

# Familienpolitische Informationen

Evangelische Aktionsgemeinschaft für Familienfragen

## Stellungnahme der eaf zum Koalitionsvertrag

»Wachstum. Bildung. Zusammenhalt.« zwischen CDU, CSU und FDP für die 17. Legislaturperiode

### I. Allgemeine Feststellungen

Die eaf hat mit ihrem 10-Punkteprogramm (s. FPI 6-2009) unmittelbar vor Beginn der Koalitionsverhandlungen zentrale familienpolitische Anliegen an die zukünftige Bundespolitik gerichtet. Ob der Koalitionsvertrag den Erwartungen an grundlegende Verbesserungen der Lebens- und Gestaltungsbedingungen für alle Familien entspricht, beurteilen wir in dieser Stellungnahme vor dem Hintergrund dieses Programms. Die eaf richtet dabei ihre besondere Aufmerksamkeit auf die Frage, ob die familienpolitisch relevanten Programmpunkte wirksam und nachhaltig dazu beitragen, dass, entsprechend der von Vielfalt, Unterschiedlichkeit und Veränderung in den Lebensverläufen geprägten Familienwirklichkeit, *alle* Familien erreicht werden. Vor allem diejenigen Familien sollten Unterstützung und Förderung erfahren, die hierauf besonders angewiesen sind, um Familie eigenverantwortlich leben und leisten zu können.

Besonderes Augenmerk legen wir darauf, ob es angesichts zunehmender Kinder- und Bildungsarmut gelingt, jedem Kind die ihm zustehenden Chancen auf Entwicklung und Entfaltung zu sichern. Nach dem von der eaf vertretenen Leitbild der Partnerschaft und Solidarität ist Regierungshandeln besonders auch daran zu messen, inwieweit zwischen Frauen und Männern mehr Gerechtigkeit und Gleichheit in der Wahrnehmung

sozialer Verantwortung für Kinder und Familie bis hin zur Pflege alter Menschen erreicht, und ob Generationengerechtigkeit und Generationensolidarität gestärkt wird.

Die eaf sieht unter allen relevanten Gestaltungs- und Förderungsaspekten im Verhältnis zu monetären Leistungen die Vordringlichkeit politischen Handelns in der nachhaltigen Verbesserung der sozial-infrastrukturellen Bedingungen für Familien von der Tagesbetreuung über Schule, Bildung, Kultur, Wohnen, Gesundheit, Freizeit, Nachbarschaft bis hin zur Unterstützung in der Pflegesituation am Lebensende. Reale, instrumentelle Entlastungen und Hilfen müssen alle erreichen. Dabei ist darauf zu achten, dass sie besonders zielgenau für die Kinder und Familien ausgestattet werden, deren eigene Ressourcen nicht ausreichen.

#### Generelle Bewertung:

Der Koalitionsvertrag widmet der Familienpolitik wie auch der Gleichstellungspolitik besondere Aufmerksamkeit, nahezu alle relevanten Aspekte sind angesprochen. Allerdings bleibt er in den zentralen Punkten, bei denen es um die Herstellung einer kinder- und familiengerechten sozialen Infrastruktur geht, die gerade auch diejenigen entlastet und fördert, die strukturell benachteiligt sind, äußerst unkonkret. Ein Konzept, mit dem die zu Recht angesprochene Kinder-, Familien- und Bildungsarmut wirksam systematisch bekämpft werden

In dieser Ausgabe lesen Sie:

#### Artikel

Stellungnahme der eaf zum Koalitionsvertrag..... Seite 1

#### Zwischenbilanz

Ein Jahr neues Unterhaltsrecht ..... Seite 6

#### Hinweise

Frauenleben zwischen Politik und Alltag ..... Seite 8

Betreuungsgeld - ein sozial- und gleichstellungspolitischer

Rückschritt ..... Seite 8

soll, lässt sich im Koalitionsvertrag nicht erkennen. Die klaren Festlegungen in Bezug auf die Erhöhung von Kinderfreibeträgen und Kindergeld sowie zum Elterngeld und Betreuungsgeld erwecken den Eindruck, dass der aktuell gebotene Vorrang sozial-infrastruktureller Investitionen vor monetären Transfers keine konsequente Beachtung findet. Die zum Ausdruck gebrachte Anerkennung und Honorierung der von Familien erbrachten »Leistungen« ist wichtig, allerdings müssen die Gewährleistung bedarfsgerechter, alltagstauglicher Lebensbedingungen und frühzeitige, effektive Hilfen und Förderungen diesen Transfers vorausgehen.

Die eaf erwartet, dass die im Koalitionsvertrag erklärte »umfassende Evaluation der familienbezogenen Leistungen« und zugleich die angekündigte Überprüfung des Kinder- und Jugendhilfesystems »auf Zielgenauigkeit und Effektivität« nicht zum Abbau oder zu einseitigen Umsteuerungen von Leistungen genutzt werden. Vielmehr sollte es das Ziel dieser Evaluation sein, die Unterstützungs- und Förderleistungen bedarfs- und zeitgerecht auf das Ermögliche von Familie und das »Leistkönnen« auszurichten. Die Potentiale aller Kinder und Jugendlichen sollten gerade im Blick auf ihre soziale Lage oder etwaige Beeinträchtigungen entwickelt werden. Zur Umsetzung des »UN-Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen« (Behindertenrechtskonvention) soll ein Aktionsplan erarbeitet werden, für dessen Vorlage jedoch kein Zeitpunkt genannt wird. Die eaf erwartet die zeitnahe Erarbeitung dieses Plans.

Die eaf begrüßt zudem, dass die Bundesregierung eine ressortübergreifende Demographiepoltik ankündigt. Der demographische Wandel hat nicht nur Folgen für die Gesellschaft als Ganzes, sondern auch für die einzelnen Familien, die generationenübergreifend Verantwortung übernehmen.

