

Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim Bundesfamilienministerium: (Vor-)Geschichte, Funktionen und Tätigkeit in der Politikberatung

*Jörg M. Fegert** und *Irene Gerlach***

Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag bietet einen Überblick auf die lange, wechselvolle Geschichte des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen, die von unterschiedlichen Phasen der Beratungstätigkeit mit jeweils auch unterschiedlicher Kooperationsintensität zwischen Beirat und Ministerium geprägt war. Im Mittelpunkt steht die Satzung von 1970, die für das besondere (Selbst-)Verständnis des Beirats sowie seine Funktion innerhalb der bundesrepublikanischen Politikberatung entscheidend ist. Die Autoren zeigen aber auch auf, wie sich der Beirat den gegenwärtigen Herausforderungen in der sog. Mediendemokratie stellt und geben einen Ausblick auf mögliche Zukunftsfelder der Politikberatung in der Familienpolitik.

Abstract: Scientific Advisory Board on Family Affairs at the Ministry: History, Functions and Activities in Political Consultancy

This article provides an overview of the long, eventful history of the Scientific Advisory Board on Family Affairs, which was characterized by different phases of advisory work, each with different levels of cooperation between the Advisory Board and the Ministry. The focus is on the statute of 1970, which determines the particularity and (self-)conception of the advisory board and its function within the Federal Republic's political consulting. However, the authors also illustrate how the Advisory Board is facing the current challenges in

* *Fegert*, Prof. Dr. Jörg M., Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen, Universitätsklinik für Kinder- und Jugendpsychiatrie/Psychotherapie, Steinhövelstraße 5, 89075 Ulm, joerg.fegert@uniklinik-ulm.de.

** *Gerlach*, Prof. Dr. Irene, Forschungszentrum Familienbewusste Personalpolitik, Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Roggenmarkt 15, 48143 Münster, irene@gerlach-welt.de.

so-called media democracy and give a perspective on possible future fields of advisory activity in family policy.

JEL-Klassifizierung: D7, J1

1. Einleitung

Der folgende Beitrag beschreibt – vor dem Hintergrund des 50jährigen Jubiläums der Satzung von 1970 – die Entstehung und die Wandlung einer besonderen Institution wissenschaftlicher Politikberatung. Er wendet sich an eine wissenschaftliche Leser*innenschaft ebenso wie an eine interessierte Öffentlichkeit. Das (heutige) Alleinstellungsmerkmal des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen und seiner Arbeit leitet sich aus einer weitgehenden Unabhängigkeit seiner Zusammensetzung und seiner Themenwahl von der Politik ab. Diese wurde mit der Satzung von 1970 grundgelegt. Dabei ist der Blick ein doppelt geprägter: Zum einen wird der Weg dieser Entwicklung nachgezeichnet. Dies kann und soll in diesem kurzen Beitrag nicht systematisch und alle Details erfassend geschehen, sondern bezieht sich v. a. auf Wendepunkte. Zum anderen wurde er aus der Perspektive zweier Vorsitzender geschrieben, die vor dem Hintergrund ihrer persönlichen Erfahrung den Fokus auf vergleichsweise aktuelle Änderungen der Rahmenbedingungen von Beiratsarbeitsweise im Besonderen und der Beratungslandschaft insgesamt legen.

Um das besondere (Selbst-)Verständnis des Beirats innerhalb der bundesrepublikanischen Politikberatung besser einordnen zu können, wendet sich der Artikel nach der Vorstellung der Satzung erst der Periode vor deren Inkrafttreten 1970 zu, bevor er dann die darauf aufbauenden Entwicklungen und Herausforderungen aufzeigt und sich abschließend den Zukunftsperspektiven des Beirats widmet.

2. Funktion und Verfahren laut Satzung von 1970

Der Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen in seiner mit der Satzung von 1970 festgelegten Form ist eines der ältesten Gremien in der Politikberatung. Er soll das Bundesfamilienministerium unabhängig und ehrenamtlich in allen Fragen der Familienforschung und Familienpolitik beraten (§ 1 der Satzung). Seine Unabhängigkeit wird durch die Tatsache garantiert, dass seine bis zu 21 Mitglieder von ihm selbst ausgesucht und von der Ministerin/dem Minister ernannt werden (§ 2 und 3/Kooptation). Darüber hinaus gibt es zwei institutionelle Mitgliedschaften ohne Stimmrecht (ständige Gäste) für das Bundesinstitut für Bevölkerungswissenschaften und das Deutsche Jugend Institut. Die Bestimmung des jeweiligen Gegenstands der Beratungen durch den Beirat er-

folgt selbstständig, der Beirat trägt jedoch den Wünschen der Bundesministerin/des Bundesministers auf Beratung zu bestimmten Themen Rechnung (§ 6). Das BMFSFJ kann jederzeit durch die Bundesministerin/den Bundesminister oder Beauftragte an den Beratungen des Beirats teilnehmen (§ 7). Der Vorsitzende/die Vorsitzende wird für drei Jahre vom Beirat aus seiner Mitte gewählt und kann maximal einmal wiedergewählt werden (§ 5). Die Beratungsergebnisse der Arbeit des Beirats sollen grundsätzlich veröffentlicht werden, z. B. in der Form von Gutachten und gutachterlichen Stellungnahmen. Den Zeitpunkt der Veröffentlichung bestimmt das BMFSFJ. Dabei soll die Veröffentlichung in der Regel nicht später als drei Monate nach der Übergabe des Gutachtens an die Ministeriumsleitung vorgenommen werden (§ 8). Durch sein Selbstergänzungsrecht beim Berufungsverfahren ist der Beirat nicht an Amts- oder Legislaturperioden gebunden und somit quasi eine „ewige Institution“.

