lebenssituationen von Familien vor Ort differenziert beschreibt und ermittelt, welche Bedarfe die Familien haben. Eine gute kommunale Familienberichterstattung schafft Grundlagen für die Entwicklung einer zielgerichteten und bedarfsorientierten lokalen Familienpolitik und sollte daher gezielt vom Land unterstützt werden.
- Das Land soll die Datenbasis für die Evaluierung familienpolitischer Maßnahmen gemeinsam mit den Kommunen verbessern. Hierfür sollen Datenquellen und datenverarbeitende Stellen in einem Gesamtsystem unter Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Anforderungen zusammengeführt werden. Darüber hinaus könnte das Land die Kommunen unterstützen, indem es ihnen bei der Gewinnung von mehr gesichertem Wissen über die Familien hilft, die in ihrem Verantwortungsbereich leben. Deswegen soll das Land gemeinsam mit den Kommunen dafür sorgen, dass Instrumente entwickelt werden, mit denen zum einen die individuellen Lebenslagen und Bedarfe von Familien und zum anderen die Wahrnehmung der familienbezogenen Unterstützungsangebote differenziert gemessen werden können. Eine sinnvolle Ergänzung dazu wäre die Entwicklung eines IT-Systems zur sicheren und standardisierten Erfassung der mit diesen Instrumenten gewonnenen Daten. Eine weitere Aufgabe der zentralen Anlaufstellen könnte sein, diese Tools vorzuhalten und bereitzustellen, und die Kommunen, die sich für die Nutzung entscheiden, bei der Einführung zu beraten.

- Um Familienfreundlichkeit in der kommunalen Praxis zu stärken, sollte familienfreundliches Verwaltungshandeln, das die vielfältigen Lebenssituationen und Lebensformen von Familien in den Blick nimmt, Bestandteil von Ausbildung und Qualifizierung im Bereich der öffentlichen Verwaltung sein. Kriterien für familienfreundliches Verwaltungshandeln sind zu entwickeln und öffentlich zugänglich zu machen. So kann die Einwohnerschaft der Kommune die Familienfreundlichkeit nachvollziehen.
- Daten, mit denen sich bis in einzelne Familien hineinschauen lässt, sind extrem sensibel. Bei allen Bemühungen um eine Verbesserung der Informationsbasis für eine passgenaue Familienpolitik in NRW müssen die Belange des Datenschutzes voll gewahrt werden. Dennoch soll das Land die Möglichkeiten prüfen, wie die auf Landes- und kommunaler Ebene vorhandenen Daten besser für wissenschaftliche Untersuchungen nutzbar gemacht werden können. Empfehlenswert scheint diese Daten zentralisiert an einem Datenforschungszentrum vorzuhalten, etwa bei IT.NRW. Dies würde für eine fachgerechte Aufbereitung und Dokumentation der Daten sorgen. Zudem ließen sich Datenzugang und -auswertung streng kontrollieren, damit datenschutzrechtliche Grenzen nicht überschritten werden.
- Mit mehr und besseren Daten könnte die empirische Familienforschung in NRW dazu beitragen, dass Entscheidungsträger differenziertere Einschätzungen zur Lage der Familien und zur Wirksamkeit der familienpolitischen Hilfen und Unterstützungsangeboten gewinnen. Geprüft werden soll, ob das Land über das bestehende Engagement hinaus interdisziplinäre empirische Familienpolitikforschung in NRW fördern könnte, um den wissenschaftlichen Erkenntnisfortschritt auf diesem Gebiet zu beschleunigen. Über die Förderrichtlinien eines solches Programms soll Forschung insbesondere auf Feldern angestoßen werden, auf denen die Wissensbasis derzeit schmal ist, wie etwa zu Familien mit beeinträchtigten Mitgliedern.

Sondervotum der Piratenfraktion und von Prof. Holger Ziegler: Forschung und Evaluation sind auch im Bereich der Familienpolitik wichtig. Im Sinne von OpenData sind durch öffentliche Stellen erzeugte oder mit Hilfe öffentlicher Förderung entstandene Daten der breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen und dabei barriere- und kostenfrei zur Verfügung zu stellen. Hierbei ist insbesondere darauf zu achten, dass diese Daten keine Persönlichkeitsrechte verletzen bzw. datenschutzrelevantes Material enthalten.

- Das Land soll eine Machbarkeitsstudie mit dem Prüfauftrag durchführen lassen, wie in NRW eine umfassendere Untersuchung dazu umgesetzt werden könnte, wie gut und auf welche Weise das Tableau der familienpolitischen Leistungen und Hilfen von Land und Kommunen in der Wechselwirkung mit den Leistungen und Hilfen des Bundes für die Familien wirkt, und welche Synergien und Wechselwirkungen sich aus der Kombination der Ziele und Leistungen der unterschiedlichen Ebenen ergeben. Diese Machbarkeitsstudie sollte insbesondere klären, welche Ziele der Lan-

desfamilienpolitik adressiert werden sollen und wie sich diese operationalisieren lassen, welche Leistungen sich überhaupt zur Evaluation eignen, welche Methoden dafür zu nutzen wären, und wie gegebenenfalls vorhandene Datenlücken geschlossen werden könnten. Die Machbarkeitsstudie sollten Vertreterinnen und Vertreter unterschiedlicher Fachdisziplinen gemeinsam erarbeiten. Zudem sollten über Dialogformate auch diejenigen einbezogen werden, die an der Gestaltung der Familienpolitik in NRW mitwirken, sie tragen oder ihre Zielgruppe sind.

- Das Land sollte die Kommunen bei der Entwicklung passgenauer Familienpolitik durch Weiterentwicklung und Ergänzung zentraler Anlaufstellen unterstützen. Diese könnten die kommunalen Stellen auch bei der Analyse der Problemlagen und Bedarfe der Familien vor Ort beraten.
- Das Land soll prüfen, ob und wie über einen Kinderansatz im kommunalen Finanzausgleich Familien gefördert werden können. Darüber hinaus sollen die Familien mit dem Instrument des sozialräumlichen Belastungsindex weiter gefördert werden.

Bundespolitische Handlungsempfehlungen

Anmerkung zu den bundespolitischen Handlungsempfehlungen:

Der vorliegende Abschlussbericht der Enquetekommission zur „Zukunft der Familienpolitik in Nordrhein-Westfalen“ enthält zahlreiche Handlungsempfehlungen an unterschiedliche Akteure wie Landes- und Kommunalpolitik, Unternehmen, Kammern, Träger, Kitas und Schulen, um eine passgenaue Familienpolitik in Nordrhein-Westfalen weiter zu entwickeln.

Im folgenden Abschnitt soll es auch um bundespolitische Forderungen gehen. Hierzu gibt es in der Enquetekommission unterschiedliche Auffassungen (siehe hierzu die Sondervoten auf S. 242f.).

Die CDU-Fraktion sieht von einer Bewertung der bundespolitischen Handlungsempfehlungen ab.

Der Sachverständige Prof. Bonin enthält sich einer Bewertung der bundespolitischen Handlungsempfehlungen.

- Alle Familien sind rechtlich als gleichwertig unabhängig von ihrer Zusammensetzung und jenseits ihrer sexuellen Orientierung anzuerkennen.

Sondervotum der FDP-Fraktion: Die FDP-Fraktion will ein neues Rechtsinstitut für Menschen ohne Liebesbeziehung einführen, die eingetragene Verantwortungsgemeinschaft. Die Verantwortungsgemeinschaft kann zwischen volljährigen Erwachsenen geschlossen werden.

- Der Landesregierung wird empfohlen, ihre Mitwirkungsmöglichkeiten an der Gesetzgebung des Bundes zu nutzen, um der wachsenden Vielfalt der Familienformen gerechter zu werden und die rechtlichen Rahmenbedingungen den familiären Realitäten wie folgt anzupassen:
 - Öffnung der Ehe für gleichgeschlechtliche Paare mittels einer Änderung der betreffenden Regelungen im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB), auch um das gemeinschaftliche Adoptionsrecht für gleichgeschlechtliche Paare zu ermöglichen. Zudem soll die Elternschaftsvermutung auf lesbische Paare ausgedehnt werden, deren Kinder in die gleichgeschlechtliche Lebenspartnerschaft hineingeboren werden.

Sondervotum der Piratenfraktion, dem sich der Sachverständige Prof. Ziegler anschließt: Um Partnerschaften nicht mehr mit zweierlei Maß zu messen ist auch die Einführung der eingetragenen Lebenspartnerschaft für alle Paare möglich. Ein solcher ziviler Solidarpakt stellt alle Paare und Partnerschaften gleich und ermöglicht eine flexiblere Übertragung von Rechten. Weiterhin

lässt er sich leichter und kostengünstiger wieder lösen und erlaubt eine Verlagerung des Vertragschlusses von der staatlichen auf eine notarielle Ebene.

- Kodifizierung der Grundsätze, die die Rechtsprechung zum Ausgleich größerer Zuwendungen und Arbeitsleistungen in Paarbeziehungen – ganz gleich, ob bei Ehepartnern oder bei faktischen Lebensgefährten – entwickelt hat.
- Eine partnerschaftliche Aufgaben- und Lastenverteilung wird durch das Wechselmodell ermöglicht. Mittelfristig sollten daher in Bezug auf Sorgerechtsvereinbarungen, die andere Betreuungsmodelle als das Residenzmodell etablieren (z.B. das Wechselmodell), die Folgewirkungen insbesondere für den Betreuungsunterhalt und nachehelichen Unterhalt geregelt werden.

Sondervotum der FDP-Fraktion: Die FDP-Fraktion verfolgt bei Familien, die in Trennung leben, einen erweiterten Ansatz. Von Kindern darf nicht erwartet werden, sich zwischen ihren Eltern entscheiden zu müssen. Die FDP-Fraktion fordert eine stärkere Berücksichtigung der Betreuungspflicht für beide Eltern. Kinder sollen einen Anspruch darauf haben, auch im Trennungsfall mit beiden Eltern zusammen zu leben, idealerweise im regelmäßigen Wechsel (Doppelresidenz/ Wechselmodell).

- Absicherung der sozialen Elternschaft von Pflegeeltern, durch entsprechende Reformen im BGB, um die Rechte von Pflegeeltern zu stärken.
 - Überprüfung, wie die Leistungen für Kinder und Jugendliche mit einer körperlichen oder geistigen Beeinträchtigung (vorrangig SGB VIII) und die Leistungen für Kinder und Jugendliche mit einer seelischen Beeinträchtigung (vorrangig SGB XII) harmonisiert werden können.
- Der Landesregierung wird empfohlen, ihre Mitwirkungsmöglichkeiten an der Gesetzgebung des Bundes zu nutzen, um zu erreichen, dass der Unterhaltsvorschuss Alleinerziehenden unbegrenzt bis zur Volljährigkeit des Kindes gewährt wird.
 - Der Landesregierung wird empfohlen, ihre Mitwirkungsmöglichkeiten an der Gesetzgebung des Bundes zu nutzen, um eine Kindergrundsicherung einzuführen, die alle staatlichen Leistungen der Kinderförderung (u. a. Kindergeld, Kinderzuschlag, Kinderfreibetrag) sowie die SGB-II-Leistungen für Kinder zu einer einheitlichen finanziellen Leistung zusammenführt, deren Höhe eine sozio-kulturelle Teilhabe sichert und für die alle Kinder anspruchsberechtigt sind. Die Kindergrundsicherung darf nicht die Leistungen für Familien in besonderen Lebenslagen, wie Alleinerziehende oder Familien im SGB II-Bezug, schmälern, sondern muss im Gegenteil zu einer finanziellen Besserstellung beitragen.

Sondervotum der FDP-Fraktion: Die Enquetekommission hat sich mit der Frage beschäftigt, wie Familien in Armut und/oder in Arbeitslosigkeit geholfen werden kann. Als eine Lösung diskutiert die Enquetekommission die Einführung einer Kindergrundsicherung. Bis zur Umsetzung soll durch Einzelmaßnahmen, etwa durch die Abschaffung der Anrechnung des Kindergeldes beim SGB II und die Streichung der Höchsteinkommengrenze beim Kinderzuschlag, der Weg vorbereitet werden. Die FDP-Fraktion spricht sich gegen diese Vorgehensweise und damit verbundene Handlungsempfehlungen aus. Sie schlägt als Alternative das weitergehende Konzept des „Liberalen Bürgergeldes“ vor, das eine unbürokratische Unterstützung und echte Anreize sicherstellt. Mit dem Liberalen Bürgergeld sollen Sozialleistungen zusammengefasst und stärker pauschaliert werden. Im Idealfall ist dann nur eine Stelle für die Auszahlung zuständig. Auch Leistungen, die nicht an Bedürftigkeit orientiert sind wie das Kindergeld, können dann in einer Gesamtförderung einbezogen werden. Familien werden von Bürokratie und Zeitaufwand entlastet. Mit entsprechenden Anrechnungsregelungen für den Zuverdienst (Aufwuchs beim Einkommen, dadurch Abschmelzen des Bürgergelds) werden echte Anreize zur Arbeitsaufnahme gesetzt.

Sondervotum der Piratenfraktion und von Prof. Holger Ziegler: Die wesentliche Grundlage einer Kindergrundsicherung ist eine Auszahlung ohne vorherige Prüfung oder Nachweiserbringung jedweder Art, insbesondere ohne Bedürfnisprüfung.

Es wird von einer realbefähigenden Kindergrundsicherung ausgegangen, welche die Realausgaben für ein gelingendes Aufwachsen sicherstellt. Dazu gehört insbesondere der Ausgleich von Erwerbsausfällen von Eltern aufgrund von Care-Tätigkeiten, welche am häufigsten die Mütter betreffen. Dadurch werden die monetären Auswirkungen von „Care“-Aufgaben kompensiert.

Ökonomische Zwangslagen sind zu berücksichtigen und die tatsächlichen Lebensbedingungen dienen als Ausgangslage. Die notwendigen Ressourcen und Bedingungen sind bereit zu stellen, die Menschen in und außerhalb von Familien brauchen, um Beziehungen, Praktiken und Zustände zu realisieren, die sie begründet wertschätzen und als ihren Lebensentwurf verfolgen. Dazu gehört auch, dass sie in dem breiten Feld des „Öffentlichen“ als gleich und gleichberechtigt auftreten können. Das bedeutet nicht, gleichviel zu besitzen. Vielmehr stellt die Kindergrundsicherung einen fairen Wert von freien Entscheidungen her.

Viele der hier aufgeführten Maßnahmen sind als Übergangslösung bis zur Einführung einer Kindergrundsicherung und/oder eines bedingungslosen Grundeinkommens durchaus sinnvoll.

Allerdings ist die Diskussion um die Einführung einer Kindergrundsicherung mittlerweile so weit fortgeschritten, dass auf einige Zwischenschritte verzichtet werden kann.

Wir halten es für realistisch, dass schon in der kommenden Legislaturperiode der Weg zur Einführung einer Kindergrundsicherung frei ist. Daher ist erforderlich, dass sich der Bundestag kurzfristig mit dem Thema ausführlich beschäftigt.

(Erläuterung zu den Grundzügen eines BGE: s. S. 180)

- Der Landesregierung wird empfohlen, ihre Mitwirkungsmöglichkeiten an der Gesetzgebung des Bundes zu nutzen, um bis zur Einführung einer Kindergrundsicherung, die die Inkonsistenzen der derzeitigen Transfervielfalt abbaut, auf die Prüfung folgender Alternativen hinzuwirken, um Kinder- und Familienarmut zu bekämpfen:
 - Wiedereinführung der hälftigen Anrechnung des Kindergeldes beim Unterhaltsvorschuss, um die gebündelte Durchsetzung des vollständigen Mindestunterhalts zu ermöglichen.
 - Abschaffung der Anrechnung des Kindergeldes auf SGB II-Leistungen, da das Kindergeld eine familienpolitisch begründete Transferleistung und Bestandteil des Familienleistungsausgleichs ist, der nicht als Einkommen auf die Grundsicherungsleistungen betrachtet werden sollte.
 - Die Landesregierung soll sich dafür einsetzen, dass zivilrechtlicher Unterhalt für Kinder nicht als Einkommen der Bedarfsgemeinschaft im Sinne des SGB II angerechnet wird, sobald er den Bedarf des Kindes übersteigt. Außerdem soll sich die Landesregierung für eine Harmonisierung der Anrechnung der Wohnkosten im SGB II einsetzen. So soll sichergestellt werden, dass die jeweiligen Leistungen noch genauer dort ankommen, wo sie benötigt werden.
 - Streichung der Höchstekommengrenze beim Kinderzuschlag, damit steigendes Brutto-Haushaltseinkommen nicht zu weniger verfügbarem Nettoeinkommen im Haushalt durch Wegfall der Leistung „Kinderzuschlag“ führt.
 - Abbau bürokratischer Hürden bei der Beantragung des Kinderzuschlags, um die Inanspruchnahme des Kinderzuschlags zu erhöhen.
 - Dynamische Erhöhung des steuerlichen Entlastungsbetrages für Alleinerziehende analog zum Grundfreibetrag mit dem langfristigen Ziel, den Betrag so weit anzuheben, dass er der Hälfte eines zweiten Grundfreibetrages für Erwachsene entspricht.
 - Bis zur Einführung einer Kindergrundsicherung sollen die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets zum einen durch eine Erhöhung des Regelbedarfs der Kinder und zum anderen durch einen kostenlosen Anspruch auf Sachleistungen durch eine verbesserte Infrastruktur ersetzt werden. Die Bereitstellung von kostenlosen oder günstigen Angeboten für Teilhabe in den

Schulen, den Vereinen oder durch die Kommunen soll angestrebt werden. Um dies umzusetzen muss das Kooperationsverbot aufgehoben werden. Bis eine Abdeckung der Bedarfe durch eine flächendeckende Infrastruktur sichergestellt ist, müssen die Bildungs- und Teilhabeleistungen weiterhin über das Bildungs- und Teilhabepaket oder den Regelbedarf zur Verfügung gestellt werden. Zudem ist der Bund aufgefordert seiner Verantwortung für Bildung und Teilhabe wahrzunehmen und die Finanzierung der schulbegleitenden Sozialarbeit (wie bis 2013 finanziert) wieder vollumfänglich vorzunehmen.

Sondervotum der FDP-Fraktion: Die FDP-Fraktion regt eine Evaluation des BuT insbesondere mit Blick auf die Inanspruchnahme an und fordert einen deutlich unbürokratischen Ablauf bei der Beantragung von BuT-Mitteln.

- Besonders niedrige und mittlere Einkommen sind durch Sozialabgaben belastet. Der Landesregierung wird empfohlen, ihre Mitwirkungsmöglichkeiten an der Gesetzgebung des Bundes zu nutzen, um Modelle zu prüfen, wie Kinderfreibeträge bei den Sozialabgaben eingeführt werden können.
- Ein notwendiger Systemwechsel bei der Besteuerung der Ehe muss weiterhin die gegenseitige Beistandsverpflichtung in der Ehe und eingetragenen Lebenspartnerschaften berücksichtigen, gleichzeitig aber die Kinder in den Fokus rücken. Der Landesregierung wird empfohlen, ihre Mitwirkungsmöglichkeiten an der Gesetzgebung des Bundes zu nutzen, um das Ehegattensplitting so umzuwandeln, dass finanzielle Spielräume für die Förderung von Familien entstehen und in erster Linie Kinder unabhängig von der Lebensform ihrer Eltern gefördert werden.
- Der Landesregierung wird empfohlen, ihre Mitwirkungsmöglichkeiten an der Gesetzgebung des Bundes zu nutzen, um die partnerschaftliche Aufteilung der Erwerbs- und Fürsorgearbeit zwischen Vätern und Müttern in Nordrhein-Westfalen mit dem Ziel zu gewährleisten, die Erwerbsbeteiligung und die Einkommenssituation von Müttern durch vollzeitnahe Teilzeitarbeit zu erhöhen und Vätern eine Reduktion der Arbeitszeit zugunsten von Fürsorgearbeit zu ermöglichen. Hierfür werden folgende bundespolitischen Maßnahmen empfohlen:
 - Einführung einer flexiblen Familienarbeitszeit, die durch eine zeitlich begrenzte steuerfinanzierte Lohnersatzleistung Einkommensverluste von Müttern und Vätern während der familienbedingten Arbeitszeitreduzierung, mindestens bis zum Abschluss der Primarstufe durch das Kind, kompensiert. So sollen vollzeitnahe Erwerbsumfänge beider Elternteile unterstützt und eine individuelle Existenzsicherung ermöglicht werden.

Sondervotum der FDP-Fraktion: Die FDP-Fraktion spricht sich gegen die Einführung einer Familienarbeitszeit aus. Stattdessen werden flexiblere Kinderbetreuung und Arbeitsmodelle gebraucht, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu stärken. Insbesondere kleine und mittlere Un-

ternehmen werden durch neue Bürokratie und Eingriffe in ihre unternehmerische Freiheit abgeschreckt, junge Eltern zu beschäftigen.

- Prüfung, wie das Elterngeld weiterentwickelt und die Partnermonate paritätisch ausgeweitet werden können.
- Einführung eines Rückkehrrechtes für frühere Vollzeitbeschäftigte, mit denen auf eigenen Wunsch z. B. zur Wahrnehmung von Fürsorgearbeit eine nicht befristete Teilzeitbeschäftigung vereinbart wurde, auf erneute Vollzeitbeschäftigung.

Sondervotum der FDP-Fraktion: Die FDP-Fraktion macht deutlich, dass eine Umsetzung in kleinen und mittleren Unternehmen schwierig ist. Sie ergänzt, dass mögliche Probleme bei der Umsetzung zu berücksichtigen sind.

- Einleitung einer Revision des Gesetzes zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Absicherung flexibler Arbeitszeitregelungen (Flexi II-Gesetz), um die Einrichtung von Wertguthaben und damit das Ansparen von Zeit- und Geldguthaben über den gesamten Lebensverlauf besser auf die besondere Situation von KMU auszurichten.
- Reform der Kinderkrankentageregelung mit dem Ziel, dass pro krankem Kind 20 Tage bei gestaffelten Lohnausgleich für die Betreuung zur Verfügung stehen und die Anspruchsberechtigung vom Verwandtschaftsgrad der erziehenden Person, die die Betreuung und Pflege übernimmt, entkoppelt wird.
- Normierung eines verbindlichen allgemeingültigen Sonderurlaubsanspruchs für Väter zur Begleitung der Partnerin bei der Geburt des Kindes.
- Einführung einer allgemeinverbindlichen Leistungsverpflichtung von Krankenkassen, die Teilnahme von Vätern an Geburtsvorbereitungskursen ebenso wie für Mütter zu erstatten, um den Anteil von Vätern bei den Kursen zu erhöhen.

Sondervotum der FDP-Fraktion: Die FDP-Fraktion begrüßt eine stärkere Teilnahme von Männern an Geburtsvorbereitungskursen. In der Kostenübernahme sieht sie ein wichtiges Element für den Wettbewerb der Krankenkassen und spricht sich für die Beibehaltung in den Satzungsleistungen der Krankenkassen aus.

- Prüfung, inwieweit familienfördernde Tarifverträge allgemeinverbindlich erklärt werden können, damit auch Beschäftigte in tariffreien Bereichen von derartigen Regelungen profitieren.

- Um den besonderen Bedarfen von pflegenden Angehörigen gerecht zu werden, soll die Familienpflegezeit finanziell auskömmlich verlängert und in den ersten Monaten durch eine Lohnersatzleistung ergänzt werden.

Sondervotum der Piratenfraktion: In den Handlungsempfehlungen werden Maßnahmen empfohlen, die die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Müttern zum Zweck haben. Für uns geht es bei einer partnerschaftlichen Aufteilung von beruflicher Tätigkeit und Fürsorgearbeit aber vielmehr darum, auf die Verwirklichung eines Lebensmodells hinzuwirken, welches jedes Familienmitglied selbst frei wählen kann.

Dies wurde insbesondere in unserem Sondervotum auf S. 180 näher ausgeführt.

- Das Land soll seine Mitwirkungsmöglichkeiten an der Gesetzgebung des Bundes nutzen, um zu prüfen, ob für mobilisierbare Tätigkeiten ein Recht auf Homeoffice eingeführt werden kann, sofern betriebliche Gründe nicht entgegenstehen. Auch die Regelungen des Arbeitsstättenrechtes sollen auf vom Arbeitgeber eingerichtete häusliche Arbeitsplätze mit dem Ziel ausgedehnt werden, dass die Arbeitsbedingungen gesundheitlich unbedenklich sind. Bürokratische Hemmnisse bei der Einrichtung von Home-Office-Arbeitsplätzen sind konsequent abzubauen.

Sondervotum der FDP-Fraktion: Die FDP-Fraktion will die Möglichkeiten von Homeoffice bei Tätigkeiten, bei denen es möglich und sinnvoll ist, ausbauen. Maßstab müssen individuelle Lebens- und Arbeitskonzepte sein und darf nicht ein Rechtsanspruch darauf sein. Sie begrüßt den Vorschlag, bürokratische Hemmnisse konsequent abzubauen. Die FDP-Fraktion sieht einen besonderen Reformbedarf in den veralteten Vorschriften des Arbeitsstättenrechtes, die eine faktische Hürde für das mobile Arbeiten darstellen.

- Die Digitalisierung von Arbeit birgt neben Chancen auch Risiken für den Familienalltag und Arbeitnehmende (ständige Verfügbarkeit, Entgrenzung von Arbeit), die ebenfalls einbezogen und kontinuierlich durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende gemeinsam reflektiert werden müssen. Die durch das Arbeitszeitgesetz geschaffenen Möglichkeiten sollen durch die Tarifpartner genutzt werden, um den typischen Bedarfen von Müttern und Vätern z. B. in Home-Office-Arbeitsplätzen gerecht zu werden.

