

60 Jahre AGF – ein Blick zurück und nach vorn

Prof. Dr. Dr. Siegfried Keil

Meine sehr geehrten Damen und Herren:

Als „Bundesministerium für Familienfragen“ wurde das erste Bundesfamilienministerium im Oktober 1953 konstituiert. Es bildete eine der Neuerungen der zweiten Legislaturperiode der Bundesrepublik unter der Regierung Adenauer. Die Gründung war in den politischen Lagern umstritten. Zunächst war geplant gewesen, ein Familienreferat im Bundesinnenministerium einzurichten. Es gab unterschiedliche Auffassungen darüber, inwieweit Familienpolitik durch ein Ministerium institutionalisiert werden sollte und inwiefern Familie überhaupt eine staatliche Angelegenheit sei. Mit der Einrichtung des Ministeriums änderte sich zugleich die gesellschaftspolitische Landschaft der jungen Bundesrepublik. Der Deutsche Familienverband (DFV) hatte sich bereits 1948 neu gegründet. Nun aber, in der Mitte der fünfziger Jahre, bildeten sich rasch weitere familienpolitisch ausgerichtete Organisationen. Im Laufe des Jahres 1953 formierte sich der Familienbund der Deutschen Katholiken (FDK) – der Familienbund nannte sich im Jahr 2000 in „Familienbund der Katholiken“ um – und im September wurde die Evangelische Aktionsgemeinschaft für Familienfragen (EAF) ins Leben gerufen, um die evangelischen Belange in der Familienpolitik auf Bundesebene zu vertreten. Seit 2014 heißt sie „evangelische arbeitsgemeinschaft familie“.

Die konstituierende Sitzung der „Arbeitsgemeinschaft Deutscher Familienorganisationen“ fand am 25. März 1954 im Adam-Stegerwald-Haus in Königswinter statt.

Die drei Verbände unterzeichneten eine Vereinbarung zur Bildung der „Arbeitsgemeinschaft Deutscher Familienorganisation“, die „zur wirksameren Vertretung gemeinsamer sozialpolitischer Anliegen und Aufgaben“ dienen sollte. Der Vorsitz der Arbeitsgemeinschaft sollte jährlich wechseln. Die erste Federführung übernahm der DFV.

Nach dem ersten Tagesordnungspunkt der Sitzung „Bildung der Arbeitsgemeinschaft“, folgte der zweite zur „Vorbereitung des Weltkongresses der U.I.O.F in Stuttgart“.

Damit war das erste Aktivitätsfeld der AGF bereits umrissen: Der Weltkongress der Union Internationale des Organismes Familiaux, also der Internationalen Union der Familienverbände – heute WFO. Die Zeit drängte im Frühjahr 1954, denn der Kongress sollte bereits im September desselben Jahres stattfinden. Seitens der Bundespolitik war die zu gründende Arbeitsgemeinschaft bereits als Vorbereitungsgremium für diesen Kongress vorgesehen worden. Dieser Kongress verlief erfolgreich und wurde als Zeichen einer fruchtbaren Zusammenarbeit der Verbände für die „familienpolitische Arbeit der Zukunft“ gewertet.

Die internationale Linie der Arbeit der AGF war damit gesetzt und trug in der Folge dazu bei, dass die Interessen deutscher Familienorganisationen auch auf Kongressen im Ausland diskutiert werden konnten. Eine solche Teilnahme besaß in der Nachkriegszeit große Bedeutung und sorgte auch für inhaltliche Anregungen innerhalb der Verbände. Da das Interesse an der Mitarbeit in der UIOF sehr groß war, wurde im Juli 1954 das Deutsche Nationalkomitee für die Internationale Union der Familienverbände gegründet, dem außer der AGF weitere familiennahe Organisationen und Institutionen angehörten, und beschloss zugleich, dass der Vorsitz durch den jeweiligen Vorsitzenden der AGF ausgeübt werden solle.

Die wohl erste gemeinsame Verlautbarung der AGF-Verbände war die „Entschließung zur Frage der Erstellung von Eigenheimen“ vom 5. Januar 1955. Die drei Familienorganisationen EAF, FDK und DFV forderten die Möglichkeit zum Eigenheimerwerb und zeichneten das Bild eines familiären Mehrgenerationenhauses mit Garten, das „ein Aufwachsen gesunder Kinder in enger Verbundenheit mit Boden, Pflanzen und Tieren, abseits von den Gefahren der Straße und des Grostadtlebens“ ermögliche. „Zahlreiche Aufgaben“, so die Entschließung an anderer Stelle, „die sonst in Kindergärten und Altenheimen nur hilfswise unter Heranziehung der freien und öffentlichen Wohlfahrtspflege gelöst werden müssen, könnten damit in den Bereich der Selbsthilfe der Familie zurückgeführt werden.“

