



stellungnahme

des Zukunftsforum Familie e.V.

Deutscher Bundestag

Ausschuss f. Familie,
Senioren, Frauen u. Jugend

Ausschussdrucksache

19(13)144a

Stellungnahme des Zukunftsforum Familie e.V.

anlässlich der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend im Deutschen Bundestag zum Neunten Familienbericht „Eltern sein in Deutschland – Ansprüche, Anforderungen und Angebote bei wachsender Vielfalt“ (Drs. 19/27200)

11. Mai 2021

1. Anlass

Das Zukunftsforum Familie e.V. (ZFF) ist mit Schreiben vom 06. Mai eingeladen worden, in der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages zum Neunten Familienbericht „Eltern sein in Deutschland – Ansprüche, Anforderungen und Angebote bei wachsender Vielfalt“ (Drs. 19/27200) Stellung zu nehmen. Das ZFF bedankt sich für diese Möglichkeit und nimmt die Gelegenheit wahr.

2. Vorbemerkungen

Der vorgelegte Neunte Familienbericht knüpft an die Erkenntnisse des Siebten Familienberichts von 2006 an, der den notwendigen Dreiklang aus Zeit-, Geld- und Infrastrukturpolitik formulierte. Ebenso wie der Siebte Familienbericht setzt er sich zum Ziel, die Situation von Familien umfassend darzustellen. Dabei stellt der Bericht die Eltern in den Mittelpunkt, untersucht sie in ihren vielfältigen Lebensbedingungen und arbeitet die wahrgenommenen gestiegenen Anforderungen an Elternschaft sowie die Rolle bestehender Leistungen und Unterstützungsangebote heraus. Auf Basis dieser Erkenntnisse leitet die Sachverständigenkommission des Neunten Familienberichts insgesamt 31 Empfehlungen zu sieben Zielen ab. Diese Ziele für eine „nachhaltige Familienpolitik“ sind:

1. Wirtschaftliche Stabilität von Familien sichern
2. Egalitäre Arbeitsteilung stärken und Vereinbarkeit erleichtern
3. Eltern entlasten, Kinder fördern und Bildungsgerechtigkeit stärken
4. Familien befähigen und Verantwortungspartnerschaften stärken
5. Vielfalt in Migrationsgesellschaft respektieren, Teilhabe stärken
6. Familiengründung und Familienleben in vielfältigen Formen erleichtern: notwendige Anpassungen im Recht
7. Die Wissensbasis für eine wirkungsorientierte sozialinvestive Familienpolitik stärken

Wir begrüßen das weit gefasste Verständnis von Eltern- und Familienkonstellationen, das dem Bericht zu Grunde liegt. Auch das ZFF setzt sich seit seiner Gründung für ein breites Verständnis familiärer Zusammenhänge ein, denn aus Sicht unseres Verbandes ist **Familie überall dort, wo Menschen dauerhaft füreinander Verantwortung übernehmen, Sorge tragen und Zuwendung schenken**. Unsere Forderungen an Familienpolitik sollen diese Vielfalt unterstützen und stärken. Vor diesem Hintergrund begrüßen wir die Ausrichtung des Neunten Familienberichts ausdrücklich. Er trägt den Wissensstand über Elternschaft heute zusammen, macht dabei auf zentrale Trends aufmerksam und leitet aus den Beobachtungen umfangreiche Handlungsempfehlungen ab. Dabei zeigt sich, dass Eltern unter enormem Druck stehen: Sie sehen sich steigenden gesellschaftlichen und persönlichen Anforderungen und Erwartungen ausgesetzt, die auch das Risiko zunehmender sozialer Ungleichheiten zwischen Familien erhöhen. Die hohe zeitliche Investition von Eltern ist bemerkenswert, denn parallel hat die mütterliche Erwerbsbeteiligung deutlich zugenommen, während die von Vätern stabil geblieben ist. Diese Entwicklungen stellen enorme Herausforderungen an die Familienpolitik.

Im Folgenden nehmen wir Stellung zu zentralen Handlungsempfehlungen der Sachverständigenkommission.

2.1 Partnerschaftliche Vereinbarkeit stärken¹

Der Bericht konstatiert, dass das modernisierte Ernährermodell (Vater in Vollzeit, Mutter in Teilzeit), insbesondere in Westdeutschland, in Familien weiterhin dominiert. Die ungleiche bzw. geschlechtertypische Beteiligung an der Erwerbsarbeit bei Elternpaaren spiegelt sich auch bei der Übernahme privater Sorgearbeit wider. Trotz einer gestiegenen Erwerbsbeteiligung unter Müttern übernehmen sie weiter den Großteil der Kinderbetreuung und Hausarbeit. Gleichzeitig ist zu beobachten, dass sich Rollenbilder von Müttern und Vätern verändert haben und diese Form der Arbeitsteilung nicht immer den Wünschen von Eltern entspricht. Mütter (insbesondere in Ostdeutschland) wollen ihren Erwerbsumfang gerne ausweiten, Väter (v. a. mit kleinen Kindern) wollen ihre Arbeitszeiten verkürzen. Wunsch und Wirklichkeit bei der Umsetzung einer partnerschaftlichen Arbeitsteilung klaffen allerdings beharrlich auseinander, mit negativen Auswirkungen auf die soziale Absicherung von Frauen. Insbesondere nach einer Trennung oder nach dem Tod des Partners bringt die traditionelle Arbeitsteilung langfristige Armutsriskiken mit sich.

