

David Juncke

Netzwerke in der kommunalen Familienpolitik

Lokale Bündnisse für Familie



**WISSENSCHAFTLICHE BEITRÄGE
AUS DEM TECTUM VERLAG**

Reihe Politikwissenschaften

**WISSENSCHAFTLICHE BEITRÄGE
AUS DEM TECTUM VERLAG**

Reihe Politikwissenschaften

Band 56

David Juncke

**Netzwerke in der
kommunalen Familienpolitik**

Lokale Bündnisse für Familie

Tectum Verlag

David Juncke

Netzwerke in der kommunalen Familienpolitik.
Lokale Bündnisse für Familie

Wissenschaftliche Beiträge aus dem Tectum Verlag

Reihe: Politikwissenschaften; Band 56

Zugl. Diss., Westfälische Wilhelms-Universität Münster 2012

Umschlagabbildung: © filonmar | istockphoto.com

© Tectum Verlag Marburg, 2013

ISBN 978-3-8288-5853-4

(Dieser Titel ist zugleich als gedrucktes Buch unter
der ISBN 978-3-8288-3165-0 im Tectum Verlag erschienen.)

Besuchen Sie uns im Internet

www.tectum-verlag.de

www.facebook.com/tectum.verlag

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Angaben sind
im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit ist im Juli 2012 von der Philosophischen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster als Dissertation angenommen worden.

Der erfolgreiche Abschluss eines Dissertationsvorhabens kann nur gelingen, wenn einem zahlreiche Personen zur Seite stehen. Ich hatte das große Glück, Personen um mich zu haben, die mich gefördert, inspiriert, unterstützt und ermutigt haben. Ihnen allen danke ich.

An erster Stelle danke ich meiner Doktormutter Prof. Dr. Irene Gerlach. Dank gebührt ihr nicht nur für die Betreuung meiner Dissertation, sondern auch für die akademische Förderung, die sie mir mehr als zehn Jahre lang hat zukommen lassen.

Für seine wertvollen Hinweise und sein Interesse an meiner Arbeit danke ich meinem Zweitgutachter Prof. Dr. Klaus Schubert.

Besonderer Dank gilt auch Herrn Prof. Dr. Dr. Helmut Schneider, der mein Interesse an quantitativer Datenanalyse geweckt hat und mit seinen methodischen Impulsen das Forschungsdesign der Arbeit wesentlich beeinflusst hat.

Voraussetzung einer empirischen Arbeit wie der vorliegenden ist die Mitwirkung von Befragungsteilnehmern. Deshalb danke ich allen Bündniskoordinatorinnen und -koordinatoren, die sich Zeit für Experteninterviews oder die Online-Befragung genommen haben.

Während meiner beruflichen Tätigkeit am Institut für Politikwissenschaft sowie am Forschungszentrum Familienbewusste Personalpolitik habe ich mit meinen damaligen Kolleginnen und Kollegen intensive Fachdiskussionen führen dürfen. Für inspirierende Gespräche und freundschaftliche Zusammenarbeit danke ich Dr. Regina Ahrens, Christian Damhus M.A. sowie Dr. Susanne von Hehl.

Die vorliegende Arbeit thematisiert die Familie. Meine eigene Familie hat mich immer unterstützt und damit wesentlich zur erfolgreichen Promotion beigetragen. Meinen Eltern danke ich dafür, dass sie mir vorbehaltlos ein Studium meiner Wahl ermöglicht und sich in der Schlussphase der Dissertation liebevoll um unseren Sohn Johann Ludwig gekümmert haben. Widmen möchte ich dieses Buch meiner Ehefrau Patricia, die mich stets unterstützt und ermutigt hat.

Dortmund, im Advent 2012

David Juncke

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abbildungsverzeichnis.....	XI
Tabellenverzeichnis	XIII
Abkürzungsverzeichnis.....	XV
1. Einleitung	1
1.1 Ausgangslage: Kommunen zwischen haushaltspolitischen Zwängen und demografischem Druck	5
1.2 Konsequenzen und Optionen: Kommunen zwischen Teufelskreisen und Handlungsstrategien	16
1.3 Ansatzpunkt: Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie als familienpolitische Strategie des Gegensteuerns	22
1.4 Ziele und Aufbau der Arbeit.....	39
2. Kommunale und lokale Familienpolitik	45
2.1 Konzeptionelle Grundlegung kommunaler Familienpolitik	45
2.2 Polity, Policy und Politics kommunaler Familienpolitik	50
2.2.1 Strukturen und Verfahrensregelungen kommunaler Familienpolitik.....	51
2.2.2 Inhalte und Instrumente kommunaler Familienpolitik.....	60
2.2.3 Akteure kommunaler Familienpolitik	71
2.3 Von der kommunalen zur lokalen Familienpolitik: Lokale Bündnisse für Familie	80
2.3.1 Die Initiative Lokale Bündnisse für Familie.....	81
2.3.2 Handlungsfelder und Akteure Lokaler Bündnisse für Familie.....	84
3. Lokale Bündnisse für Familie: Forschungsstand, theoretische Einbettung und analytische Zugänge	93
3.1 Lokale Bündnisse für Familie: Forschungsstand	93
3.1.1 Evaluationsstudien	93
3.1.2 Politikwissenschaftliche Veröffentlichungen	99
3.2 Theoretische Einbettung und analytische Zugänge.....	104
3.2.1 Governance-Konzept	105
3.2.2 Policy-Analyse	116