Die Familienverbände vertraten in dieser Zeit, wie aus dieser Verlautbarung unschwer ersichtlich, ein eher traditionelles, stark kirchlich geprägtes Familienbild. Was hat sich in den 60 Jahren seit der Gründung der AGF verändert? Sowohl Sexualmoral und Sexualethik als auch Familienleitbild und Familienrealitat haben sich seitdem in unvorstellbarer Weise gewandelt und mannigfaltige familienpolitische, familienrechtliche und strafrecht- wie sozialrechtliche Reformen provoziert, deren erster Schub in den 70er Jahren unter sozial-liberaler Regierungsverantwortung vollzogen wurde. Aufhebung des sog. Kuppelei-Paragraphen, langsame Liberalisierung der § 175 ff StGB, mühsame Veränderungen der § 218 ff StGB, die erst mit der deutschen Vereinigung abgeschlossen werden konnten, mehrfache Reformen im Bereich der Ehescheidung und des Sorgerechts.

Die Familienverbände standen diesen Reformen eher zurückhaltend gegenüber. FDK und DFV hatten seinerzeit die größten Bedenken. Der neue, 1973 dazu gestobene VaMV und von Fall zu Fall auch die eaf haben die Reformen begrüßt. Das galt auch für die verstärkte Entwicklung der Kindertagesstätten und Tagesmütter. Angesichts dieser politischen Divergenzen habe ich daher 1970 schallend gelacht, als ich - Vorkämpfer einer Liberalisierung der Sexualethik und des relevanten Straf- und Familienrechts - gebeten wurde, Präsident der eaf zu werden. Erst die mit der Mitgliedschaft in der WFO verbundenen Weltreisen haben mich dann schließlich gelockt, dieses politische Ehrenamt zu übernehmen. Und gerade auf diesem Gebiet habe ich dann auch als Präsident des DNK und Vizepräsident der WFO mit deren Tagungen in Bonn-Meckenheim und Berlin alle Verbände hinter mich gebracht.

Das Internationale Jahr der Familie 1994 hat dann mit der Verstetigung der in diesem Jahr geschaffenen Institutionen einer hauptamtlich besetzten Koordinierungsstelle und dem späteren Bundesforum Familie, die verbesserte strukturelle Ausstattung der AGF und deren vereinsmaige Institutionalisierung ermöglicht. Agathe Sering, Leiterin der Koordinierungsstelle für das Internationale Jahr der Familie, wurde erste hauptamtliche Geschäftsführerin der AGF. Inzwischen ist der Verband der binationalen Familien und Partnerschaften als fünftes Mitglied der AGF aufgenommen worden.

Ein Rückblick auf die Familienpolitik der letzten Jahrzehnte im Verbund mit einer aktuellen Problemdiagnose lässt die Identifikation von fünf zentralen aktuellen und zukünftigen Aufgabenbereichen zu:

1. In einem **ersten Handlungsfeld** geht es um die finanzielle Anerkennung von Familienleistungen und die Reduzierung der Opportunitätskosten, das heißt um eine weitgehende Sozialisierung der Verzichtskosten, die Eltern leisten, um Kinder zu betreuen. Eine Aufgabe, die besonderer Sensibilität bedarf, gilt hier angesichts eines durchschnittlichen Anteils von einem Drittel Kinderloser in unserer Gesellschaft auch dem Ausgleich zwischen Eltern und Kinderlosen. Bezogen auf den Familienlastenausgleich gab es in den 1990er Jahren und zu Beginn des neuen

Jahrtausends zahlreiche Urteile des Bundesverfassungsgerichts, die dem Gesetzgeber verbindliche Vorgaben für die Höhe sowie die Struktur von Leistungen bzw. steuerlichen Entlastungen für die Familie vorgaben. Der Charakter der fiskalischen Manövriermasse entsprechender Mittel, der lange Zeit bezeichnend für die deutsche Familienpolitik war, ist damit überwunden und es hat sich erstmalig die Chance ergeben, den Familienlastenausgleich systematisch, wirkungsorientiert und effizient im Hinblick auf seinen Mitteleinsatz zu gestalten. Der Schritt vom Almosen zum Rechtsanspruch wurde vollzogen.

Unzulänglich ist nach wie vor der Familienlastenausgleich im Niedriglohnssektor:

Bei allen Unterschieden zielen die Vorschläge der AGF Verbände darauf ab, die steuerliche Bevorzugung der besserverdienenden Familien zu überwinden: Die eaf wählt dabei die Lösung eines einheitlichen Kindergeldes, das Kinderfreibetrag und Kindergeld zusammenfasst;

andere Familienverbände favorisieren eine Lösung über eine sog. Kinder-Grundsicherung.