Empfehlungen der Kommission und Bewertung des ZFF

Betrachtet man die familienpolitischen Entwicklungen der letzten beiden Jahrzehnte, ist ein Spannungsfeld zwischen Regelungen, die Anreize für mehr Partnerschaftlichkeit setzen, beispielsweise über das Elterngeld(Plus) oder den Ausbau frühkindlicher Betreuungsangebote, und ein Fortbestehen an Regelungen zu beobachten, die eine traditionelle Arbeitsteilung fördern, wie das Ehegattensplitting oder die beitragsfreie Mitversicherung in den gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherungen.

Vor diesem Hintergrund spricht sich die Kommission für den Abbau von Regelungen aus, die Anreize für eine asymmetrische Arbeitsteilung setzen und empfiehlt Regelungen, die eine lange Teilzeit beider Partner*innen fördern (etwa 30 Wochenstunden). Dies erlaubt Eltern, gerade mit jungen Kindern, gleichberechtigt private Sorgeverantwortung zu übernehmen und zugleich nicht den Anschluss an den Arbeitsmarkt zu verlieren. Sie schlägt vor, das **Ehegattensplitting langfristig in Richtung Realsplitting mit übertragbarem Grundfreibetrag weiterzuentwickeln und kurzfristig die Steuerklassen III und V abzuschaffen und die Steuerklassenkombination IV/IV mit Faktorverfahren standardmäßig zu etablieren** (S. 522f.). Das ZFF begrüßt diesen Vorschlag ausdrücklich. Das Ehegattensplitting ist aus Sicht des ZFF eine ungerechte und von der sozialen Realität überholte Regelung im deutschen Steuersystem. Es entstammt einer Zeit, in der Ehe und Familie praktisch deckungsgleich waren. Dies ist heute längst nicht mehr zwingend der Fall. Das Splitting kommt ausschließlich in Ehen bzw. in eingetragenen Lebenspartnerschaften lebenden Paaren mit starken Einkommensdifferenzen zugute und stabilisiert diese. Für die zweitverdienende Person (in Steuerklasse V) ergeben sich zudem Benachteiligungen bei Lohnersatzleistungen wie Elterngeld, Arbeitslosengeld oder Kurzarbeitergeld, da diese auf Basis des Nettogehalts berechnet werden.

Daneben betont der Bericht, dass auch die so genannten Minijobs Anreize für eine geringfügige Erwerbsbeteiligung von Müttern setzen. Angesichts der vorherrschenden familiären Arbeitsteilung führen sie dazu, dass v. a. verheiratete Frauen langfristig in diesen Beschäftigungsverhältnissen verbleiben. Als „Zuverdienerin“ zahlen sie in dieser

¹ In diesem Abschnitt werden Empfehlungen aus den Zielen „Wirtschaftliche Stabilität von Familien sichern“ sowie „Egalitäre Arbeitsteilung stärken und Vereinbarkeit erleichtern“ dargestellt und aus Sicht des ZFF bewertet.

Erwerbsform keine Sozialabgaben und sind weitgehend von der Einkommenssteuer befreit (S. 380). Dabei bieten geringfügige Beschäftigungsverhältnisse kaum Aufstiegsmöglichkeiten in ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis und tragen zu einem dauerhaften Verbleib im Niedriglohnsektor bei (S. 436). Wir begrüßen ausdrücklich den Vorschlag der Kommission, **geringfügige Beschäftigung langfristig zurückzudrängen**, etwa durch die Beschränkung der Abgabefreiheit auf bestimmte Gruppen (Student*innen, Rentner*innen). Ebenso unterstützen wir den Vorschlag, **langfristig die beitragsfreie Mitversicherung der Kranken-/und Pflegversicherung von Partner*innen** abzuschaffen. Ergänzend spricht sich das ZFF dafür aus, Personen, die ausschließlich einer Sorgetätigkeit nachgehen, einen eigenständigen Zugang zur Kranken- und Pflegeversicherung zu ermöglichen – allerdings zeitlich begrenzt. Der Zweite Gleichstellungsbericht der Bundesregierung schlägt hier eine Orientierungsgröße von drei Jahren für den befristeten Zugang vor.²

Um aktive Anreize für eine gleichmäßige Arbeitsteilung gerade in der frühen Familiенphase zu setzen, spricht sich die Kommission dafür aus, die bereits **im Elterngeld angelegten partnerschaftlichen Ansätze weiter zu stärken**. Konkret schlägt sie ein „3 + 8 + 3-Modell“ vor, also drei Elterngeldmonate je Elternteil und acht frei aufteilbare Monate. Die Kommission empfiehlt, dieses Modell mit einer Dynamisierung der Lohnersatzleistung zu kombinieren. Maximal sieben Monate soll das entgangene Nettoerwerbseinkommen zu 80 Prozent ersetzt werden, weitere vier Monate werden zu 50 Prozent ersetzt. Wenn sich beide Elternteile die Elternzeit gleichmäßig aufteilen (7 + 7 Monate) erhalten sie dementsprechend über die gesamte Zeit 80 Prozent Einkommensersatz und profitieren am meisten von der Dynamisierung. Um den aktiven Anreiz der alleinigen Sorgeübernahme für Väter weiter zu verstärken, sollen Eltern daneben nur höchstens einen Monat gemeinsam Elternzeit nehmen dürfen. Angesichts der gestiegenen Lebenshaltungskosten seit Einführung des Elterngelds empfiehlt die Kommission, den Mindest- und Höchstbetrag zu erhöhen (Mindestbetrag: 360 Euro / Höchstbetrag: 2.016 Euro) (S. 522).

