

## Teil 4

# Familienpolitik mit Zukunft

## Familienpolitische Forderungen der Evangelischen Kirche von Westfalen

Die Erarbeitung der Hauptvorlage und der folgende Diskussionsprozess in Gemeinden, Kirchenkreisen und kirchlichen Organisationen der Evangelische Kirche von Westfalen hat gezeigt, dass eine zielgenauere Förderung und Unterstützung von Familien dringend notwendig ist, damit Familien auch zukünftig Sorge- und Erwerbstätigkeiten miteinander verbinden können. Veränderte gesellschaftliche Rahmenbedingungen und die Vielfalt der Lebenswirklichkeiten von Familien erfordern eine neue Familienpolitik. Die Evangelische Kirche von Westfalen fordert deshalb familienpolitische Weiterentwicklungen in den Kommunen, in NRW und auf Bundesebene.<sup>1</sup>

### 1. Familienpolitik auf Bundesebene

Die Ausgaben der Bundesregierung für familienpolitische Leistungen liegen zwar insgesamt über dem OECD-Durchschnitt, können aber weder Kinderarmut in erheblichem Umfang (ca. 16,5 % in NRW) verhindern, noch ausreichende Impulse für Frühe Bildung und Förderung sowie präventive Orientierungen in der Kinder- und Jugendhilfe und in der schulischen Förderung setzen. Im internationalen Vergleich fällt auf, dass andere europäische Länder wie Frankreich, England, die skandinavischen Staaten und Österreich deutlich mehr Geld für Familienpolitik ausgeben. Besonders wird jedoch deutlich, dass Deutschland im internationalen Vergleich vor allem Steuervorteile für Familien garantiert, im Gegenzug jedoch viel weniger Geld aufwendet, um Kinder direkt zu unterstützen (Kindergeld) und eine qualifizierte Infrastruktur für Bildung und Erziehung aufzubauen.<sup>2</sup>

Auch die alte Bundesregierung hatte bereits erkannt, dass angesichts einer komplexen und widersprüchlichen Familienpolitik die Wirksamkeit aller familienpolitischen Leistungen zu hinterfragen sei. So wurden mehrere Forschungsinstitute damit beauftragt, die Wirkungen zu untersuchen. Im Ergebnis wurden besonders die Wirksamkeit des Ehegattensplittings, des Betreuungsgeldes und der beitragsfreien Mitversicherung von Ehegatten in der Kranken- und Pflegeversicherung in Frage gestellt.<sup>3</sup> Diese Maßnahmen sind (ebenso wie das einkommensunabhängige Kindergeld) teuer und unterstützen weder die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, noch bekämpfen sie die Armutslagen von Kindern oder haben positive Auswirkungen auf die Geburtenrate. Als ungerecht wird zudem eingeschätzt, dass nur gutverdienende Eltern neben dem sächlichen Existenzminimum ihrer Kinder den Aufwand für

---

<sup>1</sup> Im Folgenden werden einige aus Sicht der Evangelischen Kirche von Westfalen zentrale familienpolitische Themen erörtert. Weitergehende konkrete Positionen zu familienpolitischen Themen von A (wie Adoption) bis Z (wie Zwangsheirat) aus der Sicht evangelischer Verbände und Organisationen finden sich auf der Homepage der Evangelischen Arbeitsgemeinschaft Familie ([www.eaf-bund.de](http://www.eaf-bund.de)). Dort findet sich auch eine Kommentierung aller familienpolitischen Aspekte aus dem Koalitionsvertrag der Bundesregierung.

<sup>2</sup> Vgl. die aktuellen Daten auf [www.oecd.org/social/family/database](http://www.oecd.org/social/family/database)

<sup>3</sup> Quo vadis Familienpolitik? Schlüsse aus der Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen aus Sicht des Zukunftsforums Familie. In: Vielfalt Familie, März 2014, S. 2-3

Erziehungs-, Betreuungs- und Ausbildungsbedarf in vollem Umfang steuerlich geltend machen können.

Zur wirksamen Bekämpfung der Armut von Kindern und Jugendlichen schlägt die Evangelische Kirche von Westfalen vor, dass entweder das Kindergeld (einkommensabhängig) auf die Höhe des sächlichen Existenzminimums (aktuell 322 Euro im Monat) erhöht wird oder eine einheitliche zu versteuernde Kindergrundsicherung in der Höhe der steuerlichen Kinderfreibeträge (aktuell ca. 500 Euro monatlich) eingeführt wird.<sup>4</sup> Das Bildungs- und Teilhabepaket der Bundesregierung ist zu einer entbürokratisierten Teilhabeförderung weiterzuentwickeln, damit Kindern aus einkommensschwachen Familien umfassende schulische, kulturelle und lebensweltbezogene Teilhabe möglich wird. Schließlich bedarf es dringend einer Reihe von Maßnahmen, um wirtschaftliche und rechtliche Benachteiligungen für Alleinerziehende zu beseitigen.

