



Inhalt

Einführung

Seite 2 Familienpolitische Instrumente – alles im Aufbruch?

Vortrag

Dr. Maria Wersig

Seite 3 Familien- und Geschlechtergerechtigkeit im Recht

Vortrag

Prof. Dr. Irene Gerlach

Seite 8 Beispiel Familienpolitik – Was sind Maßstäbe von Politik?

Input 1

Michael David

Seite 17 I. Fallkonstellation: Förderung von Kindern

Seite 21 II. Finanzielle Situation von Familien im dynamischen Verlauf – ein Praxisbeispiel

Input 2

Evelyn Sthamer

Seite 26 Armutsprävention bei Familien

Referenten / Referentinnen

Familienpolitische Instrumente – alles im Aufbruch?

Die Ergebnisse der Evaluation von ausgewählten Familienleistungen liegen vor – über die tatsächliche Höhe der staatlichen Leistungen insgesamt wurde im Vorfeld trefflich gestritten.

Deutlich ist bereits: Geld allein macht Familien nicht glücklich. Denn obwohl Deutschland im europäischen Vergleich bei den familienbezogenen Ausgaben weit oben steht, erfüllen sich junge Paare ihren Kinderwunsch oft nicht und/oder fühlen sich als Eltern überfordert. Dies war Anlass für die eaf, auf ihrer diesjährigen Fachtagung die Motivlage der Politik für ihre familienpolitischen Maßnahmen zu beleuchten.

Entscheidende Ausgangsfrage war dabei: Was benötigen Familien wirklich, wenn sie staatliche Leistungen in Hinblick auf ihre Familienplanung und familiäre Lebensgestaltung oftmals gar nicht hinlänglich wahrnehmen oder die Maßnahmen nicht als passend für ihre Bedürfnisse erleben? So wurde kritisch hinterfragt, in wie weit sich die aktuellen Leistungen für Familien tatsächlich auf die wirtschaftliche Stabilität von Familien und auf ihre Wahlfreiheit positiv auswirken:

Nach wie vor erleben viele junge Eltern, dass sie Familien- und Erwerbstätigkeit nicht vereinbaren können. Deutlich ist überdies, dass viele familienpolitischen Leistungen eindimensional ausgerichtet und familienrelevante Rechtsbereiche im Blick auf die Gerechtigkeit für die Geschlechter unbefriedigend ausgestaltet sind.

Hier gibt es viele Ansatzpunkte für Veränderungen. Diese zu benennen, darüber wurde auf der Fachtagung intensiv diskutiert und Vorschläge für neue Herangehensweisen überlegt: Was sind – aus familienpolitischer Verbandssicht – besonders relevante Bereiche, die von der gegenwärtigen Politik prioritär in den Fokus gerückt, geändert und weiterentwickelt werden müssen?

Dr. Maria Wersig

Familien- und Geschlechtergerechtigkeit im Recht

Familiengerechtigkeit und Geschlechtergerechtigkeit im Recht sind zwei viel diskutierte Prinzipien. Sie können nicht unabhängig voneinander diskutiert werden; eine Vielzahl sozialpolitischer Probleme beschäftigt die familienpolitische Fachdebatte: Kinder als Armutsrisiko, Ungleichverteilung der Lasten zwischen Geschlechtern und Generationen, zu stark ehezentrierte Leitmodelle im Recht und die Forderung nach stärkerer ‚Kindorientierung‘, sowie das Problem der generellen Schiefelage zugunsten von Geldleistungen statt Dienstleistungen. Sorgearbeit ist zwischen den Geschlechtern immer noch sehr ungleich verteilt und privat bzw. ehebasiert abgesichert. Das hat Folgen: Trotz Gleichberechtigungsgrundsatz und guter Ausbildung können viele Frauen in Deutschland nicht von ihrem Einkommen leben und sind auf Unterhalt oder Grundsicherungsleistungen angewiesen. Dieses sogenannte männliche Ernährermodell findet sich immer noch in vielen Bereichen der Rechtsordnung. Gerade verheiratete Frauen gelten als durch Unterhalt versorgt, Regelungen im Familien-, Arbeits-, Sozial- und Steuerrecht fördern die Einverdienstehe. In meinem Vortrag werde ich die Prinzipien der Familien- und Geschlechtergerechtigkeit diskutieren und im Fazit der Frage nachgehen, was sich ändern muss, wenn beides zusammengedacht wird.

Familiengerechtigkeit im Recht

Art. 6 I GG stellt Ehe und Familie unter den besonderen Schutz der staatlichen Ordnung¹. Zu beachten ist die Trennung der Begriffe von Ehe und Familie: Ehe wird als eine umfassende und dauerhafte Lebensgemeinschaft von Frau und Mann definiert, die auf dem formalisierten und konsensualen Akt der Eheschließung basiert². Familie ist die Gemeinschaft von Eltern mit Kindern³. Beide Aspekte des Grundrechts werden unabhängig voneinander gewährleistet – Schutz und Förderung werden auch der kinderlosen Ehe gewährt, sowie selbstverständlich auch der nicht ehebasierten Familie. In der Staatsrechtswissenschaft finden sich immer noch einige, die die Ehe als Keimzelle der Gesellschaft und als „die geordnete regelmäßige Grundlage für ihre Erweiterung zu der mit Kindern bereicherten Familie“⁴ verteidigen. In der Gemeinsamen Verfassungskommission Anfang der 1990er Jahre wurde (vergeblich) vorgeschlagen, das Wort Ehe aus Art. 6 I GG zu streichen oder zumindest die Gleichwertigkeit anderer Lebensformen darin festzuschreiben, um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass Ehe und Familie in der heutigen Gesellschaft nicht mehr notwendigerweise eine Einheit bilden und vielfältige Lebensformen inzwischen selbstverständlich sind. An der Trennung der beiden Schutzbereiche des Grundrechts besteht allerdings kein Zweifel, dass es sich um voneinander entkoppelte Grundrechte handelt⁵.

Der Schutzgehalt der Grundrechte umfasst viele Aspekte – ein Abwehrrecht gegen Ehe- oder familienstörende staatliche Eingriffe, eine Institutsgarantie und das Fördergebot, was in einen Lastenausgleich (Ausgleich bestehender Lasten) und Leistungsausgleich (Honorierung der für die Gesellschaft wichtigen Leistungen von Ehen und Familien) mündet. Aus dem „besonderen Schutz“ der Ehe, argumentieren zudem einige Verfassungsrechtler/innen, ergebe sich ein „Abstandsgebot“ gegenüber anderen Zweierbeziehungen. Dem Schutzgebot für die Ehe wird das Gebot der Benachteiligung nicht verheirateter Zusammenlebender entnommen.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat zur Verfassungsmäßigkeit der eingetragenen Lebenspartnerschaft allerdings entschieden, dass sich ein Gebot, andere Lebensformen zu benachteiligen, aus dem Schutz- und Fördergebot des Art. 6 I GG nicht herleiten lässt. Zudem ergebe sich aus Art. 6 I GG keine Pflicht, die Ehe stets mehr zu schützen als andere Lebensgemeinschaften. Das BVerfG stellte außerdem fest, dass die geschützte und geförderte Institution Ehe vom Bestehen der eingetragenen Lebenspartnerschaft gar nicht tangiert werde, also auch kein Verstoß gegen die Institutsgarantie gegeben sei. Es sei sogar möglich, dass der Gesetzgeber auch verschiedengeschlechtlichen Einstandsgemeinschaften neue rechtliche Möglichkeiten eröffne, solange das Resultat keine Austauschbarkeit mit dem Rechtsinstitut der Ehe sei. Die Rechtskämpfe um die Gleichstellung der eingetragenen Lebenspartnerschaft mit der Ehe waren in den vergangenen Jahren an vielen Punkten erfolgreich, die völlige Gleichstellung ist aber noch nicht erreicht.

Wie der Gesetzgeber Ehen und Familien fördert, unterliegt einem breiten Einschätzungsspielraum. Er muss dabei auch nicht alle entstehenden Lasten ausgleichen (zum Beispiel alle Kosten, die durch eine Familiengründung entstehen). Unstrittig ist, dass das Existenzminimum jedes Familienmitgliedes steuerfrei bleiben muss und - sollten die Einnahmen fehlen - dieses sozio-kulturelle Existenzminimum real auch zur Verfügung gestellt werden muss (in Form von Transferleistungen). Bei der Ausgestaltung von familien- oder ehebezogenen Leistungen ist allerdings darauf zu achten, dass eine Unterscheidung zwischen verschiedenen Ehe- und Familienformen verfassungsrechtlich rechtfertigungsbedürftig ist und unter Umständen verfassungswidrig sein kann.

Geschlechtergerechtigkeit im Recht

Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG legt fest, dass Frauen und Männer gleichberechtigt sind. Satz 2 erlegt dem Staat die Verpflichtung auf, auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken. Das Gleichberechtigungsgrundrecht hat im Laufe seiner Geschichte einen Auslegungswandel erfahren. Heute steht fest, dass es nicht um formal gleiche Rechte auf dem Papier geht, sondern um die Durchsetzung der Gleichstellung in allen Lebensbereichen der sozialen Wirklichkeit. Dazu das Bundesverfassungsgericht (14. April 2010 Aktenzeichen – 1 BvL 8/08, Rn. 64):

„Art. 3 Abs. 2 GG bietet Schutz auch vor faktischen Benachteiligungen. Die Norm zielt auf die Angleichung der Lebensverhältnisse. Das Gleichberechtigungsgebot erstreckt sich auch auf die gesellschaftliche Wirklichkeit. Gleiche Erwerbschancen unabhängig vom Geschlecht müssen vom Gesetzgeber nicht nur formell, sondern auch tatsächlich durchgesetzt werden.“

Das Bundesverfassungsgericht legt heute ein großes Augenmerk auf mittelbare Diskriminierungen, die also nicht formal nach Geschlecht unterscheiden, aber aufgrund der unterschiedlichen Lebensrealitäten von Frauen und Männern benachteiligende Wirkungen entfalten können. Ein Beispiel hierfür ist, wenn tarifvertragliche Regelungen Minijobbern von bestimmten Ansprüchen ausschließen. Auch wenn auf dem Papier nicht von Frauen die Rede ist, wird eine solche Regelung faktisch Frauen überwiegend betreffen, da diese einen hohen Anteil an Minijobbern stellen. Trifft man auf solche mittelbar wirkenden Benachteiligungen, ist die Frage, ob die Unterscheidung durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt werden kann. Weitere Auslegungsvarianten des Grundrechts sprechen von einem „Dominierungsverbot“

einer gesellschaftlich mächtigen Gruppe gegenüber der Minderheitengruppe. Daraus kann das Verbot, Frauen auf die traditionelle Rolle festzulegen und diese zu perpetuieren abgeleitet werden, sowie das Verbot, an die Wahrnehmung der traditionellen Rolle Nachteile zu knüpfen oder auch das Gebot, benachteiligende Rollenverteilungen schlechthin zu überwinden.