Sondervotum der FDP-Fraktion, dem sich der Sachverständige Prof. Ziegler anschließt: Die FDP-Fraktion sieht, dass die Digitalisierung von Arbeit neben Risiken auch Chancen für den Familienalltag und Beschäftigte birgt. Darauf soll die Bundesregierung reagieren und das Arbeitszeitgesetz neu justieren. Ziel soll sein, Familien zu fördern und nicht zu behindern.

- Der Landesregierung wird empfohlen, ihre Mitwirkungsmöglichkeiten an der Gesetzgebung des Bundes zu nutzen, um das BAföG kurzfristig zu novellieren, damit es eine deutlich höhere, weni-

ger bürokratische, familiengerechte Studienfinanzierung gibt. Ein Teilzeitstudium soll problemlos finanziert werden können, Studentinnen in der Schwangerschaft sollen durchgehend einen Vollzuschuss erhalten können und Studierende mit studienzeitverlängernder Familien- und Pflegeverantwortung sollen länger BAföG-Leistungen erhalten können. Insgesamt soll die absolute Zahl und der Anteil derjenigen, die BAföG bekommen, deutlich gesteigert werden. Dazu sollen die Freibeträge und die Fördersätze erhöht und dynamisiert werden.

Sondervotum der FDP-Fraktion: Die FDP-Fraktion spricht sich gegen die Handlungsempfehlung in dieser Form aus. Die Gewährung des BAföG als Komplettzuschuss ab dem Zeitpunkt der Schwangerschaft lehnt sie ab. Dies führt zu einer finanziellen Mehrbelastung des Bundeshaushaltes, dem Ansatz fehlt ein Vorschlag zur Finanzierung. Vorrangiges Ziel der Ausbildungsförderung sollte nicht die Förderung einer Elternschaft während des Studiums sein, sondern die Förderung der Durchführung und des Abschlusses des Studiums. Die bisher bestehende zusätzliche Förderung von Eltern ist im BAföG daher ausreichend. Da nicht jede Studierende und jeder Studierende BAföG erhält, eignet sich der Ansatz auch nicht, um Studierende mit Kindern zu fördern. Die FDP-Fraktion schlägt daher vor, Anreize im Elterngeld zu setzen, von denen insbesondere Studierende profitieren würden.

- Der Landesregierung wird empfohlen, ihre Mitwirkungsmöglichkeiten an der Gesetzgebung des Bundes zu nutzen und die unterschiedlichen familienbezogenen Leistung in einer Familienkasse zusammenführen, um die verschiedenen finanziellen Unterstützungsleistungen für Familien besser aufeinander abzustimmen und möglichst aus einer Hand auszus zahlen.
- Die Bundesinitiative „Frühe Hilfen“ muss verstetigt und bedarfsgerecht ausgestattet werden. Die Frühen Hilfen sollten um ein flächendeckendes Elternbegleitprogramm ergänzt werden, so dass eine regelmäßige Kontaktaufnahme zwecks Hilfestellung auch über die ersten Lebensjahre hinaus existiert.
- Die Landesregierung soll ihre Mitwirkungsmöglichkeiten an der Gesetzgebung des Bundes nutzen und zeitnah auf bundesgesetzliche Vorgaben hinwirken, wonach die Krankenkassen im Rahmen ihrer Verpflichtung zur Gesundheitsprophylaxe die Finanzierung von Familienhebammen, Fachkräften der Gesundheits- und Kinderkrankenpflege sowie der sich daran anschließenden weiteren Dienste, z. B. der professionellen, neben- und ehrenamtlichen Familien-Paten im Rahmen der frühen Hilfen, übernehmen.
- Der Bundesgesetzgeber soll prüfen, inwieweit Eltern-Kind-Parkplätze in der Straßenverkehrsordnung rechtlich verankert werden sollten.

Sondervotum der FDP-Fraktion: Die StVO kann straßenverkehrsrechtliche Bevorrechtigungen zum Zwecke des Nachteilsausgleichs vornehmen. So im Fall der Einrichtung von „Behindertenparkplät-

zen“ für schwerbehinderte Menschen mit außergewöhnlicher Gehbehinderung oder beim Bewohnerparken. Da der Parkraumdruck im innerstädtischen Bereich besonders hoch ist, sollten bei einer Ausweitung der Regelung auf Eltern diese Plätze in den Bestand der bisher bevorrechtigten Plätze integriert werden.

- Der Bundesgesetzgeber wird aufgefordert, mit Blick auf den Gender-Pension-Gap zu prüfen, wie eine finanzielle Besserstellung von gesellschaftlich notwendiger Fürsorgearbeit in der Rentenversicherung erfolgen kann.

Sondervotum der FDP-Fraktion: Die FDP-Fraktion lehnt die Handlungsempfehlung ab, da diese Beitragserhöhungen der Rentenversicherung nach sich ziehen würde.

- Der Bund wird aufgefordert mit Wirtschaftsverbänden, Tarifpartnern und weiteren gesellschaftlichen Akteuren Modelle zu entwickeln, wie der „Gender-Pay-Gap“ überwunden werden kann.

Sondervotum der FDP-Fraktion: Die FDP-Fraktion spricht sich dagegen aus, die Betriebe durch weitere bürokratische Regelungen zu belasten. Mit dem Gesetz für mehr Lohngerechtigkeit zwischen Frauen und Männern wird kein einziger neuer Arbeitsplatz für Frauen geschaffen. Stattdessen sollten die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen so verändert werden, dass Frauen mehr Jobs in Hochlohnbranchen, in größeren Betrieben und in Vollzeit wählen. Und es sollte ihnen der Weg in höhere Verantwortung geebnet werden. Langfristig kann dies alles durch eine geänderte Bildungspolitik, mehr Familienbetreuung sowie durch die Motivation von Frauen, Berufe zu wählen, die bessere Gehälter versprechen, erreicht werden.

Sondervotum der SPD-Fraktion zu den bundespolitischen Handlungsempfehlungen, dem sich die Fraktionen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und Piraten sowie die Sachverständigen Prof. Strohmeier, Prof. Meier-Gräwe, Prof. Bonin und Prof. Ziegler anschließen:

Gemäß Einsetzungsbeschluss sollten nicht nur familienpolitische Förderinstrumente auf Landesebene für eine zukünftige Familienpolitik betrachtet und diskutiert, sondern auch bundespolitische Rahmenbedingungen kritisch erörtert werden. Der vorliegende Bericht erfüllt diese Anforderung und dies wurde auch durch das breite inhaltliche Spektrum der hinzugezogenen Sachverständigen und ihrer Beiträge in der zweijährigen Arbeit dieser Enquetekommission geleistet.

Für die Enquetekommission zur Zukunft der Familienpolitik in Nordrhein-Westfalen lässt sich die Verbesserung der Lebensbedingungen von Familien und einzelnen Familienmitgliedern in Nordrhein-Westfalen nicht losgelöst von der Bundespolitik betrachten. Dies gilt insbesondere bei dem Anspruch, die finanziellen, materiellen und rechtlichen Rahmenbedingungen für Familien und einzelne Familien-

mitglieder zu optimieren, wie auch die partnerschaftliche Aufteilung von Erwerbs- und Fürsorgearbeit zu ermöglichen.

Im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland besteht auch für das Land NRW die Möglichkeit, diesem Anspruch durch politische Maßnahmen und gesetzgeberische Tätigkeiten gerecht zu werden. Es gehört zum parlamentarischen Selbstverständnis des nordrhein-westfälischen Landtags, der Landesregierung Leitlinien für ihr Mitwirken im Bundesrat an einer modernen Familienpolitik in Bund, Land und in den Kommunen mit auf den Weg zu geben.

Gemeinsam mit weiteren bundespolitischen Akteuren wie Gewerkschaften, Kirchen, Wohlfahrtsverbänden soll das Land NRW im Bund darauf hinwirken, die materielle, kulturelle, gesundheitliche und soziale Teilhabe von armen und armutsbetroffenen Kindern und Jugendlichen ebenso zu erhöhen wie die finanziellen Mittel von Müttern und Vätern durch umfangreiche und auskömmliche Erwerbstätigkeit beider Elternteile.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Enquetekommission zur Zukunft der Familienpolitik in NRW der Landesregierung, ihre Mitwirkungsmöglichkeiten an der Gesetzgebung des Bundes - zu nutzen und sich für einen Systemwechsel in der Familienförderung einzusetzen, der den Fokus auf eine kindzentrierte, direkte und transparente Förderung legt, die auch der Vielfalt der Familien und ihrer typischen Herausforderungen gerecht wird.

Sondervotum der CDU-Fraktion zu den bundespolitischen Handlungsempfehlungen:

Die CDU-Fraktion sieht an dieser Stelle von einer Bewertung der bundespolitischen Forderungen ab. Eine Verquickung von landespolitischen Forderungen und Vorschlägen mit bundespolitischen Themen würde die Bedeutung einer eigenständigen Landesfamilienpolitik in Frage stellen. Für die CDU steht jedoch genau diese im Vordergrund. Familien in Nordrhein-Westfalen brauchen eine Landesfamilienpolitik, die passgenau auf die Bedürfnisse der Familien zugeschnitten ist.

Sondervotum der CDU-Fraktion und der Sachverständigen Dr. Stefan Nacke und Prof. Dr. Klaus Peter Strohmeier zum Abschlussbericht der Enquetekommission V zur Zukunft der Familienpolitik in Nordrhein-Westfalen

Gesamtkonzept zu einer Landesfamilienpolitik für Nordrhein-Westfalen

INHALT

Teil 1: Perspektiven für eine nachhaltige und kohärente Landesfamilienpolitik für Nordrhein-Westfalen

Teil 2: Handlungsempfehlungen

Handlungsempfehlung 1:

Familienförderung gesetzlich verankern: Landesfamilienfördergesetz

Handlungsempfehlung 2:

Familienpolitische Kompetenzen bündeln: Neuer Zuschnitt des Familienministeriums

Handlungsempfehlung 3:

Familienpolitik langfristig und verlässlich planen: Landesfamilienbericht – Landesfamilienförderplan

Handlungsempfehlung 4:

Familienpolitik und Wissenschaft stärker miteinander vernetzen

Handlungsempfehlung 5:

Kooperation und Vernetzung in den Kommunen fördern: Kommunale Familienkonferenz

Handlungsempfehlung 6:

Verlässliche Infrastruktur sicherstellen: Qualitätsoffensive Kindertagesbetreuung

Handlungsempfehlung 7:

Kompetenzen von Eltern und Kindern stärken: Familienbildung und Familienberatung bedarfsgerecht ausbauen – Erfolgsmodell Familienzentren stärken

Handlungsempfehlung 8:

Wertschätzung und Engagement für berufstätige und pflegende Mütter und Väter fördern: Qualifizierungsoffensive „Familie und Arbeit“

Handlungsempfehlung 9:

Familiäre Verantwortung ermöglichen – Inklusion leben: Familien mit besonderen Belastungen solidarisch unterstützen

Handlungsempfehlung 10:

Integration von Familien mit Zuwanderungsgeschichte unterstützen

Handlungsempfehlung 11:

Familien in besonderen Lebenslagen unterstützen: Stiftung „Starke Familie“

Handlungsempfehlung 12:

Vorrang für Familien – Familienpolitik soll eine wichtige Priorität in NRW haben

Teil 1

Perspektiven für eine nachhaltige und kohärente Landesfamilienpolitik für Nordrhein-Westfalen

Die Enquetekommission bietet die Chance für das Entstehen eines „**Bündnis der Familienpolitiker**“⁵²⁶ zugunsten einer verstärkten Sachorientierung in der Landesfamilienpolitik. Wie seit langem in der Familienpolitik diskutiert wird, besteht in der modernen Gesellschaft zum einen eine strukturelle Rücksichtslosigkeit gegenüber Familien, zum anderen ist eine deutliche Polarisierung zwischen denjenigen, die durch einen eigenen generativen Beitrag und die Übernahme von Familienverantwortung Leistungen für die Gesellschaft erbringen und denjenigen, die dazu nicht beitragen oder nicht beitragen können, wahrzunehmen.

Vor diesem Hintergrund hat sich die Enquetekommission in einem von den Sachverständigen angeregten innovativen Prozess auf folgende sechs Ziele für eine nachhaltige Familienpolitik in Nordrhein-Westfalen verständigt:

- Nachteilsausgleich und Gleichberechtigung für Familien gewährleisten
- Milieu- und sozialraumspezifische Vor- und Nachteile ausgleichen
- Zeitsouveränität gewährleisten
- Teilhabechancen von Eltern verbessern; Fürsorge- und Lohnarbeit balancieren
- Entwicklungschancen und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen verbessern
- Familienpolitik als Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure effizienter und effektiver machen

Der Einsetzungsbeschluss vom 25.11.2014 (Landtags-Drucksache 16/7399) verlangt, ein Gesamtkonzept „**Politik für Familien in Nordrhein-Westfalen**“ zu entwickeln. Die Bündelung von selektiven Handlungsempfehlungen in Handlungsfelder, wie sie der Abschlussbericht der Enquetekommission vorsieht, wird dem Auftrag der Kommission, aber auch der familienpolitischen Herausforderung in Nordrhein-Westfalen aus unserer Sicht nicht vollständig gerecht. Diese Auffassung erkennt die Bedeutung der Handlungsempfehlungen der Enquetekommission an, an denen mitgewirkt wurde und die in weiten Teilen mitgetragen wird – zum Wohl aller Familien in Nordrhein-Westfalen. Eine nachhaltige Familienpolitik erfordert nach Auffassung der CDU aber mehr denn je einen **Gesamtzusammenhang von Familienpolitik**, der bei den strukturellen Anforderungen an eine kohärente und konsistente Landesfamilienpolitik ansetzen muss.

Eine nachhaltige Familienpolitik muss sich auf allen politischen Ebenen gemäß ihren verfassungsmäßig und gesetzlich festgelegten Zuständigkeiten vollziehen. Die folgenden Empfehlungen konzentrieren sich im Sinne der Logik einer Enquetekommission des Landes auf der Grundlage

der Landesverfassung NRW in Verbindung mit Artikel 6 Grundgesetz sowie in Anerkennung der föderalen Kompetenzverteilung (Artikel 72 ff Grundgesetz) auf den **familienpolitischen Gestaltungsspielraum in NRW-Verantwortung**. Sie richten sich schwerpunktmäßig an familienpolitische Akteure in der Landespolitik und familienpolitische Akteure auf kommunaler Ebene sowie in Verwaltung, Verbänden, Tarifvertragsparteien, Wirtschaft, Kirche, Zivilgesellschaft.

Ziel der Empfehlungen ist es, die Situation von Familien in Nordrhein-Westfalen in der Lebensverlaufsperspektive durch eine **integrierte und systematische Organisation** von Landesfamilienpolitik sowie eine verlässliche Gestaltung ihres Instrumentariums weiter zu verbessern. Dazu gehören nach dem Siebten Bundesfamilienbericht die drei gleichwertigen Säulen **Zeit, Geld und Infrastruktur**. Gerade durch qualitativ gute Infrastrukturangebote kann die Kompetenz von Familien im Sinne von Bewältigungshandeln und Bewältigungsstrategien gestärkt und erweitert werden. Hierin liegt eine politische Verantwortung des Landes zur präventiven Förderung der Stabilität von Familien. Maßstab für Nachhaltigkeit in der Familienpolitik sind Kindeswohl, echte Wahlfreiheit und gesellschaftliche Humanvermögensbildung.

In vielen Bereichen der Landesfamilienpolitik besteht schon lange kein Erkenntnisdefizit mehr.⁵²⁷ Das hat auch der Prozess in der Enquetekommission deutlich gemacht. Gesellschaftspolitischer Dialog ist wichtig, ebenso wichtig sind aber politische Ergebnisse und ihre Umsetzung. Eine **strukturelle Neuausrichtung der Landesfamilienpolitik** trägt dem Bedeutungswandel Rechnung, den Familienpolitik im Laufe der vergangenen Jahrzehnte insgesamt erfahren hat.

Festzuhalten bleibt: Wurde die nordrhein-westfälische Familienpolitik bis in die 1990er-Jahre nicht als eigenständiges Politikfeld begriffen – sie war im Wesentlichen sozialpolitisch geprägt – wird sie heute übereinstimmend als eine **gesellschaftspolitische Querschnittsaufgabe** verstanden.⁵²⁸ Der Querschnittscharakter von Familienpolitik ist als besondere Stärke dieses Politikbereichs aufzufassen. Dieser Bedeutung entsprechend, muss auf Landesebene familienpolitische Handlungsfähigkeit gesichert und ausgebaut werden. Dies gilt gleichermaßen für kommunale Familienpolitik. Kommunale Familienpolitik muss durch Landesfamilienpolitik gestärkt und nachhaltig unterstützt werden. Qualitätsorientierte Familienpolitik wird da relevant, wo Familien leben und arbeiten.

Verlässlichkeit, langfristige Planungssicherheit und stabile Rahmenbedingungen für Familien schaffen

Familien sollen sich in Nordrhein-Westfalen wohlfühlen können und bedarfsgerecht die Unterstützung erhalten, die sie für die individuelle Wahl und Realisierung ihres Lebensmodells benötigen und die ihre gesellschaftlich erforderlichen und erwünschten Leistungen anerkennt. In den ver-

527 Siehe Plenarprotokoll 11/146 vom 10.11.1994, S. 18389; Plenarprotokoll 12/6 vom 14.9.1995, S. 205.

528 Hitze 2010, S. 1029 f.

schiedensten Familienformen und Familienkonstellationen setzen sich Mütter und Väter für Kinder ein, übernehmen Erziehungs- und Bildungsverantwortung, generationenübergreifende Fürsorge- und Pflegeverantwortung, bauen emotionale Bindungen auf und machen Geborgenheit und Solidarität erfahrbar. Familienarbeit im Allgemeinen, insbesondere Erziehungs- und Pflegeleistungen müssen eine höhere gesellschaftliche Anerkennung und Wertschätzung erfahren.

Mütter und Väter empfinden das Zusammenleben mit Kindern zumeist als Bereicherung ihres Lebens. Zugleich spiegeln sich in Familien die gesamtgesellschaftlichen Herausforderungen wider. Dazu gehören Zeitkonflikte, die Integration von Menschen mit unterschiedlichen kulturellen Hintergründen, die Annäherung der Lebenswelten von Erwachsenen an die von Kindern und Jugendlichen, Arbeitslosigkeit und Armutssituationen.

Familien sind Kern, Fundament und Leistungsträger der bürgerlichen Gesellschaft. Ehe und Familie stehen deshalb begründet unter dem besonderen Schutz der Landesverfassung und des Grundgesetzes. In Nordrhein-Westfalen soll gelebte Familien- und Generationensolidarität solidarisch unterstützt werden. Es geht darum, Menschen zu helfen, als Familie leben zu können und sie an der Entwicklung des Gemeinwesens zu beteiligen. Familien brauchen Vertrauen in die Politik, die Politik braucht Vertrauen in die Familien.⁵²⁹ Dabei geht es um **langfristige Planungssicherheit und stabile Rahmenbedingungen**, die eine Entscheidung für Familie ermöglichen. Familienpolitik ist ein zu wichtiges Politikfeld, als dass es zur Austragung ideologischer Kontroversen missbraucht werden darf. Politik muss Familien durch einen Vertrauensvorschuss stärken und verlässliche Rahmenbedingungen für Familien schaffen.

Familie lebbar machen

Familie zu leben, ist nach der **Shell-Studie 2015** für die überwiegende Zahl der jungen Menschen auch heute noch zentraler Inhalt ihrer Wünsche für Lebensgestaltung und Lebensglück.⁵³⁰ In der Realität bleiben dieser Wunsch und vor allem die Sehnsucht nach eigenen Kindern in vielen Fällen unerfüllt. Die Gründung einer Familie ist heutzutage verantwortungs- und zeitlich und materiell voraussetzungsvoll. Sie ist ebenso wenig selbstverständlich wie ihre Stabilität – auch wenn Ehen 2015 laut Statistischem Landesamt wieder länger halten und die Zahl der Scheidungen sinkt. Nach wie vor wachsen die meisten Kinder bei ihren Eltern auf und rund dreiviertel der Eltern, die gemeinsam mit minderjährigen Kindern zusammenleben, sind verheiratet.⁵³¹ Es gibt heute eine Vielzahl von unterschiedlich gelebten Familienbildern, die es zu unterstützen gilt. Maßnahmen, die Eheleute unterstützen Familie zu leben, können dazu beitragen, das Zerbrechen von Familie zu verhindern. Damit werden gesellschaftliche Folgekosten vermieden.

529 Nacke 2015, S. 2.

530 Albert et al. 2015, S. 15.

531 Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS) 2015, S. 15.

Angesichts der vielfältigen Aufgaben und Anforderungen in der „Rush-Hour des Lebens“ zwischen dem 27. und 35. Lebensjahr⁵³², ist die Balance zwischen Bildungs- und Berufsverlauf einerseits und der Entwicklung von Familienbeziehungen andererseits genauso wichtig geworden wie die alltägliche Organisation von Fürsorge- und Erwerbsarbeit.

Wünsche und Erwartungen von Müttern und Vätern hinsichtlich der Gestaltung ihrer individuellen Work-Life-Balance entsprechen nicht selbstverständlich der tatsächlichen elterlichen Arbeitsteilung in der Partnerschaft. **Eltern fühlen sich unter Druck, in Erziehung, Partnerschaft und Beruf alles richtig zu machen.** Eltern sind heute in der Sorge für ihre Kinder besonders auf eine hilfreiche Umwelt angewiesen. Das setzt ein **gutes Klima für Familien** voraus. Mangelnde Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Ausbildung und Studium ist für einen Teil der Familien mit ökonomischen Risiken verbunden. Eine gute Wirtschaftspolitik sichert gesellschaftliche Teilhabe und sorgt für Beschäftigung und mindert damit Armutsrisiken.

Familienarmut ist immer auch Kinderarmut. Fast jedes vierte Kind in Nordrhein-Westfalen ist von Armut bedroht. Besonders Alleinerziehende und Mehrkindfamilien tragen ein erhöhtes Armutsrisiko. Diese Tatsache stellt eine Missachtung des verfassungsrechtlichen Fürsorgeauftrags aus Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 LVerf NRW dar. Es ist geradezu ein Skandal, dass diejenigen, die durch generative Beiträge die Zukunftsfähigkeit des Gemeinwesens sichern, erhöhten Armutsrisiken ausgesetzt sind. Auch die Pflege von Familienangehörigen, Älteren und Kranken, insbesondere von Familienangehörigen mit Behinderung, ist häufig mit erheblichen zeitlichen und finanziellen Belastungen verbunden.

Diese Entwicklungen erfordern familienpolitische Antworten darauf, wie das Zusammenleben in Nordrhein-Westfalen gestaltet und Teilhabechancen verlässlich gestärkt werden können, damit Menschen Familien- und Generationensolidarität sowie Fürsorge für sich und andere als Teil der eigenen Lebensperspektive gestalten können. Landesfamilienpolitik trägt entscheidend dazu bei, Familie lebbar zu machen und NRW zu einem lebenswerten Bundesland zu machen.

532 Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) 2006b, S. 33.

Teil 2

Handlungsempfehlungen

Handlungsempfehlung 1

Familienförderung gesetzlich verankern: Landesfamilienfördergesetz

Der Landesgesetzgeber muss der Familienförderung einen hohen Stellenwert einräumen, um zum Abbau struktureller Rücksichtslosigkeiten gegenüber Familien beizutragen, denn nach wie vor sind Eltern in vielen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens gegenüber Kinderlosen benachteiligt. Familienpolitik darf sich nicht auf Symbolpolitik und Modellprojekte beschränken, sondern muss in der Fläche wirksam sein.

Familienfördernde Maßnahmen sollen die Lebensqualität und das Wohlergehen der Familien im Ganzen verbessern und Familien entlasten: durch frühzeitige Stärkung der Eltern-, Beziehungs- und Erziehungskompetenzen, bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Ausbildung, Studium und Pflege sowie zielgerichtete finanzielle Unterstützung von Familien in besonderen Lebenssituationen. Die Zuständigkeit und Verantwortung des Landes Nordrhein-Westfalen für Familienförderung und die Anerkennung und Wertschätzung familiärer Leistungen wird durch ein transparentes und verlässliches Maßnahmen-system des Landesgesetzgebers verwirklicht. Dazu erlässt das Land ein Gesetz zur Förderung der Familien in Nordrhein-Westfalen.

Das **Landesfamilienfördergesetz** schafft die gesetzliche Grundlage für die Stärkung von Familien durch folgende Maßnahmen:

- **Zusammenführung der Ausführungsgesetze zum Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII);** das Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern (**Kinderbildungsgesetz – KiBiz**) wird mit den Zielen einer umfassenden Qualitätssicherung der Kindertagesbetreuung und –tagespflege sowie der Ausweitung und weiteren Öffnung von Familienzentren in den Sozialraum hinein weiterentwickelt;
- Regelmäßige Erstellung eines **Landesfamilienberichts**;
- Entwicklung eines Gesamtkonzepts für die Förderung von Familien in NRW – **Landesfamilienförderplan**, der kurz-, mittel- und langfristige Ziele festlegt;
- Regelmäßige **Landesfamilienkonferenz** unter Beteiligung des Landtags, um die Landesfamilienpolitik mit der kommunalen Familienpolitik zu vernetzen;
- **Vernetzung von Trägern und Angeboten der Familienhilfe** mit dem Ziel, Synergieeffekte und einen verbesserten Zugang zu Familienbildungs- und Familienberatungsangeboten für alle Familien sowie Qualitätsentwicklung zu erreichen;

- **Familiengerechtes Bauen und Wohnen** durch die Einführung eines Freibetrags bei der Grunderwerbssteuer beim Erwerb von Wohneigentum, wenn die Immobilien eigengenutzt werden sollen, Berücksichtigung der Wohnungsgrößen beim geförderten Mietwohnungsbau und besonderer Berücksichtigung der Belange von Familien insbesondere Mehrkindfamilien bei künftigen Förderprogrammen für die Quartiersentwicklung;
- Einführung einer **Familienverträglichkeitsprüfung**, um die Bedürfnisse und Interessen von Familien bei landesgesetzgeberischen Entscheidungsprozessen einzubeziehen,
- Unterstützung von Familien in unverschuldeten Notsituationen durch Einführung einer **Landesstiftung „Starke Familien“**.

