



Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Familie,
Senioren, Frauen u. Jugend

Ausschussdrucksache
19(13)32c

Stellungnahme des Zukunftsforum Familie e.V.

anlässlich der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend im Deutschen Bundestag am 14.01.2019
zum Antrag der Fraktion der FDP „Wirksame, digitale und transparente Familienleistungen – Die Evaluation von ehe- und familienpolitischen Leistungen als dauerhafter Prozess“ vom 03.07.2018 (BT-Drs. 19/3174)

07. Januar 2019



zukunftsforum
familie e.v.

Zukunftsforum Familie e.V.
Markgrafenstraße 11
10969 Berlin

Telefon: 030 2592728-20
Telefax: 030 2592728-60
info@zukunftsforum-familie.de
www.zukunftsforum-familie.de

1. Anlass

Die Fraktion der FDP im Deutschen Bundestag hat am 03.07.2018 den Antrag „Wirksame, digitale und transparente Familienleistungen – Die Evaluation von ehe- und familienpolitischen Leistungen als dauerhafter Prozess“ vorgelegt, welcher in der Sitzung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend am 14.01.2019 beraten wird. Das Zukunftsforum Familie e.V. (ZFF) – namentlich der Geschäftsführer Alexander Nöhring – ist als Sachverständiger zur Sitzung des Ausschusses eingeladen worden. Wir bedanken uns ausdrücklich für diese Gelegenheit und nehmen im Folgenden vorab auch schriftlich zu dem Antrag Stellung.

2. Der vorgelegte Antrag der FDP-Fraktion

Der Antrag der FDP Bundestagfraktion "Wirksame, digitale und transparente Familienleistungen - Die Evaluation von ehe- und familienpolitischen Leistungen als dauerhafter Prozess" vom 3.07.2018 (BT-Drs.193174) gründet sich u.a. auf folgenden Überlegungen:

- Um der Ankündigung des Koalitionsvertrages zwischen CDU, CSU und SPD Rechnung zu tragen, "mehr Transparenz über familienpolitische Leistungen, leichtere Antragsstellung und schnellere Bearbeitung von Anträgen auch durch digitale Angebote und Verfahren" zu erzielen und den Finanzbedarf dafür abzuschätzen, bedarf es einer aktuellen und seriösen Datengrundlage in Form einer zielgerichteten Bestandsaufnahme aller derzeit vorhandenen ehe- und familienpolitischen Leistungen.
- Angesichts der föderalen Strukturen von Finanzierung und Verwaltung der Familienleistungen sollte eine solche Analyse ebenfalls die Wechselwirkung zwischen Bund, Länder und Kommunen berücksichtigen.
- Die Evaluation der ehe- und familienpolitischen Leistungen, deren Endbericht im Jahr 2014 vom Forschungsinstitut Prognos vorgelegt wurde, sollte daher als dauerhafter Prozess angelegt werden, da sich die Zielsetzung der Familienpolitik, die gesetzlichen Rahmenbedingungen der Familienleistungen und vor allem die gesellschaftlichen Realitäten von Familien regelmäßig im Wandel befinden.

Die Antragsteller*innen fordern die Bundesregierung daher auf:

- die Evaluation von ehe- und familienpolitischen Leistungen in einem regelmäßigen Turnus als dauerhaften Prozess durchzuführen;
- eine Priorisierung der familienpolitischen Ziele vorzunehmen, um Zielbeziehungen und potenzielle Konflikte zwischen den Zielen der ehe- und familienpolitischen Leistungen bei der regelmäßigen Evaluation zu berücksichtigen;
- spätestens Anfang 2019 mit einer Fortführung der Evaluation der ehe- und familienpolitischen Leistungen des Bundes, der Länder und Kommunen sowie bestehender Schnittstellen, wechselseitiger Anrechnungsmodalitäten und Bürokratiekosten zu beginnen;
- bei der Ausgestaltung des Evaluationsauftrages neben grundsätzlichen Kriterien der Effektivität und Effizienz im Allgemeinen Digitalisierungspotenziale für Effizienzreserven bei Bürokratiekosten und Verwaltung im Besonderen im Fokus zu haben;
- dem Deutschen Bundestag zum 15.12.2019 einen ersten Bericht und den Endbericht dem Deutschen Bundestag bis spätestens zum Januar 2021 vorzulegen;
- zur dauerhaften Verbesserung und Kontrolle des Wirkungsgrades der ehe- und familienpolitischen Leistungen im Anschluss der Evaluation Umsetzungs- und Fortschrittsberichte vorzulegen.

