

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Familie,
Senioren, Frauen u. Jugend

Ausschussdrucksache
18(13)74d_neu

**Stellungnahme der Geschäftsstelle
des Deutschen Vereins für öffent-
liche und private Fürsorge e.V. an-
lässlich der Anhörung zum Thema
„Verbesserung der Situation Allein-
erziehender“ des Ausschusses für
Familie, Senioren, Frauen und
Jugend des Deutschen Bundes-
tages am 14. März 2016**

Die Stellungnahme (DV 10/16) wurde am 7. März 2016 von der Geschäftsstelle
des Deutschen Vereins verabschiedet.



Deutscher Verein
für öffentliche
und private Fürsorge e.V.

Inhalt

Vorbemerkung	3
1. Erwerbsintegration von Alleinerziehenden	3
2. Verlässliche und flächendeckende Kinderbetreuung	4
2.1 Kindertagesbetreuung	5
2.2 Schulkindbetreuung	5
2.3 Übergreifende Empfehlungen	6
3. Monetäre Unterstützung von Familien und Kindern	6
3.1 Reformbedarfe beim Unterhaltsvorschussgesetz (UVG)	7
3.2 Weitere monetäre Unterstützung von Alleinerziehenden bzw. Familien	8

Vorbemerkung

Die Anhörung zur Verbesserung der Situation Alleinerziehender wird vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. begrüßt. Nicht zuletzt aufgrund des erhöhten Armutsrisikos alleinerziehender Elternteile und ihrer Kinder ist es dem Deutschen Verein ein wichtiges Anliegen, die Situation Alleinerziehender und ihrer Kinder zu verbessern. Dabei kommen, wie es auch die der Anhörung zugrunde liegenden Anträge¹ zeigen, vielfältige Themen- und Politikbereiche in Betracht, um Verbesserungen auch für diese Zielgruppe zu erreichen. Der Deutsche Verein hat sich in etlichen der benannten Bereiche mit Handlungsbedarfen und Lösungsvorschlägen beschäftigt. Dabei handelt es sich zum einen um zielgruppenspezifische Themen wie etwa die Erwerbsintegration von Alleinerziehenden oder das Unterhaltsvorschussrecht. Zum anderen profitieren Alleinerziehende natürlich auch von Verbesserungen zugunsten aller Familien und Kinder, etwa im infrastrukturellen Bereich. Aus der Vielzahl der Themen, die in den der Anhörung zugrunde liegenden Anträgen angesprochen werden, fokussiert sich diese Stellungnahme auf die Themen Erwerbsintegration von Alleinerziehenden, monetäre Unterstützung von Alleinerziehenden und Kinderbetreuung. Dabei werden die Empfehlungen und Aussagen des Deutschen Vereins jeweils überblicksartig benannt. Weitergehende Ausführungen finden sich in unseren jeweiligen Stellungnahmen. Grundsätzlich gilt, dass das vom Deutschen Verein geforderte kohärente und verlässliche Gesamtangebot infrastruktureller, zeitpolitischer und monetärer Rahmenbedingungen für Familien letztlich auch für die Verbesserung der Lebenssituation Alleinerziehender notwendig ist.

1. Erwerbsintegration von Alleinerziehenden²

Trotz einiger arbeitsmarktpolitischer Bemühungen beziehen Alleinerziehende überdurchschnittlich lange und überdurchschnittlich häufig Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Aus Sicht des Deutschen Vereins liegt in einer ganzheitlichen Beratung, die die konkrete Lebenssituation und -lage des alleinerziehenden Elternteils im Blick hat, ein maßgeblicher Punkt zur Verbesserung ihrer Situation. Im Rahmen einer möglichst kontinuierlichen und langfristigen Begleitung muss der/die Vermittler/in die jeweiligen Lebensumstände der/des Alleinerziehenden in den Blick nehmen und dabei einen Überblick über sozialräumliche Beratungs- und Unterstützungsangebote haben.

Maßnahmen der beruflichen Aktivierung sollen zielgruppenspezifisch ausgestaltet sein. Dies umfasst qualifizierende Maßnahmen in Teilzeit und Maßnahmen mit flexiblen Teilnahmezeiten. Maßnahmen sollten zudem ein hohes Qualifizierungsniveau anstreben, welches das Ziel der Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in den Mittelpunkt stellt.

Ihre Ansprechpartnerin
im Deutschen Verein:
Dr. Romy Ahner.

¹ „Alleinerziehende stärken – Teilhabe von Kindern sichern“ (BT-Drucks. 18/4307) und „Lebenssituation von Alleinerziehenden deutlich verbessern“ (BT-Drucks. 18/6651).

