

Reflexionen über eine zukunftsweisende Familienpolitik in der Schweiz

H. Nufer

«Gesundes» Aufwachsen der zukünftigen Generation wird massgeblich von den Lebensbedingungen des familiären Umfeldes determiniert. Eine Familienpolitik darf sich deshalb nicht primär von den aktuellen finanzpolitischen Engpässen her bestimmen lassen oder am traditionellen Credo, in Familienangelegenheiten habe sich der Staat nicht einzumischen. Das wirtschaftliche und soziale Umfeld sind in einem ungeheuren Umwandlungsprozess und dies ruft nach zukunftsweisenden familienpolitischen Perspektiven. «Investitionen in die zukünftige Generation» sind vergleichbar mit Investitionen in eine zukunftsweisende Wirtschaft, Verkehrssysteme, umfassenden Umweltschutz. Der Kinderarzt begleitet die Kinder und ihre Familien in wichtigen Phasen des Aufwachsens. Er nimmt die vielfältigen Problemlagen von Familien in seiner Berufstätigkeit wahr. Deshalb ist seine aktive Beteiligung an einer zukunftsweisenden Familienpolitik unverzichtbar.

Zum Entwicklungsstand gegenwärtig praktizierter «Familienpolitik»

Familien mit Kleinkindern werden im Rahmen der gegenwärtigen schweizerischen Sozialpolitik als randständiger Aufgabenbereich eingestuft. Die Verantwortung für optimale Startbedingungen ist nicht nur familienrechtlich, sondern auch in vielen wichtigen Belangen der sozialen Absicherung auf die unterste politische Ebene der Gemeinden und in die jungen Familien selbst delegiert worden. Das sogenannte Verursacherprinzip prägt die Vorstellungen über adäquate familienergänzende Leistungen. Die Eltern, welche geplant oder ungeplant Kinder zeugen und zur Welt bringen, sind weitgehend alleine für eine ausreichende wirtschaftliche Basis verantwortlich. Allfällige subsidiäre Familienhilfe für wirtschaftlich schwächere Familien (wie beispielsweise Alleinerziehende, arbeitslose Eltern, kinderreiche Familien) ist immer noch vom Fürsorgegedanken geprägt. Die

sozialpolitischen Vorgaben in unserer Kinder- und Familienpolitik sind zu einem eigentlichen Flickenteppich verkommen. Dies führt nicht nur zu regionalen Unterschieden und Ungerechtigkeiten, sondern ist in wirtschaftlichen Krisenzeiten gefährlich. Dort, wo die sozialen Belastungen beispielsweise bei steigender Arbeitslosigkeit zunehmen, werden auch die öffentlichen Mittel aus den reduzierten Steuereinnahmen knapp. Es ist naheliegend, dass unter diesen Umständen neuen Problemlagen, welche Familien belasten, gar nicht wirksam begegnet werden kann. Viele familien- und kinderstützende Massnahmen sind Korrekturversuche aus jüngster Zeit und fallen unter Spardruck als erste weg.

Eine defektorientierte Jugend- und Familienhilfe, wie sie sich unter den finanzpolitischen Vorgaben des «new public management» erneut zu installieren scheint, hat für vorausschauende, breitangelegte präventive Bemühungen in der frühen Kindheit keine ausreichenden familienpädagogischen und familienpolitischen Modellvorstellungen bereit. Es fehlen ihr die Handlungsvorgaben, die auf aktualisierten erziehungswissenschaftlichen Kenntnissen basieren. Sie fusst auf einem überholten Familienbild aus den Fünfzigerjahren.

Die psychosozialen Bedingungen des Aufwachsens sind für die Entwicklung der heranwachsenden Generation massgebend. Eine verantwortungsbewusste Familienpolitik muss vom Moment der Familiengründung an optimale Voraussetzungen für eine gesunde Entwicklung aller Beteiligten schaffen helfen. Ein politisches System, das die «Investitionen in die zukünftige Generation» im Humanbereich nicht konzeptuell plant und zukunftsgerichtet tätigt, handelt fahrlässig. Familienpolitik darf nicht angesichts einer Vielzahl brennender aktueller Probleme zur nachhinkenden Schadensbegrenzung verkommen, sondern muss mögliche Entwicklungen antizipieren und weitsichtige sozialpolitische Gegenmassnahmen vorbereiten. Eine zukunftsweisende generationenübergreifende Familienpolitik ist kein sozialpolitischer Luxus.