Die Verbesserung der Vereinbarkeit von Fürsorge- und Berufstätigkeiten ist angesichts zunehmend entgrenzter Erwerbsbedingungen die zweite zentrale Herausforderung für die Familienpolitik der Bundesregierung. Kinder erleben ihre Eltern gestresst und Betreuungszeiten in Institutionen passen nicht immer zu den Arbeitszeiten der Eltern. Die Wissenschaft spricht angesichts solcher fehlenden Passgenauigkeit von Infrastrukturangeboten vom „institutional gap“<sup>5</sup>. Ähnlich kompliziert ist das familiäre Zeitmanagement, wenn ältere oder behinderte Angehörige – teilweise sogar parallel zur Sorge für Kinder – gepflegt werden müssen. Insbesondere Alleinerziehende stehen hier vor besonderen Herausforderungen. Die Entwicklung von Zeitbudget-Modellen für die Bewältigung familialer Sorgetätigkeiten steht gesamt-gesellschaftlich und innerbetrieblich erst am Anfang.

Der jüngste Vorschlag des Bundesfamilienministeriums, das bereits im Koalitionsvertrag angekündigte „Elterngeld Plus“ zu entwickeln, unterstützt die partnerschaftliche Übernahme von Erziehungs- und Berufstätigkeiten in Familien, indem hohe Teilzeittätigkeiten beider Elternteile rechtlich und finanziell gefördert werden. Das „Elterngeld Plus“ unterstützt die Vereinbarkeit von Beruf und Elternschaft. Es geht in die richtige Richtung, ist jedoch nicht weitgehend genug: Benötigt wird ein Rechtsanspruch auf Teilzeitarbeit für beide Elternteile, wenn Sorgetätigkeiten für Kinder oder zu pflegende Angehörige dies erfordern. Dabei sollte die Möglichkeit staatlicher Lohnersatzleistungen geprüft werden.

---

<sup>4</sup> Beide Maßnahmen würden nach einer Studie von Irene Becker und Richard Hauser („Vom Kindergeld zu einer Grundsicherung für Kinder“) ca. 30 Milliarden Euro jährlich kosten. Der Anteil von Kindern und Jugendlichen in Armut würde auf 5 % (bei Erhöhung des Kindergeldes) bzw. 3 % (bei der Kindergrundsicherung) verringert. Damit alle Kinder im materiellen Wohlergehen aufwachsen können, sind selbstverständlich weitere politische und sozialstaatliche Maßnahmen nötig. Insbesondere in Ein-Eltern-Familien hat die Armut von Kindern und Jugendlichen in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Insofern ist auch die Unterstützung von Alleinerziehenden dringend zu verbessern. Die Weiterentwicklung des Ehegattensplittings zu einem Familiensplitting oder einer Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag bringt finanzielle Spielräume für o. g. Vorschläge.

<sup>5</sup> Karin Jurczyk/Josefine Klinkhardt: Vater, Mutter, Kind? Acht Trends in Familien, die Politik heute kennen sollte. Bertelsmann Stiftung 2014

Die dritte zentrale Herausforderung sieht die Evangelische Kirche von Westfalen in der familienorientierten Weiterentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung. Eine Studie der Bertelsmann-Stiftung hat das Modell einer Kinderrente in die Diskussion gebracht. Neben einer „Basisrente“, die sich aus Beitragssätzen auf bisherigem Niveau speist, und einer zusätzlichen, verpflichtenden kapitalgedeckten Vorsorge („Sparrente“) sieht das Modell mit der „Kinderrente“ eine dritte aus Steuern oder Erwerbseinkommen umlagefinanzierte Säule vor. In diesem Segment hängen die Rentenansprüche allein von der Kinderzahl ab. Es wird angestrebt, die „Kinderrente“ so auszustatten, dass Eltern von drei oder mehr Kindern keine kapitalgedeckte Zusatzrente benötigen, um die demographisch bedingten Senkungen des Rentenniveaus auszugleichen. Viele Familienverbände haben dieses Modell geprüft und unterstützen es eindringlich.