Die Erkenntnisse des Neunten Familienberichts bestärken lang geführte Debatten um eine gleichmäßige elterliche Arbeitsteilung bei der Erwerbs- und Sorgearbeit: Es liegt in öffentlicher Verantwortung, für gute Rahmenbedingungen zu sorgen, die Männern wie Frauen einen gleichberechtigten Zugang zu beiden Lebensbereichen verschaffen. Die Sachverständigenkommission hat gute Reformvorschläge vorgelegt, wie diese dicken Bretter nachhaltig angegangen werden können. Mit Blick auf das Elterngeld-Modell begrüßen wir die grundsätzliche Zielsetzung, die partnerschaftlichen Elemente weiter zu stärken. Konkret sind dies die Ausweitung der Partnermonate sowie die Unterstützung eines elterlichen Rollentauschs durch die Begrenzung der gleichzeitigen Elternzeit auf einen Monat (S. 429). Auch die beschriebene Dynamisierung des Elterngeldes kann Impulse für eine partnerschaftlichere Inanspruchnahme der Leistung geben.

Wir geben allerdings zu bedenken, dass die gleichstellungspolitische Wirkung der Weiterentwicklung der Familienleistung mit der verteilungspolitischen Wirkung in Einklang gebracht werden soll. Diesem Anliegen wird im Bericht ein Stück weit Rechnung getragen, indem die Anhebung des Mindestbetrags der Leistung empfohlen wird. Hier müssen die Empfehlungen aus Sicht des ZFF jedoch weitergehen. Ziel des Elterngeldes ist

² Vgl. Bundesregierung (2017): Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, BT-Drucksache 18/2840, Berlin, S.182.

es u. a., einen Schonraum in der Frühphase der Elternschaft zu schaffen, damit Familien ohne finanzielle Nöte in ihr Familienleben hineinfinden können. Dieser Schonraum wird Familien ohne oder nur mit geringem Erwerbseinkommen nicht mehr gewährt. Das ZFF fordert, das Basis-Elterngeld als Familienförderleistung nicht wie bislang auf SGB-II-Leistungen, Sozialhilfe und den Kinderzuschlag anzurechnen, um alle Eltern in der frühen Familienphase besser zu unterstützen. Um Familien mit kleinen Einkommen bei der Inanspruchnahme der Leistung zu unterstützen, erhalten sie eine höhere Einkommensersatzrate, die auf bis zu 100 Prozent ansteigt. Es bleibt unklar, ob diese erhöhte Einkommensersatzrate nach Einschätzung der Kommission beibehalten werden soll. Aus Sicht des ZFF muss diese nicht nur beibehalten, sondern auch ggf. weiterentwickelt werden. Dies gilt auch im Hinblick auf das Zusammenspiel mit der vorgeschlagenen Dynamisierung des Elterngeldes. Viele Familien mit mittleren und niedrigen Einkommen können nicht auf das volle Einkommen des besser verdienenden Elternteils (häufig des Vaters) verzichten und entscheiden sich aus finanziellen Gründen gegen eine Elternzeit oder nur kurze Elternzeit des Vaters (DIW 2019). Um die partnerschaftlichen Potenziale des Elterngeldes für jede Einkommensklasse nutzbar zu machen, sollte die Höhe der Entgeltersatzleistung für niedrigere Einkommen überprüft und der Einkommenskorridor, für welchen die Höhe des Elterngeldes 100 Prozent des vorherigen Lohns beträgt, ausgeweitet werden.

Angesichts der gesellschaftlichen Anforderungen, die Eltern zunehmend unter Druck setzen, hätten wir auf mehr zeitpolitische Impulse seitens der Sachverständigenkommission gehofft. Aus Sicht des ZFF ist die partnerschaftliche Weiterentwicklung des Elterngelds nur ein Einstieg in Arbeitszeitkonzepte, die den familiären Sorgeverpflichtungen im Lebensverlauf Rechnung tragen. Eine Familienarbeitszeit, mit teilweisem Lohnersatz bei einer Reduzierung der Arbeitszeit beider Partner*innen im Anschluss an die Elterngeldphase oder auch für eine Pflegephase wäre ein sinnvoller weiterer Schritt.

2.2 Familien finanziell absichern

Seit vielen Jahren hält sich hartnäckig ein mit ca. 20 Prozent hohes Niveau an Kindern, Jugendlichen und ihren Familien, die arm bzw. armutsgefährdet aufwachsen. Zunehmend verlängern sich dabei die Phasen, in denen Kinder in Armut aufwachsen und die Kluft zwischen den finanziellen Ressourcen, die Familien von der Mittelschicht an „aufwärts“ gegenüber armen bzw. armutsgefährdeten Familien für ihre Kinder zur Verfügung haben, ist größer geworden.³ Der Neunte Familienbericht spricht zurecht davon, dass es bisher nicht gelungen sei, „das hohe Armutsrisiko von Kindern und Jugendlichen zu verringern“ (S. 438). Auch die Konstitution der Familien, die in besonderem Maße von Armut betroffen sind, hat sich nicht verändert: es sind v. a. Alleinerziehende, Familien mit mehr als zwei Kindern, Familien mit geringen Bildungsressourcen sowie, in Kombination mit den bereits genannten Faktoren, Familien mit Zuwendungsgeschichte. Dabei schützt auch Arbeit nicht vor Armut: Mittlerweile leben fast die Hälfte aller Kinder mit SGB II-Bezug in Bedarfsgemeinschaften, in denen mindestens ein Elternteil erwerbstätig ist, davon ein nicht unerheblicher Teil sogar in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Richtigerweise weist der Familienbericht darauf hin, dass der Kern des Familienlastenausgleichs, bestehend aus den steuerlichen Kinderfreibeträgen und, daraus abgeleitet, dem Kindergeld, zur wirtschaftlichen Stabilität von

³ Vgl. Paritätischer Gesamtverband (2019): Verschlossene Türen. Eine Untersuchung zu Einkommensungleichheit und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen, Expertise.

