



# **Für eine Politik für Kinder und Familien**

**Anforderungen der Arbeiterwohlfahrt an eine nachhaltige Familienpolitik**

## **Familienpolitik ist viel mehr als die Auszahlung von Kindergeld**

Viele Jahre lang ist die Familienpolitik in Deutschland stiefmütterlich behandelt worden. Nun hat das Thema Familie Konjunktur. Die politischen Akteure haben die Wichtigkeit dieses Themas für sich entdeckt und unterschiedliche familienpolitische Konzepte vorgelegt. Diese reichen vom Ausbau der Infrastruktur über die Einführung eines so genannten Elterngeldes bis hin zur Einführung eines Rentenbonus für neu geborene Kinder.

Gründe für die Wiederentdeckung der Familien gibt es viele: Um die Bevölkerungszahl konstant zu halten, müsste jede Frau ca. 1,7 - 2,1 Kinder zur Welt bringen. Die Geburtenrate liegt aber seit Mitte der 1970er Jahre bei ungefähr 1,3. Dass diese Entwicklung gewaltige Herausforderungen mit sich bringt, hat sich im öffentlichen Bewusstsein erst allmählich durchgesetzt. In den Blick rückt mehr und mehr, dass viele Paare sich eigentlich Kinder wünschen – wenn denn die Rahmenbedingungen stimmen.

Darüber hinaus ist zu beachten, dass viele der Kinder keineswegs unter idealen Bedingungen aufwachsen. Deutlich geworden ist dies nicht zuletzt durch den zweiten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, der Anfang 2005 veröffentlicht worden ist. Dem Bericht zufolge lebten Ende 2002 2,76 Millionen Deutsche im Sozialhilfebezug, davon 1,1 Millionen Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren. Kinder bis 15 Jahren weisen ein überdurchschnittliches Armutsrisiko auf (15 % gegenüber 13,5 % im Bevölkerungsdurchschnitt und 11,4 % bei den über 65jährigen). Auch die von der Arbeiterwohlfahrt (AWO) und dem Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik (ISS) durchgeführten Studien zur Kinderarmut kommen zum gleichen Ergebnis und belegen, dass die Armutsquoten von Kindern steigen. Kinder sind in Deutschland also nach wie vor ein Armutsrisiko. Für die AWO steht deshalb fest, dass Familienpolitik auch darauf ausgerichtet sein muss, Armut zu verhindern und zu überwinden.

Die AWO setzt sich für eine gerechte, innovative und präventive Familienpolitik ein. Folgende Fragen müssen dazu beantwortet werden:

- Wie kann eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf gewährleistet werden?
- Wie kann der Familienlastenausgleich so weiterentwickelt werden, dass die Existenzsicherung der nachwachsenden Generation nicht zu einer untragbaren Belastung für Familien führt und Kinder nicht weiter eines der größten Armutsrisiken sind?
- Wie kann die Politik dazu beitragen, dass Paare ihren Kinderwunsch häufiger als bislang realisieren?

Hiermit möchte die AWO ihre familienpolitischen Positionen umreißen, die vorliegenden Konzepte von Bundesregierung und Parteien bewerten und ihre Anforderungen an eine Politik für Kinder und Familien formulieren.

## Familienpolitische Leistungen gehören auf den Prüfstand

Der Familienlastenausgleich umfasst zahlreiche Leistungskomponenten. Am bekanntesten ist das Kindergeld, das einkommensunabhängig aus Steuermitteln gezahlt wird und 154 € monatlich für das erste, zweite und dritte Kind bzw. 179 € für das vierte und jedes weitere Kind beträgt. Das Kindergeld wird für alle Kinder bis zum 18. Lebensjahr gezahlt. Der Bezug von Kindergeld kann sich bis zum 27. Lebensjahr verlängern, wenn sich die Kinder in Ausbildung befinden; für Kinder, die sich wegen ihrer Behinderung nicht selbst unterhalten können, gibt es keine Altersgrenze. In der Regel erfolgt die Auszahlung durch die Familienkassen der Arbeitsagenturen.