## **2. Familienpolitik in Nordrhein-Westfalen**

Die Förderung der Infrastruktur für Familien mit Kindern wurde in den letzten Jahren in Bund, Ländern und Kommunen bereits wesentlich ausgebaut. Nach wie vor jedoch ist diese Förderung im internationalen Vergleich sehr gering. In NRW merken Familien das besonders daran, dass Kindertagesbetreuung und Offene Ganztagschule eindeutig unterfinanziert sind. Nach wie vor gibt es trotz aller Anstrengungen von Land, Kommunen und Trägern kein flächendeckend qualitativ und quantitativ bedarfsgerechtes Angebot. Nachdem in den letzten Jahren vor allem die Betreuungsangebote für Kinder unter drei Jahren ausgebaut und die Betreuungszeiten erheblich ausgeweitet wurden, sind in den nächsten Jahren dennoch ein weiterer Ausbau der Plätze und Öffnungszeiten und eine Verbesserung der Qualität - insbesondere durch eine bessere Fachkraft-Kind-Relation - notwendig. Benötigt werden gut ausgestattete Kita-Ganztagsplätze (mit umfassenden Fördermöglichkeiten) in wesentlich höherer Zahl, eine Weiterentwicklung des Offenen Ganztags (OGS) zur inklusiven, gebundenen Ganztagschule und ein Rechtsanspruch auf kostenlose Angebote der Frühen Hilfen (Gesundheitsförderung, Familienbildung, Prävention) und Beratung für Familien. Dieser Rechtsanspruch müsste im Landespräventionsgesetz, an dem die Landesregierung NRW derzeit arbeitet, formuliert und abgesichert werden.

Eine präventive Landesfamilienpolitik müsste Familienpolitik als Querschnittspolitik betrachten und eine Weiterentwicklung von bisher getrennten („versäulten“) Politik- und Fördersystemen unterstützen. Die Evangelische Kirche von Westfalen erwartet, dass die drei großen Landesministerien für Arbeit und Soziales, Schule und Familie in den zentralen landespolitischen Programmen gegen Armut und für Prävention im Sinne der Menschen zusammenarbeiten, um in der Praxis Verbesserungen herbeizuführen. So bräuchten Familien in komplexen Notlagen dringend eine schnelle und systemübergreifende Unterstützung von Kita, Schule, Jugendamt, Job-Center und Schuldnerberatung. Allein die in ganz NRW so erfolgreiche Schuldnerberatung ist aufgrund ihrer Auslastung und ihrer engen ministeriellen Fördervorgaben hierzu nicht in der Lage.

Bei der Erarbeitung des ersten Landesfamilienberichtes – der 2015 veröffentlicht werden soll – hat sich die Landesregierung bei der Auftaktveranstaltung des Familienministeriums in der

Evangelischen Tagungsstätte Haus Villigst auch die Sorgen, Wünsche und Ideen von Familien aus evangelischen Gemeinden angehört. Hier wurde deutlich, dass die Pluralität von Familienformen und Familienleben auch in „evangelischen Milieus“ erheblich zugenommen hat. Zugleich sind neue partnerschaftliche Rollenteilungen zwischen den Geschlechtern auf der Ebene der Einstellungen und Werte schon viel weiter fortgeschritten ist, als dies in konkreten Arbeitszeitregelungen bisher seinen Niederschlag gefunden hat. Konkret wurden viele kreative Modelle (Sabbaticals, Lebensarbeitszeitkonten, Sonderurlaub für Pflege...) vorgeschlagen, die Familien dabei helfen können, Sorge- und Erwerbstätigkeiten künftig besser zu vereinbaren.

Beim Ausbau der Einrichtungen des Erziehungs- und Bildungssystems ist darauf zu achten, Familien in ihrer Erziehungs- und Sorgearbeit partnerschaftlich zu begleiten und zu unterstützen. Die Grundidee der Erziehungs- und Bildungspartnerschaft sollte als Leitidee verstanden werden, damit Eltern im Netzwerk der professionellen Infrastruktur nicht untergehen oder ihre Autonomie verlieren. Bei jedem Ausbau der Infrastruktur muss die Stärkung von Eltern als Grundorientierung im Vordergrund stehen.

In den letzten Jahren hat sich in NRW ein starkes regionales Ungleichgewicht in der Qualität der familienbezogenen Infrastruktur ergeben. So konnten es sich reichere Kommunen leisten, die Elternbeiträge für die Kindertagesbetreuung zu reduzieren oder ganz zu streichen, während ärmere Kommunen hohe Kostenbeteiligungen verlangen mussten. In der Offenen Ganztagschule reichen die Landesmittel nicht aus, um eine Mindestqualität der Angebote zu sichern. Auch hier haben sich unterschiedliche Standards ergeben, weil reiche Städte die Landesmittel durch eigene Zuschüsse verdoppeln, während andere Kommunen keine Eigenmittel aufbringen können. Familienfreundliche und sozial gerechte Landespolitik sieht im Gegenteil so aus, dass es landesweit einheitliche Standards gibt, die eine Benachteiligung von Familien in ärmeren Kommunen verhindern.