3. Die Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen

Im Jahr 2009 haben mehrere Forschungsinstitute im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) damit begonnen, wesentliche ehe- und familienbezogenen Leistungen zu evaluieren. Damit wurden 15 von insgesamt über 150 verschiedener Leistungen hinsichtlich ihrer Wirksamkeit überprüft. Für das mehrjährige Forschungsvorhaben wurde von den Auftraggeber*innen vorgegeben, das Zusammenwirken der ehe- und familienpolitischen Leistungen bezogen auf vier familienpolitische Ziele zu untersuchen:

- Vereinbarkeit von Familie und Beruf, ergänzt um Wahlfreiheit
- Förderung und Wohlergehen von Kindern
- Wirtschaftliche Stabilität von Familien und Nachteilsausgleich
- Erfüllung von Kinderwünschen

Im Herbst 2014 wurde der Endbericht der Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen veröffentlicht. Darin kamen die beteiligten Wissenschaftler*innen u.a. zu dem Schluss, dass Leistungen, die an einen großen Empfänger*innenkreis mit vergleichsweise hohen Zahlbeträgen gerichtet sind, durchaus große Wirkungen entfalten können.: So verringern das Kindergeld und das Elterngeld grundsätzlich das Armutsrisiko von vielen Familien. Auf Grund ihrer großen Streuwirkung sind diese Leistungen jedoch bzgl. des Ziels, wirtschaftliche Stabilität in den Familien zu erreichen, unspezifisch und sehr teuer. Effizienter sind hingegen zielgruppenspezifische Leistungen wie der Kinderzuschlag und der Entlastungsbeitrag für Alleinerziehende.

Leistungen, die zwar kurzfristig das Einkommen von Familien erhöhen, langfristig aber wegen negativer Erwerbsanreize für Mütter eher dazu beitragen, dass weniger Geld zur Verfügung steht, wurden grundsätzlich kritisch gesehen. Hierzu zählen vor allem die beitragsfreie Mitversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung und das Ehegattensplitting.¹ Der Endbericht wies zudem auf ein Problem hin, das vor allem durch die Erhöhung des Unterhaltsvorschlusses im Jahr 2017 wieder stärker in den Fokus gerückt ist: durch die Anrechnung von Kindesunterhalt und Unterhaltsvorschuss auf den Kinderzuschlag wirkt diese Leistung für viele Alleinerziehende kaum armutsvermeidend.²

Obwohl die systematische und umfassende Analyse der Wirkung verschiedener Leistungen begrüßt wurde, blieben die Evaluation und insbesondere die Interpretation der Ergebnisse durch das BMFSFJ nicht ohne Kritik.³ Auch das ZFF hat die Gesamtevaluation kritisch begleitet. Im Zentrum der Einschätzung des ZFF standen damals folgende Aspekte:

- Die Gesamtevaluation verdeutlichte, dass insbesondere wohlhabende Familien mit Kleinkindern in höherem Maße von ehe- und familienpolitischen Leistungen profitieren als einkommensschwache Familien mit älteren Kindern.
- Die Gesamtevaluation maß den **fiskalpolitischen Zielen** und damit verbundenen

¹ Vgl. Prognos AG (2014): Endbericht der Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen, im Auftrag des BMFSFJ, S. 379.

² Vgl. Prognos AG (2014): Endbericht der Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen, im Auftrag des BMFSFJ, S. 386.