Alternativ zum Kindergeld können Familien mit Kindern die Kinderfreibeträge im Rahmen des Steuerrechts (den Kinderfreibetrag und den Freibetrag für Betreuung und Erziehung oder Ausbildung) beanspruchen, die das Existenzminimum des Kindes steuerfrei stellen. Hier gilt das so genannte Günstigkeitsprinzip, nach dem automatisch geprüft wird, ob das Kindergeld ausreicht, um das Existenzminimum des Kindes steuerfrei zu stellen, oder ob die Freibetragsregelung, aktuell bis zu 203 € monatlich, für die Eltern günstiger ist.

Das Erziehungsgeld erhalten Mütter oder Väter von Kleinstkindern. Gezahlt werden maximal 300 € monatlich bei zweijährigem Bezug oder alternativ 450 € monatlich bei einjährigem Bezug. Das Erziehungsgeld ist eine einkommensabhängige Leistung und wird ebenfalls aus Steuermitteln finanziert. Während des Bezugs von Erziehungsgeld können Mütter und Väter bis zu 30 Stunden wöchentlich einer Erwerbstätigkeit nachgehen.

Die Elternzeit hat im Jahr 2001 den früheren Erziehungsurlaub abgelöst. Erwerbstätige Mütter und Väter haben einen Anspruch auf Elternzeit gegenüber ihrem Arbeitgeber bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres des Kindes. Während der Elternzeit können Eltern bis zu 30 Stunden wöchentlich arbeiten. Beide Elternteile können die Elternzeit auch gleichzeitig wahrnehmen.

Parallel zur Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende im SGB II ist der Kinderzuschlag eingeführt worden. Er ist im Bundeskindergeldgesetz verankert und wird wie das Kindergeld von den Familienkassen der Arbeitsagenturen ausgezahlt. Der Kinderzuschlag soll verhindern, dass Eltern nur deshalb Leistungen der Grundsicherung in Anspruch nehmen müssen, weil sie Kinder haben. Das heißt aber im Umkehrschluss, dass die Eltern mindestens über Einkommen und Vermögen verfügen müssen, das ihren eigenen Bedarf sichert. Der Kinderzuschlag wird längstens drei Jahre lang gezahlt und hat eine Höhe von maximal 140 € pro Monat je Kind.

Im Rahmen des Familienlastenausgleichs im weitesten Sinne werden zahlreiche weitere Leistungen gewährt, auf die an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden soll. Zu nennen sind hier etwa das Mutterschaftsgeld, die Anrechnung von Kindererziehungszeiten in der

Gesetzlichen Rentenversicherung oder die beitragsfreie Mitversicherung von Kindern in der Gesetzlichen Krankenversicherung.

Die Leistungskomponenten des Familienlastenausgleichs reichen demnach von familienpolitischen Leistungen innerhalb der einzelnen sozialen Sicherungssysteme bis hin zu steuerrechtlichen Maßnahmen. Wenn man die Finanzstruktur der Leistungen näher betrachtet, wird schnell deutlich, dass der Familienlastenausgleich relativ intransparent und die Gesamtsumme der monetären staatlichen Leistungen vergleichsweise schwer zu beziffern ist. Zugleich führt das System unweigerlich zu Widersprüchlichkeiten in der verteilungspolitischen Wirkung. Zudem steht fest, dass die jetzige Ausgestaltung des Familienlastenausgleichs nicht dazu führt, Kinderarmut generell zu verhindern. Hier muss eine zukunftsweisende Familienpolitik nach Auffassung der AWO ansetzen.

Welches Gewicht die AWO der Familienpolitik zumisst, zeigt sich u. a. in ihrem Engagement für das AWO-Familienportal Vitawo ([www.vitawo.de](http://www.vitawo.de)) und den Familienpolitischen Fachverband Zukunftsforum Familie ([www.zff-online.de](http://www.zff-online.de)).