## II. Zu den Einzelpunkten gemäß 10-Punkte-Programm der eaf

### 1 Kinderrechte in das Grundgesetz aufnehmen

Der Koalitionsvertrag belässt es hier bei allgemeinen Erklärungen: »Wir setzen uns für eine Stärkung der Kinderrechte ein.«

Es trifft zwar zu, dass es letztlich auf die tatsächlichen Bedingungen und Lebensverhältnisse ankommt. Die eaf bleibt jedoch bei ihrer Überzeugung, dass ausdrückliche Bestimmungen im Grundgesetz, die die Grundrechte des Kindes als besonders zu fördernde Rechte ausweisen und die hierfür nötige Gewährleistungsverantwortung der staatlichen Gemeinschaft verbindlicher machen, den notwendigen Entwicklungen im Sinne guter Bedingungen für das Aufwachsen aller Kinder Nachdruck und Nachhaltigkeit verleihen würden. Infolge der geforderten Grundgesetzänderung müssen dann unter den Gesichtspunkten *Schutz, Förderung und Beteiligung* gesetzliche Regelungen in den relevanten Rechts- und Leistungsberei-

chen, wie insbesondere der Kinder- und Jugendhilfe oder dem Gesundheitssystem, überprüft und stärker auf die Rechte der Kinder ausgerichtet werden.

Im Rahmen einer hierauf gründenden Gesamtstrategie, die sich auf *alle* Kinder bezieht und sich aus einer Vielzahl vernetzter Elemente zusammensetzt, müssen auch Kinder- und Bildungsarmut als elementare Probleme gelöst werden. Die an sich positive Aussage im Koalitionsvertrag »Wir wollen Kinder von Anfang an unterstützen, ihre Stärken erkennen, ihre Chancen fördern, Benachteiligungen verhindern sowie Kinderarmut bekämpfen«, lässt ein entsprechendes Gesamtkonzept mit konkreten Handlungsschritten weitgehend vermissen.

Die eaf begrüßt die klare Aussage im Koalitionsvertrag zur längst fälligen Zurücknahme der Vorbehaltserklärung zur UN-Kinderrechtskonvention.

### 2 Förderung der Erziehung in der Familie stärken

Der Koalitionsvertrag plädiert für mehr »Kinder- und Familienfreundlichkeit«, für mehr Anerkennung der »Familie als Leistungsträger für die Gesellschaft« und erklärt die Stärkung der Erziehungsverantwortung der Eltern (ausdrücklich auch der Väter) zu einem wichtigen Ziel: »Starke Kinder brauchen starke Eltern.«

Auch hier bleibt es allerdings bei allgemeinen Bekenntnissen. Die von der eaf geforderte prinzipielle Aufwertung der regelmäßig notwendigen Leistungen zur »Förderung der Erziehung in der Familie«, die breitenwirksam für alle die Aneignung und Stärkung von Erziehungs- und Familienkompetenz möglich machen, findet im Koalitionsvertrag keine Entsprechung. Um so mehr ist zu erwarten, dass im Rahmen der angekündigten »Reform der Kinder- und Jugendhilfe« die Förderleistungen gemäß § 16 SGB VIII durch Einführung von Rechtsansprüchen und zusätzlichen Gewährleistungsregelungen systematisch ausgebaut werden. Dies gilt insbesondere in Bezug auf bedarfsgerechte Angebote im Bereich der Familienbildung, der (präventiven) Erziehungs-, Paar-<sup>1</sup> und Familienberatung sowie der fördernden Familienerholungsangebote, letztere mit einer verbesserten Qualität und Dichte und mit größerer sozialer Reichweite.

Der Koalitionsvertrag legt den Schwerpunkt staatlicher Verantwortung auf »Prävention«. Dem ist zuzustimmen, sofern Prävention im Sinne von Primärprävention vor allem »Förderung« meint, die prinzipiell von allen benötigt wird, um Erziehung leisten und Familie verantwortlich leben zu können. Frühe Förderung, die Überlastungen vorbeugt, ist zugleich die wirksamste Form der Prävention.

### 3 Die Familienförderung muss stärker Familien mit älteren Kindern und Jugendlichen einbeziehen

Jugendliche sowie Familien mit Kindern im Jugendalter fin-

den im Koalitionsvertrag unter dem Aspekt der allgemeinen Förderung keine besondere Erwähnung. Lediglich vage wird die Absicht der Neuordnung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Ausbildungskosten (S. 12) und die Verlängerung des Bezugs von Unterhaltsvorschuss bis zum 14. Lebensjahr (jetzt bis zum 12. Lebensjahr, S. 69) angekündigt. Letzteres ist ein begrüßenswerter Schritt in die richtige Richtung. Grundsätzlich ist diese Leistung allerdings bis zum Ende der Unterhaltspflicht notwendig.

Direkt werden Jugendliche überwiegend als Adressaten von Jugendschutz, von Vermittlung von Werten, von Demokratiefähigkeit und Medienkompetenz angesprochen.

Nach Auffassung der eaf müssen Jugendliche und deren Familien auch als ebenso anspruchsberechtigt und förderungswürdig mit ihren spezifischen Anliegen in alle kinder- und familienbezogenen Förder- und Unterstützungsangebote einbezogen werden. Die eaf erwartet, dass die angekündigte Evaluation und Reform der Kinder- und Jugendhilfe diesem Aspekt besonders Rechnung trägt. Vorsorglich sei darauf hingewiesen, dass die notwendige Qualitätsentwicklung mit entsprechenden Standards sich nur unter Bedingungen angemessener Finanzierungs- und Personalausstattungen realisieren lässt.