Familien- und Geschlechtergerechtigkeit zusammen denken

Art. 6 Abs. 1 GG schützt laut der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Lebensgemeinschaft gleichberechtigter Partner und muss in Verbindung mit Art. 3 Abs. 2 GG gelesen werden. Die Freiheit zur selbstverantwortlichen Lebensgestaltung in Ehe und Familie kann die unmittelbare oder mittelbare Benachteiligung von Frauen nicht rechtfertigen. Der Staat ist verpflichtet, geschlechtsspezifische Diskriminierungen zu beseitigen und dabei vor allem auch mittelbare Diskriminierungen und die Wechselwirkungen verschiedener Rechtsgebiete in den Blick zu nehmen. Der Sachverständigenbericht im Ersten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung hat hierzu eine umfangreiche Vorlage geliefert.

Der Staat ist nicht berechtigt, eine bestimmte Arbeitsteilung in Ehe oder Familie einseitig zu fördern, es sei denn strukturelle Hindernisse verhindern diese. Im Moment bestehen strukturelle Hindernisse vor allem für die Zweiverdienerfamilie, die deshalb besonders unterstützt werden darf. Der Staat ist darüber hinaus nicht berechtigt, rechtlich gleich ausgestaltete eingetragene Lebenspartnerschaften gegenüber der Ehe zu benachteiligen (Art. 3 Abs. 1 GG).

Rechtlicher Reformbedarf

Realität des Ernährermodells

Die Unterordnung der Ehefrau unter die Entscheidungsgewalt des Ehemannes war zu Beginn der 1950er-Jahre noch geltendes Recht. Erst mit der Verabschiedung des Gleichberechtigungsgesetzes im Jahr 1957 wurde dieses Leitbild abgelöst von geschlechtsneutralen Formulierungen und dem Gedanken der Gleichwertigkeit von Erwerbsarbeit und unbezahlter Sorgearbeit im Privathaushalt. Die Erwerbsquote von Frauen stieg seit Ende der 1960er-Jahre in der Bundesrepublik kontinuierlich an, während die der Männer leicht zurückging. Allerdings ging die Erhöhung der Zahl und des Anteils erwerbstätiger Frauen nicht mit einer signifikanten Ausweitung ihres Arbeitsvolumens einher; die Zahl der von Frauen geleisteten Arbeitsstunden wurde lediglich auf mehr Schultern verteilt.

In Deutschland hat sich also das sogenannte modernisierte Ernährermodell (Ernährer plus Zuverdienerin) mehrheitlich etabliert. Gerade verheiratete Frauen können ihre Existenz nicht durch ihre Erwerbstätigkeit sichern; sie arbeiten in kurzer Teilzeit oder ausschließlich geringfügig in einem sogenannten Minijob. Interessant ist der Einfluss des Familienstandes auf die Aufteilung von Erwerbstätigkeit und Sorgearbeit von Paaren mit Kindern. Nach Ergebnissen des Mikrozensus waren im Jahr 2009 bei 74 Prozent der Ehepaare mit Kindern unter 15 Jahren der Vater in Vollzeit und die Mutter in Teilzeit erwerbstätig. Von den unverheirateten Eltern lebten 52 Prozent dieses Modell. Bei 21 Prozent der verheirateten Eltern hatten beide eine Vollzeitstelle, bei unverheirateten waren es 40 Prozent.

Rechtliche Eckpfeiler des männlichen Ernährermodells und Reformbedarf

Rechtliche Regelungen in vielen Bereichen sind immer noch vom Leitbild des männlichen Ernährermodells geprägt. An den Schnittstellen von Familienrecht, Sozialrecht, Arbeitsrecht und Steuerrecht wird deutlich, dass die Stellschrauben häufig in Richtung der Förderung der Einverdienstehe justiert sind.

Zunächst sind ehebasierte Sicherungselemente in der Sozialversicherung und das Ehegattensplitting, sowie die „Mini-Jobs“ zu nennen. Die sozialversicherungsrechtliche Privilegierung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse wirkt im Zusammenspiel mit Regelungen des Steuerrechts und des übrigen Sozialrechts als Gleichstellungshindernis für Frauen. Besonders für verheiratete Frauen, die die Familienmitversicherung in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung nutzen können und in der Lohnsteuerklasse V eine deutliche Senkung ihres monatlichen Nettoeinkommens erfahren würden, bilden abgaben- und steuerfreie „Mini-Jobs“ eine Falle durch nicht-existenzsichernde Einkommen und fehlende soziale Absicherung (Arbeitslosenversicherung, Rentenversicherung).

Die Abgabenprivilegierung kleiner Teilzeit sollte deshalb grundsätzlich beendet werden. Es bestehen inzwischen keine Hindernisse mehr, kleine und kleinste Teilzeit (wie z. B. im Privathaushalt) versicherungspflichtig auszugestalten (die Verwaltung könnte weiterhin durch die „Mini-Job-Zentrale“ bei der Knappschaft übernommen werden). § 8 SGB IV sollte in Zukunft auf Personen außerhalb der aktiven Erwerbsphase (Rentner/innen) beschränkt werden. Die Zumutbarkeitsregelungen im SGB II (§ 10 SGB II) schließen im Moment die Zumutbarkeit von geringfügiger Beschäftigung nicht aus. Bis die Abschaffung der „Mini-Jobs“ erreicht ist, sollten diese Regelungen konkretisiert werden (zumutbar sind nur Tariflöhne bzw. gesetzliche Mindestlöhne, zumutbare Stundenanzahl etc.).

Die Lohnsteuerklassenkombination III/V sollte abgeschafft werden. Die hohen Abzüge in der Lohnsteuerklasse V sind unzumutbar, sie lassen außerdem den Lohnabstand zu geringfügiger Beschäftigung geringer erscheinen, als er real ist und führen zu Nachteilen beim Bezug von ALG I und Elterngeld. Wichtiger wäre aber noch ein Übergang zu einer individuellen Besteuerung. Denn das Ehegattensplitting setzt ökonomische Anreize für eine arbeitsteilige Ehe und fördert vor allem Einverdiensten mit hohem Einkommen. Die Kosten für das Ehegattensplitting (also die darauf zurückzuführenden Steuerminderungen, inklusive Solidaritätszuschlag) belaufen sich nach aktuellen Berechnungen des DIW auf ca. 27 Milliarden Euro – das sind 10 Prozent der Einkommensteuer und 1,1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Diese Form der Besteuerung von Ehepaaren, welche Einverdiensten in hohem Maße privilegiert, ist auch im internationalen Vergleich ein Sonderweg und sollte durch eine Form der Individualbesteuerung mit der Berücksichtigung von Unterhaltsverpflichtungen in Höhe des steuerlichen Existenzminimums ersetzt werden.

Während diese Regelungen dafür sorgen, dass die Einverdienstehe ökonomisch vorteilhaft ist, wird der Ehegattenunterhalt in anderen Rechtsgebieten zum Nachteil von Frauen berücksichtigt oder die häufig männlichen Familienernährer privilegiert. Zu nennen ist die Sozialauswahl im Arbeitsrecht, wo Unterhalt gegenüber Ehepartnern und nicht nur gegenüber Kindern berücksichtigt werden kann. Das kann Frauen mittelbar benachteiligen, die häufiger gerade nicht die Ernährerinnen der Familie sind. Im Grund-

sicherungsrecht des SGB II wird Einkommen des Partners angerechnet, so dass langzeitarbeitslose Frauen ihren Anspruch auf „Hartz IV“ verlieren, wenn ihr Partner Einkommen hat. Die dargestellten Regelungen sind zwar geschlechtsneutral formuliert; gerade ihr Zusammenwirken im Zusammenhang mit anderen Faktoren wie Kultur sowie Verfügbarkeit und Kosten familienunterstützender Infrastruktur führt dazu, dass die individuelle Existenzsicherung im Lebensverlauf für Frauen schwieriger ist als für Männer.

Fazit

Das männliche Ernährermodell ist kein Zukunftsmodell. Die überwiegende Übernahme der unbezahlten Sorgearbeit in Privathaushalten führt zu erheblichen Nachteilen für Frauen im Lebensverlauf. Die wirtschaftlichen Folgen dieses Modells im Falle des Scheiterns werden weder öffentlich noch privat adäquat abgesichert - die Kosten tragen die betroffenen Frauen also selbst. Das Versprechen der privaten Absicherung der unbezahlten Sorgearbeit durch Unterhalt und ehebasierte abgeleitete soziale Sicherungselemente war schon immer trügerisch. Bereits vor der Unterhaltsrechtsreform im Jahr 2008 trugen überwiegend Frauen die negativen wirtschaftlichen Folgen von Trennung und Scheidung. Seit der Unterhaltsrechtsreform gilt das Versprechen der nahehehlichen Solidarität nun nur noch sehr stark eingeschränkt. Umso wichtiger ist deshalb aus gleichstellungspolitischen Gründen die Verankerung eines neuen Leitbildes der Existenzsicherung.

Die Hauptrichtung von Reformen muss deshalb sein, Frauen wie Männer unabhängig von ihrem Familienstand darin zu unterstützen, für sich selbst sorgen zu können und im Lebensverlauf nachhaltig - und das heißt individuell - von privatem Unterhalt oder Grundsicherungsleistungen unabhängig zu sein. In diesem Sinne muss der Blick auf Gestaltungsfreiheit für Frauen und Männer gerichtet und die Absicherung von Übergängen im Lebensverlauf und Phasen der Sorgearbeit durch individuelle an der jeweiligen Tätigkeit orientierte Leistungen gewährt werden. Es geht also nicht um ein „adult worker model“, welches Sorgearbeit ausblendet und so neue Ungleichheiten produziert, sondern um eigenständige Existenzsicherung durch Erwerbsarbeit und individuelle, tätigkeitsbezogene Sicherungselemente zur Absicherung von Sorgearbeit.

¹ Zur Geschichte des Schutzes von Ehe und Familie: vgl. Dieter Schwab, in: Festschrift für Friedrich Wilhelm Bosch, 1976, 893-907.

² Vgl. BVerfG, NJW 1993, 3316 (3317).

³ Vgl. BVerfG, FamRZ 2010, 1621-1622.

⁴ Udo Di Fabio, NJW 2003, 993 (994).

⁵ Vgl. mit weiteren Nachweisen Brosius-Gersdorf Art. 6 GG, Rn. 43, in Dreier GG Kommentar, Band 1, 2013.

Prof. Dr. Irene Gerlach

Beispiel Familienpolitik – Was sind Maßstäbe von Politik?