## **Eine gute Infrastruktur ist unbedingt notwendig**

Der qualitative und quantitative Ausbau von Angeboten zur Bildung, Betreuung und Erziehung von Kindern bis zum Schuleintritt steht derzeit im Zentrum familienpolitischer Initiativen auf Bundesebene. Hierzu leistet das Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG), das im Januar 2005 in Kraft getreten ist, einen wichtigen Beitrag. Im TAG ist festgelegt, dass es im Jahr 2010 ein bedarfsgerechtes Angebot an Kinderbetreuung für unter Dreijährige in Deutschland geben soll.

Im Rahmen dieser Positionierung ist zum einen der familienpolitische Kontext der Kinderbetreuung von Bedeutung. Zum anderen muss der Beitrag der Bildung zur Armutsprävention beleuchtet werden. Denn es steht fest, dass die Verbesserung der Bildungschancen bereits in den ersten Lebensjahren des Kindes wesentlich zur Vermeidung von Armut beitragen kann.

### ***Bildung ist die beste Armutsprävention***

Die AWO hat bereits in ihrer Stellungnahme zum Zweiten Armuts- und Reichtumsbericht (März 2005) festgestellt, dass der Mangel an Bildung eine der Hauptursachen für Arbeitslosigkeit und Armut ist. Insbesondere bei Migrantinnen und Migranten sowie bei Menschen in extremer Armut ist das Fehlen von Berufsabschlüssen ein wichtiges Merkmal prekärer Lebenslagen.

Aus Sicht der AWO ist es daher geboten, den Akzent noch stärker als bisher auf die Bildungspolitik zu legen. Kinder aus allen sozialen Schichten benötigen die bestmögliche Förderung von Anfang an.

Daher fordert die AWO, dass perspektivisch alle Kinder Bildungs- Betreuungs- und Erziehungsangebote von Geburt an erhalten, ohne die Kosten dafür tragen zu müssen. Das heißt: Die AWO setzt sich für einen Rechtsanspruch aller Kinder bis sechs Jahren auf beitragsfreie Kindertagesbetreuung ein. Uns ist bewusst, dass diese Forderung nicht in einem Schritt umgesetzt werden kann. Daher unterstützen wir das Konzept der SPD und des 12. Kinder- und Jugendberichtes, einen Rechtsanspruch ab der Vollendung des zweiten Lebensjahres bis zum Jahr 2010 zu realisieren und parallel dazu schrittweise eine Gebührenfreiheit für Kindertageseinrichtungen durchzusetzen. Insbesondere für das letzte Jahr vor Schulbeginn sollte dies so rasch wie möglich umgesetzt werden. Hier sind Bund, Länder und Kommunen gleichermaßen aufgefordert, an einem Strang zu ziehen und Kompetenzstreitigkeiten nicht auf dem Rücken von Kindern und Familien auszutragen.

Parallel dazu fordert die AWO weiterhin einen flächendeckenden Aufbau von Ganztagschulen, den Aufbau unterstützender Maßnahmen für Eltern z.B. im Rahmen der Familienbildung und Familienberatung sowie sozialräumliche Vernetzungs- und Kooperationsstrukturen der Einrichtungen von Jugend- und Familienhilfe ein. Mit diesen Fragen beschäftigt sich aktuell die AWO-Bildungskommission, die zunächst eine Streitschrift Bildung erarbeitet und zum Abschluss ihrer Arbeit im Jahr 2006 einen umfangreichen Sozialbericht vorlegen wird. In diesem Bericht werden auch qualitative Aspekte von Bildung, Betreuung und Erziehung angesprochen.