Den Anliegen eines primär-präventiven Kindes- und Familienschutzes ist in der gesamtschweizerischen Konzeptvorgabe genügend Bedeutung einzuräumen. Insbesondere sind der Mütter- und Väterberatung, der Elternbildung und einer niederschweligen Erziehungsberatung sowie dem Erfahrungsaustausch und der Kontaktpflege zwischen Eltern ausreichende Mittel für ein flächendeckendes Angebot zur Verfügung zu stellen. Eine Neuorientierung der Familienpolitik in der Schweiz ist vordringlich auf allen Ebenen, weil selbst eine systematische Auslegerordnung sich abzeichnender zukünftiger Problemlagen nicht sichergestellt ist. Dafür braucht es die Mitarbeit vieler privater und öffentlicher Instanzen und eine Abstützung in der breiten Bevölkerung. Dies ist eine Frage der Vermittlung von Familienfragen über die verschiedensten Informationskanäle. Darüber hinaus braucht es auch neuartige Fachkompetenzen, die der Komplexität der Problemstellungen besser gerecht werden können. Zukunftsweisender Familienpolitik muss es aber auch gelingen, andere

Korrespondenz:
Heinrich Nufer
Marie-Meierhofer-Institut für das Kind
Schulhausstrasse 64
CH-8002 Zürich

fachlich spezialisierte Kompetenzzentren miteinzubeziehen oder sie teilweise sogar erst noch zu schaffen.

Familienpolitische Verantwortung gilt es auf allen politischen Entscheidungsebenen wahrzunehmen. Es braucht deshalb auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene Familiendepartemente und diesen unterstellte Fachstellen für Familienfragen und Familienförderung, die sich für die Belange der Familien wirksam einsetzen. Nur die klare Zuordnung zu einem Departement und eine entsprechende personelle Dotierung gewährleisten eine integrale und zukunftsweisende familienfördernde Sozialpolitik. Die zufällige Aufsplitterung der Familienpolitik auf verschiedene Ressorts schwächt ihre Wirksamkeit. Kaum jemand fühlt sich einer ganzheitlichen Familienpolitik verpflichtet.

Mangelhafte, unkoordinierte, undisziplinierte Familienforschung

Im Rahmen der gegenwärtigen Forschungsförderung und Forschungsorganisation in der Schweiz obliegt es dem Zufall, ob Forschungsprojekte über Familienfragen eingereicht und bewilligt werden. Der Schweizerische Nationalfonds übernimmt weder für den Bereich der Grundlagenforschung noch für die ihm beigeordneten, auf bestimmte Themen ausgerichteten «Nationalen Forschungsprogramme» eine aktive Rolle, sondern beschränkt sich weitgehend darauf, eingereichte Projekte zu überprüfen. Viel familienpolitisch relevante Grundlagenarbeit erfolgt ausserhalb der universitären Strukturen und hat damit wesentlich höhere Hürden zu bewältigen, um die nötigen Geldmittel sicherzustellen. Auf gesamtschweizerischer Ebene besteht kein Konzept für die Grundlagenforschung in Familienfragen, welches als Leitlinie für eine sinnvolle inhaltliche und zeitliche Abfolge zentraler Themen dienen könnte.

Die meisten familienpolitisch wichtigen Grundlagen sollten multidisziplinär erarbeitet werden. Diese Art der Forschung ist jedoch sehr anspruchsvoll, und wir verfügen noch über wenig differenzierte Erfahrungen in diesem Bereich. Die eher praxisorientierten, ausseruniversitären Kompetenzzentren müssten in ein übergreifendes Forschungskonzept eingebunden werden, damit ihr inhaltliches Know-how für Familienforschung optimal genutzt werden könnte. Gerade dort, wo Praxis und Theorie ineinandergreifen, kann Familienforschung inhaltlich gewinnbringend und praxisverändernd verwirklicht werden.

Der Mangel an koordinierter Forschung in der Schweiz führt dazu, dass wichtige Daten fehlen, welche zur Planung und Auswertung bestehender sozial- und familienpolitischer Massnahmen unerlässlich wären. Fehlen zuverlässige Forschungsdaten, perpetuieren sich familienpolitische Entscheidungen, die aufgrund des «gesunden Menschenverstandes», persönlicher Familienerfahrungen oder (partei-)politischer Interessen gefällt werden. Ob die Entscheide über Sozialhilfeangebote und Familienförderungskonzepte richtig waren, könnte eine noch kaum ver-

wirklichte Form der Praxisforschung zeigen, welche nach wissenschaftlichen Kriterien Qualitäts- und Wirksamkeitsüberprüfungen vornehmen und damit sachbezogene Korrekturen und Weiterentwicklungen ermöglichen würde. Die Beliebigkeit und Zufälligkeit gegenwärtiger familienpolitischer Massnahmen ist angesichts der knappen öffentlichen Mittel schlicht unverantwortlich.

Zukunftsweisende Familienpolitik – auch eine Herausforderung für Kinderärztinnen und Kinderärzte?

