Familien heute zwischen strukturellen Notlagen und wirkmächtiger Idealisierung: Politische Dimensionen der Familienbildung

Prof. Dr. Stefan Sell

Hochschule Koblenz
Campus Remagen
Professur für Volkswirtschaftslehre, Sozialpolitik und Sozialwissenschaften
Direktor des Instituts für Bildungs- und Sozialpolitik
www.stefan-sell.de
sell@rheinahrcampus.de

Von und vor allem über Familien heute zu sprechen, ist ein schwierig Ding. Schon immer war das Thema Familie in mehrfacher Hinsicht normativ besetzt und zudem bei allen Teilnehmenden biografisch aufgeladen. In den vergangenen Jahren hinzugekommen ist ein wachsendes (staats-)politisches Interesse an der Familie, oder sagen wir es genauer: an bestimmten Leistungen seitens der Familien, was sich sowohl am öffentlichen Diskurs über, wie auch an den eingesetzten finanziellen Mitteln für ‚Familienpolitik' (oder was darunter subsumiert wird) zeigen lässt.[1] Besonders illustrativ für die angesprochene normative Gemengelage ist die teilweise nur noch als schrill zu bezeichnende Debatte rund um den zum 1. August 2013 vorgesehenen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr in Kitas oder in der Kindertagespflege. Sehr schnell wieder hat sich eine so typische deutsche Entweder-Oder-Auseinandersetzung entwickelt, bei der einer wachsenden Gruppe an Ausbaubefürwortern eine nicht kleine Gruppe an kategorischen ‚Krippenverweigerern' gegenübersteht, die den Untergang des kindlichen Abendlandes heraufziehen sehen, wenn man Kinder vor dem dritten Lebensjahr nicht in der Obhut der eigenen Familie – genauer: ‚natürlich' der Mutter belässt. Differenzierte Positionen haben es sehr schwer, in diesem Klima des Schwarz-Weiß-Denkens durchzudringen. Dabei wäre darauf abzustellen, dass eine stärkere und professionellere frühkindliche Bildung und Betreuung eine Annäherung an echte ‚Wahlfreiheit' zur Folge hat, die Kernfamilie hier dennoch weiterhin dominieren wird, dass es jedoch von entscheidender Bedeutung ist, unter welchen Bedingungen die Einrichtungen und Tagespflegepersonen arbeiten müssen bzw. können.[2]

Die ‚Realitäten von Familien' sind – nicht erst heute – weitaus komplexer und eben bunter, als es die zuweilen sehr grobschlächtigen Debatten vermuten lassen. Wir sind damit mittendrin in der Frage nach dem, womit ‚Familienbildung' sich beschäftigen sollte, was und wen sie zu adressieren hat. Diese Frage ist gar nicht so einfach zu beantworten.

I. Eine Frage des Auftrages?

Wirft man einen Blick in die einschlägige Formulierung des Gesetzgebers im Kinder- und Jugendhilfegesetz, findet man dort eine (scheinbar) klare Aufgabenbeschreibung für Familienbildung (§ 16 SGB VIII – Allgemeine Förderung der Erziehung in der Familie). Nimmt man die dortige Formulierung für bare Münze, ist eigentlich alles gut geregelt. Niedergeschrieben ist hier ein Wesensmerkmal von ‚Familienbildung' in Abgrenzung gegenüber den vielen anderen Leistungen und Angeboten, die im SGB VIII normiert sind und die oftmals ‚nur' auf spezielle, in aller Regel negativ konnotierte Fallkonstellationen abstellen:

> Es geht bei der Familienbildung gerade nicht um Leistungen zur Beseitigung eines „Problems", sondern um „Leistungen der allgemeinen Förderung der Erziehung in der Familie", um „Erziehungsverantwortung".

Und das soll durch Angebote sichergestellt werden, „die auf Bedürfnisse und Interessen sowie auf Erfahrungen von Familien in unterschiedlichen Lebenslagen und Erziehungssituationen eingehen, die Familie zur Mitarbeit in Erziehungseinrichtungen und in Formen der Selbst- und Nachbarschaftshilfe besser befähigen sowie junge Menschen auf Ehe, Partnerschaft und das Zusammenleben mit Kindern vorbereiten". Außerdem finden Angebote der Beratung sowie der Familienfreizeit und der Familienerholung explizite Erwähnung.