Cassel und Baumann (2019, S. 288 und ähnlich *Baumann/Cassel* 2009, S. 9 – 12 sowie *Weingart/Lentsch* 2015, S. 55 – 56) betonen, dass der Grad der Unabhängigkeit eines Gremiums sich insbesondere daran festmachen lässt, inwieweit es institutionell, personell, finanziell und inhaltlich selbständig ist. „Für die personelle Unabhängigkeit sind insbesondere das Auswahl- und Berufungsverfahren sowie die Amtszeit ausschlaggebend. So wird ein Höchstmaß an personeller Unabhängigkeit erreicht, wenn die Mitglieder eines Beratungsgremiums das Recht haben, selbst über neue Mitglieder zu entscheiden (Kooptationsverfahren). Dies gilt allerdings nur dann, wenn die Berater nicht jederzeit aus dem Gremium abberufen werden können. Die Amtszeit muss also festgelegt sein und es muss eine unbefristete Mitgliedschaft bestehen.“ (*Cassel/Baumann*, S. 288 ff.). Der 1970 mit einer neuen Satzung konstituierte Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen entspricht mit seiner Satzung diesen Kriterien einer größtmöglichen Unabhängigkeit wissenschaftlicher Beratungsgremien. Seine Gutachten und Stellungnahmen zählen zusammen mit den seit 1968 institutionalisierten Familienberichten zu den wichtigen Quellen familienpolitischer Information, Beratung und Standortbeschreibung Deutschlands (eine Übersicht über veröffentlichte Gutachten und gutachterliche Stellungnahmen des Beirats findet sich am Ende des Beitrags).

3. (Vor-)Geschichte des (Wissenschaftlichen) Beirats für Familienfragen

Etwa ein Jahr nach der Gründung des Bundesfamilienministeriums berief 1954 dessen erster Minister, Franz-Josef Wuermeling (CDU), einen mit zwölf Mitgliedern besetzten „Wissenschaftlichen Beirat“, der unter seinem Vorsitz stand. Stellvertreter wurde Klaus von Bismarck, Leiter des Sozialamtes der evangelischen Kirche Westfalens (*Kuller* 2004, S. 98). Die erste Form eines Beirats für Familienfragen war also eine „gemischte“, d. h. er bestand zur Hälfte

jeweils aus Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern und Praktikerinnen und Praktikern. Die Berufung der Mitglieder sowie den Vorsitz übernahm der Minister selbst. Das Kalkül, das – wie auch bei vielen Beiräten anderer Ministerien – hinter seiner Mischung aus Wissenschaft und Praxis stand, war das folgende: Er sollte nicht nur Informationsgremium sein, sondern mögliche Konfliktpunkte im Prozess der Gesetzgebung vorab klären.¹

Die erste Reform der Beiratstätigkeit und -arbeitsweise vollzog sich im Jahr 1959. Einerseits wurde die Zahl seiner möglichen Mitglieder bei der Reform von zwölf auf zwanzig erhöht und obwohl „das Wort ‚wissenschaftlich‘ aus dem Namen verschwand – das neue Gremium hieß nun „Beirat für Familienfragen“ – war es das Ziel der Reform, den Wissenschaftlern ein größeres Gewicht zu verleihen“ (Kuller 2004, S. 100).² Bis auf die Vertreterinnen und Vertreter der vier Familienverbände bestand der Beirat nach der Reform ausschließlich aus Wissenschaftlern und Wissenschaftlerinnen, seine Mitglieder wurden nicht wie zuvor vom Minister ausgesucht und eingesetzt, sondern vom Beirat selbst vorgeschlagen und vom Minister ernannt.

Der Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen hatte von seiner erstmaligen Berufung an v.a. zwei Funktionen: Er sollte Informationen und Wissen über Familien zusammentragen und er kommentierte in seinen Stellungnahmen familienpolitische Gesetzgebung oder Urteile des Bundesverfassungsgerichts. Verständlicherweise waren Kritik an der Familienpolitik oder der Ministerial-

¹ Interessant in diesem Zusammenhang ist hier sicher die Tatsache, dass Franz-Josef Wuermeling den Beirat auch nutzte, um sich im Kabinett durchzusetzen. Auf Veranlassung durch Konrad Adenauer hatte er im Ministerium 1959 eine Denkschrift über die wirtschaftliche Situation der Familien verfasst, die zu der Diagnose kam, dass der größte Teil der Familien mit mehr als einem Kind „auf der Stufe des Bundesdurchschnitts der Fürsorgeempfänger“ leben musste und daher die Zahlung eines Kindergeldes schon ab dem zweiten Kind unumgebar sei (Der Spiegel 1959, S. 30). Das gesamte Kabinett (und nach Abschätzung der fiskalischen Handlungsfähigkeit auch der Kanzler) sahen das allerdings nicht so und Wuermeling musste die Exemplare seiner Denkschrift umgehend wieder einsammeln. Seinem wissenschaftlichen Beirat hatte er die Denkschrift zuvor lediglich vorgelegt. Dieser verfasste allerdings anschließend ein Gutachten, das im Kern zu vergleichbaren Aussagen kam wie die Denkschrift des Jahres 1959. Neben dem inzwischen vom Bundestag verabschiedeten Kindergeld ab dem zweiten Kind wurde ein Familienlastenausgleich innerhalb der Einkommensschichten gefordert, d.h. Eltern mit höherem Einkommen, die mehr für ihre Kinder ausgeben konnten, sollten stärker gefördert werden als solche mit niedrigerem Einkommen (Der Spiegel 1961, S. 19).

² Allerdings hatte der damalige Familienminister Bruno Heck ab Ende der 60er Jahre auch wieder Praktiker bzw. Verbände zu „Gedankenaustauschen“ eingeladen und seine Nachfolgerin Käte Strobel setzte diese Praxis beginnend mit Themen der Familienberatung und -bildung und anschließend erweiternd auf alle Themen der Familienpolitik fort. „Neben dem wissenschaftlichen Beirat war für eine gewisse Zeit de facto ein verbandlicher Beirat beim Bundesfamilienministerium eingerichtet worden.“ (Kuller 2004, S. 112).

bürokratie nicht gern gesehen, was z. B. dazu führte, dass Ende der 50er Jahre ein Gutachten vom Ministerium nicht veröffentlicht wurde. Die Beiratsmitglieder veröffentlichten es unter Hinweis auf die Wissenschaftsfreiheit selbst, was u. a. dazu beitrug, dass das Kindergeld ab dem zweiten Kind eingeführt wurde (Kuller 2004, S. 107 – 108).