2. Die Vereinbarkeit von Erwerbsleben und Elternschaft unter dem Primat der Wahlfreiheit zu ermöglichen, ist ein **zweiter wesentlicher Handlungsbereich**. Hier handelt es sich – ableitbar aus der international vergleichenden Familienpolitikanalyse - um die zentrale Stellschraube für die Erfüllung vorhandener Kinderwünsche bei den Menschen. Zugleich ist die Vereinbarkeit auch eine Grundbedingung, um die ökonomischen Voraussetzungen für die Familiengründung zu realisieren. Angesichts der vergleichsweise ausgeprägten Instabilität von Familien, des hohen Risikos von Trennung und Scheidung und dem nachfolgenden Alleinerziehen in der Regel durch ein Elternteil bedeutet Vereinbarkeit aber auch Armutsvermeidung bei Familien. Die Bekämpfung von Familien- und Kinderarmut muss angesichts der wachsenden Anteile armer Kinder als wichtige familienpolitische Aufgabe eingeordnet werden.

Und schließlich soll auch eine gesamtgesellschaftliche bzw. volkswirtschaftliche Perspektive hier nicht unterschlagen werden: Wir werden es in Deutschland in den nächsten Jahrzehnten mit einem Rückgang des Arbeitskräftepotenzials von 30 Prozent zu tun haben, u. a. auch deshalb wäre es nicht zu verantworten, gut ausgebildete Frauen auf die Familienarbeit zu beschränken.

3. Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass zunehmend Defizite in der Erziehung von Kindern beobachtet werden können, muss **eine weitere Zielsetzung aktueller und zukünftiger Familienpolitik** die breite Unterstützung und Entwicklung von Elternkompetenz betreffen. Diese Forderung mag erstaunen, es gibt dennoch deutliche Hinweise darauf, dass Elternkompetenzen – derart umfänglich, wie sie heute erwartet werden - keine Selbstverständlichkeit besitzen, obwohl sie vielfach im öffentlichen Diskurs teilweise wie Quasi-Instinkte behandelt werden. Wissen über Erziehungs-, Ernährungs- und Haushaltsfunktionen scheint in unserer Gesellschaft zumindest in Teilen verloren gegangen zu sein, demgegenüber haben auch diesbezügliche (Fach-)Erkenntnisse in enormen Umfang zugenommen .

Im Rahmen der PISA-Studien gaben darüber hinaus rund zwei Drittel der untersuchten Jugendlichen an, dass sich ihre Eltern nicht oder nur wenig für ihre schulischen Belange interessierten. Kinderbefragungen haben schon zur Mitte der 1990er Jahre gezeigt, dass viele Kinder sich zwar an ihre Eltern um Rat wenden, hilfreiche Gespräche oder Unterstützung aber doch vermissen (Wiss. Beirat 2005). Auch die World Vision-Studie 2007 wies vergleichsweise hohe Anteile von Kindern aus, denen die Zuwendung ihrer Eltern nicht ausreichte. Auffällig hoch waren sie mit 28 Prozent bei Kindern, deren Eltern nicht erwerbstätig waren. Dabei entfaltet das Problem von Elternkompetenzen umso mehr Bedeutung, als Familienpolitik im Sinne der Unterstützung bei der Schaffung von sog. Humanvermögen verstanden wird. Gut ausgebildete

Kinder und Jugendliche mit Sozialkompetenz, die sie vornehmlich im Elternhaus erwerben können, bilden danach das Kapital unserer Gesellschaft.

4. Zusammenhängend mit den beiden letzten Handlungsfeldern und darüber hinaus veranlasst durch die bildungspolitische Diskussion nach „PISA“ besteht die **Notwendigkeit, Betreuung, Erziehung und Bildung in einer Gesamtkonzeption aufeinander abzustimmen** (Wiss. Beirat 2008).

