



DV 28/07 AF II  
5. Dezember 2007

## Anregungen für eine Überprüfung und Neuausrichtung der Familienförderung

### Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Arbeitsvorhaben des Kompetenzzentrums familienbezogene Leistungen

**–nos–** Die nachstehende Stellungnahme wurde von der Arbeitsgruppe „Monetäre Familienförderung“ unter dem Vorsitz von Markus Günter, Deutscher Caritasverband e.V., erarbeitet, im Arbeitskreis „Familienpolitik“ sowie im Fachausschuss „Jugend und Familie“ beraten und vom Präsidium des Deutschen Vereins am 5. Dezember 2007 beschlossen.

Im Dezember 2006 hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) das Kompetenzzentrum für familienbezogene Leistungen eingesetzt und damit den Prüfauftrag der Koalitionsvereinbarung zwischen CDU, CSU und SPD<sup>1</sup> umgesetzt. Das zeitlich befristete Projekt ist beim BMFSFJ angesiedelt und setzt sich interdisziplinär aus verschiedenen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern zusammen.

Der Deutsche Verein hält die Untersuchung des Neuordnungsbedarfs bei familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen für sinnvoll und begrüßt diesen Schritt grundsätzlich.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005.

<sup>2</sup> Dies entspricht dem internen Beschluss des Präsidiums des Deutschen Vereins vom März 2006.

Im Rahmen eines ersten Fachgesprächs am 6. Juli 2007 zwischen verschiedenen Vertreter/innen aus Verbänden, des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, des Bundesministeriums für Finanzen und des BMFSFJ wurden die Teilnehmer/innen um Begleitung des Arbeitsvorhabens in Form von fachlichen Anregungen gebeten. Der Deutsche Verein leistet als Forum und Fachverband der sozialen Arbeit mit der vorliegenden Stellungnahme einen ersten Beitrag.

Das Kompetenzzentrum familienbezogene Leistungen verfolgt nach eigenen Angaben nachstehende Ziele und hat sich folgende Arbeitsschwerpunkte gesetzt:

## **I. Erfassung und Sichtung von staatlichen Maßnahmen und Leistungen für Familien in unterschiedlichen Lebenslagen und Lebensphasen**

Das BMFSFJ verkündete bereits im Dezember 2006, dass es in Deutschland 145 familienbezogene Leistungen und Maßnahmen des Staates in Höhe von ca. 184 Milliarden € gäbe. Mittlerweile hat das Ministerium seine Einschätzung dahingehend präzisiert, dass lediglich 43.86 Milliarden € als tatsächliche Familienförderung des Staates bezeichnet werden können.

Der Deutsche Verein begrüßt diese Richtigstellung ausdrücklich. Damit ist ein nach unserer Einschätzung erster und notwendiger Schritt in Richtung einer vertieften Debatte um eine mögliche Neuausrichtung der Familienförderung gemacht worden.

## **II. Analyse der Wirkungen und Wirksamkeit familienpolitischer Maßnahmen und Leistungen**

Das BMFSFJ hat das Kompetenzzentrum familienbezogene Leistungen mit dem Ziel eingesetzt, die staatliche Unterstützung für Familien wirksamer zu gestalten und Familien gezielt zu fördern. Die Wirkungsanalyse soll sich dabei an den Zielen einer nachhaltigen Familienpolitik orientieren und zentrale familienpolitische Leistungen und Maßnahmen in ihrer Wirkung, u.a. auf:

- Familien mit kleinen Kindern,
- Drei- und Mehrkindfamilien, die unabhängig von Sozialtransfers leben, und

- „Erwerbstätigenfamilie“, in denen Mütter und Väter Beruf und die aktive Elternschaft vereinbaren wollen, untersuchen.<sup>3</sup>

Der Deutsche Verein unterstützt das Vorhaben einer Wirkungsanalyse grundsätzlich, plädiert allerdings für eine lebensphasen-, lebenslauf- und lebenslagenorientierte Untersuchung der Leistungen, die alle Familienformen einbezieht. Danach sollten bei der anstehenden Wirkungsanalyse und den Vorschlägen für eine Neuausrichtung der Familienförderung folgende Aspekte mit in den Blick genommen werden:

1. Der Deutsche Verein kritisiert die Schwerpunktsetzung der Wirkungsanalyse des Kompetenzzentrums. Insbesondere die Einschränkung der Untersuchungen auf von Sozialtransfers unabhängige Mehrkindfamilien vermag nicht zu überzeugen. Nach den Ergebnissen des zweiten Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung haben Mehrkindfamilien, Alleinerziehende und Familien mit Migrationshintergrund ein deutlich höheres Armutsrisiko als andere Familien- oder Lebensformen. Der Deutsche Verein hält es daher für erforderlich, die Wirkungsanalyse auf diese Zielgruppen – und dabei auch auf Mehrkindfamilien, die im Bezug von Transferleistungen stehen – zu erweitern.

2. Die Überprüfung der Leistungen sollte nicht ausschließlich auf die Frühphase der Familie beschränkt werden. Sie muss auch auf Familienphasen ausgedehnt werden, in denen ältere Kinder leben. Untersuchungen belegen, dass gerade auch in späteren Familienphasen die Kinderkosten besonders hoch sind.<sup>4</sup>

Obgleich vier Bundesländer (Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen und Thüringen) Ansprüche auf Landeserziehungsgeld vorsehen und der Bezug des Bundeselterngeldes nach dem Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit (BEEG) auf 24 Monate ausgedehnt werden kann, macht der Deutsche Verein auf die grundsätzliche Lücke der materiellen Absicherung nach Auslaufen des Bundeselterngeldes ab dem 12. bzw. 14. Lebensmonat eines Kindes bis zum Ende der gesetzlichen Elternzeit von maximal 36 Monaten, in der

---

<sup>3</sup> Vgl. Ausschreibung zur Einrichtung eines wissenschaftlichen Kompetenzzentrums für Familienleistungen.

<sup>4</sup> Vgl. Münnich: Einkommensverhältnisse von Familienhaushalten und ihre Ausgaben für Kinder, Statistisches Bundesamt 2006.

regelmäßig hohe Opportunitätskosten und/oder Betreuungskosten zu bewältigen sind, aufmerksam.

3. Der Deutsche Verein fordert das BMFSFJ auf, seine Arbeitsschwerpunkte um das im Koalitionsvertrag<sup>5</sup> formulierte Ziel, die materielle Kinderarmut in Deutschland zu reduzieren, zu erweitern. Dabei sollten die zivilrechtlichen, sozial- und steuerrechtlichen Wechselwirkungen der einschlägigen Leistungen phasenweise untersucht und dargestellt werden. Der Deutsche Verein regt an, bereits bestehende mittel- und langfristige Lösungsansätze für die Bekämpfung der materiellen Familienarmut<sup>6</sup> in die Prüfung des Kompetenzzentrums einzubeziehen.

Der Deutsche Verein nimmt die aktuelle Debatte um das Ehegattensplitting nach §§ 26 b, 32 a Abs. 5 Einkommensteuergesetz (EStG) zum Anlass, darauf hinzuweisen, dass die Weiterentwicklung des Ehegattensplittings zu einem Familiensplitting kein geeignetes Instrument zur Bekämpfung materieller Armut von Familien ist. Von Veränderungen der Steuersystematik oder Veränderungen im Rahmen des steuerlichen Familienleistungs- und -lastenausgleichs profitieren Familien im unteren Einkommenssegment kaum und Familien, die erst gar nicht über ein eigenes zu versteuerndes Einkommen verfügen, überhaupt nicht. Es ist daher genau zu untersuchen, welche Bevölkerungsgruppen in welcher Weise von einer Modifikation des Ehegattensplittings profitieren bzw. Nachteile erfahren würden und welche Kompensationen ggf. notwendig wären.

---

<sup>5</sup> Gemeinsam für Deutschland (Fußn. 1), S. 101.