#### 4 Gesundheitsförderung und Präventionsleistungen für Kinder und Familien im SGB V ausbauen und in einem Präventionsgesetz rechtlich verbindlich regeln

»Prävention« wird im Koalitionsvertrag als »wichtiger Baustein für ein gesundes Leben und für unsere Gesellschaft« benannt. »Sie muss zu allererst bei Kindern und bei Jugendlichen ansetzen.« Gesetzt wird vor allem auf »Aufklärung«, angekündigt ist eine so genannte »Präventionsstrategie«. Allerdings ist nicht zu erkennen, dass es um grundlegende Veränderungen im Gesundheitswesen gehen soll, mit denen die Gesundheitsförderung, neben Versorgung und Rehabilitation, zu einem gleichbedeutenden Eckpfeiler des Gesundheitssystems gemacht wird. Die eaf erwartet – auch als Schlussfolgerung aus dem 13. Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung und der KIGGS-Studie des Robert-Koch-Instituts –, dass die für junge Menschen und deren gesunde Entwicklung besonders relevante Gesundheitsförderung einen generell höheren Stellenwert erhält und dementsprechend Vorsorge- und Förderleistungen vor allem im SGB V systematisch ausgebaut und in ihrer sozialen Reichweite wirksam gemacht werden.

Mit Blick auf die in hohem Maß von sozialer Lage, sozialkultureller Herkunft und von Milieus geprägten Gesundheitsprobleme bei Kindern und Jugendlichen kann die zunehmende Ungleichheit nur durch eine weit über eine bloße »Aufklärung« hinausgehende Strategie von Primärprävention und Gesundheitsförderung überwunden werden. Die hierfür notwendigen

Aufgabensetzungen und Kooperations- und Vernetzungsstrukturen sowie deren wirksame Steuerung im Gesundheitswesen, im Bereich Bildung, in der Kinder- und Jugendhilfe, in Familien- und Sozialpolitik, bei kommunaler und lokaler Sozialraumgestaltung sowie in einer kinder- und familienbewussten Arbeitswelt müssen unbedingt durch ein »Bundespräventionsgesetz« abgesichert werden.

#### 5 Ein Bundeskinderschutzgesetz muss präventiven Kinderschutz gewährleisten

Der Koalitionsvertrag enthält klare Aussagen zum »Kinderschutz«: »Hierzu werden wir ein Kinderschutzgesetz, unter Berücksichtigung eines wirksamen Schutzauftrages und insbesondere präventiver Maßnahmen (z. B. Elternbildung, Familienhebammen, Kinderschwestern und sonstiger niedrigschwelliger Angebote) auch im Bereich der Schnittstelle zum Gesundheitssystem unter Klarstellung der ärztlichen Schweigepflicht auf den Weg bringen.«

Die eaf begrüßt besonders die angekündigte Intensivierung des »Aus- und Aufbaus Früher Hilfen«. Dabei ist allerdings konsequent zu vermeiden, dass Förderungsleistungen wie die Eltern- und Familienbildung, Eltern- und Familienberatung sowie Hebammenleistungen nicht auf den rechtlichen Rahmen kinderschutzrelevanter Präventionen reduziert werden. Das Angebot Früher Hilfen muss im Sinne von Förderung allen Eltern und Familien offen stehen; ihr prinzipieller Zugang darf nicht in Abhängigkeit von Risikoindikationen geraten. Falls das Konzept der »Frühen Hilfen« auch Förderleistungen im Sinne von § 16 SGB VIII, die sich an alle Familien richten, als eine erste Stufe einer breitenwirksamen Präventionsstrategie einbezieht und diese in einem Bundeskinderschutzgesetz angemessen aufwertet, findet das ausdrücklich die Zustimmung der eaf. Allerdings sollten diese Förderleistungen nach Auffassung der eaf durch individuelle Rechtsansprüche und Sicherstellungsregelungen generell verbindlicher gemacht werden. Die derzeit diskutierte Erweiterung eines § 16a findet grundsätzliche Zustimmung der eaf, entspricht aber nicht dem Anliegen einer generellen Aufwertung der Hilfen zur Förderung der Erziehung in der Familie. Gerade die notwendigen Vernetzungs- und Kooperationsstrukturen lassen sich unter der Maßgabe früher, breitenwirksamer Förderung effektiver ausbauen als mit einer auf Risikoprävention fokussierten Zielsetzung.

#### 6 Familienergänzende Erziehung, Bildung und Betreuung für alle Kinder bedarfsgerecht und verlässlich regeln

Der Koalitionsvertrag spricht sich für »weitere Maßnahmen für einen verbesserten qualitativen und quantitativen Ausbau« in der Kinderbetreuung aus. In Bezug auf die frühkindliche Bildung sollen »gemeinsame Eckpunkte« vereinbart werden. Zur Herstellung von »Wahlfreiheit« in Bezug auf die Inanspruchnahme öffentlich subventionierter Kinderbetreuungsangebote

soll ab 2013 ein »Betreuungsgeld« in Höhe von 150 Euro, ggf. als Gutschein, für Kinder unter drei Jahren eingeführt werden. Gleichzeitig sollen junge Männer stärker für erzieherische Berufe interessiert werden. Dies wäre allerdings auch für andere psychosoziale Berufe notwendig, z. B. in der Erziehungs-, Familien-, Paar- und Lebensberatung.

Die eaf begrüßt die angekündigten Initiativen zur Verbesserung vor allem der qualitativen Rahmenbedingungen im Bereich der Tagesbetreuung. Sie hält es jedoch über Vereinbarungen und Anregungen hinaus für erforderlich und angemessen, die inhaltlichen Standards des Rechtsanspruchs auf Tagesbetreuung im SGB VIII durch gesetzliche Bestimmungen sicherer zu machen. Gerade auch mit Blick auf das Anliegen besserer Vereinbarkeit von Familie und Beruf gilt dies besonders für Regelungen zum zeitlichen Umfang, zum Angebot auf Ganztagsplätze und zur angemessenen Übermittagsbetreuung. Dies wäre weitaus wirksamer als eine weitere »Vereinbarkeitskampagne« (S. 82).