### ***Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf als zentrale Forderung***

Verschiedenen Studien zufolge kann man davon ausgehen, dass der größte Teil der (potenziellen) Mütter und Väter eine ausgewogene Balance zwischen Familie und Arbeitswelt herstellen möchte. An diesem Punkt setzt die Forderung der AWO an, die Infrastruktur für Bildung, Betreuung und Erziehung auch mit Blick auf eine Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf auszubauen. Denn nur so ist gewährleistet, dass beide Geschlechter die Möglichkeit haben, ihre Erwerbstätigkeit fortzusetzen und nicht aufgrund fehlender Betreuungsangebote zu einer längeren Unterbrechung gezwungen werden. Gleichzeitig wird so verhindert, dass durch die Aufgabe der Erwerbstätigkeit massive Einkommensverluste entstehen, die insbesondere bei Alleinerziehenden in die Armut führen.

Das heißt: Ein Ausbau der Infrastruktur für Kinder bis sechs Jahre würde allen Kindern bessere Startchancen ermöglichen, die Potenziale der Kinder fördern und nutzen und so einer späteren Armut entgegenwirken. Gleichzeitig trägt eine gut ausgebaute Infrastruktur dazu bei, Eltern eine Erwerbstätigkeit zu ermöglichen und zu verhindern, dass diese jahrelang Einkommensverluste hinzunehmen haben. Es würde auch verhindert, dass Qualifikationen verloren gehen. Zudem bleibt festzuhalten, dass flächendeckende Angebote zur Kinderbetreuung ein wesentlicher Baustein für die Erreichung von Geschlechtergerechtigkeit sind.

## **Mehr Geld für Familien?**

Unter der rot-grün geführten Bundesregierung sind die Ausgaben für finanzielle Leistungen des Bundes für Kinder und Familien um rund ein Drittel, von ca. 40 Mrd. € auf rund 60 Mrd. € pro Jahr, gestiegen. Dieser Anstieg ist unbedingt zu begrüßen. Die Realität zeigt uns jedoch, dass diese Leistungen offenbar nicht immer zielgenau sind. Hier enthält nicht zuletzt der Zweite Armuts- und Reichtumsbericht eine Reihe von mahnenden Beispielen (s. dazu die Stellungnahme der AWO vom März 2005). Die AWO fordert daher eine armutsfeste Leistung zur Vermeidung von Kinderarmut. Denn insbesondere bei Bezieherinnen und Beziehern von Niedrigeinkommen reichen Betreuungsangebote zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf nicht aus. Hier muss eine Weiterentwicklung des Kinderzuschlags ansetzen.

### ***Die Weiterentwicklung des Kinderzuschlags zur Kindergrundsicherung***

Unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten ist es geboten, die Differenz zwischen Kindergeld und maximaler Steuerersparnis bei Spitzenverdienern von zurzeit knapp 50 € zu egalieren. Da das Bundesverfassungsgericht klare Vorgaben zur Steuerfreiheit des Existenzminimums des Kindes gemacht hat, sind die Handlungsoptionen begrenzt.

Möglich wären

- eine Senkung des Spitzensteuersatzes, die zur Folge hätte, dass die Steuerersparnis niedriger als auf Grundlage des jetzigen Tarifs ausfällt;
- eine allgemeine Anhebung des Kindergeldes;
- ein Ausbau des Kinderzuschlags.

Eine Senkung des Spitzensteuersatzes kommt für die AWO keinesfalls in Betracht. Eine allgemeine Anhebung des Kindergeldes um ca. 50 € sollte perspektivisch nicht ausgeschlossen werden. Mit Blick auf die Haushaltsslage sollten einkommensabhängige Leistungskomponente ausgebaut werden. Möglich ist, den Kinderzuschlag quantitativ als auch qualitativ so auszubauen, dass deutlich mehr Familien als bisher von ihm profitieren könnten. Die AWO plädiert für einen Ausbau des Kinderzuschlages dahingehend, dass er mehr Familien als bisher erreicht und seine unbegründbare Begrenzung auf maximal drei Jahre aufgegeben wird. So könnte es etwa einen Förderhöchstbetrag für einkommensschwache Familien geben, der mit zunehmendem Einkommen abgeschmolzen wird.

Die Mittel hierfür könnten zumindest zum Teil durch die Abschaffung des Ehegatten-Splittings bereitgestellt werden.