Während Ministerium und Beirat zuvor auch stark durch Vertretungen und Standpunkte aus dem Bereich der Kirchen geprägt waren, setzte sich zum Ende der 60er Jahre eine eher empirisch-rationale gegenüber einer ethisch-moralischen Sicht von Familie und der zu lösenden Probleme durch. In Deutschland markieren die 60er Jahre einen Paradigmenwechsel hin zu einer Verwissenschaftlichung von Politik, der zeitweise den Charakter einer regelrechten Planungs- und Steuerungseuphorie annahm. Dieser Politikwechsel setzte allerdings objektive Informationen voraus, die bisher nicht verfügbar waren, so Helga Schmucker, ein frühes, langjähriges Mitglied des Wissenschaftlichen Beirates für Familienfragen (Schmucker 1961, S. 6). Die dritte Familienministerin Deutschlands, Aenne Brauksiepe (CDU, 1968 – 1969), formulierte die Warnung, eine Familienpolitik, die die durch die Wissenschaft skizzierten Veränderungen in Familien und Gesellschaft nicht zur Kenntnis nehme, gerate in eine Sackgasse. Sie bereitete damit einer – wie sie es nannte – „Rationalen Familienpolitik“ den Weg, einer Politik, die sich von wissenschaftlichen Ergebnissen leiten ließ und von der planvollen Gestaltbarkeit der „in Bewegung geratenen Gesellschaft“ ausging. Der Beirat für Familienfragen verlangte schon 1963 die Einrichtung eines „Instituts für Familienforschung“, um Datengrundlagen für Familienforschung und Politikberatung zu schaffen. Die Idee eines solchen Forschungsinstituts wurde jedoch primär vom Innenministerium weiter vorangetrieben. Seine Bemühungen resultierten 1973 in der Errichtung eines Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung in Wiesbaden – in räumlicher Nähe zum Statistischen Bundesamt.

Parallel zu diesen Planungen hatte der Bundestag 1965 die Bundesregierung aufgefordert, in regelmäßigen Abständen Berichte über die Lage der Familie in der Bundesrepublik Deutschland anzufertigen, und 1968 erschien – vom Ministerium verfasst – der erste deutsche Familienbericht (Deutscher Bundestag 1968). Die folgenden wurden von jeweils durch das Ministerium berufenen Expertenkommissionen verfasst (mehr dazu Gerlach 2014).

4. 50 Jahre Wissenschaftlicher Beirat nach der neuen Satzung von 1970

Die heute noch gültige Satzung des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim BMFSFJ vom 30. Oktober 1970 markiert den endgültigen Charakterwandel zu einem nun ausschließlich wissenschaftlichen Beirat, denn die Vertretungen der Familienverbände, die zuvor noch ohne Stimmrecht Mitglieder waren, schieden hiermit aus. Die Satzung bestimmte nun in § 2, dass der Beirat

aus wissenschaftlich qualifizierten Persönlichkeiten aus den für Familienforschung und Familienpolitik wichtigen Bereichen besteht. Er sollte das Ministerium unabhängig und ehrenamtlich in allen Fragen der Familienforschung und Familienpolitik beraten.

Mit der neuen Satzungsänderung im Jahr 1970 und einer Berufungspraxis durch das Selbstergänzungsrecht (Kooptation) war in der Folge auch eine deutliche Varianzsteigerung der beteiligten Disziplinen verbunden (*Jakob* 2019, S. 253 – 254). Während noch 1960 Volkswirtschaftslehre, Soziologie, Demographie/Sozialhygiene, Statistik, Theologie, Praxis der Familienarbeit und die Vertretungen der Familienorganisationen repräsentiert waren (mit einer deutlichen Übergeichtung der Volkswirtschaftslehre und der Familienorganisationen/*Jakob* 2019, S. 140), kamen neben der Jurisprudenz in der Berufungspraxis nach der Satzungsänderung Psychologie, Pädagogik, Haushalts- und Verbrauchsforschung, Bildungsforschung sowie Strukturforschung und später die Medizin hinzu.

Obwohl spätestens die 70er Jahre als Aufbruchjahre der Familienpolitik hin zu einer umfassenden Gesellschaftspolitik verstanden werden müssen, die idealerweise von einer Systematisierung der wissenschaftlichen Beratung begleitet worden wären, ist die Politik gestaltende Wirkung der Beiratstätigkeit eingeschränkt gewesen. Dies ist auf die Tatsache zurückzuführen, dass das BMJFG nach wie vor kaum federführende Kompetenzen hatte und Vorschläge des Wissenschaftlichen Beirats nicht selbstständig umsetzen konnte. So erklärt sich z. B. auch, dass der Finanzwissenschaftliche Beirat beim BMWF 1971 ein Gutachten zur Neugestaltung und Finanzierung von Alterssicherung und Familienlastenausgleich verfasste, denn entsprechende Empfehlungen konnten nur vom Finanzministerium umgesetzt werden. In der familienwissenschaftlichen Forschung wurde die dem Sachgebiet nicht entsprechende Kompetenzzersplitterung und fehlende Federführung oft thematisiert, so z. B. im Zweiten Familienbericht (Deutscher Bundestag 1975, Bericht der Sachverständigenkommission: S. 77 ff.).

Maßgebliche Zuwächse in den Kompetenzen erfuhr das Familienministerium erst, als ihm mit einem Organisationserlass zur Umstrukturierung des Familienministeriums die federführende Kompetenz für Frauenfragen zugesprochen wurde, es allerdings der Rücktrittsdrohung der damaligen Familienministerin Rita Süßmuth bedurfte, um diese 1987 auch zu realisieren (*Gerlach* 2010, S. 198).