Wenn man nun noch die (ebenfalls scheinbar) klare Anweisung an die Träger öffentlicher Jugendhilfe im § 79 SGB VIII hinzunimmt, wonach diese die Gesamtverantwortung einschließlich der Planungsverantwortung haben und sicherstellen sollen, dass „die erforderlichen und geeigneten Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen den verschiedenen Grundrichtungen der Erziehung entsprechend rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen", dann haben wir ein schönes potentielles Gesamtbild von Familienbildung und ihrer Förderung. Wäre da nicht wieder dieses „aber"; wie so oft macht es sich fest an dem Terminus „sollen", der sowohl in § 16 wie auch in § 79 des SGB VIII in Stein gemeißelt wurde und der eine andere Wertigkeit ausdrückt als ‚müssen' oder ‚haben'. Wenn man berücksichtigt, dass wir es bei der Kinder- und Jugendhilfe mit ‚kommunalisierten' Systemen zu tun haben, dann wird unter Beachtung der

[1] s. Anmerkung am Ende des Artikels

[2] Vgl. hierzu Sell, Stefan (2012): Klasse und/oder Masse. Die Qualität von Kindertageseinrichtungen zwischen Theorie und Praxis. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 22–24/2012, S. 27–33. PDF unter: www.bpb.de/system/files/dokument_pdf/APuZ_2012-22-24_online.pdf.

Haushaltslage vieler Kommunen schnell verständlich, dass mit einer Soll-Verpflichtung die plausible Gefahr verbunden ist, dass man sich vor Ort auf die ‚harten' Bereiche fokussiert, also die mit individuellen Rechtsansprüchen versehenen Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe und darunter besonders die Bereiche, die einhergehen mit der Gefahr rechtlicher Haftungsinanspruchnahme der Träger.

II. Eine Frage finanzpolitischer Kompetenz?

Da wären wir bereits bei der ersten politischen Dimension von Familienbildung angekommen, die sich als Arbeitsfeld bislang primär und zuweilen ausschließlich ihrer inhaltlichen Ausdifferenzierung sowie der Überprüfung ihrer Formate und Ansatzpunkte verschrieben hat. Die daher zwangsläufig und verständlicherweise am wenigsten entwickelten politischen Dimensionen lauten zugespitzt:

> Akteure der Familienbildung müssen gegenwärtig eine explizit finanzpolitische Kompetenz aufweisen, denn die Familienbildung wird primär von den Kommunen und teilweise von den Ländern finanziert (bzw. sie sollte es sein), betrachtet man die öffentliche Kostenträgerschaft.[3]

Wir haben es in diesem Handlungsfeld also mit Kommunalisierung und Föderalisierung zu tun, und angesichts der Haushaltslagen dieser beiden Ebenen unseres föderalen Systems in Verbindung mit den Ausgabenverpflichtungen, die sich aktuell beispielsweise aus dem Rechtsanspruch im Bereich der Kinderbetreuung für die unter dreijährigen Kinder ergeben, wird verständlich, dass die Frage, woher die Mittel für eine gelingende Familienbildung kommen (können), zu einer immer schon, jetzt aber alles andere überstrahlenden existenziellen Frage für das Handlungsfeld geworden ist. Wenn man bedenkt, dass das Handlungsfeld vor allem ‚frei getragen' wird und unter den freien Trägern sich vor allem kirchliche bzw. kirchlich gebundene Träger befinden, die in der Vergangenheit viele Strukturen in diesem Bereich ausgebaut haben und hier – anders als in anderen Jugendhilfebereichen – in erheblichem Maße mit Eigenmitteln beteiligt sind, dann verkompliziert sich die Lage weiter, denn daran haben sich die öffentlichen Kostenträger natürlich ‚gewöhnt'. In klammen Zeiten und bei gleichzeitiger Einführung von neuen Rechtsanspruchsleistungen besteht also kein wirklicher Anreiz, in eine stärkere und verbindlichere Finanzierung der Familienbildung einzusteigen. Ganz im Gegenteil: Gerade Kommunen mit besonderen Haushaltsproblemen und besonderem Bedarf an Kinder- und Jugendhilfeleistungen sparen an den (scheinbar) freiwilligen Leistungen, während ‚reichere' Kommunen vor Ort investieren. Diese haushaltspolitisch zwangsläufige Bewegung führt letztendlich zu dem Ergebnis einer weiteren Polarisierung der regionalen Lebensbedingungen von Familien.