Familien beträgt, dies allerdings keine Instrumente sind, die armutsvermeidend wirken (S. 464).

Empfehlungen der Kommission und Bewertung des ZFF

Neben der Förderung partnerschaftlicher Vereinbarkeit und der Einschränkung von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen (vgl. 2.1) schlägt der Familienbericht vor, eine eigenständige und rechtlich bei den Kindern und Jugendlichen selbst angesiedelten **Kinderabsicherung** einzuführen, die auf einer empirischen Neubemessung des Existenzminimums aufbaut, verschiedene pauschal bemessene Leistungen zusammenführt und je nach finanzieller Leistungsfähigkeit der Eltern moderat abgeschmolzen wird (S. 477 ff). Das ZFF begrüßt diese Empfehlung ausdrücklich und unterstreicht die Bedeutung einer Neuausrichtung des Familienlastenausgleichs, um die Förderung von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien „vom Kopf auf die Füße“ zu stellen. Seit 2009 engagiert sich das ZFF im Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG, welches ein sozial gerechtes Modell entwickelt hat.⁴ Insbesondere vor dem Hintergrund der Kritik, die der Familienbericht an dem Dualismus aus Kinderfreibeträgen und Kindergeld äußert, hält es das ZFF zudem für ein zentrales Anliegen, die Wirkung der Steuerfreibeträge in eine solche Kinderabsicherung einzubeziehen und somit das Existenzminimum im Steuer- und Sozialrecht gleichzusetzen (S. 525).

Das ZFF begrüßt weiterhin den Hinweis, dass der **Zugang zu Leistungen**, die Kindern, Jugendlichen und ihren Familien zustehen, im Sinne eines „begleitenden Sozialstaates“ (S. 497) dringend verbessert werden müssen. Die Güte einer Leistung bemisst sich für das ZFF nicht allein daran, wie sie konstruiert ist, sondern v. a. daran, ob sie dort ankommt, wo sie gebracht wird. Demnach sollte die Quote der Inanspruchnahme die Richtschnur sein, die über die Qualität von Sozialleistungen entscheidet.

Weiterhin begrüßen wir, dass die **Wohnsituation und das soziale Wohnumfeld** von Familien in dem Bericht prominent aufgegriffen werden (S. 480 ff). Familien brauchen ein Zuhause in Form einer finanziell zugänglichen familiengerechten Wohnung, ihres vertrauten sozialen Wohnumfeldes und mit ausreichend Erholungsmöglichkeiten in der Nähe. Dieses gilt insbesondere für Familien mit geringem Einkommen.⁵ Besonders besorgniserregend sind in diesem Zusammenhang die auch im Familienbericht zitierten Erkenntnisse aus der Bildungsforschung, dass die soziale Segregation von Familien in deutschen Städten zunimmt und dies deutliche Auswirkungen auf die Bildungschancen armer Kinder und Jugendlicher hat (S. 487). Nicht zuletzt hat die Corona-Pandemie gezeigt, wie bedeutsam gute Wohnverhältnisse für ein stabiles Familienleben, den Bildungserfolg der Kinder sowie die Fähigkeit der Eltern, an der Erwerbsarbeit im Home-office teilzunehmen, sind.

⁴ www.kinderarmut-hat-folgen.de

⁵ Vgl. Tobsch, Verena/Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.) (2019): Allein(erziehend) wird's teuer! Die Entwicklung der Wohnkostenbelastung für Familien. Ein Analysepapier im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung.

2.3. Passende Rahmenbedingungen für familiäre Vielfalt schaffen⁶

Der Bericht stellt fest, dass Elternschaft in zunehmend vielfältigen Konstellationen gelebt wird: Biologische, rechtliche und soziale Elternschaft sind nicht zwingend deckungsgleich. Wechselnde Modelle und Übergänge in Familienbiografien sind Teil der sozialen Realität. Neben rechtlich gefassten Familienkonstellation mit einem verheirateten Elternpaar und leiblichen Kindern wird Familie in vielen anderen Formen gelebt, etwa in Einelternfamilien, nichtehelichen Lebensgemeinschaften oder in Patchwork-, Adoptiv-, Regenbogen- oder Pflegefamilien.

Die Vervielfältigung der Familienformen ist neben der Entstehung neuer Familienformen insbesondere auf Verschiebungen in der quantitativen Verbreitung einzelner Familienformen zurückzuführen: So hat sich beispielsweise der Anteil Alleinerziehender fortlaufend erhöht.

Diesen vielfältigen Sorge- und Verantwortungsgemeinschaften steht allerdings ein Rechtssystem gegenüber, dass Vielfalt nicht angemessen widerspiegelt. Im Gegenteil: Es orientiert sich an der Norm der traditionell-bürgerlichen Ehe und Kleinfamilie. Die Kommission spricht sich für eine Weiterentwicklung rechtlicher Regelungen aus, die vielfältigen Konstellation der Elternschaft (innerhalb/außerhalb der Ehe, verschiedengeschlechtlich, gleichgeschlechtlich usw.) passende Rahmenbedingungen bietet. Dafür schlägt der Bericht eine Vielzahl an Reformvorschlägen vor.