Die bislang in ihrer Höhe unbenannten Finanzmittel für das so genannte Betreuungsgeld (vermutlich zwischen ein und zwei Milliarden Euro pro Jahr) sollten besser für den notwendigen sozial-infrastrukturellen Ausbau genutzt werden. Ein sich weiter öffnendes, differenziertes Angebot für Kinder unter drei Jahren, mit dem Schwerpunkt auf familienergänzende Förderung von Erziehung und Bildung, richtet sich an alle Familien und ist somit nicht eine Gerechtigkeitsfrage im Sinne von Wahlfreiheit. Befürchteten Fehlsteuerungen durch das Betreuungsgeld damit begegnen zu wollen, es »gegebenenfalls« als »Gutschein« zu leisten, offenbart die Widersprüchlichkeit dieses Konzepts. Im Übrigen wäre eine selektive Gutscheinelösung für Hartz IV-Empfänger/innen und andere »sozial schwache« Familien eine nicht hinnehmbare Stigmatisierung und Diskriminierung dieser Familien.<sup>2</sup>

Die eaf plädiert stattdessen dafür, die verfügbaren Ressourcen weitgehend auf den Aufbau eines bedarfsgerechten, qualifizierten Fördersystems mit einem gesicherten Zugang für alle Kinder zu konzentrieren. In diesem Zusammenhang ist positiv festzustellen, dass der Koalitionsvertrag einen Schwerpunkt auf die Bildungspolitik legt und ausdrücklich »der Bildungsarmut den Kampf ansagt«. Dies bedarf allerdings eines umfassenden Gesamtkonzepts, das auf Veränderungen und grundlegende Verbesserungen der Regelstrukturen ausgerichtet sein und wichtige Vernetzungen – auch im Sinne der genannten »Bildungsbündnisse vor Ort« – herstellen muss. Ob allerdings die angekündigte Ausgabe von »Bildungsschecks« einen wirksamen Beitrag zur Lösung der strukturellen Probleme leisten kann, erscheint zweifelhaft.

Die beabsichtige Einrichtung so genannter Zukunftskonten mit der Bereitstellung eines Startguthabens von 150 Euro

und Prämienleistungen für weitere private Einzahlungen durch Eltern, Großeltern usw. bis zur Volljährigkeit – ähnlich wie beim Bausparen – ist ein evtl. interessantes Anreizmodell zum »Bildungssparen«. Allerdings bleiben auch hier die Einkommensschwachen außen vor, die über keine Mittel zum Ansparen verfügen. Deshalb dürfen solche Konzepte nicht die grundsätzliche Aufgabe der staatlichen Gemeinschaft in Frage stellen, chancengerechte Bildung für alle Kinder unabhängig von ihrer sozialen Herkunft durch entsprechende Zugangs- und Förderbedingungen zu sichern.

### **7 Die wirtschaftliche Entlastung und Förderung von Familien zügig und bedarfs- und sozialgerecht weiter entwickeln**

Die angekündigten Verbesserungen beim Elterngeld (Teilerntergeld, Partnermonate und Entbürokratisierung) entsprechen den Forderungen der eaf.

Die beschlossenen Verbesserungen des allgemeinen Familienlastenausgleichs sind grundsätzlich zu begrüßen. Die eaf betont jedoch in diesem Zusammenhang vordringlich die Notwendigkeit, den sozial-infrastrukturellen Ausbau insbesondere in den Bereichen Bildung, Betreuung, Gesundheit und Familienförderung konsequent zu verfolgen. Zudem wird aus der Diskussion um die überaus ungleichen Entlastungswirkungen der beschlossenen Erhöhung des steuerlichen Kinderfreibetrags im Vergleich zum Kindergeld erneut deutlich, dass es im Sinne größerer Fördergerechtigkeit und zugleich im Interesse von mehr Transparenz notwendig ist, das geltende duale System aufzugeben und eine einheitliche Kindergeldleistung in angemessener Höhe anzustreben. Dies sollte nach Auffassung der eaf im Zusammenhang mit einer grundlegenden Veränderung des Ehegattensplittings realisiert werden.

Die eaf bedauert nachdrücklich im Zusammenhang mit der bereits beschlossenen Kindergelderhöhung, die für Leistungsbezieher nach SGB II und SGB XII wegen der geltenden vollen Anrechnung nicht wirksam wird, dass der Koalitionsvertrag keine Aussagen zur auch verfassungsrechtlich gebotenen Weiterentwicklung des Kinderregelsatzes macht.

Leider sind im Koalitionsvertrag entgegen allen Erwartungen keine Aussagen zur notwendigen Weiterentwicklung des Kinderzuschlags vor allem durch Anhebung der Höchsteinkommengrenzen und die Veränderung der Zuverdienstregelungen enthalten.

### **8 Das neue Unterhaltsrecht aus Gründen des Vertrauensschutzes für bestehende Ehen korrigieren**

Das Unterhaltsrecht ist im Koalitionsvertrag kein eigenständiges Thema. Die eaf erinnert an die dringend notwendige Korrektur des neuen Unterhaltsrechts im Interesse des gebotenen Vertrauensschutzes von Partnern, die noch unter den Bedingungen des früheren Unterhaltsrechts ihre Lebensplanungen getroffen haben. Die im Koalitionsvertrag angekündigte Prüfung, wie die Leistungen von Unterhaltsrecht, Steuerrecht,

Sozialrecht und Familienrecht harmonisiert werden können, wird von der eaf nachdrücklich unterstützt. In ihren *Familienpolitischen Leitlinien* hat die eaf die Notwendigkeit einer solchen Harmonisierung festgestellt, vor allem vor dem Hintergrund, dass die verschiedenen Rechtsbereiche von unterschiedlichen Rollenerwartungen und Familienverständnissen (Familienernährer-Modell und Bedarfsgemeinschaft auf der einen Seite bis hin zu gleichen Rollen und Anwartschaften auf der anderen Seite) ausgehen.

