

Familienpolitische Forderungen für die 18. Legislaturperiode

Familienpolitik ist zu Recht eines der Schwerpunktthemen bei der anstehenden Wahl zum 18. Deutschen Bundestag am 22. September 2013. Gute Bedingungen für das Aufwachsen aller Kinder und für die eigenverantwortliche Gestaltung von Familie in ihrer Vielfalt sind elementar für eine humane Gesellschaft in Gegenwart und Zukunft.

Besonders der Siebte und erneut der Achte Familienbericht der Bundesregierung stellen klar: Familien benötigen Unterstützung. Eltern brauchen genügend Einkommen, Infrastruktur und Zeit, um sorgen zu können. Elternschaft zu gestalten und Pflege älterer Angehöriger leisten zu können – das alles erfordert viele Kompetenzen. Diese sind nicht per se gegeben, sondern bedürfen der Stärkung und einer wertschätzenden Unterstützung. Das hilft Frauen und Männern, die sich im Lebensverlauf verändernden Anforderungen durch Familie, Beruf und Gesellschaft partnerschaftlich gut zu bewältigen.

Die eaf formuliert im Folgenden 13 Eckpunkte für gute Rahmenbedingungen für die Familienpolitik der nächsten Legislaturperiode des Bundestages:

1. Abbau institutioneller Fehlanreize und rechtlicher Inkonsistenzen

Der Erste Gleichstellungsbericht der Bundesregierung hat vor dem Hintergrund einer Lebensverlaufsperspektive die kumulativen Wirkungen von Entscheidungen auf weitere Lebensphasen analysiert. Echte Wahlfreiheit und plurale Lebensformen setzen danach gleiche Verwirklichungschancen voraus. Hierfür fehlt jedoch ein konsistenter Politikansatz. Brüche im Lebenslauf bedeuten oft Risiken für Familien. Recht und Politik verfolgen unterschiedliche, z. T. gegensätzliche Rollen- und Familienbilder und setzen mitunter Anreize für widersprechende Lebensmodelle. Beispielsweise bleiben einerseits Minijobs erhalten und ersetzen gerade in frauentypischen Arbeitsbereichen sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze; andererseits verweist das neue Unterhaltsrecht Frauen auf ihre „wirtschaftliche Eigenverantwortung“ nach einer Scheidung. Die Sachverständigenkommission des Gleichstellungsberichts hat klare Empfehlungen in der Familien-, Steuer- und Sozialpolitik erarbeitet, deren Umsetzung die eaf nachdrücklich unterstützt.

2. Die wirtschaftliche Entlastung und Förderung von Familien zügig bedarfsgerecht und sozial weiter entwickeln

Mit der Erziehung von Kindern und durch Pflegeleistungen für kranke und pflegebedürftige Angehörige leisten Familien einen für die Gesellschaft unverzichtbaren Beitrag, der einer verstärkten öffentlichen Anerkennung und Unterstützung bedarf:

- Die (überwiegend steuerliche) Entlastung durch Kinderfreibetrag und Kindergeld sollte zu einem einheitlichen Kindergeld für alle Kinder zusammengeführt werden. Dieses muss der verfassungsrechtlich gebotenen Höhe des steuerlichen Entlastungsbetrages entsprechen und auf diese Weise für Familien transparent und sozial gerechter werden.
- Beim gesetzlich geregelten Kinderzuschlag sind die Höchsteinkommengrenzen anzuheben und die Zuverdienstregelungen zu überprüfen.
- Der Sockelbetrag beim Elterngeld ist wieder von der Anrechnung auf Leistungen nach dem SGB II freizustellen. Die 2010 eingeführte Anrechnung ist wieder zurückzunehmen. Elterngeld muss auch für Eltern im Transferleistungsbezug gewährt werden, denn auch sie erbringen anzuerkennende Erziehungsleistungen.
- Das Bundeselterngeld- und Bundeselternzeitgesetz soll, wie bereits im Koalitionsvertrag 2009 angekündigt, um die Regelungen für das sogenannte Teilzeit-Elterngeld sowie die „Partnermonate“ erweitert werden.
- Eine Verkürzung der staatlich garantierten dreijährigen Elternzeit lehnt die eaf strikt ab.
- Grundsätzlich müssen neue Wege beschritten werden, um insgesamt die familienbezogenen Förderungs- und Unterstützungsleistungen transparenter zu gestalten, z. B. durch entsprechende Beratungsangebote.