Empfehlungen der Kommission und Bewertung des ZFF

Die starke Kopplung von Ehe und Geburt hat sich gelockert: So kommt mittlerweile ein gutes Drittel aller Kinder nichtehelich auf die Welt. Der Bericht spricht sich angesichts dieser Entwicklung für eine Angleichung der rechtlichen Rahmenbedingungen von verheirateten und nicht verheirateten Elternpaaren aus. Konkret empfiehlt er die **Einführung eines gemeinsamen Sorgerechts kraft Gesetzes, das an die Etablierung der rechtlichen Elternschaft des zweiten Elternteils anknüpft. Voraussetzung ist das Zusammenleben des Elternpaares**. Daneben empfiehlt der Bericht einen **rechtlichen Rahmen für unverheiratete Paare mit Kindern, insbesondere für den Fall der Beendigung der Beziehung, durch Tod oder Trennung**. Ziel eines solchen Rahmens ist es nach der Beendigung der Beziehung „eine gerechte Verteilung partnerschaftsbedingter Vor- und Nachteile zu gewährleisten“. Ein solches Ausgleichsregime solle Regelungen, im Sinne des Kindeswohls und der Unterstützung des wirtschaftlich schwächeren Elternteils, zur Nutzung der Wohnung, für Unterhalt für partnerschaftsbedingte Nachteile sowie einen Versorgungsanrechte erfassenden Vermögensausgleich schaffen. Schließlich empfiehlt der Bericht **die gemeinschaftliche Adoption auch auf unverheiratete verschieden- und gleichgeschlechtliche Paare auszuweiten** (S. 508f.).

Wir begrüßen die Zielsetzung der Handlungsempfehlungen, die rechtlichen Unterschiede zwischen verheirateten und nichtverheirateten Elternpaaren weiter abzubauen. Konkret begrüßen wir den Vorschlag, die gemeinschaftliche Adoption auch für unverheiratete Elternpaare zu öffnen. Aus Sicht des ZFF hängt das Kindeswohl nicht vom Ehestatus der Eltern ab, sondern vielmehr von der Qualität der Eltern-Kind-Beziehung, d. h. von dauerhafter Liebe und Geborgenheit und der Bereitstellung eines guten

⁶ In diesem Abschnitt werden Empfehlungen aus den Zielen „Vielfalt in Migrationsgesellschaft respektieren, Teilhabe stärken“ und „Familiengründung und Familienleben in vielfältigen Formen erleichtern: notwendige Anpassungen im Recht“ dargestellt und aus Sicht des ZFF bewertet.

Aufwachsens. Nach der Öffnung der Stiefkind-Adoption für unverheiratete Paare ist es dementsprechend nur folgerichtig, dies auch auf Fremdkind-Adoptionen auszuweiten. Auch die Vorschläge des Berichts für ein Regelungsregime für unverheiratete Paare bieten aus Sicht des ZFF gute Anknüpfungspunkte, um dem guten Aufwachsen des Kindes unter der Berücksichtigung des*der wirtschaftlich schwächeren* Partner*in nach einer Trennung gerecht zu werden.

Kritisch sehen wir hingegen den Vorschlag für ein gemeinsames Sorgerecht kraft Gesetz, das mit Etablierung der rechtlichen Elternschaft entsteht. Unsere Vorbehalte gelten auch für den Fall, dass die Eltern zusammenleben. Für den Großteil der Kinder wird die Sorge bereits von beiden Elternteilen ausgeübt. Die gemeinsame Ausübung der Elternverantwortung setzt eine tragfähige elterliche Beziehung sowie ein Mindestmaß an Übereinstimmung voraus. Auch die allermeisten Eltern in nichtehelichen Lebensgemeinschaften entscheiden sich für die gemeinsame Sorge. Es kann vermutet werden, dass bei denjenigen Eltern, die keine gemeinsame Sorgeerklärung abgegeben haben, viele konfliktbehaftete Konstellationen bestehen, bei denen die gemeinsame Sorge nicht automatisch dem Wohl und den Interessen des Kindes entspricht. Vor diesem Hintergrund spricht sich das ZFF für die Beibehaltung des bestehenden Antragsmodells aus, das bereits aktuell niedrigschwellig ausgestaltet ist.⁷

Die **assistierte Reproduktion** unterstützt Menschen bei der Erfüllung des Kinderwunschs, allerdings ist der Bereich bislang nur punktuell gesetzlich reguliert. Der Zugang zu reproduktionsmedizinischen Leistungen ist etwa nur im ärztlichen Berufsrecht geregelt und unterscheidet sich je nach Bundesland. Die uneinheitlichen Regelungen führen zu Rechtsunsicherheiten bei Patient*innen und Ärzt*innen und tragen zu einem ungleichen Zugang von z. B. Frauenpaaren bei. Gleichzeitig werden die Kosten für reproduktionsmedizinische Leistungen bislang nur ersetzt, wenn Eizelle und Samen von Ehegatt*innen verwendet werden, d. h. nur bei Verheirateten und bei einer homologen Insemination.

Der Bericht spricht sich für ein **Reproduktionsmedizingesetz** aus, welches die Zulässigkeit reproduktionsmedizinischer Maßnahmen sowie den Zugang zu diesen regelt. Dabei müsse der Zugang unabhängig von der Lebensform, der sexuellen Orientierung, dem Geschlecht sowie dem Einkommen ermöglicht werden. Dabei bedürfe es gesetzlicher **Regelungen bezüglich der Samenspende (etwa dem Zugang zu ärztlich unterstützter heterologer Insemination)**. Daneben befürwortet der Bericht die **Legalisierung der Eizellspende** und spricht sich für die **Prüfung des Gesetzgebers der altruistischen Leihmutterenschaft** aus.