Handlungsempfehlung 2

Familienpolitische Kompetenzen bündeln: Neuer Zuschnitt des Familienministeriums

Familienpolitik hat einen hohen Stellenwert und gehört ins Zentrum der Landespolitik. Die **Neuorganisation des Familienministeriums** muss sich integriert und systematisch an der Lebenswirklichkeit von Familien in der Lebensverlaufsperspektive orientieren. Die wachsende Bedeutung kommunaler Familienpolitik muss sich institutionell auf Landesebene widerspiegeln.

Aus den auf Ministeriumsebene eingesetzten Arbeits- und Expertengruppen soll eine Familienkommission zusammengesetzt werden, die die Landesregierung unter Hinzuziehung externer Sachverständiger (familienpolitische Akteure aus Wissenschaft, Kommunen, Wirtschaft, Kirchen, Gewerkschaften sowie Familienverbänden) insbesondere bei dem in jeder Legislaturperiode vorzulegenden Familienbericht Nordrhein-Westfalen berät.

Handlungsempfehlung 3

Familienpolitik langfristig und verlässlich planen: Landesfamilienbericht – Landesfamilienförderplan

Die Landesregierung soll dem Landtag Nordrhein-Westfalen vor Ablauf einer Legislaturperiode einen **Landesfamilienbericht** vorlegen. Dieser soll eine Zusammenfassung der landespolitischen Maßnahmen und Leistungen für Familien im Berichtszeitraum enthalten. Darüber hinaus soll er einen Überblick über die familienpolitischen Zielvorstellungen der Landesregierung geben. Dabei wird sie von einer Familienkommission beraten (s. o. Handlungsempfehlung 2).

Abgeleitet aus dem Landesfamilienfördergesetz und dem Landesfamilienbericht erstellt die Landesregierung zu Beginn einer Legislaturperiode einen **Landesfamilienförderplan**. Darin sollen alle kurz-, mittel- und langfristigen familienpolitischen Ziele der Landesregierung festgeschrieben

werden. Der Landesfamilienförderplan muss Vorgaben für die Gestaltung der Familienpolitik in Nordrhein-Westfalen formulieren. Durch die Schaffung verlässlicher Leitlinien in der Landesfamilienpolitik erhalten Familien und Entscheidungsträger mehr Transparenz und Planungssicherheit.

Handlungsempfehlung 4:

Familienpolitik und Wissenschaft stärker miteinander vernetzen

Familienpolitische Maßnahmen brauchen Begleitforschung und Evaluation, um Potentiale voll ausschöpfen zu können und Fehlentwicklungen zu vermeiden. Um wissenschaftliche Pluralität sicherzustellen, soll die Landesregierung immer wieder unterschiedliche Forschungsinstitute und -einrichtungen beauftragen. Gleichzeitig soll stärker als bisher der Austausch mit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, deren Forschung eine Relevanz für die Familienpolitik des Landes Nordrhein-Westfalen hat, gefördert werden. Dies kann unter anderem durch Symposien, Fachtage oder aber auch bilaterale Gespräche erfolgen.

Durch die stetige Verzahnung von Wissenschaft und Politik sollen wichtige Erkenntnisse wissenschaftlicher Forschung für die Familienpolitik in Nordrhein-Westfalen nutzbar gemacht werden und zur Formulierung familienpolitischer Ziele beitragen. Wichtig ist, dass Wissenschaft und Praxis nicht parallel nebeneinander existieren, sondern sich in gegenseitigem Austausch befinden. Das Land soll diesen Austausch im Sinne einer innovativen Familienpolitik unterstützen.

Handlungsempfehlung 5

Kooperation und Vernetzung in den Kommunen fördern: Kommunale Familienkonferenz

Auf Ebene der Gemeinden soll den Kommunen empfohlen werden, Kommunale Familienkonferenzen einzurichten. Kommunale Familienkonferenzen haben das Ziel, lokale, heterogene familienpolitische Kompetenzen fachübergreifend und integriert kommunal zu vernetzen, kommunale Familiengerechtigkeit zu erhöhen und Beteiligung an kommunalpolitischen Prozessen zu institutionalisieren. Die Kommunale Familienkonferenz kann staatliche und nicht-staatliche Akteure vernetzen, die jeweils ihre spezifischen Interessen und Ressourcen einbringen können.

Die kommunale Familienkonferenz kann familienpolitische Handlungsbedarfe ermitteln, die gemeindespezifisch auftreten und strukturell nicht von übergeordneten Ebenen geregelt werden. Zu den möglichen Handlungsbereichen der Kommunalen Familienkonferenz gehören insbesondere die kommunale Familien-Zeit-Politik, haushaltsnahe Dienstleistungen und Digitalisierung für Familien. Im Bereich der kommunalen Familien-Zeit-Politik ist unter Berücksichtigung der Vordringlichkeit des Handlungsbedarfs die Kinderbetreuung in Ferienzeiten exemplarisch zu nennen.

Weitere Anwendungsfelder familienbezogener kommunaler Zeitpolitik beschreiben der Achte Familienbericht der Bundesregierung⁵³³ und der aus dem Modellprojekt des Bundes hervorgegangene Leitfaden zur Kommunalen Zeitpolitik für Familien⁵³⁴. Die Kommunale Familienkonferenz kann daran mitwirken, Anwendungsfelder gemeindespezifisch zu konkretisieren.

Im Bereich der Haushaltsnahen Dienstleistungen kann die Kommunale Familienkonferenz Bindeglied zu den Kommunen und den Kunden der Dienstleistungen sein. Zu den Unterstützungs- und Gestaltungsmöglichkeiten gehören die Bedarfsfeststellung, die Mitwirkung an der Schaffung gezielter Angebote und die Wahl geeigneter Organisations- und Angebotsformen sowie die Aktualisierung der Angebote im Sinne einer „Rollenden Planung“.

Der Vorsitzende der Familienkonferenz soll gleichzeitig als Kommunaler Familienkoordinator fungieren und als Schnittstelle zwischen den Familien und der kommunalen Verwaltung agieren, unter der Berücksichtigung der kommunalpolitischen Strukturen und den Vorgaben der Gemeindeordnung. Der Koordinator soll direkt dem Rat und dem Bürgermeister berichten und Empfehlungen vorlegen können.

Das Land erarbeitet unter Beteiligung der Kommunalen Familienkonferenzen ein Handbuch zur Familien-Zeit-Politik mit empfehlendem Charakter. Die Erfahrungen der Familienbüros fließen ein. Das Land unterstützt die Kommunen durch Fortbildungsmaßnahmen und Workshops bei der Einrichtung von Familienkonferenzen.

Handlungsempfehlung 6

Verlässliche Infrastruktur sicherstellen: Qualitätsoffensive Kindertagesbetreuung

Bildung und Lernen brauchen Beziehung und Bindung. Familie ist der erste und bleibt der wichtigste Lern- und Bildungsort. Ungeachtet der Verantwortlichkeit und der Zuständigkeit des Elternhauses nimmt die **außerfamiliäre Erziehung, Betreuung und frühkindliche Bildung** für das Aufwachsen von Kindern in Nordrhein-Westfalen und ihre Bildungskarriere als die Erziehungskompetenz der Eltern unterstützende und ergänzende Funktion eine zunehmende Rolle ein: Etwa jedes dritte Kind unter drei Jahren⁵³⁵ wird in einer Kindertageseinrichtung oder in öffentlich geförderter Kindertagespflege betreut. Hieraus entsteht eine **hohe Bildungsverantwortung** für die pädagogischen Fachkräfte und Träger. Mit dem Kinderbildungsgesetz (KiBiz) wurden seit dem Jahr 2008 in der pädagogischen Arbeit im Elementarbereich ebenso wie im Ausbau von U3-Plätzen in Nordrhein-Westfalen quantitative und qualitative Standards gesetzt. Diese sind weiterzuentwickeln.

533 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) 2012.

534 Fachberatung Lokale Bündnisse für Familien 2014.

535 Statistisches Bundesamt (Hg.) 2016.

- Die **Kindertagesbetreuung** ist kontinuierlich, unter Berücksichtigung wissenschaftlicher Erkenntnisse sowie in Anerkennung der Trägerpluralität und Trägerautonomie weiterzuentwickeln. Dazu gehören neben der Verbesserung der Personalausstattung und der Verkleinerung der Gruppengröße, die Weiterqualifizierung des pädagogischen Personals insbesondere der Einrichtungsleitungen sowie die Steigerung der Attraktivität des Berufsbilds Erzieherin / Erzieher.
- Der Stärkung der Bildungs- und **Erziehungspartnerschaft** zwischen Eltern und Erzieherinnen, Erziehern, Pädagoginnen und Pädagogen in Institutionen gilt besondere Aufmerksamkeit.
- Die Träger sollen angeregt werden, bedarfsgerechte Konzepte für die Kindertagesbetreuung und frühkindliche Bildung zu entwickeln. Bedarfsgerechte Betreuungsumfänge sind vor dem Hintergrund der Sicherstellung des Kindeswohls und der Befriedigung seiner berechtigten Bedürfnisse zu gewährleisten. Sie müssen der Umsetzbarkeit pädagogischer Arbeit Rechnung tragen.
- Die auskömmliche finanzielle Ausstattung der Kindertagesbetreuung ist Grundbedingung und muss dauerhaft sichergestellt werden.
- **Kindertagespflege** ist ein wichtiges familiennahes Instrument zum qualitativen Ausbau der Betreuungs- und Bildungsangebote insbesondere für Kinder unter drei Jahren. Zur weiteren Stärkung sind Qualifizierungsmerkmale für Tagesmütter und -väter zu entwickeln. Die Förderung der Tagespflege ist auszubauen.

Handlungsempfehlung 7

Kompetenzen von Eltern und Kindern stärken: Familienbildung und Familienberatung bedarfsgerecht ausbauen – Erfolgsmodell Familienzentren stärken

Eltern verfügen über intuitive und natürliche Kompetenzen für das familiäre Zusammenleben. Familienberatung und Familienbildung sind wichtige, ergänzende und stärkende Familienhilfen. Landesfamilienpolitik muss sicherstellen, dass Eltern, die Unterstützung benötigen, etwa weil ihnen Basiskompetenzen fehlen oder sie und ihre Kinder sich in besonderen Übergangssituationen befinden wie zum Beispiel in oder nach der Familiengründungsphase, nach Trennung und Scheidung und beim Schulwechsel, diese auch niedrigschwellig erfahren. Dies erfordert eine **Landessteuerung in der Förderung** (s. Handlungsempfehlung 3 Landesfamilienförderplan).

Familienzentren bieten vorbildliche Strukturen für die **Bündelung und Vernetzung** von Beratungs- und Hilfsangeboten für Eltern und Familien. Die Wahrnehmung sozialraumbezogener Aufgaben schafft eine Vielfalt an Leistungen für Eltern und Familien. Eine Förderung von landesweit 3.000 Familienzentren soll zeitnah angestrebt werden. Darüber hinaus soll die Arbeit der Familienzentren wissenschaftlich begleitet werden, um deren Potentiale noch besser nutzen zu können.

Landesfamilienpolitik initiiert freiwillige Kooperationen für eine Familienkarte NRW, die mit einer dazugehörigen Gutscheinkarte einen kostenlosen oder kostenreduzierten Besuch von staatlichen Schlössern, Gärten und Museen, kommunalen und nicht-staatlichen Einrichtungen anstrebt. Die Initiative Familienpass NRW soll sich zum einen an kinderreiche Familien und zum anderen an einkommensschwache und besonders belastete Familien richten.

Handlungsempfehlung 8

Wertschätzung und Engagement für berufstätige und pflegende Mütter und Väter fördern: Qualifizierungsoffensive „Familie und Arbeit“

Bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Ausbildung, Studium und Pflege für beide Partner, echte Wahlfreiheit, bedarfsgerechte Bereitstellung von Kindertagesbetreuungsplätzen und Regulierte Selbstregulierung sind Leitthemen bei der Schaffung von finanziellen und zeitlichen Freiräumen für Familien. Der Wert elterlichen Handelns soll mehr Anerkennung in Gesellschaft und Wirtschaft erlangen, damit das Bewusstsein der Selbstwirksamkeit von Familien gestärkt wird.

Der öffentliche Dienst, namentlich der Landesdienst, hat hierbei eine wichtige Vorbildfunktion. Dazu soll die Landesfamilienpolitik zusammen mit Kammern und Verbänden, Hochschulen und Wissenschaft die **Aktionsplattform familie@beruf.nrw** weiterentwickeln. Dabei sind Ausbildung und Studium mit einzubeziehen. Außerdem soll der öffentliche Dienst aktiv familiengerechte Lösungen wie beispielsweise Teilzeit, Jobsharing-Angebote etc. anbieten, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu vereinfachen.

Insgesamt muss die Arbeitswelt familiengerechter werden und nicht die Familie arbeitsmarktkompatibel. **Familienarbeitszeitmodelle** dürfen nicht ausschließlich unter ökonomischen Gesichtspunkten diskutiert werden, sondern sollten unter Berücksichtigung der Lebensverlaufsperspektive in eine familienfreundliche Richtung gelenkt werden. Das bedeutet im Sinne echter Wahlfreiheit, dass gewährleistet sein muss, dass Mütter und Väter Fürsorge-, Qualifizierungs- und Karrierephasen in ihrem Lebenslauf immer wieder flexibel kombinieren und re-kombinieren können. Familienarbeitszeitmodelle sind im Sinne von Qualitätsmanagement ständig weiterzuentwickeln.

Ausbildung und Studium mit Kindern stellt Familien vor besondere Herausforderungen. Durch eine Kooperation mit Kammern und Hochschulen können neue Qualifizierungen und Standards erarbeitet werden, um Ausbildung bzw. Studium und den Wiedereinstieg von Müttern und Vätern mit Kindern, insbesondere auch von Müttern nach einer längeren Familienphase, zu ermöglichen. Beförderungen sind nach den Grundsätzen des § 9 des Bundesgleichstellungsgesetzes vorzunehmen.

*Handlungsempfehlung 9***Familiäre Verantwortung ermöglichen – Inklusion leben: Familien mit besonderen Belastungen solidarisch unterstützen**

Die **gegenseitige Übernahme von Verantwortung in den Familien insbesondere zwischen den Generationen** ist zu unterstützen. Sie hat Vorbildfunktion und leistet einen wichtigen Beitrag zum Zusammenhalt der Gesellschaft, zur Vereinbarkeit von Familie, Arbeit, Pflege und Erziehung, aber auch zu einem neuen Leitbild des aktiven Alters. Davon profitieren alle. Familiäre Verantwortung wird gegenseitig übernommen. Der Deutsche Alterssurvey 2014⁵³⁶ zeigt, dass wieder mehr Großeltern ihre Enkelkinder betreuen und auch andere Zuwendungen wie Geld- oder Sachgeschenke an Kinder und Enkelkinder häufiger fließen.

In Nordrhein-Westfalen wird mehr als 70 Prozent der **Pflege durch Familienangehörige** erbracht – zumeist von Frauen, aber auch Männer engagieren sich zunehmend in der Angehörigenpflege. Das betrifft ebenso die Pflege von Eltern und Großeltern, wie die Pflege von Kindern mit Beeinträchtigungen. Flankierende Unterstützungsmaßnahmen für Familien mit beeinträchtigten Familienmitgliedern wie aufsuchende Elternberatung in der Frühphase nach der Diagnose, Beratung und Begleitung aus einer Hand über die Kindheit und Jugend hinweg, Frühförderung auch für Kinder von Eltern mit Beeinträchtigungen und ein Konzept für Elternassistenz müssen gewährleisten, dass aus engagiertem Miteinander-leben keine Überlastung wird.

Beeinträchtigte Kinder, Eltern und Großeltern müssen als Familie **Zugang zu allen gesellschaftlichen Bereichen** haben. Notwendig ist eine inklusive Weiterentwicklung und Öffnung der Angebote der Kinder- und Jugendarbeit, speziell auch der Ferienmaßnahmen für Kinder und Jugendliche mit Beeinträchtigungen. Nachbarschaftshilfe, nicht-familiäre Unterstützungssysteme und Freiwilligendienste ergänzen das Spektrum und verbinden Familien und eine solidarische Gesellschaft. (s. Handlungsempfehlung 6).

*Handlungsempfehlung 10***Integration von Familien mit Zuwanderungsgeschichte unterstützen**

Knapp jeder Vierte in Nordrhein-Westfalen stammt aus einer Familie mit Zuwanderungshintergrund. Auch wenn die Familien oft gut füreinander sorgen, benötigen sie **Unterstützung bei der Integration**. Integration berührt alle Bereiche der Gesellschaft. Dazu zählen Bildung, Arbeitsmarkt, Gesundheit, gesellschaftliches Engagement und soziale Netzwerke.

Familienpolitik sollte daran mitwirken, dauerhaft ein bereicherndes Zusammenleben in Nordrhein-Westfalen zu ermöglichen. Dazu zählt in Landesverantwortung insbesondere die Schaffung eines vielfältigen, durchlässigen Bildungssystems, das den individuellen Bedürfnissen, Fähigkeiten und Interessen der Kinder und Jugendlichen unabhängig von Herkunft oder individuellen Fähigkeiten gerecht wird.

Handlungsempfehlung 11

Familien in besonderen Lagen unterstützen: Stiftung „Starke Familie“

Das Land soll die Errichtung einer Stiftung „Starke Familie“ mittelfristig prüfen. Die Stiftung soll zwei Zwecke verfolgen. Zum einen soll sie Hilfe flexibel anbieten für Familien, die sich in einer akuten und schwierigen, unverschuldeten Lebenssituation befinden, in der andere soziale Sicherungssysteme keine ausreichende Hilfe zur Verfügung stellen. Dazu gehören insbesondere familiäre Belastungssituationen durch besondere Fürsorge- und Pflegeverpflichtungen, die die Gesundheit beeinträchtigen. Zum anderen soll die Stiftung Innovation im Bereich der Familienwissenschaften fördern, zum Beispiel durch die Vergabe eines Wissenschaftspreises.

Die Rechtsform der Stiftung ermöglicht es, Familien unbürokratisch und gezielt zu fördern, ohne flächendeckend Anspruchstatbestände zu schaffen mit unkalkulierbaren finanziellen Folgen. Die Stiftung soll durch Stiftungen Dritter errichtet werden (Prinzip der Zustiftung).

Handlungsempfehlung 12

Vorrang für Familien – Familienpolitik soll eine wichtige Priorität in NRW haben

Vorrang für Familien wird durch eine familienfreundliche Kultur in Politik und Gesellschaft erzeugt. Der Beitrag der Landesfamilienpolitik besteht auch in einer Debattenkultur, die eine sachorientierte Verständigung über familienpolitische Ziele in den Vordergrund stellt.

Belange von Familien sollen bei der Gestaltung von Landespolitik vor die Klammer gezogen werden. Bei Gesetzesvorhaben, Gesetzesänderungen und darauf beruhenden Verordnungen sind im Rahmen einer Familienverträglichkeitsprüfung in der Landesregierung auch die Auswirkungen auf die Lebenswirklichkeit von Familien, insbesondere mit Blick auf die Generationengerechtigkeit, zu prüfen.

Das Land beruft mindestens einmal in jeder Legislaturperiode eine **Landesfamilienkonferenz** unter Beteiligung des Landtages ein, um die Landesfamilienpolitik mit der kommunalen Familienpolitik zu vernetzen und das Ziel eines familienfreundlichen Klimas in den Kommunen und im Land zu

erreichen. An der Landesfamilienkonferenz beteiligen sich neben der Landesregierung und dem Landtag auch Vertreter der Kommunen, der freien Träger, der Familienverbände, der Selbsthilfeorganisationen und der Tarifvertragsparteien.

Mit dem Ziel der Vorbildfunktion werden im Rahmen eines **Wettbewerbs familiengerechte Kommunen** ausgezeichnet und in geeigneter Weise unterstützt. Für den Faktor „kommunale Familiengerechtigkeit“ werden Indikatoren entwickelt, unter besonderer Berücksichtigung kommunaler Familien-Zeit-Politik und familienfreundlichen Wohnens, Integration und Inklusion.

Anhang

1. Auftrag

Die Enquetekommission V zum Thema „*Zukunft der Familienpolitik in Nordrhein-Westfalen*“ wurde vom Landtag Nordrhein-Westfalen (16. Wahlperiode) in seiner Sitzung am 5. Dezember 2014 auf Antrag der Fraktion der SPD (Drs. 16/7399 Neudruck) einstimmig beschlossen.⁵³⁷

Unter dem Vorsitz der Präsidentin des Landtags Carina Gödecke fand die konstituierende Sitzung der Kommission am 27.01.2015 statt. Einstimmig wurde die Abgeordnete Ingrid Hack (SPD) zur Vorsitzenden und die Abgeordnete Dr. Anette Bunse (CDU) zur stellvertretenden Vorsitzenden gewählt.

2. Zusammensetzung

Der Enquetekommission gehörten folgende Mitglieder an:

Sachverständige

Prof. Dr. Klaus Peter Strohmeier
 Dr. Stefan Nacke
 Prof. Dr. Uta Meier-Gräwe
 Prof. Dr. Holger Bonin
 Prof. Dr. Holger Ziegler

Ordentliche Mitglieder

SPD

Ingrid Hack, MdL (Vorsitzende)
 Wolfgang Jörg, MdL (Sprecher)
 Dr. Dennis Maelzer, MdL
 Rüdiger Weiß, MdL (bis Mai 2015)
 Regina Kopp-Herr (ab Mai 2015)
 Sarah Philipp, MdL (bis November 2015)
 Elisabeth Koschorreck, MdL (von November 2015 bis Januar 2016)
 Angela Tillmann (ab Januar 2016)

CDU

Dr. Anette Bunse (stellvertretende Vorsitzende)
 Walter Kern, MdL (Sprecher)
 Bernhard Tenhumberg (bis April 2015)
 Christina Schulze-Föcking (ab April 2015)

Bündnis 90/Die Grünen

Jutta Velte, MdL (Sprecherin)
 Josefine Paul, MdL

537 Siehe Plenarprotokoll 16/74 vom 5. Dezember 2014

FDP	Ralph Bombis, MdL (bis April 2015) Dr. Björn Kerbein, MdL (ab April 2015)
PIRATEN	Daniel Düngel, MdL (Sprecher)
Stellvertretende Mitglieder	
SPD	Britta Altenkamp, MdL Regina Kopp-Herr (bis Mai 2015) Rüdiger Weiß, MdL (ab Mai 2015) Ernst-Wilhelm Rahe, MdL Achim Tüttenberg, MdL Eva-Maria Voigt-Küppers, MdL
CDU	Ina Scharrenbach, MdL Hendrik Schmitz, MdL Bernhard Tenhumberg, MdL (ab April 2015) Christina Schulze-Föcking, MdL (bis April 2015) Margret Vosseler, MdL
Bündnis 90/Die Grünen	Andrea Asch, MdL Martina Maßen, MdL
FDP	Marcel Hafke, MdL
Piraten	Olaf Wegner, MdL
Referenten der Fraktionen	
	Andreas Wiemers (SPD) Simone Schönell (CDU) bis November 2016 Helen Schmitt-Lohmann (CDU) ab November 2016 Annegret Ott (Bündnis 90/Die Grünen) Jürgen Wolters (FDP) Andrea Spiller (PIRATEN)
Kommissionssekretariat	
	Dr. Bastian Hartmann bis Juni 2016 Dr. Daniel Sandhaus ab Juli 2016 Sascha Symalla bis Oktober 2015 Angelika Kobsch ab Oktober 2015 Doreen Merten bis Mai 2015 Lena Fritzsche von Mai bis November 2015 Julia Lovenfosse ab November 2015

Postadresse

Die Präsidentin des Landtags NRW
Ref. I.1 / Enquetekommission V
Postfach 10 11 43
40221 Düsseldorf

3. Arbeitsmethodik

Die Enquetekommission hat in der Zeit vom 27. Januar 2015 bis 12. Dezember 2016 in insgesamt 42 Sitzungen getagt. Die Kommission hörte folgende Sachverständige als Gastreferentinnen und -referenten:

- Ulrich Roland, Bürgermeister der Stadt Gladbeck: „Herausforderungen an Familienpolitik aus Sicht eines kommunalen Praktikers aus dem städtischen Raum“, 06.02.2015
- Karl-Eitel John, Fachbereichsleiter Jugend, Familie und Soziales des Kreises Lippe: „Herausforderungen an Familienpolitik aus Sicht eines kommunalen Praktikers aus dem ländlichen Raum“, 27.02.2015
- Vertreter des Landesbetriebs IT.NRW: „Statistische Daten im Zusammenhang mit dem Arbeitsauftrag der Kommission“, 20.04.2015
- Christine Henry-Huthmacher, Konrad-Adenauer-Stiftung: „Familienleitbilder in Deutschland“, 27.04.2015
- Prof. Dr. Norbert Schneider, Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung: „Moderne Familie – Zeitgemäße Politik, Ansatzpunkte einer zeitorientierten Familienpolitik“, 27.04.2015
- Prof. Dr. Ingo K. Richter: „Familienpolitik und Verfassung“, 18.05.2015
- Prof. (em.) Dr. Franz-Xaver Kaufmann: „Herausforderungen der Familienpolitik von Land und Kommunen“, 11.12.2015
- Prof. Dr. Paul Kirchhof: „Generationengerechtigkeit und Familie – verfassungsrechtliche, steuerrechtliche und ökonomische Gestaltungsspielräume“, 11.12.2015
- Christina Kampmann, Familienministerin NRW: „Familienbericht NRW“, 15.01.2016
- Elisabeth Veldhues, Beauftragte der Landesregierung für die Belange der Menschen mit Behinderung: „Von Behinderung und chronischen Erkrankungen betroffene Familien“, 15.01.2016
- Thomas Zander, Sozialverband VdK Nordrhein-Westfalen e.V. und Pastor Ulrich Pohl der von Bodelschwingsche Stiftungen Bethel, 15.01.2016
- Prof. Dr. Melanie Steffens, Universität Koblenz-Landau: „Gleichgeschlechtliche Elternpaare mit Kindern – Lebenssituation und Unterstützungsbedarfe“, 15.01.2016
- Prof. Dr. Bernhard Kalicki, Deutsches Jugendinstitut München: „Bildungs- und Betreuungspolitische Herausforderungen im Bereich der frühkindlichen Bildung“, 14.03.2016
- Dr. Berrin Özlem Otyakmaz, Bochum: „Konzeptionelle Ausrichtung der Familienbildung unter migrationsgesellschaftlicher Perspektive“, 14.03.2016
- Birgit Schröder und Herbert Boßhammer, Institut für soziale Arbeit e.V., Münster: „Bildungs- und Erziehungspartnerschaft mit Familien in Ganztagschulen“, 14.03.2016
- Ralf Zimmer-Hegmann, Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH: „Sozialraum und integrierte Quartiersentwicklung“, 09.05.2016
- Christina Peterburs, Planungsbüro STADTKINDER, Dortmund: „Freiräume für Kinder und Jugendliche“, 09.05.2016

- Prof. Dr. Joachim Scheiner, Fakultät Raumplanung Verkehrswesen und Verkehrsplanung, TU Dortmund: „Mobilität in Familien – Strukturen und Handlungsansätze“, 09.05.2016
- Prof. Dr. Reiner Strätz, Erfstadt: „Wie kann das Land die Bedeutung der Familie als Bildungsort stärken?“, 01.07.2016
- Prof. Dr. Simone Leiber, Hochschule Düsseldorf: „Genderaspekte in der Angehörigenpflege“, 01.07.2016
- Prof. Dr. Gabriele Winker, TU Hamburg-Harburg: „Zeitsouveränität und Existenzsicherheit für Sorgearbeitende – Care Revolution als Perspektive“, 01.07.2016
- Prof. Dr. Klaus Peter Strohmeier, Ruhr-Universität Bochum, Dr. Regina von Görtz, Bertelsmann-Stiftung Gütersloh: „Vorstellung des Abschlussberichtes – Modellprojekt „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor“, 24.08.2016
- Dr. Eric Seils, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung Düsseldorf: „Kinderarmut in Deutschland und NRW“, 24.08.2016
- Gabriele Schmidt, Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen: „Sozialbericht NRW 2016“, 24.08.2016

Darüber hinaus wurden zu einzelnen Schwerpunktthemen Sachverständige hinzugezogen:

Sitzung am 11.09.2015 „Rechtliche und staatliche Rahmenbedingungen“

- Prof. Dr. Katharina Hilbig-Lugani: „Fragen von Familienformen außerhalb der Ehe“;
- Heinrich Schürmann, Vorsitzender Richter am OLG Oldenburg a. D.: „Unterhalt und staatliche Kompensationsleistungen – Schnittstellen zwischen Zivil- und Sozialrecht“;
- Prof. Dr. Martin Werding, Ruhr-Universität Bochum: „Sozialrechtliche und sozialversicherungsrechtliche Rahmenbedingungen von Familie“.