4. Forschungsdesign	125
4.1 Konzeptioneller Rahmen, Forschungsmodell und Fragestellungen	125
4.1.1 Phase I: Sichtung und Bewertung der online verfügbaren, qualitativen Daten.....	137
4.1.2 Phasen II und III: Empirische Befunde aus sechs Experteninterviews	138
4.1.3 Phase IV: Entwicklung eines quantitativen Befragungsinstruments	142
4.1.4 Phase V: Prüfung und Finalisierung des Befragungsinstruments auf Basis protokollierter Pretests	144
4.1.5 Phase VI: Quantitative Datenerhebung in Form einer Online-Befragung aller Lokalen Bündnisse für Familie	146
4.2 Repräsentativität der Gesamtstichprobe.....	147
5. Empirische Analyse kommunaler und lokaler Familienpolitik	151
5.1 Politisch-Administratives System: Empirische Befunde zur kommunalen Familienpolitik.....	151
5.1.1 Beschreibung der extrahierten Teilstichprobe	151
5.1.2 Deskriptive Statistik	153
5.1.3 Erklärungsansätze für die Angebotsvarianz freiwilliger familienpolitischer Leistungen	156
5.2 Zivilgesellschaftliches System: Lokale Bündnisse im Spiegel deskriptiver Statistik	165
5.3 Klassifizierung Lokaler Bündnisse für Familie	168
5.3.1 Typenbildung I: Akteurskonfiguration	169
5.3.2 Clusteranalyse I: Ressourcenallokation	172
5.3.3 Clusteranalyse II: Systemkonjunktion	177
5.3.4 Zwischenfazit	179
5.4 Politikstil: Diffusion familienpolitischer Aufgaben zwischen Politisch-Administrativen und Zivilgesellschaftlichem System	181
5.4.1 Allgemeine Befunde zur Aufgabendiffusion.....	182
5.4.2 Gruppenspezifische Befunde zur Aufgabendiffusion.....	183
5.5 Politikzyklus: Partizipation Lokaler Bündnisse für Familie am kommunalpolitischen Prozess.....	188

5.5.1 Allgemeine Befunde zur Partizipation Lokaler Bündnisse am kommunalpolitischen Prozess	188
5.5.2 Gruppenspezifische Befunde zur Partizipation Lokaler Bündnisse am kommunalpolitischen Prozess	193
5.6 Effektivität Lokaler Bündnisse im Rahmen der Bearbeitung der Vereinbarkeitsfrage	206
5.6.1 Allgemeine Befunde zur Effektivität Lokaler Bündnisse im Kontext der Vereinbarkeitsfrage	207
5.6.2 Gruppenspezifische Befunde zur Effektivität Lokaler Bündnisse im Kontext der Vereinbarkeitsfrage	210
5.7 Nachhaltigkeit Lokaler Bündnisse für Familie	215
5.7.1 Entwicklung eines Nachhaltigkeitsindices für Lokale Bündnisse	216
5.7.2 Reliabilitäts- und Validitätsprüfung des Nachhaltigkeitsindices	220
5.7.3 Empirische Befunde zur Nachhaltigkeit Lokaler Bündnisse	223
6. Schlussbetrachtungen, Empfehlungen und Folgerungen	229
6.1 Zusammenfassende Schlussbetrachtungen	229
6.2 Handlungsempfehlungen	241
6.3 Reflexion und Ausblick	245
Literaturverzeichnis	251
Primärquellen und Medienberichte	280
Anhang	283

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Kleinräumige Bevölkerungsdynamik 2010–2030	14
Abb. 2: Frauenerwerbstätigkeit und Fertilität im internationalen Vergleich	28
Abb. 3: Familienpolitische Meilensteine zur Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie	36
Abb. 4: Modell des Forschungsdesigns.....	132
Abb. 5: Phasen des Forschungsprozesses	136
Abb. 6: Schematischer Aufbau des Fragebogens	143
Abb. 7: Verteilung von Stadt- und Landgemeinden in Teilstichprobe und Grundgesamtheit, nach Einwohnerzahl.....	152
Abb. 8: Freiwillige familienpolitische Kommunalmaßnahmen ...	153
Abb. 9: Lokale Bündnisse nach verwaltungsorganisatorischem Zuschnitt und nach Einwohneranzahl	165
Abb. 10: Initiatoren Lokaler Bündnisse	167
Abb. 11: Die Arbeit Lokaler Bündnisse in Handlungsfeldern	168
Abb. 12: Aktive Akteursgruppen im Lokalen Bündnis	170
Abb. 13: Bündnistypen gemäß Akteurskonfiguration.....	172
Abb. 14: Zusammenfassende Darstellung der Bündnistypologien.....	180
Abb. 15: Maßnahmen Lokaler Bündnisse im Handlungsfeld ‚Vereinbarkeit‘	208
Abb. 16: Häufigkeitsverteilung des Nachhaltigkeitsindices	224
Abb. 17: Nachhaltigkeit Lokaler Bündnisse für Familie	225
Abb. 18: Zusammenfassung der Befunde zu den unterschiedlichen Typen Lokaler Bündnisse	236

Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Analysierte Kommunalwahlprogramme	76
Tab. 2: Forschungsfragen	134
Tab. 3: Anzahl Lokaler Bündnisse in Stichprobe und Grundgesamtheit, nach Bundesländern.....	148
Tab. 4: Deskriptive Statistik: Anzahl freiwilliger familienpolitischer Leistungen	155
Tab. 5: Deskriptive Statistik der Erklärungsvariablen für die Anzahl freiwilliger familienpolitischer Leistungen	159
Tab. 6: Ergebnisse der Mittelwertvergleichstest für die Anzahl freiwilliger familienpolitischer Leistungen	161
Tab. 7: Typenbildung gemäß Akteurskonfiguration: Deskriptive Statistik	171
Tab. 8: Deskriptive Statistiken der Variablen 'Ressourcenallokation'	174
Tab. 9: Bündnistypen gemäß Ressourcenallokation	176
Tab. 10: Bündnistypen gemäß Systemkonjunktion	178
Tab. 11: Aufgabendiffusion zwischen Politisch-Administrativen und Zivilgesellschaftlichem System	182
Tab. 12: Gruppenspezifische Analysen zur Aufgabendiffusion ...	184
Tab. 13: Partizipation Lokaler Bündnisse am kommunalpolitischen Prozess: Deskriptive Statistik	191
Tab. 14: Gruppenspezifische Analysen von Problemdefinition und Agenda-Setting.....	194
Tab. 15: Gruppenspezifische Analysen von Politikformulierung, Politikimplementierung und Politikevaluierung	200
Tab. 16: Gruppenspezifische Analysen von Bündnisoutput und Bündnisoutcome im Handlungsfeld 'Vereinbarkeit'	212
Tab. 17: Variablenset zur Generierung eines Nachhaltigkeitsindex	217
Tab. 18: Ergebnisse der Faktorenanalyse	219
Tab. 19: Ergebnisse der Trennschärfetestverfahren	221
Tab. 20: Bündnistypen und Nachhaltigkeitsindex	226

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in dieser Arbeit auf die Verwendung von Paarformen verzichtet. Stattdessen wird die grammatikalisch maskuline Form verallgemeinernd verwendet (generisches Maskulinum). Diese Bezeichnungsform umfasst gleichermaßen weibliche und männliche Personen, die damit selbstverständlich gleichberechtigt angesprochen sind.