<sup>6</sup> Wie z.B. die Qualifizierung des Kinderzuschlags nach § 6 a Bundeskindergeldgesetz und die Einführung einer (bedarfsorientierten) Kindergrundsicherung oder eines Kinderbasisgeldes, vgl. dazu: AWO: Für eine Politik für Kinder und Familien. Anforderungen der Arbeiterwohlfahrt an eine nachhaltige Familienpolitik, 2005; DCV: Positionspapier „Menschen befähigen, Arbeit schaffen, Armut und Ausgrenzung bekämpfen“, 2005; DPWV: „Mehr Chancen für Familien“ – Paritätisches Konzept für einen gerechten und zukunftsgerichteten Familienlastenausgleich; Diakonisches Werk der EKD: „Grundsatzklärung der Diakonischen Konferenz zur Familienpolitik“, 2006; Evangelische Aktionsgemeinschaft für Familienfragen e.V.: Stellungnahme der EAF zur Einführung einer Kindergrundsicherung, 2003; VAMV: Beschlussfassung zur Kindergrundsicherung. Erweiterter Bundesvorstand, 2006; Zukunftsforum Familie e.V.: Kindergrundsicherung, Positionspapier des Vorstandes zur materiellen Familienpolitik, 2005; Internes Diskussionspapier des DV: Ein erster Schritt für eine Neuordnung des Familienlastenausgleichs – Vorschlag für ein Kinderbasisgeld, 2005.

4. Der Deutsche Verein regt an, familienbezogene Leistungen und Maßnahmen in ihren jeweiligen gleichstellungsrelevanten Wirkungen zu untersuchen und Anhaltspunkte für verdeckte Benachteiligungen, mangelnde Teilhabe und die Verfestigung tradierter Rollenmuster bei einer Neuausrichtung zu berücksichtigen.<sup>7</sup>

### III. Bündelung der Leistungen, Stichwort „Familienkasse“

Der Koalitionsvertrag sieht die Konzentration und Zusammenführung familienpolitischer Leistungen in einer „Familienkasse neuen Typs“ vor, die mehr Transparenz und die Grundlage für eine gerechtere und zielgenauere Familienförderung schaffen kann.

Der Deutsche Verein beschäftigt sich bereits seit einigen Jahren mit der Idee, die wichtigsten familienrelevanten monetären Leistungen zusammenzufassen und in einer Familienkasse zu organisieren. Er sieht hierin entsprechend dem französischen Vorbild der Caisse Nationale d'Allocations Familiales auch eine Möglichkeit, die familienpolitischen Förderungsinstrumente unter Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen bedarfsgerecht weiterzuentwickeln und zur Verbesserung der Forschungslage beizutragen. Darüber hinaus bietet eine Familienkasse folgende Vorteile:

- Zusammenfassung statt Aufsplitterung von bestehenden Familienförderleistungen,
- Transparenz der Transferströme,
- deutliche Verbesserung der Effektivität und Effizienz der Verwaltung der Leistungen für Familien,
- Institutionalisierung von Familienförderpolitik,
- Verlässlichkeit und Nachhaltigkeit der Leistungen für Familien.<sup>8</sup>

Das Vorhaben der Bundesregierung, die Ansiedlung von Familienkassen auf Länder- und Bundesebene zu prüfen, wird ausdrücklich unterstützt. Gleichzeitig erwartet der Deutsche Verein, dass bei der Prüfung ebenfalls die kommunalen Verantwortlichkeiten berücksichtigt werden, und bittet das BMFSFJ, seine Vorstellungen einer Familienkasse

---

<sup>7</sup> Vgl. BMFSFJ (Hrsg.): Arbeitshilfe. Geschlechterdifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung, Berlin 2007.

<sup>8</sup> Internes Diskussionspapier des DV (Fußn. 6).

neuen Typs noch innerhalb der Projektlaufzeit des Kompetenzzentrums bis März 2008 zu präzisieren und mit den beteiligten Akteuren zu diskutieren.

Der Deutsche Verein wird sich weiterhin mit dieser Frage beschäftigen und bietet sich wie bereits in der Vergangenheit als fachliche Informations- und Austauschplattform zwischen Bund, Ländern und Kommunen sowie Verbänden, Politik und Wissenschaft an.