

Reinhard Loos
Sachausschussvorsitzender
beim Bundesverband
des Familienbundes der Katholiken

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/3542

A26

Am Kalvarienberg 8
59929 Brilon
Tel. 02961-3550
Fax. 02961-51975
eMail: mail@reinhard-loos.de

Antworten zu den Fragen zur Anhörung der Enquetekommission V zur "Zukunft der Familienpolitik in NRW" am 29.02.2016 in Düsseldorf

1. Wie schaffen wir eine gerechte Förderung von Familien, unabhängig davon, ob Eltern verheiratet sind oder nicht?

Als "Familie" wird hier das Zusammenleben von mehreren Generationen gesehen, z.B. von Eltern mit mehreren Kindern, von einem alleinerziehenden Elternteil mit einem Kind oder von einer Person im Erwachsenenalter mit einem Elternteil im Rentenalter.

Der Blick soll im Folgenden vor allem auf Familien mit minderjährigen oder heranwachsenden Kindern geworfen werden. Wie vom Bundesverfassungsgericht in mehreren grundlegenden Entscheidungen ausgeführt (z.B. 1 BvL 20, 26, 184 und 4/86 vom 29.05.1990 und 2 BvL 42/93 vom 10.11.1998), haben nach dem Gleichheitsgrundsatz in Art. 3 GG und nach Art. 6 GG Familien Anspruch darauf, einen Kinderfreibetrag in Höhe des (realistisch ermittelten) Existenzminimums des Kindes zu erhalten, also für die notwendigen Aufwendungen für ihre Kinder keine direkten Steuern zahlen zu müssen. Der Kinderfreibetrag nützt jedoch nur den Familien, die Steuern vom Einkommen mindestens in der Höhe der Wirkung des Kinderfreibetrags zahlen. Der Kinderfreibetrag stellt also keine "Förderung" der Familie dar, sondern dient nur der Herstellung von Steuergerechtigkeit im Vergleich zu Einkommensbeziehern mit gleich hohem Einkommen, aber ohne oder mit weniger Kindern.

Das Sozialstaatsgebot verlangt ergänzend zum Kinderfreibetrag eine von der Höhe des Einkommens und dem Familienstand unabhängige Transferzahlung, wie sie durch das Kindergeld erfolgt. Seit 1996 wird entweder Kinderfreibetrag oder Kindergeld gewährt. Beim Kindergeld handelt es sich also zum überwiegenden Teil nicht um "Familienförderung", sondern in Höhe der Wirkung des Kinderfreibetrags nur einen Ersatz für den Kinderfreibetrag. Nach den Daten des Bundesfinanzministeriums waren im Jahr 2014 von 41 Mrd Euro 23,6 Mrd Euro Freistellung des Existenzminimum und nur 17,4 Mrd Euro Förderanteil (vgl. BMF, Datensammlung zur Steuerpolitik, Ausgabe 2014, S. 51).

Im Ergebnis ist eine Förderung der Familie dann "gerecht", wenn die Anforderungen an die Steuergerechtigkeit erfüllt sind und wenn Familien für die Kinder ausreichend hohe kindbezogene Transferzahlungen erhalten, so dass sie nicht von Armut bedroht sind, weil sie Kinder haben. Der Kinderzuschlag erfüllt die Funktion des Schutzes vor kindbedingter Armut bisher nur sehr begrenzt, vor allem wegen der zweifachen Mindesteinkommensgrenze, wegen der Kompliziertheit des Antragsverfahrens und wegen der Verwaltungspraxis. Eine Lösung könnte in einer Kindergrundsicherung liegen. Je höher die Transferleistungen sind, um so geringer ist im übrigen die Bedeutung der Kinderfreibeträge.

Nicht übersehen werden darf im Zusammenhang mit der gestellten Frage, dass nach Artikel 6 GG "Ehe und Familie ... unter dem besonderen Schutze der staatlichen Ordnung" stehen. Dieser Anspruch gilt auch für kinderlose Ehen.

Zur gerechten Förderung von Familien gehören zwingend auch Entlastungen bei den Beiträgen zu den Sozialversicherungen während der Phase der Kindererziehung, in Abhängigkeit von der Kinderzahl. Hierzu sei auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Pflegeversicherung (1 BvR 1629/94 vom 03.04.2001) und auf die aktuellen Verfahren beim BSG (z.B. B 12 KR 15/12 R vom 30.09.2015, mit Fortsetzung beim Bundesverfassungsgericht) hingewiesen.

2. Welche Auswirkungen hat die Übernahme von Fürsorgearbeit für Kinder oder zu pflegende Angehörige auf die finanzielle Situation von Männern und Frauen im Lebensverlauf?

Welche Maßnahmen sollten politisch ergriffen werden, um Familien im Lebensverlauf finanziell zu entlasten?