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
AG	Aktiengesellschaft
ALG	Arbeitslosengeld
ANOVA	analysis of variance (Varianzanalyse)
Art.	Artikel
BB	Brandenburg
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BBSR	Bundesamt für Bau-, Stadt- und Raumfor- schung
BMF	Bundeministerium der Finanzen
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frau- en und Jugend
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMI	Bundesministerium des Inneren
BT	Bundestag
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsge- richts
BW	Baden-Württemberg
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich Soziale Union Deutschlands
df	degrees of freedom (Freiheitsgrade)
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DJI	Deutsches Jugendinstitut
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei Deutschlands
Fn.	Fußnote
GG	Grundgesetz
gGmbH	gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
HE	Hessen
HF	Handlungsfeld
HH	Hansestadt Hamburg

Hrsg.	Herausgeber
i.H.v.	in Höhe von
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IW	Institut der deutschen Wirtschaft
Kap.	Kapitel
kfS	kreisfreie Stadt
LBFF	Lokales Bündnis für Familie
LK	Landkreis
Max	Maximum
MD	Median
Min	Minimum
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
MV	Mecklenburg-Vorpommern
MW	Mittelwert
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
n	Fallzahl
NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
o.g.	oben genannte(r)
o.J.	ohne Jahr
o.V.	ohne Verfasser
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
ÖPNV	öffentlicher Personennahverkehr
p	probability-value (Signifikanzwert)
PVS	Politische Vierteljahrsschrift
RP	Rheinland-Pfalz
SD	standard deviation (Standardabweichung)
SGB	Sozialgesetzbuch
SH	Schleswig Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands

ST	Sachsen-Anhalt
Tab.	Tabelle
u.a.	und andere
US	United States
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
z.n.	zitiert nach

1. Einleitung

Vor rund 200 Jahren befand sich Preußen nach den militärischen Niederlagen gegen Napoleon I. in einer äußerst prekären Lage und eine hohe Staatsverschuldung gepaart mit einer schwachen Wirtschaftsleistung gelten als Ausgangspunkte einer Reformnotwendigkeit, die sich, geleitet von den Ideen der Aufklärung, auf sämtliche Politikfelder erstreckte (von Saldern 1998: 23). Die nach ihren Hauptakteuren benannten Stein-Hardenbergschen Reformen gingen dieses Handlungserfordernis in umfassendem Ausmaß an und die Reformen haben teilweise noch im heutigen Staatsaufbau und Gesellschaftsgefüge Geltung und Bedeutung. Insbesondere kann die durch den Freiherrn vom und zum Stein konzipierte Preußische Städteordnung von 1808 in ihrer aktuellen Relevanz kaum überschätzt werden, gilt sie doch als historische Wurzel der kommunalen Selbstverwaltung (Naßmacher/Naßmacher 2007: 30). Kernidee der Stein'schen Städteordnung war die sich aus freien Stadtbürgern zusammensetzende Gemeinde, welche die nötigen Finanzmittel für ihre Belange selbst aufbringen und somit zur Sanierung der Staatsfinanzen beitragen sollten (von Saldern 1998: 24). Diese Städteordnung bereits in vielen Teilen antizipiert hat die von Stein ein Jahr zuvor verfasste „Naussauer Denkschrift“, welche als *„Schlüsseltext der preußischen Reformen“* (Burg 2003: 125) verstanden wird. Ihr Grundanliegen war die Beantwortung der Frage, wie die Verwaltung des preußischen Staates so reorganisiert werden kann, dass sie effektiver arbeitet und dem Staat neue Handlungsfähigkeit verleiht (Durchhardt 2007: 167 f.). Nach Steins Auffassung konnten eine Verwaltungsmodernisierung und eine spürbare Entlastung der Staatskasse (Durchhardt 2007: 198) durch die Beförderung von *Gemeingeist* und *Bürgersinn* erreicht werden, in heutigen Worten formuliert: durch eine verstärkte Partizipation der Bürger an den Aufgaben und Angelegenheiten ihres Staates. In der Nassauer Denkschrift heißt es dazu:

„Ersparung an Verwaltungskosten ist aber der weniger bedeutende Gewinn, der erhalten wird durch die vorgeschlagene Teilnahme der Eigentümer an der Provinzial-Verwaltung, sondern weit wichtiger ist die Belebung des Gemeingeistes und Bürgersinns, die Benutzung der schlafenden oder falsch geleiteten Kräfte und der zerstreut liegenden Kenntnisse, der Einklang zwischen dem Geist der Nation, ihren Absichten und Bedürfnissen und denen der Staatsbehörden, die Wiederbelebung der Gefühle für Vaterland, Selbständigkeit und Nationalehre“ (Stein 1807: 394).