³ Vgl. Becker, Irene (2014): Erkenntnisse der Gesamtevaluation für das Konzept zur Reform des Kindergeldes, Beitrag zur Fachtagung „Wege aus dem Leistungsdschungel. Notwendige Schritte zur Weiterentwicklung des Systems monetärer Leistungen für Familien und Kinder“, Deutscher Verein, 13.04.2014; Paritätischer Gesamtverband (2013): Dokumentation Fachtagung: Problemfall Familie; Robert Roßmann in Süddeutsche Zeitung (23.06.2013): Wissenschaftler widersprechen Kristina Schröder, [online]: <http://www.sueddeutsche.de/politik/familienpolitik-wissenschaftler-widersprechen-kristina-schroeder-1.1703880>

Zielkonflikten eine aus unserer Sicht zu große Bedeutung zu. Damit wurde der Ressourcenaufwand des Staates zu einem aus unserer Sicht zu relevanten Bewertungskriterium.

- Gleichzeitig vernachlässigte sie **informelle Wirkungszusammenhänge** und Rahmenbedingungen im familiären Lebensverlauf. Entscheidungsgründe von Eltern sind im Hinblick auf die Ausweitung oder Reduzierung ihres Arbeitsangebots sehr vielseitig. Auch die Rahmenbedingungen der methodischen Grundlagen sind mit Bedacht zu interpretieren. Beispielsweise hatte zwar die große Kindergeldreform von 1996 einen negativen Einkommenseffekt. Ob aber dieser Einkommenseffekt auch heute, vor dem Hintergrund verbesserter Rahmenbedingungen durch den Ausbau der frühkindlichen Betreuung und weiteren familienpolitische Errungenschaften ebenfalls eintreffen würde, ist eher fraglich. Zudem belegen Studien deutlich, dass höhere Transfers insbesondere in einkommensschwachen Haushalten nicht nur ein Effekt auf das Wohlergehen von Kindern haben, sondern auch die Erwerbsmotivation steigern.⁴

Das ZFF hat im Jahr 2018 ein umfangreiches Positionspapier „Familienförderung vom Kopf auf die Füße stellen. Existenzsicherung für alle Kinder und Jugendliche“ veröffentlicht, welches sich intensiv mit der Gesamtevaluation auseinandersetzt⁵ und vor allem zwei Teilstudien der Evaluation näher beleuchtet, die bis heute von hoher Bedeutung für die Weiterentwicklung der familienbezogenen Leistungen sind. Hierzu zählen die Betrachtung von Schnittstellen bzw. Schnittstellenproblemen zwischen familienpolitischen Instrumenten⁶ sowie die Analyse „Wohlergehen von Kindern“, welche die zentralen Wirkungsfaktoren Geld, Zeit und Infrastruktur auf das Wohlergehen von Kindern untersucht hat.⁷

4. Bewertung des Antrages der FDP-Fraktion durch das ZFF

Das ZFF hat bereits kurz nach Erscheinen die Durchführung der Gesamtevaluation und die damit einhergehende systematische und umfassende Wirkungsanalyse der ehe- und familienpolitischen Leistungen begrüßt sowie die Bedeutung der daraus hervorgehenden wichtigen Impulse und Erkenntnisse für die Familienpolitik betont. Zum ersten Mal konnten Interaktionen zwischen einigen der Leistungen beleuchtet und kurzfristige sowie langfristige Verhaltenseffekte im Lebensverlauf nachvollzogen werden.

So ist es aus Sicht des ZFF zwar begrüßenswert, wenn mit dem Anliegen des vorgelegten Antrages die Erkenntnislage aktualisiert und bekräftigt werden soll. Ebenso teilen wir die Auffassung, dass weiterführende Studien zu den Wechselwirkungen von familienbezogenen Leistungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen sowie zum Einsparpotenzial von Bürokratiekosten durch digitalisierte Antragsverfahren wichtige Erkenntnisse für die Weiterentwicklung der Leistungen liefern könnten.

Allerdings scheint uns ein gänzlich neuer bzw. regelmäßig aufzusetzender Prozess als nicht zielführend, v.a. aus folgenden Gründen:

- Auch wenn die Schlussfolgerungen und Auseinandersetzungen aus und mit der Gesamtevaluation uns als nicht ausreichend erscheinen, so wurden diese von Seiten

⁴ Bertelsmann Stiftung [Hrsg.]/ Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) (2018): Kommt das Geld bei Kindern an?, [online]: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Familie_und_Bildung/Studie_WB_Kommt_das_Geld_bei_den_Kindern_an_2018.pdf

⁵ Vgl. ZFF-Positionspapier (2018): Familienförderung vom Kopf auf die Füße stellen! Existenzsicherung für alle Kinder- und Jugendlichen, [online]: https://www.zukunftforum-familie.de/fileadmin/user_upload/pdf/infocenter/broschueren/zff_pp_2018_MoneLeistungen.pdf

⁶ Vgl. Ott, Notburga/ Schürmann, Heinrich/ Werding, Martin (2012): Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht. Nomos.