Die Übernahme von Fürsorgearbeit in der Familie führt in sehr vielen Fallkonstellationen zu sinkenden Möglichkeiten für die Erzielung von Erwerbseinkommen und/oder zu erhöhten finanziellen Aufwendungen. Zum Beispiel fallen für eine wöchentliche Betreuungszeit von 45 Stunden in der Kita nach § 23 Kibiz und den lokalen Elternbeitragssatzungen hohe Elternbeiträge an, obwohl selbst dann häufig nicht alle "regulären" Arbeitszeiten der Elternteile abgedeckt sind und somit Arbeitszeitreduzierungen oder zusätzliche Betreuungsleistungen erforderlich werden.

Als Maßnahmen bieten sich zum einen flächendeckende Infrastrukturangebote vor allem für die Betreuung von Kindern und Pflegebedürftigen an, so dass sich Familientätigkeit und Erwerbsarbeit vereinbaren lassen, zum anderen ist es erforderlich, dass sich die Familien die Inanspruchnahme dieser Infrastrukturangebote finanziell leisten können.

3. Welche Beiträge können Geld- oder Sachleistungen zu einer Unterstützung von Familien, insbesondere kinderreicher Familien leisten? Wie sind diese zu bewerten?

Geld- und Sachleistungen sind unverzichtbar. Sie sind nicht gegeneinander austauschbar.

Geldleistungen dienen vor allem der Sicherung der finanziellen Grundlagen der Familien.

Sachleistungen erleichtern das Familienleben und schaffen die Voraussetzungen, dass sich Erwerbsarbeit und Familientätigkeit vereinbaren lassen. Außerdem helfen sie bei besonderen Herausforderungen, z.B. im Rahmen der Inklusion.

4. Welche Rolle spielen die familienpolitischen Aspekte (Zeit, Infrastruktur) im Hinblick auf finanzielle Entlastungsmöglichkeiten und den Nachteilsausgleich für Familien?

Zeit und Infrastruktur sind zusammen mit der finanziellen Unterstützung tragende Säulen der Familienpolitik. In den letzten Jahren war jedoch in der Familienpolitik ein Trend zu beobachten, dass die finanziellen Aspekte im Vergleich zu den beiden anderen Säulen geringer bewertet wurden. Diese Entwicklung ist vor allem für Familien mit ungünstigen finanziellen Grundlagen nachteilig.

So ist z.B. die Förderung von familienfreundlichen Arbeitszeiten wichtig; es wird aber immer Berufsgruppen geben, wo dies nur eingeschränkt möglich ist.

Auch der - wünschenswerte - Ausbau der Kinderbetreuungsangebote kann Defizite in den finanziellen Existenzgrundlagen der Familien kaum ersetzen.

Im Ergebnis müssen also alle drei Säulen parallel stehen.

5. Wie sollte eine Äquivalenzskala ausgestaltet sein, in der Kinder nicht nur eine materielle und finanzielle Herausforderung darstellen, sondern auch dass Kinder für Eltern (nicht monetäre) Wohlfahrt stiften?

Die "nicht monetäre Wohlfahrt" nützt den Eltern dann nichts, wenn die materiellen Existenzgrundlagen nicht gegeben sind.

Die "alte" OECD-Skala (1,0 / 0,7 / 0,5) bietet eine gute Grundlage für eine realistische Betrachtung der Einkommensverteilung..

6. Bewirken Kindergeld und andere monetäre Leistungen einen angemessenen Ausgleich der Erziehungsleistung?

Kindergeld und ähnliche monetäre Leistungen haben nicht den Zweck, einen angemessenen Ausgleich der Erziehungsleistung zu bewirken, wie es dagegen beim Pflegegeld für Pflegekinder der Fall ist.

Das Kindergeld stellt überwiegend einen Ersatz für die Steuerfreistellung des Kinderexistenzminimums dar (s. Antwort zu Frage 1); der darüber hinausgehende Teil ist als Familienförderung eine Unterstützung bei den in der Familie für die Kinder entstehenden Kosten.

Lediglich mit dem Elterngeld erfolgt ein (kurzzeitiger) Ausgleich für Erziehungsleistung. Es wird aber nicht nach der Erziehungsleistung selbst bemessen, sondern nach dem ausfallenden Erwerbseinkommen. Daher sind beim Elterngeld vor allem Eltern benachteiligt, die sich in Ausbildung befinden oder vor der Geburt des Kindes aus anderen Gründen keine volle Erwerbstätigkeit hatten.

7. Aktuell existiert in Deutschland ein "duales System" aus Kinderfreibeträgen und Kindergeld.

Welche Reformoptionen können aus Ihrer Sicht dieses System weiterentwickeln, damit Leistungen gerechter verteilt werden, allen Familienformen zu Gute kommen und Kinder- und Familienarmut wirksamer verhindert wird?

Wie können vorhandene Kinderkomponenten im Steuer- und Abgabesystem verstärkt und zielgenauer ausgestaltet werden?

Notwendig ist eine Anhebung der kindbezogenen Transferleistungen. z.B. in Richtung einer Kindergrundsicherung. Sobald die Transferleistungen für Kinder die Entlastungswirkung des Kinderfreibetrags für obere Einkommen erreichen, erübrigt sich das "duale System".