Heutzutage sind in Deutschland, nicht zuletzt dank der erfolgreichen Integrationspolitik, innereuropäische Kriege als Auslöser institutionellen Wandels weitestgehend undenkbar. Vielmehr werden die Reformen gegenwärtiger Zeit von erodierenden Finanzierungsgrundlagen, insbesondere der Sozialversicherungssysteme getrieben und Finanz- und Staatsfinanzkrisen dominieren die Agenda der politischen Akteure sowie die Schlagzeilen der Medien. Das staatliche Monopol, die Allgemeinverbindlichkeit von Entscheidungen zu gewährleisten (Kevenhörster 1997: 15), wird kaum durch feindlich gesinnte Nachbarstaaten in akuter Gefahr gesehen, sondern durch den Einfluss privater Ratingagenturen, die mit ihren Bewertungen über die Kreditwürdigkeit des Staates entscheiden. Vor dieser düsteren Kulisse erscheint der demografische Wandel gegenüber der Staatsfinanzkrise als nachrangige Herausforderung, zu welcher zwar von Zeit zu Zeit Expertengremien Empfehlungen aussprechen und punktuelle Reformen v.a. in der Gesetzlichen Rentenversicherung vorgenommen wurden, es aber bisher an der Umsetzung eines politischen Gesamtkonzepts fehlt.¹ Doch nicht zuletzt unter Berücksichtigung der Tatsache, dass demografische Entwicklung und Staatsfinanzen miteinander zusammenhängen – bezeichnender Weise gefährdet einer Einschätzung der Ratingagentur Standard & Poor's zufolge der demografische Wandel die Bonität führender Industrieländer (o.V. 2012) – ist die Politik aufgefordert, auch die Bevölkerungsentwicklung als zentrales Reformfordernis zu betrachten.

In doppelter Weise betroffen sind die Kommunen² in Deutschland, die sowohl mit einer schwachen Finanzausstattung als auch mit einem Bevölkerungsrückgang konfrontiert sind, was nach Ansicht des Instituts der deutschen Wirtschaft zu einem leisen Sterben von Gemeinden führen kann (IW 2011: 8). Während in den Zeiten der Preußischen Reformen die Etablierung einer kommunalen Selbstverwaltung Ziel staatlichen Handelns war, intendiert es heute die Wiederherstellung der Handlungs- und Zukunftsfähigkeit der Kommunen. Besonderer Stellenwert kommt dabei, ganz im Sinne der Nassauer Denkschrift, der Förderung des zivilgesellschaftlichen Engagements zu, welches nicht nur, aber auch in der Familienpo-

1 Eine Demografiestrategie der Bundesregierung wurde im April 2012 vom Bundesinnenministerium vorgestellt (BMI 2012). Es ist davon auszugehen, dass die Implementation der in ihr genannten Maßnahmen nicht zuletzt aufgrund unterschiedlicher Ressortzuständigkeiten zeitaufwändig ist.

2 Die Begriffe ‚Kommune‘ und ‚Gemeinde‘ werden in dieser Arbeit synonym verwendet. Soweit keine Konkretisierungen im Text vorgenommen werden, werden unter diese Begriffe Landkreise, kreisfreie Städte und Städte subsumiert.

litik der Gemeinden etabliert werden soll. Da familienpolitisches Handeln im Kontext des demografischen Wandels als Strategie des Gegensteuerns gesehen wird, die staatlichen Ebenen und v.a. die Kommunen jedoch nicht über die finanziellen Mittel verfügen, um ihr familienpolitisches Engagement zu intensivieren, wurde durch die Bundespolitik die Gründung Lokaler Bündnisse für Familie initiiert. Diese neuen Politikformen auf kommunaler Ebene suchen (in den Worten des Reformers Stein) die *schlafenden und falsch geleiteten Kräfte sowie die zerstreut liegenden Kenntnisse* von Bürgern, Vereinen und Unternehmen zu aktivieren, um die Familienfreundlichkeit der Gemeinden – möglichst ohne dass diese finanzielle Verpflichtungen eingehen – zu erhöhen, mit dem Ziel, so den demografischen Wandel gestalten zu können. Gleichzeitig können die Lokalen Bündnisse die finanzschwachen Gemeinden entlasten, indem sie das staatliche Angebot familienpolitischer Leistungen ergänzen und/oder ersetzen.

Während Stein noch zur Belebung von Gemeingeist und Bürgersinn auf den zur damaligen Zeit weit verbreiteten Patriotismus setzen konnte und auf *Gefühle für Vaterland* und *Nationalehre* abzielte, haben diese mittlerweile keine Bedeutung für die Entstehung zivilgesellschaftlichen Engagements. Heutzutage geht es den zivilgesellschaftlich Engagierten nicht um den Staat, sondern um die Gesellschaft, an deren Gestaltung sie im kleinen Maßstab teilhaben möchten (BMFSFJ 2010: 116). Doch nicht nur Einzelpersonen und/oder deren Vereine bringen sich in Lokalen Bündnissen für Familie ein, auch Unternehmen zählen zu den Bündnisakteuren. Für diese sind v.a. ökonomische Faktoren und betriebswirtschaftliche Überlegungen die treibenden Kräfte ihres Engagements, da die demografischen Bedingungen für die wirtschaftliche Entwicklung auf Gemeindeebene an Bedeutung gewinnen und hohe Geburtenraten und günstige Altersstrukturen sich als entscheidende Standortfaktoren erweisen (Birg 2005: 35). Besondere Relevanz kommt in diesem Zusammenhang der Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu, da dieses familienpolitische Handlungsfeld sowohl von der Politik als auch von den Bündnisakteuren als zentrale Stellschraube zur Gestaltung des demografischen Wandels interpretiert wird. Darüber hinaus ist die Verbesserung der Vereinbarkeit auch ein zentrales Anliegen der Bevölkerung an die Familienpolitik (Institut für Demoskopie Allensbach 2011: 8).

In der Familienpolitik hat sich in den vergangenen Jahren, ergänzend zu den klassischen Steuerungsformen hierarchisch gestalteter Politik, ein kooperativer Politikstil etabliert, in dessen Rahmen Lokalen Bündnisse für Familie neben anderen Programmen und

Maßnahmen eine nicht unwesentliche Bedeutung zuzuschreiben ist (Gerlach 2012: 257). Diese Entwicklung ist jedoch keinesfalls eine familienpolitisch spezifische, vielmehr reflektiert sie insgesamt zu beobachtende Tendenzen in der Politikgestaltung, die als Trend *„from the unitary state as a central actor in policymaking and implementation to multi-actor spaces where many public, private and civil actors are involved and no central agent or clearly identifiable hierarchy exists“* (Saretzki 2007: 598) beschrieben werden. Parallel dazu kann auch eine Verschiebung der Aufgabenwahrnehmung von Staat und Regierung hin zu Markt und Zivilgesellschaft (Saretzki 2007: 598) identifiziert werden, ein Befund, der in der politikwissenschaftlichen Terminologie seinen Niederschlag als Wandel von Government zu Governance gefunden hat.