Gliederung

1. Maßstäbe der Politik
2. Familienpolitik in Deutschland: Grundkennzeichen
3. Familienpolitik in Deutschland: Maßstäbe im Wandel der Zeit
4. Konzeption und Ergebnisse der Gesamtevaluation

1. Maßstäbe der Politik

Bewertung der Politik im Zeitverlauf

PLATON

Regieren die Guten, wird auch die Politik gut sein. Politik hängt von der richtigen Bildung der Regierenden ab.

MACHIAVELLI

Ein Fürst braucht nur zu siegen und seine Herrschaft zu behaupten, so werden seine Mittel immer für ehrenvoll gehalten und von jedem gepriesen werden

? WAS IST GUTE POLITIK ?

HEUTE: Politik als Mittel zur Lösung vorgefundener Probleme mithilfe rationaler Herangehensweise

Maßstäbe von Politik



Politikevaluation

Definition

„Die Evaluation unterzieht das einer öffentlichen Politik zugrunde liegende Kausalmodell einer *empirischen* Überprüfung.“



Rein *normative* Sichtweise

Zweck

Analyse der Wirksamkeit staatlicher Maßnahmen



Frage nach den impacts



Frage nach den outcomes

Kriterien

EFFEKTIVITÄT

ALLOKATIVE EFFIZIENZ

WIRKSAMKEIT

ZWECKMÄSSIGKEIT

Politische Nutzung

WARNUNG

ANLEITUNG

AUFFORDERUNG

MOBILISIERUNG

2. Familienpolitik in Deutschland

Grundkennzeichen

Definition

Familienpolitik ist die Summe aller Handlungen und Maßnahmen, die im Rahmen einer feststehenden Verfahrens-, Kompetenz- und Rechtfertigungsordnung eines Staates normativ und/oder funktional begründbar die Situation von Familien im Hinblick auf eine wünschenswert definierte Erfüllung von deren Teilfunktionen hin beeinflussen.

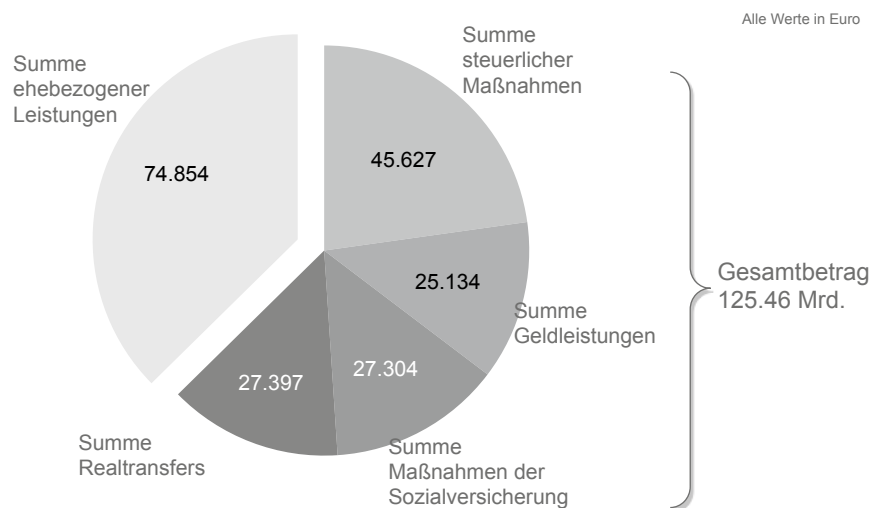
Instrumente

GELD

RECHT

INFRASTRUKTUR

Struktur der familienbezogenen Leistungen im Jahr 2010



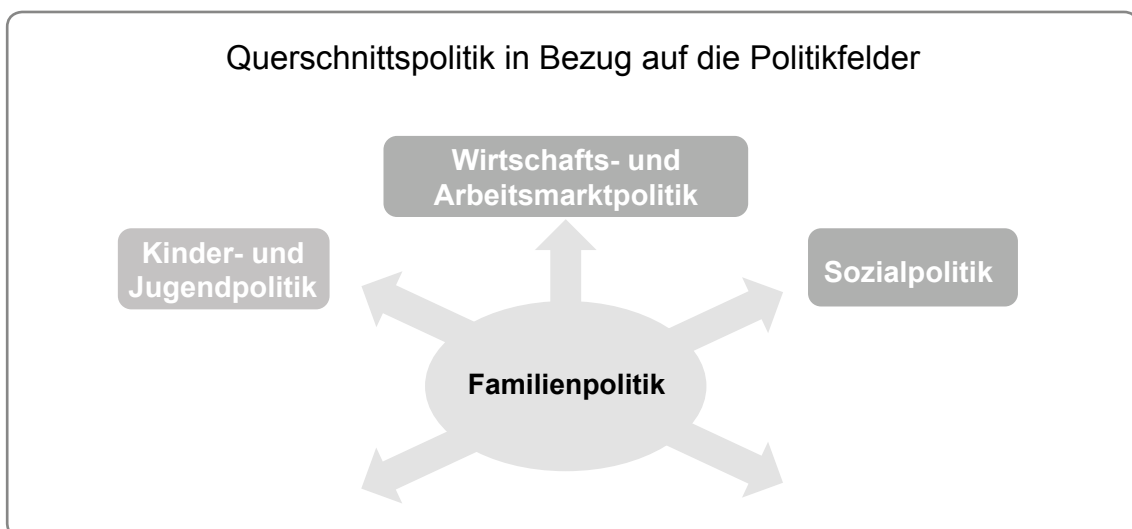
BMFSFJ (2013): Familienreport 2012.

Charakter der Familienpolitik

Akteure



Querschnittscharakter



Normativer Charakter

Stark normativer Charakter: „Familienpolitik versucht familiale Leistungen anzuerkennen, zu fördern, zu ergänzen, somit zu beeinflussen oder durchzusetzen, wobei – unter Bezug auf gesellschaftspolitische Ordnungsvorstellungen – gleichzeitig umschrieben wird, welche Sozialformen als Familie gelten sollen.“

Quelle: Lüscher 1988

3. Maßstäbe der Familienpolitik im Wandel der Zeiten

Argumentations- und Legitimationsschwerpunkte der Familienpolitik

50er/60er	starke Ideologisierung und Moralorientierung, Fokussierung auf „Problemfamilien“ und Betonung einer Familieninstitutionenpolitik
70er	von der Institutionen- zur Mitgliederpolitik
80er	„doppelter Blick“: tendenzielle Anerkennung von Familienarbeit
90er+	Leistungsgerechtigkeit und Anerkennung des Kollektivgutes Kind

Zäsuren und Paradigmenwechsel – Wirkungsforschung ???

1958	Erstes Gleichberechtigungsgesetz
1977	Ehe- und Scheidungsrechtsreform: Rückzug des Staates aus moralischen Begründungen von Politik
1962	Einführung Zweitkindergeld
1975	Einführung Erstkindergeld: Finanzielle Unterstützung als Regelfall und nicht nur bei Viel-Kind-Familien
1987, 1989	Anerkennung von Kindererziehungszeiten in der Rente/Anerkennung von Pflegeleistungen: Konzept der seriellen Vereinbarkeit
1994	Fünfter Familienbericht: Einführung des Humanvermögenskonzepts in den familienpolitischen Diskurs
nach 2000	Konzept paralleler Vereinbarkeit: Biografie Wünsche, ungünstige Biografieverläufe, sozialpolitische Risiken, Familienarmut, Fachkräftemangel

Familienberichte in Deutschland

Definition

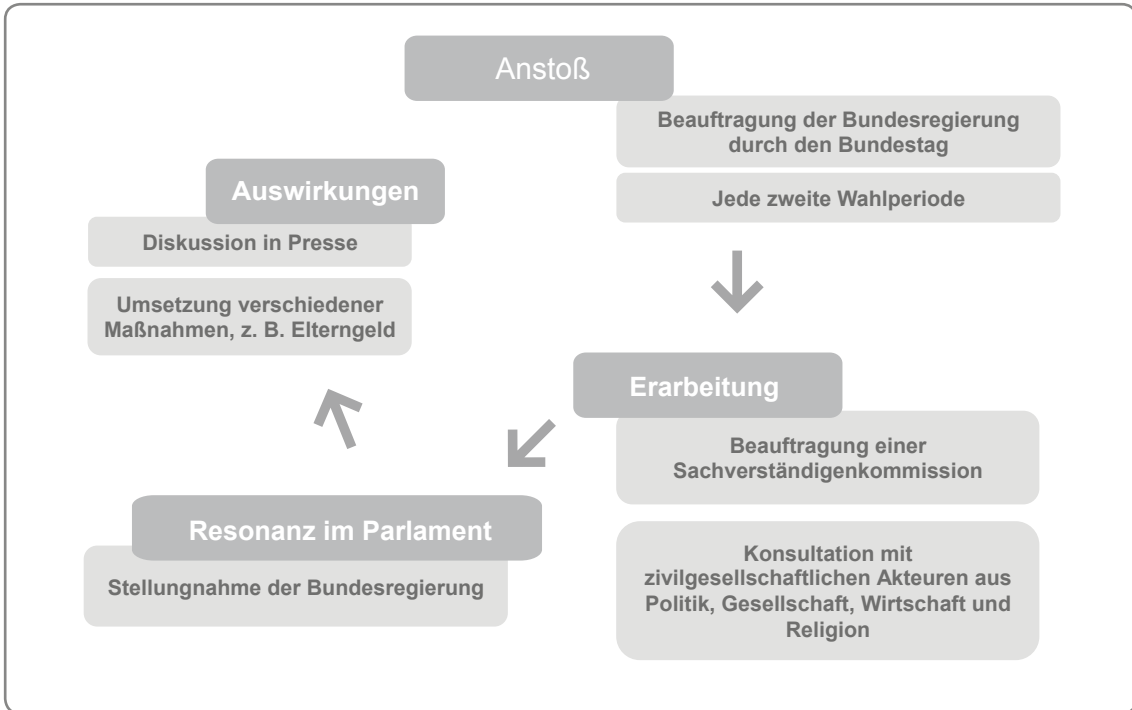
Familienberichte sind „Versuche einer ‚Definition der (gesellschaftlichen) Situation‘ von Familie. Es geht also darum, zu einem bestimmten Zeitpunkt und in einem gesellschaftlichen Kontext [...] zu umschreiben, was mit ‚Familie‘ gemeint ist und wie Familie gelebt wird, auch was damit gemeint sein soll. Überdies geht es darum, welche Bedingungen zu schaffen sind, damit Familie ‚richtig‘ gelebt werden könnte, und wie eine derartige ‚Familienpolitik‘ begründet werden kann.“

Quelle: Lüscher 1999

Merkmale

- Institutionalisiert → Berichte müssen dem Parlament regelmäßig vorgelegt werden.
- Dialogisch → unabhängige Sachverständigenkommission und Stellungnahme der Bundesregierung.
- Partizipativ → gesellschaftlicher Dialog (Siebter und Achter Familienbericht); Einbezug externer Gutachten.

