



Eckpunktepapier des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung des Systems monetärer Unterstützung von Familien und Kindern¹

INHALTSVERZEICHNIS

Vorbemerkung.....	3
1 Familie und familienpolitische Zielsetzungen.....	4
1.1 Familie – Begriff, Bedeutung und Situation von Familien	4
1.2 Familienpolitische Zielsetzungen monetärer Leistungen.....	7
1.2.1 Absicherung, Förderung und gesellschaftliche Teilhabe von Kindern und Familien.....	7
1.2.2 Verwirklichung von Lebensentwürfen und Berücksichtigung der Lebenslagen aller Familien .	8
1.2.3 Gleichstellungsorientierte Förderung von Frauen und Männern	8
2 Bestandsaufnahme.....	9
2.1 Komplexität des derzeitigen Systems monetärer Leistungen	9
2.2 Probleme hinsichtlich der derzeitigen Zielerreichung monetärer Leistungen.....	10
2.2.1 Absicherung, Förderung und gesellschaftliche Teilhabe von Kindern und Familien.....	11
2.2.2 Verwirklichung von Lebensentwürfen und Berücksichtigung der Lebenslagen aller Familien	15
2.2.3 Gleichstellungsorientierte Förderung von Frauen und Männern	20

¹ Verantwortliche Referentin im Deutschen Verein: Dr. Romy Ahner. Die Empfehlungen wurden in der AG „Monetäre Absicherung von Familien“ erarbeitet, im Arbeitskreis „Familienpolitik“, im Arbeitskreis „Grundsicherung und Sozialhilfe“, im Fachausschuss „Jugend und Familie“ sowie im Fachausschuss „Sozialpolitik, Soziale Sicherung, Sozialhilfe“ beraten und am 11. Juni 2013 vom Präsidium des Deutschen Vereins verabschiedet.

3	Ansätze für die Weiterentwicklung monetärer Leistungen .	21
3.1	Absicherung, Förderung und gesellschaftliche Teilhabe von Kindern und Familien	22
3.2	Verwirklichung von Lebensentwürfen und Berücksichtigung der Lebenslagen aller Familien.....	24
3.3	Gleichstellungsorientierte Förderung von Frauen und Männern	26
3.4	Zielübergreifende weitere Reformvorschläge.....	28
3.4.1	Vereinheitlichung von Begriffsbestimmungen, Anspruchsvoraussetzungen und Bemessungsgrenzen	28
3.4.2	Lokale Anlaufstellen für Familien	28
3.4.3	Dynamisierung.....	29
4	Fazit.....	29

Vorbemerkung

Das gegenwärtige System monetärer Leistungen für Familien steht seit vielen Jahren in der Kritik. Bereits der Siebte Familienbericht² fordert eine konsistente Gesamtstrategie, die die Lebensumstände und -situationen der Familien realitätsgerecht berücksichtigt. Auch aufgrund der vielseitigen, teils gewollten, teils nicht beabsichtigten Wechselwirkungen und Inkonsistenzen ist es notwendig, die familien- und familienmitgliederbezogenen Transferleistungen ganzheitlich zu betrachten und ein auf Transparenz und soziale Ausgewogenheit ausgerichtetes Gesamtkonzept der Kinder- und Familienförderung zu entwickeln.³ Die Regelungen aus verschiedenen Rechtsgebieten mit jeweils eigenen Systematiken und Zielen sind aufeinander abzustimmen. Damit alle Familien erreicht werden, sind die Anzahl und die Ausgestaltung der monetären Leistungen für Familien sowie die jeweiligen Zuständigkeiten zu überprüfen und die Antragsverfahren zu vereinfachen.

Da besonders die Wirksamkeit der derzeitigen Maßnahmen infrage gestellt wird, ist die 2009 von der Bundesregierung in Auftrag gegebene Überprüfung des Gesamtsystems familienbezogener Leistungen von großer Bedeutung. Die Ergebnisse der vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und dem Bundesministerium der Finanzen verantworteten Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen sind von der Bundesregierung jüngst veröffentlicht worden. Ohne diese abzuwarten, wurde und wird das System jedoch weiter verändert. So wurde beispielsweise zuletzt mit dem Betreuungsgeld eine weitere Leistung beschlossen, die neue Inkonsistenzen schafft und umstrittene Akzente setzt.⁴

Familienpolitik ist grundsätzlich ein Querschnittsthema. Politikfelder wie die Wirtschafts-, Finanz-, Sozial-, Gleichstellungs-, Gesundheits-, Arbeitsmarkt-, Bildungs- sowie Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik als auch Strukturpolitik in ländlichen Räumen setzen wichtige Rahmenbedingungen für die Situation von Familien. Die aus Sicht des

² Siebter Familienbericht: Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit. Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik, Berlin 2006, S. 262.

³ Vgl. zuletzt Diskussionspapier des Deutschen Vereins zur Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG), NDV 2012, 51 ff.

⁴ Vgl. hierzu die diesbezügliche Stellungnahme des Deutschen Vereins vom 21. August 2012, NDV 2012, 459 ff.

Deutschen Vereins notwendige Entwicklung eines Gesamtkonzepts familien- und familienmitgliederbezogener Unterstützungsleistungen ist deshalb eine umfassende und anspruchsvolle Aufgabe.

In dem vorliegenden Eckpunktepapier werden zunächst familienpolitische Ziele definiert, die nach Ansicht des Deutschen Vereins für den Bereich der monetären Unterstützung von Familien wesentlich sind (Kap. 1). Im Anschluss an einen Blick auf das bestehende System (Kap. 2) werden schließlich – teils anhand einzelner monetärer Leistungen für Familien und Kinder – Forderungen, Ansätze und Handlungsbedarfe zur Weiterentwicklung oder Neugestaltung des Systems der monetären Unterstützung von Familien und Kindern sowie Aspekte mit weiterem Diskussionsbedarf dargestellt (Kap. 3).

Familien brauchen ein kohärentes, am Lebenslauf und an der Vielfalt von Familienleben orientiertes, ganzheitliches Unterstützungssystem. Dafür sind aufeinander abgestimmte monetäre, infrastrukturelle und zeitpolitische Maßnahmen notwendig. Das vorliegende Eckpunktepapier fokussiert auf staatliche monetäre Leistungen für Familien und insbesondere auf Familien mit Kindern. Die Themenfelder Pflege von älteren Angehörigen und Altersarmut, die für Familien ebenfalls von erheblicher Bedeutung sind, bleiben in diesem Papier unberücksichtigt.

Das Eckpunktepapier ist ein Beitrag des Deutschen Vereins zu der gegenwärtigen gesellschaftspolitischen Debatte. Es richtet sich an die politisch handelnden Akteure in Bund, Ländern und Kommunen.

1. Familie und familienpolitische Zielsetzungen

1.1 Familie – Begriff, Bedeutung und Situation von Familien

Familie versteht der Deutsche Verein im Sinne des Siebten Familienberichts⁵ als Lebensgemeinschaft mit starken Bindungen, in der mehrere Generationen füreinander sorgen. Dieser Familienbegriff umfasst damit Personen, die Kinder erziehen. Dabei ist es

⁵ Siebter Familienbericht: Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit. Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik, Berlin 2006.

nach Auffassung des Deutschen Vereins unerheblich, ob es sich um ein verheiratetes oder unverheiratetes Elternpaar mit Kind(ern) handelt, um Alleinerziehende, Patchwork- oder sogenannte Regenbogenfamilien.⁶ Darüber hinaus schließt er auch Personen ein, die unterstützungsbedürftige Angehörige betreuen oder pflegen.

Familien legen die Grundlage für die Zukunftsfähigkeit der Gesellschaft, indem sie die Generationenfolge sichern, die wichtigste Sozialisations-, Erziehungs- und Bildungsinstanz für Kinder sind, sich um das physische und psychische Wohlergehen ihrer Familienmitglieder kümmern, in Bildung und Ausbildung von Kindern investieren und die Basis lebenslanger (Generationen-)Solidarität schaffen.⁷ Sie erbringen Leistungen, die nicht nur den Familienmitgliedern selbst, sondern der gesamten Gesellschaft zugutekommen.

Die strukturellen Rahmenbedingungen halten allerdings nicht Schritt mit den steigenden Anforderungen an Familien. Familien sehen sich vermehrt auch ökonomischen Risiken, z.B. Arbeitslosigkeit, prekären Beschäftigungsverhältnissen, nicht Existenz sichernder Entlohnung, Überschuldung und gestiegenen Mobilitätsanforderungen, ausgesetzt. Für bestimmte Familienformen und wenn sich Risiken kumulieren, z.B. bei einer Trennung, kann die Sicherung der finanziellen Basis besonders schwierig werden. Da – neben vielen anderen Faktoren im Wechselspiel zwischen familiärem Umfeld und kindlicher Entwicklung – die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Eltern maßgeblich für das kindliche Wohlbefinden sind,⁸ ist darauf ein besonderes Augenmerk zu legen.

⁶ Der Deutsche Verein ist sich bewusst, dass es über diese Definition des Siebten Familienberichts hinaus weitere Lebensformen gibt, in denen Menschen verbindlich Verantwortung füreinander übernehmen. Für das vorliegende Papier bedarf es jedoch keiner Entscheidung, inwieweit diese Verantwortungsgemeinschaften (bspw. zusammenlebende kinderlose Paare oder Geschwister u.ä.) ebenfalls als familiäre Strukturen anzusehen sind.