### 9 Weitere Schritte zur familiengerechten Alterssicherung umsetzen

Die im Koalitionsvertrag erklärte Prüfabsicht, durch eine stärkere Berücksichtigung der Erziehungsleistungen die familienpolitische Komponente in der Alterssicherung zu stärken, entspricht grundsätzlich den Erwartungen der eaf. Das Gleiche gilt für die stärkere öffentliche Förderung der ergänzenden privaten und betrieblichen Altersvorsorge, um auf diese Weise ein oberhalb der Grundsicherung liegendes, möglichst den Lebensstandard sicherndes Alterseinkommen zu sichern.

Die eaf hält es allerdings über diese Einzelaspekte hinaus für erforderlich, das Gesamtsystem im Sinne einer familiengerechten Alterssicherung strukturell grundlegend zu verändern und damit zukunftssicher und vor allem auch armutsfest zu machen. Die sich aus der demographischen Entwicklung ergebenden finanziellen Risiken lassen sich nicht in vollem Umfang privatisieren. Vielmehr muss entsprechend dem Vorschlag der eaf als Ausgleich zwischen den Generationen und ergänzend zur Umlagefinanzierung ein Element der Kapitaldeckung solidarisch innerhalb des Systems der Sozialversicherung aufgebaut werden.

### 10 Leistungen zur Unterstützung der Pflege in und mit Familien verstärken

Die im Koalitionsvertrag enthaltenen allgemeinen Aussagen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen gerade auch für die Pflege von Angehörigen in bzw. mit Familien, stimmen weitgehend mit den Forderungen der eaf überein. Dazu gehören auch die Vorhaben, mehr Männer für pflegerische Berufe zu interessieren, und die generell angestrebte Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf in Pflegeberufen. Allerdings bleibt die für deren Realisierung maßgebliche Finanzierungsfrage, unter anderem mit Blick auf Pflegezeit, Fachkräftequalifizierung und -rekrutierung, Anrechnung von Pflegezeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung sowie Ausbau der auf alltagstaugliche Information, Bildung, Beratung und Hilfe bezogenen Infrastruktur, leider völlig offen. Die geplante Ergänzung der sozialen Pflegeversicherung »durch Kapitaldeckung, die verpflichtend, individualisiert und generationengerecht ausgestaltet sein muss«, kann den aktuellen Finanzierungsbedarf nicht auffangen. Stattdessen muss eine Verbreiterung der Finanzierungsbasis vor allem durch

Einbeziehung anderer Einkommensarten, wie Kapitalerträge gesucht werden. Die im Koalitionsvertrag erklärte Absicht, ergänzend zur sozialen Pflegeversicherung die Bildung eines kapitalgedeckten Elements anzugehen, findet die Zustimmung der eaf, allerdings nur, wenn es nicht individualisiert, sondern kollektiv innerhalb des solidarischen Sozialversicherungssystems angelegt wird.

## III. Anmerkungen zu weiteren Punkten

Im Koalitionsvertrag sind einige Politikbereiche ausführlich angesprochen, die gesonderter Kommentierung bedürfen:

### Integration

Sehr detailliert werden die Absichten zur Integration und Zuwanderung ausgeführt. Die eaf begrüßt, dass die Koalitionsparteien verstärkte Integrationsanstrengungen anerkennen und für notwendig halten, dass insbesondere bedarfsgerechte Integrations- und Sprachkurse angeboten werden müssen. Dies ist auch für Menschen, die schon lange in Deutschland leben sowie für Eltern mit zu geringen Sprachkenntnissen ein positiver Anlass, um sie gezielt in ihrer Elternrolle zu fördern. Die Unterstellung, dass mangelnde Deutschkenntnisse das Kindeswohl beeinträchtigen können, ist allerdings wenig geeignet, derartige Angebote als unterstützend wahrzunehmen. Außerdem widerspricht das Ziel der Stärkung der Elternrolle dem einige Sätze später erklärten »primären Ziel, die Teilnehmer in den Arbeitsmarkt zu integrieren« (S. 91).

Das Augenmerk bei der Sprachförderung bereits auf Kinder im Vorschulalter zu richten und ggf. auch später unterrichtsbegleitend die sprachlichen Fähigkeiten zu fördern, ist uneingeschränkt zu befürworten. Es muss jedoch darauf geachtet werden, dass dies nicht aus Sicht der Kinder den Charakter von Strafmaßnahmen annimmt.

Dass im Zuge der Verhinderung von Scheinehen überlegt wird, die Ehebestandszeit wieder zu verlängern, ist problematisch. Geschah doch eine Verkürzung vor einigen Jahren, um Frauen in Gewaltbeziehungen zu ermöglichen, diese zu verlassen, ohne ihr Aufenthaltsrecht zu verlieren.

### Steuern

Die eaf verfolgt mit Sorge die Debatte um Steuersenkungen, wofür - angesichts der Wirtschaftslage und der Anforderungen, die an einen unterstützenden und fördernden staatlichen Rahmen zu stellen sind -, gar kein Spielraum besteht. Der dringend notwendige Ausbau sozialer Infrastruktur in vielen Bereichen ist mit weniger Steuern nicht zu bewältigen. Die Kommunen sind einerseits verpflichtet den Ausbau der sozialen Infrastruktur zu finanzieren, haben aber gleichzeitig Steuerausfälle in erheblichem Maße zu verkraften. Die Autoren des kürzlich veröffentlichten EKD-Textes »Transparenz und



Gerechtigkeit – Aufgaben und Grenzen des Staates bei der Besteuerung« warnen zu Recht vor der Illusion eines durchschaubaren und vollständig in sich stimmigen und gerechten Steuersystems. Das sei unredlich und politisch gefährlich, nicht zuletzt weil es das bestehende Steuersystem grundsätzlich diskreditiere.<sup>3</sup>

### Gleichberechtigung

Der Koalitionsvertrag enthält an verschiedenen Stellen wichtige Verabredungen zur Herstellung von Gleichstellung der Geschlechter. Diese betreffen sowohl den Wiedereinstieg in den Beruf nach einer längeren Familienphase, die Überwindung der Entgeltungleichheit, die Erhöhung des Frauenanteils in Führungspositionen sowie die Verbesserung des Schutzes von Frauen vor Gewalt. Außerdem soll es eine eigenständige Jungen- und Männerpolitik geben.