Berichterstattung und Funktion



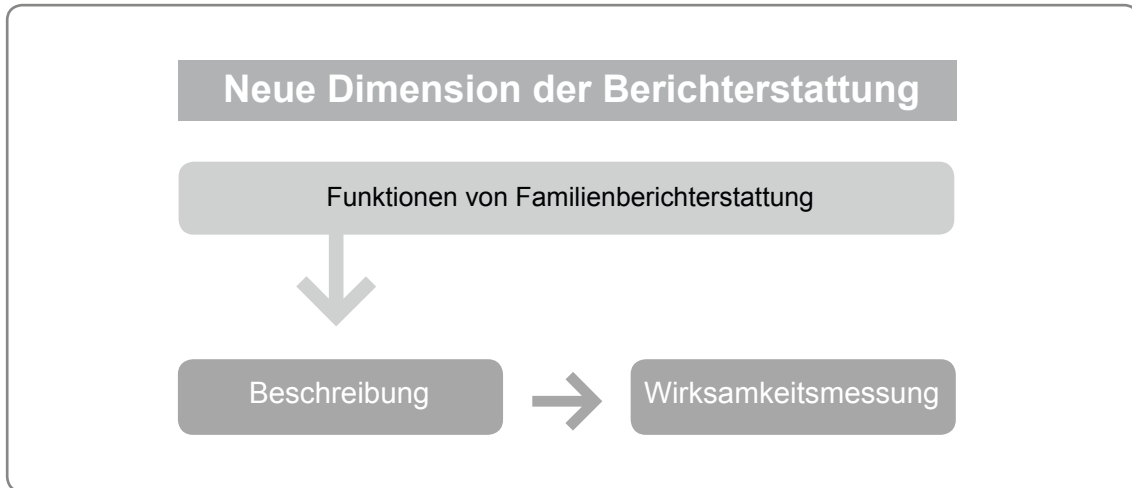
NUR Beschreibung?

„Aufgabe derartiger Lageberichte ist es, die materielle und geistige Situation der Familien, wie sie sich unter dem Einfluss der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung und der für die Familie erbrachten Hilfen darbietet, regelmäßig aufzuzeigen. So kann zugleich die Wirksamkeit dieser gesellschaftlichen Hilfen analysiert und eine Orientierungshilfe für die Fortentwicklung einer zeitnahen Familienpolitik gegeben werden. (...) Den Familienberichten ist damit die Aufgabe gestellt, Orientierungshilfen zu geben, wie die Familienpolitik zeitnah und möglichst wirksam gestaltet werden kann“.

Quelle: Erster Familienbericht 1968

KOMPETENZZENTRUM FÜR FAMILIENBEZOGENE LEISTUNGEN
 Wissenschaftliche Begleitung → Umsetzung einer wirksameren Familienpolitik

Paradigmenwechsel 2006



4. Konzeption und Ergebnisse der Gesamtevaluation

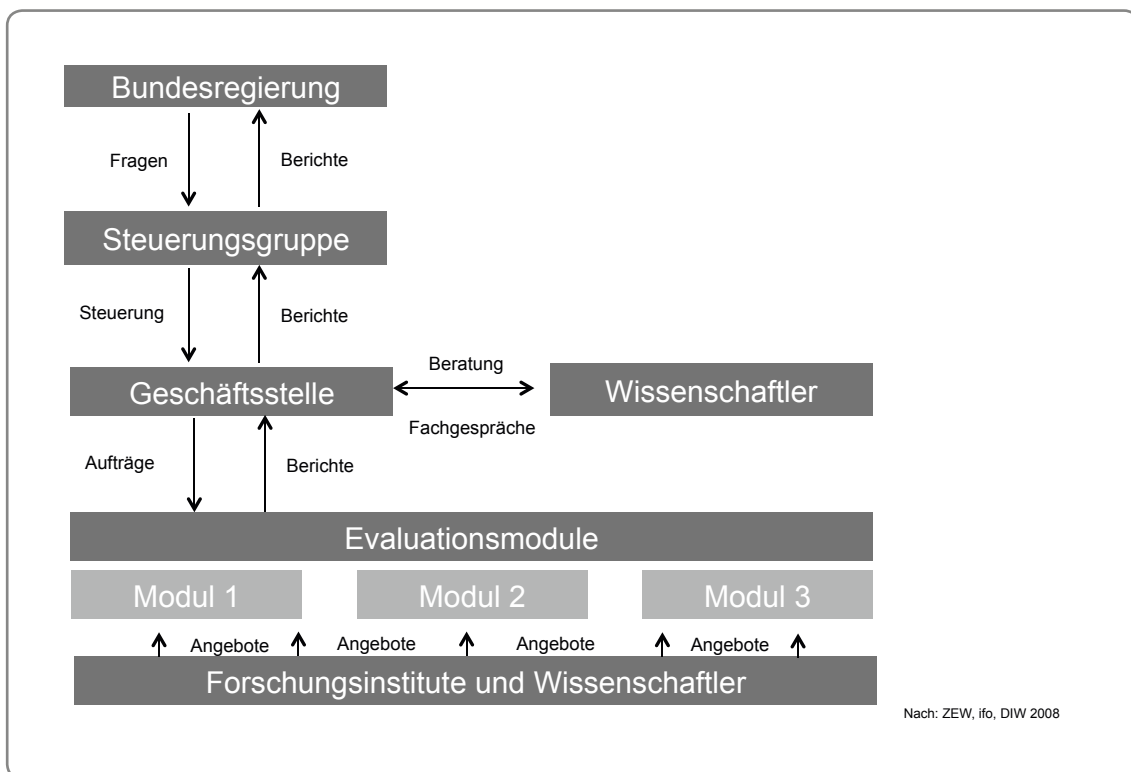
Grundlagen der Gesamtevaluation

Leitfrage: Wie wirken die wichtigsten Leistungen auf die Ziele einer nachhaltigen Familienpolitik?



Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen

Grundlage: Die Gesamtevaluation umfasst grundsätzlich das gesamte Spektrum der Leistungen. Über die Evaluation von Einzelleistungen hinaus kann hiermit das Zusammenwirken der wichtigsten Leistungen analysiert werden. Ausgangspunkt und Ziel der Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen ist das Bestreben, Erkenntnisse über die Wirkungsweise und die Effizienz dieser Leistungen zu gewinnen und für die zielorientierte (Um-)Gestaltung von Familienleistungen nutzbar zu machen.



Modulübersicht

- **Familien in Deutschland – FiD**
Systematische Datenerhebung über Familien zur Erweiterung des Sozio-Ökonomischen Panels
- **Rechtliche Schnittstellen**
Welche Schnittstellen bestehen zwischen Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht in Bezug auf Familien?
- **Akzeptanzanalyse I**
Welche Leistungen sind in der Bevölkerung bekannt, wie werden sie bewertet und angenommen?
- **Akzeptanzanalyse II**
Welche Prioritäten setzen Familien bei der Förderung der Kinder und der Alterssicherung?

- **Zentrale Leistungen im Lebenslauf**
Wie wirken zentrale Leistungen auf die wirtschaftliche Stabilität von Familien sowie auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und dienen damit der Wahlfreiheit von Familien? Wie wirken diese Leistungen im Lebensverlauf?
- **Förderung und Wohlergehen von Kindern**
Wie wirken zentrale Leistungen auf das Betreuungsarrangement von Kindern? Wie wirkt das Betreuungsarrangement auf die Förderung und das Wohlergehen von Kindern?
- **Fertilität**
Teilstudie a):
Welche Faktoren einschließlich staatlicher, insbesondere ehe- und familienbezogener Leistungen, haben Einfluss auf Geburten? Inwieweit sind diese in Datenquellen abgebildet, die sich für die Evaluation eignen?
Teilstudie b):
Mikrosimulation: Wie wirken zentrale Leistungen auf die Erfüllung von Kinderwünschen?
- **Familien in der Alterssicherung**
Teilstudie a):
Befragung von Müttern mit kleinen Kindern zum Einfluss ehe- und familienbezogener Leistungen und Leistungen der Alterssicherung auf ihr Arbeitsangebot.
Teilstudie b):
Wie wirken zentrale Leistungen der Alterssicherung im Lebensverlauf auf die wirtschaftliche Stabilität von Familien und auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf?

Veröffentlichte Modulberichte

- *Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht* (2012)
- *Akzeptanzanalyse I – Staatliche Familienleistungen aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger: Kenntnis, Nutzung und Bewertung* (2013)
- *Akzeptanzanalyse II – Nutzung und Bewertung staatlicher Leistungen für die Betreuung und Förderung von Kindern sowie für die Altersvorsorge von Familien* (2013)
- *Teilstudie a): Evaluation der Wirkung ehe- und familienbezogener Leistungen auf die Geburtenrate/ Erfüllung von Kinderwünschen* (2013)
- *Kinderbetreuung* (2013)
- *Kindergeld* (2013)
- *Wohlergehen von Kindern* (2013)
- *Mikrosimulation ausgewählter ehe- und familienbezogener Leistungen im Lebenszyklus* (2013)

Quelle: BMFSFJ 2013

Michael David

I. Fallkonstellation: Förderung von Kindern (Stand: Oktober 2012)

Die widersprüchlichen Auswirkungen der geltenden Regelungen zum Familienlastenausgleich werden deutlich, wenn man sich verändernde Lebenslagen von Haushalten und Personen vor Augen führt. Bei Veränderungen von Familienstand, Beziehungskonstellation, Ausbildungssituation, Eintritt in Erwerbstätigkeit oder Erwerbslosigkeit ändert sich jeweils die Leistung für Kind/Kinder deutlich. Nicht das Existenzminimum des Kindes ist entscheidend, sondern je nach Konstellation ändern sich die sozial- und steuerrechtlichen Sachverhalte für das selbe Kind. Das folgende Fallbeispiel macht diese Ungleichgewichte deutlich.

Mutter: geboren 1982, heute 30 Jahre,

2 Kinder: Mädchen, geboren 2006; Junge, geboren 2010,

2 Väter: Vater des Jungen wird später geheiratet.

Frau studiert und bekommt Kind, arbeitet später mit mittlerem Einkommen, lebt zeitweise von Hartz IV und lernt dann Mann kennen, von dem sie nochmals schwanger wird, den sie später heiratet und der später ein hohes Einkommen erzielt.

- Die steuerlichen Vergleichsrechnungen wurden mit Hilfe des Abgabenrechners des Bundesministeriums für Finanzen vorgenommen, <https://www.abgabenrechner.de>.
- Hierbei wurden die Bruttobeträge der Lohnsteuer angenommen, d. h. steuerliche Absetzmöglichkeiten wurden mit Ausnahme des Kinderfreibetrages nicht weiter berücksichtigt.
- Zum Zweck der Übersichtlichkeit wurde die Möglichkeit der Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten nicht berücksichtigt, sondern allein die staatlichen Zahl- bzw. Erstattungsbeträge, die sich direkt auf den unmittelbaren Lebensunterhalt bzw. die Existenzsicherung des Kindes auswirken sollen.