⁷ Vgl. Gerzer-Sass, A., in: Schmidt, N. (Hrsg.): Handbuch Kommunale Familienpolitik, Berlin 2006, S. 35 ff.; Siebter Familienbericht: Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit. Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik, Berlin 2006, S. 245; Lange, A./Xyländer, M. (Hrsg.): Bildungswelt Familie, 2011.

⁸ Vgl. hierzu auch Bertram, H./Kohl, S./Rösler, W.: Zur Lage der Kinder in Deutschland 2011/2012. Starke Eltern – starke Kinder: Kindliches Wohlbefinden und gesellschaftliche Teilhabe, Köln 2011; Siebter Familienbericht: Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit. Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik, Berlin 2006, S. 160.

Derzeit leben etwa jedes sechste Kind und jeder sechster Jugendliche im Alter von bis zu 17 Jahren in einem armutsgefährdeten Haushalt.⁹ Die strukturelle Benachteiligung vieler Eltern und insbesondere Frauen, der Umfang von Erwerbstätigkeit und die Höhe des Erwerbseinkommens der Eltern, die Höhe kind- und familienbezogener Transferleistungen sowie ausbleibende oder geringe Unterhaltszahlungen beeinflussen die Armutsquote maßgeblich. Die Armutsgefährdung von Kindern aus Haushalten mit einem alleinerziehenden Elternteil ist besonders groß – fast jedes zweite der insgesamt betroffenen Kinder und Jugendlichen lebt in einem Alleinerziehendenhaushalt.¹⁰ Einem erhöhten Armutsrisiko unterliegen aber auch Familien mit drei und mehr Kindern¹¹ und – wegen der Zunahme diskontinuierlicher Erwerbsverläufe – Paarfamilien mit nur einer erwerbstätigen Person sowie Familien mit Migrationshintergrund.

Selbst wenn die meisten Eltern notwendige finanzielle Einschränkungen zuletzt bei ihren Kindern vornehmen,¹² reichen ihre Mittel oftmals nicht aus, um ihnen beispielsweise Kultur- und Bildungsangebote außerhalb der Schule, die Pflege sozialer Kontakte und eine Talentförderung zu ermöglichen.¹³

Hier ist eine verlässliche Unterstützung, die Übernahme öffentlicher Verantwortung und die Solidarität der Gemeinschaft notwendig. Dabei ist durchaus anzuerkennen, dass die föderalen Ebenen in den vergangenen zehn Jahren mit erheblichen finanziellen Mitteln versucht haben, den beschriebenen Entwicklungen gegenzusteuern.

⁹ Vgl. Lebenslagen in Deutschland. Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin 2013. Die Höhe der Armutsrisikoquote kann mit der Datenquelle variieren. Als armutsgefährdet gelten Haushalte, deren Einkommen weniger als 60 % des mittleren Einkommens beträgt. Vgl. auch BMFSFJ: Familienreport 2012 – Leistungen, Wirkungen, Trends, Berlin 2012.

¹⁰ Rund 40 % der Haushalte von Alleinerziehenden waren im Jahr 2010 aufgrund ihres niedrigen Einkommens armutsgefährdet. Vgl. ebd. (Fußn. 10).

¹¹ Im Jahr 2010 war mehr als jedes fünfte Kind, das in einem Paarhaushalt mit drei oder mehr Kindern aufwächst, armutsgefährdet. Die Armutsrisikoquote lag bei Kindern in Zweikindfamilien mit 7 % deutlich niedriger. Vgl. ebd. (Fußn. 10).

¹² Vgl. Diakonisches Werk der ev.-luth. Landeskirche in Braunschweig e.V., Stiftung Braunschweigischer Kulturbesitz (Hrsg.): Wirksame Wege für Familien mit geringem Einkommen im Braunschweiger Land gestalten, Braunschweig 2011; Wüstendörfer, W.: Dass man immer nein sagen muss, Nürnberg 2008; Raschke, C.: The Impact of the German Child Benefit on Child Well-Being, Berlin 2012.

¹³ Vgl. auch BMFSFJ: Familienreport 2012 – Leistungen, Wirkungen, Trends, 2012, S. 52.

1.2 Familienpolitische Zielsetzungen monetärer Leistungen

Folgende drei Ziele sind für den Deutschen Verein bei monetären Unterstützungsleistungen für Familien wesentlich¹⁴:

1.2.1 Absicherung, Förderung und gesellschaftliche Teilhabe von Kindern und Familien

Der Deutsche Verein fordert seit Langem,¹⁵ dass familien- und sozialpolitische Maßnahmen und Leistungen darauf ausgerichtet sein müssen, Armutsrisiken für Familien zu vermeiden. Das gilt nicht allein in materieller Hinsicht, sondern auch bezüglich der Teilhabe am Leben in der Gesellschaft.

Die Pflege und Erziehung der Kinder liegt gemäß Art. 6 Abs. 2 GG¹⁶ vornehmlich im Verantwortungsbereich der Eltern. Der Staat muss aber, auch durch monetäre Leistungen, Bedingungen schaffen, die es Eltern ermöglichen, jedem Kind einen „seiner körperlichen, geistigen, seelischen, sittlichen und sozialen Entwicklung angemessenen Lebensstandard“¹⁷ zu sichern. Mit der Ratifizierung der UN-Kinderrechtskonvention im Februar 1992 hat sich die Bundesrepublik Deutschland ausdrücklich dazu verpflichtet.

Eine nachhaltige finanzielle Absicherung von Eltern und Kindern in der Frühphase der Familie ist deshalb von herausragender Bedeutung, weil die Lebensphase prägend für den Lebensverlauf der Kinder und damit für die Partizipations- und Chancengerechtigkeit aller Kinder ist. Es kommt besonders in dieser Lebensphase für Familien darauf an, dass sie Familien- und Erwerbsleben vereinbaren können und gleichzeitig die nötige monetäre Absicherung bzw. Sicherung der Teilhabe erhalten.

Insgesamt ist darauf zu achten, dass Familien die notwendigen Unterstützungsleistungen bedarfsgerecht erhalten. Ebenso sind klar verständliche Antragsverfahren und niedrighschwellige Zugänge zu Behörden und Beratungsinstitutionen erforderlich. Familien

¹⁴ Die Reihenfolge der Aufzählung impliziert keine Priorisierung der Ziele, diese verstehen sich vielmehr als kumulativ zu berücksichtigende und ineinandergreifende Zielsetzungen.

¹⁵ Vgl. zuletzt Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Entwurf eines Gesetzes der Fraktionen der CDU/CSU und FDP zur Einführung eines Betreuungsgeldes – Wahlfreiheit für Familien vollenden. Betreuungsgeldgesetz, NDV 2012, 459 ff.

¹⁶ Art. 6 Abs. 2 GG: „Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht. Über ihre Betätigung wacht die staatliche Gemeinschaft.“

¹⁷ Vgl. Art. 27 UN-KRK.

brauchen zudem verlässliche Rahmenbedingungen, damit sie Planungssicherheit haben und ihren Aufgaben und den an sie gerichteten Erwartungen gerecht werden können.¹⁸

1.2.2 Verwirklichung von Lebensentwürfen und Berücksichtigung der Lebenslagen aller Familien

Die Gesellschaft muss gewährleisten, dass Menschen ihre Kinderwünsche verwirklichen und Verantwortung für Kinder übernehmen können. Dazu sind neben zeitpolitischen und infrastrukturellen Maßnahmen sowie einem familienfreundlichen gesellschaftlichen Klima auch ausreichende monetäre Leistungen notwendig.

Die Form des partnerschaftlichen Zusammenlebens und die Größe von Familien haben sich deutlich verändert. Daher müssen alle Lebensentwürfe und Lebenslagen berücksichtigt werden. Es darf für die Anerkennung und Unterstützung nicht maßgeblich sein, ob es sich um verheiratete oder unverheiratete Eltern, Patchworkfamilien, gleichgeschlechtliche Paare mit Kindern oder Alleinerziehende handelt. Ebenso wenig darf das gelebte Familienmodell, d.h. die innerfamiliäre Organisation und Struktur, entscheidungserheblich sein. Deshalb muss sich eine nachhaltige Familienpolitik unter Beachtung von Art. 6 GG zum Ziel setzen, keine Familienformen und -modelle zu benachteiligen.¹⁹

Der Vielfalt von Familienformen und -phasen entsprechen unterschiedliche Bedarfslagen. Neben verfassungsrechtlich gebotenen Maßnahmen, wie der Freistellung des Existenzminimums, sind Leistungen daher zielgruppenorientiert bzw. problemlagenbezogen zu gestalten, um den besonderen Anforderungen bestimmter Eltern- und Familiengruppen Rechnung zu tragen.

1.2.3 Gleichstellungsorientierte Förderung von Frauen und Männern

Ein weiteres wichtiges Ziel ist die gleichstellungsorientierte Förderung der Lebensbedingungen von Frauen und Männern.

Der Deutsche Verein unterstützt in Anlehnung an den Siebten Familienbericht ein symmetrisches Familienmodell, das die Gleichwertigkeit von Familien- und Erwerbsleben

¹⁸ Vgl. Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Haushaltbegleitgesetz 2011 hinsichtlich Artikel 13 „Änderung des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes“, NDV 2010, 477 ff.