Vor diesem Hintergrund fokussiert die vorliegende Arbeit das Politikfeld Familie und richtet ihr diesbezügliches Erkenntnisinteresse auf die kommunale Ebene, wobei sie insbesondere Lokale Bündnisse für Familie als neue, kooperative Politikformen in den Blick nimmt. Die in der Arbeit vorgenommene Untersuchung kombiniert drei Perspektiven. Zum einen eine staatszentrierte Government-Perspektive, welche die Beschreibung kommunaler Familienpolitik betrifft. Zum anderen eine Governance-Perspektive, welche neue Steuerungsformen der Politik auf Gemeindeebene am Beispiel Lokaler Bündnisse scharf stellt. Schließlich liegt der Arbeit eine familienwissenschaftliche Perspektive zugrunde, die den Untersuchungsgegenstand konkretisiert, indem die beiden vorgenannten Perspektiven auf die Vereinbarkeitsfrage gelenkt werden.

Familienpolitik, verstanden als *„Summe aller Handlungen und Maßnahmen, die [...] die Situation von Familien im Hinblick auf eine als wünschenswert definierte Erfüllung von deren Teilfunktionen hin beeinflussen“* (Gerlach 2010: 256) wird von allen Kommunen in Deutschland betrieben, so dass die rund 11.300 Gemeinden, kreisfreien und kreisangehörigen Städte sowie die rund 660 Lokalen Bündnisse für Familie ein immenses Untersuchungspotenzial aufweisen. Neben der Größe des Untersuchungsfeldes stellt dessen Heterogenität, bspw. im Hinblick auf die finanzielle Lage oder die Bevölkerungsentwicklung, eine weitere Notwendigkeit dar, die Familienpolitik auf Ebene der Gemeinden sowie ihre Rahmenbedingungen zu beschreiben und zu systematisieren, um letztlich interkommunale Vergleiche durchführen zu können. Heterogenität kann darüber hinaus auch als Charakteristikum Lokaler Bündnisse für Familie angesehen werden, bspw. hinsichtlich ihrer Akteursstruktur oder ihrer Ressourcenausstattung. Daraus folgt, dass ebenfalls eine Sys-

tematisierung dieser neuen Politikformen Grundvoraussetzung für die in dieser Arbeit avisierten Vergleichsanalysen ist.

Mit der Nassauer Denkschrift sowie den auf ihr fußenden Reformen intendierte Stein Aufbau und Reorganisation der preußischen Verwaltung, welche sich im Laufe der Zeit auch als effektive Bürokratie herausgebildet und dem preußischen Staat neue Handlungsfähigkeit verliehen hat. Mit den aktuellen familienpolitischen Bestrebungen auf Gemeindeebene wird auf eine gesteigerte Handlungs- und Zukunftsfähigkeit der Kommunen in Deutschland abgezielt. Zwischen Konzeption, Umsetzung und Wirkung einer Reform oder einer politischen Maßnahme können mitunter mehrere Jahre oder gar Jahrzehnte liegen. Das bedeutet, dass nur im Zeitablauf der Erfolg oder Misserfolg von Familienpolitik – in concreto in Hinblick auf den demografischen Wandel – offenbar wird. Dessen ungeachtet kann diese Arbeit auf Basis empirischer Analysen zeigen, von welchen Faktoren das familienpolitische Engagement einer Kommune abhängt und welche Voraussetzungen für eine erfolgreiche Arbeit Lokaler Bündnisse für Familie erfüllt werden sollten.

1.1 Ausgangslage: Kommunen zwischen haushaltspolitischen Zwängen und demografischem Druck

Auf kommunaler Ebene, so lautet ein prononcierter Befund, passen seit Jahrzehnten Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen nicht mehr zusammen (Junkernheinrich 2010: 294). Zwar sind Aufgabenart und -umfang der Kommunen Ergebnisse sozialer wie politischer Entwicklungen und Entscheidungen, doch das Aufgabenprofil wird insbesondere von ökonomischen Rahmenbedingungen und der Gesetzgebung von Bund und Ländern definiert. Klassische Tätigkeitsschwerpunkte der Kommunen, die nach Ellwein (1973, z.n. Naßmacher/Naßmacher 2007: 111 f.) v.a. die technische Versorgung der Bevölkerung, Kultur, soziale Aufgaben, gemeindliche Bautätigkeit und Ordnungsfunktionen umfassen, werden im zunehmenden Maße von den übergeordneten Ebenen hinsichtlich ihres Umfangs erweitert und um neue Tätigkeiten ergänzt. Als Erschwernis für kommunalpolitisches Handeln erweist sich jedoch nicht nur der Aufgabenzuwachs, sondern auch die eingeschränkte Steuerbarkeit der Kommunalfinanzen resp. der Kommunaleinnahmen (Wollmann 2008: 251 f.; Bogumil/Holtkamp 2006: 53).

Zwar speist sich die Finanzierung der Gemeinden³ aus mehreren Quellen, die sich theoretisch komplementär und/oder substitutiv zueinander verhalten können, faktisch jedoch den Kommunen kaum Gestaltungsspielräume bieten, da sie zu einem großen Teil kommunalpolitischen Entscheidungsmechanismen entzogen sind. Dies gilt zum einen für den Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer, über welchen die Kommunen neben Bund und Ländern an den Einkünften der Wohnbevölkerung partizipieren. Der zugrundeliegende Verteilungsmechanismus führt dazu, dass Gemeinden eines einkommensstarken Bundeslandes über mehr „Verteilungsmasse“ verfügen als Gemeinden in einkommensschwachen Bundesländern (Rehm/Matern-Rehm 2010: 128), so dass die Zugehörigkeit zu einem Bundesland über die Finanzausstattung einer Kommune mitentscheidet. Zum anderen sind das Finanzausgleichsystem und die Verteilung von Schlüsselzuweisungen des Bundes und der Länder eng mit der Einwohnerzahl einer Kommune verknüpft, da von der Annahme ausgegangen wird, dass die Entwicklung der Ausgaben von der Gemeindegröße abhängt (Naßmacher/Naßmacher 2007: 180). Ferner können über Zweckzuweisungen Bund und Länder Einfluss auf die Verwendung der bereitgestellten Mittel nehmen, indem vorgesehen wird, dass sie nur für bestimmte Maßnahmen verausgabt werden dürfen oder dass eine Mitfinanzierung durch die Kommunen als Auszahlungsbedingung wirkt (Zimmermann 2009: 217).