Sitzung am 23.10.2015 „Soziale Lage von Familien – Armut und Reichtum“

- Antje Funcke, Vorstellung der Studie der Bertelsmann-Stiftung Gütersloh „Kinder.Armut. Familie“;
- Michaela Hofmann, Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege, Münster;
- Dr. Katherine Bird und Wolfgang Hübner, bird und hübner GbR, Berlin.

Sitzung am 15.04.2016 „Wirksamkeit von Familienpolitik“

- Prof. Dr. Bernhard Boockmann, Wissenschaftlicher Direktor, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW), Tübingen;
- Dr. David Gehne, Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung (ZEFIR), Ruhr-Universität Bochum;
- Malte Ristau, Senior Advisor, Berlin.

Neben den nicht-öffentlichen Sitzungen fanden vier öffentliche Anhörungen (Übertragung auch per Live-Stream) zu den Themenkomplexen statt:

- Zeitpolitik (24.08.2015);
- Glück und Zufriedenheit von Familien (23.11.2015);
- Familienbewusste Arbeitswelt bei Arbeitgebern unterschiedlicher Größe und Struktur (19.02.2016); und
- Finanzielle Entlastungsmöglichkeiten für Familien / Nachteilsausgleich (29.02.2016).

Neben einer auswärtigen Klausursitzung in Kevelaer vom 11. bis 12.6.2015 fand am 25.09.2015 ein moderierter Zielfindungsworkshop statt. Dieser Workshop diente der weiteren Konkretisierung der Arbeitsziele der Kommission sowie der Strukturierung des Abschlussberichtes.

Die einzelnen Kapitel des Abschlussberichtes wurden in Textarbeitsgruppen erstellt. Diese Arbeitsgruppen setzten sich wie folgt zusammen:

Kapitel 1: Einleitung

Dr. Stefan Nacke, Sachverständiger

Prof. Dr. Holger Ziegler, Sachverständiger

Prof. Dr. Peter Strohmeier, Sachverständiger

Prof. Dr. Uta Meier-Gräwe, Sachverständiger

Prof. Dr. Holger Bonin, Sachverständiger

Ingrid Hack, MdL

Dr. Bastian Hartmann, wissenschaftlicher Referent der Landtagsverwaltung

Kapitel 2: Strukturelle Rücksichtslosigkeit überwinden: Nachteilsausgleich und Gleichberechtigung für Familien gewährleisten

Prof. Dr. Uta Meier-Gräwe, Sachverständige

Wolfgang Jörg, MdL

Walter Kern, MdL

Dr. Björn Kerbein, MdL

Andrea Spiller, wissenschaftliche Mitarbeiterin

Kapitel 3: Milieu- und sozialraumspezifische Vor- und Nachteile ausgleichen

Prof. Dr. Holger Ziegler, Sachverständiger

Prof. Dr. Peter Strohmeier, Sachverständiger

Elisabeth Koschorreck, MdL

Walter Kern, MdL
Christina Schulze Föcking, MdL
Ina Scharrenbach, MdL
Annegret Ott, wissenschaftliche Mitarbeiterin

Kapitel 4: Zeit für Familie: Herausforderung moderner Familienpolitik

Prof. Dr. Holger Ziegler, Sachverständiger
Prof. Dr. Uta Meier-Gräwe, Sachverständige
Josefine Paul, MdL
Regina Kopp-Herr, MdL
Dr. Björn Kerbein, MdL
Christina Schulze Föcking, MdL
Ina Scharrenbach, MdL
Dr. Anette Bunse, MdL
Andreas Wiemers, Mitarbeiter

Kapitel 5: Teilhabechancen und Handlungsoptionen von Vätern und Müttern erweitern; Fürsorge- und Erwerbsarbeit gleichberechtigt balancieren, um Wahlfreiheit zu realisieren

Dr. Stefan Nacke, Sachverständiger
Jutta Velte, MdL
Dr. Dennis Maelzer, MdL
Bernhard Tenhumberg, MdL
Daniel Düngel, MdL
Martina Maaßen, MdL
Simone Schönell, wissenschaftliche Mitarbeiterin

Kapitel 6: Entwicklungschancen und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen verbessern

Prof. Dr. Peter Strohmeier, Sachverständiger
Walter Kern, MdL
Ingrid Hack, MdL
Daniel Düngel, MdL
Bernhard Tenhumberg, MdL
Josefine Paul, MdL
Andreas Wiemers, Mitarbeiter

Kapitel 7: Familienpolitik als Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure effizienter und effektiver machen

Prof. Dr. Holger Bonin, Sachverständiger

Jutta Velte, MdL

Dr. Dennis Maelzer, MdL

Dr. Anette Bunse, MdL

Jürgen Wolters, wissenschaftlicher Mitarbeiter

Zur konzentrierten Bearbeitung des Abschlussberichtes führte die Kommission am 23., 24. und 25.08.2016 eine Textklausur durch.

4. Gutachten

Im Laufe der Kommissionsarbeit wurden folgende Themenkomplexe bzw. Fragestellungen im Rahmen von Gutachten näher betrachtet:

- „Familienformen, Familienmilieus, Lebenslagen, Familienprobleme im regionalen und kleinräumlichen Vergleich“, vorgelegt durch das Institut für Arbeit und Qualifikation (IAQ) der Universität Duisburg-Essen, Landtag Nordrhein-Westfalen, Information 16/439;
- „(Familiale) Zeitpolitik und familienunterstützende Leistungen auf kommunaler Ebene in Nordrhein-Westfalen“, vorgelegt durch Prof. Dr. Ulrich Mückenberger, Universität Bremen, Landtag Nordrhein-Westfalen, Information 16/438.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Belastungen in der Lebenslage kinderreicher und nicht kinderreicher Familien alleinerziehender Väter und Mütter in NRW	41
Abbildung 2: Einschränkungen der Freizeitaktivitäten kinderreicher und nicht kinderreicher Familien alleinerziehender Väter und Mütter in NRW	42
Abbildung 3: Belastungen in der Lebenslage kinderreicher und nicht kinderreicher Familien mit und ohne Migrationshintergrund unterschieden nach dem Bildungsgrad der Eltern	43
Abbildung 4: Einschränkungen der Freizeitaktivitäten kinderreicher und nicht kinderreicher Familien mit und ohne Migrationshintergrund unterschieden nach dem Bildungsgrad der Eltern.....	44
Abbildung 5: Ehe- und familienbezogene Maßnahmen in Mrd. Euro	47
Abbildung 6: Milieumodell für Westdeutschland der Forschungsgruppe Habitus und Milieu (2009)	55
Abbildung 7: Sinus-Milieu-Modell.....	56
Abbildung 8: Erwerbstätigkeit von Müttern mit Kindern unter 15 Jahren (2014)	59
Abbildung 9: Erwerbskonstellationen von Paarhaushalten.....	60
Abbildung 10: Einpersonenhaushalte und Haushalte mit Kindern in ausgewählten Kommunen in NRW 2013 (Prozent).....	62
Abbildung 11: Die Kommunen NRWs nach Clusterzugehörigkeit 2011	64
Abbildung 12: Kinderarmut: Sozialgeldempfänger unter 15 Jahren	65
Abbildung 13: Ethnische Segregation (Ausländeranteil) und soziale Segregation (Armut) in ausgewählten Ruhrgebietskommunen.....	66
Abbildung 14: Kinderarmut und Anteile der Kinder mit Sprachdefiziten bei der Schuleingangsuntersuchung in den Stadtteilen.....	67
Abbildung 15: Migrantenquote in Kindertageseinrichtungen nach Trägerschaft.....	68
Abbildung 16: Anteil von Familien im Transferleistungsbezug (SGB II und SGB XII) in den HzE nach Belastungsklasse der Jugendamtsbezirke	70
Abbildung 17: Familien in den Stadtteilen in drei Städten in NRW nach den durchschnittlichen Bildungsjahren der Eltern und nach dem mittleren Äquivalenzeinkommen.....	71

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Anteil der Jugendamtsbezirke nach prozentualem Anteil der Elternbeiträge am Nettohaushaltseinkommen bei 45-Stunden-Buchung im Kindergartenjahr 2013/14 (Angaben in Prozent)	21
Tabelle 2:	Monatliche Gesamtkosten der Kindertagesbetreuung nach Familieneinkommen mit Elternbeiträgen, Verpflegungskosten und Beiträgen für Ausflüge in Euro	22
Tabelle 3:	Armut nach Haushaltstypen mit Kindern, 2014 (in Prozent).....	24
Tabelle 4:	Unterschiedliche Armutsgrenzen (Netto-Einkommen in Euro)	24
Tabelle 5:	Finanztableau ausgewählter familienbezogener Leistungen in NRW in Mio. Euro im Jahr 2014 (nur Landesmittel).....	50
Tabelle 6:	Soziale Teilhabe und sozial- bzw. familienpolitische Interventionsformen	52

Stichwortverzeichnis

Die Auflistung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit der für alle Leserinnen und Leser relevanten Begriffe.

Auf die Listung der Worte Kinder, Jugendliche, Mütter, Väter wurde aufgrund der Vielzahl der Fundstellen verzichtet.

A

Alleinerziehend 24, 40, 139, 168, 192, 287
 Arbeitgeber 5, 9, 12, 15, 94, 103, 118, 119, 120, 121, 179, 216, 217, 219, 221, 226, 240
 Arbeitsmarkt 2, 11, 27, 32, 33, 48, 72, 93, 95, 100, 116, 118, 141, 176, 183, 226, 230, 256, 274, 279, 283, 284, 288, 295, 298
 Arbeitswelt V, 3, 7, 77, 88, 89, 90, 92, 102, 112, 118, 119, 123, 204, 219, 226, 255, 264, 281, 292, 306
 Arbeitszeit 23, 90, 94, 115, 117, 120, 121, 122, 218, 226, 238, 302
 Armut 2, 3, 7, 8, 16, 24, 27, 50, 58, 66, 67, 73, 129, 138, 139, 140, 141, 142, 148, 168, 182, 187, 188, 189, 192, 236, 249, 263, 274, 275, 286, 287, 288, 290, 294, 297, 299, 300, 310
 Armutsrisiko 3, 22, 26, 139, 140, 249

B

Beeinträchtigung 31, 131, 157, 235
 beeinträchtigt 138
 Behinderung 5, 26, 27, 29, 30, 31, 93, 131, 205, 206, 249, 262, 303
 behindert 26, 131
 Betreuung 1, 4, 15, 20, 21, 22, 29, 31, 50, 86, 89, 102, 107, 109, 111, 112, 116, 118, 124, 130, 134, 142, 158, 160, 161, 205, 224, 225, 239, 253, 306
 Beziehung 2, 16, 28, 34, 36, 57, 132, 138, 146, 159, 205, 253

Bildung 1, 5, 8, 10, 15, 20, 23, 26, 33, 38, 45, 48, 49, 50, 51, 52, 65, 71, 77, 78, 79, 81, 88, 91, 96, 104, 107, 111, 115, 122, 123, 124, 125, 127, 130, 132, 138, 148, 149, 155, 157, 158, 159, 160, 162, 167, 169, 170, 174, 186, 187, 190, 192, 193, 196, 203, 204, 212, 224, 226, 230, 238, 250, 253, 254, 256, 262, 275, 276, 277, 279, 288, 290, 294, 298, 304, 307
 Bildungsangebote 15, 23, 62, 155, 223, 224, 254
 Bildungschancen 9, 50, 135, 137, 153, 154, 155, 156, 157, 184, 224, 309
 Bildungseinrichtungen V, 13, 78, 80, 84, 132, 185, 192, 209, 211
 Bildungserfolg 9, 89, 152, 154, 189, 287, 288
 Bildungs-und Teilhabepaket 48, 196, 238

C

Care 112, 114, 120, 216, 220, 236, 263, 311
 Care-Arbeit 112

E

Ehe 29, 46, 47, 76, 129, 181, 223, 234, 238, 248, 263, 289
 Ehegattensplitting 23, 46, 47, 48, 143, 166, 238
 Ehrenamt 133, 134, 135, 282
 Eingetragene Lebenspartnerschaft 204
 Elterngeld 10, 88, 94, 115, 117, 143, 239, 241
 Elternzeit 10, 12, 48, 76, 94, 118, 121, 218

Engagement VI, XI, 91, 102, 116, 124, 126, 132,
133, 134, 135, 136, 141, 151, 179, 184,
232, 245, 255, 256, 287, 290

Erwerbstätigkeit 1, 3, 4, 8, 20, 23, 59, 84, 89, 93,
95, 96, 116, 243, 267, 307

Evaluation 151, 164, 165, 166, 170, 193, 200,
201, 218, 228, 232, 233, 238, 252, 275,
278, 279

F

Familien III, V, VI, IX, X, XI, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7,
8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19,
20, 21, 22, 23, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31,
32, 33, 34, 37, 38, 40, 41, 42, 43, 44, 45,
46, 47, 48, 49, 51, 52, 53, 54, 58, 60, 61,
64, 65, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77,
78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88,
91, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 101, 102,
103, 104, 106, 107, 108, 110, 111, 112,
113, 114, 115, 119, 120, 121, 123, 124,
125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132,
133, 134, 135, 136, 137, 139, 140, 141,
143, 144, 147, 148, 151, 154, 155, 156,
157, 158, 160, 162, 163, 164, 165, 166,
167, 168, 169, 171, 173, 176, 178, 179,
180, 181, 182, 183, 185, 186, 188, 189,
190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197,
198, 199, 200, 203, 204, 205, 206, 207,
208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215,
216, 217, 219, 220, 221, 222, 223, 226,
227, 228, 229, 231, 232, 233, 234, 235,
236, 238, 240, 241, 242, 243, 245, 246,
247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254,
255, 256, 257, 258, 262, 263, 264, 267,
274, 276, 278, 280, 281, 283, 284, 285,
287, 288, 289, 291, 292, 296, 298, 299,
301, 303, 305, 306, 307, 310, 311

-alltag 5, 28, 29, 97, 123, 130, 164, 240

-arbeit 3, 11, 87, 115, 121, 130, 203, 227,
248

-arbeitszeit 120, 238, 301, 302

-beratung 16, 123, 129, 130, 162, 205, 245,
254

-bericht(erstattung) 18, 19, 26, 40, 48, 51,
86, 90, 95, 98, 103, 111, 113, 115, 124,
164, 166, 201, 231, 251, 253, 262, 280,
281, 286, 301

-bildung 45, 50, 111, 122, 123, 124, 125,
126, 127, 128, 129, 162, 210, 223, 245,
254, 262, 278, 284, 286, 295

-einkommen 7, 19, 22, 268

-erholung 123, 129, 130, 222

-förderung 46, 129, 162, 231, 243, 244, 250

-form(en) III, V, VI, X, 2, 3, 6, 23, 24, 28,
36, 38, 58, 65, 72, 76, 83, 129, 139, 154,
205, 227, 234, 248, 263, 266, 289, 294,
303

-gerechtigkeit 12, 51, 62, 120, 178, 218, 252,
258

-leben V, XI, 1, 4, 5, 7, 34, 87, 95, 116, 123,
176, 179, 291, 292, 306

-leistungsausgleich 48

-politik 1, I, III, V, IX, X, XII, 4, 5, 6, 7, 9,
10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 45, 46, 51, 52,
53, 58, 67, 69, 70, 71, 72, 74, 75, 86, 89,
94, 95, 102, 137, 162, 163, 164, 166, 167,
168, 173, 174, 176, 177, 178, 180, 181,
186, 187, 188, 190, 191, 193, 197, 198,
201, 215, 216, 220, 231, 232, 233, 234,
242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 250,
251, 252, 257, 259, 262, 263, 265, 266,
274, 277, 280, 281, 284, 285, 290, 291,
292, 294, 300, 301, 302, 304, 306, 308,
309, 311

-zeit X, 1, 3, 7, 88, 91, 226, 292, 302

-zentrum 160, 194, 195

Flüchtlinge 128, 204, 280

Geflüchtete 33

geflüchtete Familien 33

Frühe Hilfen XII, 16, 144, 151, 152, 241, 299,
302

Fürsorge IX, XI, 6, 8, 31, 34, 35, 36, 95, 111,
112, 115, 116, 120, 121, 222, 246, 248,
249, 255, 257, 265, 283, 303

Fürsorgearbeit 86, 87, 88, 90, 94, 96, 102, 112,
113, 114, 218, 219, 221, 238, 239, 240,
242, 243

G

Generation(en) 1, 2, 4, 5, 25, 32, 58, 87, 88, 89,
166, 186, 188, 189, 190, 198, 208, 256,
274, 289, 291, 300, 304

Gesundheit 9, 10, 15, 38, 51, 53, 85, 114, 132,
138, 142, 146, 147, 150, 151, 152, 176,
186, 189, 194, 228, 256, 257, 275, 278,
282, 286, 293, 294, 295, 303, 305, 306,
310

Glück V, 1, 5, 179, 264, 296

Großstadt 310

H

Haushalt 2, 3, 25, 29, 39, 50, 92, 96, 97, 112,
113, 115, 142, 183, 237

Haushaltsformen 54, 61, 62

Haushaltsnahe Dienstleistungen X, 97, 99, 216,
220, 280

I

Inklusion 93, 126, 129, 131, 157, 205, 245, 256,
258, 283, 303

inklusiv 126, 131, 227

K

Kein Kind zurücklassen (KeKiz) 50, 53, 150,
160, 164, 166, 167, 168, 172, 185, 187,
191, 193, 197, 199, 201, 263, 287, 308,
309

Kindergeld 10, 24, 25, 28, 45, 48, 49, 143, 168,
235, 236, 237, 304

Kindergrundsicherung 49, 50, 143, 235, 236,
237

Kinderzuschlag 10, 25, 48, 49, 235, 236, 237

Kommune X, 51, 53, 102, 106, 107, 108, 135,
145, 150, 157, 177, 195, 197, 208, 232,
276, 277, 286

kommunal 252

M

Mehrkindfamilien 22, 25, 26, 29, 40, 43, 44, 45,
207, 222, 249, 251, 281

Migration 32, 128, 142, 154, 275, 280, 286, 309,
310, 311

Migrationshintergrund 25, 27, 32, 33, 40,
43, 44, 45, 60, 66, 124, 125, 126, 127,
132, 133, 141, 151, 154, 155, 156, 157,
160, 161, 168, 190, 192, 193, 195, 227,
229, 230, 267, 275, 280, 283, 309

Milieu IX, X, 6, 54, 55, 56, 74, 77, 79, 207, 246,
264, 267, 287

Mobilität 7, 14, 27, 73, 83, 84, 85, 102, 103, 109,
132, 153, 211, 213, 214, 263, 274, 289,
290, 310

N

Nachteile IX, X, 6, 18, 32, 40, 45, 54, 75, 76, 78,
82, 96, 154, 156, 158, 167, 203, 207, 210,
212, 246, 264

Benachteiligung 129, 141, 142, 192, 229

Nachteilsausgleich V, IX, 6, 18, 48, 166, 188,
203, 246, 264, 303

O

Offene Ganztagschule 41

P

Partnerschaft 26, 31, 37, 38, 76, 123, 249, 294,
302, 306

Patchworkfamilie(n) 2, 4, 28, 34, 277

Pflege IX, 8, 13, 14, 19, 26, 27, 29, 38, 86, 91,
96, 97, 111, 112, 114, 117, 127, 132, 146,
176, 206, 218, 219, 239, 249, 250, 255,
256, 276, 296, 305

-arbeit 17

-bedürftigkeit 2, 3

Prävention IX, 9, 16, 144, 145, 152, 153, 185,
186, 193, 196, 197, 198, 200, 228, 277,
280, 286, 290, 301, 303, 309, 310

Q

Quartier 73, 74, 136, 150, 177, 190, 212, 286,
287

S

Schule 16, 32, 48, 53, 67, 72, 79, 80, 85, 87, 95,
125, 132, 133, 135, 140, 149, 153, 155,
158, 159, 176, 186, 188, 194, 209, 211,
214, 222, 229, 279, 301

Segregation X, 7, 9, 12, 57, 65, 66, 68, 71, 72,
139, 156, 157, 161, 192, 195, 196, 267,
276, 288, 309

Sozialraum X, 54, 104, 107, 126, 130, 131, 134,
135, 150, 194, 213, 250, 262

Spiel 48, 145, 153, 209, 278

Sport 3, 19, 23, 24, 25, 26, 27, 48, 50, 51, 89, 91,
92, 94, 112, 113, 114, 115, 125, 129, 133,
144, 145, 151, 155, 176, 186, 193, 194,
195, 196, 248, 300, 301, 304

Stadt 21, 65, 71, 72, 105, 108, 137, 189, 191,
199, 262, 282, 287, 306, 309

strukturelle Rücksichtslosigkeit 18, 179, 246

T

Teilhabe IX, XI, 4, 6, 8, 9, 11, 22, 27, 30, 32, 33,
49, 52, 90, 93, 97, 111, 116, 124, 126,
127, 131, 132, 133, 136, 137, 139, 143,
152, 160, 166, 167, 173, 183, 184, 185,
187, 188, 204, 212, 213, 217, 219, 224,
235, 237, 238, 243, 246, 249, 265, 268,
286, 300, 303, 308

Teilhabechancen IX, XI, XII, 6, 8, 9, 111, 112,
122, 132, 141, 143, 150, 160, 188, 205,
222, 228, 229, 246, 249, 265

U

Unterhalt 10, 24, 35, 235, 237, 263

Kinderunterhalt 24

Lebensunterhalt 2, 24

Unterhaltsvorschuss 24, 25, 48, 50, 235, 237

Unterstützung VI, 1, 2, 3, 4, 8, 12, 14, 16, 18,
24, 25, 29, 30, 33, 36, 39, 41, 43, 44, 48,
49, 51, 53, 69, 70, 96, 99, 111, 114, 122,
123, 127, 128, 129, 130, 132, 133, 134,
135, 142, 149, 151, 159, 171, 173, 177,
192, 197, 205, 206, 211, 212, 216, 223,
228, 236, 247, 250, 251, 254, 256, 274,
291

finanzielle Unterstützung 1, 12, 18, 24, 41,
96, 114, 250

moralische Unterstützung 2

V

Verantwortung XII, 1, 2, 5, 8, 31, 36, 70, 80,
106, 107, 114, 119, 122, 123, 124, 132,
133, 148, 149, 150, 179, 180, 226, 238,
242, 245, 247, 250, 256, 302

Verantwortungsgemeinschaft 1, 5, 234

Vereinbarkeit XI, 3, 7, 8, 14, 15, 17, 19, 27, 29,
 46, 51, 62, 72, 84, 86, 89, 94, 95, 96, 97,
 102, 103, 110, 111, 115, 116, 118, 119,
 120, 125, 126, 134, 135, 158, 162, 166,
 179, 217, 218, 225, 238, 249, 250, 255,
 256, 276, 277, 301, 304, 305

W

Wahlfreiheit XI, 6, 8, 97, 111, 222, 247, 255,
 265

Wirkung 46, 51, 146, 151, 159, 162, 169, 172,
 187, 188, 195, 196, 290

Wirkungsforschung 152, 165, 166, 171,
 174, 228

Wohnraum 4, 26, 51, 84, 207, 208

Wohnumfeld 16, 41, 44, 92, 192

Z

Zeit III, IX, X, 4, 6, 7, 8, 10, 12, 19, 25, 26, 27,
 30, 33, 34, 37, 38, 61, 67, 72, 86, 87, 88,
 89, 90, 91, 92, 93, 94, 96, 99, 102, 103,
 104, 106, 109, 113, 114, 122, 126, 131,
 139, 140, 145, 148, 151, 173, 181, 198,
 201, 212, 215, 223, 239, 247, 252, 253,
 258, 262, 265, 274, 277, 278, 281, 282,
 285, 292, 299, 307

-büros 105, 107, 109

-mangel 3, 8, 91, 92, 95, 215

-souveränität X, 8, 92, 97, 99, 110, 210, 223,
 246, 263

-stress 4, 7, 94

-verwendung 3, 121, 297, 307

Zuwanderung 61, 128, 133, 134, 135, 282

Literaturverzeichnis

ABA Fachverband Offene Arbeit mit Kindern und Jugendlichen e.V. (2015): Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung der Enquetekommission V zur Zukunft der Familienpolitik in Nordrhein-Westfalen zum Thema „Zeitpolitik“. 16/2857. Hg. v. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf. Online verfügbar unter www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-2857.pdf.