Die eaf begrüßt nachdrücklich diese Vorhaben und verweist auf die Tatsache, dass Deutschland bei vielen gleichstellungspolitischen Faktoren Schlusslicht innerhalb der EU ist. Diese Situation wird sich nur dann wesentlich verändern, wenn es eine Gleichstellungspolitik »mit Biss« gibt, die auch vor gesetzlichen Verpflichtungen nicht zurückschreckt. Andere EU-Mitgliedstaaten sind hier mit gutem Beispiel vorangegangen und konnten (z. B. mit Quotengesetzen für Aufsichtsräte) gute Erfolge verzeichnen. Die in der Vergangenheit geschlossenen Bündnisse mit der Wirtschaft zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, zur Erhöhung des Frauenanteils in Führungspositionen und zur Verringerung der Entgeltungleichheit waren wichtige Schritte, die aber im Ergebnis

keine ausreichende Veränderung erbracht haben. Hier sind neue Anreizsysteme und Instrumente zu entwickeln, die Familienfreundlichkeit und Gleichstellungsmaßnahmen auch in der Wirtschaft und im Arbeitsleben verbindlich machen und honorieren.

<sup>1</sup> Empirische Untersuchungen belegen, dass die Qualität der Paarbeziehung ganz entscheidend für das Wohlergehen der Kinder ist (z. B. Bullinger 1992, Schon 1995, Schüle in 2002, Bürgin 1998, Bowlby 1988).

<sup>2</sup> Wir verweisen hierzu auch auf den gemeinsamen offenen Brief von 16 Verbänden (darunter die eaf) an Bundeskanzlerin Merkel vom 2. Dezember 2009 (vgl. [http://www.eaf-bund.de/fileadmin/pdf/PDF/PM\\_2009/Offener\\_Brief\\_Betreuungsgeld\\_m.pdf](http://www.eaf-bund.de/fileadmin/pdf/PDF/PM_2009/Offener_Brief_Betreuungsgeld_m.pdf)).

<sup>3</sup> EKD-Text 106: Transparenz und Gerechtigkeit – Aufgaben und Grenzen des Staates bei der Besteuerung, Hannover 2009

### Literatur

**Bowlby, J.** (1988): Elternbindung und Persönlichkeitsentwicklung. Heidelberg.

**Bürgin, Dieter (Hrsg.)** (1998): Triangulierung: der Übergang zur Elternschaft. Stuttgart, Schattauer.

**Bullinger, Hermann** (1992): Wenn Paare Eltern werden: die Beziehung zwischen Mann und Frau nach der Geburt ihres Kindes. Reinbek bei Hamburg, Rowohlt.

**EKD-Text 106** (2009): Transparenz und Gerechtigkeit – Aufgaben und Grenzen des Staates bei der Besteuerung, Hannover.

**Schon, Lothar** (1995): Die Entwicklung des Beziehungsdreiecks Vater-Mutter-Kind. Stuttgart, Kohlhammer.

**Schüle in, Johann August** (2002): Die Geburt der Eltern: über die Entstehung der modernen Elternposition und den Prozeß ihrer Aneignung und Vermittlung. Gießen, Psychosozial-Verlag. Insbesondere Kapitel 6: Wie Kinder das Leben von Erwachsenen verändern.

## Mehr Gerechtigkeit – für wen?

### Ein Jahr neues Unterhaltsrecht

Seit 2008 ist das neue Gesetz zur Änderung des Unterhaltsrechts (Unterhaltsrechtsreform) in Kraft. Es will in erster Linie das Kindeswohl stärken, indem es den Unterhaltsanspruch für fast 2,2 Millionen betroffene Kinder in den ersten Rang hebt. Das Netzwerk Alleinerziehenden-Arbeit Baden-Württemberg begrüßt diese Absicht ebenso wie die frauenpolitische Zielsetzung, mit der Stärkung der nachehelichen Verantwortung langfristig zu einer eigenständigen Existenzsicherung von Frauen beizutragen.

Doch das neue Recht hat nicht nur Vorteile für Eltern und Kinder. Das Netzwerk Alleinerziehenden-Arbeit Baden-Württemberg hat bei zwei Fachtagungen eine erste Zwischenbilanz zu den Auswirkungen der Unterhaltsreform gezogen. In diesem Netzwerk engagieren sich die evangelischen und katholischen Kirchen sowie der Verband alleinerziehender Mütter und Väter (VAMV) in Kooperation mit dem Landesfamilienrat Baden-Württemberg.

Die Tagungen befassten sich mit den familien- und gesellschaftspolitischen Hintergründen und fragten Wissenschaft und Praxis nach den Auswirkungen des reformierten Unterhaltsrechts, nach ihren Erfahrungen und Vorschlägen für die Weiterentwicklung von Gesetz und Rechtsprechung. Aus den Diskussionsbeiträgen von Referentinnen und Referenten, von Podiumsgästen und Teilnehmenden hat das Netzwerk Alleinerziehenden-Arbeit Baden-Württemberg im Folgenden die wesentlichen Kritikpunkte und Vorschläge zusammengefasst. Als Generalkritik kann gelten: Das neue Unterhaltsrecht geht von Idealvoraussetzungen aus, die in der Realität nicht oder noch nicht vorhanden sind. Die Rechtsprechung muss jedoch die bestehenden Anforderungen vor dem Hintergrund der vorhandenen Rahmenbedingungen – Angebote der Kinderbetreuung, berufliche Erfordernisse, Existenzsicherung, Lastenverteilung zwischen den Geschlechtern, Steuergerechtigkeit – berücksichtigen und einbeziehen.