Das ZFF befürwortet die Empfehlung, Barrieren beim Zugang zu reproduktionsmedizinischen Leistungen abzubauen, insbesondere mit Blick auf die heterologe Insemination, für gleich- und verschiedengeschlechtliche Paare (unabhängig vom Ehestatus), aber auch für alleinstehende Frauen. Das ZFF unterstützt auch die Ausweitung der Kostenübernahme gerade im Sinne einkommensschwächerer Familien, unabhängig von der Lebensform.

Der Bericht spricht sich für Reformen im Abstammungsrecht aus, die den reproduktionsmedizinischen Möglichkeiten Rechnung trägt und die Beteiligten rechtlich absichert. Konkret befürwortet er die **Anerkennung von Mütter-Familien mit Geburt des**

⁷ Bei Beantragung der Vaterschaftsanerkennung kann gleichzeitig die gemeinsame Sorgeerklärung abgegeben werden.

Kindes. Sobald Samenspender einen wirksamen Verzicht erklärt, sollen sie von der rechtlichen Elternschaft freigestellt werden. Unabhängig davon, ob das inländische Verbot der Leihmutterschaft fortbesteht, plädiert der Bericht für die **Anerkennung der rechtlichen Elternschaft bei grenzüberschreitenden Leihmutterschaftsfällen** (unter Einhaltung von Mindestvoraussetzungen). Vor dem Hintergrund dieser Empfehlungen muss aus Sicht des Berichts das Recht des Kindes auf Kenntnis der eigenen Abstammung gewährleistet werden, etwa durch die **Erweiterung des Samenspenderegisters** (um Embryonenspenden und ggf. Eizellspenden und Leihmutterschaften) (S.509f).

Das ZFF begrüßt, dass der Bericht die Weiterentwicklung des Abstammungsrechts aufgreift, zentral die Anerkennung von Mütter-Familien als rechtliche Eltern ab Geburt des Kindes. Dieser Schritt ist aus Sicht des ZFF überfällig und wir unterstützen auch den Vorschlag einer präkonzeptionellen Einverständniserklärung zwischen Samenspendern (auch ohne ärztliche Assistenz) und intendierten Eltern, um die rechtliche Position der Beteiligten abzusichern (ab 85ff.). Daneben halten wir es für geboten, die Elternstellen mindestens für Personen mit dem dritten Geschlechtseintrag „divers“ oder ohne Geschlechtseintrag zu öffnen und die abstammungsrechtlichen Regelungen an die Bedarfe von trans- und intergeschlechtlichen Eltern anzupassen.

Die bestehenden rechtlichen Regelungen bieten auch für viele Stief- und Regenbogenfamilien keine passenden Rahmenbedingungen. In diesen Konstellationen wird zunehmend soziale Elternverantwortung ohne rechtliche Absicherung übernommen. Der Bericht spricht sich grundsätzlich für eine **bessere rechtliche Anerkennung der sozialen Elternteile, unabhängig vom Ehestatus**, aus. Dies solle die Stieffamilien vor allem für den Fall der Auflösung der Beziehung, insbesondere durch den Tod, absichern. Der Bericht empfiehlt die **Möglichkeit der rechtlichen Absicherung des Stiefelternteils über ein „vollwertiges Sorgerecht“** (in Abgrenzung zum „kleinen Sorgerecht“). **Ein Sorgerecht, dass sich auf mehr als zwei Personen erstreckt**, empfiehlt er außerdem für **Mehrelternschafts-Konstellationen bei Regenbogenfamilien** (S. 509f.).

Das ZFF unterstützt den Ansatz, Stiefelternteile rechtlich besser anzuerkennen. Wir sind uns allerdings unsicher, ob es v. a. mit Blick auf die Situation von Kindern in Trennungskonflikten ohne weiteres möglich ist, ein „echtes Sorgerecht“ für mehr als zwei Personen zu ermöglichen. Alternativ würde es das ZFF in einem ersten Schritt begrüßen, das „kleine Sorgerecht“ auszuweiten. Wir sprechen uns dafür aus, dieses auch unverheirateten Stieffamilien sowie Konstellationen zu ermöglichen, in denen ein gemeinsames Sorgerecht der rechtlichen Elternteile besteht. Daneben ist zu prüfen, inwiefern das Instrument, welches aktuell auf „Entscheidungen des täglichen Lebens“ mit Einvernehmen des anderen Elternteils beschränkt ist, weiter ausgestaltet werden sollte.

Mit Blick auf Trennungsfamilien beobachtet der Bericht angesichts einer gestiegenen Sorgeübernahme von Vätern den zunehmenden Wunsch geteilter Betreuungsaufgaben, die über das noch häufig praktizierte Residenzmodell hinausgehen. Für die geteilte Betreuung empfiehlt er eine **gesetzliche Regelung, die symmetrische und asymmetrische Formen der Betreuung einbezieht**. Die unterschiedlichen Betreuungsmodelle sollten sich folglich auch im **Unterhaltsrecht** widerspiegeln, dass sich laut Berichtsempfehlung, an einem **Stufenmodell** orientieren sollte. Eine gleichmäßige Betreuung von Kindern nach der Trennung, geht mit einem erhöhten Abstimmungsbedarf der getrennten Elternteile einher. Zur Unterstützung und Begleitung bei der Entscheidung für ein passendes Betreuungsmodell, spricht sich der Bericht für **einen**