Im Gegensatz zu den Zuweisungen obliegt den Kommunen sowohl bei den quantitativ bedeutsamen Gewerbe- und Grundsteuern sowie bei den Entgeltabgaben die Möglichkeit zur selbstständigen Erhebung. Gleichwohl sind Grund- und Gewerbesteuer Grenzen durch ihre ökonomische und kommunalpolitische Durchsetzbarkeit gesetzt (Wollmann 2008: 251 f.; Bogumil/Holtkamp 2006: 53) und insbesondere die Gewerbesteuer unterliegt verschiedenen Einschränkungen.⁴ Gebühren und Beiträge, die dem Äquivalenz-

3 Grundsätzlich sind die Finanzierungsquellen zwischen Gemeindeverbänden/ Kreisen und Städten und Gemeinden zu differenzieren, da erstgenannte primär durch Finanzausgleichsleistungen der Länder und die Kreisumlage finanziert werden, letztgenannte durch die im Folgenden thematisierten Steuern, Entgeltabgaben und Zuweisungen (vgl. Naßmacher/Naßmacher 2007: 137). Aus untersuchungspraktischen Gründen kann diese Differenzierung nicht weiter verfolgt werden.

4 Konträr zu den Grundsteuern, die im Schrifttum trotz möglicher Anpassungsbedarfe als vorteilhafte Gemeindesteuern perzipiert werden (Rehm/Matern-Rehm 2010: 113; Zimmermann 2009: 158), wird die Gewerbesteuer von wissenschaftlicher Seite als „schlechte Gemeindesteuer“ (Zimmermann 2009: 176 m.w.N.) charakterisiert, die zumindest stark reformiert werden muss (Naßmacher/Naß-

prinzip und damit einer Verknüpfung von Leistung und Gegenleistung unterliegen, sind gemäß Verwaltungskostengesetz nach dem Kostendeckungsprinzip zu gestalten. Daraus folgt, dass sie nur zur Finanzierung konkreter Dienstleistungen oder Güter der Kommune verwendet werden dürfen.⁵ Ferner stößt die Erhöhung von Entgeltabgaben regelmäßig an sozialpolitische Schranken.

Vor diesem Hintergrund erscheint die Schuldenaufnahme durch die Kommune als letzte Einnahmeart, die keinen Beschränkungen durch die Finanzstärke des jeweiligen Bundeslandes oder durch die Regelungen des Verwaltungskostengesetzes unterliegt. So ist es nicht verwunderlich, dass Kassenkredite, die eigentlich einer kurzfristigen Überbrückung kommunaler Liquiditätsengpässe dienen sollen, vielfach für die ständige Vorfinanzierung späterer Einnahmen und somit zur Dauerfinanzierung eingesetzt werden (Gemeindefinanzbericht 2010: 50; Vetter/Holtkamp 2008: 28; Naßmacher/Naßmacher 2007: 167; Karrenberg/Münstermann 1998: 456). Doch auch der Schuldenaufnahme sind von der Kommunalaufsicht, eingedenk des grundgesetzlich normierten Haushaltsausgleichskriteriums (Art. 110 I GG), durch das Instrument des Haushaltssicherungskonzepts Grenzen gesetzt. Ein Haushaltssicherungskonzept zielt mittelfristig auf die dauerhafte Konsolidierung eines Kommunalhaushalts und *„soll verbindlich aufzeigen, mit welchen Maßnahmen der Einnahmeverbesserung und Ausgabensenkung in welchem Zeitraum welche Konsolidierungserfolge erreicht, die Ursachen der Fehlbeträge ausgeschaltet und der Ausgleich langfristig gesichert wird“* (Schwarming

macher 2007: 159). Dies liegt zum einen daran, dass die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer im Wesentlichen aus den von der allgemeinen wirtschaftlichen Lage abhängigen Unternehmensgewinnen besteht und somit für die Kommunen nur eingeschränkt kalkulierbar ist. Zum anderen führen Gewerbesteuerfreibeträge dazu, dass diese Steuer nur von mittleren und kleinen Betrieben zu entrichten ist. Damit geht das Problem einher, dass das Steueraufkommen oftmals von Großbetrieben abhängig ist, welche bei der Festlegung der Hebesätze besonders große Verhandlungsmacht haben (Naßmacher/Naßmacher 2007: 157). Die kommunalen Spitzenverbände verteidigen dagegen die Gewerbesteuer *„als wichtigste eigene Steuer der Städte“* (Kuban 2011, z.n. ö.V. 2011: 17).

- 5 Eine Abweichung vom Kostendeckungsprinzip ist aus allokativen und redistributiven Gründen möglich, um die Nachfrage nach einer bestimmten kommunalen Leistung zu erhöhen und/oder um die Leistung potenziellen Gruppen überhaupt erst zugänglich zu machen. Eine derartige Steuerung über den Preismechanismus kann beispielsweise bei Gebührensätzen für Kinderbetreuung vorgefunden werden, zu deren Bemessung das zu versteuernde Einkommen herangezogen wird. Die Kostendeckungsgrade bei kommunalen Dienstleistungen reichen durchschnittlich von rund 92 Prozent (Abfallbeseitigung) bis zu rund 7 Prozent (Museen, Büchereien). Für Kinderbetreuungseinrichtungen wird ein Durchschnittswert von rund 12 Prozent angegeben (Naßmacher/Naßmacher 2007: 142).