3. Familien steuerlich gerecht behandeln

Steuerliche Vergünstigungen für die Familie sollten nicht in erster Linie an die Rechtsform des Zusammenlebens (Ehe oder eingetragene Lebenspartnerschaft), sondern an die tatsächliche finanzielle Verantwortung für Kinder oder pflegebedürftige Angehörige geknüpft sein. Die eaf spricht sich daher für die Einführung einer Individualbesteuerung mit Unterhaltsabzug aus. Damit wird eine gerechtere Besteuerung erreicht, welche die tatsächliche Verantwortungsübernahme zwischen den Generationen und Paaren abbildet.

4. Gelingende Erziehung in der Familie von Anfang an stärken

Familien sind die elementaren Erziehungs- und Bildungsorte. Die hierfür benötigten Kompetenzen erfordern ein inhaltlich breites, Lebensphasen und Lebenssituationen gerechtes, niedrigschwelliges Förderangebot für alle Familien. Es ist so auszugestalten, dass es auch und vor allem die Eltern und Familien erreicht, die besonders auf Unterstützung angewiesen sind. Tatsächlich aber sind die allgemeinen Förderleistungen in Form von Bildung, Beratung, Information, Gesundheitsförderung für Familien nur unzureichend vorhanden. Für den besonders relevanten Bereich der Kinder- und Jugendhilfe machen sie weniger als ein halbes Prozent der Gesamtaufwendungen aus.

Es ist zu begrüßen, dass die „Frühen Hilfen“ zur rechtzeitigen Vermeidung besonderer Risiken und Überlastungen im Einzelfall einen besonderen Stellenwert durch das Bundeskinderschutzgesetz erhalten haben und hierfür entsprechende Sicherstellungsverpflichtung und Kooperationsregelungen eingeführt worden sind. Das kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Angebote, die nicht auf Defizite und Risiken, sondern allgemein auf Förderung und Kompetenzbildung für alle Familien zielen, unverändert defizitär geblieben sind. Mitunter werden sogar vorhandene Kapazitäten auf kinderschutzrelevante „Hochrisiko-Familien“ umgesteuert.

- Die eaf fordert eine grundlegende Neubewertung der allgemeinen Leistungen zur Förderung der Erziehung in der Familie i. S. v. § 16 SGB VIII sowie der familienbezogenen Gesundheitsförderung im Rahmen des SGB IV. Sie sind generell mit einem höheren Grad an Verbindlichkeit durch Rechtsansprüche und klare Gewährleistungsverpflichtungen auszustatten und entsprechend als Angebot für alle inhaltlich, bedarfsgerecht und niedrigschwellig auszubauen.
- Die eaf unterstützt zudem die offensive Umsetzung der auf präventiven Kinderschutz ausgerichteten „Frühen Hilfen“ sowie die Bildung entsprechender Netzwerke i. S. des Bundeskinderschutzgesetzes. Sie begrüßt die im Gesetz vorgeschriebene Evaluation und erwartet hiernach Nachbesserungen des Bundeskinderschutzgesetzes, wie z. B. die Einführung gesetzlicher Verpflichtungen von potenziellen Netzwerkpartnern, insbesondere aus dem Gesundheitswesen, zur aktiven Mitwirkung.

5. Außerfamiliäre Erziehung, Bildung und Betreuung für alle Kinder und Familien bedarfsgerecht und verlässlich regeln

Der erreichte Ausbau des Förderangebots für Kinder in Kindertagesstätten sowie in Kindertagespflege wird bei weitem nicht überall dem tatsächlichen Bedarf gerecht, auch ist die erforderliche Qualität nicht immer gewährleistet. In vielen Regionen stehen längst nicht für alle Kinder die benötigten Plätze zur rechten Zeit, in angemessener Erreichbarkeit, im gewünschten zeitlichen Umfang und mit ausreichender Flexibilität zur Verfügung. Zudem sind insbesondere bei den Förderangeboten für Kinder unter drei Jahren nicht die wissenschaftlich begründeten und europäischen Standards entsprechenden qualitativen Anforderungen gewährleistet.