Die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe einzusparen hätte verheerende Auswirkungen.

Eine besondere Erschwernis bei diesem Thema ist in der Tatsache begründet, dass wir es mit einem *finanz- und verteilungspolitischen Dilemma allererster Güte* zu tun haben. Man kann das an einem Gedankenexperiment nachvollziehen: Im Jahr 2011 belief sich das Sozialbudget, also die Gesamtheit aller Sozialleistungen in Deutschland, auf 767,6 Mrd. Euro.[4] Fast 60 Prozent der gesamten Sozialleistungen entfallen dabei auf die beiden großen Systeme Renten- und Krankenversicherung, und auf die – wohlgemerkt – gesamte Kinder- und Jugendhilfe entfallen hingegen lediglich etwas mehr als 3 Prozent! Stellt man sich nun aus der Vogelperspektive des Sozialbudgets vor, was passieren würde, wenn alle Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe aus Spargründen einzustellen wären, so würde der Effekt im Gesamtsystem angesichts der Größenordnung verpuffen, während die Verwüstungen vor Ort nicht vorstellbare Ausmaße hätten, denn wir gehen in diesem fiktiven Szenario von der Einstellung aller Leistungen aus, also keine Kitas mehr, keine stationären und ambulanten Angebote im Bereich erzieherischer Hilfen, keine Erziehungsberatung und

[3] s. Anmerkung am Ende des Artikels

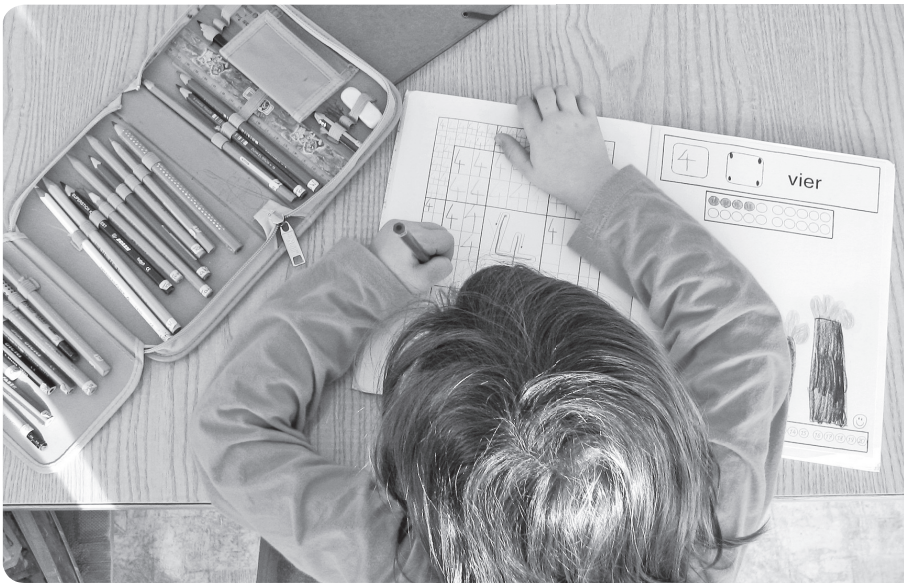
[4] Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2012): Sozialbudget 2011, Bonn. PDF unter: www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a230-11-sozialbudget-2011.pdf?__blob=publicationFile.

eben auch keine Förderung von Familienbildung mehr. Obgleich die Auswirkungen also katastrophal wären, bliebe der Einspareffekt im Gesamtsystem kaum spürbar. Diese Relationen zeigen, dass es finanziell belanglos ist, ob im System der Kinder- und Jugendhilfe 10 oder 20 Prozent der Mittel gekürzt werden, dies aber in der kleinteilig strukturierten Landschaft der Beratungs- und Bildungseinrichtungen oftmals das 100-prozentige Aus bedeuten würden. Trotzdem kreisen seit Jahren fast alle Debatten um die Frage, wie man solche Einsparungen im Feld realisieren kann. Dieses eigentlich irrationale Verhalten gewinnt seine Rationalität aus der Beantwortung der Frage, wer die aufgezeigten Kosten trägt: nur 3 Prozent beziehen sich auf die Gesamtheit der Sozialleistungen in Deutschland (mit seinen großen parafiskalischen Systemen der Sozialversicherungen), während große Teile der Kinder- und Jugendhilfe aus den kommunalen Haushalten zu bestreiten sind, wo sie dann Anteile in ganz anderer Größenordnung haben und auch die Zuwachsraten enorm sind. Die Perspektive des Einsparens stellt sich auf kommunaler Ebene eben ganz anders dar.