Die neue Leistung muss auf jeden Fall weniger bürokratisch organisiert werden, als dies aktuell beim Kinderzuschlag der Fall ist, und die Lebenssituation von Kindern und ihren Eltern nachhaltig verbessern.

Der Ausbau von Leistungen für einkommensschwache Familien wäre nach Auffassung der AWO ein großer Schritt bei der Bekämpfung von Kinderarmut und wesentlich zielführender als etwa der Vorschlag der Unionsparteien, einen Rentenbonus für neu geborene Kinder zu gewähren. Dieser Bonus würde dazu führen, das bisherige mangelhafte familiäre Unterstützungssystem auf Dauer zu zementieren, und er verfehlt das Ziel, das Geld vorrangig bedürftigen Familien zugute kommen zu lassen. Eine einkommensabhängige Unterstützungsleistung in Form einer bedarfsorientierten Kindergrundsicherung richtet sich dagegen zielgenau an bedürftige Kinder und wäre darüber hinaus der Einstieg in eine echte Familienkasse, in der Leistungen für Familien zusammengeführt und gebündelt werden könnten.

Das inzwischen von beiden Koalitionsparteien geplante Elterngeld kann Familien zusätzlich finanziell absichern. Die AWO begrüßt, dass neben der 67-prozentigen Einkommensersatzleistung ein Sockelbetrag für Eltern ohne oder mit geringem Einkommen vorgesehen ist, der nicht auf den Wohngeldanspruch angerechnet wird. Ebenso begrüßt die AWO die verpflichtende Einbeziehung beider Elternteile. Damit wird neben der Milderung von Einkommensreduktionen der Anreiz für Väter größer, sich verstärkt an der Familienarbeit zu beteiligen. Als Instrument zur Beseitigung von Kinder- und Familienarmut ist ein Elterngeld jedoch ungeeignet. Deshalb muss es unbedingt durch eine eigenständige Kindergrundsicherung ergänzt werden.

## **Forderungen der AWO für eine nachhaltige Familienpolitik**

Die Anforderungen an eine moderne Familienpolitik lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Eine moderne Familienpolitik muss dazu beitragen, allen Kindern gleiche Startchancen zu geben. Sie muss dazu beitragen, Kinder- und Familienarmut zu verhindern. Familien müssen wählen können, wie sie ihr Zusammenleben organisieren wollen.

**Für die AWO lassen sich daraus folgende Forderungen ableiten:**

- **Die AWO fordert, dem Ausbau der Infrastruktur für Bildung, Betreuung und Erziehung im Rahmen der Familienpolitik unbedingte Priorität einzuräumen, da eine gute, flächendeckende Infrastruktur zu zahlreichen positiven Effekten führt.**
- **Alle Kinder müssen Bildungs- Betreuungs- und Erziehungsangebote von Geburt an mit beitragsfreiem Zugang erhalten. Die AWO fordert einen Rechtsanspruch aller Kinder bis sechs Jahre auf beitragsfreie Kindertagesbetreuung ein. Diese Umsetzung kann realistisch nur schrittweise erfolgen. Grundlage dazu kann der Vorschlag im 12. Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung sein.**

- **Parallel zum Ausbau der Infrastruktur ist die Einführung einer armutsfesten, einkommensabhängigen Leistung für Kinder voranzutreiben. Der Kinderzuschlag ist so auszugestalten, dass er bei Bedarf unbegrenzt gezahlt wird und mehr Familien als bisher erreicht und so den Einstieg in eine bedarfsorientierte Kindergrundsicherung vollzieht**

Die Gestaltung einer familien- und kinderfreundlichen Lebenswelt ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und Verantwortung. Dazu gehört auch im Rahmen lokaler Bündnisse für Familien die Beteiligung aller auf der lokalen Ebene angesiedelten Organisationen, Unternehmen, Betriebe und Verbände, die ihrer Verantwortung als Arbeitgeber durch familienfreundliche Arbeitsbedingungen nachkommen.

Arbeiterwohlfahrt  
Bundesverband e.V.

November 2005