¹⁹ Vgl. ebd. (Fußn. 19).

für beide Geschlechter hervorhebt.²⁰ Es geht dabei nicht nur darum, Frauen (zusätzlich) Erwerbstätigkeit und gleiche Absicherungs-, Verdienst- und Aufstiegsmöglichkeiten zu eröffnen, sondern auch darum, Männern und Vätern die stärkere Einbindung in die Betreuungs-, Erziehungs- und Familienaufgaben und die Übernahme größerer Verantwortung für diese Bereiche zu ermöglichen. Insoweit ist auch im Bereich monetärer Maßnahmen für Familien und Kinder den veränderten Rollenbildern und dem Wandel der Aufgabenverteilung zwischen den Geschlechtern Rechnung zu tragen. So können nicht nur die Chancen, sondern auch die Risiken in der Lebensverlaufsperspektive in einer Partnerschaft und auch insbesondere im Falle einer Trennung oder Scheidung gleichmäßiger verteilt werden. Im Bereich von Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsleben ist allerdings auch die Frage der gesellschaftlichen Absicherung von Sorgeverantwortung zu diskutieren.²¹

2. Bestandsaufnahme

2.1 Komplexität des derzeitigen Systems monetärer Leistungen

Das derzeitige System monetärer Maßnahmen für Familien und Kinder ist insgesamt sehr kompliziert und intransparent. Zum einen sind die unterschiedlichen Zuständigkeiten auf Bundes-, Landes- bzw. kommunaler Ebene und die Zuständigkeit jeweils unterschiedlicher Behörden zu beachten.

Zum anderen ist das vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend publizierte „Finanztableau der ehe- und familienbezogenen Leistungen“ kritisch zu hinterfragen. Es weist für 2010 ein Gesamtvolumen von 200,3 Mrd. €, verteilt auf 148 familien- und acht ehebezogene Maßnahmen, auf.²² Das Spektrum reicht dabei jedoch von steuerlichen Entlastungen, die den größten Anteil haben, bis zu solchen, die den Sozialversicherungssystemen, der Arbeitsmarkt- oder Bildungspolitik zuzuordnen sind. Somit sind in dem Finanztableau beispielsweise Maßnahmen enthalten, die der verfassungsrechtlich gebotenen Freistellung des Existenzminimums und dem Familienlastenausgleich dienen, sowie bildungsbezogene und gesundheitliche

²⁰ Vgl. hierzu auch Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsleben, NDV 2009, 513 ff.

²¹ Vgl. ebd. (Fußn. 21).

²² BMFSFJ: Familienreport 2012 – Leistungen, Wirkungen, Trends, Berlin 2012.

Leistungen und Leistungen des Staates in seiner Funktion als Arbeitgeber.²³ Maßnahmen der Familienförderung im eigentlichen Sinne, die über das verfassungsrechtlich und steuerrechtlich geforderte Maß hinaus Wertschätzung und Unterstützung geben und die Generationensolidarität stärken,²⁴ haben einen weitaus geringeren Anteil. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend geht diesbezüglich von einem Betrag in Höhe von 55,4 Mrd. € aus,²⁵ einige Familienverbände von ca. 40 Mrd. €.²⁶

Schließlich haben die einzelnen Maßnahmen jeweils unterschiedliche Anspruchsvoraussetzungen, sind nicht kohärent aufeinander bezogen und werden aus verschiedenen Quellen finanziert (Steuergelder des Bundes, der Länder und der Kommunen, Sozialversicherungsträger usw.).²⁷

2.2 Probleme hinsichtlich der derzeitigen Zielerreichung monetärer Leistungen

Im Hinblick auf die vom Deutschen Verein genannten Ziele kommt bereits der Siebte Familienbericht zu dem Ergebnis, dass die staatlichen finanziellen Maßnahmen beispielsweise zur Bekämpfung der Kinderarmut, der Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsleben und der Integration von Kindern aus benachteiligten Familien nicht erfolgreich sind. Zudem verwirklichen sie nur partiell das Ziel einer horizontalen Gerechtigkeit (d.h. steuerliche Behandlung von einkommensgleichen Familien mit bzw. ohne Kinder).²⁸ Diese Einschätzung ist nach wie vor grundsätzlich richtig, was im Folgenden anhand einiger zentraler Maßnahmen beispielhaft verdeutlicht werden soll.

²³ Vgl. hierzu insgesamt Gathen, M.: ... was am Ende zählt!, in: Der Paritätische Wohlfahrtsverband (Hrsg.): Auf den Punkt gebracht, Berlin 2007.

²⁴ Vgl. Stellungnahme des Deutschen Vereins zur Erhöhung der Freibeträge für Kinder nach Artikel 1 Nr. 4 und zur Erhöhung des Kindergeldes nach Artikel 1 Nr. 7, Artikel 8 des Entwurfs eines Gesetzes zur Beschleunigung des Wirtschaftswachstums (Wachstumsbeschleunigungsgesetz) vom 27. November 2009, www.deutscher-verein.de.

²⁵ BMFSFJ: Familienreport 2012 – Leistungen, Wirkungen, Trends, Berlin 2012, S. 44.

²⁶ U.a. Familienbund der Katholiken, Fachinformation „Familienpolitische Leistungen in Deutschland“ vom 7. Februar 2013.

²⁷ Siebter Familienbericht: Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit. Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik, Berlin 2006, S. 56 f., 262 ff.

²⁸ Ein Vergleich des verfügbaren Pro-Kopf-Einkommens pro Haushalt nach verschiedenen Lebensformen zeigt, dass nichteheliche Lebensgemeinschaften und Ehepaare ohne Kinder pro Kopf monatlich über bis zu 610,- € Nettoeinkommen mehr verfügen können, als Familien mit Kindern; Siebter Familienbericht: Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit. Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik, Berlin 2006, S. 250 ff., 264.

2.2.1 Absicherung, Förderung und gesellschaftliche Teilhabe von Kindern und Familien

Familien müssen finanziell besser abgesichert und die gesellschaftliche Teilhabe von Kindern und Familien muss sichergestellt werden. Die derzeitige Unterstützung ist zu wenig zielgenau. Die Hürden der Inanspruchnahme einzelner Leistungen sind – zum Beispiel aufgrund komplizierter Antragsverfahren – oft zu hoch.

Ein weiteres Problem ist, dass aufgrund der grundsätzlichen Nachrangigkeit von Leistungen der Grundsicherung viele Leistungen bei Familien im Sozialtransferbezug angerechnet werden. Das ist nach Ansicht des Deutschen Vereins dann problematisch, wenn die Anerkennung und Honorierung der von Familien erbrachten Leistungen beabsichtigt ist.²⁹ Durch die Anrechnung erfüllen die Leistungen faktisch die Funktion der verfassungsrechtlich gebotenen Grundsicherung und stellen keine familienpolitischen Leistungen mehr dar.

Tatsächlich differieren die Geldbeträge, die Familien zugutekommen sollen, deutlich:

Die Höhe der steuerlichen Kinderfreibeträge beträgt im Maximalfall – und damit für Familien mit hohem Einkommen – 277,- € monatlich.³⁰ Familien mit mittlerem oder geringem Einkommen erhalten monatlich das Kindergeld in Höhe von 184,- € (für das erste Kind) und können bei entsprechendem Einkommen zudem Wohngeld in Anspruch nehmen. Eltern, die mit ihrem Einkommen ihr eigenes Existenzminimum, nicht aber das ihrer Kinder sichern können, können zusätzlich den Kinderzuschlag in Höhe von monatlich maximal 140,- € beantragen. Die Regelbedarfe für Kinder im Bereich der Grundsicherung betragen altersabhängig 224,- €, 255,- € bzw. 289,- € pro Monat und werden neben den Kosten der Unterkunft gewährt.

- Duales System von Kindergeld und Kinderfreibeträgen

Der Staat muss das Existenzminimum eines jeden bedürftigen Bürgers und einer jeden bedürftigen Bürgerin sicherstellen. Während das Existenzminimum für Erwachsene beim

²⁹ Vgl. zu dieser Problematik auch die Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Haushaltbegleitgesetz 2011 hinsichtlich Artikel 13 „Änderung des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes“ vom 21. September 2010, NDV 2010, 477 ff.

³⁰ Becker, I.: Bedarfsgerecht statt pauschal – ein Konzept zur Reform des Kindergeldes, Berlin 2012, S. 9.

monatlichen Lohnsteuerabzug Berücksichtigung findet, wird das Existenzminimum für Kinder zunächst in vollem Umfang besteuert. Kinderfreibeträge und Kindergeld im Sinne einer „Steuervergütung“ dienen der Rückerstattung der zu viel erhobenen Einkommensteuer. Nur soweit das Kindergeld wegen einer relativ niedrigen Einkommensteuerbelastung der Eltern höher ist als die eigentlich geplante Steuerentlastung, wird es der Familie als Förderleistung gewährt. Kinderfreibeträge und der überwiegende Teil des Kindergeldes sind deshalb in diesem Sinne keine staatlichen „Förderleistungen“ für Familien.

Aufgrund dieser Vermischung von Steuerrückzahlung und Familienförderung beim Kindergeld kommt es immer wieder zu Missverständnissen über die familienpolitische Funktion des Kindergeldes und die tatsächlichen Leistungen für Familien mit unterschiedlichem Einkommen. Die über das Kindergeld gewährleistete Steuerrückzahlung stellt die steuerliche Gleichbehandlung von Familien mit Personen und Paaren ohne Kinder im Sinne der Leistungsfähigkeit wieder her (horizontale Steuergerechtigkeit). Familien, deren Steuerrückzahlung mindestens so hoch ist wie das Kindergeld, erhalten damit faktisch keine monetäre Familienförderung. Gleichwohl ist die Entlastung von Familien mit hohem Einkommen deutlich höher als von Familien mit mittlerem und niedrigerem Einkommen.