## 1. Überobligatorische Belastung von Alleinerziehenden

Das Gesetz geht von der wirtschaftlichen Eigenverantwortung nach Trennung und Scheidung und damit von der Verpflichtung aus, den Lebensunterhalt selbst zu verdienen. Eine Ausnahme stellt lediglich die Betreuung eines unter dreijährigen Kindes dar. Alleinerziehende tragen jedoch die gesamte finanzielle und zeitliche Belastung der Betreuung und Versorgung von Kindern – und das zusätzlich zu einer häufig vollschichtigen Erwerbsarbeit. Mit der so genannten Erwerbsobliegenheit wird eine übermäßige Belastung von alleinerziehenden Eltern zum Regelfall. »Vereinbarkeit von Familie und Beruf« bedeutet de facto eine Addition von Aufgaben für Alleinerziehende und damit eine deutlich ungleiche Lastenverteilung zwischen beiden Eltern. Auch müssen das Wohl des Kindes und sein Bedürfnis nach Zeit und Zuwendung durch die Mutter (oder den Vater) mit der geforderten wirtschaftlichen Eigenverantwortung beider Eltern in einem ausgewogenen Verhältnis stehen.

→ Die überobligatorische Belastung eines Elternteils durch Erwerbsarbeit und Kindererziehung darf nicht zur Regel werden.

## 2. Kinder über 12 Jahre geraten aus dem Blick

Das Unterhaltsrecht schreibt für Mütter von Kindern über 12 Jahren zwingend eine ganztägige »Erwerbsobliegenheit« vor. Aber auch Kinder und Jugendliche über 12 Jahren brauchen verlässliche Bezugspersonen und dürfen nachmittags nicht sich selbst überlassen bleiben. Die gegenwärtige Konzentration der Familienpolitik auf die Förderung von Familien mit kleinen Kindern vernachlässigt die Bedürfnisse von Jugendlichen und deren Eltern.

→ Das Kindeswohl muss Vorrang haben vor der »Erwerbsobliegenheit« der Erziehenden.

→ Alle Familien brauchen ein flächendeckendes und kostenfreies System der Kindertagesbetreuung und der Ganztagschulen. Gerade für die älteren Kinder ist das Ganztagsangebot von großer Bedeutung und stellt eine wichtige Entlastung für die Familien dar.

→ Die Leistungen des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG) müssen auch auf Kinder über 12 Jahren ausgeweitet werden; sie sollen für alle Kinder gelten, die sich in Schulausbildung befinden.

## 3. Kein Beitrag zur Verringerung der Kinderarmut

Ein formuliertes Ziel der Unterhaltsrechtsreform war die Bekämpfung der Armut von Kindern. Die Mehrzahl der Kinder erhält seit der Reform jedoch weniger Unterhalt als vorher. Dazu trägt die steuerliche Ungleichbehandlung von Kindes- und Ehegattenunterhalt bei (s. 5). Bekommen Mütter weniger Betreuungsunterhalt, verringert dies das Familieneinkommen zusätzlich. Das Kindergeld wird bei minderjährigen Kindern generell hälftig dem Unterhaltspflichtigen zugebilligt, bei

volljährigen in Ausbildung befindlichen Jugendlichen sogar ganz. Volljährige Kinder verweist die Unterhaltsreform jetzt in den 4. Rang, sofern sie sich nicht in der allgemeinen Schul- ausbildung befinden.

Unterhaltspflichtige wurden durch die Reform besser gestellt – ihr Selbstbehalt wurde erhöht. Auch dadurch sinken Unterhaltszahlungen. Mütter und Väter, die ihrer Pflicht gegenüber Kindern durch Betreuung nachkommen, haben keinen Selbstbehalt.

→ Das Kindergeld soll vollständig den Kindern zufließen. Der 1. Rang soll für alle Kinder mit Unterhaltsbedarf – auch für Volljährige – gelten.

## 4. Unterhaltsflucht bleibt Kavaliersdelikt

Nicht geleisteter Unterhalt trägt maßgeblich zur Armut von Alleinerziehenden und ihren Kindern bei. Unterhaltspflichtige dürfen nicht aus ihrer Verantwortung entlassen werden. Eltern müssen gemeinsam Verantwortung dafür übernehmen, dass ihr Kind/ihre Kinder unter guten Bedingungen aufwachsen.

→ Kinder müssen Vorrang haben – Unterhaltsflucht ist kein Kavaliersdelikt und muss zum Offizialdelikt werden!

## 5. Fehlende Steuergerechtigkeit für getrennte Familien

Im Gegensatz zum Ehegattenunterhalt ist der Unterhalt für Kinder steuerlich nicht absetzbar. Diese Tatsache führt zu niedrigeren Unterhaltszahlungen für Kinder. So mindert das geltende Steuerrecht das Nettoeinkommen, das Geschiedenen und ihren Familien zur Verfügung steht. Der Staat erzielt höhere Steuern zu Lasten von Kindern und erhöht so die Kinderarmut, in dem er getrennt lebenden Familien die Entlastung des Ehegattensplittings entzieht.

Der Kindesunterhalt darf nicht am steuerlichen Existenzminimum festgemacht werden, sondern muss sich am realen Bedarf orientieren.

→ Eine Steuerreform muss die Benachteiligung der zahlreichen geschiedenen und allein erziehenden Eltern beenden.