⁷ Vgl. Schölmerich, Axel/ Agache, Alexandru/ Leyendecker, Birgit et al. (2013): Endbericht des Moduls Wohlergehen von Kindern. Bochum.

der Bundesregierung in Form von Gesetzesänderungen oder Prüfaufträgen durchaus angegangen. Hierzu zählen

- die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch den fortschreitenden Kitausbau sowie die Qualitätsverbesserungen, die mit dem "Gute-Kita-Gesetz" erreicht werden sollen,
- die Reform des Elterngeldes hin zu einem Elterngeld Plus und dessen Evaluation,
- die Reform des Unterhaltsvorschusses,
- die Reform des Mutterschutzes,
- die Erhöhung des steuerlichen Entlastungsbetrags für Alleinerziehende,
- die aktuell vorgelegte Reform des Kinderzuschlags,
- die Digitalisierung der Antragsverfahren beim Elterngeld, welches derzeit in der Erprobungsphase in Sachsen und Berlin ist ("ElterngeldDigital") sowie weitere digitale Beratungsangebote, wie z.B. das Familienportal des BMFSFJ.

Im Übrigen wurden Bund und Länder mit dem Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz - OZG) 2017 dazu verpflichtet, ihre Verwaltungsleistungen innerhalb von fünf Jahren auch online zugänglich zu machen.⁸

Darüber hinaus wurden und werden weitere Berichte in Auftrag gegeben. Hierzu zählen u.a.:

- Der Zweite Gleichstellungsbericht, der die künftige Ausrichtung der Unterstützungsleistungen sowie der Rahmenbedingungen an einem "Erwerbs- und Sorgemodell" empfiehlt und u.a. die Wirkungsweise des Ehegattensplittings und der beitragsfreien Mitversicherung kritisiert.⁹
- Zudem hat die Kommission für den 9. Familienbericht ihre Arbeit aufgenommen. Der Bericht zum Thema "Elternschaft heute" soll Mitte 2020 vorgelegt werden und wird sich intensiv mit Paarbeziehungen, den darin stattfindenden Aushandlungsprozessen und vielfältigen Konzepten von Elternschaft auseinandersetzen.

Es herrscht demnach kaum ein Mangel an Erkenntnissen über die Wirkungsweise von ehe- und familienbezogenen Leistungen. Wir stimmen mit den Antragssteller*innen jedoch darin überein, dass bislang keine umfassende Nachbereitung seitens der Bundesregierung veröffentlicht wurde, die als Leitfaden für die Weiterentwicklung der familienbezogenen Leistungen herangezogen werden kann.

Aus Sicht des ZFF wurde bislang die Chance einer umfassenden Reform der ehe- und familienpolitischen Leistungen verpasst, die eine sozial gerechte Familienförderung schafft, vielfältige Familienformen stärkt, Kinderarmut vermeidet und darüber hinaus Partnerschaftlichkeit fördert, um ein dauerhaft stabiles Familienleben abzusichern.

Dies liegt u.a. daran, dass

- der Familienlastenausgleich hauptsächlich bei der Einkommensbesteuerung erfolgt. Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass Familien mit geringem steuerlichem Einkommen weniger als die obere Mittelschicht und die Oberschicht entlastet werden. Dies wird sich durch die erneute Erhöhung des Kindergeldes und des Kinderfreibetrages im Jahr 2019 weiterhin verschärfen und steht den Erkenntnis aus der Gesamtevaluation, dass Geldleistungen insbesondere bei Familien im unteren Einkommensbereich Einfluss auf das Wohlergehen von Kindern nehmen können, entgegen;¹⁰

⁸ Vgl. Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz - OZG) vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3138).