Abels, Heinz (2010): Identität. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. Online verfügbar unter <https://books.google.de/books?id=VG3EFVh7XJMC>.

Ahrend, Christine; Herget, Melanie (Hg.) (2012): Umwelt- und familienfreundliche Mobilität im ländlichen Raum. Handbuch für nachhaltige Regionalentwicklung. Technische Universität Berlin. Berlin. Online verfügbar unter www.ivp.tu-berlin.de/ufm-handbuch.pdf.

Albert, Mathias; Hurrelmann, Klaus; Quenzel, Gudrun (2015): Jugend 2015, 17. Shell Jugendstudie. Eine pragmatische Generation im Aufbruch. Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch ([Fischer-Taschenbuch], 3401).

Allmendinger, Jutta; Dressel, Kathrin (2005): Familien auf der Suche nach der gewonnenen Zeit. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (23-24), S. 1–6.

Allmendinger, Jutta; et al (Hg.) (1994): Sonderdruck aus: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Die negative Einkommensteuer: Arbeitsmarktwirkungen und sozialpolitische Bedeutung. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), (27). Online verfügbar unter http://doku.iab.de/mittab/1994/1994_3_mittab_kress.pdf.

Alt, Christian (Hg.) (2008): Kinderleben – Individuelle Entwicklungen in sozialen Kontexten. Persönlichkeitsstrukturen und ihre Folgen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Schriften des Deutschen Jugendinstituts: Kinderpanel, 5).

Andresen, Sabine; Diehm, Isabell; Sander, Uwe (2010): Children and the Good Life. New Challenges for Research on Children. Hg. v. Holger Ziegler. Dordrecht, Heidelberg, London, New York.

Andresen, Sabine; Galic, Danijela (2015): Kinder.Armut.Familie. Alltagsbewältigung und Wege zu wirksamer Unterstützung. Unter Mitarbeit von Laura Digoh, Ezgi Erdogan und Selina Tschida. Hg. v. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. Online verfügbar unter www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/imported/leseprobe/LP_978-3-86793-657-6_1.pdf.

Antidiskriminierungsstelle des Bundes (Hg.) (2012): Benachteiligungserfahrungen von Personen mit und ohne Migrationshintergrund im Ost-West-Vergleich. Expertise für die Antidiskriminierungsstelle des Bundes.

Antidiskriminierungsstelle des Bundes (Hg.) (2013): Diskriminierung im Bildungsbereich und im Arbeitsleben. Zweiter Gemeinsamer Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages.

Antonovsky, Aaron (Hg.) (1997): Salutogenese – zur Entmystifizierung der Gesundheit. Tübingen: Dgvt-Verlag (Forum für Verhaltenstherapie und psychosoziale Praxis, 36).

Arni, Patrick (2012): Kausale Evaluation von Pilotprojekten: Die Nutzung von Randomisierung in der Praxis. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA). Bonn (IZA Standpunkte, 52). Online verfügbar unter <http://repec.iza.org/sp52.pdf>.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hg.) (2014): Bildung in Deutschland 2014. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur Bildung von Menschen mit Behinderungen. Bielefeld. Online verfügbar unter www.bildungsbericht.de/daten2014/bb_2014.pdf.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hg.) (2016): Bildung in Deutschland 2016. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. Bielefeld. Online verfügbar unter www.bildungsbericht.de/de/bildungsberichte-seit-2006/bildungsbericht-2016/pdf-bildungsbericht-2016/bildungsbericht-2016, zuletzt geprüft am 01.07.2016.

Baethge-Kinsky, Volker; Bartelheimer, Peter; Wagner, Alexandra (2010): Die „Hartz-Gesetze“, ihre wissenschaftliche Evaluation und deren Verarbeitung. Schlussbericht des Transferprojekts „Monitor Arbeitsmarktpolitik“. Hg. v. Hans Böckler Stiftung. MonApoli; SOFI. Göttingen, Berlin.

Banerjee, Abhijit V. (2012): Poor Economics. Plädoyer für ein neues Verständnis von Armut. München: Knaus.

Bauer, Ullrich (2005): Das Präventionsdilemma: Potenziale schulischer Kompetenzförderung im Spiegel sozialer Polarisierung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bauer, Ullrich (2012): Sozialisation und Ungleichheit. Eine Hinführung. 2. Aufl. Wiesbaden: Springer VS Verlag für Sozialwissenschaften (Reihe: Bildung und Gesellschaft).

Bauer, Uta; et al (2015): Familienmobilität im Alltag. Herausforderungen und Handlungsempfehlungen. Hg. v. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur. Berlin. Online verfügbar unter www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/LA/familienmobilitaet-im-alltag-schlussbericht.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt geprüft am 19.04.2016.

Beblo, Miriam; Wolf, Elke (2004): Chancengleichheit und Vereinbarkeit von Familie und Beruf – Faktoren des betrieblichen Engagements. In: *WSI-Mitteilungen* (10), S. 565. Online verfügbar unter www.boeckler.de/wsimit_2004_10_beblo.pdf.

Becker, Birgit (2012): Ethnische Bildungsungleichheit in der frühen Kindheit: Ergebnisse aus dem Projekt ESKOM-V 2012. In: *Frühe Bildung* (3), S. 150–158.

Becker, Irene; Cirkel, Manfred (Berlin): Bedarfsgerecht statt pauschal – ein Rezept zur Reform des Kindergeldes. Hg. v. Friedrich-Ebert-Stiftung. Forum Politik und Gesellschaft. 2011. Online verfügbar unter www.fes.de/forumpug/inhalt/documents/Bedarfsgerecht_statt_pauschal.pdf, zuletzt geprüft am 15.07.2015.

Beisenherz, Gerhard H. (2007): Wohlbefinden und Schulleistung von Kindern armer Familien. In: Christian Alt (Hg.): *Kinderleben – Start in die Grundschule. Ergebnisse aus der zweiten Welle*, Bd. 3. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Schriften des Deutschen Jugendinstituts: Kinderpanel, 3).

Bertelsmann Stiftung (Hg.): *Kommunale Daten zu den Themen: Demographischer Wandel, Bildung, Finanzen, Integration, Pflege, Soziale Lage und Wirtschaft & Arbeit*. Wegweiser Kommune. Online verfügbar unter www.wegweiser-kommune.de

Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2008): *Demographie konkret – Soziale Segregation in deutschen Großstädten. Daten und Handlungskonzepte für eine integrative Stadtpolitik*. Unter Mitarbeit von Klaus Peter Strohmeier, Annett Schultz und et al. Ruhr-Universität Bochum, Zentrum für interdisziplinäre Ruhrgebietsforschung (ZEFIR); Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes NRW (ILS NRW). Gütersloh. Online verfügbar unter www.ruhr-uni-bochum.de/imperia/md/content/zda/strohmeier_f__r_homepage_startseite.pdf.

Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2014a): *Kommunale Herausforderung: Kinderarmut. Kommunale Entwicklung – Chancen für Kinder (KECK)*. KECK-Team. Online verfügbar unter www.keck-atlas.de/uploads/tx_jpdnloads/KECK_Kommunale_Herausforderung_Kinderarmut_01.pdf.

Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2014b): Soziale Lage. Kinderarmut in Prozent. Wegweiser Kommune. Online verfügbar unter www.wegweiser-kommune.de/statistik/duesseldorf+soziale-lage+kinderarmut+2014+land+karte.

Bertelsmann Stiftung; Faktor Familie GmbH (Hg.) (2015): Familiengerechte Rahmenbedingungen. Gemeindetypisierung Nordrhein-Westfalen. Gütersloh (Materialien zur Prävention). Online verfügbar unter www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/02_Familiengerechte_Rahmenbedingungen_in_NRW-Kommunen_final_akt_GESAMT.pdf.

Berth, Felix (2013): Frühe Bildung – ein Beitrag zu sozialem Ausgleich und ökonomischem Wohlstand. In: Hans Bertram (Hg.): *Reiche, kluge, glückliche Kinder? Der UNICEF-Bericht zur Lage der Kinder in Deutschland. Unter Mitarbeit von Katrin Konrath*. Weinheim und Basel: Beltz Juventa.

Bertram, Hans (2010): Zeit, Infrastruktur, Geld: Der demografische Wandel und die neue Familienpolitik. In: Bertelsmann Stiftung und Bundespräsidialamt (Hg.): *Familie. Bildung. Vielfalt. Den demographischen Wandel gestalten*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Bertram, Hans (Hg.) (2013a): *Reiche, kluge, glückliche Kinder? Der UNICEF-Bericht zur Lage der Kinder in Deutschland. Unter Mitarbeit von Katrin Konrath*. Deutsches Komitee für UNICEF. Weinheim und Basel: Beltz Juventa.

Bertram, Hans (2013b): Stief- und Patchworkfamilien in Deutschland. Monitor Familienforschung. Hg. v. Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Berlin (Ausgabe, 31). Online verfügbar unter www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Monitor-Familienforschung-Ausgabe-31,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf.

Bertram, Hans; Bujard, Martin (Hg.) (2012a): *Zeit, Geld, Infrastruktur – zur Zukunft der Familienpolitik*. Baden-Baden: Nomos (Soziale Welt, Sonderband 19).

Bertram, Hans; Bujard, Martin (2012b): *Zur Zukunft der Familienpolitik*. In: Hans Bertram und Martin Bujard (Hg.): *Zeit, Geld, Infrastruktur – zur Zukunft der Familienpolitik*. Baden-Baden: Nomos (Soziale Welt, Sonderband 19), S. 3–24.

berufundfamilie Service GmbH (Hg.) (2015): *Vereinbarkeit 2020 – Von Lebensentwürfen zur individualisierten Personalpolitik*. Frankfurt a.M. Online verfügbar unter <http://vereinbarkeit2020.berufundfamilie.de/wp-content/uploads/2016/01/Whitepaper-zur-Studie-Vereinbarkeit2020.pdf>.

Betz, Tanja (2008): *Ungleiche Kindheiten. Theoretische und empirische Analysen zur Sozialberichterstattung über Kinder*. Weinheim: Juventa-Verlag.

Betz, Tanja (2009): Kindheitsmuster und Milieus. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (17), S. 14–20.

Bezirksregierung Arnsberg, Dez. 37, Landesweite Koordinierungsstelle, Kommunale Integrationszentren (LaKI) (Hg.): Rucksack KiTa. Ein Konzept zur Sprachförderung und Elternbildung im Elementarbereich. Online verfügbar unter www.kommunale-integrationszentren-nrw.de/rucksack-1.

Bird, Kate; Hübner, Wolfgang (2013): Handbuch der Eltern- und Familienbildung mit Familien in benachteiligten Lebenslagen. Opladen, Berlin, Toronto: Budrich.

Bittner, Susanne; Weinkopf, Claudia (2001): Dienstleistungspools NRW – Haushaltshilfe als professionelle Dienstleistung – Erfahrungen und Perspektiven. Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung zu den Modellprojekten „Dienstleistungspools NRW“. Hg. v. Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit (MFJFG). Online verfügbar unter www.iaq.uni-due.de/aktuell/veroeff/iat/bittner02c.pdf.

Blandow, Jürgen (2004): Pflegekinder und ihre Familien: Geschichte, Situation und Perspektiven des Pflegekinderwesens. Weinheim: Beltz Juventa.

Blankertz, Herwig (1976): Was heißt Erfolg oder Scheitern von Bildungsreformen? Zur Wissenschaftstheorie von Ideologiekritik pädagogischer Evaluation. Hg. v. Gesellschaft zur Förderung pädagogischer Forschung (GFPPF) (GFPPF- Materialien, 8).

Bleidorn, Wiebke; Gosling, Samuel; Gebauer, Jochen; et al (2016): Personality processes and individual differences. Age and Gender Differences in Self-Esteem – A Cross-Cultural Window. In: *Journal of Personality and Social Psychology* 111 (3), S. 396-410. Online verfügbar unter www.apa.org/pubs/journals/releases/psp-pspp0000078.pdf.

Blinkert; Höfflin; Schmieder; Spiegel (2015): Raum für Kinderspiel! Eine Studie im Auftrag des Deutschen Kinderhilfswerkes über Aktionsräume von Kindern in Ludwigsburg, Offenburg, Pforzheim, Schwäbisch Hall und Sindelfingen. Hg. v. Deutsches Kinderhilfswerk e.V. Münster, Berlin. Online verfügbar unter https://images.dkhw.de/fileadmin/Redaktion/1_Unsere_Arbeit/1_Schwerpunkte/4_Spiel_und_Bewegung/4.3_Studie_Raum_fuer_Kinderspiel/Erste_Ergebnisse_Studie_Mehr_Raum_fuer_Kinderspiel.pdf?_ga=1.87911451.200865055.1474539770.

Blumentritt, Lena; Kühn, Svenja Mareike; van Ackeren, Isabell (2014): (Keine) Zeit für Freizeit? Freizeit im Kontext gymnasialer Schulzeitverkürzung aus Sicht von Schülerinnen und Schülern. In: *Diskurs Kindheits- und Jugendforschung* 9 (3), S. 355–370. Online verfügbar unter www.uni-due.de/imperia/md/content/bifo/zeit_für_freizeit.pdf.

Bogumil, Jörg; Heinze, Rolf G.; Lehner, Franz; Strohmeier, Klaus Peter (2012): Viel erreicht – wenig gewonnen: Ein realistischer Blick auf das Ruhrgebiet. Essen: Klartext-Verlagsgesellschaft.

Boll, Christina; Beblo, Miriam (2013): Das Paar – eine Interessenseinheit? Empirische Evidenz zu partnerschaftlichen Aushandlungsprozessen. Hg. v. Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin. Online verfügbar unter <http://library.fes.de/pdf-files/dialog/10298.pdf>, zuletzt geprüft am 29.04.2015.

Bonin, Holger; Claus, Markus; Gerlach, Irene; Laß, Inga; Mancini, Anna Laura; Nehr Korn-Ludwig, Marc-André et al. (2013): Gutachten für die Prognos AG – Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland. . Endbericht. Hg. v. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung und Forschungszentrum Familienbewusste Personalpolitik. Mannheim. Online verfügbar unter ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/ZEW_Endbericht_Zentrale_Leistungen2013.pdf, zuletzt geprüft am 14.07.2015.

Booth, Frank W.; Lees, Simon J. (2004): Sedentary Death Syndrome. In: *Canadian Journal of Applied Physiology* 4 (29), S. 447–460.

Börner, Nicole; Conraths, Andrea; Gerken, Ute; Steinhauer, Ramona; Stötzel, Janina; Tabel, Agathe (2014): Bildungsbericht Ganztagschule NRW 2014. Empirische Dauerbeobachtung. Hg. v. Institut für Soziale Arbeit e.V. (ISA). Münster, Dortmund. Online verfügbar unter www.forschungsverbund.tu-dortmund.de/fileadmin/Files/Jugendhilfe_und_Schule/BiGa_NRW_2014.pdf, zuletzt geprüft am 01.07.2016.

Brenke, Karl (2016): Home Office: Möglichkeiten werden bei weitem nicht ausgeschöpft. In: *DIW Wochenbericht* (5), S. 95-105. Online verfügbar unter www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.526038.de/16-5-1.pdf, zuletzt geprüft am 03.02.2016.

Brücker, Herbert; Eisnecker, Philipp; Tucci, Ingrid (2014): Diskriminierungserfahrungen und soziale Intergration. Wie zufrieden sind Migranten mit ihrem Leben? Hg. v. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB) (IAB-Kurzbericht, 21.4). Online verfügbar unter http://doku.iab.de/kurzber/2014/kb2114_4.pdf.

Bujard, Martin (2014a): Föderalismus und Bundesressorts. Hg. v. Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn. Online verfügbar unter www.bpb.de/politik/innenpolitik/familienpolitik/197916/foederalismus-und-bundesressorts, zuletzt aktualisiert am 15.12.2014, zuletzt geprüft am 06.04.2016.

Bujard, Martin (2014b): Väter in Deutschland: Leitbilder, Wünsche, Realitäten. 13. Offenes Forum Familie. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB). Nürnberg, 19.02.2014. Online verfügbar unter www.nuernberg.de/imperia/md/buendnis_fuer_familie/dokumente/forum13_bujard.pdf.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (Hg.) (2009): Förderung des Bildungserfolgs von Migranten: Effekte familienorientierter Projekte. Abschlussbericht zum Projekt Bildungserfolge bei Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund durch Zusammenarbeit mit den Eltern. Working Paper 24. Nürnberg. Online verfügbar unter www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/WorkingPapers/wp24-foerderung-bildungserfolge.pdf?__blob=publicationFile.

Bundesarbeitsgemeinschaft ASD/KSD (2013): ASD: die bedrohte Berufsidentität der Fachkräfte und der Zustand der Organisation. Ein Aufruf zur kritischen Debatte um Zukunftsperspektiven im ASD. Stellungnahme.

Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2006a): 12. Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Hg. v. Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Berlin.

Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hg.) (2006b): Siebter Familienbericht. Familien zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit – Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik und Stellungnahme der Bundesregierung. BT-Drs. 16/1360. Berlin. Online verfügbar unter www.bmfsfj.de/doku/Publikationen/familienbericht/download/familienbericht_gesamt.pdf.

Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2009): 13. Kinder- und Jugendbericht. Mehr Chancen für gesundes Aufwachsen – Gesundheitsbezogene Prävention und Gesundheitsförderung in der Kinder- und Jugendhilfe. Hg. v. Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Berlin.

Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hg.) (2011a): Gender Pension Gap. Entwicklung eines Indikators für faire Einkommensperspektiven von Frauen und Männern. Berlin. Online verfügbar unter www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/gender-pension-gap,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf.

Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hg.) (2011b): Machbarkeitsstudie „Haushaltsnahe Dienstleistungen für Wiedereinsteigerinnen“. Berlin. Online verfügbar unter www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Machbarkeitsstudie-Haushaltsnahe_20Dienstleistungen-f_C3_BCr-Wiedereinsteigerinnen,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf.

Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hg.) (2011c): Neue Wege – Gleiche Chancen. Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf – Erster Gleichstel-

lungsbericht. BT-Drs. 17/6240. Berlin. Online verfügbar unter www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Erster-Gleichstellungsbericht-Neue-Wege-Gleiche-Chancen,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf.

Bujard, Martin (2015): Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung der Enquetekommission V zur Zukunft der Familienpolitik in Nordrhein-Westfalen zum Thema „Familienbewusste Arbeitswelt bei Arbeitgebern unterschiedlicher Größe und Struktur“. 16/3486. Hg. v. Landtag Nordrhein-Westfalen. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB). Düsseldorf. Online verfügbar unter <http://landtag/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMST16/3486>, zuletzt geprüft am 22.02.2016.

Bujard, Martin; Panova, Ralina (2016): Zwei Varianten der Rushhour des Lebens: Lebensentscheidungen bei Akademiker/innen und Zeitbelastung bei Familien mit kleinen Kindern. In: Bevölkerungsforschung Aktuell 37 (1), S. 11–20. Online verfügbar unter www.bib-demografie.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Download/Bev_Aktuell/2016_1_rushhour_des_lebens_bu_pa.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

Bujard, Martin; Schwebel, Lars (2015): Väter zwischen Wunsch und Realität. Neue Vereinbarkeitsprobleme von Familie und Beruf bei Männern. In: GWP – Gesellschaft. Wirtschaft. Politik (2), S. 211–224.

Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hg.) (2013a): Bestandsaufnahme der familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2010. Online verfügbar unter www.bmfsfj.de/blob/73852/d3a1f5deee64a30c1bdd1c109ceb5555/familienbezogene-leistungen-tableau-2010-data.pdf.

Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hg.) (2013b): Mehrkindfamilien in Deutschland. Prognos AG. Berlin. Online verfügbar unter www.bmfsfj.de/Redaktion-BMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Mehrkindfamilien-in-Deutschland,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf.

Bundesministerium für Familie und Senioren (BMFSFJ) (1994): Fünfter Familienbericht. Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland – Zukunft des Humanvermögens und Stellungnahme der Bundesregierung. BT-Drs. 12/7560. Bonn. Online verfügbar unter www.bmfsfj.de/doku/Publikationen/familienbericht/download/5_Familienbericht.pdf, zuletzt geprüft am 29.04.2015.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hg.) (2012): Achter Familienbericht. Zeit für Familie – Familienzeitpolitik als Chance einer nachhaltigen Familienpolitik und Stellungnahme der Bundesregierung. BT-Drs. 17/9000. Berlin. Online verfügbar unter www.bmfsfj.de.

de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung2/Pdf-Anlagen/Achter-familienbericht,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf, zuletzt geprüft am 04.05.2015.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2013): 14. Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Hg. v. Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Berlin.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie – BMWI (Hg.) (2013): Evaluierung wirtschaftspolitischer Fördermaßnahmen als Element einer evidenzbasierten Wirtschaftspolitik. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Berlin.

Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) (Hg.) (2009): Schutzfaktoren bei Kindern und Jugendlichen. Stand der Forschung zu psychosozialen Schutzfaktoren für Gesundheit. Unter Mitarbeit von Jürgen Bengel, Frauke Meinders-Lücking und Nina Rottmann. Köln (Forschung und Praxis der Gesundheitsförderung, 35).

Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) (2012): Abschlussbericht „Gesund aufwachsen in der Kita – Zusammenarbeit mit Eltern stärken!“. Kooperationsprojekt in Baden-Württemberg, Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern. Köln.

Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) (2014): Curriculum zur Qualifizierung von Kita-Fachkräften für die Zusammenarbeit mit Eltern in der Gesundheitsförderung. Ergebnis des Kooperationsprojekts. Köln.

Burmeister, Kerstin: Die Initiative „Neue Zeit für Familie“. Impulse aus der Praxis deutscher Großstädte für eine kommunale Familienzeitpolitik. Hg. v. Stadt Aachen, Initiative „Neue Zeit für Familie“. Aachen. Online verfügbar unter www.kerstin-burmeister.de/pdf/Broschuere%20NZfF%20Lowres.pdf, zuletzt geprüft am 30.06.2016.

Chrismon.de Das evangelische Online-Magazin (Hg.) (2014): Sind Arbeitslose zu faul fürs Ehrenamt. Interview mit Chantal Munsch. Online verfügbar unter <https://chrismon.evangelisch.de/artikel/2014/sind-arbeitslose-zu-faul-fuers-ehrenamt-20600?page=all>, zuletzt geprüft am 08.08.2016.

Das Konsortium der Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen (StEG) (Hg.) (2016): Ganztagschule: Bildungsqualität und Wirkungen außerunterrichtlicher Angebote. Ergebnisse der Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen 2012-2015. Frankfurt. Online verfügbar unter www.projekt-steg.de/sites/default/files/StEG_Brosch_FINAL.pdf.

Dechant, Anna; Rost, Harald; et al (2014): Die Veränderung der Hausarbeitsteilung in Paarbeziehungen. Ein Überblick über die Längsschnittforschung und neue empirische Befunde auf Basis der pairfam-Daten. In: Zeitschrift für Familienforschung 26 (2), S. 144–168.

Deutsches Jugendinstitut e.V. (DJI); Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte (WiFF) (Hg.) (2014): Inklusion – Kinder und Familien in Armutslagen. Grundlagen für die kompetenzorientierte Weiterbildung, München (WiFF Wegweiser Weiterbildung, 9). Online verfügbar unter www.weiterbildungsinitiative.de/uploads/media/WW9_Inklusion_web.pdf, zuletzt geprüft am 01.07.2016.

Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See / Minijob-Zentrale (Hg.) (2015): Aktuelle Entwicklungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung. IV. Quartal 2015. Essen. Online verfügbar unter www.minijob-zentrale.de/DE/Service/03_service_rechte_navigation/Download-Center/6_Berichte_und_Statistiken/1_Quartalsberichte_d_MJZ/2015/quartal_4_2015.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) Bundesvorstand (2010): Jugendliche mit Migrationshintergrund: Am Arbeitsmarkt doppelt benachteiligt. Berlin (Arbeitsmarktaktuell, 6). Online verfügbar unter www.dgb.de/themen/++co++f96693d8-5dcc-11df-79f5-00188b4dc422, zuletzt geprüft am 01.07.2016.

Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) Bundesvorstand (2016): Jugendarbeitslosigkeit und Hartz IV. Berlin (Arbeitsmarktaktuell, 4). Online verfügbar unter www.dgb.de/themen/++co++248e712e-1754-11e6-b1d6-52540023ef1a, zuletzt geprüft am 01.07.2016.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (Hg.) (2014): Diskussionspapier zur Adoption (DV, 30/13).

Deutsches Jugendinstitut e.V.; Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte (WiFF) (Hg.) (2011): Zusammenarbeit mit Eltern. Grundlagen für die kompetenzorientierte Weiterbildung. München (WiFF Wegweiser Weiterbildung, 3). Online verfügbar unter www.weiterbildungsinitiative.de/uploads/media/WiFF_Wegweiser_3_Zusammenarbeit_mit_Eltern_Internet.pdf.

Deutsches Müttergenesungswerk (2015): Jahresbericht 2014. Hg. v. Elly Heuss-Knapp-Stiftung. Berlin. Online verfügbar unter www.muettergenesungswerk.de/uploads/637/Jahresbericht%202014%20M%C3%BCttergenesungswerk.pdf#page=3&zoom=auto,248,754, zuletzt geprüft am 02.02.2016.

Deutsches Zentrum für Altersfragen (Hg.) (2016): Altern im Wandel. Zwei Jahrzehnte Deutscher Alterssurvey (DEAS). Berlin. Online verfügbar unter www.dza.de/fileadmin/dza/pdf/DEAS_Bericht_2014.pdf.

Diakonisches Werk der Ev.-luth. Landeskirche in Braunschweig e.V. und Stiftung Braunschweiger Kulturbesitz (2011): Wirksame Wege für Familien mit geringem Einkommen im Braunschweiger Land gestalten. Hg. v. Diakonisches Werk der Ev.-luth. Landeskirche in Braunschweig e.V. und Stiftung Braunschweiger Kulturbesitz. Braunschweig.

Die Landesarbeitsgemeinschaften der Familienbildung in NRW (Hg.) (2015): Familienbildung in NRW – Ein starker Bündnispartner für Familien in Nordrhein-Westfalen. Eine Bestandsaufnahme der Landesarbeitsgemeinschaften der Familienbildung in NRW 2014. Wuppertal. Online verfügbar unter http://familienbildung-in-nrw.de/tclases/fambild/content/e2153/e4193/e4453/e4454/Broschure_Familienbildung_NRW_2015.pdf.

Diekmann, Laura; Plünnecke, Axel; Seyda, Susanne; Anger, Christina (2008): Sozialbilanz Familie. Eine ökonomische Analyse mit Schlussfolgerungen für die Familienpolitik. Hg. v. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Institut der deutschen Wirtschaft. Berlin. Online verfügbar unter www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung2/Pdf-Anlagen/sozialbilanz-familie,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf, zuletzt geprüft am 29.04.2015.

djb-Kommission für Arbeits-, Gleichstellungs- und Wirtschaftsrecht (2015): Konzept für ein Wahlarbeitszeitgesetz. Hg. v. Deutscher Juristinnenbund (Zeitschrift des deutschen Juristinnenbundes djbZ, 3). Online verfügbar unter www.djb.de/themen/wahlarbeitszeit/wazg-konzept/.

Dragano, Nico von (2007): Gesundheitliche Ungleichheit im Lebensverlauf. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 2007 (4), S. 18–25.

Dragano, Nico von; Siegrist, Johannes (2009): Die Lebenslaufperspektive gesundheitlicher Ungleichheit: Konzepte und Forschungsergebnisse. In: Matthias Richter und Klaus Hurrelmann (Hg.): Gesundheitliche Ungleichheit. Grundlagen, Probleme, Perspektiven. 2. Aufl. Wiesbaden, S. 181–194.

Dravenau, Daniel; Groh-Samberg, Olaf (2005): Bildungsbenachteiligung als Institutioneneffekt. Zur Verschränkung kultureller und institutionalisierter Diskriminierung. In: Peter A. Berger und Heike Kahlert (Hg.): Institutionalisierte Ungleichheiten? Wie das Bildungswesen Chancen blockiert. Weinheim: Beltz Juventa (Bildungssoziologische Beiträge), S. 103–129.

Eichhorst, Werner; Spermann, Alexander (2015): Sharing Economy – Chancen, Risiken und Gestaltungsoptionen für den Arbeitsmarkt. Gutachten für die Randstad Stiftung. Hg. v. Heinz-Otto

Mezger, randstad stiftung, in Zusammenarbeit mit dem Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) (IZA Research Report, 69). Online verfügbar unter www.iza.org/en/webcontent/publications/reports/report_pdfs/iza_report_69.pdf.

Elder, Glen H.; Avshalom, Caspi (1988): Economic Stress in Lives: Developmental Perspectives. In: *Journal of Social Issues* 44 (4), S. 25–45.

Elder, Glen H.; Caspi, Avshalom (1991): Lebensverläufe im Wandel der Gesellschaft: soziologische und psychologische Perspektiven. Weinheim (Zeit für Kinder! Kinder in Familie und Gesellschaft).

El-Mafaalani, Aladin; Kemper, Thomas: Bildungsungleichheit ist nicht gleich verteilt – Zur Bildungsbenachteiligung türkischer Schüler/innen in Deutschland. Online verfügbar unter <http://politik.de/bildungsungleichheit-ist-nicht-gleich-verteilt-zur-bildungsbenachteiligung-tuerkischer-schuelerinnen-in-deutschland-aladin-el-mafaalanithomas-kemper/>, zuletzt geprüft am 01.07.2016.

Engelbert, Angelika (2015): Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung der Enquetekommission V zur Zukunft der Familienpolitik in Nordrhein-Westfalen zum Thema „Zeitpolitik“. 16/2482. Hg. v. Landtag Nordrhein-Westfalen. Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung ZEFIR. Düsseldorf. Online verfügbar unter <http://landtag/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMST16/2842>, zuletzt geprüft am 02.02.2016.

Engelbert, Angelika; Gaffron, Vanessa (2014): Alleinerziehende in Nordrhein-Westfalen. Unterstützungsbedarfe und Unterstützungsmöglichkeiten. ZEFIR-Forschungsbericht Band 6. Hg. v. Jörg Bogumil, Jörg-Peter Schäpler und Klaus Peter Strohmeier. Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung (ZEFIR), Fakultät für Sozialwissenschaft, Ruhr-Universität Bochum, Bochum.

Enste, Dominik H.; Hardege, Stefan (2007): Regulierung und Schattenwirtschaft. In: *IW-Trends – Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung* 34 (1), S. 47–60. Online verfügbar unter www.iwkoeln.de/studien/iw-trends/beitrag/53641.

Fachberatung Lokale Bündnisse für Familien (2014): Kommunale Zeitpolitik für Familien. Ein Leitfaden für die Praxis: Familien unterstützen, Standorte sichern, Unternehmen fördern. Hg. v. Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Berlin. Online verfügbar unter www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Kommunale-Zeitpolitik-f_C3_BCr-Familien-Leitfaden,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf, zuletzt geprüft am 30.06.2016.

Faktor Familie GmbH (Hg.) (2013): Kommunale Familienberichterstattung in Nordrhein-Westfalen 2013. Online verfügbar unter www.familie-in-nrw.de/steckbrief-kommunale-familienberichterstattung.html.

Familiengerechte Kommune e.V. (Hg.): Audit Generationengerechtes Wohnen im Quartier. Online verfügbar unter www.familiengerechte-kommune.de/de/home/auditierungen/generationengerechtes-wohnen-im-quartier.html.

Fischer, Veronika (2012): Im Blickpunkt: Migration. Eltern stärken – Teilhabe verbessern. Eine Expertise im Rahmen des Projekts: Familienbildung während der Grundschulzeit. Sorgsame Elternschaft „fünf bis elf“. Hg. v. Die Landesarbeitsgemeinschaften der Familienbildung in NRW. Wuppertal. Online verfügbar unter www.familienbildung-in-nrw.de/content/e2153/e3006/e3506/ElternBroschre_web.pdf.

Fraktion der SPD (2005): Antrag „Einrichtung einer Enquête-Kommission ‚Chancen für Kinder – Rahmenbedingungen und Steuerungsmöglichkeiten für ein optimales Betreuungs- und Bildungsangebot in Nordrhein-Westfalen‘,„ Drs. 14/708. Hg. v. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf. Online verfügbar unter www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD14-708.pdf.

Franke, Alexa (2008): Modelle von Gesundheit und Krankheit. Bern.

Franzkowiak, Peter (2015): Prävention und Krankheitsprävention. Leitbegriffe der Gesundheitsförderung. Hg. v. Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA). Köln. Online verfügbar unter www.bzga.de/leitbegriffe/?id=angebote&idx=130, zuletzt aktualisiert am 2015, zuletzt geprüft am 01.07.2016.

Friedrichs, Jürgen (1998): Do poor neighborhoods make their residents poorer? Context effects of poverty neighborhoods on residents. In: Hans-Jürgen Andreß (Hg.): Empirical Poverty Research in a Comparative Perspective. Aldershot: Ashgate.

Friedrichs, Jürgen (2013): Sozialräumliche Kontexteffekte der Armut. In: Dietrich Oberwittler, Susann Rabold und Dirk Baier (Hg.): Städtische Armutsquartiere – Kriminelle Lebenswelten? Studien zu sozialräumlichen Kontexteffekten auf Jugendkriminalität und Kriminalitätswahrnehmungen. Wiesbaden, S. 11–44.

Fuchs-Rechlin, Kirsten; Bergmann, Christian (2014): Der Abbau von Bildungsbenachteiligung durch Kindertagesbetreuung für unter 3-jährige – zwischen Wunsch und Wirklichkeit. in: Maaz, Kai; Bau-

mert, Jürgen; Neumann, Marko (2014): Herkunft und Bildungserfolg von der frühen Kindheit bis ins Erwachsenenalter. In: *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft (ZfE) Sonderheft (24)*, S. 95–118.

Geiling, Heiko (2014): Milieu und Stadt. Zur Theorie und Methode einer politischen Soziologie der Stadt. In: Helmut Bremer und Andreas Lange-Vester (Hg.): *Soziale Milieus und Wandel der Sozialstruktur. Die gesellschaftlichen Herausforderungen und die Strategien der sozialen Gruppen*. Wiesbaden, S. 339–363.

Geißler, Rainer (2014): *Die Sozialstruktur Deutschlands*. 7., grundlegend überarb. Aufl. Wiesbaden: Springer VS.

Gerull, Susanne (2009): *Jugendarmut hat (k)ein Geschlecht?* Hg. v. Bundesarbeitsgemeinschaft Katholische Jugendsozialarbeit (BAG KJS) e.V. Düsseldorf (Jugendarmut. Materielle und soziale Exklusion junger Menschen in Deutschland. Ursachen, Erscheinungsformen und Auswirkungen auf die Lebenswelten Jugendlicher).

Gesellschaft für Organisation und Entscheidung (GOE) (2013): *Alleinerziehend in Wolfsburg. Eine Studie über Ein-Eltern-Familien im SGB II-Bezug*. Hg. v. Stadt Wolfsburg. Wolfsburg. Online verfügbar unter www.goe-bielefeld.de/download/Broschuere_Alleinerziehend_2013_Stadt%20Wolfsburg.pdf, zuletzt aktualisiert am 2013, zuletzt geprüft am 01.07.2016.

Gesemann, Frank; Roth, Roland (2015): Engagement im Quartier. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 65 (14-15), S. 35–42.

Gray, Casey; Gibbons, Rebecca; Larouche, Richard; Sandseter, Ellen; Bienenstock, Adam; Brussoni, Mariana et al. (2015): What Is the Relationship between Outdoor Time and Physical Activity, Sedentary Behaviour, and Physical Fitness in Children? A Systematic Review. In: *International Journal of Environmental Research and Public Health* 6 (12), S. 6455–6474.

Groos, Thomas (2015): Gleich und gleich gesellt sich gern. Zu den sozialen Folgen freier Grundschulwahl. Hg. v. Bertelsmann Stiftung und Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung ZEFIR. Gütersloh (Arbeitspapiere wissenschaftliche Begleitforschung „Kein Kind zurücklassen!“, 5). Online verfügbar unter www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/KeKiz_WB_5_gruen_final.pdf.

Groos, Thomas; Jehles, Nora (2015): Der Einfluss von Armut auf die Entwicklung von Kindern. Ergebnisse der Schuleingangsuntersuchungen. Hg. v. Bertelsmann Stiftung und Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung ZEFIR. Gütersloh (Arbeitspapiere wissenschaftliche Begleitforschung „Kein Kind zurücklassen!“, 3). Online verfügbar unter www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin//

files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/03_Werkstattbericht_Einfluss_von_Armut_final_Auflage3_mU.pdf.

Gründler, Sabine; Dorbritz, Jürgen; Lück, Detlev; Naderi, Robert; Ruckdeschel, Kerstin; Schiefer, Katrin; Schneider, Norbert F. (2013): Familien Leitbilder. Vorstellungen. Meinungen. Erwartungen. Hg. v. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB). Wiesbaden. Online verfügbar unter www.bib-demografie.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Broschueren/familien_leitbilder_2013.pdf?__blob=publicationFile&v=7.

Grundmann, Matthias (2010a): Bildung als Privileg und Fluch – zum Zusammenhang zwischen lebensweltlichen und institutionalisierten Bildungsprozessen. In: Matthias Grundmann, Uwe H. Bittlingmayer, Daniel Dravenau und Olaf Groh-Samberg (Hg.): Bildung als Privileg. Erklärungen und Befunde zu den Ursachen der Bildungsungleichheit. Wiesbaden.

Grundmann, Matthias (2010b): Handlungsbefähigung – Eine sozialisationstheoretische Perspektive. In: Hans-Uwe Otto und Holger Ziegler (Hg.): Capabilities – Handlungsbefähigung und Verwirklichungschancen in der Erziehungswissenschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 131–142.

Grundmann, Matthias; Bittlingmayer, Uwe H.; Groh-Samberg, Olaf; Bauer, Ullrich (2003): Milieuspezifische Bildungsstrategien in Familie und Gleichaltrigengruppe. In: *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft* (6(1)), S. 25–45.

Häfeli, Kurt (2007): Risiko und Erfolgsfaktoren bei Jugendlichen und ihre Auswirkungen auf das Leben im Erwachsenenalter. Aspekte der Nahtstelle Sekundarstufe I/Sekundarstufe II, Vortrag 21.03.2007.

Hausmann, Ann-Christin; Kleinert, Corinna (2014): Berufliche Segregation auf dem Arbeitsmarkt. Männer- und Frauendomänen kaum verändert. Hg. v. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung IAB. Nürnberg (IAB-Kurzbericht, 9). Online verfügbar unter <http://doku.iab.de/kurzber/2014/kb0914.pdf>.

Helbig, Marcel (2010): Neighborhood does matter! Soziostrukturelle Nachbarschaftscharakteristika und Bildungserfolg. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 4 (62), S. 655–679.

Helming, Elisabeth; Jurczyk, Karin; Kindler, Heinz; Meysen, Thomas (Hg.) (2010a): Handbuch Pflegekinderhilfe. Deutsches Jugendinstitut e.V. (DJI). München.

Helming, Elisabeth; Kindler, Heinz; Thrum, Kathrin (2010b): Lebenssituationen von Herkunftsfamilien. In: Elisabeth Helming, Karin Jurczyk, Heinz Kindler und Thomas Meysen (Hg.): Handbuch Pflegekinderhilfe. München. Online verfügbar unter www.dji.de/fileadmin/user_upload/pkh/HB2011/DJI_DIJUF_Pflegekinderhilfe_B5.pdf.

Herget, Melanie (2013): Mobilität von Familien im ländlichen Raum. Arbeitsteilung, Routinen und typische Bewältigungsstrategien. 1. Aufl. Berlin: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Studien zur Mobilitäts- und Verkehrsforschung).

Herlth, Alois; Strohmeier, Klaus Peter (Hg.) (1989): Lebenslauf und Familienentwicklung. Mikroanalysen des Wandels familialer Lebensformen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Heusch, Andreas; Schönenbroicher, Klaus (Hg.) (2010): Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen. Kommentar. Siegburg: Verlag Reckinger.

Hilbig-Lugani, Katharina (2015): Rechtliche Fragen von Familienformen außerhalb von der Ehe. Impulsvortrag in der 12. Sitzung (nichtöffentlich) der Enquetekommission V. Heinrich Heine Universität Düsseldorf. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf, 11.09.2015.

Hill, Paul Bernhard; Kopp, Johannes (2013): Familiensoziologie. Grundlagen und theoretische Perspektiven. 5. Aufl. 2013. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden; Imprint: Springer VS (Studienkripten zur Soziologie).

Hitze, Guido (2010): Verlorene Jahre. Die CDU-Opposition in Nordrhein-Westfalen 1985 – 1990. Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte. 3 Bände: Droste (2).

Hock, Beate; Holz, Gerda; Kopplow, Marlies (2014): Kinder in Armutslagen. Grundlagen für Armutssensibles Handeln in der Kindertagesbetreuung. Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte. München (WiFF Expertisen, 18).

Höhne, Jutta; Schulze Buschhoff, Karin (2015): Die Arbeitsmarktintegration von Migranten und Migrantinnen in Deutschland. Ein Überblick nach Herkunftsländern und Generationen. In: WSI-Mitteilungen (5), S. 345–354.

Hölling, Heike; Schlack, Robert; Petermann, Franz; Ravens-Sieberer, Ulrike; Mauz, Elvira (2014): Psychische Auffälligkeiten und psychosoziale Beeinträchtigungen bei Kindern und Jugendlichen im Alter von 3 bis 17 Jahren in Deutschland – Prävalenz und zeitliche Trends zu 2 Erhebungszeitpunkten (2003-2006 und 2009-2012) – Ergebnisse der KiGGS-Studie – Erste Folgebefragung (KiGGS

Welle 1). S. 807-819. Heidelberg (Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz 59 (7), 2014, Heidelberg).

Hölscher, Petra (2003): Immer musst Du hingehen und praktisch betteln. Wie Jugendliche Armut erleben. Frankfurt.

Holz, Gerda; Richter-Kornweitz, Antje (2010): Kinderarmut und ihre Folgen – Wie kann Prävention gelingen? Hg. v. Gerda Holz und Antje Richter-Kornweitz. München.

Holz, Gerda; Richter-Kornweitz, Antje; Wüstendörfer, Werner; Giering, Dietrich (2006): Zukunftschancen für Kinder!? – Wirkung von Armut bis zum Ende der Grundschulzeit. Frankfurt a.M.

Holz, Gerda; Schöttle, Michael; Berg, Annette (2011): Impulspapier – Fachliche Maßstäbe zum Auf- und Ausbau von Präventionsketten in Kommunen: Strukturansatz zur Förderung des „Aufwachens im Wohlergehen“ für alle Kinder und Jugendlichen. Essen/Frankfurt a.M./Monheim am Rhein. Online verfügbar unter www.awo-nr.de/fileadmin/DAM/Sozial_Politisches_Engagement/Impulspapier_Praeventionsketten_13.10.2011.pdf, zuletzt geprüft am 01.07.2016.

Hradil, Stefan (2001): Soziale Ungleichheit in Deutschland. 2. Aufl. Opladen: Leske + Budrich.

Hradil, Stefan; Schiener, Jürgen (1999): Soziale Ungleichheit in Deutschland. 7. Aufl. Opladen: Leske + Budrich.

Huinink, Johannes (2008): Familie und Familienpolitik. Familie: Konzept und Realität. In: Informationen zur politischen Bildung (IZPB) (301). Online verfügbar unter <http://www.bpb.de/izpb/8017/familie-konzeption-und-realitaet?p=all>.

Hurrelmann, Klaus; Andresen, Sabine; Schneekloth, Ulrich (2013): Das Wohlbefinden der Kinder in Deutschland. Ergebnisse der World-Vision-Studien. In: Hans Bertram (Hg.): Reiche, kluge, glückliche Kinder? Der UNICEF-Bericht zur Lage der Kinder in Deutschland. Unter Mitarbeit von Katrin Konrath. Weinheim und Basel: Beltz Juventa.

infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH; Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt e.V. Institut für Verkehrsforschung (Hg.) (2010): Mobilität in Deutschland 2008. Ergebnisbericht. Struktur – Aufkommen – Emissionen – Trends. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. Bonn, Berlin. Online verfügbar unter www.mobilitaet-in-deutschland.de/pdf/MiD2008_Abschlussbericht_I.pdf.

Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) (16.07.2014): 2013 wurden in NRW 919 Kinder und Jugendliche adoptiert. Pressemitteilung 195/14. Online verfügbar unter www.it.nrw.de/presse/pressemitteilungen/2014/pres_195_14.html, zuletzt geprüft am 13.07.2015.

Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) (2015): Stellungnahme 16/2722 vom 20.04.2015 zum Thema „Statistische Daten im Zusammenhang mit dem Arbeitsauftrag der Kommission“. Hg. v. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf. Online verfügbar unter <http://landtag.portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMST16/2722>.

Institut für Demoskopie Allensbach (2012): Monitor Familienleben 2012. Einstellungen und Lebensverhältnisse von Familien. Hg. v. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Allensbach am Bodensee. Online verfügbar unter www.ifd-allensbach.de/uploads/tx_studies/Monitor_Familienleben_2012.pdf, zuletzt geprüft am 29.04.2015.

Institut für Demoskopie Allensbach (2015a): Frauen der Sandwich-Generation: Zwischen Kinderbetreuung und Unterstützung der Eltern. Ergebnisse einer repräsentativen Befragung. Hg. v. Bild der Frau Funke Frauenzeitschriften GmbH. Hamburg. Online verfügbar unter www.ifd-allensbach.de/fileadmin/IfD/sonstige_pdfs/BdF_Studie_Sandwich.pdf, zuletzt geprüft am 02.06.2015.

Institut für Demoskopie Allensbach (Hg.) (2015b): Weichenstellung für die Aufgabenteilung in Familie und Beruf. Untersuchungsbericht zu einer repräsentativen Untersuchung von Elternpaaren. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Berlin. Online verfügbar unter www.ifd-allensbach.de/uploads/tx_studies/Weichenstellungen.pdf.

institut für finanzdienstleistungen e.V. (iff) (Hg.) (2015): iff-Überschuldungsreport 2015. Überschuldung in Deutschland. Hamburg. Online verfügbar unter www.iff-ueberschuldungsreport.de/media.php?id=5101.

Institut für soziale Arbeit e.V. Münster Serviceagentur „Ganztägig lernen“ NRW (2015): Eltern aktiv – kreative Wege der Mitgestaltung in der Ganztagschule. Der GanzTag in NRW. Hg. v. Nina Andernach, Herbert Boßhammer und Birgit Schröder. Münster (Beiträge zur Qualitätsentwicklung, 11. Jahrgang Heft 30). Online verfügbar unter www.ganztag-nrw.de/uploads/media/GanzTag_Bd30_2014_WEB_72dpi.pdf.

John, Karl-Eitel (2015): Herausforderungen an Familienpolitik aus Sicht eines kommunalen Praktikers aus dem ländlichen Raum. Impulsvortrag in der 3. Sitzung (nichtöffentlich) der Enquetekommission V. Kreis Lippe FB 5 Jugend, Familie und Soziales. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf, 27.02.2015.

Jun, Uwe; Grabow, Karsten (2008): Mehr Expertise in der deutschen Politik? Zur Übertragbarkeit des „Evidence-based policy approach“. Hg. v. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh (Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik, 1). Online verfügbar unter www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/GP_Mehr_Expertise_in_der_deutschen_Politik.pdf.

Jung, Dörthe (2015): Perspektiven für haushaltsnahe Dienstleistungen – Expertisen für das Kompetenzzentrum Professionalisierung und Qualitätssicherung haushaltsnaher Dienstleistungen. Benefit: haushaltsnahe Dienstleistungen – Bedarfe und strategischer Nutzen aus Sicht von Unternehmen. Hg. v. Kompetenzzentrum „Professionalisierung und Qualitätssicherung haushaltsnaher Dienstleistungen“. Justus-Liebig-Universität Gießen. Gießen. Online verfügbar unter www.doerthejungconsult.com/texte/Perspektiven_fuer_haushaltsnahe_Dienstleistungen_Band%201.pdf.

Jurczyk, Karin (2009): Familienzeit – knappe Zeit? Rhetorik und Realitäten. In: Martina Heitkötter, Karin Jurczyk, Andreas Lange und Uta Meier-Gräwe (Hg.): Zeit für Beziehungen? Zeit und Zeitpolitik für Familien. Opladen, Berlin, Toronto: Barbara Budrich, S. 27–66.

Jurczyk, Karin (2014): Familie als Herstellungsleistung. Hintergründe und Konturen einer neuen Perspektive auf Familie. In: Karin Jurczyk, Andreas Lange und Barbara Thiessen (Hg.): Doing Family. Warum Familienleben heute nicht mehr selbstverständlich ist. Weinheim und Basel, S. 50–70.

Jurczyk, Karin; Heitkötter, Martina; Possinger, Johanna (2015): Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung der Enquetekommission V zur Zukunft der Familienpolitik in Nordrhein-Westfalen zum Thema „Zeitpolitik“. 16/2853. Hg. v. Landtag Nordrhein-Westfalen. Deutsches Jugendinstitut e.V. (DJI). Düsseldorf. Online verfügbar unter <http://landtag/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMST16/2853>, zuletzt geprüft am 02.02.2016.