2001 z.n. Geißler 2009: 10). Die Anwendung eines Haushaltssicherungskonzepts konkretisiert sich typischerweise in der Kürzung freiwilliger Aufgaben und der Erhöhung von Gebühren und Hebesätzen; die kommunalen Handlungsspielräume werden durch die Haushaltssicherung stark eingeschränkt (Vetter/Holtkamp 2008: 37 f.).

Die Lage der kommunalen Finanzen dokumentiert alljährlich der Gemeindefinanzbericht, der für das Jahr 2010 Kommunalausgaben in Höhe von 180,75 Mrd. Euro ausweist. Ihnen stehen Einnahmen i.H.v. 165,9 Mrd. Euro gegenüber, was zu einem negativen Finanzierungssaldo von 14,85 Mrd. Euro führt. Den größten Ausgabenblock bilden die Personalausgaben, auf sie kommt rund ein Viertel aller Ausgaben, weitere 23,3 % entfallen auf soziale Leistungen. Insbesondere in ihnen wird die „Fremdbestimmung“ (Zimmermann 2009: 106) kommunaler Ausgaben offenbar, da die Sozialausgaben aufgrund gesetzlicher Vorgaben und sozioökonomischer Rahmenbedingungen durch die Kommunen praktisch kaum beeinflussbar sind und in strukturschwachen Regionen überproportional hoch ausfallen (Gemeindefinanzbericht 2010: 18). Die größten Kostenblöcke innerhalb der Sozialleistungen bilden die Ausgaben für Leistungen nach dem SGB II (insbesondere Unterkunft und Heizung für Langzeitarbeitslose) sowie die Grundsicherung im Alter⁶ und die Pflege älterer Menschen. Der kontinuierliche Anstieg von Sozialleistungen auf kommunaler Ebene wird von Kommunalvertretern ebenso wie von wissenschaftlicher Seite als Hauptursache für die abnehmende Handlungsfähigkeit der Kommunen identifiziert (Articus 2010: 286; Junkernheinrich 2010: 295; Landsberg 2010: 284; Miller 2010: 259; Naßmacher/Naßmacher 2007: 198). Zwar erhalten die Kommunen von den übergeordneten Ebenen für die steigenden Sozialleistungen zusätzliche Mittel, diese sind jedoch nicht kostendeckend (Vetter/Holtkamp 2008: 25).

Neben den anwachsenden Sozialausgaben kann der Anstieg der Kassenkredite als weiterer Indikator für die abnehmende Handlungsfähigkeit der Kommunen interpretiert werden. Die Kassenkredite haben sich im Zeitraum von 2000 bis 2006 vervierfacht (Holtkamp 2010: 86). Die Höhe der kommunalen Kassenkredite je Einwohner variiert deutlich sowohl zwischen West- und Ostdeutschland als

⁶ Ein Ergebnis der von Februar 2010 bis Juni 2011 tagenden Gemeindefinanzkommission sieht vor, dass ab 2014 der Bund den Kommunen die Ausgaben für die Grundsicherung im Alter vollständig erstatten wird (BMF 2011: 2).

auch zwischen den einzelnen Bundesländern.⁷ Das unterstreicht die Notwendigkeit, die kommunale Haushaltslage differenziert zu betrachten: Nicht alle Kommunen sind von verringerten finanziellen Handlungsspielräumen tangiert, vielmehr teilt sich die kommunale Landschaft immer mehr in arme und reiche Kommunen (Holtkamp 2010: 85; Bertelsmann-Stiftung 2008: 22).

Ungeachtet regionaler Disparitäten ergibt sich in der Gesamtschau der Befund, dass allein aus fiskalischer Perspektive die Handlungsspielräume der Kommunen begrenzt sind. Die Ursachen können endogen sein und lassen sich bspw. im kommunalpolitischen Entscheidungsprozess finden (Vetter/Holtkamp 2008: 29). Exogene Ursachen konkretisieren sich u.a. in sozioökonomischen Faktoren sowie durch die Aufgabensystematik, nach welcher ein Großteil der Kommunalaufgaben von Bund und Ländern bestimmt wird (Miller 2010: 272). Gleichsam einer Sandwichlage müssen die Kommunen im Rahmen ihrer stark eingeschränkten Möglichkeiten den Anforderungen der übergeordneten Ebenen und den zunehmenden Erwartungen ihrer Bürger gerecht werden.

Ergänzend zu dieser Herausforderung gewinnen die Folgen des demografischen Wandels zunehmend an Relevanz für den Gesamtstaat und die kommunale Ebene. Dem demografischen Wandel, welcher sich mit den drei Schlagworten „*Weniger, Älter, Bunter*“ (Schönig 2003) grob skizzieren lässt, sind Veränderungen von Bevölkerungsvolumen und -struktur implizit (Mäding 2006: 339 f.). Als Triebfedern gelten sinkende Sterbe- und Geburtenraten und diese beiden Ursachen des demografischen Wandels werden von mehr oder weniger starken Zuzügen aus dem Ausland begleitet, was „zur Bevölkerungsdynamik, zur Alterung und zur Heterogenisierung der Bevölkerung bei[trägt].“ (Bucher 2006: 55). Die Schlagworte ‚Weniger, Älter, Bunter‘ können folglich dahingehend konkretisiert und ergänzt werden, dass Bestandteile des demografischen Wandels eine veränderte Dynamik des Bevölkerungswachstums, eine Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung, eine wachsende, durch Zuwanderungen aus dem Ausland verursachte Internationalisierung sowie eine zunehmende Vereinzelung der Bevölkerung mit Lebensformen in immer kleineren Haushalten sind (Bucher 2006: 55).

⁷ Im Durchschnitt belaufen sich die Kassenkredite auf 533 Euro (Westdeutschland: 607; Ostdeutschland: 175); die Spannweite zwischen den Bundesländern reicht von 13 Euro (Sachsen) bis 1.623 Euro (Saarland) (<http://www.bundesfinanzministerium.de>).