Rechtsanspruch auf eine Trennungsberatung aus, die etwa auch Fragen des Kindesunterhalts behandeln (S.510). Das ZFF unterstreicht die Notwendigkeit, solche Beratungsangebote auszubauen sowie familiengerichtliche Verfahren zu stärken, bspw. durch die umfassendere Fortbildung von Familienrichter*innen, verlässliche Qualitätsstandards für Gutachterverfahren u. v. m. Im Sinne der Kinder und Jugendlichen, die in Trennungsfamilien leben, muss alles darangesetzt werden, die Konfliktfähigkeit der Eltern zu stärken und die Konfliktaustragung so zu regulieren, dass das Kind bzw. der*die Jugendliche mit den eigenen Interessen und Bedarfen im Mittelpunkt steht. Das ZFF betont in diesem Zusammenhang, dass dies auch für alle unterhaltsrechtliche Regelungen gilt. Vorrangig vor Fragen der Aufteilung von Unterhaltpflichten steht die Grundannahme, dass der Kindesunterhalt dazu dient, das Existenzminimum des Kindes/des*der Jugendlichen sowie dessen*deren Lebensstandard zu sichern. Unterhaltsrechtliche Regelungen müssen unserem Verständnis nach daher auf die Entscheidung über ein passendes Betreuungsmodell folgen und dürfen diese nicht von vornherein verhindern. Zum Wohl und Interesse des Kindes gehört es aber auch, dass der Haushalt, in dem es (überwiegend) lebt bzw. ggf. beide Haushalte, in denen es sich aufhält (bei paritätischer Betreuung), wirtschaftlich stabil sind. Entsprechend setzt sich das ZFF dafür ein, dass die ökonomische Situation des wirtschaftlich schwächeren Elternteils bei allen unterhaltsrechtlichen Regelungen mitbedacht werden muss. So muss sich die Aufteilung der Barunterhaltpflicht zum einen an der Aufgabenteilung vor der Trennung, zum zweiten an der finanziellen Leistungsfähigkeit nach der Trennung und zum dritten an dem Anteil der tatsächlichen Verantwortungsübernahme orientieren, denn diese braucht Zeit, die ggf. nicht für eine Erwerbstätigkeit zur Verfügung stehen kann.⁸

Die Kommission greift die Vielfaltsdimension auch in Bezug auf die Migrationsgesellschaft auf und formuliert eine Bandbreite an Handlungsempfehlungen, u. a. im Bereich des Familiennachzugs. Sie macht auf die Bedeutung von familiären Zusammenhängen bei Migrationsprozessen aufmerksam und spricht sich für einen Abbau der Barrieren zum Familiennachzug nach Deutschland aus. Im **Kontext von Flucht und Vertreibung sieht die Kommission es als menschenrechtlich geboten, den Anspruch auf Nachzug auf subsidiär Schutzberechtigte auszuweiten**. Sie sieht daneben **Verbesserungsbedarf bei den Regelungen unter Kindeswohlperspektive etwa hinsichtlich der Situation minderjähriger unbegleiteter Kinder oder minderjähriger Geschwister in Drittstaaten**. Daneben plädiert sie für den **Abbau von bürokratischen Hürden zum Familiennachzug für Drittstaatenangehörige und spricht sich für die Anwendung eines breiten Familiengriffs** in dem Bereich aus, um etwa die Teilnahme der Großeltern am Familienleben zu ermöglichen (S. 511). Das ZFF begrüßt ausdrücklich, dass die Kommission auf die stabilisierende Funktion von Familie beim „Ankommen“ hinweist und die Berücksichtigung des Schutzes von Familie und Kindeswohl in diesem Bereich konsequent anwendet. Die Empfehlungen entsprechen den Forderungen des ZFF.

2.4 Chancen- und Bildungsgerechtigkeit stärken

Wie die vergangenen Bildungsberichte weist auch der Neunte Familienbericht darauf hin, dass der Bildungserfolg von Kindern und Jugendlichen in Deutschland nach wie vor stark von der sozio-ökonomischen Situation des Elternhauses abhängt (S. 328 f). Auch aus der Armutsforschung ist bekannt, dass Kinder und Jugendliche, die arm bzw. arbeitsgefährdet aufwachsen, bereits mit Eintritt in die Schule vielfach eine Chancenun-

⁸ Vgl. „Position des ZFF zum Wechselmodell: Vielfalt Familie – vielfältige Trennungsfamilie“, Januar 2018.

gerechtigkeit erfahren, die im weiteren Verlauf ihrer Bildungsbiografie kaum mehr aufzuholen ist.⁹ Ein Befund, der sich in der aktuellen Krisensituation noch deutlich zu verschlechtern droht. Der Familienbericht weist demnach aus Sicht des ZFF völlig zu Recht auf die Bedeutung der Gestaltung von Bildungs- und Erziehungspartnerschaften zwischen Eltern und Bildungseinrichtung hin sowie die Unterstützung der Familien bei der Wahrnehmung ihrer zentralen Rolle als Sozialisations- und Bildungsorte für ihre Kinder und Jugendlichen (S. 331 ff).