Situation Kind	Situation Mutter	Staatliche Förderung für das Kind nach den im Sept. 2012 geltenden Regelungen würde in dieser Situation monatlich bedeuten:
Geburt Mädchen 2006	Mutter 24 Jahre alt: > Endphase Studium, erhält BAföG > unverheiratet, keine Elternzeit: > 1 Semester verlängertes BAföG.	> Kinderregelsatz SGB II / XII: 219 € für das Kind; > ggf. Verrechnung mit Unterhaltsvorschuss von 133 €.
Mädchen in Krippe Oktober 2008	Mutter 26 Jahre alt: > im ersten Job: 2.400 € Brutto > weiterhin unverheiratet; > lebt nicht mit Vater des Kindes zusammen. > Kindsvater studiert noch, ohne Einkommen. > Neue Beziehung, neuer Partner ist überwiegend in Wohnung von Mutter und Kind, hat aber noch eigene Wohnung und ist in dieser gemeldet.	> Kindergeld 184 € > Mutter Steuerklasse II (alleinerziehend) 290,48 € Lohnsteuer inkl. Solidaritätszuschlag monatlich zu zahlen statt 322,99 €), d. h. knapp 33 € sind Förderung für Alleinerziehende - Unterhaltsvorschuss von 133 € - Zuschuss zur Krippe: (Landesregelung, einkommensabhängiger Beitrag, kann von Steuer abgesetzt werden).

<p>Mädchen in Krippe Januar 2009</p>	<p>Mutter weiterhin beschäftigt, 2.400 € Brutto. > Weiterhin unverheiratet > Neuer Partner, der Einkommen von 3.700 € Brutto hat, zieht offiziell in Wohnung von Mutter und Kind, nimmt diese auch als Meldeadresse und gibt eigene Wohnung auf. > Kindsvater zahlt Mindestunterhalt (eigentlich 317 €, nach Abzug des halben Kindergeldanspruchs tatsächlich 225 €).</p>	<p>> Kindergeld: 184 € > Mutter Steuerklasse I (alleinstehend, gilt nicht mehr als alleinerziehend, da neuer Partner in Wohnung mit gemeldet ist), daher Lohnsteuer monatlich in Höhe von 322,99 €.</p>
<p>Mädchen in Krippe Juni 2009</p>	<p>Mutter erwerbslos, befristeter Vertrag läuft aus. > Neuer Partner ist nach vier Monaten Ende April offiziell wieder ausgezogen, da es Streit in der engen Wohnung gab, wohnt im Übergang mit bei Freunden und nimmt diese Unterkunft als Meldeadresse. > Kindsvater für das 2006 geborene Mädchen zahlt Mindestunterhalt (eigentlich 317 €, nach Abzug des halben Kindergeldanspruchs tatsächlich 225 €).</p>	<p>> Kindergeld: 184 € > zu kurze Beschäftigungsdauer: daher kein Anspruch auf Arbeitslosengeld, Anspruch auf Arbeitslosengeld II. > Kinderregelsatz für Kind unter 6 Jahren von 219 €. > SGB II-Regelsatz für die Mutter: 374 €. > Zuschlag für Alleinerziehende: 126 €. > Kindergeld und Unterhalt wird auf SGB II-Leistungen angerechnet.</p>
<p>Mädchen in Kindergarten Oktober 2009</p>	<p>Mutter weiter erwerbslos, hat neuerliche Schwangerschaft festgestellt. > Zieht offiziell wieder mit neuem Partner zusammen, der 3.700 € Einkommen hat, nun in neuer und größerer Wohnung. > Kindsvater für das 2006 geborene Mädchen zahlt Mindestunterhalt.</p>	<p>> Kindergeld: 184 €. > Wegen zu kurzer Beschäftigungsdauer kein Anspruch auf Arbeitslosengeld. > Da Partnereinkommen nach dem Zusammenziehen sowohl auf das Existenzminimum der Mutter, als auch des nicht-leiblichen Kindes angerechnet wird, kein Leistungsanspruch nach SGB II. > Da Partner nicht verheiratet sind, aber auch kein Splittingvorteil. > Kindergartenbesuch je nach Landesregelung beitragsfrei oder einkommensabhängiger Beitrag. > Da Mutter als erwerbslos gilt und der neue Partner nicht Vater des Mädchens ist, muss sie aber (wie in den meisten Bundesländern) sowieso keinen Beitrag für den Kindergartenbesuch zahlen.</p>

<p>Geburt des Jungen, Mädchen im Kindergarten Juni 2010</p>	<p>Mutter nach Erwerbslosigkeit mit Geburt des Jungen in Elternzeit (6/2010 - 6/2011). > Lebt weiterhin mit neuem Partner zusammen, > Partner hat Einkommen von 3.700 € Brutto. > Neuer Partner geht nicht in Elternzeit. > Kindsvater zahlt für Mädchen Mindestunterhalt</p>	<p>> Kindergeld 1: 184 € Kindergeld 2: 184 € > Elterngeld Mindestsatz: 300 € > Weiterhin kein Kindergartenbeitrag fällig.</p>
<p>Junge kommt in Krippe, Mädchen in die Schule August 2011</p>	<p>Mutter heiratet neuen Partner. > Nimmt nach Elternzeit Halbtags-Beschäftigung mit 1.400 € Brutto an. > Ehemann verdient mittlerweile 5.000 € Brutto. > Kindsvater für Mädchen zahlt Mindestunterhalt.</p>	<p>> Kindergeld 1: 184 € an Ehefrau > Für Kind 2 (Junge): Kinderfreibetrag (bis zu 4.368 € jährlich) wird bei Steuerveranlagung berechnet, zuvor Auszahlung von 184 € Kindergeld an Ehemann. Differenz zu Kinderfreibetrag ergibt weitere Steuerentlastung. > Eltern von Kind 2 (Junge) nehmen Ehegattensplitting in Anspruch und werden gemeinsam zur Steuer veranlagt. > Das Finanzamt zieht bei der Ermittlung des Kinderfreibetrages zunächst den Anspruch auf 184 € Kindergeld für das gemeinsame Kind ab und ermittelt dann die Differenz zum darüber hinaus zu berücksichtigenden Kinderfreibetrag. Der monatliche Vorteil im Vergleich zum Kindergeld liegt, allein auf das Einkommen des Ehemannes bezogen, bei etwa 10 € monatlich. Annahme: voller Kinderfreibetrag wird allein vom Mann abgesetzt. Ergebnis: > Mann hat Steuerklasse 3, Frau hat Steuerklasse 5. > Mann nimmt wie beschrieben Kinderfreibetrag in Anspruch, > daher Steuerzahlung des Ehemannes von 766,13 €/Monat (s. Anmerkung S. 20). > Mutter zahlt aufgrund geringen Einkommens für den Schulhort den Mindestbeitrag, da sie für das Mädchen gegenüber dem Jugendamt als alleinerziehend gilt. > Für den Jungen wird in der Krippenbetreuung dagegen der Höchstsatz fällig, da hier beide Einkommen der Eltern maßgeblich sind.</p>

Anmerkung

zur steuerlichen Veranlagung bei der Konstellation im August 2011:

Die steuerlichen Effekte in der letzten Fallkonstellation erschließen sich über einige Vergleichsdaten - daher folgt eine Übersicht der steuerlichen Effekte bei Vergleich mit anderen Fallkonstellationen¹:

Gesetzt: 5.000 € Brutto

- Vergleich Steuerklasse 3 mit zwei Kinderfreibeträgen und selbem Gehalt: 757,36 € Steuer monatlich (+ 368 € vorher ausgezahltes Kindergeld = Vorteil 18,36 € im Vergleich zu kinderlosem Steuerzahler oder nur Kindergeldempfangendem mit gleicher Steuerklasse).
- Vergleich Steuerklasse 3 ohne Kind mit selbem Gehalt: 775,42 € (im Vergleich zu Steuerklasse 1 ein Vorteil von 428,76 €, falls Partner/in kein oder geringfügiges Einkommen hat).
- Vergleich Steuerklasse 1 mit einem Kind und selbem Gehalt: 1.190,33 € (+184 € vorher ausgezahltes Kindergeld = Vorteil 13,85 € im Vergleich zu kinderlosem Steuerzahler oder nur Kindergeldempfangenden mit gleicher Steuerklasse).
- Vergleich Steuerklasse 1 mit zwei Kinderfreibeträgen und selbem Gehalt: 1.179,50 € (+ 368 € vorher ausgezahltes Kindergeld = Vorteil 24,68 €).
- Vergleich Steuerklasse 1 ohne Kind mit selbem Gehalt: 1.204,18 €.

Hinweis zur Steuerzahlung der Ehefrau: Diese ist in Steuerklasse 5 bei Ausnutzung der Splittingvorteile zunächst mit 250,56 € anzusetzen. In Steuerklasse 1 für Alleinstehende würde sie 78,66 € betragen.

Ohne Ehegattensplitting würden Ehemann und Ehefrau in der vorgestellten Konstellation (ein Kinderfreibetrag) beide in Steuerklasse 4 eingruppiert², die, - wenn hiernach keine gemeinsame Veranlagung erfolgt -, Steuerklasse 1 in den Effekten entspricht. In diesem Fall wäre eine monatliche Steuerzahlung von 78,66 € (Frau) plus 1.190,33 € (Mann) anzusetzen, Summe: 1.268,99 €.

Bei Ausnutzung der Splittingvorteile beträgt die monatliche Steuerzahlung ohne die Effekte einer späteren gemeinsamen Veranlagung 250,56 € (Frau) plus 766,13 € (Mann) anzusetzen, Summe: 1.016,69 €.

Die Partner, wenn sie nicht verheiratet sind, aber ein gemeinsames Kind haben, zahlen entsprechend 1.268,99 € Steuern, ohne dass sie diese Steuerzahlung durch gemeinsame Veranlagung mindern können. Ein Ehepaar mit einem Kind, das den Splittingvorteil voll nutzt, hat bereits ohne Berücksichtigung der präzisen Splittingvorteile nach gemeinsamer Veranlagung allein durch die Nutzung der Steuerklassenkombination 3/5 in diesem Fall einen Steuervorteil von 252,30 € monatlich, der sich trotz gleicher Kinderzahl allein am Tatbestand der Ehe festmacht.

¹ Um allein die Effekte der Kinderfreibeträge abzubilden, wurden keine weiteren Absetzbeträge einberechnet wie z. B. Versorgungsaufwendungen, Beiträge o. ä. Ebenfalls nicht berücksichtigt wurde die Möglichkeit, noch Kinderbetreuungskosten steuerlich geltend zu machen.