Aus der skizzierten finanzpolitischen Dimension der Familienbildung resultiert eine schmerzhafte Erkenntnis: Steuerpolitik sowie die spezielle Frage der Verteilung der Kosten auf die drei Ebenen des föderalen Systems gehören ganz oben auf die Prioritätenliste der Träger. Wird das beschriebene Dilemma durch eine Neuverteilung der Finanzierungsanteile nicht aufgelöst, so werden in Zeiten der Schuldenbremse weite Teile der Kinder- und Jugendhilfe und vor allem die ‚weichen' Handlungsfelder immer stärker in den Sog kommunaler und länderseitiger Haushaltsmiseren hineingezogen. Angesichts der verständlichen strukturellen Schwächen der Träger aber scheint das ein unmögliches Unterfangen zu sein. Leider sehen sich die adressierten Verbandsebenen hinsichtlich finanzpolitischer Expertise nicht gut aufgestellt und sind zudem bis auf die Bundesebene erheblich zersplittert.

III. Eine Frage des Erreichens benachteiligter Familien?

Die *gesellschaftpolitische Dimension* der Familienbildung verursacht ebenfalls erhebliche Herausforderungen für das Handlungsfeld. Hier geht es um den inhaltlichen Kern von Familienbildung aus einer politischen Perspektive – zuspitzend formuliert



Beratungsfachkräfte haben für Kindertherapien oft nicht genug Zeit.

geht es um die zentrale Fragestellung: Instrumentalisierung der Familienbildung oder Realisierung einer ‚widergelagerten Funktionalität' durch Familienbildung? Was ist damit gemeint?

Verdeutlichen kann man sich das Instrumentalisierungstheorem am Beispiel der Erziehungsberatung. Betrachtet man die Entwicklung dieses Feldes, dann zeigt schon ein grober, auf Durchschnittswerten basierender Blick auf die Daten, dass wir es mit einer ‚Wachstumsbranche' zu tun haben, die sich aber durch typische strukturelle Probleme auszeichnet: Seit Anfang der 1980er Jahre ist die Personalkapazität für Erziehungsberatung unverändert. Heute gibt es wie schon 1995 je 10.000 Minderjährige 2,3 Planstellen für Beratungsfachkräfte – und das bei einer deutlich gestiegenen Zahl von Ratsuchenden. 1995 entfielen auf eine Planstelle 63 beendete Beratungen. Im Jahr 2006 waren es bereits 85 beendete Beratungen. Dieser Anstieg konnte nur durch interne Rationalisierungsmaßnahmen in den Beratungsstellen bewältigt werden, u. a. durch

- einen zunehmenden Verzicht auf ausführliche Testdiagnostik,
- eine Verringerung der Zahl der Kindertherapien sowie,
- eine Begrenzung der Zahl der Kontakte mit den einzelnen Ratsuchen.

Interessant wird es nun, wenn man den Anstieg der Inanspruchnahme auf die Altersverteilung der Klienten und die Hauptgründe für die Inanspruch-