⁹ Bundesregierung (2017): Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung. BT-Drucksache 18/2840, Berlin, [online]: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/zweiter-gleichstellungsbericht-der-bundesregierung/119796>

¹⁰ Vgl. Prognos (2014), S. 383.

- durch das Ehegattensplitting und die beitragsfreie Mitversicherung bestimmte Familienformen zwar kurzfristig entlastet werden, beide Leistungen jedoch auf langfristige Sicht, so die Gesamtevaluation, durch die Absenkung der Zahl sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung von Müttern nicht zur wirtschaftlichen Stabilität von Haushalten beitragen. Darüber hinaus werden Alleinerziehende und Alleinstehende belastet, "weil sie mit ihrem Beitrag die Beitragsfreiheit der Ehegatten mitfinanzieren";¹¹
- durch die Vorrangigkeit und damit Anrechnung von familienpolitischen Leistungen wie dem Kindergeld und/oder dem Unterhaltsvorschuss auf Grundsicherung bzw. Sozialhilfe ein Teil des im Steuerrecht anerkannten Existenzminimums des Kindes ungedeckt bleibt;¹²
- das sozialrechtliche Existenzminimum von Kindern durch zahlreiche Streichungen von Ausgabenpositionen, einer unzureichenden Abbildung von Betreuungs- und Erziehungsleistungen der Eltern und BuT-Leistungen, die empirisch nicht begründet, nicht dynamisiert und nicht bedarfsdeckend sind, nicht sachgerecht ermittelt wird;
- die unterschiedlichen Existenzminima im Steuer-, Sozial- und Unterhaltsrecht beim Zusammentreffen Inkonsistenzen und Schnittstellen generieren, die den Zielen einer gerechten und transparenten Familienpolitik widersprechen und dies durch die derzeit geplante Reform des Kinderzuschlags, insbesondere durch den Umgang mit Kindes-einkommen, teilweise bestehen bleibt;
- die Komplexität des Transfersystems zu einer hohen Nichtinanspruchnahme zustehender Leistungen führt¹³ und dies ebenfalls durch derzeitige Reformbemühungen nicht ausreichend beseitigt wird.

5. Dringender Weiterentwicklungsbedarf

Das ZFF sieht in Bezug auf die Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen eher Umsetzungs- als Erkenntnisdefizite. Vor allem in den Bereichen der monetären Leistungen für Familien, Vereinbarkeit von Familie und Beruf/Partnerschaftlichkeit und der Absicherung vielfältiger Familienformen sieht das ZFF noch erheblichen Nachbesserungsbedarf.

5.1. Monetäre Leistungen für Familien

Die Gesamtevaluation zeigt in Bezug auf die monetären Leistungen für Familien Zweierlei: einerseits, dass Geldleistungen vor allem im unteren Einkommensbereich Einfluss auf das Wohlergehen von Kindern haben und andererseits, dass sich die meisten untersuchten Leistungen positiv auf die Arbeitsmarktpartizipation von Alleinerziehenden auswirken. Diesen Erkenntnissen wurden leider in den aktuellen Gesetzes- und Reformvorhaben zu wenig Beachtung geschenkt:

Erhöhung des Kindergeldes und des Kinderfreibetrages ("Familienentlastungsgesetz")

Um die verminderte Leistungsfähigkeit von Eltern gegenüber Kinderlosen im Steuerrecht zu berücksichtigen und die Erhöhung des Kindergeldes entsprechend nachzuzeichnen, wird im

¹¹ Vgl. Prognos (2014), S. 376/377; diesen Befund bestätigt in gleicher Weise das wissenschaftliche Gutachten zum Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, vgl. Bundesregierung (2017): Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung. BT-Drucksache 18/2840, Berlin, [online]: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/zweiter-gleichstellungsbericht-der-bundesregierung/119796>

¹² Vgl. hierzu die Erörterung im Verfahren über eine Verfassungsbeschwerde, die letztendlich aber vom BVerfG abgewiesen wurde, in: BVerfG, Beschluss vom 11. März 2010, 1 BvR 3163/09.