² Beispiel ohne Anwendung des Faktorverfahrens, das Splittingvorteile im Vorhinein einberechnen würde.



II. Soziale Sicherung für Kinder und Jugendliche einfach, transparent und zielgenau ausgestalten

Die Diakonie Deutschland setzt sich für ein System der Familienförderung ein, das am Existenzminimum des Kindes ansetzt und Bedarfsgerechtigkeit herstellt. Die folgende Präsentation stellt Hintergründe zu Armutsgefährdung, rechtlicher Situation und Effekten der geltenden Regelungen zur Familienförderung zusammen. Es folgen konkrete Vorschläge zur Verbesserung der sozialen Absicherung von Kindern und Jugendlichen aus diakonischer Sicht.

Monetäre Instrumente zur Vermeidung von Kinder- und Jugendarmut sind nicht ausreichend

- Familienlastenausgleich für unter 14-Jährige:
Bei Kindern aus Familien mit hohem Einkommen ist die Entlastung höher als Grundsicherung.
- Es besteht ein hohes Armutsrisiko für Alleinerziehende und kinderreiche Familien.
- Bildungs- und Teilhabepaket erreicht Leistungsberechtigte nicht.

Einkommensarmut

- Armutsrisikoquote nach EU-SILC (Zahlen: Statistisches Bundesamt)

Armutsgefährdungsquote nach Sozialleistungen nach Haushaltstyp (Deutschland)				
Haushaltstyp	2008	2009	2010	2011
	Armutsgefährdungsquote nach Sozialleistungen (%)			
Insgesamt	15,2	15,5	15,6	15,8
Personen in Haushalten mit abhängigen Kindern	13,1	13,0	14,6	13,7
alleinstehender Elternteil mit abhängigen Kindern	35,9	37,5	43,0	37,1
zwei Erwachsene mit einem abhängigen Kind	9,3	9,8	9,0	9,8
zwei Erwachsene mit zwei abhängigen Kindern	8,3	7,7	8,8	8,7
zwei Erwachsene mit drei oder mehr abhängigen Kindern	15,2	13,6	21,6	16,2

Effekte des Familienlastenausgleichs und sozialer Leistungen für Kinder (monatlich)

- *Kindergeld*: 184 €; 190 € für das dritte, 215 € für das vierte Kind
Kinderfreibeträge: bis zu 364 €
(+ Freibeträge Ausbildung etc. jährlich 2.640 €)
Nettoentlastung 277 € (Familiensplitting würde weiter erhöhen)
- *Kinderzuschlag*: Kindergeld + 140 €
- *Kinderregelsätze* (2013) (2014):
224 € bis unter 6 Jahren 229 €
255 € bis unter 14 Jahren 261 €
289 € bis unter 18 Jahren 296 €
(realistisch wäre: + 13 € + 46 € + 42 € zuzüglich Preisentwicklung)

Anrechnungsproblematik:

Kindergeld, Elterngeld auf Regelsatz anrechnen: Doppelanträge/-bürokratie

Problem Pauschalierung:

einmalige / Sonder-Bedarfe, z. B. Waschmaschine, Fahrrad

Besondere Bedarfe? – Bildungs- und Teilhabepaket

- 100 € schulischer Bedarf
- Lernförderung
- Fahrten und Ausflüge
- Fahrtkosten
- 10 € Verein / Kultur
- Mittagessen / Eigenanteil 1 €

Problematisch:

Herleitung des Bedarfs ?

Art und Weise der Bedarfsermittlung ?

Material, z. B. für Sport ?

Pauschalierte Beträge decken nur einen Teil der Kosten ab, werden aber komplett vom Regelsatz abgezogen !



Zahlen und Fakten zur Grundsicherung

- 9,3 % der Deutschen (=7,6 Mio.) beziehen Leistungen der sozialen Mindestsicherungssysteme.
- Circa 6,5 Mio. beziehen „Hartz IV“.
- In einer Million der 3,5 Mio. Bedarfsgemeinschaften gibt es Kinder.
- Es gibt 600.000 Alleinerziehende; davon sind 580.000 Frauen.
- 14,9 % aller Kinder sind unter 15 Jahre.
- 50 % der 2 Mio. Kinder sind im Sozialgeldbezug: Sie leben in Haushalten von Alleinerziehenden.
- 40 % aller Alleinerziehenden beziehen SGB-II-Leistungen.
- 19,5 % der alleinerziehenden Mütter beziehen als Haupteinkommen ALG II.

Bildungs- und Teilhabepaket

Diakonie-Befragung in 110 Beratungsstellen:

Probleme:

z. B.

- Antragswege: kompliziert
- Doppelbelastung Schulen / Kitas
- Unterschiedliche Bewilligungszeiträume
- 2011: 130 von 636 Mio. € wurden abgerufen, d. h. nur 20,44 % der Mittel
- 2012: 60,4 %

Infrastrukturfragen: Förderung von Kinderbetreuung

- Kinderreport: beste Armutsprävention für Familien > Kita-Platz
- Problem: zu wenig Ganztagsbetreuungsplätze und U-3-Plätze
- (Nur) 28,1 % der Schüler und Schülerinnen sind in Ganztagschulen
- Kinder von Geringverdienenden nehmen U3-Bildung /-Betreuung nur halb so stark in Anspruch wie Kinder von Besserverdienenden.

Praxisbeispiel: Lebensverlauf

- Annahmen: Mutter mit 2 Kindern, unterschiedliche Väter, zeitweise alleinerziehend, später verheiratet, Gehaltsdifferenzen zu den Vätern
- Sehr große Spannweite von Leistungen für denselben Sachverhalt > Kind
- Betrachtung im Zeitverlauf von 2006 bis 2011:
 - > siehe I. Fallkonstellation, Seite 17 ff.

Kernfrage: Transparenz ? Effekte ?

- Wesentliche Unterschiede ergeben sich allein aus dem Tatbestand „Ehe“, nicht aus dem Tatbestand „Kind“.
Effekt Freibetrag pro Fall ist mäßig
- Familiensplitting: würde Vorteil „Kind“ erweitern, Vorteil „Ehe“ aber fortschreiben.
- Aber: Extrembeispiel (heute z. B. Ehen mit ähnlicher Qualifikation typisch).

Schlussfolgerungen

→ Vier grundlegende Probleme:

1. Vorhandene monetäre Instrumente reichen zur Vermeidung von Kinder- und Jugendarmut in Deutschland nicht aus.
2. Der Familienlastenausgleich führt dazu, dass Kinder aus Familien mit höherem Einkommen besser gefördert werden als solche aus Familien mit mittlerem oder niedrigem Einkommen.
3. Besondere Bedarfe von Kindern und Familien werden kaum berücksichtigt.
4. Die Förderung von Bildung und Teilhabe ist zu kompliziert ausgestaltet und erreicht Kinder und Jugendlichen nur unzureichend. Besondere regionale Bedarfe werden nicht berücksichtigt und der Ausbau der Infrastruktur durch Förderung der Anbieter von Bildungs- und Teilhabeleistungen erfolgt nur über Umwege.

→ Förderung aus drei Säulen!

1. Statt Kindergeld, Kinderfreibetrag, Kinderzuschlag, Kinder-Regelsätze, pauschalierter Teil im Bildungs- und Teilhabepaket
> einheitliche finanzielle Förderung!
2. Bedarfsabhängige Förderung bei Bedürftigkeit: Wohngeld, schulische Bedarfe, Fahrten, Lernförderung, Mittagessen, Gesundheit, größere Anschaffungen...
> direkt an Eltern!
3. Infrastrukturelle Förderung: Ganztagsbetreuung, U3-Betreuungsplätze, stärkere Förderung von Hilfe-, Beratungs- und Freizeitangeboten
> direkt an Träger!

→ Soziale Mindestsicherung oder Kindergrundsicherung?

Kindergrundsicherung:

einheitlicher, fester Betrag, der alles pauschaliert abdeckt.

Vorteil im Vergleich zu bisherigem System:

Familien mit hohem Einkommen sind nicht bevorzugt, alle bekommen den gleichen Betrag.

Aber: besondere Bedarfe werden nicht berücksichtigt; nur noch eingeschränkte oder keine Infrastrukturförderung.



Soziale Mindestsicherung / Diakonie-Modell:

Grundbetrag einheitlich, besondere Bedarfe, Infrastrukturförderung.

Betrag unterliegt der Bedarfsermittlung; ist nicht einfach fix gesetzt.

Anforderung der steuerlichen Entlastung: umgesetzt durch einen einheitlichen Sockelbetrag.

Weitere bedarfsorientierte Anteile entsprechend der persönlichen und regionalen Situation.

Infrastruktur im Blick.

Evelyn Sthamer

Armutsprävention bei Familien

Einführung

Die Ergebnisse der letzten Phase der AWO-ISS-Kinderarmutsstudie sind veröffentlicht. Wir haben nach nunmehr 15 Jahren Forschung zahlreiche Erkenntnisse über Armutsfolgen bei Kindern und Jugendlichen gesammelt. Auf einige Ergebnisse gehe ich ein. Im Vordergrund steht aber die Frage nach zentralen Handlungsempfehlungen, die sich aus unseren Forschungserkenntnissen ergeben: Wie kann Armutsprävention bei Familien bzw. insbesondere bei Kindern gelingen?

Als kurze Einführung werde ich zunächst auf Armut im Allgemeinen, dann auf das kindbezogene Armutskonzept der AWO-ISS-Langzeitstudie eingehen und schließlich Ergebnisse dazu präsentieren. Anschließend komme ich zur Armutsprävention allgemein, dann konkret zur kindbezogenen Armutsprävention. Es folgt der Kern des Vortrags, nämlich die Erläuterung in der Forschung gefundener Schutzfaktoren, die Resilienz, also ein Aufwachsen im Wohlergehen trotz Einkommensarmut, fördern. Aus diesen Faktoren lassen sich eine Reihe von Implikationen für die Praxis sozialer Arbeit und die Sozialpolitik ableiten.