Die Veränderung der allgemeinen Lebensbedingungen für Kinder und Familien durch eine zunehmende Umweltzerstörung (z.B. Klimaveränderung, Luftverschmutzung, Verkehrssituation, allmähliche Zerstörung wichtiger Lebensgrundlagen und Lebensräume) stellt eine emotionale und gesundheitliche Belastung dar. Die zukünftigen Umweltbedingungen der Kinder sind ein Thema, das immer mehr Familien belastet. Immer wieder erfahren sie, dass die Interessen von wirtschaftlichem Wachstum und Konkurrenzfähigkeit vorgezogen werden.

Die Betrachtungsweise der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für die Familie darf sich nicht auf einfache lineare Zusammenhänge zwischen Sozialpolitik und Wirtschaft beschränken. Es müssen sozio-ökologische Betrachtungsweisen auf die soziale Umwelt und daraus resultierenden Bedingungen der familiären Sozialisation angewendet werden. Die Art und Weise des Zusammenwirkens und die ökologische Stimmigkeit der sozialen Bezugssysteme (Lebens- und Erfahrungswelten der Kinder) sind sehr entscheidend. Die verschiedenen Lebensnischen dürfen einander nicht konkurrenzieren, sondern müssen sich ergänzen.

Gesamtgesellschaftlicher Wandel und damit verbundene Entwicklungen im europäischen und globalen Rahmen bewirken in zunehmendem Masse neuartige Problemstellungen für die schweizerische Familienpolitik. Die hohe Zahl von Arbeitslosen belastet viele Familien mit Kindern. Sie bewirkt nicht nur einschneidende Begrenzungen der Familienbudgets, sondern erzeugt auch im psychosozialen Bereich grosse zusätzliche Belastungen. Auswirkungen langfristiger Arbeitslosigkeit manifestieren sich nicht nur beim arbeitslosen Elternteil wie beispielsweise in psychosomatischen Reaktionen, emotionaler Reizbarkeit und depressiven Phasen. Auch die anderen Familienmitglieder, insbesondere die Kinder, sind stöbarer und verletzbarer. Die soziale Sicherung des Familienauskommens durch Arbeitslosengelder oder später andere Sozialleistungen ist familienpolitisch unzureichend. Die ökonomische Basis wird zwar kompensiert, aber die sozialpsychologischen Auswirkungen keineswegs. Soziale Integration erwerbstätiger Familienmitglieder geschieht über den Arbeitsprozess, d.h. der Tausch von Arbeitsleistung gegen Geld ist eine gesellschaftlich anerkannte Form. Längerdauernde Arbeitslosigkeit gefährdet die soziale Integration beträchtlich, weil man keine sinnvolle gesellschaftliche

Gegenleistung mehr erbringen kann. Die Reduktion zu menschlichen blossen Kostenträgern ist sehr entwürdigend. Nicht selten entsteht bei den mitbetroffenen Kindern eine grössere Gefährdung für Verhaltensstörungen. «Arbeit» anstelle von Sozialhilfe ist, das zeigen Erfahrungen in andern Ländern, eine primär-präventive Massnahme, welche enorme Folgekosten eines psychisch und physisch überbelasteten «Familienernährers» und der mitbetroffenen Familienmitglieder wirksam reduziert. Auch in der Schweiz werden immer mehr langfristig Arbeitslose der Invalidenversicherung übertragen. Dies ist nicht nur familiendynamisch ein Desaster, sondern auch volkswirtschaftlich unsinnig.

Wir müssen auch damit rechnen, dass Jugendliche und junge Erwachsene, welche weder eine Berufsausbildung absolvieren, noch irgendwie einen Arbeitsplatz finden konnten, früher oder später Kinder zeugen und Familien oder familienähnliche Lebensgemeinschaften gründen werden. Die Zahl der jungen Menschen, welche meistens unverschuldet nie einen Einstieg in eine lohnwirksame Erwerbstätigkeit findet, nimmt in Europa in beunruhigendem Ausmass zu. Auch wenn die herbeibeschworenen politischen Schönwetterzenarien einer sich langsam erholenden Wirtschaft und damit verbundenen Arbeitslage eintreten, haben wir im Moment bei diesen nicht über Arbeit sozial integrierbaren zukünftigen Eltern eine familienpolitische Notlage, der wir nicht zu begegnen wissen. (In Deutschland war 1975 jedes 75. Kind von Sozialhilfeleistungen abhängig, 1997 bereits jedes 6. Kind. Dauernde Arbeitslosigkeit seiner Ernährer, zu geringe Unterhaltsbeiträge der Väter in Trennungs- und Scheidungssituationen, psychosoziale Belastungen sind einige Gründe dafür.)