Dies gilt nicht zuletzt mit Blick auf Kinder mit besonderem Förderungsbedarf. Bisher wird dies durch getrennte Kompetenzen von Bund, Ländern und Gemeinden verhindert. Z. B. ist es danach keineswegs selbstverständlich, dass auch frühkindliche Betreuung Teil von Bildung sein kann, und daher gibt es keine einheitlichen und verbindlichen Bildungskonzepte für die Kindertagesbetreuung. Mit dieser Forderung ist allerdings das „Herz der deutschen Staatsorganisation“ getroffen: die föderale Kompetenzordnung. Erziehung obliegt – neben den Eltern – auch staatlichen Stellen auf kommunaler oder Landesebene, rechtlich ist sie durch Bundesgesetz, das Sozialgesetzbuch VIII geregelt. Bei der Betreuung stehen die Kommunen nicht nur in der Gewährleistungsverantwortung, müssen also ein ausreichendes Betreuungsangebot vorhalten, sie sind gleichzeitig auch für die Finanzierung von Gebäuden und (eines Teils) des Personals zuständig. Mit der 2008 verabschiedeten Schaffung eines Rechtsanspruches auf einen Betreuungsplatz für ein Drittel aller Unter-Drei-Jährigen ab 2013 hat sich diese Situation noch einmal verschärft. Dies gilt ungeachtet der Tatsache, dass der Bund und die Länder 2007 und abschließend mit dem Kinderförderungsgesetz 2008 zusätzliche Finanzierungsformen gefunden haben, um das Angebot zu entwickeln: Denn zum einen handelt es sich hier um Formen der außergewöhnlichen Finanzierung und der Bund hat keinerlei Möglichkeit, die Mittelverwendung auf ihre ursprünglichen Zwecke oder bezüglich einer anzustrebenden Qualitätssicherung hin zu kontrollieren. Zum anderen gehört Bildung schließlich in den Bereich der Länderkompetenz, obwohl vieles dafür spricht, dass auch der Betreuung von Kindern vor dem Schuleintritt zentrale Bildungsfunktionen zukommen. Darum erscheint eine Verbindung der drei Zuständigkeitsbereiche unverzichtbar, am sichersten gewährleistet durch eine neuerliche Föderalismusreform.

5. Die Einbeziehung des Verhältnisses der Generationen zueinander und miteinander

sowie der Blick auf die Generationenfolge resp. die Dehnung der Zeitperspektive in die Vergangenheit und vor allem in die *Zukunft* offenbart die Notwendigkeit, sich nicht nur am Wohlergehen der jetzt Lebenden zu orientieren. Das Wohlergehen der künftig lebenden Generationen muss gleichermaßen Richtschnur des (politischen) Handelns sein, was gleichbedeutend ist mit einer Ausrichtung des Handelns am Maßstab der Nachhaltigkeit. Mit Blick auf ökologische Fragen haben die meisten Menschen begriffen, dass wir schon heute die Natur für die nachfolgenden Generationen der Kinder, Enkel- und Urenkelkinder zu verbrauchen drohen (oder sogar schon verbraucht haben). Ähnliches gilt für das Problem der Verschuldung.

Mit der Einbeziehung der Generationenperspektive in die Familienpolitik wird deutlich werden, dass das Generationenverhältnis viel mehr umfasst als die „Addition“ von drei oder vier Generationen. Vielmehr weist das Generationenverhältnis eigenständige Qualitäten – in positiver wie negativer Hinsicht – auf: Es kann eine Bereicherung für alle darstellen, wie es auch mit Problemen behaftet sein mag. Generationenpolitik ist insoweit nicht nur Familienpolitik, sondern auch Gesellschafts- und Sozialpolitik, als sie der engen Verflochtenheit und den vielfältigen Wechselwirkungen zwischen den Generationen innerhalb *und* außerhalb der Generationen Rechnung tragen und das Miteinander der Generationen auf allen Ebenen und in allen Kontexten initiieren, fördern und tragfähig machen soll.

Zugrundeliegende Literatur

Ahrens, Regina: Nachhaltigkeit in der deutschen Familienpolitik. Grundlagen – Analysen – Konzeptualisierung, Springer VS, Wiesbaden 2012

Gerlach, Irene und Siegfried Keil: Eckpunkte einer modernen Familienpolitik, in: W. Stange u. a., Erziehungs- und Bildungspartnerschaften, Springer VS, Wiesbaden 2012, S. 151 – 161

Keil, Siegfried (Managing Editor): Familie, Wissenschaft, Politik – Ein Kompendium der Familienpolitik, Ergon Verlag, Würzburg 2012, s. d. besonders die Beiträge von Irene Gerlach und Siegfried Keil: Familienpolitik (S. 65 – 85) sowie Institutionen und Träger der Familienpolitik (S. 87 – 103)

Urban, Vera: Artikelserie zur Geschichte der Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisationen e. V., erschienen auf der Internetseite der AGF (<http://www.ag-familie.de/60Jahre>), Berlin 2014

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesfamilienministerium: Stärkung familialer Beziehungs- und Erziehungskompetenzen, Juventa, Weinheim, München 2005

Ders.: Bildung, Betreuung und Erziehung für Kinder unter drei Jahren – Elterliche und öffentliche Sorge in gemeinsamer Verantwortung. Kurzgutachten. Berlin 2008