- Die somit notwendige Weiterentwicklung des Angebots und dessen dauerhafte Erhaltung erfordern Anstrengungen, die zukünftig nur in gemeinsamer Verantwortung von Ländern, Kommunen und dem Bund in Zusammenarbeit mit den Freien Trägern erfüllbar sind. Dem steht das im Zuge der Föderalismusreform beschlossene sog. Kooperationsverbot für den Bereich der Bildungspolitik diametral entgegen. Dieses kann so nicht fortbestehen.
- Stattdessen ist es zur Gewährleistung vergleichbarer Bedingungen für das Aufwachsen aller Kinder dringend geboten, über die geltenden Regelungen in § 22 SGB VIII hinaus, die wesentlichen Merkmale für die inhaltlichen Standards der Rechtsansprüche auf Förderung durch Tagesbetreuung in deren Ausrichtung auf Erziehung, Bildung und Betreuung bundeseinheitlich festzulegen. Dies gilt insbesondere für
 - den tageszeitlichen Umfang des Förderanspruchs,
 - das Angebot an Ganztagsplätzen und den Anspruch auf Übermittagsbetreuung,
 - wesentliche Inhalte wie Sprachförderung und Gesundheitsförderung,
 - die wesentlichen fachpersonellen Anforderungensowie
 - die Gewährleistung notwendiger Kooperation und Vernetzung innerhalb des kinder- und familienrelevanten Bildungs- und Förder-systems und darüber hinaus u.a. mit Einrichtungen und Akteuren des Gesundheitswesens.

- Es ist notwendig, die Weiterentwicklung des Angebots mit einem Konzept zu verbinden, das perspektivisch die generelle Beitragsfreiheit für den Besuch von Kindertagesstätten möglich macht.
- Diese Anforderungen sind verlässlich nur erfüllbar auf der Grundlage einer angemessenen Finanzausstattung der für die Sicherstellung letztlich verantwortlichen Kommunen. Die eaf spricht sich für eine dauerhafte systematische Beteiligung des Bundes an den Kosten der Kindertagesbetreuung aus im Sinne des grundgesetzlichen Auftrags zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse (Art. 20 GG).

6. Die Familienförderung muss stärker Familien mit älteren Kindern und Jugendlichen einbeziehen

Die gesteigerte Aufmerksamkeit für die Entwicklung jüngerer Kinder darf nicht zu einer Vernachlässigung des besonderen Förder- und Unterstützungsbedarfs von Kindern ab dem 12. Lebensjahr führen. Breitenwirksame Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit, jugendärztliche Versorgung sowie spezifische Konzepte der Familienbildung und Familienberatung für Familien in der Phase von Adoleszenz und Berufsfindung können auch durch bundespolitische Initiativen gefördert werden.

Die Entwicklung zum verantwortlichen jungen Erwachsenen verläuft nicht bei allen jungen Menschen gleichförmig. Einige brauchen eine längere und/oder stärkere Unterstützung, diese muss sozialpädagogisch begleitet sein. Die Förderung von Familien mit Jugendlichen bzw. der jungen Erwachsenen weist zahlreiche Inkonsistenzen zwischen SGB I, II, III und VIII auf.

- Die konsequenteste Lösung wäre, den Vorrang von SGB II wieder aufzugeben und die primäre Verantwortung für Jugendliche und junge Erwachsene der Jugendhilfe (SGB VIII) zuzuordnen.
- Bei allen Initiativen sind die Erfordernisse von Kindern, Jugendlichen und Familien mit Migrationshintergrund ebenso wie von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen und in prekären Lebenslagen inklusiv zu berücksichtigen.

7. Kinderrechte in das Grundgesetz aufnehmen

Das Recht eines jeden Kindes auf Entwicklung, Entfaltung und Schutz sowie auf Beteiligung muss als eigenständiges Recht im Grundgesetz verankert werden. Dadurch wird der wachsenden öffentlichen Verantwortung für Wohlergehen und gesundes Aufwachsen aller Kinder Rechnung getragen. Dies kann auch die Aufmerksamkeit verstärkt darauf richten, dass in vielen gesellschaftlichen Bereichen und im Recht das Kindeswohl unzulänglich im Blick ist, z. B:

- Kinder sind als Subjekt Träger eigener Rechte mit dem besonderen Anspruch auf Schutz und Förderung. Deshalb müssen die für Kinder besonders relevanten Präventions- und Förderleistungen in allen Systemen, vor allem auch im Gesundheitswesen, generell einen höheren und verbindlicheren Stellenwert erhalten.
- Für alle Kinder ist in besonderer Weise das soziokulturelle Existenzminimum sicherzustellen. Grundlegend dafür ist ein für alle Kinder in allen Systemen des Familien-, Sozial- und Steuerrechtes einheitlich geltender Begriff des Existenzminimums. Dieses muss über den sächlichen Bedarf hinaus angemessen auch den Bedarf für Erziehung, Bildung, Betreuung und Förderung einschließen. Der Maßstab muss an dem orientiert sein, was für alle Kinder und deren gute Entwicklung regelhaft notwendig ist.
- Dementsprechend müssen die Grundsicherungsleistungen für Kinder nach SGB II weiterentwickelt werden.
- Zudem ist gesetzlich sicherzustellen, dass Leistungen, die spezifisch auf Anerkennung und Förderung von Erziehung in der Familie ausgerichtet sind, auch und gerade bei den Kindern ankommen, die in Familien leben, die von Grundsicherungsleistungen abhängig sind. Nach geltendem Recht aber werden alle Förderleistungen voll auf die Grundsicherung angerechnet. Eine grundlegende Reform des für die Grundsicherung geltenden Nachrangprinzips ist deshalb notwendig.