Seit bald einem Jahrhundert beschäftigen sich besorgte Fachleute mit dem Phänomen der innerfamiliären Gewalt, vornehmlich gegenüber Kindern in Form von schwerwiegenden Misshandlungen und sexuellem Missbrauch. Vor einigen Jahren wurde ein umfassender Bericht zur aktuellen Situation in der Schweiz [1] erstellt. Immer mehr häufen sich die Meldungen in Medien über schwerwiegende Übergriffe. Die Schweiz steht bezüglich zahlenmässigem Ausmass im europäischen Vergleich ziemlich weit oben in der «Rangliste». Das Echo auf diesen Bericht und die getroffenen familienpolitischen Massnahmen sind beunruhigend zögerlich. Der Kinderschutz muss ein zentrales Element zukünftiger Familienpolitik werden. Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat als erste kantonale Behörde in der Schweiz eine interdepartementale Kommission beauftragt, diese besonderen Fragen und Problemstellungen zu analysieren und Vorschläge für eine Verbesserung des Kinderschutzes für seinen Verantwortungsbereich auszuarbeiten.

Alle Kinderärztinnen und Kinderärzte sind herausgefordert, basierend auf ihrem vertieften Einblick in sich rasch verändernde Lebensbedingungen von Kindern und ihrer Familien, sich für eine anpassungsfähige, zukunftsweisende und wirksame Familienpolitik einzusetzen. Dieses Engagement muss sich an den sich abzeichnenden Problemlagen orientieren und sozialpräventive Erfordernisse anvisieren.

Nicht nur das Abstimmungsergebnis über die Mutterschaftsversicherung, sondern auch Studien über Familienbilder von jungen Menschen zeigen, dass in der Schweiz ein idealtypisches Familienbild vorherrschend ist. Daran mit utopischen familienpolitischen Entwürfen rütteln zu wollen ist nicht erfolgversprechend. Vielmehr geht es darum, schrittweise die Entwicklung einer zukunftsweisenden Familienpolitik zu versuchen. Über die Zielrichtung müssen sich alle Fachleute, welche in ihrem Berufsalltag mit belasteten Familien zu tun haben, zusammen einig werden.

Das individuelle Engagement und die Bemühungen des gesamten Berufsstandes für eine zukunftsweisende Familienpolitik sollten mithelfen, den in der revidierten Bundesverfassung (Art. 11) garantierten Anspruch von Kindern und Jugendlichen auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung inhaltlich zu füllen. Dazu ist ein fachlich-inhaltliches Engagement in der praktischen Umsetzung unbedingt erforderlich:

- Aktive Beteiligung in einem multidisziplinären präventiven Netzwerk für junge Familien.
- Aktive Beteiligung an der gemeinsamen Entwicklung von umfassenden Konzepten für primäre Prävention im Kindes- und Familienschutz. (Heute bereits bestehende Konzepte sind weitgehend nur auf frühe Intervention ausgerichtet bzw. verwechseln diese mit primärer Prävention).
- Beteiligung an multidisziplinären Forschungsvorhaben bzw. am Aufbau einer breitabgestützten Praxisforschung zur schweizerischen Familienpolitik.
- Mitverantwortung für wirksamere familienpolitische Strukturen auf kantonaler und kommunaler Ebene. In den meisten Parlamenten sind auch Kinderärztinnen und Kinderärzte prominent.

Eine Neuorientierung der Familienpolitik in der Schweiz ist auf allen Ebenen vordringlich, weil selbst eine systematische Auslegeordnung sich abzeichnender zukünftiger Problemlagen nicht sichergestellt ist. Dafür braucht es die Mitarbeit vieler privater und öffentlicher Instanzen und eine Abstützung in der breiten Bevölkerung. Darüber hinaus braucht es auch neuartige Fachkompetenzen, die der Komplexität der Problemstellungen besser gerecht werden können. Die Schweizerische Gesellschaft für Pädiatrie und ihre Mitglieder sind aufgefordert, in ihrem speziellen Verantwortungs- und Kompetenzbereich einen praxis- und wissenschaftsbezogenen Beitrag zu leisten und aktiv mitzuhelfen, multidisziplinär zusammenzuarbeiten.

Literatur

- 1 Arbeitsgruppe Kindesmisshandlung: Kindesmisshandlung in der Schweiz. Schlussbericht zuhanden des Vorstehers des Eidgenössischen Departementes des Inneren. Bern: EDMZ; 1992.
- 2 Marie-Meierhofer-Institut für das Kind (Hrsg.). Startbedingungen für Familien. Forschungs- und Erlebnisberichte zur Situation von Familien mit Kleinkindern in der Schweiz und sozialpolitische Forderungen. Zürich: Verlag Pro Juventute; 1998.