Unter dem Gesichtspunkt der vertikalen Gerechtigkeit (d.h. steuerliche Behandlung von Familien mit unterschiedlichem Einkommen) entstehen Probleme dadurch, dass die Höhe des Kindergeldes selbst nicht die des Existenzminimums des Kindes erreicht. Eltern, deren Einkommen nicht ausreicht, das Existenzminimum des Kindes abzusichern, haben zwar Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung (bzw. den Kinderzuschlag). Hierbei wird allerdings nur das sozialrechtliche Existenzminimum des Kindes abgedeckt, welches deutlich unter dem steuerlich anzuerkennenden „sächlichen Existenzminimum und Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf“ liegt.

Die Verletzung des Prinzips der vertikalen Gerechtigkeit wird zudem durch die Anrechnung des Kindesgeldes bei Grundsicherungsleistungen verschärft. Wie bereits angemerkt, dient damit das ausgezahlte Kindergeld der Sicherung des Existenzminimums und entgegen der gesetzlichen Bestimmung in § 31 Satz 3 EStG

nicht der Familienförderung. Familien mit Bezug von Leistungen der Grundsicherung erhalten somit ebenfalls durch das Kindergeld keine Familienförderung. Eine solche erhalten nur Familien, die keine Grundsicherungsleistungen erhalten, deren Einkommen allerdings so gering ist, dass die Steuerrückzahlung geringer als das Kindergeld ist.³¹

- Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf

Die steuerlichen Kinderfreibeträge bestehen zum einen aus dem Kinderfreibetrag für das sächliche Existenzminimum des Kindes und zum anderen aus dem Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf (BEA). Durch den BEA, der auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG)³² zurückgeht, soll u.a. der Teil des Betreuungs- und Erziehungsbedarfs erfasst werden, für dessen Deckung die Eltern auch unabhängig von entsprechenden finanziellen Aufwendungen zu sorgen haben.³³ Die Höhe des Kindergeldes deckt dagegen nicht einmal das sächliche Existenzminimum ab. U.a. weil der BEA als steuerrechtliches Element nicht alle Familien gleichermaßen erreicht und es an einer transparenten Herleitung seiner Höhe fehlt, ist er umstritten.³⁴

- Kinderzuschlag

Auch der Kinderzuschlag als spezifisches Förderinstrument für einkommensschwache Familien ist in seinen Wirkungen begrenzt. Die Intention des Förderinstruments ist begrüßenswert. Problematisch sind jedoch die engen Anspruchsvoraussetzungen, wie zum Beispiel die engen Einkommensgrenzen und der stufenlose Wegfall bei Überschreiten der Einkommenshöchstgrenze.³⁵ Schließlich erreicht der Kinderzuschlag

³¹ Vgl. Ott, N./Schürmann, H./Werding, M.: Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht 2012, S.131 ff.

³² BVerfGE 99, 216 ff.

³³ Ott, N./Schürmann, H./Werding, M.: Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht, 2012, S. 119.

³⁴ Kritisch insoweit bspw. Wieland, J.: Verfassungsfragen der steuerlichen Behandlung von Kindesexistenzminimum und Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsbedarf, Speyer 2011; a.A. bspw. Jachmann, M.: Reformüberlegungen zur Familienbesteuerung. Vortrag anlässlich des Symposiums des Deutschen wissenschaftlichen Instituts der Steuerberater e.V. am 10. Dezember 2007; dies./Liebl, K.: Wesentliche Aspekte zur Familienbesteuerung, DStR 2010, S. 2009 ff.; Vgl. im Übrigen bspw. Becker, I.: Bedarfsgerecht statt pauschal – ein Konzept zur Reform des Kindergeldes, Berlin 2012.

³⁵ Vgl. Deutscher Caritasverband e.V.: DCV-Vorschlag zur Bekämpfung der Kinderarmut, neue caritas spezial Oktober 2008, S. 36 ff.; DGB: Kinderzuschlag ausbauen – DGB-Vorschlag zur Bekämpfung der Hartz IV-Abhängigkeit von Familien, arbeitsmarkttaktuell Nr. 8/2009, S. 6 f.

die Kinder von Alleinerziehenden nicht, da Unterhalt bzw. Unterhaltsvorschuss auf den Kinderzuschlag angerechnet werden.

- Unterhaltsvorschuss

Auch im Bereich des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG) sieht der Deutsche Verein deutliche Reformbedarfe.³⁶ Unter anderem ist die Anrechnungsmodalität des Kindergeldes auf Unterhaltsvorschussleistungen zu kritisieren. Die Leistungen nach dem UVG richten sich nach dem Mindestunterhalt und sollen das sächliche Existenzminimum abdecken. Allerdings wird davon – ausschließlich beim UVG – das volle Kindergeld (in Höhe des Betrages für das erste Kind) in Abzug gebracht. Dies steht im Widerspruch zur Funktion des Kindergeldes und zu den Regelungen zur Bemessung des Barunterhalts. Das Kindergeld dient vorrangig der Steuerfreistellung des kindlichen Existenzminimums, das sowohl das sächliche Existenzminimum als auch den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf umfasst. Aus der Gleichwertigkeit von Bar- und Betreuungsunterhalt folgt daher der Grundsatz gleicher Teilhabe beider Eltern am Kindergeld. Da bei getrennt lebenden Elternteilen der Barunterhaltspflichtige allein das sächliche Existenzminimum sichern soll, wird deshalb das halbe Kindergeld (das der betreuende Elternteil direkt erhält) vom Unterhaltsbetrag in Abzug gebracht. Der Abzug des hälftigen Kindergeldes, das dem betreuenden Elternteil zusteht, der gerade nicht zur Deckung des sächlichen Existenzminimums verpflichtet ist, führt daher dazu, dass mit dem Unterhaltsvorschuss das sächliche Existenzminimum nicht gedeckt ist.

- Bildungs- und Teilhabepaket

Nachdem das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 9. Februar 2010³⁷ die bis dahin geltenden Regelleistungen nach dem SGB II für unvereinbar mit Art. 1 und Art. 20 GG erklärt hatte, wurden auch im SGB II und SGB XII Bedarfe für Bildung und Teilhabe anerkannt und die entsprechenden Leistungskataloge erweitert.³⁸ Es wird u.a. diskutiert, inwieweit dieses sog. Bildungs- und Teilhabepaket die im Rahmen des

³⁶ Diskussionspapier des Deutschen Vereins zur Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG), NDV 2012, 51 ff.

³⁷ BVerfGE 125, 175 ff.

³⁸ Gesetz Zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch, BGBl. I S. 453.

Existenzminimums von Kindern bestehenden Bedarfe hinsichtlich der Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft über einen monatlichen Betrag von 10,- € sachgerecht abbilden kann. Auch eine transparente Herleitung wird infrage gestellt.³⁹ Aktuelle Änderungsvorschläge⁴⁰ leisten einen ersten und zeitnahen Beitrag zur notwendigen Verwaltungsvereinfachung. Nach Ansicht des Deutschen Vereins sind jedoch weitere gesetzliche Änderungen notwendig, um Bildung und Teilhabe zu fördern und den Verwaltungsaufwand wirksam zu reduzieren.⁴¹

2.2.2 *Verwirklichung von Lebensentwürfen und Berücksichtigung der Lebenslagen aller Familien*

Auch das Ziel, dass Familien individuell ihre Lebensentwürfe verwirklichen können, sieht der Deutsche Verein im derzeitigen System nicht ausreichend gewährleistet.

- Fehlende Harmonisierung rechtlicher und faktischer Unterhaltsverpflichtungen

Als ein Beispiel seien die Inkonsistenzen aus dem Zusammenwirken von Unterhaltsrecht und Sozialrecht angeführt, die auftreten, wenn ein neuer Partner/eine neue Partnerin z.B. nach einer Scheidung der Elternteile hinzukommt. Während diese/r gegenüber dem Stiefkind in der Regel keine gesetzlichen Rechte und Pflichten hat, insbesondere keiner Unterhaltspflicht unterliegt, bestimmt das Sozialrecht über die Regelungen der Bedarfsgemeinschaft – unabhängig vom vorhandenen Einstandswillen – eine fiktive Unterhaltspflicht für die neue Partnerin/den neuen Partner und für deren/dessen Kind(er). Für den Bezug von Sozialleistungen ist ausschlaggebend, wie hoch das in der Bedarfsgemeinschaft vorhandene Einkommen ist. Aus finanzpolitischen Erwägungen nachvollziehbar wird dabei jedoch nicht berücksichtigt, inwieweit tatsächlich rechtliche Unterhaltspflichten bestehen.

Im UVG fehlt es ebenso an einer Harmonisierung mit dem Unterhaltsrecht. Hier entfällt mit Wiederheirat des Elternteils, bei dem das Kind lebt, das Merkmal „ledig“ und damit der Anspruch auf Leistungen nach dem UVG. Ein Unterhaltsanspruch des Kindes

³⁹ Vgl. Becker, I.: Bewertung der Neuregelungen des SGB II, in: Soziale Sicherheit Extra, September 2011, S. 7 ff.; Diakonisches Werk der EKD: Bildungs- und Teilhabepaket: Keine Erfolgsgeschichte, Juni 2012.

⁴⁰ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze, BT-Drucks. 17/12036.