¹³ u.a. erreicht der Kinderzuschlag nur rund 30 Prozent der anspruchsberechtigten Familien, vgl. BMFSFJ (2017): Familienreport 2017. Leistungen, Wirkungen, Trends, S. 61.

Jahr 2019 der Kinderfreibetrag um 192 Euro auf 4.980 Euro erhöht. Ab 2020 soll der Freibetrag um weitere 192 Euro auf insgesamt 5.172 Euro steigen. Somit beträgt die Höhe des Kinderfreibetrages (einschließlich des Freibetrages für Betreuung, Erziehung und Ausbildung) ab dem 1. Januar 2019 7.620 Euro und ab dem 1. Januar 2020 7.812 Euro. Analog zum Kinderfreibetrag wird das Kindergeld ab 1. Juli 2019 um 10 Euro erhöht und beträgt damit für erste und zweite Kinder jeweils 204 Euro, für dritte Kinder 210 Euro und für vierte und weitere Kinder 235 Euro monatlich, 2021 soll eine weitere Erhöhung um 15 Euro folgen.

Der Dualismus aus Kindergeld und Kinderfreibetrag führt jedoch dazu, dass die Bezieher*innen hoher Einkommen über den Kinderfreibetrag deutlich stärker entlastet werden als die Bezieher*innen mittlerer oder niedriger Einkommen, die Kindergeld beziehen. Damit trägt der dominante duale Familienlastenausgleich maßgeblich zu einer Schieflage der monetären Familienförderung bei. Das ZFF kritisiert dieses bloße Fortschreiben der aktuellen sozial ungerechten und unbefriedigenden Situation. Darüber hinaus geht die Erhöhung des Kindergeldes an Familien mit Kindern im SGB II-Bezug größtenteils vorbei, da das Kindergeld dort vollständig angerechnet wird. Ebenfalls haben Alleinerziehende und ihre Kinder, die Unterhalt oder Unterhaltsvorschuss bekommen, nichts bzw. kaum etwas von einer Erhöhung des Kindergeldes, da es auf den Unterhaltsvorschuss vollständig und auf den Unterhalt zur Hälfte angerechnet wird. Leben Alleinerziehende in einer Bedarfsgemeinschaft und erhalten für ihre Kinder Unterhaltsvorschuss oder Unterhalt, wird das Kindergeld zudem nicht ausschließlich zur Existenzsicherung der Kinder verwendet, sondern zur Deckung des Einkommens der gesamten Bedarfsgemeinschaft - es verliert somit in Teilen seinen Bezug zu einer Förderung der Kinder.¹⁴

Das „Familientlastungsgesetz“ verdient aus Sicht des ZFF seinen Namen nicht, denn die Förderung von einkommensstarken Familien über die vorgesehenen Steuerentlastungen steht in einem starken Missverhältnis zu den derzeit zu gering veranschlagten Förderung von Familien, die kein oder nur wenig Einkommen erzielen. Zudem hätte der Ausbau von Leistungen für einkommensschwache Familien dringend prioritär behandelt werden müssen, um das Problem der Kinderarmut schnell und zielgerichtet zu lösen.

Reform des Kinderzuschlags ("Starke-Familien-Gesetz")

Das ZFF hat den vorliegenden Referentenentwurf zum "Starke-Familien-Gesetz" als einen wichtigen Schritt begrüßt. Insbesondere ist es aus unserer Sicht positiv, dass das kindliche Existenzminimum künftig als Richtschnur für die Höhe der Leistung gilt. Darüber hinaus können die Veränderungen und Klarstellungen im Bildungs- und Teilhabepaket (BuT) dazu führen, die sozio-kulturelle Teilhabe von Kindern und Jugendlichen zu verbessern. Der Gesetzgeber sollte sich jedoch aus Sicht des ZFF bei der Existenzsicherung von Kindern nicht auf eine Minimallösung konzentrieren. Insbesondere bei Kindern sind die Kosten für ein auskömmliches soziokulturelles Existenzminimum, das die Bildungs- und Teilhabechancen der Kinder sichert, auch als eine Investition in die Zukunft zu sehen, die hohe gesellschaftliche Folgekosten von Armut vermeiden hilft.