² S. hierzu Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Verbesserung der Erwerbsintegration von Alleinerziehenden vom 11. März 2015, www.deutscher-verein.de.

Auch Eingliederungsleistungen sollen bedarfs- und geschlechtergerecht gewährt werden. Sie sollten insbesondere darauf abzielen, längere Abwesenheiten vom Arbeitsmarkt zu verhindern und Qualifikationen zu erhalten bzw. zu verbessern. Betriebliche Maßnahmen erzielen größere Eingliederungserfolge und sollten daher bevorzugt angestrebt werden. Frauen ist dabei ein gleicher Zugang zu marktnahen Eingliederungsleistungen mit einem hohen Qualifikationsniveau wie Männern zu ermöglichen.

Bei dem Bestreben der Beendigung bzw. Verringerung der Hilfebedürftigkeit Alleinerziehender ist der Vermittlung in eine bedarfsdeckende Erwerbstätigkeit der Vorzug vor einer möglichst schnellen Integration in eine Erwerbstätigkeit zu geben, auch wenn dies gegebenenfalls mit einer längerfristigen Förderung einhergeht. Maßnahmen zur Förderung sollten daher ebenso auf nachhaltigen Erfolg ausgerichtet sein, wie Beratungen bzw. Unterstützung bei der Berufswahl durch den Arbeitgeberservice bzw. die Arbeitsvermittlung.

Denn die im Mittel geringere Entlohnung „frauentypischer“ Berufe und die erschwerte Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsleben durch insbesondere in Dienstleistungs- und Pflegeberufen regelhaft notwendigen Schichtdienste sprechen in besonderem Maße dafür, das Berufsspektrum von Alleinerziehenden, die in der Regel Frauen sind, zu erweitern.

Schließlich sollte es Bestreben der Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende sein, in Zusammenarbeit mit lokalen Arbeitsmarktakteuren, Kammern und Berufsschulen das Modell der Teilzeitausbildung im dualen System zu etablieren.

Voraussetzung für die Erwerbsintegration Alleinerziehender ist schließlich in besonderem Maße eine verlässliche Kinderbetreuung in Kindertageseinrichtungen, Kindertagespflege sowie schulischen und schulnahen Ganztagsangeboten. Speziell im Hinblick auf die Erwerbsintegration Alleinerziehender spielt dabei die Unterstützung der Alleinerziehenden beim Zugang zu Kinderbetreuung durch die Vermittler/innen eine maßgebliche Rolle. Wichtig ist dabei eine gelingende Kooperation von Jobcenter und örtlichem Träger der öffentlichen Jugendhilfe. Unterstützung sollte bspw. durch Informationen und das Ausstellen von „Dringlichkeitsbescheinigungen“ erfolgen. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass § 10 Abs. 1 Satz 3 SGB II eine Schutznorm darstellt und nicht dazu führen darf, dass Alleinerziehende mit Kindern unter 3 Jahren nicht bzw. weniger intensiv gefördert werden.

2. Verlässliche und flächendeckende Kinderbetreuung³

Der Deutsche Verein hat sich mit den Themen der Kinderbetreuung unter vielfältigen Aspekten und Fragestellungen auseinandergesetzt. Dabei handelt es sich allerdings nicht um zielgruppenspezifische Erwägungen alleinerziehende

³ S. hierzu insbesondere Eckpunktepapier des Deutschen Vereins zu den Herausforderungen beim Ausbau der Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren vom 23. März 2011, Empfehlungen des Deutschen Vereins zu Fragen der Qualität in Kindertageseinrichtungen vom 11. September 2013 und Empfehlungen des Deutschen Vereins zur öffentlichen Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern im Alter von Schuleintritt bis zum vollendeten 14. Lebensjahr vom 11. März 2015, www.deutscher-verein.de.

Elternteile betreffend. Jedoch ist gerade für Alleinerziehende eine verlässliche und gute Kinderbetreuung in besonderem Maße relevant.

2.1 Kindertagesbetreuung

Die Beitragsfreiheit der Kindertagesbetreuung ist sicher ein unterstützenswertes Steuerungselement, um Teilhabe und Bildungschancen von Kindern zu erhöhen. Gleichwohl wird die Beitragsfreistellung gut situierter Eltern aus Sicht des Deutschen Vereins nicht als prioritär eingeschätzt. Das Hauptaugenmerk sollte vielmehr im bedarfsgerechten und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung liegen.