## 6. Zu wenig Rechtssicherheit für Familien

Das Unterhaltsreformgesetz enthält eine Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe und schafft damit viel Raum für richterliches Ermessen. Familien aber brauchen Rechtssicherheit anstelle von Einzelfallentscheidungen durch Richterinnen und Richter, die häufig auf der Grundlage eigener Werthaltung und Erfahrungen urteilen. Oftmals sind Rechtsansprüche nur durch engagiertes Offenlegen der individuellen Situation von Frauen durchzusetzen. Dies bedeutet aber für die Betroffene zusätzlichen Druck in einer ohnehin belasteten Situation. Alleinerziehende können sich aufgrund ihrer Einkommenssituationen häufig keine umfassende anwaltliche Beratung leisten. Die Anwendung der Reform auch auf bereits bestehende Unterhaltsregelungen führt zu einem Vertrauensverlust in die

Rechtssprechung. Durch das neue Recht werden insbesondere Frauen benachteiligt, die in Absprache mit ihrem Ehemann das so genannte Hausfrauenmodell lebten, wenn sie nach langer Ehe geschieden werden und dann nur schwer den Wiedereinstieg in einen Beruf schaffen.

→ Die Rechtssprechung zum neuen Unterhaltsrecht muss vorhandene gesellschaftliche Rahmenbedingungen stärker als bisher berücksichtigen. Bestandteil jeder Scheidung muss die Berechnung von beruflichen Nachteilen durch Kinderbetreuung, Teilzeitarbeitsverträge, brüchiger beruflicher Biographie sowie die Schwierigkeit eines späteren Wiedereinstiegs in den Beruf sein.

### 7. »Kinderkriegen« wird zum Risiko

Angesichts einer Reform des Unterhaltsrechts, die von gesellschaftlichen Voraussetzungen ausgeht, bei denen die bestehenden Rahmenbedingungen zu wenig berücksichtigt werden, ist eine breite Aufklärungsarbeit vor allem bei Mädchen und Frauen notwendig.

Dabei erhebt sich die Frage, warum der gesellschaftlich gewünschte Normalfall »das Kinderkriegen« einer privatrechtlichen Absicherung und zusätzlichen Regelung bedarf. Die Unterhaltsrechtsreform, welche Alleinerziehende zu überobligatorischer Leistung verpflichtet, ist nicht geeignet die demographische Entwicklung zu korrigieren, sie wird den Geburtenrückgang möglicherweise verstärken.

→ Eine flächendeckende Aufklärungskampagne – bereits in den Schulen beginnend – soll über die Wichtigkeit und Inhalte von Eheverträgen informieren.

Das neue Recht hat verschiedene Nebenwirkungen, die bei der Einführung des Gesetzes entweder noch nicht absehbar waren oder in ihrer Tragweite unterschätzt wurden. Die Unterhaltsreform für Kinder und Alleinerziehende muss daher dauerhaft auf dem Prüfstand bleiben.

*Die vorangehenden Erfahrungen, Ergebnisse und Forderungen aus den Fachtagungen vom 12. Februar 2009 in Stuttgart und 19. März 2009 in Karlsruhe wurden im September 2009 vom Netzwerk Alleinerziehenden-Arbeit Baden-Württemberg veröffentlicht.*

*In dem Netzwerk engagieren sich: Diözese Rottenburg Stuttgart; Erzbischöfliches Seelsorgeamt Freiburg; Evangelische Frauen in Württemberg; Frauenarbeit der Evangelischen Landeskirche in Baden; Verband alleinerziehender Mütter und Väter (VAMV) in Kooperation mit dem Landesverband Baden-Württemberg.*

## Frauenleben zwischen Politik und Alltag

Dokumentation der eaf Jahrestagung 2009

Frauen und ihr Leben zwischen Geschlechterpolitik und Alltagsgestaltung standen im Mittelpunkt der diesjährigen Fachtagung der eaf. Prof. Dr. Ute Gerhard verglich in ihrem Vortrag die unterschiedlichen sozialpolitischen und rechtshistorischen Traditionslinien der Frauen- und Familienpolitik beider deutscher Staaten und fragte nach der gemeinsamen Zukunft. Mit den Veränderungen in der Alltagsgestaltung durch einen internationalen Markt der Haushaltshilfen und Pflegekräfte befasste sich Dr. Barbara Thiessen vom Deutschen Jugendinstitut. Die europäischen Perspektiven in frauen- und familienpolitischen Politikfeldern nahm die frühere Bundestagsabgeordnete, Irmingard Schewe-Gerigk, in den Blick. Während die Familienpolitik weiterhin eine nationale Aufgabe ist, kommen die geschlechterpolitischen Anstöße vorrangig von der EU-Ebene.

Schwerpunkte der Arbeitsgruppen waren die Situation junger, gut ausgebildeter Frauen und ihre Schwierigkeiten, im Erwerbsleben Fuß zu fassen; Frauen in der Familienberatung (Ausbildung und Weiterbildung der Fachkräfte, Feminisierung in der Beratung) und die Sicht der Männer auf Frauen im Beruf und in der Familie (Studie »Männer in Bewegung«).

*Die Dokumentation kann bei der Bundesgeschäftsstelle der eaf bestellt werden: T. 030/283 95 400; E-Mail: [info@eaf-bund.de](mailto:info@eaf-bund.de).*

### Betreuungsgeld – ein sozial- und gleichstellungspolitischer Rückschritt

Gemeinsam mit 15 weiteren Verbände und Institutionen hat sich die eaf am 2. Dezember 2009 in einem Offenen Brief an die Bundeskanzlerin Angela Merkel gewandt und sich gegen die Einführung eines Betreuungsgeldes ausgesprochen. Der Offene Brief steht zum Download bereit unter: [www.eaf-bund.de/fileadmin/pdf/PDF/PM\\_2009/Offener\\_Brief\\_Betreuungsgeld\\_m.pdf](http://www.eaf-bund.de/fileadmin/pdf/PDF/PM_2009/Offener_Brief_Betreuungsgeld_m.pdf)