Jurczyk, Karin; Lange, Andreas; Thiessen, Barbara (Hg.) (2014): Doing Family. Warum Familienleben heute nicht mehr selbstverständlich ist. Deutsches Jugendinstitut e.V. (DJI). Weinheim und Basel.

Jürgens, Kerstin (2016): Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung der Enquetekommission V zur Zukunft der Familienpolitik in Nordrhein-Westfalen zum Thema „Familienbewusste Arbeitswelt bei Arbeitgebern unterschiedlicher Größe und Struktur“. 16/3439. Hg. v. Universität Kassel. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf. Online verfügbar unter <http://landtag/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMST16/3439>.

Karoly, Lynn A. (2010): Toward Standardization of Benefit-Cost Analyses of Early Childhood Interventions. Working Papier (WR-823).

Katz, Ilan; et al (2007): Barriers to inclusion and successful engagement of parents in mainstream services. York: York Publishing Services Ltd. Online verfügbar unter www.jrf.org.uk/sites/default/files/jrf/migrated/files/barriers-inclusion-parents.pdf.

Kaufmann, Franz-Xaver (1990): Zukunft der Familie. Stabilität, Stabilitätsrisiken und Wandel der familialen Lebensformen sowie ihre gesellschaftlichen und politischen Bedingungen. München: Beck (Perspektiven und Orientierungen, 10).

Kaufmann, Franz-Xaver (1995): Zukunft der Familie im vereinten Deutschland. Gesellschaftliche und politische Bedingungen. München: C.H. Beck.

Kaufmann, Franz-Xaver (2005): Schrumpfende Gesellschaft. Vom Bevölkerungsrückgang und seinen Folgen. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Kaufmann, Franz-Xaver; et al (1980): Sozialpolitik und familiale Sozialisation: Zur Wirkungsweise öffentlicher Sozialleistungen. Stuttgart: Kohlhammer (Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit).

Kaufmann, Franz-Xaver; Strohmeier, Klaus Peter (1988): Partnerbeziehungen und Familienentwicklung in Nordrhein-Westfalen. Zusammenfassender Ergebnisbericht über das Forschungsprojekt „Generatives Verhalten in Nordrhein-Westfalen, Prozesse der Familienentwicklung in sozialräumlichen Kontexten und Möglichkeiten ihrer Prognostizierbarkeit“. Düsseldorf (Schriftenreihe des Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen, Heft 50).

Kersting, Volker; Meyer, Christian; Strohmeier, Klaus Peter; Terpoorten, Tobias (2009): Die A40 – Der Sozialäquator des Ruhrgebiets. In: Achim Possek, Burckhardt Wetterau, Helmut Schneider, Horst A. Wessel und Dorothea Wiktorin (Hg.): Atlas der Metropole Ruhr. Vielfalt und Wandel des Ruhrgebiets im Kartenbild. Köln.

Kindler, Heinz (2006): „Was ist unter einem Schütteltrauma zu verstehen?“. In: Heinz Kindler, Susanna Lillig und Blüml, Herbert et al (Hg.): Handbuch Kindeswohlgefährdung nach § 1666 BGB und Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD). München: DJI Abteilung Familie, S. Kapitel 8, S. 2.

Klös, Hans-Peter (2014): Stellungnahme 16/1469 vom 13.03.2014 zum Thema „Themenbereich: Wirtschaft und Arbeit“. Unter Mitarbeit von Hans-Peter Klös. Hg. v. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf. Online verfügbar unter <http://landtag/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMST16/1469>.

Kocher, Eva; Groskreutz, Henning; Nassibi, Ghazaleh; Paschke, Christian; Schulz, Susanne; Welti, Felix et al. (2013): Das Recht auf eine selbstbestimmte Erwerbsbiografie. Arbeits- und sozialrechtliche Regulierung für Übergänge im Lebenslauf: Ein Beitrag zu einem Sozialen Recht der Arbeit. Schriften der Hans-Böckler-Stiftung. Hg. v. Hans-Böckler-Stiftung. Baden-Baden. Online verfügbar unter http://www.boeckler.de/pdf/p_sozra_online.pdf.

Kohl, Steffen (2013): Armut von Kindern im Lebensverlauf. In: Hans Bertram (Hg.): Reiche, kluge, glückliche Kinder? Der UNICEF-Bericht zur Lage der Kinder in Deutschland. Unter Mitarbeit von Katrin Konrath. Weinheim und Basel: Beltz Juventa.

Köhling, Karola; Kümmerling, Angelika; Postels, Dominik; Stöbe-Blossey, Sybille (2016): Familienformen, Familienmilieus, Lebenslagen, Familienprobleme im regionalen und kleinräumigen Vergleich. Gutachten für die Enquetekommission zur Zukunft der Familienpolitik in Nordrhein-Westfalen. Unter Mitarbeit von Iris Nieding, Arthur Wawrzonkowski und Beate Weiss. Institut Arbeit und Qualifikation – IAQ.

Kohn, Melvin (1981): Persönlichkeit, Beruf und soziale Schichtung. Stuttgart.

Kolip, Petra; Klocke, Andreas; Melzer, Wolfgang; Ravens-Sieberer, Ulrike (Hg.) (2013): Gesundheit und Gesundheitsverhalten im Geschlechtervergleich: Ergebnisse des WHO-Jugendgesundheits surveys „Health Behaviour in School-aged Children“ (Gesundheitsforschung). Weinheim und Basel.

Koppetsch, Cornelia; Burkart, Günter (1999): Individualisierung und Partnerschaft im Verhältnis der Geschlechter: Der Alltag von Paarbeziehungen im Milieuvvergleich. In: Honegger, Claudia, Hradil, Stefan und Franz Traxler (Hg.): Grenzenlose Gesellschaft? Verhandlungen des 29. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie, des 16. Kongresses der Österreichischen Gesellschaft für Soziologie, des 11. Kongresses der Schweizerischen Gesellschaft für Soziologie in Freiburg i.Br. 1998. Opladen: Leske + Budrich, S. 609–622.

Krell, S.; Berth, Felix (2016): Vorschläge zur Weiterentwicklung von Familienpolitik. Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Hg. v. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Berlin.

Kreyenfeld, Michaela, Krapf, Sandra (2016): Soziale Ungleichheit und Kinderbetreuung – Eine Analyse der sozialen und ökonomischen Determinanten der Nutzung von Kindertageseinrichtungen. In: Rolf Becker und Wolfgang Lauterbach (Hg.): Bildung als Privileg. Erklärungen und Befunde zu den Ursachen der Bildungsungleichheit. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Lampert, Thomas (2009): Soziale Ungleichheit und Gesundheit im höheren Lebensalter. In: Karin Böhm, Clemens Tesch-Römer und Thomas Ziese (Hg.): *Gesundheit und Krankheit im Alter*. Berlin, S. 121–133.

Lampert, Thomas; Kroll, Lars E.; Dunkelberg, Anna (2007): Soziale Ungleichheit der Lebenserwartung in Deutschland. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (4), S. 11-18.

Landesarbeitsgemeinschaft für katholische Erwachsenen- und Familienbildung in Nordrhein-Westfalen e. V. (LAG KEFB NRW e.V.) (Hg.) (2016): *Jahrbuch 2015/2016 der katholischen Erwachsenen- und Familienbildung in NRW*. Köln. Online verfügbar unter www.lag-kefb-nrw.de/export/sites/lag-kefbnrw/KEFB-Jahrbuch.pdf.

Landesjugendring NRW (2015): Stellungnahme 16/2856 vom 13.08.2015 zum Thema „Zeitpolitik“. Hg. v. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf. Online verfügbar unter www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-2856.pdf.

Landesregierung Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2012): *Haushaltsplan 2012*. Düsseldorf. Online verfügbar unter www.haushalt.fm.nrw.de/daten/hh2012.ges/daten/html/hp_07.html, zuletzt geprüft am 16.07.2015.

Landesvereinigung für Gesundheit Niedersachsen (LVA); Akademie für Sozialmedizin Niedersachsen e.V. (AfS); Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) (Hg.) (2013): *Werkbuch Präventionskette, Herausforderungen und Chancen beim Aufbau von Präventionsketten in Kommunen*. Unter Mitarbeit von Dr. Antje Richter-Kornweitz und Kerstin Utermark. Hannover.

Landhäußer, Sandra (2009): *Communityorientierung in der Sozialen Arbeit. Die Aktivierung von sozialem Kapital*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. Online verfügbar unter <https://books.google.de/books?id=bnrDpIXrVRwC>.

Landschaftsverband Rheinland (LVR) (Hg.) (2013): *Grundlagen zur Qualitätsentwicklung der Pflegekinderhilfe nach § 33 [1] und [2] SGB VIII*. Köln. Online verfügbar unter www.lvr.de/media/wwwlvrde/jugend/service/arbeitshilfen/dokumente_94/hilfen_zur_erziehung_1/beratungsangebote_der_erziehungshilfe/pflegekinderdienst/Qualitaetsentwicklung_im_Pflegekinderdienst.pdf.

Landtag Nordrhein-Westfalen (Hg.) (1998): *Zwischenbericht der Enquetekommission des Landtags Nordrhein-Westfalen. Zukunft der Erwerbsarbeit. Der Arbeitsmarkt in Nordrhein-Westfalen. Teil 1 – Bestandsanalyse*. Drs. 12/3121. Düsseldorf. Online verfügbar unter www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD12-3121.pdf.

Landtag Nordrhein-Westfalen (Hg.) (1999): Abschlussbericht der Enquetekommission des Landtags von Nordrhein-Westfalen. Zukunft der Erwerbsarbeit. Drs. 12/4488. Düsseldorf. Online verfügbar unter www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD12-4488.pdf.

Landtag Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2004): Zukunft der Städte. Bericht der Enquetekommission des Landtags Nordrhein-Westfalen. Drs. 13/5500. 1. Aufl. Düsseldorf, zuletzt geprüft am 29.04.2015.

Landtag Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2005): Situation und Zukunft der Pflege in NRW. Bericht der Enquete-Kommission des Landtags Nordrhein Westfalen. Drs. 13/6666. Düsseldorf.

Landtag Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2010): Bericht der Enquetekommission des Landtags Nordrhein-Westfalen zur Erarbeitung von Vorschlägen für eine effektive Präventionspolitik. Drs. 14/10700. Düsseldorf. Online verfügbar unter www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_I/I.1/EK/EKALT/14_EK_III/Abschlussbericht/EK_Praevention_Abschlussbericht.pdf.

Landtag Nordrhein-Westfalen (2015a): Bewertung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in Nordrhein-Westfalen unter den Bedingungen der Schuldenbremse und des demografischen Wandels in der Dekade 2020 bis 2030. Bericht der Enquetekommission des Landtags von Nordrhein-Westfalen. Drs. 16/9500. 1. Aufl. Düsseldorf. Online verfügbar unter <http://landtag/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMD16/9500>.

Landtag Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2015b): Enquetekommission V Protokoll der 11. Sitzung EKPr 16/9 vom 24.08.2015. Düsseldorf. Online verfügbar unter http://landtag/portal/WWW/GB_I/I.1/EK/16.WP/EK_V/Protokoll_16_9.pdf, zuletzt geprüft am 19.04.2016.

Landtag Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2015c): Enquetekommission V Protokoll nōEKPr 16/71 der 12. Sitzung (nichtöffentlich) vom 11.09.2015. Düsseldorf.

Landtag Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2015d): Enquetekommission V Protokoll nōEKPr 16/77 der 14. Sitzung (nichtöffentlich) vom 23.10.2015. Düsseldorf.

Landtag Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2015e): Enquetekommission V Protokoll EKPr 16/10 der 15. Sitzung vom 23.11.2015. Glück und Zufriedenheit von Familien. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen. Online verfügbar unter http://landtag/portal/WWW/GB_I/I.1/EK/16.WP/EK_V/EKPr_16-10.pdf, zuletzt geprüft am 12.01.2016.

Landtag Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2015f): Enquetekommission V Protokoll nōEKPr 16/84 der 17. Sitzung (nichtöffentlich) vom 11.12.2015. Düsseldorf.

Landtag Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2016a): Bedarfe und Potenziale bei Angebot und Organisation im ÖPNV Nordrhein-Westfalens. Gutachten. BPV Consult GmbH. Düsseldorf, Koblenz. Online verfügbar unter www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMI16/360.

Landtag Nordrhein-Westfalen (2016b): Rechte von Kindern und Jugendlichen in NRW stärken. Hg. v. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf (Drucksache). Online verfügbar unter 01.07.2016, zuletzt geprüft am <http://landtag/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD16-12116.pdf>.

Landtag Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2016c): Enquetekommission V Protokoll EKPr 16/12 der 19. Sitzung vom 19.02.2016. Düsseldorf. Online verfügbar unter http://landtag/portal/WWW/GB_I/I.1/EK/16.WP/EK_V/EKPr_16-12.pdf, zuletzt geprüft am 19.04.2016.

Landtag Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2016d): Enquetekommission V Protokoll nÖEKPr 16/105 der 24. Sitzung (nichtöffentlich) vom 09.05.2016. Düsseldorf.

Lange, Andreas (2015): Wer hat an der Uhr gedreht? Einblicke in die Zeitverwendung von Kindern und ihren Eltern. In: *Uta Meier-Gräwe (Hg.): Die Arbeit des Alltags: Gesellschaftliche Organisation und Umverteilung*. Wiesbaden: Springer-Verlag, S. 137–157.

Lareau, Annette (2003): *Unequal childhoods. Class, race, and family life*. Berkeley.

Laubstein, Claudia; Holz, Gerda; Dittmann, Jörg; Sthamer, Evelyn (2013a): Von alleine wächst sich nichts aus ... Lebenslagen von (armen) Kindern und Jugendlichen und gesellschaftliches Handeln bis zum Ende der Sekundarstufe I. Abschlussbericht der 4. Phase der Langzeitstudie im Auftrag des Bundesverbandes der Arbeiterwohlfahrt. Hg. v. Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V. (ISS e. V.). Bundesverband der Arbeiterwohlfahrt. Berlin. Online verfügbar unter www.awo.org/fileadmin/user_upload/documents_Awo/aktuelles_und_presse/Presse_Downloads/Unterlage_fuer_Bundespressekonferenz-25-09-12_CL.PDF.

Laubstein, Claudia; Holz, Gerda; Seddig, Nadine (2016): Armutfolgen für Kinder und Jugendliche. Erkenntnisse aus empirischen Studien. Hg. v. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. Online verfügbar unter www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Studie_WB_Armutfolgen_fuer_Kinder_und_Jugendliche_2016.pdf.

Laubstein, Claudia; Holz, Gerda; Sthamer, Evelyn (2013b): „Von alleine wächst sich nichts aus...“. Aktuelle Ergebnisse zu Armut bei jungen Menschen bis zum Ende der Sekundarstufe I aus der AWO-ISS-Langzeitstudie. In: *Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit* 64 (1), S. 4-16.

Laucht, Manfred; Esser, Günter; Schmidt, Martin (1999): Was wird aus Risikokindern? In: Günther Opp, Michael Fingerle und Andreas Freytag (Hg.): Was Kinder stärkt: Erziehung zwischen Risiko und Resilienz. München.

Lenze, Anne; Funcke, Antje (2016): Alleinerziehende unter Druck. Rechtliche Rahmenbedingungen, finanzielle Lage und Reformbedarf. Hg. v. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. Online verfügbar unter www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Familie_und_Bildung/Studie_WB_Alleinerziehende_Aktualisierung_2016.pdf, zuletzt geprüft am 04.08.2016.

Leyendecker, Birgit; Citlak, Banu; Schräpler, Jörg-Peter, Schölmerich, Axel (2014): Diversität elterlicher Einstellungen und vorschulischer Lernerfahrungen – Ein Vergleich deutscher und zugewanderter Familien aus der Türkei, Russland und Polen. In: Zeitschrift für Familienforschung 26 (1), S. 70–93.

Lietzmann, Torsten; Tophoven, Silke; Wenzig, Claudia (2011): Bedürftige Kinder und ihre Lebensumstände. Hg. v. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung IAB. Nürnberg (IAB-Kurzbericht, 6). Online verfügbar unter <http://doku.iab.de/kurzber/2011/kb0611.pdf>.

Luthar, Suniya (1999): Poverty and Children's Adjustment. Thousand Oaks, Calif.: SAGE Publications, Inc.

Lutz, Ronald (2012): Soziale Erschöpfung – erschöpfte Familien. In: Ronald Lutz (Hg.): Erschöpfte Familien. Unter Mitarbeit von Corinna Frey. Wiesbaden, S. 11–70.

LWL-Landesjugendamt; LVR-Landesjugendamt (2013): HzE Bericht 2013. Entwicklungen bei der Inanspruchnahme und den Ausgaben erzieherischer Hilfen in Nordrhein-Westfalen. Münster, Köln, Dortmund.

Manley, David John; van Ham, Maarten; Doherty, Joe (2011): Social mixing as a cure for negative neighbourhood effects: evidence based policy or urban myth? In: *Policy Press*, S. 151–168.

Manz, Kristin; Schlack, Robert; Poethko-Müller, Christina; Mensink, Gert; Finger, Jonas; Lampert, Thomas (2014): Körperlich-sportliche Aktivität und Nutzung elektronischer Medien im Kindes- und Jugendalter. Ergebnisse der KiGGS-Studie – Erste Folgebefragung (KiGGS Welle 1). In: Bundesgesundheitsblatt Gesundheitsforschung Gesundheitsschutz 7 (57), S. 840–848. Online verfügbar unter <http://edoc.rki.de/oa/articles/reLdNZIuhBgmc/PDF/22pI9MzdGXp6.pdf>.

Masten, Ann S. (2001): Resilienz in der Entwicklung: Wunder des Alltags. In: Gisela Röper, Cornelia von Hagen und Gil Noam (Hg.): Entwicklung und Risiko. Perspektiven einer Klinischen Entwicklungspsychologie. Stuttgart.

Meier, Uta; Preuße, Heide; Sunnus, Eva Maria (2003): Steckbriefe von Armut. Haushalte in prekären Lebenslagen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Meier-Gräwe, Uta (2015a): Die Arbeit des Alltags – Warum wir sie gesellschaftlich neu organisieren und geschlechtergerecht verteilen müssen. In: Uta Meier-Gräwe (Hg.): Die Arbeit des Alltags: Gesellschaftliche Organisation und Umverteilung. Wiesbaden: Springer-Verlag, S. 1–36.

Meier-Gräwe, Uta (Hg.) (2015b): Die Arbeit des Alltags: Gesellschaftliche Organisation und Umverteilung. Wiesbaden: Springer-Verlag.

Meier-Gräwe, Uta (2015c): Haushaltsnahe Tätigkeiten kosten viel mehr Zeit als angenommen. In: Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V. (DIHK) und Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hg.): Checkheft familienorientierte Personalpolitik für kleine und mittlere Unternehmen. Berlin, S. 104 f.

Meier-Gräwe, Uta; Klünder, Nina (2015): Ausgewählte Ergebnisse der Zeitbudgeterhebungen 1991/92, 2001/02 und 2012/13. Eine Studie im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung. 2. aktualisierte Auflage. Hg. v. Heinrich-Böll-Stiftung. Gießen. Online verfügbar unter www.boell.de/sites/default/files/neu-e-paper_1511_zeitbudgeterhebungen_kluender_2aktualisierteausgabe.pdf, zuletzt geprüft am 22.02.2016.

Meier-Gräwe, Uta; Wagenknecht, Inga (2011): Kosten und Nutzen Früher Hilfen. Eine Kosten-Nutzen-Analyse im Projekt „Guter Start ins Kinderleben“. Hg. v. Nationales Zentrum Frühe Hilfen (NZFH) in der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung. Köln (Materialien zu Frühen Hilfen, 4). Online verfügbar unter <http://bib.bzga.de/anzeige/publikationen/titel/Kosten%20und%20Nutzen%20Fr%C3%BCher%20Hilfen/>, zuletzt geprüft am 04.08.2016.

Meiner, Christiane (2014): Jeder nach seinen Möglichkeiten. Zur finanziell ungleichen Belastung von Familien durch Kindertagesbetreuung in Nordrhein-Westfalen. Hg. v. Forschungsverbund DJI/TU Dortmund. Dortmund. Online verfügbar unter www.forschungsverbund.tu-dortmund.de/fileadmin/Files/Kindertagesbetreuung/Meiner_Jeder_nach_seinen_Moeglichkeiten-Druckversion.pdf, zuletzt geprüft am 29.04.2014.

Meiner-Teubner, Christiane; Schilling, Matthias (2015): Erneut leichter Anstieg beim U3-Ausbau. In: Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik: KomDat – Kommentierte Daten der Kinder- und Jugendhilfe (Hg.): KomDat – Kommentierte Daten der Kinder- und Jugendhilfe, 18. Jg., 2/2015. Dortmund, S. 1–4.

Merkle, Tanja; Wippermann, Carsten (2008): Eltern unter Druck. Selbstverständnis, Befindlichkeiten und Bedürfnisse von Eltern in verschiedenen Lebenswelten. Unter Mitarbeit von Christine Henry-Huthmacher und Michael Borchard. Stuttgart: Lucius & Lucius Verlagsgesellschaft.

Mertens, Rudolf (2009): Jugend und Armut. Herausforderung angesichts einer vergessenen Generation. In: Bundesarbeitsgemeinschaft Katholische Jugendarbeit e.V. (Hg.): Jugendarmut. Materielle und soziale Exklusion junger Menschen in Deutschland. Ursachen, Erscheinungsformen und Auswirkungen auf die Lebenswelten Jugendlicher. Düsseldorf.

Meyer, Imke (2015): Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung der Enquetekommission V zur Zukunft der Familienpolitik in Nordrhein-Westfalen zum Thema „Zeitpolitik“. 16/2844. Hg. v. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf. Online verfügbar unter <http://landtag/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMST16/2844>, zuletzt geprüft am 02.02.2016.

Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS) (Hg.): Sozialberichte NRW. Online verfügbar unter www.sozialberichte.nrw.de/sozialberichterstattung_nrw/verwandte_berichtssysteme_in_nrw/index.php#Komma.

Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS) (Hg.) (2015): 4. Kommentierte Zuwanderungs- und Integrationsstatistik Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf. Online verfügbar unter www.integrationsmonitoring.nrw.de/integrationsberichterstattung_nrw/berichte_analysen/Zuwanderungs-_und_Integrationsstatistiken/4_KommZuwStat_MAIS.pdf.

Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS) (2016): Teilhabe- und Integrationsbericht Nordrhein-Westfalen – 1. Bericht nach § 15 des Teilhabe- und Integrationsgesetzes. Düsseldorf. Online verfügbar unter www.mais.nrw/sites/default/files/asset/document/integration_broscha14re_teilhabe_und_integrationsbericht_2.pdf.

Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MF-KJKS): Kleinräumige Auswahlkriterien zur Förderung von Kindertageseinrichtungen und Familienzentren mit besonderem Unterstützungsbedarf. Hinweise für Städte, Kreise und Gemeinden. Online verfügbar unter www.familienzentrum.nrw.de/fileadmin/documents/pdf/inforundschreiben/Hinweise_kleinraeumige_Auswahlkriterien.pdf, zuletzt geprüft am 01.07.2016.

Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MF-KJKS) (Hg.): Kommunale Familienpolitik in Nordrhein-Westfalen. Landesinitiative „Familie kommt an. In Nordrhein-Westfalen“. Online verfügbar unter www.familie-in-nrw.de/1220.html.

Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS) (2013): Schriftlicher Bericht des Ministeriums für Familie, Kinder, Kultur, Jugend und Sport Nordrhein-Westfalen. Übersicht der familienpolitischen Leistungen in NRW. Vorlage 16/1288. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf. Online verfügbar unter http://landtag/portal/WWW/Navigation_R2010/040-Dokumente-und-Recherche/040-Dokumentenabruf/Inhalt.jsp, zuletzt geprüft am 15.05.2015.

Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS) (Hg.) (2015): Familienbericht Nordrhein-Westfalen. Familien gestalten Zukunft. Düsseldorf. Online verfügbar unter www.mfkjks.nrw/sites/default/files/asset/document/familienbericht_langfassung.pdf, zuletzt geprüft am 11.01.2016.

Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS) (2016a): Positionspapier. Integrierte Gesamtkonzepte kommunaler Prävention. Düsseldorf.

Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS) (2016b): Schriftlicher Bericht der Landesregierung zum Thema „Rückgang der Kita-Kinder mit Zuwanderungsgeschichte“. Hg. v. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf (Vorlage 16/3679). Online verfügbar unter www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMV16%2F3679|1|0, zuletzt geprüft am 02.07.2016.

Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen (MSW) (2015): Referenzrahmen Schulqualität NRW. Düsseldorf. Online verfügbar unter www.schulentwicklung.nrw.de/referenzrahmen/upload/download/Referenzrahmen_Veroeffentlichung.pdf.

Mückenberger, Ulrich (2015): „Vereinbarkeit“ in der städtischen Erwerbsgesellschaft – was wird da eigentlich womit vereinbar gemacht? In: Uta Meier-Gräwe (Hg.): Die Arbeit des Alltags: Gesellschaftliche Organisation und Umverteilung. Wiesbaden: Springer-Verlag, S. 352–371.

Mückenberger, Ulrich (2016): (Familiale) Zeitpolitik und familienunterstützende Leistungen auf kommunaler Ebene in Nordrhein-Westfalen. Gutachten für die Enquetekommission zur Zukunft der Familienpolitik in Nordrhein-Westfalen. Hg. v. Zentrum für Europäische Rechtspolitik Universität Bremen (ZERP). Bremen, Düsseldorf.

Mückenberger, Ulrich; Marjanen, Katja (2012): Lebensqualität durch Zeitpolitik. Wie Zeitkonflikte gelöst werden können. Berlin: edition sigma (Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung, 142).