nahme der Beratungsdienstleistung bezieht: Jedes vierte Kind wird wegen Schul- oder Ausbildungsproblemen vorgestellt – für Jungen gilt dies mit 30 Prozent häufiger als für Mädchen (nur 20 Prozent). Die höchsten Werte bei dieser Indikation erreichen Jungen im Alter zwischen 9 und 15 Jahren: Bei 40 Prozent von ihnen geht es um Leistungsprobleme in der Schule. Genau hier setzt das *Instrumentalisierungsparadoxon* an: Einerseits ist erkennbar, dass das Versagen vorgelagerter Schulsysteme zu einer stärkeren Inanspruchnahme des nachgelagerten Erziehungsberatungssystems führt. Dieses übernimmt damit quasi eine Reparaturfunktion für das bestehende Schulsystem. Je mehr Kinder nun schulische Schwierigkeiten bekommen, umso größer wird der Bedarf an Erziehungsberatungen und man kann aus dieser Perspektive ohne Probleme eine Verdoppelung der Beratungsfachkräfte fordern und begründen. Was aber wäre die Folge? Innerhalb des Beratungssystems sicher eine aufgabenadäquate Entlastung sowie eine gerechtere Abbildung des tatsächlichen Bedarfs. Anderseits würde eine solche Expansion der Beratungsdienste das auslösende Schulsystem stabilisieren. Die Verursachung von Problemen innerhalb dieses Systems wird dort ‚elegant' an funktional darauf ausgerichtete externe Subsysteme wegdelegiert, als individuelle Probleme einzelner Schüler bzw. deren Familien exkludiert. Man muss diese Instrumentalisierung kritisieren und infrage stellen, denn selbst wenn die Erziehungsberatung fachlich korrekt herausarbeitet, dass es sich weniger oder gar nicht um ein personales Problem des Kindes, sondern um eine mangelnde Passungsfähigkeit des Schulsystems handelt, bleibt der Schwarze Peter beim System Familie. Man weiß jetzt vielleicht, woran man scheitert, die Veränderungsoptionen aber sind relativ gering bis nicht vorhanden – und auch die fachlich richtige Beratung hat im Regelfall, seien wir ehrlich, keinen adäquaten Zugang zum vorgelagerten System, um diesem seine Defizite zu spiegeln. Nur über personenbezogene Netzwerke dringt der eine oder andere Befund in das große System Schule, um dort dann meistens zu verdunsten.

Schaut man sich nun die politische Thematisierung von Familienbildung an, so kann man grosso modo eine durchaus vergleichbare Instrumentalisierungslogik erkennen: Immer wieder kreisen das Denken und die Erwartungen der Politik oder politischer Entscheidungsträger um die Frage, wie und inwieweit es der Familienbildung gelingen kann, bestimmte bislang nicht oder nur unterrepräsentierte Familien mit ihren Angeboten zu erreichen und auf eine bestimmte Spur zu setzen. Jahrzehnte der Tagungen und Modellprojekte zur immer wieder fokussierten Frage, wie sogenannte ‚Multiproblemfamilien' einzufangen sind, legen Zeugnisse ab von dieser politischen Erwartungshaltung. Sehr gern vorgebracht wird sogar die scheinbar ökonomisch und pädagogisch legitimierte Forderung, die knappen Ressourcen der Familienbildung doch bitte auf jene Familien zu konzentrieren, die sich durch irgendwelche ‚Probleme', ‚Defizite' usw. ‚auszeichnen' – die anderen können sich ja selbst helfen!

Genau hier aber setzt die mögliche andere Ausrichtung von Familienbildung an, die sich einer solchen Instrumentalisierung bewusst verweigern müsste und es auch oftmals im praktischen Vollzug tut: Es geht um die Erkenntnis, dass Familienbildung eine den allgemeinen gesellschaftlichen, vor allem aber den ökonomischen Prozessen *‚widergelagerte Funktionalität'* hat bzw. haben sollte, etwa indem sie davon ausgeht, dass viele Familien heute strukturell überfordert sind und allein schon eine Präferenz für Familie und Familienzeit auf dem Arbeitsmarkt zu einer echten ‚Behinderung' werden kann. Diese Perspektive würde sich zuvörderst einer Engführung von Familienbildung auf eine kompensatorische Funktionalität grundsätzlich verweigern (müssen), abgeleitet aus der sozialwissenschaftlich gut dokumentierten und höchst ambivalenten Erkenntnis, dass Familie heute vor allem eine ‚Herstellungsleistung' ist, wie das der 7. Familienbericht der Bundesregierung im Jahr 2006 so trefflich formuliert hat.[5] So beobachten wir – und zwar für ganz ‚normale' Familien – wachsende gesellschaftliche Ansprüche an Eltern, vor allem an die Mütter, deren Erwartungen und Ansprüche auch selbst ansteigen. Man braucht persönliche Fähigkeiten und Ressourcen, u. a. ein gefestigtes Selbstkonzept, um diese alltäglichen Herstellungsleistungen erbringen und sichern zu können – ein eigentlich ‚klassisches' Aufgabenfeld der Familienbildung, die sich gerade nicht versteht als ein reduzierter Reparaturbetrieb für hoch problematische Familienkonstellationen.