5. Beiratstätigkeit im Gesamtzusammenhang von Familienberichterstattung und Familienpolitikforschung

Neben den seit 1968 regelmäßig vorgelegten Familienberichten und vom Ministerium vergebenen Gutachten und Forschungsprojekten ist der Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen die Beratungsinstitution für die Familien-

politik mit der stabilsten Existenz. Dabei muss zwischen unterschiedlichen Phasen der Beratungstätigkeit mit jeweils anderer Kooperationsintensität zwischen Beirat und Ministerium unterschieden werden. Erwartungsgemäß war die thematische Verknüpfung in der ersten Phase seiner Existenz durch die direkte Anbindung an die Person des Ministers, der auch das Berufungsrecht hatte, größer als in der Phase nach dem Neustart 1970, in der die Themengestaltung dann unabhängig und allein durch den Beirat geschah. Erschwerend für das Verhältnis zwischen Wissenschaft und Politik/Verwaltung in den 70er Jahren kam die Integration der Gesundheitspolitik hinzu. Die unabhängige Auswahl der Arbeitsthemen durch den Beirat musste im Zusammenhang der riesigen (und kaum themenhomogenen) Bandbreite inhaltlicher Zuständigkeiten im Ministerium geschehen. Die Ergebnisse der Arbeit des Beirates konnten daher immer nur für Teilaspekte der politischen Arbeit von Interesse sein.

Die immer wieder diagnostizierte Entfernung zwischen wissenschaftlicher Beratung und Politik führte dazu, dass das BMJFG 1974 eine Forschergruppe der „Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform“ unter Leitung der Soziologin Renate Mayntz damit beauftragte, die Wirksamkeit seines Beratungswesens zu untersuchen. Mayntz bilanzierte „ein doppeltes Scheitern der Bemühungen, Politik auf eine wissenschaftliche Basis zurückzuführen: einmal scheiterte das Beratungsgremium an der Aufgabe, komplexe Entwicklungen noch während ihres Verlaufs schnell und vollständig zu durchdringen, zum anderen scheiterte die Ministerialbürokratie daran, die ebenfalls komplexen Ergebnisse der wissenschaftlichen Beobachtung in ihre konzeptionelle Arbeit einfließen zu lassen.“ (Mayntz 1975, S. 264). Das Gutachten gipfelte in der Empfehlung, den Beirat und v. a. das Prinzip der Kooptation abzuschaffen und „einen exakt auf die Bedürfnisse des Ministeriums zugeschnittenen Informationsapparat zuzuschneiden“ (ebenda). Interessanterweise wurde der Vorschlag von Politik und Verwaltung nicht aufgegriffen. Dahinter mag die Erkenntnis gestanden haben, dass ein selbständig agierendes Beratungsorgan vielleicht eher neue Impulse aus der Wissenschaft in die Politik bringen konnte als eines, das der vollständigen Weisung durch das Ministerium unterstand.

In manchen Phasen seiner Existenz war der Beirat bestrebt, eine größere Nähe zum politischen „Alltagsgeschäft“ herzustellen, indem er Stellungnahmen zu konkreten Gesetzgebungsvorhaben oder auch zu Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes verfasste, die der Politik Gesetzesänderungen abforderten.³

³ So z. B. zur Berechnung des steuerfreien Existenzminimums für den Lebensunterhalt eines Kindes (1992), zur Weiterentwicklung des Familienlastenausgleichs nach den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts seit 1990 (1994), zum Erziehungsgeld und zur Weiterentwicklung des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs nach den Beschlüssen des Bundesverfassungsgerichts vom 10. Nov. 1998 (2000), zur Einführung von Studiengebühren an den deutschen Hochschulen (2006).

Auch in jüngster Zeit hat der Beirat, anschließend an seine grundsätzliche Befassung mit den Teilhabechancen von Kindern aus Familien mit Migrationshintergrund (Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen 2016a), direkt auf politische Herausforderungen reagiert: So zunächst auf dem Höhepunkt der Fluchtbewegungen mit einer kurzen Stellungnahme (Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen 2016b), um deutlich zu machen, dass aus der Analyse früherer Migrationswellen durchaus wichtige Lehren für den Umgang mit der jetzigen Situation gezogen werden können. Im Zuge der öffentlichen Debatte, die sich immer stärker auf die Situation junger, unbegleiteter geflüchteter Männer konzentrierte, fühlte sich der Beirat zudem aufgerufen, darauf hinzuweisen, dass die Mehrzahl der Kinder und Jugendlichen jedoch begleitet mit einem Elternteil oder ihren Eltern nach Deutschland gekommen sind. Hierzu verfasste der Beirat ein Kurzgutachten, das die Situation und die besonderen Unterstützungserfordernisse dieser aus Kriegsgebieten geflüchteten Familien darstellt (Fegert et al. 2017). Ein weiteres Kurzgutachten mit aktuellsten Daten aus dem Mikrozensus und der IAB-BAMF-SOEP-Befragung hat sich mit Fragen des Familiennachzugs und dem Alltag von geflüchteten Familien in Deutschland befasst und dabei deutlich gemacht, dass Investitionen in Bildung und soziale Unterstützung grundsätzlich und unabhängig von der Bleibeperspektive gewinnbringend sind (Bujard et al. 2019).

Zwei weitere jüngste Themenkomplexe mögen noch einmal den Spagat zwischen Aktualität im Kontext der politischen Agenda und frei gewähltem, vielleicht zur Unzeit kommendem, Zwischenruf verdeutlichen. Seit längerer Zeit verfolgt und diskutiert der Beirat die aktuellen Debatten um eine Reform im Familienrecht unter dem Motto „Gemeinsam getrennt erziehen“. Komplexe Fragen rund um das Wechselmodell wurden kontrovers, teilweise auch unter Einbezug externer Expertise, ausgeleuchtet und Empfehlungen erarbeitet, die jedoch immer wieder durch neue Vorschläge aus dem parlamentarischen Raum überholt wurden. Zum Zeitpunkt der Drucklegung dieses hier vorliegenden Beitrags sind deshalb die erarbeiteten Empfehlungen erneut überarbeitungsbedürftig. Als zweites Beispiel kann der Ende 2019 vom Beirat verabschiedete sozialpolitische Essay „Familiengerechtigkeit in den Sozialversicherungen: Ein Diskussionsbeitrag“ (Beblo et al. 2019) dienen. Am Beispiel der Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung zeigt der Beirat aus dem Blickwinkel der Familiengerechtigkeit und vor dem Hintergrund heutiger familialer Lebensformen den Reformbedarf der sozialen Sicherungssysteme auf. Aufgrund der großen Komplexität der Materie wird dieser grundlegende Reformbedarf bisher kaum angesprochen und es werden im Rahmen des bestehenden Regelungsgefüges Adaptionen und Adjustierungen vorgenommen. Von daher stellt dieser Diskussionsbeitrag die große Herausforderung dar, die ein mutiges Parlament in einer künftigen Legislaturperiode aufgreifen müsste.