8. Das neue Unterhaltsrecht evaluieren und weiter entwickeln

Die Rückwirkung des neuen Unterhaltsrechts auch auf alle Ehen, die noch unter ganz anderen Voraussetzungen geschlossen und ggf. mit traditionellen Aufgabenteilungen gelebt wurden, führt zu nicht hinnehmbaren Ungerechtigkeiten und zusätzlichen Verunsicherungen mit Blick auf die höchst unterschiedliche familiengerichtliche Praxis. Inwieweit die Anfang 2013 erfolgte Änderung für Ehen von längerer Dauer zu einer stärkeren Berücksichtigung der konkreten Ausgestaltung der Aufgabenteilung in der Ehe führt, muss die Praxis noch zeigen. Dringend erforderlich ist eine zeitnahe Evaluation des neuen Unterhaltsrechts, die Aufschluss über die Rechtsanwendung gibt. Dann wird sich auch zeigen, ob das erklärte Ziel der Gesetzesreform 2008, Kinder besser zu stellen, wirklich erreicht wurde. Ein Augenmerk der Evaluation sollte auf die Erarbeitung von Typisierungen zur Entlastung der richterlichen Praxis gelegt werden. Damit würden das Unterhaltsrecht und dessen Anwendung für betroffene Ehepaare transparenter, verlässlicher und planungssicherer (s. Positionspapier der eaf zum Betreuungsunterhalt wegen Kindererziehung, FPI 3/2013).



9. Weitere Schritte zur familiengerechteren Alterssicherung umsetzen

Entsprechend der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts sind Veränderungen im Sozialversicherungsrecht notwendig, um Erziehungs- und Pflegeaufgaben stärker zu berücksichtigen. Pflegende Angehörige dürfen durch die Übernahme von Pflegeleistungen nicht auf SGB II-Leistungen angewiesen sein. Außerdem müssen Pflegeleistungen rentenrechtlich besser anerkannt werden. Das gilt auch für Personen, die bereits im Rentenalter sind. Familiengründung und die Übernahme von Familienaufgaben werden ansonsten zunehmend durch drohende Altersarmut belastet und damit zu einem privatisierten Risiko – überwiegend auf Kosten von Frauen. Die eaf hat einen konkreten und von Experten erarbeiteten Vorschlag zur familiengerechten Alterssicherung gemacht (www.eaf-bund.de/veroeffentlichungen/infomaterial.html).

Ein erster und kurzfristig umzusetzender Schritt zu einem Rentenrecht, das grundsätzlich stärker Erziehungs- und Pflegeleistungen berücksichtigt, wäre es, Mütter, deren Kinder vor 1992 geboren wurden, rentenrechtlich den Müttern mit Kindern nach 1992 gleichzustellen. Auch sie sollten drei Jahre pro Kind zuerkannt bekommen.

10. Leistungen zur Unterstützung der Pflege in und mit Familien weiter ausbauen

Unentbehrlich sind verbindliche Informations-, Bildungs- sowie leicht zugängliche und alltagstaugliche Beratungsangebote sowohl für Pflegebedürftige als auch für Angehörige. Weiter verbessert werden müssen im Interesse leichter Vereinbarkeit von Pflege und Erwerbsarbeit: die Regelungen zur vorübergehenden Unterbrechung oder zur Reduzierung der Erwerbsarbeit (insbesondere durch steuerfinanzierte Lohnersatzleistungen), sowie zum Wiedereinstieg in den Beruf nach längeren Unterbrechungszeiten. Dazu gehört die Einführung eines Rechtsanspruches auf Familienpflegezeit. Die Arbeitgeber sind aufgefordert, zusätzlich betriebliche Lösungen anzubieten, insbesondere auch für demenziell erkrankte Angehöriger von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern.

Das Pflegeeneuausrichtungsgesetz ist auf halbem Wege stehen geblieben. Ihm fehlt die Neudefinition des Pflegebegriffes, obwohl Vorschläge erarbeitet wurden und dem Gesetzgeber vorlagen. Die Pflegepraxis bedarf dringend der Verbesserung.