⁴¹ Vgl. Weiterer Reformbedarf bei den Leistungen für Bildung und Teilhabe. Stellungnahme des Deutschen Vereins anlässlich eines Gesetzentwurfs des Bundesrats, 28. Februar 2013, NDV 2013, 145 ff.

gegenüber dem Stiefelternteil wird jedoch grundsätzlich nicht begründet, noch verbessert sich zwangsläufig die wirtschaftliche Situation der neuen Lebensgemeinschaft.⁴²

Umgekehrt erscheint problematisch, dass in Fallkonstellationen mit auskömmlichem Unterhalt der Kindesunterhalt dem Kind nicht in vollem Umfang zukommt. Dies ergibt sich daraus, dass im Bereich der Leistungsbemessung nach dem SGB II das Kindergeld und der eingehende Kindesunterhalt grundsätzlich als Einkommen des Kindes anzurechnen sind. Sofern das Kindergeld zur Bedarfsdeckung des Kindes nach SGB II nicht (vollständig) benötigt wird, beispielsweise aufgrund gleichzeitiger Unterhaltszahlung, wird es als Einkommen auf die anderen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft verteilt.⁴³

- Elterngeld

Das Elterngeld wurde als eine Lohnersatzleistung konzipiert, die mit einem lohnunabhängigen, anrechnungsfreien Mindestbetrag gekoppelt wurde. Diese Konstruktion enthält damit die Vermischung einer sozialen Komponente und einer gleichfalls aus Steuermitteln gewährten Einkommensersatzleistung. Laut Gesetzesbegründung⁴⁴ soll das Elterngeld

- einen Schonraum darstellen, damit Familien ohne finanzielle Nöte in ihr Familienleben hineinfließen und sich vorrangig der Betreuung ihrer Kinder widmen können,
- dazu beitragen, dass es beiden Elternteilen auf Dauer besser gelingt, ihre wirtschaftliche Existenz möglichst unabhängig von staatlichen Fürsorgeleistungen zu sichern,

⁴² Vgl. hierzu und zu weiteren Reformbedarfen im Bereich des UVG Diskussionspapier des Deutschen Vereins zur Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG), NDV 2012, 51 ff.

⁴³ Vgl. hierzu Ott, N./Schürmann, H./Werdning, M.: Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht, 2012, S. 148 ff. Die fehlende Harmonisierung von Unterhalts- und Grundsicherungsrecht findet sich auch in der Bemessung der Kosten der Unterkunft. Während sich der Mindestunterhalt vom sächlichen Existenzminimum ableitet, in dem ein Wohnkostenanteil berechnet nach der Mehrbedarfsmethode enthalten ist, wird im Bereich der Grundsicherung die Pro-Kopf-Methode angewendet, was zu einem höheren Bedarf bei den Kindern führt. Im Bereich des UVG sieht der Deutsche Verein darüber hinaus weitere Reformbedarfe bspw. hinsichtlich der Altersgrenze, Bezugsdauer, Berücksichtigung des Kindergeldes und der Anrechnung des Unterhaltsvorschusses im Bereich der Grundsicherung. Vgl. hierzu Diskussionspapier des Deutschen Vereins zur Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG), NDV 2012, 51 ff.

⁴⁴ Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Elterngeldes. BT-Drucks. 16/1889, S. 2.

- Teilhabe an Beruf und Familie von Frauen und Männern besser sichern,
- für Männer die Chancen verbessern, aktive Väter zu sein,
- Frauen die Rückkehr in das Berufsleben erleichtern,
- einen Beitrag für die Gleichstellung der Geschlechter leisten und zugleich den gegenseitigen Respekt der verschiedenen Lebensmodelle in Familien fördern,
- auch eine Anerkennung für die Betreuungsleistung sein.

Zur Erreichung des Ziels, alle Familienformen gleichmäßig zu fördern, ist das Elterngeld aus Sicht des Deutschen Vereins jedoch nur begrenzt geeignet. Dies hängt mit dessen Konzeption als Lohnersatzleistung zusammen. Eltern mit Migrationshintergrund, gering Qualifizierte, Alleinerziehende und Eltern mit mehr als zwei Kindern erzielen im Durchschnitt ein geringeres Einkommen und sind somit benachteiligt. Aufgrund der schlechteren Position von Frauen auf dem Arbeitsmarkt ist deren Elterngeld in der Regel ebenfalls wesentlich geringer als das der Männer (2011 im Durchschnitt 665,- € für Frauen gegenüber 1.091,- € für Männer).⁴⁵ Auch wenn es dem Subsidiaritätsgedanken des Fürsorgerechts entspricht, ist die Anfang 2011 eingeführte teilweise Anrechnung des Elterngeldes auf Transferleistungen als sozial unausgewogen zu kritisieren. Dadurch wird den betroffenen Eltern die beabsichtigte Gewährung eines Schonraums und die mit der Leistung verbundene Anerkennung der Betreuungsleistung vorenthalten.⁴⁶

Inkonsistent ist das Elterngeld zudem bei Alleinerziehenden. Die Anknüpfung der Gewährung eines 14-monatigen Elterngeldes an das alleinige Sorgerecht berücksichtigt die Lebenswirklichkeit von Alleinerziehenden nur unzureichend, da auch in den Fällen gemeinsamer Sorge die Inanspruchnahme der Vätermonate in der Regel unrealistisch sein wird. Die Anreizwirkung, die von dieser Regelung ausgeht, steht zudem im deutlichen Widerspruch zum ausdrücklichen Ziel des Gesetzgebers, dass das Sorgerecht nach Möglichkeit gemeinsam ausgeübt wird.⁴⁷

- Steuerliche Behandlung von Familien

⁴⁵ Statistisches Bundesamt: Öffentliche Sozialleistungen. Statistik zum Elterngeld. Gemeldete beendete Leistungsbezüge 2011, 2012.

⁴⁶ Vgl. bereits Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Haushaltbegleitgesetz 2011 hinsichtlich Artikel 13 „Änderung des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes“ vom 21. September 2010, NDV 2010, 477 ff.

⁴⁷ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Reform der elterlichen Sorge nicht miteinander verheirateter Eltern, BT-Drucks. 17/11048, S. 12.

Bezüglich der Frage, inwieweit das Ziel der Verwirklichung von Lebensentwürfen und Lebenslagen aller Familien aktuell erreicht wird, ist auch das geltende Steuerrecht zu überprüfen, das in verschiedener Hinsicht Auswirkungen auf die wirtschaftliche Situation von Familien hat.

So führt zum Beispiel die vielfach gewählte Steuerklassenkombination III/V zu einer unverhältnismäßig hohen Lohnsteuerbelastung des weniger verdienenden Ehegatten, in der Regel der Frau. Vielfach wird Erwerbstätigkeit dann als nicht lohnend empfunden. Zum anderen hat diese Aufteilung einseitige negative Auswirkungen für den weniger verdienenden Ehegatten bei der Gewährung von an den Nettolohn anknüpfenden Leistungen mit Lohnersatzfunktion, wie Krankengeld, Mutterschaftsgeld oder Elterngeld.

Besonders kontrovers wird zudem auf verschiedenen Ebenen das Ehegattensplitting diskutiert.

Mit Urteil vom 17. Januar 1952⁴⁸ erklärte das BVerfG die Zusammenveranlagung von Ehegatten im Rahmen des damals geltenden Einkommenssteuergesetzes, das auf der progressiven Besteuerung des einzelnen Steuerpflichtigen beruhte, für verfassungswidrig. Die hieraus resultierende steuerliche Mehrbelastung von Ehegatten wurde als mit Art. 6 Abs. 1 GG unvereinbar bewertet, da durch die Zusammenveranlagung der Grundsatz der Individualbesteuerung zum Nachteil von Ehepaaren durchbrochen werde. Im Urteil selbst wurde auf verschiedene Möglichkeiten hingewiesen (Erhöhung der Freibeträge, Einführung des „Splitting“), um dem Vorwurf der Verfassungswidrigkeit begegnen zu können. Der Bundesgesetzgeber entschied sich daraufhin 1957⁴⁹, ein Ehegattensplitting einzuführen. Es sollte die nachteiligen Wirkungen der Steuerprogression ausgleichen, indem das gemeinsame Einkommen steuerlich beiden Ehepartnern je zur Hälfte zugewiesen wird. Das Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit wird also nicht auf den einzelnen Ehegatten, sondern auf das Ehepaar als Wirtschaftsgemeinschaft angewendet. Ehepaare mit gleichen Gesamteinkommen gleich zu besteuern, entspricht dem im allgemeinen Gleichheitssatz des Grundgesetzes (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 GG) wurzelnden Gebot

⁴⁸ BVerfGE 6, 55 ff.

⁴⁹ Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Einführung des Ehegattensplittings, BT-Drucks. III/260.

steuerlicher Gleichbehandlung bei gleicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit. Das Ehegattensplitting soll so die sachgerechte Besteuerung der Ehe als einer umfassenden und auf rechtlicher Verbindlichkeit gründenden Erwerbs-, Wirtschafts- und Verbrauchsgemeinschaft gewährleisten, so das BVerfG.⁵⁰

Die gesellschaftlichen Verhältnisse haben sich seitdem in vielerlei Hinsicht geändert. Im Vergleich zu heute konnten in den 1950er-Jahren niedrigere Trennungs- und Scheidungsraten verzeichnet werden. Auch war der Anteil der Familien, die ein Familienmodell jenseits der ehelichen Kernfamilie lebten, wie z.B. unverheiratete oder gleichgeschlechtliche Paare, geringer. Zudem entspricht das in den 1950er-Jahren vorherrschende Leitbild des Mannes als Alleinernährer der Familie häufig nicht mehr dem Wunsch der Paare und deren Lebenswirklichkeit. In vielen Fällen müssen Paarfamilien heute zudem überwiegend einer doppelten Erwerbstätigkeit nachgehen, um den Unterhalt der Familie zu sichern. Andererseits entlastet das Ehegattensplitting verheiratete Paare, die sich dafür entscheiden, dass einer der Partner längerfristig oder phasenweise nicht oder nicht in Vollzeit erwerbstätig ist, z.B. um Kinder zu betreuen oder Angehörige zu pflegen.