Sowohl im Hinblick auf die Beiratstätigkeit als auch für die Familienberichte wurden immer wieder Überprüfungen ihrer Wirksamkeit angemahnt. Das galt nicht nur für das von Renate Mayntz in den 70er Jahren verfasste, weiter oben zitierte Gutachten, sondern auch für das Berichtswesen der Familienberichte. Allerdings lässt sich eindeutig zeigen, dass die Beiratsempfehlungen durchaus in vielen Fällen später politisch umgesetzt wurden (s. *Tabelle* bei Gerlach 2014, S. 141 – 142).⁴ Dasselbe gilt auch für einen Teil der gutachterlichen Empfehlungen des Beirats – jeweils entsprechend dem u. U. (partei)politisch bedingten Umsetzungswillen der Politik. Die Beiratsarbeit vollzieht sich allerdings nicht außerhalb fachlicher und gesellschaftlicher Diskurse, auch wenn ihre Maßstäbe wissenschaftliche und nicht politische sind. Von daher wird sich nie eine direkte und ausschließliche Verursachung von Politik durch wissenschaftliche Beratung nachweisen lassen. Bis in die jüngste Zeit hinein spielt allerdings der Versuch einer Effizienzmessung wissenschaftlicher Beratung und der Beiratsarbeit für das BMFSFJ immer wieder eine Rolle, wie eine im Jahr 2019 von der Bundesregierung beantwortete Kleine Anfrage zeigt (Deutscher Bundestag 2019, S. 2 – 3). Hier zeigt sich, dass der Beirat derzeit eines von 14 Expertengremien des Bundesfamilienministeriums ist, allerdings das mit der längsten und unabhängigen Existenz.⁵ Nach Sicht der Bundesregierung liefern die Gremien „entsprechend ihren spezifischen Aufträgen wichtige Beiträge für die Arbeit des BMFSFJ, des UBSKM, der ADS, der gesamten Bundesregierung als berufende oder beauftragende Institutionen. Darüber hinaus befördern die Erkenntnisse der Gremien den fachlichen, politischen und gesellschaftlichen Diskurs der durch sie bearbeiteten Fragestellungen.“ (ebenda, S. 7). Zugleich wird in der Antwort auf die Kleine Anfrage verdeutlicht, dass Expertengremien nie direkt auf den Gesetzgebungsprozess einwirken können, zumal dieser nicht mehr nur in den Händen der Exekutive liegt (ebenda, S. 8).

⁴ Nicht haltbar ist der von Ilona Ostner geäußerte Vorwurf, die Berichte (konkretisiert am Beispiel des Siebten Familienberichts) seien im Wesentlichen als „argumentative Nachbereitung und ex post Unterstützung der von der Politik bereits getroffenen Entscheidung für einen Politikwechsel“ (Ostner 2007, S. 389) einzuordnen. Dass es Beispiele für Empfehlungen und Maßnahmen gibt, deren Umsetzung sich schon während der Berichtsanfertigung abzeichnete, hängt u. a. mit der Tatsache zusammen, dass Berichtskommission und sonstige Berater/innen des Familienministeriums oft eine große Schnittmenge aufweisen.

⁵ Zu den 14 Expertengremien in der laufenden Legislaturperiode zählen z. B. die Sachverständigenkommission zum Neunten Familienbericht der Bundesregierung, der Beirat des Unabhängigen Beauftragten für Fragen des sexuellen Kindesmissbrauchs (UBSKM) und der Beirat der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS).

6. Ausblick: Impulse für die Zukunft

Da sich die Arbeitsbedingungen an Hochschulen und Universitäten stark geändert haben, war es auch nötig, die Beiratsarbeit selbst und die Darstellung und Form der Beiratsstellungen und Gutachten zu verändern. Diese sollten auch den Veränderungen in der „Mediendemokratie“, insbesondere den Herausforderungen durch die fortschreitende Digitalisierung, hinsichtlich Ergebnispräsentation und Kommunikation Rechnung tragen (Weingart 2017, aca-tech 2017). Neben den großen Gutachten, die durch Kurzfassungen im Sinne eines Executive Summary ergänzt wurden, erstellt der Beirat in den letzten Jahren verstärkt kürzere, aktuelle Stellungnahmen. Während früher Ergebnisse gemeinsam, also ohne einzelne Autorennennung, veröffentlicht wurden, werden nun die Namen der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, die in einer Kernarbeitsgruppe die Arbeit an einer Stellungnahme oder an einem Gutachten vorangetrieben haben, explizit neben dem Gesamtbeirat genannt, um diese auch akademisch in ihrem Engagement sichtbar werden zu lassen. Dies dient der Transparenz und vor allem auch dem Nachweis wissenschaftlicher Leistung, da die Evaluation des Wissenschaftsoutputs in zahlreichen Bereichen an Bedeutung gewonnen hat und allein die „Ehre in den Beirat berufen zu sein“ im Rahmen üblicher Evaluationsmerkmale an Universitäten heute, anders als früher, nicht mehr zählt.