Hinsichtlich des quantitativen Ausbaus ist die Bedarfslage regional sehr unterschiedlich. Daher ist eine regionale Bedarfsplanung und -feststellung vonnöten.

In qualitativer Hinsicht fordert der Deutsche Verein die Entwicklung eines gemeinsamen Qualitätsverständnisses. Die Entwicklung bundesweit vergleichbarer Regelungen für die Qualität in der Kindertagesbetreuung ist dabei vorrangig Sache der Länder. Gleichwohl sind gemeinsame verbindliche Zielvorgaben und die Vereinbarung erster Umsetzungsschritte dringend erforderlich. Der Personalschlüssel muss nach Ansicht des Deutschen Vereins auf einer transparent formulierten Fachkraft-Kind-Relation beruhen, die mittelbare Arbeitszeiten und Ausfallzeiten berücksichtigt. Für Leitung sind Freistellungsanteile notwendig. Die Fachberatung ist auszubauen.

Wichtig bei der flexiblen, auf elterliche Bedürfnisse ausgerichteten Ausgestaltung von Betreuungsangeboten ist die vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls.

Nicht zuletzt bedarf es im Bereich der Kindertagesbetreuung gezielter Strategien zur Aufwertung des Berufsfeldes und Verbesserung der Arbeitsbedingungen in den Einrichtungen, auch um dem regional unterschiedlichen Fachkräftemangel zu begegnen.

2.2 Schulkindbetreuung

Im Vergleich zu Angeboten für Kinder unter 6 Jahren, die in der Mehrheit ganztägig ausgestaltet sind, kann derzeit nicht von einem verlässlichen und flächendeckenden Betreuungsangebot für jüngere Schulkinder ausgegangen werden. Dies bedeutet in vielen Fällen für Eltern mit Schuleintritt ihrer Kinder eine neue Herausforderung im Bestreben, Familien- und Erwerbsleben zu vereinbaren. Der Deutsche Verein sieht daher die Notwendigkeit, die Schulkinderbetreuung als Thema auf die fachpolitische Agenda zu setzen und hierbei die Bedarfe der Kinder und die Qualität der Angebote in den Fokus zu rücken. Unter der besonderen Verantwortung der Länder ist eine am Kind ausgerichtete Kooperation der Akteure Schule und Jugendhilfe notwendig. Aufgabe muss es sein, an einer Verbesserung der Rahmenbedingungen zu arbeiten. Hier stehen Aspekte wie die Qualität der pädagogischen Angebote, Hausaufgaben / Lernzeiten, Mittagessen und -pause und Ferienangebote, Partizipation von Kindern, die Gestaltung von Übergängen, Kooperationen zwischen den Fach- und Lehrkräften und

den Eltern sowie Anforderungen an das Personal, dessen Qualifizierung und Arbeitsbedingungen im Mittelpunkt.

Angebote und Einrichtungsformen für Kinder im Schulalter sind – unabhängig davon, in welchem Verantwortungsbereich sie existieren – am Wohlergehen der Kinder auszurichten. Hierbei besteht in der Balance zwischen Aufsicht, Erziehung, Bildung und Fürsorge einerseits und dem zunehmenden Bedürfnis nach Selbstbestimmung und Eigenverantwortlichkeit der Kinder andererseits eine zentrale Herausforderung.

Schließlich dürfen die finanziellen Möglichkeiten von Eltern keine Zugangshürden zur Nutzung der Angebote (seien es Mittagessen oder Bildungsangebote) sein. Angesichts sich weiter verfestigender sozialer Ungleichheiten müssen deshalb Finanzierungsmodelle entwickelt werden, die den unterschiedlichen Ressourcen vor Ort Rechnung tragen.

2.3 Übergreifende Empfehlungen

Das „Zusammenwirken“ von Schule und Kinder- und Jugendhilfe muss strukturell verankert und verbindlicher gestaltet werden. Der Deutsche Verein spricht sich deshalb für die Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses von Erziehung, Bildung und Betreuung sowie vom Kind und von Familie aus, welches sich in einem verbindlichen Rahmen für die Schule und die Kindertagesbetreuung auf Landesebene niederschlagen sollte.

Sowohl im Bereich der Schulkindbetreuung als auch im Bereich der Betreuungsangebote für Kinder bis zum Schuleintritt weist der Deutsche Verein zudem darauf hin, dass es zur Umsetzung des Bildungs- und Erziehungsauftrages und für die vielfältigen Kooperationen mit den Eltern und Akteuren im Gemeinwesen unerlässlich ist, gut qualifiziertes pädagogisches Personal in ausreichendem Maße zur Verfügung zu haben.