Die Anknüpfung der steuerlichen Regelung allein an den Status der Ehe – unabhängig von bestehenden Unterhaltspflichten gegenüber Kindern – führt dazu, dass unverheiratete oder gleichgeschlechtliche Paare mit Kindern sowie Alleinerziehende keinerlei Nutzen von diesem Instrument haben. Im Maximalfall kann sich die gemeinsame Veranlagung pro Jahr in Höhe von 15.000,—€⁵¹ auswirken. Bei einem Erwerbseinkommen von 60.000,—€ beträgt der maximale Splittingeffekt ca. 5.800,—€, bei einem gemeinsamen Einkommen von 40.000,—€ verbleibt ein maximaler Splittingeffekt von ca. 3.600,—€. ⁵² Auch wenn das Ehegattensplitting das Ziel hat, die gleiche Besteuerung von Ehepaaren zu gewährleisten, wird in der öffentlichen Diskussion der Vergleich bspw. zu einem alleinerziehenden Elternteil gezogen, der lediglich den steuerlichen Entlastungsbetrag für Alleinerziehende⁵³ in Höhe von

⁵⁰ Vgl. BVerfGE 61, 319, 345 ff.

⁵¹ Bei einem Einkommen von über 500.000,—€; Bach, S. u.a.: Reform des Ehegattensplittings: Nur eine reine Individualbesteuerung erhöht die Erwerbsanreize deutlich, DIW Wochenbericht 41/2011, S. 13 ff.

⁵² Vergleich Grundsteuertabelle 2013 und Splittingtabelle 2013. Der maximale Splittingeffekt tritt stets im Rahmen des Einverdiener-Modells ein.

⁵³ § 24 b EStG.

1.308,— € im Jahr geltend machen kann. Dies entspricht einer jährlichen Entlastung von ca. 420,— € bis 480,— €.

2.2.3 Gleichstellungsorientierte Förderung von Frauen und Männern

Die Wirkungen einzelner Maßnahmen des derzeitigen Systems monetärer Leistungen für Familien laufen zudem dem Ziel der gleichberechtigten Teilhabe am Familien- und Erwerbsleben beider Geschlechter zuwider. Auch stehen sie zum Teil im Widerspruch zu den Anforderungen an eine eigene soziale Absicherung mit Blick auf den gesamten Lebenslauf und insbesondere zum inzwischen im Unterhaltsrecht geltenden Prinzip der Eigenverantwortlichkeit.

- Ehegattensplitting

Das Ehegattensplitting entfaltet aufgrund seiner derzeitigen Ausgestaltung die größte Wirkung bei einem Ehepaar, bei dem eine Person alleine ein hohes Erwerbseinkommen erzielt. Zusammen mit den Wirkungen der Wahl unterschiedlicher Lohnsteuerklassen (III/IV), der beitragsfreien Mitversicherung von nicht erwerbstätigen Eheleuten in der gesetzlichen Krankenversicherung, der zumeist geringer entlohnten Frauenerwerbstätigkeit sowie fehlender familienfreundlich gestalteter Arbeitsplätze und bedarfsgerechter Infrastruktur trägt auch der Splittingeffekt dazu bei, dass der andere Partner, zumeist die Frau, entweder keine oder nur eine geringfügige Erwerbstätigkeit aufnimmt. Auswirkungen hat dies vor allem im Falle einer Scheidung, weil die sozialversicherungsrechtlichen Ansprüche am Nettogehalt bemessen werden und das Unterhaltsrecht mittlerweile dem Grundsatz der Eigenverantwortung folgt.⁵⁴

- Elterngeld

Das Elterngeld wird nach wie vor in der Regel von Müttern in Anspruch genommen. Gründe hierfür liegen u.a. in der Ausgestaltung des Elterngeldes – keine vollständige Lohnersatzfunktion, Begrenzung auf maximal 1.800,— € – in Verbindung mit dem regelmäßig geringeren Erwerbseinkommen von Frauen. Für Kinder, die zwischen Januar und März 2010 geboren wurden, lag die Väterbeteiligung am Bezug von Elterngeld bei

⁵⁴ Vgl. hierzu auch prognos: Dokumentation Wissenschaftliches Symposium zur Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen, Berlin 2012.

24,4 %. Die durchschnittliche Bezugsdauer durch Väter beträgt 3,4 Monate.⁵⁵ Dabei nimmt der Großteil der Väter (ca. 76 %) lediglich die beiden Partnermonate wahr.⁵⁶ Insofern trägt das Elterngeld zwar zu einer größeren Väterbeteiligung bei der Betreuung von Kindern in den ersten 14 Lebensmonaten bei, von einer annähernd gleichen Verteilung von Betreuungsaufgaben und Erwerbstätigkeit kann aber keine Rede sein.⁵⁷

Zudem führt die derzeitige Regelung zu einer Reduktion der Anspruchsdauer, sofern beide Elternteile gleichzeitig Elternzeit in Anspruch nehmen und einer Teilzeittätigkeit nachgehen.

3. Ansätze für die Weiterentwicklung monetärer Leistungen

Der Deutsche Verein sieht folgende Handlungsbedarfe und Prüfsteine für die Um- bzw. Neustrukturierung des Systems familienpolitischer monetärer Leistungen, um die unter 1.2 dargestellten Ziele für Familien und Kinder wirkungsvoll(er) erreichen zu können. Dabei muss vor allem das vom Deutschen Verein als grundlegend angesehene strukturelle Problem der unterschiedlichen Definitionen des Mindestbedarfs für Kinder gelöst werden. So unterscheidet sich das sozialrechtliche Existenzminimum eines Kindes vom steuerlichen und unterhaltsrechtlichen, ohne dass die Abweichungen inhaltlich begründet sind.⁵⁸

Vorschläge zur Weiterentwicklung monetärer Leistungen für Familien müssen auch die infrastrukturellen Angebote für Familien mit berücksichtigen. Der Deutsche Verein empfiehlt deshalb, das Verhältnis zwischen monetären und infrastrukturellen Leistungen für Familien in den Blick zu nehmen. Beispielsweise könnten durch den quantitativen und qualitativen Ausbau und eine flächendeckende Einführung der Gebührenfreiheit von Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege monetäre Leistungen für den diesbezüglichen Betreuungs- und Förderaufwand der Eltern verringert werden.

⁵⁵ Wrohlich, K. u.a.: Elterngeld-Monitor, DIW Berlin: Politikberatung kompakt 61, 2012, S. 64.

⁵⁶ Vgl. Statistisches Bundesamt: Öffentliche Sozialleistungen. Statistik zum Elterngeld. Gemeldete beendete Leistungsbezüge 2011, Wiesbaden 2012.

⁵⁷ Dabei ist zu bedenken, dass die Motivation von Vätern, in Elternzeit zu gehen, nicht ausschließlich von der Höhe des Ersatzeinkommens abhängt; vgl. hierzu etwa Pfahl, S./Reuyß, S.: Das neue Elterngeld. Erfahrungen und betriebliche Nutzungsbedingungen von Vätern, Berlin 2009.

⁵⁸ Vgl. hierzu Ott, N./Schürmann, H./Werding, M.: Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht, 2012, S. 106 ff.

3.1 Absicherung, Förderung und gesellschaftliche Teilhabe von Kindern und Familien

- Einheitliches Kinderexistenzminimum

Nach Auffassung des Deutschen Vereins sollte ein einheitliches, nachvollziehbar und bedarfsgerecht berechnetes Existenzminimum für Kinder Ausgangspunkt für alle Systeme sein. Eine solche Lösung würde dem Grundsatz einer einheitlichen Rechtsordnung entsprechen und zudem für eine größere Transparenz und bessere Nachvollziehbarkeit des monetären Unterstützungssystems sorgen.

Die aktuellen Regelsätze im SGB II und XII sind allerdings als Grundlage für eine Neujustierung ungeeignet. Für die Bemessung des sozio-kulturellen Existenzminimums von minderjährigen Haushaltsangehörigen aus Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) gibt es derzeit noch kein schlüssiges und konsistentes Verfahren, das auch den Bedarf zur Sicherung sozialer Integration erfasst. Der Deutsche Verein regt die Entwicklung entsprechender Verfahren für die geplante Neufestsetzung der Regelbedarfe in 2015 an.

Bei der Bestimmung des Existenzminimums für Kinder ist der Rechtsprechung des BVerfG Rechnung zu tragen; insbesondere sind die materiellen Voraussetzungen nicht nur für die physische Existenz, sondern auch für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben zu schaffen.⁵⁹ Kindern ist die persönliche Entfaltung und die Entwicklung zu Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit zu ermöglichen.⁶⁰

- Weiterentwicklung des Familienlasten und -leistungsausgleichs

Um Kinderarmut effektiver bekämpfen und Chancengerechtigkeit fördern zu können, hält es der Deutsche Verein unter Verweis auf die dargestellten Inkonsistenzen für erforderlich, Ansätze und Möglichkeiten einer grundlegenden materiellen Absicherung von Kindern auf ihre Realisierung hin zu prüfen und entsprechende Instrumente

⁵⁹ BVerfGE 125, 175 ff.; vgl. darüber hinaus UN-KRK.