Das kindbezogene Armutskonzept

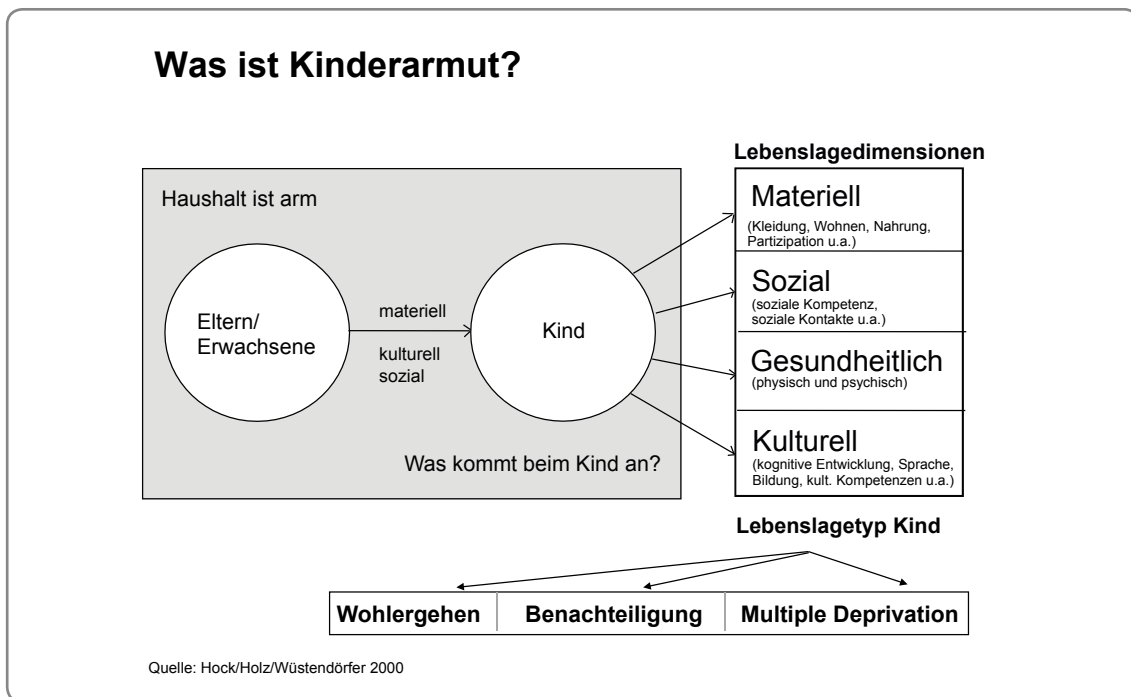
Hinsichtlich des allgemeinen Armutskonzepts bestehen verschiedene Differenzierungen, z. B. die absolute und die relative Definition. Während die absolute Armut das physische Existenzminimum als Bezugspunkt hat, bezieht sich die relative Armut auf gesellschaftliche Mindeststandards (vgl. Boeck 2012). In der westlichen Welt ist vor dem Hintergrund sozialer Sicherungssysteme vor allem das Konzept der relativen Einkommensarmut relevant: Sie „[...] hebt eine bestimmte Form von Ungleichheit als Armut heraus – nämlich eine Ungleichheit, die in einer deutlichen Abkopplung bestimmter Personengruppen vom durchschnittlichen gesellschaftlichen Wohlstandsniveau besteht“ (Ludwig-Mayerhofer/Barlösius 2001: 26 f.).

Zu ihrer Messung wird im Allgemeinen die 60 %-Grenze des äquivalenzgewichteten Medianeinkommens verwendet. Unterscheiden lassen sich zudem eindimensionale, d. h. rein auf die materielle Lage bezogene Konzepte und mehrdimensionale Konzepte, die auch Dimensionen wie Bildung und Soziale Netzwerke einbinden; so auch das kindbezogene Armutskonzept, das der Kinder- und Jugendarmutsstudie zugrunde liegt.

Das Kindergesicht der Armut

Die zentrale Frage der langjährigen AWO-ISS-Studie war immer: Was kommt unter Armutsbedingungen beim Kind an? Dabei wird das Lebenslagekonzept, also ein mehrdimensionaler Armutsbegriff verwendet. Die jeweils beobachteten Auffälligkeiten in der materiellen, kulturellen, sozialen und gesundheitlichen Lebenslage geben Hinweise auf die Teilhabe- und Zukunftschancen der Kinder. Die Lebenslagen

bestehen dabei aus einer Zusammenfassung verschiedener, aus dem aktuellen Forschungsstand für die Altersgruppe als relevant befundene Indikatoren. Gebündelt werden die Lebenslagen schließlich zu Lebenslagetypen, indem die jeweiligen Ressourcen bzw. Auffälligkeiten in den verschiedenen Bereichen betrachtet werden. Wohlergehen bedeutet; in keinem der vier Bereiche Defizite haben. Benachteiligung bedeutet: Defizite in einem oder zwei Bereichen; multiple Deprivation: in drei oder allen vier Bereichen.



Die Abbildung zeigt das in der AWO-ISS-Langzeitstudie verwendete kindbezogene Armutskonzept. Ausgangspunkt ist immer die relative Einkommensarmut der Familie bzw. des Haushalts. Die Besonderheit bei Kindern ist, dass diese in einem Abhängigkeitsverhältnis stehen, d. h. ihre Eltern geben ihre materiellen und immateriellen Ressourcen an sie weiter bzw. können sie weiter geben.

Ergebnisse der AWO-ISS-Studie

Welche Armutsfolgen haben wir durch die Studie für Kinder und Jugendliche ermittelt? Die Ergebnisse verdeutlichten jeweils, dass arme junge Menschen in den verschiedenen Lebenslagedimensionen bzw. Bereichen mit deutlichen Defiziten leben (vgl. Laubstein et al. 2012). Einkommensarmut ist mit gravierenden Einschränkungen in den Lebenslagen verbunden, besonders in der materiellen Lage (Wohnen, Nahrung), aber auch in den anderen Bereichen wie z. B. der kulturellen Lage (Bildung).

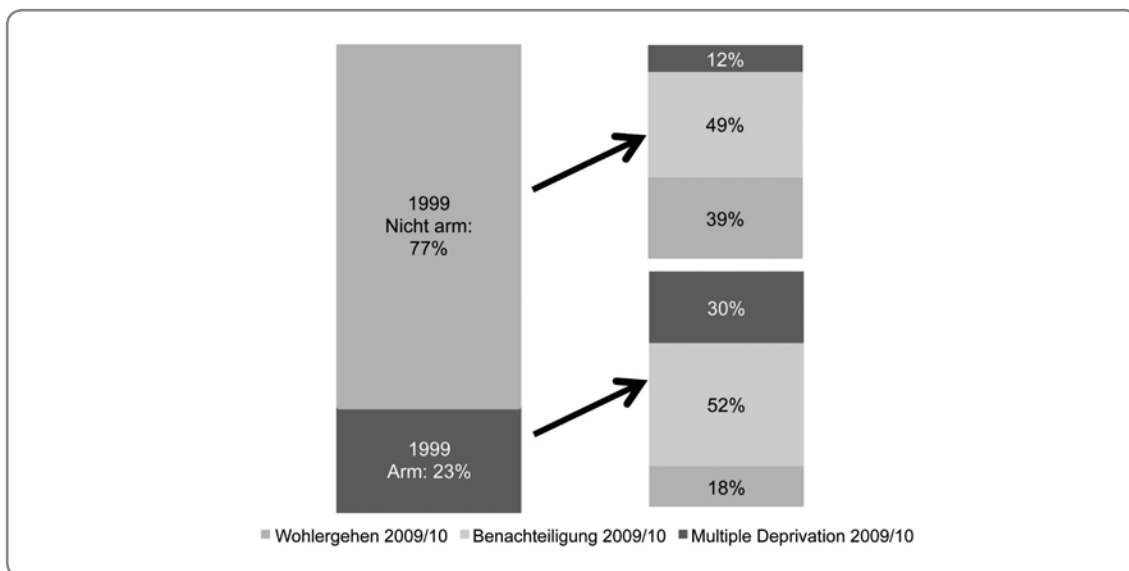
Als ein besonders in der Forschung vernachlässigter Bereich gilt die Betrachtung von Armutsfolgen in der Jugend. Was heißt Armut in der Jugend bzw. wo sind besondere Defizite? Zunächst sind in der Jugend die Auffälligkeiten noch häufiger als in der frühen und mittleren Kindheit. Das hängt einerseits damit zusammen, dass die Jugend an sich mit besonderen Entwicklungsaufgaben verbunden ist, die auch bei nicht armen Jugendlichen häufiger zu Auffälligkeiten führen.

Andererseits haben arme Jugendliche neben den Entwicklungsaufgaben zusätzlich ihre Armutslage zu bewältigen. Gerade in der kulturellen Lage führen Defizite in der Jugend zu eingeschränkten Chancen auf dem Arbeitsmarkt und bergen das Risiko einer Verfestigung von Armutslagen.

Bei welchen Indikatoren bestehen die gravierensten Unterschiede zwischen armen und nicht armen Jugendlichen? Vier Beispiele: Fast die Hälfte der armen im Vergleich zu einem Viertel der nicht armen unserer Stichprobe hat keinen eigenen PC- oder Internetanschluss; 35 % im Vergleich zu 15 % haben eine schlechtere Note als 3 in Deutsch; die Netzwerke der Eltern, die besonders bei der Berufswahl behilflich sein können, sind bei armen Jugendlichen schlechter. Und sie sind deutlich häufiger als nicht arme Jugendliche außergewöhnlichen Belastungen ausgesetzt, d. h. 19 % im Vergleich zu 4 % der nicht armen haben einen Selbstmordversuch hinter sich oder eine Teenagerschwangerschaft erlebt.

In der Langzeitperspektive folgt jetzt der Blick auf den Einfluss von Einkommensarmut in der Kindheit (im Alter von 6 Jahren) auf die zusammengefassten Auffälligkeiten in den Lebenslagen, d. h. auf die Lebenslagetypen in der Jugend (vgl. Abbildung unten). Es wurde deutlich, dass arme Kinder mit 30 % mehr als doppelt so häufig als damals (1999) nicht arme Kinder in multipler Deprivation leben, dagegen nur zu 18 % im Wohlergehen im Vergleich zu 39 % der nicht armen. Allerdings wird auch deutlich, dass Armut nicht zwangsläufig zu einem defizitären Leben führt, sondern diese 18 % zeigen, dass auch Chancen bestehen trotz Armut im Wohlergehen aufzuwachsen. „Einmal arm – immer arm“ gilt also nicht.

Lebenslagetyp in der Jugend nach Armutsbetroffenheit in der Kindheit



Betont werden muss in diesem Zusammenhang, dass Eltern trotz knapper Ressourcen zuerst versuchen, den Lebensstandards für die Kinder zu erhalten (vgl. Diakonisches Werk 2011). Entgegen mancher Unterstellungen verzichten einkommensschwache Eltern als letztes auf den Bedarf der Kinder. Zuerst wird bei sich selbst gespart, z. B. in Bezug auf Urlaub, Kleidung oder kulturelle Veranstaltungen aber auch auf Suchtmittel, wie Kaffee, Alkohol oder Zigaretten wird zugunsten der Kinder verzichtet. Haben Eltern also mehr Geld für die Kinder zur Verfügung, bedeutet das in der Folge nicht, dass dieses Geld nicht für diese ausgegeben wird.