Müller, Kai-Uwe; Neumann, Michael; Wrohlich, Katharina (2013): Bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch eine neue Lohnersatzleistung bei Familienarbeitszeit. In: DIW Wochenbericht

(46), S. 3–12. Online verfügbar unter www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.431406.de/13-46.pdf, zuletzt geprüft am 01.03.2016.

Müller, Kai-Uwe; Neumann, Michael; Wrohlich, Katharina (2015): Familienarbeitszeit: mehr Arbeitszeit für Mütter, mehr Familienzeit für Väter. In: DIW Wochenbericht (46), S. 1095–1103. Online verfügbar unter www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.518983.de/15-46-1.pdf.

Münnich, Margot (2006): Einkommensverhältnisse von Familienhaushalten und ihre Ausgaben für Kinder. Berechnungen auf der Grundlage der Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003. In: Wirtschaft und Statistik (6), S. 644–670. Online verfügbar unter www.beruf-und-familie.de/system/cms/data/dl_data/ba80109b8e1a3b1ad63ab6735e817dc4/WuS_Einkommensverhaeltnisse_06_2006.pdf.

Müthing, Kathrin; Riedel, Stefan; Todeskino, Verena (2014): LBS-Kinderbarometer Deutschland 2014. Jetzt reden wir! Stimmungen, Meinungen, Trends von Kindern und Jugendlichen. Hg. v. LBS. Münster. Online verfügbar unter http://prosoz.de/fileadmin/dokumente/service-downloads/LBS-Kinderbarometer_Deutschland_2014__JETZT_REDEN_WIR.pdf, zuletzt geprüft am 08.08.2016.

Nacke, Stefan (2015): Enquetekommission V Protokoll nÖEKPr 16/59 der 7. Sitzung (nichtöffentlich) vom 27.04.2015. Impulsreferat Partnerschaft. Elternschaft. Verwandtschaft. Vertrauen in und durch Familienpolitik?! Hg. v. Landtag Nordrhein-Westfalen.

NRWSPD; Bündnis 90/Die Grünen NRW (Hg.) (2012): Koalitionsvertrag 2012-2017. Verantwortung für ein starkes NRW – Miteinander die Zukunft gestalten. Düsseldorf. Online verfügbar unter http://assets04.nrwspd.net/docs/doc_40518_2012121111516.pdf, zuletzt geprüft am 03.06.2015.

NZFH – Nationales Zentrum Frühe Hilfen (2013): Kompetenzprofil Netzwerkkordinatorinnen und Netzwerkkordinatoren Frühe Hilfen. Köln.

Oberwittler, Dietrich (2013): Wohnquartiere und Kriminalität – Überblick über die Forschung zu den sozialräumlichen Dimensionen urbaner Kriminalität. In: Dietrich Oberwittler, Susann Rabold und Dirk Baier (Hg.): Städtische Armutsquartiere – Kriminelle Lebenswelten? Studien zu sozialräumlichen Kontexteffekten auf Jugendkriminalität und Kriminalitätswahrnehmungen. Wiesbaden, S. 45–95.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (Hg.) (2014): OECD Social Expenditure Database 2014. Online verfügbar unter www.oecd.org/els/soc/OECD2014-SocialExpenditure_Update19Nov_Rev.pdf.

Ott, Notburga (2002): Luxusgut Kind zwischen Privatinteresse und gesellschaftlicher Verpflichtung – Zu den Kontroversen in der familienpolitischen Debatte. In: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 71 (1), S. 11-25. Online verfügbar unter <http://ejournals.duncker-humboldt.de/doi/pdf/10.3790/vjh.71.1.11>.

Ott, Notburga (2016): Stellungnahme 16/3531 vom 24.02.2016 zum Thema „Finanzielle Entlastungsmöglichkeiten für Familien/Nachteilsausgleich“. Hg. v. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf. Online verfügbar unter <http://landtag/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMST16/3531>.

Ott, Notburga; Schürmann, Heinrich; Werding, Martin (2012): *Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos.

Otte, Gunnar (2008): *Sozialstrukturanalysen mit Lebensstilen. Eine Studie zur theoretischen und methodischen Neuorientierung der Lebensstilforschung*. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. Online verfügbar unter https://books.google.de/books?id=R9h7lwBwi_MC.

Peuckert, Rüdiger (2012): *Familienformen im sozialen Wandel*. 8. Aufl. Wiesbaden: Springer VS.

Pohl, Ulrich (2016): „Von Behinderung und chronischen Erkrankungen betroffene Familien“. Stellungnahme 16/3326. Impulsvortrag in der 18. Sitzung (nichtöffentlich) der Enquetekommission V. v. Bodelschwinghschen Stiftungen Bethel. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf, 15.01.2016. Online verfügbar unter <http://landtag/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMST16/3323>.

Possinger, Johanna (2011): *Kommunale Zeitpolitik für Familien – Ansätze, Erfahrungen und Möglichkeiten der Praxis. Eine Expertise der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge*. 1. Aufl.: Eigenverl. des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (Jugend und Familie, 10).

Power, Chris; Kuh, Diana (2008): *Die Entwicklung gesundheitlicher Ungleichheiten im Lebenslauf*. In: Johannes Siegrist und Michael Marmot (Hg.): *Soziale Ungleichheit und Gesundheit: Erklärungsansätze und gesundheitspolitische Folgerungen*. Bern, S. 45–76.

Prenzel, Annedore (2016): *Inklusion: Teilhabe und Partizipation in Kindertageseinrichtungen*. Hg. v. Deutsches Jugendinstitut e.V. (DJI) und Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte (WiFF). München (WiFF Expertisen).

Prognos AG (Hg.) (2011): *Soziale Prävention. Bilanzierung der sozialen Folgekosten in Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen*. Basel. On-

line verfügbar unter www.prognos.com/fileadmin/pdf/aktuelles/2011_03_24_Gutachten_Soziale_Praevention.pdf.

Prognos AG (Hg.) (2014): Endbericht Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland. Bundesministerium der Finanzen; Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Berlin. Online verfügbar unter www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung2/Pdf-Anlagen/gesamtevaluation-endbericht,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf, zuletzt geprüft am 29.04.2015.

Prognos AG (2016): Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch mobiles Arbeiten in Nordrhein-Westfalen. Ergebnisse einer repräsentativen Befragung von Geschäftsführern und Personalverantwortlichen. Hg. v. Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS). Düsseldorf. Online verfügbar unter www.mfkjks.nrw/sites/default/files/asset/document/161027_ergebnisse_mobile_arbeit_final_0.pdf, zuletzt geprüft am 06.12.2016.

Prognos AG; Kompetenzbüro Wirksame Familienpolitik im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) (2015): Die geforderte Generation. Ein Portrait der sozialen Mitte. Berlin. Online verfügbar unter www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung2/Pdf-Anlagen/chart-book-geforderte-generation-2015,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf, zuletzt geprüft am 11.01.2015.

Rabe-Kleberg, Ursula (2010): Bildungsarmut von Anfang an? In: Heinz-Hermann Krüger, Rolf-Torsten Kramer, Jürgen Budde und Ursula Rabe-Kleberg (Hg.): Bildungsungleichheit revisited: Bildung und soziale Ungleichheit vom Kindergarten bis zur Hochschule. Wiesbaden, S. 45–56.

Rainer, Helmut; Bauernschuster, Stefan; Danzer, Natalia; Hener, Timo; Holzner, Christian; Reinkowski, Janina (2012): Kindergeld. im Auftrag der Geschäftsstelle Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen in Deutschland. Hg. v. ifo Institut. München (ifo Forschungsberichte, 60). Online verfügbar unter http://www.cesifo-group.de/DocDL/ifo_Forschungsbericht_60.pdf, zuletzt geprüft am 15.07.2015.

Rauschenbach, Thomas (2014): Kita 2020 – eine empirische Zwischenbilanz. In: Kommentierte Daten der Kinder & Jugendhilfe (KOMDAT) 17 (3), S. 4–12. Online verfügbar unter www.fruehehilfen.de/fileadmin/user_upload/fruehehilfen.de/pdf/Publikation_Weitere_KomDat_Heft3_2014.pdf.

Rauschenbach, Thomas; Grigc, Mariana; Lotte, Josefine (2014a) (2014): Der U3-Ausbau – die Last der großen Hoffnungen. Eine Zwischenbilanz. In: Impulse (3), S. 7–10.

Ravens-Sieberer, Ulrike; Wille, Nora; Bettge, Susanne; Erhart, Michael (2007): Psychische Gesundheit von Kindern und Jugendlichen in Deutschland. Ergebnisse aus der BELLA-Studie im Kinder- und Jugengesundheitssurvey (KiGGS). Heidelberg. In: Bundesgesundheitsblatt (50 (5-6)), S. 871–878.

Reckwitz, Andreas (2008): Die Erfindung des Kreativsubjekts. Zur kulturellen Konstruktion von Kreativität. In: Andreas Reckwitz (Hg.): Unschärfe Grenzen. Perspektiven der Kulturosoziologie. Bielefeld.

Richter, Antje (2005): Armutsprävention – Ein Auftrag für die Gesundheitsförderung. In: Margherita Zander (Hg.): Kinderarmut. Einführendes Handbuch für Forschung und soziale Praxis. Wiesbaden, S. 198–215.

Richter-Kornweitz, Antje (2013): Kinderarmut und kommunale Handlungsstrategien. Eine wissenschaftlich-fachpolitische Einordnung der Studie „Wohnungsangebot für arme Familien in Deutschland“ der Bertelsmann Stiftung. (2013b).

Ricken-Coßmann, Martina (2008): Mit Pflegekindern leben. Pflegeeltern zwischen Privatheit und öffentlicher Dienstleistung. Hagen.

Rupp, Marina (Hg.) (2009): Die Lebenssituation von Kindern in gleichgeschlechtlichen Lebenspartnerschaften. Köln, Bundesanzeiger-Verlag.

Rutter, Michael (2000): Psychosocial adversity: Risk, resilience and recovery. In: Jack M. Richman und Mark W. Fraser (Hg.): The context of youth violence: resilience, risk and protection. Westport, S. 13–41.

Sauer, Martina (2014): Integrationsprozesse, wirtschaftliche Lage und Zufriedenheit türkeistämmiger Zuwanderer in Nordrhein-Westfalen. Ergebnisse der Mehrthemenbefragung 2013. Stiftung Zentrum für Türkeistudien und Integration; Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS). Essen.

Scheiwe, Kirsten; Krawietz, Johanna (2014): (K)Eine Arbeit wie jede andere? Die Regulierung von Arbeit im Privathaushalt: De Gruyter (Juristische Zeitgeschichte / Abteilung 2, 20).

Schneider, Helmut; Heinze, Jana; Hering, Daphne (2011): Betriebliche Folgekosten mangelnder Vereinbarkeit von Beruf und Pflege. Hg. v. Forschungszentrum Familienbewusste Personalpolitik. Berlin. Online verfügbar unter www.carersatwork.tu-dortmund.de/download/Expertise_final.pdf.

Schneider, Norbert F.; Diabaté, Sabine; Ruckdeschel, Kerstin (Hg.) (2015): Familienleitbilder in Deutschland. Kulturelle Vorstellungen zu Partnerschaft, Elternschaft und Familienleben. 1. Aufl. Wiesbaden: Barbara Budrich (Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft, 48).

Schober, Pia S.; Spieß, C. Katharina (2012): Frühe Förderung und Betreuung von Kindern: Bedeutende Unterschiede bei der Inanspruchnahme besonders in den ersten Lebensjahren. (Berlin). In: *DIW Wochenbericht* (43).

Schoon, Ingrid (2006): Risk and Resilience. Adaptations in Changing Times. Cambridge.

Schratzstaller, Margit (2001): Steuerpolitische Aspekte aktueller Familienpolitik. In: *Soziale Sicherheit* 50 (1), S. 9-14.

Schröder, Carsten; Spieß, C. Katharina; Storck, Johanna (2015): Private Bildungsausgaben für Kinder: Einkommensschwache Familien sind relativ stärker belastet. In: *DIW Wochenbericht* (8), S. 158–169. Online verfügbar unter www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.497236.de/15-8-3.pdf, zuletzt geprüft am 29.04.2015.

Schultz, Annett; Strohmeier, Klaus Peter; Wunderlich, Holger (2009): Örtliche Familienpolitik – warum und wie? In: *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 9 (1), S. 185-206.

Schwarzer, Thomas (2005): Soziale Prekarität in der Stadt. In: Heiko Geiling (Hg.): *Soziale Integration als Herausforderung für kommunale und regionale Akteure*. Frankfurt a.M., S. 135–158.

Seifert, Hartmut (2016): Stellungnahme 16/3353 vom 19.02.2016 „Familienbewusste Arbeitswelt bei Arbeitgebern unterschiedlicher Größe und Struktur“. Hg. v. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf. Online verfügbar unter <http://landtag/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMST16/3353>, zuletzt geprüft am 22.02.2016.

Seiffge-Krenke, I.; Lohaus, A. (2007): *Stress und Stressbewältigung im Kindes- und Jugendalter*: Hogrefe Verlag. Online verfügbar unter <https://books.google.de/books?id=zW5erUqXYfQC>.

Seils, Eric (2016): Kinderarmut in Deutschland und NRW. Vortrag EK „Zukunft der Familienpolitik in NRW“. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf, 24.08.2016.

Siegrist, Johannes; Marmot, Michael (Hg.) (2008): *Soziale Ungleichheit und Gesundheit: Erklärungsansätze und gesundheitspolitische Folgerungen*. Bern.

Sikcan, Serap (2008): Zusammenarbeit mit Eltern: Respekt für jedes Kind – Respekt für jede Familie. In: Petra Wagner (Hg.): Handbuch Kinderwelten. Vielfalt als Chance – Grundlagen einer vorurteilsbewussten Bildung und Erziehung. Freiburg.

SINUS Markt- und Sozialforschung GmbH (Hg.) (2016): Die Sinus-Milieus in Deutschland 2016. Online verfügbar unter <http://www.sinus-institut.de/sinus-loesungen/sinus-milieus-deutschland/>.

Solga, Heike; Dombrowski, Rosine (2009): Soziale Ungleichheiten in schulischer und außerschulischer Bildung. Stand der Forschung und Forschungsbedarf. Hg. v. Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf. Online verfügbar unter www.boeckler.de/pdf/p_arbp_171.pdf, zuletzt geprüft am 01.07.2016.

Spieß, C. Katharina (2006): Familienbezogene Politiken in Deutschland, Dänemark, Frankreich und Großbritannien. Eine Systematisierung unter Berücksichtigung der Geschlechtergleichstellung. Hg. v. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW). Berlin. Online verfügbar unter www.fu-berlin.de/sites/gpo/systemvergleich/__konomie_und_Sozialpolitik/Familienbezogene_Politiken_in_Deutschland__D__nemark___/katharina_spieess.pdf?1361540176, zuletzt geprüft am 29.04.2015.

Springer Gabler Verlag (Hg.): Gabler Wirtschaftslexikon. Stichwort: Realtransfer. Online verfügbar unter <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/realtransfer.html>.

Staatskanzlei NRW (Hg.) (2015): Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen. überarbeiteter Entwurf September 2015. Düsseldorf.

Stafford, Mai; Nazroo, James; Popay, Jennie; Whitehead, Margaret: Tackling inequalities in health: evaluating the New Deal for Communities initiative. In: *Journal of Epidemiology and Community Health* 2008 (62), S. 298–304.

Statistisches Bundesamt (Hg.) (2014): Konsumausgaben von Familien für Kinder. Berechnungen auf der Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008. Wiesbaden. Online verfügbar unter www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/EinkommenKonsumLebensbedingungen/EinkommenVerbrauch/KonsumausgabenFamilienKinder5632202089004.pdf?__blob=publicationFile.

Statistisches Bundesamt (Hg.) (2015a): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Haushalte und Familien – Ergebnisse des Mikrozensus 2014. Wiesbaden (Fachserie 1 Reihe 3). Online verfügbar unter www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/HaushalteMikrozensus/HaushalteFamilien2010300147004.pdf?__blob=publicationFile.

Statistisches Bundesamt (Hg.) (2015b): Wie die Zeit vergeht. Ergebnisse zur Zeitverwendung in Deutschland 2012 / 2013. Wiesbaden. Online verfügbar unter www.destatis.de/DE/PresseService/

Presse/Pressekonferenzen/2015/zeitverwendung/Pressebrochure_zeitverwendung.pdf;jsessionid=63F54F651C4AC55A50C2CCD48A389299.cae1?__blob=publicationFile.

Statistisches Bundesamt (Hg.) (2016): Kindertagesbetreuung regional. Ein Vergleich aller 402 Kreise in Deutschland. Wiesbaden.

Steege, Gerhard (1995): Bedeutung der Spezialdienste für das Pflegewesen – Zur Tendenz der Auflösung von Spezialdiensten im Pflegekinderbereich. In: Martin Textor und Peter Warndorf (Hg.): Familienpflege: Forschung, Vermittlung, Beratung. Freiburg: Lambertus.

Stichnoth, Holger (2016): Verteilungswirkungen ehe- und familienbezogener Leistungen und Maßnahmen. Kurzexpose. Hg. v. Heinrich-Böll-Stiftung. Berlin. Online verfügbar unter http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/familienbezogene_leistungen.pdf, zuletzt geprüft am 04.08.2016.

Stiftung Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung: Projekte interkultureller Väterarbeit NRW. Essen. Online verfügbar unter <http://iva-nrw.de/>.

Stolz, Heinz-Jürgen; Debener, Martin; Gilhaus, Lena; Güther, Christina; Hilke, Maren; Jasper, Christin M. et al. (2016): Bericht der Landeskoordinierungsstelle zur fachlichen Begleitung des Lernnetzwerks und der Modellkommunen. Hg. v. Landeskoordinierungsstelle „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor“. Marl. Online verfügbar unter www.kein-kind-zuruecklassen.de/fileadmin/user_upload/Berichte/Bericht_der_Landeskoordinierungsstelle_Kein_Kind_zuruecklassen_2016.pdf, zuletzt geprüft am 02.07.2016.

Strohmeier, Klaus Peter (2002): Demografischer Wandel im Ruhrgebiet. Bevölkerungsentwicklung und Sozialraumstruktur im Ruhrgebiet. Essen.

Strohmeier, Klaus Peter (2006): Segregation in den Städten. Unter Mitarbeit von Safet Alic. Hg. v. Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn. Online verfügbar unter <http://library.fes.de/pdf-files/asfo/04168.pdf>, zuletzt geprüft am 01.07.2016.

Strohmeier, Klaus Peter (2012): Familienpolitik. In: Uwe Andersen (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. 7., Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 181–183.

Strohmeier, Klaus Peter (2015): Arme Städte – Arme Bürger? Strategien für Teilhabe und Bildungsgerechtigkeit angesichts unterschiedlicher Rahmenbedingungen. Wachsendes Gefälle zwischen den Städten – Entwicklungschancen für alle sichern. Deutscher Städtetag. Dresden, 10.06.2015. Online

verfügbar unter www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/veranstaltungen/2015/38_hv_dst_fo-renpapiere.pdf.

Strohmeier, Klaus Peter; Gehne, David H.; Bogumil, Jörg (2016): Die Wirkungsweise kommunaler Prävention: Zusammenfassender Ergebnisbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung. Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor. Hg. v. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. Online verfügbar unter www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/bericht_der_begleitenden_forschung_kein_kind_zuruecklassen_2016.pdf, zuletzt geprüft am 01.07.2016.

Strohmeier, Klaus Peter; Konnerth, Johanna (2015): Familiengerechte Kommunen. Kommunale Praxis in Nordrhein-Westfalen. Hg. v. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh (Schriftenreihe Materialien zur Prävention, 3). Online verfügbar unter www.kein-kind-zuruecklassen.de/fileadmin/user_upload/KeKiz_WB_3_orange_final.pdf.

Strohmeier, Klaus Peter; Wunderlich, Holger; Lersch, Philipp (2009): Kindheiten in Stadt(teil) und Familie. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (17), S. 25–32. Online verfügbar unter www.bpb.de/apuz/32046/kindheiten-in-stadtteil-und-familie?p=all, zuletzt geprüft am 01.07.2016.

SVR – Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration GmbH (2016): Doppelt benachteiligt. Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund im deutschen Bildungssystem. Eine Expertise im Auftrag der Stiftung Mercator. Stiftung Mercator. Berlin.

Terpoorten, Tobias (2014): Räumliche Konfiguration der Bildungschancen. Segregation und Bildungsdisparitäten am Übergang in die weiterführenden Schulen im Agglomerationsraum Ruhrgebiet. Hg. v. Jörg Bogumil, Jörg-Peter Schräpler und Klaus Peter Strohmeier. Bochum (ZEFIR Schriftenreihe, 3). Online verfügbar unter www.zefir.ruhr-uni-bochum.de/mam/content/zefir_materialien_3_r%C3%A4umliche_konfiguration_der_bildungschancen_2014.pdf, zuletzt geprüft am 01.07.2016.

Thomson, Hilary (2008): A dose of realism for healthy urban policy: lessons from area-based initiatives in the UK. In: *Journal of Epidemiology and Community Health* (62), S. 932-936.

Tigges, Uwe (2015): Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung der Enquetekommission V zur Zukunft der Familienpolitik in Nordrhein-Westfalen zum Thema „Zeitpolitik“. 16/2899. Hg. v. Landtag Nordrhein-Westfalen. RWE AG. Düsseldorf. Online verfügbar unter <http://landtag/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMST16/2899>.

Tunstall, Rebecca; Lupton, Ruth (2003): Is targeting deprived areas an effective means to reach poor people? An assessment of one rationale for area-based funding programmes. Hg. v. Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics. London (CASE Paper, No. 70).

Unfallkasse Nordrhein-Westfalen (2014): Gesundheit am Arbeitsplatz Kita. Ressourcen stärken, Belastungen mindern. Prävention in NRW 55. Düsseldorf.

Veldhues, Elisabeth (2016): Das müssen wir ändern. Auf dem Weg in eine inklusive Gesellschaft. Bericht der Beauftragten der Landesregierung für die Belange der Menschen in Nordrhein-Westfalen. MMV 16/3597. Online verfügbar unter <http://landtag/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-3597.pdf>, zuletzt geprüft am 15.01.2016.

Verband kinderreicher Familien Deutschland e.V. (Hg.) (2014): Familienpolitische Forderungen des KRFD. Für eine erkennbare Mehrkindpolitik in Deutschland. Online verfügbar unter <http://www.kinderreichfamilien.de/unser-familienprogramm/articles/unser-familienprogramm.html>.

Vester, Michael (2014): Soziale Milieus und politische Lager. In: Denkwerk Demokratie (Hg.): Sprache. Macht. Denken: Politische Diskurse verstehen und führen. Frankfurt a.M., S. 63–86.

Vester, Michael; Oertzen, Peter von; Geiling, Heiko; Hermann, Thomas; Müller, Dagmar (2001): Soziale Milieus im gesellschaftlichen Strukturwandel. Zwischen Integration und Ausgrenzung. Frankfurt a.M.

Vogel, Berthold (2003): Neues aus der Großstadt? Anmerkungen zur Etablierung eines „Regimes urbaner Marginalisierung“. In: *Informationen zur Raumentwicklung* (3/4), S. 201–209.

Wagner, Michael (1989): Räumliche Mobilität im Lebensverlauf. Eine empirische Untersuchung sozialer Bedingungen der Migration. Stuttgart: Ferdinand Enke Verlag.

Weber, Monika (2013): „Von alleine wächst sich nichts aus“ – Auswirkungen von Armut am Ende der Sekundarstufe I. Zentrale Befunde der AWO-ISS-Studie. In: *Betrifft Mädchen* (3), S. 107–110.

Weinkopf, Claudia (2002): „Es geht auch anders“ – Reguläre Beschäftigung durch Dienstleistungspools. In: C. Gather, B. Geissler und M. S. Rerrich (Hg.): *Weltmarkt Privathaushalt: bezahlte Haushaltsarbeit im globalen Wandel*. Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 154–164.

Werdning, Martin (2003): Rente nach Kinderzahl: Argumente zugunsten einer unpopulären Idee. In: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 52 (2), S. 204–214.

Werner, Emmy (2007): Resilienz: Ein Überblick über internationale Längsschnittstudien. In: Günther Opp und Michael Fingerle (Hg.): Was Kinder stärkt – Erziehung zwischen Risiko und Resilienz. 2. Aufl. München/Basel.

Westdeutscher Rundfunk (WDR): Die neue Rolle der Väter. Junge Väter in NRW 2016. Online verfügbar unter www1.wdr.de/themen/aktuell/daten-junge-vaeter-100.html, zuletzt geprüft am 12.01.2016.

Winker, Gabriele (2015): Care Revolution – Schritte in eine solidarische Gesellschaft. Bielefeld: transcript.

Wippermann, Katja; Wippermann, Carsten; Kirchner, Andreas (2013): Eltern – Lehrer – Schulerfolg. Wahrnehmungen und Erfahrungen im Schulalltag von Eltern und Lehrern. Stuttgart: Lucius & Lucius Verlagsgesellschaft.

Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen (2002): Gerechtigkeit für Familien. Zur Begründung und Weiterentwicklung des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs. Hg. v. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Stuttgart. Online verfügbar unter www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/PRM-22510-SR-Band-202,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf.

Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen (2016): Migration und Familie. Kindheit mit Zuwanderungshintergrund. Unter Mitarbeit von S.-H. Filipp, Irene Gerlach, Siegfried Keil, Notburga Ott und K. Scheiwe. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Familie und Familienwissenschaft).

Wunderlich, Holger (2014): Familienpolitik vor Ort. Strukturen, Akteure und Interaktionen auf kommunaler Ebene. Wiesbaden: Springer VS.

Zanders, Thomas (2016): Stellungnahme zum Thema „Von Behinderungen und chronischen Erkrankungen betroffene Familien“. 16/3336. Sozialverband VdK Nordrhein-Westfalen e.V. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf, 15.01.2016. Online verfügbar unter <http://landtag/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-3336.pdf>.