⁶⁰ BVerfGE 99, 216 ff.; vgl. darüber hinaus UN-KRK.

schrittweise einzuführen.⁶¹ Grundsätzlich sollte jede monetäre Unterstützungsleistung für Familien so konzipiert sein, dass dem Staat und der Gesellschaft jedes Kind gleich viel wert ist. Für eine wirksame Armutsprävention und die Herstellung von Chancengerechtigkeit ist es zudem erforderlich, den Fokus vor allem auf die Situation von Familien im Sozialleistungsbezug und im Niedriglohnbereich zu richten.⁶² In diesem Sinne ist das derzeitige duale System aus Kindergeld und Kinderfreibeträgen so umzugestalten, dass eine Leistung gewährt wird, die sowohl sozialpolitischen Verteilungserfordernissen als auch dem verfassungsrechtlich gebotenen Familienlasten- und -leistungsausgleich gerecht wird.

- Sicherstellung des sächlichen und soziokulturellen Existenzminimums für alle Familien

Der Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsbedarf ist bei allen Familien gleichermaßen anzuerkennen. Das ist aktuell nicht gewährleistet, da der BEA keine Abbildung für Geringverdiener findet (vgl. Kapitel 2.2.1). Der Deutsche Verein bewertet die Berücksichtigung dieser Bedarfe im Grundsatz als positiv, weist jedoch darauf hin, dass es einer transparenten und bedarfsgerechten Herleitung bedarf.

- Reform des Kindergeldes

Aus Sicht des Deutschen Vereins könnte eine Reform des Kindergeldes einen ersten Schritt bei der Weiterentwicklung des Systems monetärer Unterstützung für Familien und Kinder leisten. Dabei sollte – unter Berücksichtigung des Vorstehenden – eine einheitliche, orientiert an den tatsächlichen Bedarfen und Kosten berechnete Leistung für alle Kinder die Grundlage sein. Als zentrales Anliegen wäre die bedarfsgerechte Unterstützung wirtschaftlich schwacher Familien in geeigneter Weise sicher zu stellen.

⁶¹ Vgl. auch Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Arbeitsbericht „Zukunft für Familie“ des Kompetenzzentrums für familienbezogene Leistungen im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom April 2008, NDV 2008, 493 ff.

⁶² Vgl. auch Stellungnahme des Deutschen Vereins zur Erhöhung der Freibeträge für Kinder nach Artikel 1 Nr. 4 und zur Erhöhung des Kindergeldes nach Artikel 1 Nr. 7, Artikel 8 des Entwurfs eines Gesetzes zur Beschleunigung des Wirtschaftswachstums (Wachstumsbeschleunigungsgesetz) vom 27. November 2009, www.deutscher-verein.de.

Zu beachten sind dabei auch die Schnittstellen zum Unterhaltsrecht⁶³ und -vorschuss⁶⁴ sowie zur Grundsicherung.⁶⁵

Es wird eine wichtige Aufgabe des 18. Deutschen Bundestages sein, hierzu eine Grundsatzentscheidung zu treffen und deren Umsetzung einzuleiten.

- Kindergrundsicherung

Als weiteres Element könnte eine Kindergrundsicherung eingeführt werden. Dazu gibt es mittlerweile viele, allerdings durchaus unterschiedliche Konzepte, die alle eine Reform des bisherigen Systems des Familienlasten- und -leistungsausgleichs bewirken wollen. Die Vorteile einer Kindergrundsicherung bestehen vor allem in der Transparenz von Leistungen und der Überwindung von Ungerechtigkeiten, da alle Transferzahlungen an das Vorhandensein von Kindern geknüpft sind und damit eine Sicherung des materiellen Wohlbefindens aller Kinder erreicht werden kann. Dieser konsequente Vorschlag für die Sicherung des kindlichen Existenzminimums ist jedoch selbst dann mit hohen Kosten verbunden, wenn einzelne monetäre Leistungen für Familien dadurch ersetzt würden. Darüber hinaus gibt es viele Schnittstellen zu anderen weiterhin existierenden Leistungen und Rechtssystemen. Dennoch spricht sich der Deutsche Verein dafür aus, die Modelle für eine Kindergrundsicherung weiter zu diskutieren.⁶⁶

3.2 Verwirklichung von Lebensentwürfen und Berücksichtigung der Lebenslagen aller Familien

Derzeit bestehen deutliche Handlungsbedarfe bezüglich des Ziels, alle Familienformen und -modelle gleichermaßen zu fördern. Zahlreiche Unterstützungsmaßnahmen werden der mittlerweile gelebten Vielfalt nicht gerecht.

- Harmonisierung rechtlicher und faktischer (Unterhalts-) Pflichten

⁶³ Offene Fragen bestehen hier bspw. hinsichtlich der Bestimmung des maßgeblichen Einkommens zur Berechnung der Kindergeldhöhe bei getrenntlebenden Eltern oder der Anrechnungsmodalitäten des Kindergeldes.

⁶⁴ Hier würde sich die Anrechnungsmodalität des Kindergeldes auf Leistungen nach dem UVG in ihren negativen Auswirkungen noch verstärken, da ein steigendes Kindergeld zu einem verringerten Unterhaltsvorschuss führen und somit die Kinder von Alleinerziehenden nicht erreicht würden.

⁶⁵ Bspw. zur Frage der Anrechenbarkeit auf Leistungen nach dem SGB II/XII.

⁶⁶ Weitere Möglichkeiten, wie Ausbau des Kinderzuschlags oder Erhöhung der Regelsätze bleiben an dieser Stelle unberücksichtigt.

Eine Benachteiligung unterschiedlicher Familienformen erfolgt unter anderem durch die Annahme von Unterhaltsleistungen bzw. -beziehungen, denen keine rechtlichen Unterhaltsverpflichtungen gegenüberstehen, wie es für den Bereich des UVG und des SGB II unter Kapitel 2.2.2 ausgeführt worden ist. Letztlich spiegelt sich in den aufgezeigten Problemen und Inkonsistenzen der Wandel der gesellschaftlichen Verhältnisse wieder. Insgesamt ist daher das derzeitige System monetärer Leistungen für Familien auf die Lebenswirklichkeit von Familien und die vielfältig gelebten Familienformen und -modelle auszurichten.

- Schnittstelle Familienpolitik – Grundsicherungssysteme

Monetäre Maßnahmen werden im Rahmen der Grundsicherung grundsätzlich angerechnet. Dies führt dazu, dass auch monetäre Maßnahmen, die gewährt werden, um die spezifischen Leistungen von Familien für die Gesellschaft anzuerkennen, Familien in der Grundsicherung nicht erreichen. Für den Deutschen Verein ist der Ausschluss armutsgefährdeter Familien von einer beabsichtigten Anerkennung nicht akzeptabel. Hiermit soll jedoch der fürsorgerechtliche Nachranggrundsatz nicht per se in Frage gestellt werden. Ebenso wenig sollen bestehende Erwerbsanreize negiert werden. Vielmehr ist bei der Weiterentwicklung familienpolitischer Leistungen und der Entscheidung des Gesetzgebers über deren Anrechnung darauf zu achten, dass Maßnahmen, die eine Anerkennung beabsichtigen, allen Familien zugutekommen.

- Überprüfung Steuerrecht

Neben der grundsätzlichen Überprüfung der starken steuerrechtlichen Ausrichtung derzeitiger Familienpolitik ist es nach Ansicht des Deutschen Vereins ebenso notwendig, das geltende Steuersystem dahingehend zu hinterfragen, inwieweit es Familien und Lebensformen auch jenseits der Ehe hinreichend berücksichtigt. Aus Sicht des Deutschen Vereins sind auf jeden Fall eine stärkere Berücksichtigung von Unterhaltsverpflichtungen gegenüber Kindern sowie eine stärkere Unterstützung von Alleinerziehenden anzustreben.

3.3 Gleichstellungsorientierte Förderung von Frauen und Männern

Neben verbesserten Rahmenbedingungen in den Sozialversicherungssystemen, im Tarif- und Arbeitsrecht, der Arbeitszeitpolitik und der Infrastruktur müssen monetäre Leistungen für Familien ihren Beitrag dazu leisten, dass beiden Geschlechtern die gleichberechtigte Teilhabe am Familien- und Erwerbsleben möglich ist und auch mit Blick auf den Lebensverlauf Chancen und Risiken ausgewogen verteilt sind.

- Elterngeld

Das Elterngeld ist als gleichstellungsorientiertes Instrument konzipiert. Zu diskutieren ist, wie es weiter entwickelt werden kann, damit beide Geschlechter in noch größerem Umfang gleichermaßen am Familien- und Erwerbsleben teilnehmen (können).

Der Deutsche Verein begrüßt die positiven Effekte der Partnermonate und spricht sich für Maßnahmen aus, die eine Stärkung der Väterbeteiligung begünstigen. Insoweit unterstützt er eine Ausweitung der Partnermonate, um Anreize für eine intensive Elternzeit der Väter zu setzen.

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass vor allem auch die strukturelle Lohnungleichheit der Geschlechter und traditionelle Rollenbilder entscheidende Hindernisse sind, die einer egalitären Beteiligung von Vätern im Familienleben entgegenstehen.⁶⁷ Insoweit muss das Elterngeld und dessen Weiterentwicklung in Zusammenhang mit weiteren familienpolitischen Instrumenten, aber auch Maßnahmen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik diskutiert werden, um eine langfristige gleichberechtigte Aufteilung der Sorgearbeit zwischen den Geschlechtern zu ermöglichen.