11. Mindestlöhne und Aufwertung von personalen Dienstleistungsberufen

Minijobs gelten mitunter als Lösung zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Vielfach sind sie aber auch das einzige Angebot für Menschen, zumeist Mütter, die Teilzeit arbeiten wollen. Die Tätigkeiten sind weder Existenzsichernd, noch führen sie zum Übergang in reguläre Arbeitsverhältnisse. Das zeigen inzwischen zahlreiche Untersuchungen. Die eaf fordert die Abschaffung, mindestens aber die starke Begrenzung von Minijobs.

Der Gender Pay Gap beträgt in Deutschland immer noch 22 Prozent. Das hängt – außer mit Minijobs und einem hohen Ausmaß an Teilzeittätigkeiten – auch mit der schlechteren Entlohnung von „Frauenberufen“ zusammen, v. a. im Bereich personaler Dienstleistungen. Ein gesetzlicher Mindestlohn ist ein wichtiger und notwendiger Schritt, beseitigt aber noch nicht den Gender Pay Gap. Um eine Veränderung zu erreichen, müssen die Bewertungen der Tätigkeiten und damit zusammenhängend die tarifliche Eingruppierung neu vorgenommen werden. Gerade bei Arbeitsplätzen im Bereich personaler Dienstleistungen (z. B. Erziehung, Altenpflege, Gesundheit) handelt es sich zum großen Teil um öffentlich regulierte Eingruppierungen.

12. Zeitpolitik als dritte Säule der Familienpolitik etablieren

Familien brauchen gemeinsame Zeit, um überhaupt Familienleben entfalten zu können. Angesichts langer oder auch antizyklischer Arbeitszeiten, vielfach dazu nicht passenden anderen Zeitfenstern für Familien (z. B. Öffnungszeiten der Kinderbetreuung), tut sich hier ein neues Politikfeld auf, das systematisch entwickelt werden muss. Dazu gehört, Zeitkonflikte von Familien zu verringern (z. B. lange Schulferienzeiten gegenüber begrenztem Urlaubsanspruch von berufstätigen Eltern) und damit die Zeitsouveränität von Familien zu erhöhen. Als einen Schritt in diese Richtung fordert die eaf größere Mitbestimmungsmöglichkeiten von Berufstätigen über Arbeitszeit und Arbeitsort.

Nicht nur im Alltag, sondern auch im Lebenslauf gibt es Phasen hoher Aufgabenverdichtung, v. a. zwischen 25 und 40 Jahren, der sogenannten „Rush-hour des Lebens“. In diese Zeit fallen sowohl der Berufseinstieg und die berufliche Etablierung als auch die Familiengründung. Der Ausgleich dieser beiden Zeitkonkurrenzen kann z. B. durch zeitlich begrenzte Veränderung der Erwerbsarbeitszeiten gestaltet werden. Die eaf fordert die Änderung des Teilzeit- und Befristungsgesetzes, so dass ein Wechsel zwischen Teilzeit- und Vollzeitarbeit möglich ist. Aber auch nach der „Rush-hour des Lebens“ müssen beruflich flexiblere Auf- oder Wiedereinstiege möglich werden. Der Schutz des erwerbsarbeitsfreien Sonntages muss erhalten bleiben; die Zahl verkaufsoffener Sonntage darf nicht erhöht werden. Erwerbsarbeit an Sonntagen sollte auf unbedingt notwendige Berufe beschränkt bleiben, denn ein arbeitsfreier Tag in der Woche sichert allen Familien ein Mindestmaß an gemeinsamer Zeit.

13. Wohnungspolitik als sozialpolitische Aufgabe verstehen

In Ballungsräumen sind Wohnungen in letzter Zeit knapp und teuer geworden. Davon sind insbesondere auch Familien betroffen, denn sie benötigen größere und damit teurere Wohnungen. Das ist nicht zuletzt eine Folge der umfangreichen Verkäufe von Großsiedlungen und Wohnanlagen der öffentlichen Hand in den vergangenen Jahren und des umfänglichen Rückzugs des Staates aus der Wohnungsbauförderung.

Die ausschließliche Konzentration auf die Subjektförderung (Wohngeld) und die Vernachlässigung der Objektförderung haben sich nicht bewährt. Notwendig und deshalb zu fordern ist ein Mix aus Subjekt- und Objektförderung. Wohnungs- und Städtebaupolitik müssen wieder stärker zu einer sozial- und familienpolitischen Aufgabe gemacht werden.