Im Kontext des Kurzgutachtens zu mit der Familie geflüchteten Kindern und Jugendlichen (Fegert et al. 2017) hat sich der Beirat auch erstmals dazu entschlossen, international relevante Teilergebnisse aus einem Gutachten in einer peer-reviewten Fachzeitschrift auf Englisch zu veröffentlichen (Fegert et al. 2018). Zudem werden zentrale Inhalte im Rahmen von Fachveranstaltungen oder bei Symposien und Beiträgen auf Kongressen einzelner Disziplinen durch Beiratsmitglieder regelmäßig präsentiert. Mit Unterstützung, z.B. der Deutschen Forschungsgemeinschaft und anderer Wissenschaftsförderer, hat der Beirat bereits internationale Workshops durchgeführt und die Ergebnisse solcher Workshops zum Teil auch populär wissenschaftlich verbreitet.⁶

Insgesamt versucht der Beirat durch die Diversifizierung von Arbeitsergebnissen, durch politik- und ereignisnah erstellte, kürzere Gutachten und Stellungnahmen und durch die damit verbundene Öffentlichkeitsarbeit in der heutigen Medienkommunikation und in der Wissenschaftslandschaft Formen zu finden, die die Resultate der Arbeit der Beiratsmitglieder möglichst gut nutzen und darstellen. Gleichzeitig sollen wesentliche Merkmale der Beiratsarbeit im interdisziplinären, ja transdisziplinären wissenschaftlichen Austausch, die die zent-

⁶ Z.B. Workshop „Inequality within Families“ im Nov. 2017, dazu auch ein Interview in Psychologie Heute: Fegert/Diewald 2018 oder der Workshop „Prevention of couple distress and divorce: International status of online programs“ im Juli 2019.

rale Stärke des Beirats darstellen, nicht infrage gestellt werden. Alle Beiträge des Beirats werden von allen Mitgliedern beraten und durch das Wissen aus den einzelnen Disziplinen der im Beirat vertretenen Mitglieder bereichert.

Üblicherweise ist die Arbeit wissenschaftlicher Beiräte jeweils auf die Aufgabenstellungen des zu beratenden Ressorts konzentriert. Da Familie insgesamt aber eine Querschnittsaufgabe ist, welche weit über die Zuständigkeiten des BMFSFJ hinausgeht, haben schon verschiedentlich Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen auch andere Ressorts und deren Zuständigkeiten adressiert.

Zwischen einzelnen Beiräten der Bundesregierung gab es aber bislang wenig Austausch oder Konsensfindung. Dies könnte nun durch die 2017 gegründete Wissenschaftsplattform „Nachhaltigkeit 2030“ durchaus Aufwind bekommen:

Ziel der Wissenschaftsplattform ist die Begleitung des gesamtgesellschaftlichen Wandels zu einer nachhaltigen Entwicklung in 17 Zielbereichen, entsprechend der Agenda 2030 der Vereinten Nationen. Die Wissenschaftsplattform soll als Ort für transdisziplinäre Zusammenarbeit und der Nachhaltigkeitsstrategie dienen, Defizitthemen identifizieren, wie z.B. Kinderarmut oder gewaltfreies Aufwachsen von Kindern, und die Nachhaltigkeitsrelevanz oder Dringlichkeit von Themen, die für die politische Diskussion „reif“ geworden sind, sichern.

Die Dialogformate der Plattform, die u.a. unterschiedliche Beiräte der Bundesregierung in einen Austausch miteinander bringen, zielen auf eine Sektorübergreifende Bearbeitung von Transformationsthemen ab. Unter der Überschrift „Eine Agenda für die Zukunft muss Schwerpunkte für eine zukunftsfähige Kinder- und Familienpolitik definieren“ hat der Beirat unterschiedliche Nachhaltigkeitsziele aufgegriffen und andere Beiräte der Bundesregierung hier zu einer Konsensfindung angesprochen. Ein Konsens ist z.B. in Bezug auf SDG 1.2 Reduktion von Armut in allen Altersgruppen (wobei Kinderarmut explizit angesprochen wird) erforderlich. Hierzu konnte die Wissenschaft verbindliche Definitionen für das Monitoring weltweit vorgegebener Indikatoren erarbeiten.

In der bisherigen Fassung der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie fällt auf, dass das Wort Familie nur im wichtigen Kontext von Bildung und Betreuung erwähnt wird. Kinderbetreuung wird dabei als notwendige Voraussetzung zum wichtigen Gleichberechtigungsziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ausgesprochen. Gefordert ist aber eine „nachhaltige Familienpolitik“, denn nachfolgende Generationen werden in Familien sozialisiert. Generell betont das Nachhaltigkeitsziel 16 die Bedeutung friedlicher und inklusiver Gesellschaften für eine nachhaltige Entwicklung. Wie viel (junge) Menschen sich in dieser Gesellschaft dazugehörig fühlen können, wie stark gesellschaftliche Teilhabe für Kinder und Jugendliche und ihre Familie realisiert werden kann, hängt von der

Qualität rechtsstaatlicher Umsetzung auf allen Ebenen ab. Mit der Teilhabe von Kindern und Jugendlichen als Erfolgsmerkmal von Familienpolitik hat sich der Beirat bereits in verschiedenen Gutachten, insbesondere im Migrationsgutachten (Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen 2016a), auseinandergesetzt. Das Nachhaltigkeitsziel 16.2 „End abuse, exploitation, trafficking and all forms of violence against and torture of children“ wurde wiederum bisher kaum in der deutschen Debatte aufgegriffen.⁷

Im Dezember 2019 hat das Bundesfamilienministerium erstmals eine Broschüre „Agenda 2030 – nachhaltige Familienpolitik“ vorgelegt und damit, wie vom Beirat im Kontext der Wissenschaftsplattform „Nachhaltigkeit“ gefordert, auch ressortpolitisch zu familienpolitischen Fortschrittszielen für eine nachhaltige Familienpolitik Stellung genommen.