Auch die Halbierung der Anspruchsdauer im Fall der parallelen Elternzeit durch beide Elternteile bei gleichzeitiger Teilzeittätigkeit widerspricht den gleichstellungsorientierten Zielen der Familienförderung. Der Deutsche Verein plädiert für eine stärkere Unterstützung von Eltern, die während der Elternzeit beide parallel in Teilzeit arbeiten. Eine solche Wahrnehmung der Elternzeit darf nicht automatisch zur Halbierung der Anspruchsdauer führen.

⁶⁷ Ebd. (Fußn. 70).

Auch ist nach Ansicht des Deutschen Vereins die Anknüpfung eines über 12 Monate hinausgehenden Elterngeldbezugs für Alleinerziehende an das Sorgerecht zu überprüfen.

- Ehegattensplitting

Aktuell werden verschiedene Reformvorschläge zum Ehegattensplitting diskutiert. Dazu gehören u.a. Forderungen nach einer kurzfristigen Übertragung des Splittingverfahrens auf eingetragene Lebenspartnerschaften und solche, das Ehegattensplitting langfristig durch eine andere Form der Besteuerung – Individualbesteuerung⁶⁸, Familienbesteuerung⁶⁹ – zu ersetzen. Der Deutsche Verein spricht sich dafür aus, die Vorschläge für eine Weiterentwicklung zu diskutieren und zu prüfen. Aus Sicht des Deutschen Vereins ist eine Systematik notwendig, die der heutigen Vielfalt von Familienformen und -modellen sowie Verantwortungsgemeinschaften insgesamt sachgerecht und angemessen Rechnung trägt und bestehende Benachteiligungen vermeidet.

- Wahl der Steuerklassenkombination für Ehegatten

Um in steuerrechtlicher Hinsicht zu einer gleichmäßigeren Verteilung der Chancen und Risiken zwischen den Ehegatten beizutragen, sind zudem die derzeitigen Steuerklassen III und V kritisch zu hinterfragen. Hierbei ist die stärkere Unterstützung der Wahl der Steuerklasse IV mit optionalem Faktorverfahren⁷⁰ nach Ansicht des Deutschen Vereins ein lohnenswerter Schritt, der auch kurzfristig umsetzbar ist. Diese 2010 eingeführte Steuerklassenkombination zwischen Ehegatten ermöglicht unter Berücksichtigung der

⁶⁸ Bspw. Erster Gleichstellungsbericht: Neue Wege – Gleiche Chancen, Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf, 2011, S. 241.

⁶⁹ Hierbei werden unterschiedliche Ausformungen diskutiert, bspw. Familientarifsplitting, vgl. Dialog über Deutschlands Zukunft – Ergebnisbericht des Expertendialogs der Bundeskanzlerin 2011/2012, Vorschlag 5 der AG „Familie“.

⁷⁰ Dieses Verfahren berücksichtigt einerseits die steuerentlastenden Vorschriften bei beiden Ehegatten (anders bei der Kombination III/V: hier werden alle Vorteile der gemeinsamen Veranlagung dem Partner mit Lohnsteuerklasse III zugerechnet) und wirkt sich andererseits bereits beim monatlichen Abzug der Lohnsteuer aus (anders bei der Kombination IV/IV: hier wird das Splitting-Verfahren erst über die Einkommenssteuererklärung angewandt).

Wirkung des Ehegattensplittings die gleichmäßige Verteilung der Steuerlast auf beide Ehegatten entsprechend der tatsächlichen Einkommensanteile.

3.4 Zielübergreifende weitere Reformvorschläge

3.4.1 Vereinheitlichung von Begriffsbestimmungen, Anspruchsvoraussetzungen und Bemessungsgrenzen

Eine Forderung, die im Zusammenhang mit der Optimierung bzw. Neugestaltung des derzeitigen Systems monetärer Leistungen zur Absicherung von Familien gestellt wird, ist die nach Vereinheitlichung von Begriffsbestimmungen, Anspruchsvoraussetzungen und Bemessungsgrenzen.

Die Differenzen beginnen bei der Notwendigkeit und Definition von Altersgruppen, setzen sich über die Bestimmung des abzusichernden Mindestbedarfs fort und schlagen sich auch bei der Einkommensberechnung in vielfältiger Weise nieder. Auch der Deutsche Verein tritt für entsprechende Anpassungen ein. Dabei ist jedoch zu beachten, dass individuellen Bedarfslagen Rechnung getragen wird, wenn sie auf allgemeinen Lebensrisiken beruhen. Vor allem bei den Einkommensgrenzen sieht der Deutsche Verein – neben den oben ausgeführten Erwägungen zum Kinderexistenzminimum – Verbesserungspotenziale.

3.4.2 Lokale Anlaufstellen für Familien

Der Deutsche Verein hält es zudem für notwendig, dass Familien vor Ort kompetent über ihre Ansprüche beraten werden und umfassende Unterstützung erfahren.

Auf- und Ausbau einer solchen lokalen Anlaufstelle für Familien hinsichtlich aller familienbezogenen Unterstützungsleistungen können dazu beitragen, dieses Ziel zu erreichen. Hier könnten Beratungen durchgeführt, Antragsformulare bereitgestellt, Leistungsanträge entgegengenommen und diese an die jeweils zuständigen Verwaltungen weitergeleitet werden. Im Sinne einer Lotsenfunktion könnten Beratungs- und Serviceangebote gebündelt, die Transparenz der Familienförderung gesteigert und der bürokratische und zeitliche Aufwand für Familien verringert werden. Bestehende

Organisationsformen, wie z.B. kommunale Familienbüros, sollten genutzt und Parallelstrukturen vermieden werden.⁷¹ Der Zugang zu Unterstützungsleistungen könnte so verbessert und erleichtert sowie die Inanspruchnahme einschlägiger Leistungen vereinfacht werden.

3.4.3 *Dynamisierung*

Grundsätzlich ist bei der Ausgestaltung monetärer Unterstützungen sicherzustellen, dass die Leistungen, die das Existenzminimum abdecken, dynamisiert werden.

4. **Fazit**

Festzustellen ist, dass sich das bisherige System des Familienlasten- und -leistungsausgleichs einer veränderten Lebenswirklichkeit und Vielfalt von Familien und einem neuen Rechtsrahmen, in dem Familien leben, anpassen und den damit verbundenen Herausforderungen gerecht werden muss. Zudem bedarf es eines kohärenten und verlässlichen Gesamtangebots infrastruktureller, zeitpolitischer und monetärer Rahmenbedingungen für Familien.

Im Rahmen dieses Gesamtangebotes sollte sich ein modernes, Familien förderndes System monetärer Leistungen darauf konzentrieren, dass

- alle Familien und vor allem alle Kinder in materieller Sicherheit aufwachsen und am gesellschaftlichen Leben teilhaben können,
- der Staat die Vielfalt der Familienformen und -modelle gleichermaßen sowie Familien in unterschiedlichen Familienphasen bedarfsgerecht fördert,
- die Gleichstellung von Frauen und Männern noch stärker als bisher unterstützt wird.

Auch die Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsleistung aller Familien muss eine spürbare Anerkennung erfahren.

⁷¹ Vgl. hierzu bereits Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsleben, NDV 2009, 513 ff.

Aus der Einschätzung, dass diese Ziele derzeit nur unzureichend erreicht werden, folgt, dass eine Um- bzw. Neustrukturierung monetärer Leistungen für Familien dringend notwendig ist. Dies ist eine komplexe Aufgabe, die nicht kurzfristig zu erreichen sein wird. Erste Schritte können und müssen jedoch im skizzierten Sinne in Angriff genommen werden. Ziel muss ein schlüssiges, aufeinander abgestimmtes Unterstützungssystem für Kinder und für die Erziehungsaufgaben der Eltern sein. Bei der notwendigen Weiterentwicklung des Systems monetärer Unterstützungsleistungen für Familien und Kinder ist ein Vertrauensschutz zu gewährleisten und sind Übergangsregelungen zu treffen.

Die Um- bzw. Neugestaltung des gegenwärtigen Systems familienbezogener Leistungen erfordert zwingend die Bereitstellung finanzieller Mittel. Darüber hinaus sind die vielfältigen Leistungen aufeinander abzustimmen, Inkonsistenzen und soziale Disparitäten abzubauen. Dabei ist sich der Deutsche Verein der schwierigen finanziellen Haushaltslage – insbesondere im Hinblick auf die ab 2016 geltende Schuldenbremse – durchaus bewusst. Aufgrund der Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften ist darauf zu achten, dass diese nicht weiter finanziell belastet werden. Der Deutsche Verein weist zudem darauf hin, dass – wie auch im 7. Familienbericht gefordert⁷² – die Finanzierungsmittel für Familien nicht zur Dispositionsmasse für andere politische Bereiche werden dürfen.

Der Deutsche Verein spricht sich zudem dafür aus, in der öffentlichen Diskussion um das Finanzvolumen, welches Familien zugutekommt, als Maßnahmen der Familienförderung nur solche Leistungsarten zu zählen, die gezielt der Förderung von Familien dienen.

Um die für Kinder und Jugendliche bestehenden Armutsrisiken zurückzudrängen, aber auch um bestehende Inkonsistenzen und soziale Disparitäten abzubauen, sowie um den benannten Zielen gerechter zu werden, hält es der Deutsche Verein für dringend notwendig, in der kommenden Legislaturperiode des Deutschen Bundestages die kindbezogenen monetären Leistungen für Familien weiterzuentwickeln.

⁷² Vgl. Fußn. 2, S. 283.