3. Monetäre Unterstützung von Familien und Kindern⁴

Weil die ökonomische Absicherung der Familie durch nur ein Familienmitglied vielfach nicht mehr gewährleistet ist, sondern vielmehr die Erwerbstätigkeit beider Elternteile zunehmend zur Voraussetzung der Existenzsicherung wird bzw. geworden ist, ist auch die monetäre Unterstützung von Alleinerziehenden ein wichtiges Themenfeld. Für eine tatsächliche Verbesserung der Lebenssituation Alleinerziehender und ihrer Kinder ist ein konsistentes Unterstützungssystem, besonderes im Familien-, Sozial- und Steuerrecht, notwendig. Bei der Entwicklung eines solchen konsistenten Gesamtkonzepts muss im Mittelpunkt stehen, dass alle Familien und alle Kinder in materieller Sicherheit aufwachsen und am gesellschaftlichen Leben teilhaben können, dass der Staat Familien in der Vielfalt der Familienformen und -modelle gleichermaßen und in den unterschiedlichen Familienphasen bedarfsgerecht fördert sowie die Gleichstellung von Männern und Frauen noch stärker unterstützt. Handlungsbedarfe im und

⁴ S. hierzu grundlegend Eckpunktepapier des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung des Systems monetärer Unterstützung von Familien und Kindern vom 25. Juni 2013, www.deutscher-verein.de.

mögliche Lösungsansätze zur Weiterentwicklung des derzeitigen Systems monetärer Unterstützung hat der Deutsche Verein in zahlreichen Papieren aufgezeigt.

3.1 Reformbedarfe beim Unterhaltsvorschussgesetz (UVG)⁵

Mit dem Unterhaltsvorschuss steht Alleinerziehenden bzw. deren Kindern im derzeitigen System eine spezifische Unterstützungsleistung zur Verfügung, die in Fällen ausbleibender oder unzureichender Unterhaltszahlung zur Existenzsicherung des Kindes beitragen soll. Die Ergebnisse der Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen haben gezeigt, dass diese für Alleinerziehende und ihre Kinder zentrale familienpolitische Leistung Armutsrisiken vermindert und als spezielle Leistung sehr effizient ist. Dennoch sieht der Deutsche Verein deutliche Reformbedarfe im UVG.

Aus Sicht des Deutschen Vereins ist neben der restriktiv gesetzten Bezugsdauer von maximal 72 Monaten die Altersgrenze von 12 Jahren diskussionswürdig. Eine schwierige Erziehungssituation und/oder eine prekäre finanzielle Lage können nach einer Scheidung oder Trennung der Eltern unabhängig vom Alter des Kindes eintreten. Bedenkt man zudem, dass der originäre Unterhaltsanspruch des Kindes gegenüber dem barunterhaltspflichtigen Elternteil mindestens bis zu seiner Volljährigkeit besteht, ist jede Grenze, die unterhalb von 18 Jahren gezogen wird, sachlich nicht zu begründen und kann daher letztlich nicht befürwortet werden.

Gleiches gilt für die Anspruchsvernichtung bei Wiederheirat bei Bestehenbleiben des Anspruchs des Kindes gegenüber dem barunterhaltspflichtigen Elternteil. Auch wenn diese Regelung mit der Verfassung im Einklang steht (BVerfG vom 3. März 2004, 1 BvL 13/00), ist darauf hinzuweisen, dass durch eine Wiederheirat für das betroffene Kind weder ein Unterhaltsanspruch gegenüber dem neuen Partner des alleinerziehenden Elternteils entsteht noch sich zwingend die wirtschaftliche Situation der Familie verbessert.

Hinsichtlich der Schnittstelle des UVG zum SGB II/SGB XII betont der Deutsche Verein, dass der hohe bürokratische Aufwand, der mit dem Vollzug des UVG im Allgemeinen und bei gleichzeitigem Bezug von Leistungen nach dem SGB II oder XII im Besonderen einhergeht, die Notwendigkeit, ein Gesamtkonzept für die Kinder und Familienförderung zu entwickeln, unterstreicht. Dass die Sicherstellung des Nachrangs verwaltungsaufwändig ist, reicht aus Sicht des Deutschen Vereins hingegen nicht als alleinige Begründung für eine (isolierte) Aufgabe des fürsorgerechtlichen Nachranggrundsatzes aus.