IV. Eine Frage der Überforderung?

Ganzheitlich ausgerichtete Familienbildung muss sich einmischen in die höchst ambivalenten Prozesse, die vor unseren Augen im großen Bermuda-Drei-

[5] Vgl. BMFSFJ (Hg.): Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit. Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik. Siebter Familienbericht, Bundestags-Drucksache 16/1360 vom 26.04.2006.

eck ‚Familie' ablaufen. Die gesellschaftspolitische Konsequenz ist doppelt unmöglich: Einerseits wären Familien für die zahlreichen strukturellen Veränderungen zu sensibilisieren und anderseits wären sie in Handlungsstrategien einzubetten, die es ihnen erlauben, sich als ‚Fremdkörper' oder ‚Störfaktor' in den derzeit vorherrschenden ökonomisierten gesellschaftlichen Strukturen zu behaupten, anstatt sich resignativ oder gar autoaggressiv zu verhalten.

Damit wird klar: Familienbildung muss gerade heute ganz besonders auch *politische Bildung* sein. Und gleich noch eine weitere Zumutung: Sie muss angesichts der tatsächlichen Ausdifferenzierung dessen, was Familie heute ist und sein kann, auch gleichsam eine historisierende Bildungsarbeit betreiben, um den Menschen aufzeigen zu können, dass Familie immer schon ein historisches Konstrukt war und das, was wir derzeit als Ideal- oder Normmodell von Familie vor uns hertragen, nur eine ganz bestimmte Form von Familie darstellt. Bleibt am Ende die Frage: Ist das nicht eine Mega-Überforderung von Familienbildung? Eine zumindest trägerseitig zu leistende Profilierung in den bislang weit entfernten Bereichen der Finanzpolitik, des Fiskalwesens usw. Und auf der anderen Seite ein Bildungsbegriff, der sich dem Mainstream hin zu einem Auffang- und Problemlösungsunternehmen für gesellschaftliche Kollateralschäden wiedersetzt und der erst einmal generell für alle Familien, ohne Fixierung auf irgendwelche ‚Dringlichkeitsindikatoren', den *‚Eigensinn' von Familien* im gesellschaftlichen Wandel herausstellt, dessen prinzipielle Gestaltbarkeit zu erkennen gibt. Ja, das ist ein unmögliches Unterfangen – vor allem angesichts der Kleinteiligkeit, Fragilität und personell prekären Lage von Einrichtungen, was sich nicht wegdiskutieren lässt. Indessen, dies auszusprechen ist unvermeidbar, wenn man nicht ‚versacken' will in tradierten Strukturen, die schon heute mehr als defizitär sind und sich rasant zu einem noch trägerlastigeren Modell entwickeln, das sich irgendwann selbst kirchliche Träger nicht mehr leisten können, vielleicht bestenfalls noch Kommunen, die für das ‚Bildungs-Luxusgut' entsprechenden Spielraum im Haushalt haben, was dann wiederum die sozialräumlichen Unterschiede perpetuiert.

Zu [1]: Siehe zum Beispiel die teilweise mehr als schrille Debatte über die neuen „Orientierungen" der EKD die Familie und die Ehe betreffend oder die Auseinandersetzung mit den Befunden aus einzelnen Studien, die im Umfeld der Evaluierung der familienpolitischen Leistungen im Auftrag des BMFSFJ entstanden sind (einzelne Teilstudien aus diesem Paket kann man abrufen auf der Seite www.bmfsfj.de/BMFSFJ/familie,did=195944.html auf der Seite ganz unten). Die politische Bewertung der Studienergebnisse durch die Ministerin Schröder (CDU) hat für eine heftige Kontroverse mit einigen der beteiligten Wissenschaftler geführt. Vgl. hierzu meine Kommentierung auf der Facebook-Seite von „Aktuelle Sozialpolitik": www.facebook.com/aktuelle.sozialpolitik/posts/506226979448956.

Zu [3]: Die Bundesebene beschränkt sich hier auf die wohlfeile Formulierung des Gegenstandes von Familienbildung, wie das mit der Exegese des § 16 SGB VIII dargestellt wurde, der in seinem Absatz 4 auch die Formulierung beinhaltet: „Das Nähere über Inhalt und Umfang der Angaben regelt das Landesrecht."