Am Querschnittsthema Familie zeigt sich deutlich, dass sich eine gelingende Nachhaltigkeitsstrategie nicht im Gegeneinander der Ressorts oder der sie begleitenden Expertenbeiräte entwickeln lassen wird, sondern es geht um ein Zusammenwirken für eine menschenwürdige Gesellschaft in der Zukunft. Der Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen wird sich deshalb in der Zukunft sehr viel stärker auch an den anderen 16 Themenfeldern der Agenda 2030 orientieren und sich dabei mit anderen Wissenschaftsberatungsgremien abstimmen müssen. Dabei stellen sich dann Fragen, was die derzeit stark diskutierten Nachhaltigkeitsziele im Bereich der Umweltpolitik für die zukünftige Familienpolitik bedeuten oder wie eine familienfreundliche Balance zwischen ressourcenschonendem Wirtschaften und Zugang zu Arbeit und Bildung für möglichst alle und generationenübergreifend gefunden werden kann. Die unabhängige Zusammenarbeit verschiedener Beiräte der Bundesregierung, über die Ressortgrenzen hinweg, kann der wissenschaftlichen Beratung durch die Beiräte auch ein zusätzliches Gewicht und zusätzliche Unabhängigkeit verleihen. Insofern sieht der Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen, gerade weil er seit seiner Neukonstituierung 1970 stark interdisziplinär bis transdisziplinär aufgestellt war, in der transdisziplinären Politikberatung, z. B. durch die Wissenschaftsplattform „Nachhaltigkeit“, eine Chance zur Weiterentwicklung.

⁷ Prof. Fegert, Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen, hat das von der UN geforderte Monitoring zu körperlicher Gewalt und sexueller Gewalt vor dem 18. Lebensjahr als dringende Aufgabe bei der Gründungssitzung des *Nationalen Rats gegen sexuelle Gewalt an Kindern und Jugendlichen* am 2. Dezember 2019 in Berlin angesprochen.

Literatur

- acatech – Deutsche Akademie der Technikwissenschaften, Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina, Union der deutschen Akademien der Wissenschaften (Hrsg.) (2017), Social Media und digitale Wissenschaftskommunikation. Analyse und Empfehlungen zum Umgang mit Chancen und Risiken in der Demokratie, München.
- Baumann, E./Cassel, S. (2009): Politikberatung und Politikerberatung. Eine institutionenökonomische Analyse der wissenschaftlichen Beratung der Wirtschaftspolitik, Eschborn.
- Beblo, M./Fangerau, H./Gerlach, I./Ott, N./Schuler-Harms, M./Werding, M./Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen (2019): Familiengerechtigkeit in den Sozialversicherungen. Ein Diskussionsbeitrag, Berlin.
- Bujard, M./Diehl, C./Kreyenfeld, M./Spieß, C. K./Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen (2019): Familien mit Fluchthintergrund. Aktuelle Fragen zu Familienstruktur, Arbeitsmarktbeteiligung und Wohlbefinden, <https://www.bmfsfj.de/blob/140756/d9b5173da1eca339f2507a4c60bcffdd/familien-mit-fluchthintergrund-aktuelle-fakten-data.pdf> [23.1.2020].
- Cassel, S./Baumann, E. (2019): Wissenschaftliche Beratung der Wirtschaftspolitik in Deutschland und Bedingungen für ihren Erfolg, in: Falk, S./Glaab, M./Römmele, A./Schuber, H./Thunert, M. (Hrsg.), Handbuch Politikberatung, Wiesbaden, S. 285 – 302.
- Deutscher Bundestag (1968): Erster Familienbericht. Bericht der Bundesregierung über die Lage der Familien in der Bundesrepublik Deutschland, BT-Drucks, 5/2532 v. 25.1.1968, Bonn.
- Deutscher Bundestag (1975): Zweiter Familienbericht. Familie und Sozialisation. Leistungen und Leistungsgrenzen der Familie hinsichtlich der Erziehungs- und Bildungsprozesse der jungen Generation, Erster Teil: Stellungnahme der Bundesregierung, Zweiter Teil: Bericht der Sachverständigenkommission, BT-Drucks. 7/3502 v. 15.4. 1975, Bonn.
- Deutscher Bundestag (2019): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katharina Willkomm, Stephan Thomae, Katja Suding, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/6951 –: Der externe Sachverständige der Bundesregierung im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Drucksache 19/7647, Berlin.
- Fegert, J. M./Diehl, C./Leyendecker, B./Hahlweg, K./Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen (2017): Aus Kriegsgebieten geflüchtete Familien und ihre Kinder: Entwicklungsrisiken, Behandlungsangebote, Versorgungsdefizite. Kurzgutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, <https://www.bmfsfj.de/blob/119734/9715f720b0090d71d4cbe797586a9cec/kurzgutachten-gefluechtete-familien-data.pdf> [23.1.2020].
- Fegert, J. M./Diehl, C./Leyendecker, B./Hahlweg, K./Prayon-Blum, V. (2018): Psychosocial problems in traumatized refugee families: overview of risks and some recommendations for support services, Child and Adolescent Psychiatry and Mental Health, 12(5).
- Fegert, J. M./Diewald, M. (2018): Das Lieblingskind – und das andere. Wenn Eltern ihre Kinder ungleich behandeln, tragen diese eine schwere Hypothek. Der Kinder- und

- Jugendpsychiater Jörg M. Fegert und der Soziologe Martin Diewald über ein Tabuthema, *Psychologie Heute*, 45(7), S. 58 – 61.
- Gerlach, I. (2010): Familienpolitik, Wiesbaden.
- Gerlach, I. (2014): Familienberichterstattung: Konzeption und Bedeutung im politischen Prozess. Die deutschen Berichte im Vergleich zu ausgewählten europäischen Beispielen, in: Rupp, M./Kapella, O./Schneider, N. (Hrsg.), *Die Zukunft der Familie, Anforderungen an Familienpolitik und Familienwissenschaft*, Opladen, S. 131 – 154.
- Kuller, C. (2004): Familienpolitik im föderativen Sozialstaat. Die Formierung eines Politikfeldes in der Bundesrepublik 1949 – 1975, Berlin.
- Jakob, M. (2019): Familienleitbilder – Sozialer Wandel, Wissenschaft und Familienpolitik in der BRD 1954 – 1982, Wiesbaden.
- Mayntz, R. (1975): Das Beratungswesen im Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit. Untersuchungsbericht und Reformvorschläge, Köln/Bonn.
- Ostner, I. (2007): Sozialwissenschaftliche Expertise und Politik: das Beispiel des Siebten Familienberichts. *Social Science and Policy-Making: The Seventh Family Report*, *Zeitschrift für Soziologie*, 36(5), S. 385 – 390.
- Schmucker, H. (1961): Die ökonomische Lage der Familie in der Bundesrepublik Deutschland. Tatbestände und Zusammenhänge, Stuttgart.
- Weingart, P./Lentsch, J. (Hrsg.) (2015): Wissen – Beraten – Entscheiden. Form und Funktion wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland, Weilerswist.
- Weingart, P. (2017): Wissenschaftskommunikation unter digitalen Bedingungen. Funktionen, Akteure und Probleme des Vertrauens, in: Weingart, P./Wormer, H./Wenninger, A./Hüttl, R. F. (Hrsg.), *Perspektiven der Wissenschaftskommunikation im digitalen Zeitalter*, S. 31 – 59.
- Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen (2016a): Migration und Familie – Kindheit mit Zuwanderungshintergrund, Wiesbaden.
- Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen (2016b): Geflüchtete Familien in Deutschland: Bedarf an gezielter Unterstützung, Forschung und politischer Moderation. Stellungnahme, Berlin. 28. Januar 2016, <https://www.bmfsfj.de/blob/118628/0683e37ceae128f41b34193b3611d4f2/stellungnahme-gefluechtete-familien-in-deutschland-data.pdf>.