Bevölkerungsvolumen und -struktur hängen als Ergebnisse der langfristigen und dynamischen Prozesse von Fertilität, Mortalität und Migration ab. Die Fertilität wird durch das generative Verhalten und die Zahl der Frauen im gebärfähigen Alter determiniert, zentrale Kenngröße ist die zusammengefasste Geburtenziffer, welche die durchschnittliche Kinderzahl einer Frau im Laufe ihres Lebens angibt. Diese liegt in Deutschland seit rund 30 Jahren auf dem niedrigen Niveau von 1,4 – keine andere demografische Kennziffer verhält sich derart stabil (Bucher 2006: 56) – und damit weit unter der für den Ersatz der Elterngeneration durch deren Kinder notwendigen Geburtenziffer von 2,1. Die Konsequenz rückläufiger Geburtenzahlen spiegelt sich in einem stark veränderten Bevölkerungsaufbau zugunsten der älteren Jahrgänge wider, wobei die Transformation der pyramidenförmigen Altersstruktur zu einer pilzförmigen durch die sinkende Mortalität der Menschen forciert wird. Die durchschnittliche Lebenserwartung hat sich seit den 1960er Jahren um rund zehn Jahre erhöht und ein Ende der steigenden Lebenserwartung ist weder abzusehen noch zu erwarten (Statistisches Bundesamt 2009: 31; Bucher 2006: 57). In Verbindung mit der rückläufigen Fertilität werden sich die Relationen zwischen Jung und Alt, zwischen Erwerbstätigen und nicht mehr Erwerbstätigen zulasten der jungen, erwerbstätigen Personen verschoben. Die Migration beeinflusst das nationale Bevölkerungsvolumen darüber hinaus als Ergebnis von Zu- und Abwanderung. Der Außenwanderungssaldo unterlag im Zeitablauf deutlichen Schwankungen und Jahren mit negativen und positiven Wanderungssalden stehen sich gegenüber, wobei die Wanderungsbilanz insgesamt positiv ausfällt (Statistisches Bundesamt 2009: 32). Doch nicht nur Außenwanderungen sind bedeutsam für die Entwicklung der Bevölkerung, auch die Migration innerhalb der Grenzen eines Staates trägt zur Bevölkerungsdynamik bei, welche v.a. regional und kleinräumig zu beobachten ist. Bucher (2006: 60 f.) quantifiziert die Binnenmigration auf knapp drei Millionen Wanderungen zwischen den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland. Auf Landesebene ist zwischen alten und jungen Bundesländern eine Netto-Abwanderung aus dem Osten von ca. 1,5 Mio. Menschen im Zeitraum von 1989 bis 2005 zu beobachten gewesen.

Die demografische Entwicklung hat folgeschwere Konsequenzen für sämtliche Gesellschaftsbereiche, sie betreffen u.a. die Abnahme des Erwerbspersonenpotenzials und das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts, die Erosion der Grundlagen umlagefinanzierter Sozialversicherungssysteme, altersbedingte Kostensteigerungen im Gesundheitswesen und tangieren auch die Beziehungen

zwischen den Generationen sowie zwischen Kinderlosen und Eltern; selbst machtpolitische Folgen sind aus der demografischen Entwicklung abzuleiten (Gerlach 2010: 84–86; Klös/Seyda 2007: 42). Die genannten und weitere Konsequenzen⁸ unterstreichen den politischen Charakter der „Bevölkerungsfrage“, bezüglich welcher Mayer konstatiert: *„Die Lösung der Bevölkerungsfrage ist eine Frage des Allgemeinwohls [Hervorhebung im Original], weil nicht einzelne Gruppen, sondern die ganze Gesellschaft vom demographischen Abbau- und Deformationsprozess betroffen ist. Deshalb ist es wichtig, diese Wiedergewinnung des Gemeinwohls als zentrale Staatsaufgabe zu identifizieren“* (Mayer 1999: 23 f.). Auch wenn bereits zwischen 1965 und 1975 mit dem zweiten Geburtenrückgang in Deutschland das Fundament für die aktuelle Bevölkerungsentwicklung gelegt wurde (Gerlach 2010: 54), wurde ihr erst mit der Einsetzung einer Enquete-Kommission zum demografischen Wandel durch den Deutschen Bundestag im Jahr 1992 bundespolitische Beachtung zuteil.⁹ Die Bedeutung des demografischen Wandels für die kommunale Ebene hat die Bertelsmann-Stiftung im Rahmen einer Bürgermeisterbefragung (Bertelsmann-Stiftung 2005)¹⁰ untersucht, deren zentrales Ergebnis eine Diskrepanz von Problemeinschätzung und Problembearbeitung ist: Rund 72 % der Kommunen halten den demografischen Wandel für ein wichtiges Thema, jedoch sehen nur 32 % dieses Thema in ihrer Kommune ausreichend behandelt (Bertelsmann-Stiftung 2005: 8). Die Gestaltungsfähigkeit der Kommunen schätzen fast zwei Drittel der Befragten als gering ein.

8 Vgl. zu den Folgen des demografischen Wandels z.B. Frevel 2004, Birg 2003, Kaufmann 2005 und den Schlussbericht der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“, BT-Drucksache 14/8800.

9 Der Arbeitszeitraum der 1992 eingesetzten Enquete-Kommission wurde mehrfach verlängert. Sie legte 1994 und 1998 zwei Zwischenberichte und 2002 den Schlussbericht als BT-Drucksache 14/8800 vor. Im Jahr 2009 ist mit dem Beschluss der Bundesregierung, unter Federführung des Bundesinnenministeriums einen Demografiebericht zu erstellen, dem Thema wieder verstärkte politische Aufmerksamkeit zugemessen worden. Die Demografiestrategie der Bundesregierung wurde im April 2012 vorgestellt (vgl. Fn. 1 der vorliegenden Arbeit).

10 Die Befragung richtete sich an die Bürgermeister aller Kommunen mit mehr als 10.000 Einwohnern. Mit einem Rücklauf von 648 ausgefüllten Fragebögen ist sie die fundierteste Studie zur Wahrnehmung des demografischen Wandels durch kommunale Entscheidungsträger. Weitere empirische Studien mit eher regionalem Bezug bzw. exemplarischen Untersuchungsansatz sind: Staatskanzlei Rheinland-Pfalz 2004 (n=154); Fachkommission Stadtentwicklungsplanung 2006 (n=51); Neuhaus 2007 (n=9).