Kindbezogene Armutsprävention

Nach diesem Überblick über Armut und Armutsfolgen jetzt ein Blick auf die Armutsprävention als Kern des Vortrags: Was ist eigentlich Armutsprävention?

Zunächst ist die Erkenntnis wichtig, dass relative Einkommensarmut als Gesellschaftsphänomen nicht vollständig abgewendet werden kann; allerdings sind diesbezüglich deutliche Unterschiede im internationalen Vergleich zu beobachten. Es geht zunächst grundsätzlich um die Frage, wie vorhandene materielle Ressourcen und Chancen in der Gesellschaft verteilt sind. Durch Armutsprävention soll die wachsende Ungleichheit in der Gesellschaft verhindert bzw. vermieden werden. Dies sollte über zwei verschiedene Wege geschehen, nämlich durch

1. Maßnahmen im strukturellen Bereich, z. B. armutsfeste Einkommen, familienpolitische Maßnahmen und
2. Maßnahmen im individuellen Bereich, z. B. Maßnahmen zur Verstärkung verschiedener Kompetenzen und zur Situationsbewältigung.

Nun der Fokus zurück auf das Kind und das Konzept der kindbezogenen Armutsprävention: Wie auch bei der Betrachtung der Lebenslagen ist auch hier der Ausgangs- oder Bezugspunkt die familiäre Einkommensarmut gemäß der 60 %- bzw. 50 %-Grenze. Die Leitorientierung ist die Sicherung des Aufwachsens im Wohlergehen für alle Kinder und im speziellen für arme Kinder.

Das Hauptziel kindbezogener Armutsprävention ist die Vermeidung bzw. Begrenzung kindspezifischer Armutsfolgen und die positive Beeinflussung von Armutsursachen auf Seiten der Eltern bzw. der Familie und des sozialen Umfeldes. Um diese Ziele zu erreichen, sollten drei strategische Richtungen verfolgt werden: Maßnahmen für das soziale Umfeld bzw. den Sozialraum, Maßnahmen für die Eltern und Maßnahmen direkt für das Kind.

Um die Zielrichtungen greifbar zu machen, ist es sinnvoll auf gefundene Schutzfaktoren einzugehen. Durch Forschung, unter anderem auch die Kinder- und Jugendarmutsstudie, wurden dabei verschiedene Faktoren aufgedeckt, die ein Aufwachsen im Wohlergehen trotz Armut befördern (vgl. u. a. Zander 2010 + 2011; KIGGS 2007; Holz/Skoluda 2003; Richter 2000). Diese finden sich auf individueller Ebene, familialer Ebene, außerfamilialer Ebene und auf der Ebene der Armutssituation an sich (vgl. Abbildung S. 30).

Anhand der aufgeführten Faktoren ist es möglich, jeweils Handlungsempfehlungen für Sozialpolitik und Soziale Arbeit abzuleiten. Natürlich finden sich jeweils starke Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Faktoren.

Bei den familiären Faktoren z. B. finden sich zahlreiche Hinweise der Verhaltensprävention - mehrere Faktoren zielen auf die Erziehungs- und Beziehungskompetenz der Eltern ab. Das ist ein Hinweis auf Maßnahmen der Elterneinbindung in allen möglichen institutionellen Settings sowie auf Elternbildung, wie sie z. B. in Familienzentren passiert - deren Ausbau fällt wiederum in den Bereich der Verhältnisprävention.

Schutzfaktoren

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ■ Individuelle Faktoren, z.B. <ul style="list-style-type: none"> ■ Kognitive Ressourcen ■ Selbstsicherheit, Selbstachtung ■ Individuelle soziale Kompetenzen ■ Interesse und Aufmerksamkeit
 ■ Familiale Faktoren, z.B. <ul style="list-style-type: none"> ■ Stabile und gute emotionale Beziehung zu Eltern in den ersten Jahren ■ Positives Familienklima ■ Regelm. gemeins. Familienaktivitäten ■ Kindzentrierter Alltag ■ Frühe Eigenverantwortung, aber Eltern als „moralische Instanz“ ■ Problemlösungskompetenz der Eltern ■ Gefühl der Eltern, ihre (Armut)situation zu bewältigen ■ Berufstätigkeit der Eltern | <ul style="list-style-type: none"> ■ Außerfamiliäre Faktoren, z.B. <ul style="list-style-type: none"> ■ Unterstützung durch Dritte (Familie, Freunde, Nachbarschaft) ■ Erholungsräume für Kinder + Eltern ■ Vertraute Institutionen/Fachkräfte, die professionelle Hilfen eröffnen ■ Möglichkeit zum Erproben, Lernen und zur personalen Entwicklung von Kompetenzen (Vereine, Jugendhilfe) ■ Früher KiTa-Besuch ■ Gelingende schulische Integration ■ Schulische Förderung und Erfolge ■ Gelingende soziale Integration in Peers
 ■ Keine Armut der Familie <ul style="list-style-type: none"> ■ Ein ausreichendes Einkommen ■ Keine Überschuldung |
|---|--|

Einige weitere Punkte kommen hinzu:

- Bei der Berufstätigkeit der Eltern bestehen vor allem Änderungsbedarfe auf sozialpolitischer Ebene, bei denen neben Ansätzen des quantitativen und qualitativen Ausbaus frühkindlicher Betreuung folgende Fragen relevant sind: Welche Rahmenbedingungen befördern die Berufstätigkeit der Eltern? Würde ein Familiensplitting helfen? Das Betreuungsgeld? Wie können wir die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessern?
- Deutliche Ansatzpunkte finden sich auch bei den außerfamiliären Faktoren: Wie kann Unterstützung durch Dritte gewährleistet werden? Hier sind Sozialraumorientierung und Vernetzung wichtige Stichpunkte.
- Dann sind Erholungsräume wirksam, die vor allem Infrastruktur erfordern.
- Der Punkt „Vertraute Institutionen/Fachkräfte, die professionelle Hilfe eröffnen“ weist einerseits auf die Relevanz der horizontalen Vernetzung hin, andererseits auf eine stärkere biografische Orientierung (d. h. vertikale Vernetzung), die weit über die Kindheit hinausgehen sollte.
- Schulische Förderung und Erfolge: Die Fokussierung dessen gilt auch am Übergang Schule/Beruf und erfordert Überlegungen, wie solche Erfolge zu erzielen sind. Wie können Eltern stärker in die berufliche Orientierung ihrer Kinder eingebunden werden? Welche Zuständigkeiten und welche Verantwortung haben die Akteure an der Schnittstelle zwischen dem SGB VIII und dem SGB II/III?

Deutlich wird, dass auf verschiedenen Ebenen noch viel getan werden muss. Deutlich wird aber auch, dass es zahlreiche Handlungsfelder gibt, die angegangen werden können.

Schlussfolgerungen

Letztendlich können durch die dargestellten Ergebnisse folgende Rückschlüsse für die Sozialpolitik und die Praxis sozialer Arbeit gezogen werden:

- **Armutsfolgen bei Kindern und Jugendlichen sind tiefgreifend und komplex.**
Prävention bedeutet „Früh beginnen und systematisch handeln“. Der Blick auf die gesamte Biografie des Kindes und die kontinuierliche Unterstützung bis zum Übergang in den Beruf sind dabei zentral.
- **Arme Kinder haben arme Eltern.**
Dies muss berücksichtigt werden. Eltern sind immer (auch) Erwachsene mit eigenen Bedürfnissen/Bedarfen, die eigene Rahmenbedingungen und Unterstützung brauchen.
- **Arme Kinder leben häufiger in benachteiligten Quartieren und besuchen oft sozial belastete Kitas.**
Diese meist „armen“ Kitas sind pädagogisch besonders gefordert und benötigen andere/mehr öffentliche Ressourcen.
- **Kindbezogene Armutsprävention heißt „Jedem Kind alle Chancen“.**
Das heißt: Gefordert ist die Umsetzung der gesellschaftlichen Leitprinzipien Inklusion und soziale Teilhabe: Dazu braucht es sowohl individuelle Förderung/pädagogische Arbeit als auch Strukturaufbau/politische Rahmgestaltung.
Zentral ist die systematische Begleitung durch ein kooperatives Miteinander der Akteure vor Ort.
- **Kinder benötigen Erwachsene zum Aufwachsen im Wohlergehen.**

Als Fazit des Vortrags kann somit gelten:

Arme Kinder haben arme Eltern, die eigene Rahmenbedingungen und Unterstützung brauchen. Daneben ist sowohl eine vertikale Vernetzung (Einbezug der gesamten Biografie des Kindes) als auch eine horizontale Vernetzung (Vernetzung von unterschiedlichen Akteuren im Sozialraum) wichtig, um sowohl Armutsrisiken als auch Armutsfolgen zu entgegnen.

Literatur

- Boeckh, Jürgen* (2012): Einkommen und soziale Ausgrenzung. In: Huster, Ernst-Ulrich (Hrsg.): Handbuch Armut und Soziale Ausgrenzung. Wiesbaden. S. 319 – 341.
- Diakonisches Werk* (2011): Wirksame Wege ... für Familien mit geringem Einkommen im Braunschweiger Land ... gestalten. Eine Initiative des Diakonischen Werkes der Ev.-luth. Landeskirche in Braunschweig e.V. und der Stiftung Braunschweiger Kulturbesitz.
- Holz, Gerda; Skoluda, Susanne* (2003): Armut im frühen Grundschulalter. Vertiefende Untersuchung zu Lebenssituation, Ressourcen und Bewältigungshandeln von Kindern. Frankfurt a. M.
- KIGGS im Robert Koch-Institut* (2007): Studie zur Gesundheit von Kindern und Jugendlichen in Deutschland. Schwerpunktheft des Bundesgesundheitsblattes 3/2007, Heidelberg.
- Laubstein, Claudia; Holz, Gerda; Dittmann, Jörg; Sthamer, Evelyn* (2012): Von alleine wächst sich nichts aus ... Lebenslagen von (armen) Kindern und Jugendlichen und gesellschaftliches Handeln bis zum Ende der Sekundarstufe 1. Frankfurt a. M.
- Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang/Barlösius, Eva* (2001): Die Armut der Gesellschaft. Opladen.
- Richter, Antje* (2005): Armutsprävention – Ein Auftrag für die Gesundheitsförderung. In: Zander, Margherita (Hrsg.): Kinderarmut. Einführendes Handbuch für Forschung und soziale Praxis. Wiesbaden. S. 198 – 215.
- Zander, Margherita* (2010a): Armes Kind – starkes Kind. Die Chance der Resilienz. 3. Aufl. Wiesbaden.
- Zander, Margherita* (Hrsg.) (2010b): Kinderarmut. Einführendes Handbuch für Forschung und soziale Praxis. 2. Aufl. Wiesbaden.
- Zander, Margherita* (2011): Handbuch Resilienzförderung. Wiesbaden.