Die Reform wurde aber aus Sicht des ZFF nicht grundsätzlich durchdacht und greift die Empfehlungen der Gesamtevaluation nicht in ausreichendem Maße auf, denn die Schnittstellenproblematik in Bezug auf Alleinerziehende mit größeren Kindern beim gleichzeitigen Bezug von Unterhaltsvorschuss, Kinderzuschlag und Wohngeld bleibt weiterhin bestehen. Dieses geschieht insbesondere dadurch, dass lt. Referentenentwurf unberücksichtigtes Kindeseinkommen eine Grenze von 100 Euro nicht überschreiten darf. Diese Einkommensgrenze ist aus unserer Sicht unsystematisch sowie ungerecht und basiert allein auf fiskalpolitischen Überlegungen.¹⁵ Die auf Grundlage der Koalitionsverhandlungen bereit gestellte Summe für

¹⁴ Für eine ausführlichere Darstellung siehe Stellungnahme des ZFF zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung und steuerlichen Entlastung der Familien sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen (Familientlastungsgesetz - FamEntlastG)" (2018), [online]: https://www.zukunftsforum-familie.de/fileadmin/user_upload/pdf/infocenter/stellungnahmen/20180615_ZFF_SN_Freibetraege_Kindergeld.pdf

¹⁵ Für eine ausführliche Darstellung siehe Stellungnahme des ZFF zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (2018) „Entwurf eines Gesetzes zur zielgenauen Stärkung von Familien und ihren Kindern durch die Neugestaltung des Kinderzuschlags und die Verbesserung der Leistungen für Bildung und Teilhabe (Starke-

diese Reform von ca. 1 Mrd. Euro für 2 2/1 Jahre steht zudem in einem groben Missverhältnis zur Anhebung der Kinderfreibeträge und des Kindergeldes, die für die Jahre 2019 und 2020 rund 3,5 Mrd. Euro kosten. Im Übrigen liegen weiter gehende Vorschläge zu einer umfassenderen Reform des Kinderzuschlags vor, die den Empfehlungen der Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen eher gerecht und deutlich höhere Effekte im Bereich der Armutsvermeidung erzielen würden.¹⁶

Einführung einer Kindergrundsicherung

Das ZFF fordert mittel- bis langfristig die Einführung einer einkommensabhängigen Kindergrundsicherung in Höhe des soziokulturellen Existenzminimums im Steuerrecht, um den Familienlastenausgleich vom Kopf auf die Füße zu stellen, gegen Kinderarmut vorzugehen sowie Kinder und Jugendliche aus dem stigmatisierenden Bezug von SGB II-Leistungen herauszuholen. Die Kindergrundsicherung durchbricht den Dualismus aus Kindergeld und Kinderfreibeträgen und ersetzt alle bisherigen monetären Einzelleistungen wie Kindergeld, Kinderzuschlag, Kinderregelsätze und die Kinderfreibeträge im Steuerrecht. Abhängig vom Haushaltseinkommen erhalten Familien pro Kind mindestens 300 Euro (d.h. einen Betrag auf der Höhe der derzeitigen maximalen Entlastungswirkung des Kinderfreibetrages) und maximal 619 Euro (d.h. einen Betrag in Höhe des derzeitigen steuerlichen Kinderfreibetrages einschließlich des Freibetrages für Bildung, Erziehung und Ausbildung). Mehrfache Behördengänge und komplizierte Beantragungsverfahren fallen weg. So könnte verdeckte Armut sowie Bürokratiekosten reduziert und größere Transparenz erreicht werden. Die Kindergrundsicherung deckt nicht nur das sächliche Existenzminimum, sondern sichert auch einen großen Teil der Bildungs- und Teilhabebedarfe von Kindern ab. Bei besonderen kindlichen Bedarfen, die sich einer Pauschalierung entziehen, sollen die Kosten auf Antrag und gegen ggf. vorzulegenden Nachweis weiterhin vom Grundsicherungsträger finanziert werden. So kann sichergestellt werden, dass das gleiche soziokulturelle Existenzminimum für alle Kinder gilt und nicht nur für diejenigen, deren Eltern Steuern zahlen bzw. sehr hohe Einkommen erzielen (weitere Informationen unter www.kinderarmut-hat-folgen.de).