Schließlich ist in Bezug auf den Mindestunterhalt nach BGB und UVG eine Harmonisierung notwendig. Die Anrechnung des vollen Kindergeldes (in Höhe des Betrages für das erste Kind) steht nach Ansicht des Deutschen Vereins im Widerspruch zur Funktion des Kindergeldes und den Regelungen zur Bemessung des Barunterhalts.

⁵ S. hierzu insbesondere Diskussionspapier des Deutschen Vereins zur Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG) vom 7. Dezember 2011 sowie Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. anlässlich der Anhörung zum Thema Unterhaltsvorschuss im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages am 28. Januar 2013, www.deutscher-verein.de.

3.2 Weitere monetäre Unterstützung von Alleinerziehenden bzw. Familien⁶

Über das UVG hinaus hat der Deutsche Verein sowohl grundlegend im Eckpunkt Papier zur Weiterentwicklung des Systems monetärer Unterstützung von Familien und Kindern als auch im Rahmen von Stellungnahmen zu einzelnen Gesetzgebungsvorhaben Handlungsbedarfe aufgezeigt, die im derzeitigen System einer wirksamen und zielgerichteten Unterstützung von Familien und Kindern entgegenstehen. Anhand einiger weniger Beispiele soll dies abschließend verdeutlicht werden. Dabei sind Alleinerziehende in vielen Fällen auch, in anderen Fällen besonders betroffen.

Der Deutsche Verein spricht sich zunächst schon länger dafür aus, Alleinerziehende im Steuerrecht stärker zu entlasten. Bei der aus Sicht des Deutschen Vereins notwendigen Überprüfung des derzeitigen Steuerrechts und der grundsätzlichen Überprüfung der starken steuerrechtlichen Ausrichtung derzeitiger Familienpolitik ist neben der stärkeren Berücksichtigung von Kindern eine stärkere Unterstützung von Alleinerziehenden anzustreben. Insofern begrüßte der Deutsche Verein die zuletzt nach über 10 Jahren vorgenommene Anhebung des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende.

Bezüglich des Kinderzuschlags ist darauf hinzuweisen, dass diese Leistung, der im Rahmen der Gesamtevaluation ebenfalls positive Wirkungen sowohl auf die wirtschaftliche Stabilität von Familien als auch auf die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsleben bescheinigt worden sind, Alleinerziehende aufgrund der Anrechnung von Unterhalt bzw. Unterhaltsvorschuss nicht erreicht. Grundsätzlich problematisch sind hier zudem die engen Anspruchsvoraussetzungen wie z.B. die engen Einkommensgrenzen und der stufenlose Wegfall bei Erreichen der Einkommenshöchstgrenze.

Schließlich bestehen auch beim Elterngeld bzw. Elterngeld Plus mit Partnerschaftsbonus neben den grundsätzlichen Fragestellungen besondere Handlungsbedarfe aus Sicht alleinerziehender Elternteile. Erfreulich ist, dass der Forderung des Deutschen Vereins nach Berücksichtigung des neuen Sorgerechts inzwischen Rechnung getragen worden und das alleinige Sorgerecht nicht mehr Anknüpfungspunkt für die Gewährung zusätzlicher Partnermonate ist. Nach wie vor kritisch ist jedoch, dass Alleinerziehende weniger vom Partnerschaftsbonus profitieren, da sie pro Kind nur vier und nicht acht Monate erhalten. Ebenso problematisch ist der notwendige Stundenkorridor von 25 bis 30 Stunden, der bei Alleinerziehenden einen höheren Anteil an Fremdbetreuung voraussetzt.

⁶ S. hierzu neben den bereits benannten Papieren Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Anhebung des Grundfreibetrags, des Kinderfreibetrags, des Kindergeldes und des Kinderzuschlags vom 22. April 2015, Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Einführung des Elterngeld Plus mit Partnerschaftsbonus und einer flexibleren Elternzeit im Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz vom 30. September 2014, www.deutscher-verein.de.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. – seit über 130 Jahren das Forum des Sozialen

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. ist das gemeinsame Forum von Kommunen und Wohlfahrtsorganisationen sowie ihrer Einrichtungen, der Bundesländer und von den Vertretern der Wissenschaft für alle Bereiche der sozialen Arbeit und der Sozialpolitik. Er begleitet und gestaltet durch seine Expertise und Erfahrung die Entwicklungen u.a. der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik, der Sozial- und Altenhilfe, der Grundsicherungssysteme, der Pflege und Rehabilitation.

Der Deutsche Verein wird gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Impressum

Herausgeber:

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

Michael Löher, Vorstand

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

www.deutscher-verein.de

E-Mail info@deutscher-verein.de