Auf dem Weg zu einem solchen System ist auch eine realitätsgerechte Bemessung des Kinderexistenzminimums erforderlich; bisher werden in den alle 2 Jahre erscheinenden Existenzminimumsberichten der Bundesregierung z.B. volljährige Kinder nicht berücksichtigt und der Wohnbedarf für Kinder wird viel zu gering bewertet.

Kurzfristig sollte eine grundlegende Reform des Kinderzuschlags (§ 6a BKGG) erfolgen. Dazu sollten insbesondere gehören:

- Wegfall der beiden Mindesteinkommengrenzen,
- Wahlrecht zwischen Grundsicherung und Kinderzuschlag,,
- Ersatz des Zuflussprinzips durch eine periodengerechte Zuordnung der Einnahmen
- erhebliche Vereinfachung des Antrags- und Verwaltungsverfahrens.

8. Wie müssen finanzielle Unterstützungssysteme ausgestaltet sein, um Familien in prekären Lebenslagen - insbesondere Ein-Eltern-Familien - tatsächlich zu erreichen? Ist NRW gut aufgestellt, um Familien in prekären Lebenslagen zu unterstützen?

In der Praxis sind viele Familien in prekären Lebenslagen mit den Antragsverfahren überfordert. In den Anträgen lauern für sie viele Fallen, z.B. dass sie ungewollt Angaben machen, die in der Betrachtung der Verwaltungen unrichtig sind, oder dass sie gleich vor den Formularen kapitulieren.

Neben der ausreichenden Bemessung der Höhe der Leistungen müssen die Unterstützungssysteme so ausgestaltet sein, dass es den Familien erleichtert wird, die Unterstützungsleistungen tatsächlich zu erhalten.

Die Inanspruchnahme von Leistungen nach dem BuT und von Kinderzuschlägen zeigen, dass viele leistungsberechtigte Familien nicht erreicht werden.

9. Wo sehen Sie weitere Reformvorschläge oder Ansätze, die aus Ihrer Sicht erforderlich sind, um die ehe- und familienbezogenen Leistungen bedarfsgerechter und zielgenauer zu verteilen?

Eine wichtige Grundlage ist eine realitätsgerechte Bewertung des Volumens der familienbezogenen Leistungen. Während die Bundesbank und das Bundesfamilienministerium von ca. 200 Mrd Euro pro Jahr berichten, sind es nach Ansicht der Familienverbände und anderer Experten tatsächlich nur etwa 45 Mrd Euro pro Jahr.

Die bedarfsgerechte und zielgenaue Verteilung hängt stark davon ab, welches Finanzvolumen zur Verfügung steht. Falls die Finanzmittel für eine Kindergrundsicherung ausreichen, haben sich viele Verteilungsfragen erledigt, und ergänzende

Leistungen sind nur in wenigen speziellen Lebenssituationen mit erhöhtem Finanzbedarf erforderlich.

Je geringer das Finanzvolumen für Familien ist, um so aufwendiger und ungerechter werden die Verteilungsmechanismen.

Die Ergebnisse der vom Bundesfinanzministerium und Bundesfamilienministerium durchgeführten "Gesamtevaluation" sind nur sehr eingeschränkt geeignet, die Zielgenauigkeit der Leistungen zu messen.

10. Welche Auswirkungen hätte die Einführung einer Kindergrundsicherung auf Kinderarmut?

Diese Auswirkungen hängen vor allem von der Höhe der Kindergrundsicherung ab.

Falls die Kindergrundsicherung so hoch ausfallen würde, dass sie das Kinderexistenzminimum abdeckt (und nur dann wäre die Bezeichnung "Kindergrundsicherung" wirklich gerechtfertigt), wäre damit ein ganz wesentlicher Beitrag zur Verhinderung von Kinderarmut erreicht.

Für geringere Umfänge der Kindergrundsicherung wären ergänzende Systeme erforderlich.

In jedem Fall würden Erhöhungen der Leistungen für Kinder, die sich für Familien in unteren Einkommensbereichen auswirken, Kinderarmut reduzieren - falls dies nicht die Verwaltungspraxis verhindert.

11. Welche weiteren Reformoptionen zöge die Einführung einer Kindergrundsicherung oder eines bedingungslosen Grundeinkommens nach sich?

Es muss immer auch die Einkommenssituation im Alter, nach Kindererziehung und Erwerbsarbeit, betrachtet werden. Familien tragen durch die Erziehung von Kindern ganz wesentlich zum Bestand von umlagefinanzierten Alterssicherungssystemen bei. Daher müssen Erziehungsleistungen mehr als bisher (z.B. in der GRV mit i.d.R. 2 oder 3 Entgeltpunkten je Kind) stärker bei der Bemessung der Ansprüche auf Einkommen im Alter Berücksichtigung finden. Altersarmut trifft derzeit vor allem Mütter, die viele Kinder erzogen haben und keine oder kaum abgeleitete Alterseinkommen erhalten.

Brilon, 25.02.2016
Reinhard Loos