### **3. Kommunale Familienpolitik**

Familienfreundlichkeit ist ein Anspruch, der sich auch an kommunales Handeln richtet. Familienfreundliche Kommunen gestalten Spielflächen, Verkehrsmittel, Kindertageseinrichtungen sowie Schulen bewusst und investieren eigene Ressourcen in die präventive Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe. Während diese Aufgabe im Prinzip unbestritten ist und von vielen Kommunen angenommen wird, reichen doch die kommunalen Ressourcen in den meisten NRW-Kommunen nicht aus, um dem Gestaltungsanspruch gerecht zu werden. Und so wird der Kita-Ausbau gebremst, die OGS in Klassenräumen betrieben, die Schulsozialarbeit wieder abgeschafft und vieles mehr. Das Landesprogramm „Kein Kind zurücklassen“ versucht die Kommunen als Partner zu gewinnen, um Ausgaben für Infrastruktur und Programme für Kinder und Familien nicht länger als Kosten sondern als notwendige und auch volkswirtschaftlich sinnvolle Investitionen zu begreifen. Prävention soll als nachhaltige Strategie das Handeln der Jugendämter, der Schulbehörden und der Kommunen als Ganze bestimmen. So sehr dies von vielen Akteuren inhaltlich geteilt wird, so dürftig fallen doch die Aktivitäten bisher aus.

Kommunale Familienpolitik zeigt sich in einer aktiven Jugendhilfe- und Bildungspolitik. Aber auch attraktive Freizeit- und Kulturangebote, familienfreundlicher Nahverkehr und vielfältige Sportangebote gehören vor Ort dazu. Insbesondere das Fehlen familienfreundlichen, bezahlbaren Wohnraums wird in vielen Städten immer mehr zum Problem. Angesichts eines drastischen Rückgangs des sozialen Wohnungsbaus wird immer deutlicher, dass der private Wohnungsmarkt auf Bedürfnisse und Ressourcen von Familien mit Kindern keine Rücksicht nimmt.

Besonders die Familienform der „Ein-Eltern-Familien“ ist aufgrund ihrer strukturellen Armuts- und Überlastungsgefährdung auch in den Mittelpunkt des kommunalen politischen Handelns zu stellen. Die Evangelische Kirche von Westfalen fordert deshalb eine besondere Beachtung dieser Familien bei der Vergabe von bedarfsgerechten Kita- und Schulplätzen. Auch Familien mit Migrationshintergrund und kinderreiche Familien sind als überdurchschnittlich von Armut betroffene Familienformen besonders zu unterstützen. Die Kampagne der Evangelische Kirche von Westfalen gegen Kinderarmut hat hierzu viele konkrete Ideen entwickelt, die z. B. Lehrmittelfreiheit und kostenlose Sprachförderung für Kinder und Eltern beinhalten.

Kommunale Familienpolitik wird nicht nur von den Städten und Gemeinden selbst gestaltet und verantwortet. Viele Organisationen, Verbände, Vereine und auch die Kirchen sind aktive Partner und Akteure in der kommunalen Familienpolitik. In zahlreichen „Lokalen Bündnissen“ konnte und kann vieles für Familien bewegt werden. Diese Bündnisse brauchen auch weiterhin politische und mediale Unterstützung, um konkrete Dinge für Familien auf den Weg zu bringen.

## **Fazit**

Die Evangelische Kirche von Westfalen fordert eine Neuorientierung in der Familienpolitik, die die Sorgeverantwortung für Kinder und Familienangehörige zum Ausgangspunkt der Leistungsgewährung macht. Die Neuorientierung muss auf allen politischen Ebenen (Bund, Land, Kommunen) stattfinden und sowohl soziale Benachteiligungen für ärmere Familien abbauen, als auch familienpolitische Leistungen an die Vielfalt und Lebenswirklichkeiten von Familien anpassen.

Familienpolitik muss Querschnittspolitik sein und an den Lebenslagen von Familien ansetzen. Sie muss die Versäulung von Zuständigkeiten in Kommunen, Land und Bund überwinden, um Synergieeffekte produzieren zu können. Die Perspektive einer familienfreundlichen Gesellschaft ist in übergreifenden Netzwerken, Bündnissen, und Runden Tischen zu entwerfen und als Politik für eine nachhaltige Gesellschaft zu gestalten. Ausgaben für Familienförderung sind Investitionen in die Zukunft.