<i>Jahr</i>	<i>Publikationen des WB Familienfragen</i>
1971	Gutachten „Reform des Familienlastenausgleichs“, herausgegeben vom Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit. Deutscher Bundes-Verlag GmbH, Bonn.
1975	Gutachten „Familie und Wohnen“, Schriftenreihe des BMJFG, Band 20, Kohlhammer, Stuttgart.
1979	Gutachten „Leistungen für die nachwachsende Generation in der Bundesrepublik Deutschland“, Schriftenreihe des BMJFG, Band 73, Kohlhammer, Stuttgart.
1980	Gutachten „Familien mit Kleinkindern“, Schriftenreihe des BMJFG, Band 84, Kohlhammer, Stuttgart.
1984	Gutachten „Familie und Arbeitswelt“, Schriftenreihe des BMJFG, Band 143, Kohlhammer, Stuttgart. Stellungnahme „Familien und Neue Medien“, Bulletin der Bundesregierung, Nr. 10/S. 81, Bonn.
1988	Kurzgutachten „Familienpolitik nach der Steuerreform“, Schriftenreihe des BMJFFG, Band 241, Kohlhammer, Stuttgart.
1989	Gutachten „Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub und Anrechnung von Erziehungszeiten in der Rentenversicherung“, Schriftenreihe des BMJFFG, Band 243, Kohlhammer, Stuttgart.
1991	Gutachten „Leitsätze und Empfehlungen zur Familienpolitik im vereinigten Deutschland“, Schriftenreihe des BMFuS, Band 1, Kohlhammer, Stuttgart.
1992	Stellungnahme „Zur Berechnung des steuerfreien Existenzminimums für den Lebensunterhalt eines Kindes“, Schriftenreihe des BMFuS, Band 15, Kohlhammer, Stuttgart.
1993	Gutachten „Familie und Beratung“, Schriftenreihe des BMFuS, Band 16, Kohlhammer, Stuttgart.
1995	Stellungnahme „Zur Weiterentwicklung des Familienlastenausgleichs nach den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts seit 1990“, Schriftenreihe des BMFSFJ, Band 104, Kohlhammer, Stuttgart.
1998	Gutachten „Kinder und ihre Kindheit in Deutschland: Eine Politik für Kinder im Kontext von Familienpolitik“, Schriftenreihe des BMFSFJ, Band 154, Kohlhammer, Stuttgart.
2000	Stellungnahmen des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim BMFSFJ zum Erziehungsgeld und zur Weiterentwicklung des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs nach den Beschlüssen des Bundesverfassungsgerichts vom 10. November 1998, Schriftenreihe des BMFSFJ, Band 192, Kohlhammer, Stuttgart.

<i>Jahr</i>	<i>Publikationen des WB Familienfragen</i>
2001	Gutachten „Gerechtigkeit für Familien: Zur Begründung und Weiterentwicklung des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs“, Schriftenreihe des BMFSFJ, Band 202, Kohlhammer, Stuttgart.
2002	Gutachten „Die bildungspolitische Bedeutung der Familie – Folgerungen aus der Pisa-Studie“, Schriftenreihe des BMFSFJ, Band 224, Kohlhammer, Stuttgart.
2004	Gutachten „Elternschaft und Ausbildung“.
2005	Gutachten „Stärkung familialer Beziehungs- und Erziehungskompetenzen“, Juventa Verlag Weinheim und München.
2006	Gutachten „Ganztagsschule – eine Chance für Familien“, VS Verlag für Sozialwissenschaft, Wiesbaden. Stellungnahme „Mehr Transparenz im monetären Familienleistungsausgleich – Familienfreundliche Reform der sozialen Sicherungssysteme“. Stellungnahme zur Einführung von Studiengebühren an den deutschen Hochschulen.
2008	Kurzgutachten „Bildung, Betreuung und Erziehung für Kinder unter drei Jahren“.
2010	Kompodium „Familie Wissenschaft und Politik“.
2012	Kurzfassung des Gutachtens „Generationenbeziehungen“.
2016	Kurzfassung des Gutachtens „Migration und Familie“. Stellungnahme „Geflüchtete Familien in Deutschland“. Gutachten „Pflegefamilien als soziale Familien, ihre rechtliche Anerkennung und aktuelle Herausforderungen“.
2017	Kurzgutachten „Aus Kriegsgebieten geflüchtete Familien und ihre Kinder: Entwicklungsrisiken, Behandlungsangebote, Versorgungsdefizite“.
2019	Gutachten „Familien mit Fluchthintergrund: Aktuelle Fakten zu Familienstruktur, Arbeitsmarktbeteiligung und Wohlbefinden“. Diskussionsbeitrag „Familiengerechtigkeit in den Sozialversicherungen“.
2020	barrierefreie Onlineversion des Diskussionsbeitrags „Familiengerechtigkeit in den Sozialversicherungen“.