5.2 Vereinbarkeit von Familie und Beruf/Partnerschaftlichkeit

Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist, laut den Schussfolgerungen der Gesamtevaluation, das familienpolitische Ziel, das am stärksten positiv auf andere Ziele ausstrahlt.¹⁷ Wenn auch in der vergangenen Legislaturperiode einige Impulse zur besseren Vereinbarkeit gesetzt wurden, insbesondere durch den weiteren Ausbau der Kindertagesbetreuung sowie die Einführung des ElterngeldPlus, so erhalten insbesondere Elternpaare, die sich eine partnerschaftliche Aufteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit vornehmen, immer noch zu wenig Unterstützung. Der Zweite Gleichstellungsbericht der Bundesregierung empfiehlt daher dringend, die Ausgestaltung von Rahmenbedingungen künftig an einem Leitbild des Erwerbs- und Sorgemodells auszurichten.¹⁸ Die Einführung einer Familienarbeitszeit mit Familiengeld, die auch auf den Bereich der Pflege von Angehörigen ausgeweitet werden sollte, wäre hier ein wichtiger Schritt. Ebenso befürwortet das ZFF das Instrument einer "Vaterzeit" kurz nach der Geburt eines Kindes zusätzlich zur Elternzeit, um von Beginn des Familienlebens an Partnerschaftlichkeit zu fördern. Weitere wichtige Reformschritte sind aus unserer Sicht u.a. die Ausweitung der verpflichtenden Partnermonate im Elterngeld, die Anschaffung des Ehegattensplittings zu Gunsten einer Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag sowie die Aufwertung von SAHGE-Berufen.

Familien-Gesetz – StaFamG)" vom 27.11.2019, [online]: https://www.zukunftsforum-familie.de/fileadmin/user_upload/pdf/infocenter/stellungnahmen/20181127_ZFF_SN_Reform_KIZ_und_BUT.PDF

¹⁶ Vgl. BMFSFJ (2017): Das neue Kindergeld einführen, Armutsrisiken von Kindern abwenden. Notwendigkeit, Ausgestaltung und Wirkung des neuen Kindergeldes.

¹⁷ Vgl. Prognos (2014), S. 379.

¹⁸ Vgl. Bundesregierung (2017): Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung. BT-Drucksache 18/2840, Berlin, <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/zweiter-gleichstellungsbericht-der-bundesregierung/119796>

5.3 Vielfältige Familienformen absichern

Zu einer modernen Familienpolitik gehört es nach Ansicht des ZFF ebenso, die Vielfalt des Familienlebens im Blick zu haben und gleichberechtigt abzusichern. Das aktuelle Steuer- und Sozialsystem privilegiert jedoch nach wie vor traditionelle Familienkonstellationen, insbesondere über eine Privilegierung der Ehe. Das ZFF fordert daher:

- die Weiterentwicklung des Familienrechts für gleichgeschlechtliche Paare sowie Mehrelternkonstellationen,
- die Reform des Abstammungsrechtes im Interesse von Kindern, die in ihren jeweiligen Familienkonstellationen rechtlich abgesichert leben sollen,
- die Abschaffung des Ehegattensplittings zu Gunsten einer Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag,
- die Abschaffung der beitragsfreien Mitversicherung zu Gunsten einer individuellen Absicherung im Fall von Sorgearbeit,
- die Ausweitung eines sozial gerechten Zugangs zu Verhütungsmitteln auf der einen und Kinderwunschbehandlungen auf der anderen Seite,
- die qualitative Weiterentwicklung von Bildungsinstitutionen zu vorurteilsbewussten Einrichtungen.¹⁹

Berlin, den 07. Januar 2019

¹⁹ Vgl. Zukunftsforum Familie e.V. und Lesben- und Schwulenverband Deutschland e.V. 2018: Dokumentation der Fachtagung „Vielfalt im Blick: Rechtliche und soziale Herausforderungen für die Vielfalt des Familienlebens“, [online]: <https://www.zukunftsforum-familie.de/infocenter/publikationen/dokumentationen/>