Empfehlungen der Kommission und Bewertung des ZFF

Mit dem Ziel der Entkoppelung des Bildungserfolges von Kindern und Jugendlichen von ihrer sozialen Herkunft schlägt der Neunte Familienbericht vor, **Ganztagsangebote in Kita und v. a. der Grundschule** auszubauen und dabei nicht nur auf die Quantität, sondern sehr stark auch auf die Qualität der Bildungs- und Betreuungsangebote zu achten (S. 336 ff). Als ZFF unterstreichen wir die Bedeutung des gemeinsamen und möglichst ganztägig rhythmisierten Lernens. Vor diesem Hintergrund unterstützen wir die Forderungen nach einer Ausweitung der Qualität der Kindertagesbetreuung und der Ganztagsbetreuung an Grundschulen, welche den dringend notwendigen Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung auch im Grundschulalter ergänzen muss.¹⁰ Hierzu bedarf es jedoch mehr und gut ausgebildeter Fachkräfte. Neben der Stärkung der Institutionen weist der Familienbericht darauf hin, dass die Aufwertung von **Erziehungs- und Bildungspartnerschaften** von Kita bzw. Schule und Eltern ein wesentlicher Garant für den Bildungserfolg sein kann (S. 331 ff). Als ZFF weisen wir seit langem darauf hin, dass Familien als Expert*innen in eigener Sache und v. a. für ihre Kinder und Jugendlichen ernst genommen und in die Bildungsprozesse gleichberechtigt einbezogen werden müssen. Das ZFF begrüßt es darüber hinaus sehr, dass der Familienbericht der **Familienbildung**, wie sie bspw. nach § 16 SGB VIII zum Kanon der Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe gehört, große Bedeutung bemisst in der Begleitung und Unterstützung von Familien (S. 362 ff). In den vergangenen Monaten der Pandemie wurde erneut deutlich, wie wichtig diese niedrigschwelligen und oftmals sozialräumlich gestalteten Angebote sind und welch hohe universalpräventive Wirkung sie erzielen können. Seit langem setzen wir uns für die Verbesserung der Rahmenbedingungen für Familienbildung ein.¹¹ Daneben schlägt der Bericht vor, **koordinierte multiprofessionelle Netzwerke** auf- und auszubauen wie z. B. Präventionsketten und Frühe Hilfen (S. 370). Auch hier ist Familienbildung ein wesentlicher Teil der Netzwerke.

3. Stellungnahme der Bundesregierung

Als Teil des Familienberichtsverfahrens hat die Bundesregierung eine Stellungnahme zum wissenschaftlichen Gutachten sowie den Handlungsempfehlungen der Berichtskommission vorgelegt. Darin werden diese vor dem Hintergrund des aktuellen Regierungshandelns, insbesondere im Feld der Familienpolitik, beurteilt.

⁹ Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V. (2019): „Wenn Kinderarmut erwachsen wird ...“ Abschlussbericht der AWO-ISS-Langzeitstudie zu (Langzeit-)Folgen von Armut im Lebensverlauf.

¹⁰ Vgl. Stellungnahme der BAGFW zum RefE eines Gesetzes zur ganztägigen Förderung von Kindern im Grundschulalter (Ganztagsförderungsgesetz).

¹¹ Vgl. „Familien begleiten – von Anfang an!“ Positionspapier Familienbildung von AWO und ZFF (Dezember 2019).

Das ZFF teilt die dabei getroffene Einschätzung der Bundesregierung, dass Eltern in Deutschland der Wunsch eint, „ihren Kindern gute Lebenschancen zu eröffnen, die sich möglicherweise vom elterlichen Lebensweg unterscheiden. Dabei ist besonders an Eltern mit niedrigem sozioökonomischem Status, mit Migrationshintergrund, mit Fluchtgeschichte und an Alleinerziehende zu denken, die sich an vorderster Stelle wünschen, dass es ihren Kindern später einmal besser geht“ (S. V). Das ZFF begrüßt, dass damit der Fokus auf soziale Gerechtigkeit gelenkt wird. Wir begrüßen, dass die gesellschaftliche Rolle, die Eltern heute zugesprochen wird, somit zur Voraussetzung für gutes Regierungshandeln gemacht werden soll. Für das ZFF ist es die Aufgabe einer guten Politik für Familien, Rahmenbedingungen zu schaffen, in denen alle Familien und ihre einzelnen Mitglieder gut und nach eigenen Vorstellungen leben können.¹²

In Bezug auf die vom ZFF in dieser Stellungnahme diskutierten Handlungsempfehlungen reagiert die Bundesregierung dagegen verhalten und verweist auf bisherige gesetzgeberische Maßnahmen oder auf Zuständigkeiten der Länder und Kommunen. Es ist fraglich, ob es politisch sinnvoll ist, solch einen weitreichenden Bericht erst am Ende einer Legislaturperiode vorzulegen, wenn Vereinbarungen in einem Koalitionsvertrag bereits abgearbeitet und Wahlprogramme vieler Parteien bereits geschrieben sind. Wir hoffen dennoch, dass zahlreiche Anregungen in die Regierungsarbeit einer künftigen Bundesregierung einfließen.

Zu den Beurteilungen durch die Bundesregierung im Einzelnen:

Entgegen der Handlungsempfehlung der Berichtskommission, eine eigenständige **Kinderabsicherung** einzuführen, verweist die Bundesregierung auf die vorrangige Pflicht der Eltern, den Unterhalt des Kindes zu sichern (S. X). Dieses kritisiert das ZFF nicht im Grundsatz, jedoch in der Blickrichtung auf die Ausgestaltung monetärer Leistungen: Nicht die Existenzsicherung der Eltern sollte Ausgangspunkt der monetären Familienförderung sein, sondern die Existenzsicherung des Kindes. In diesem Sinne fordern wir seit vielen Jahren und in einem stetig wachsenden Bündnis, dem Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG, die monetäre Familienförderung „vom Kopf auf die Füße“ zu stellen und den Bedarf, den ein Kind bzw. ein*e Jugendliche*r für ihr Aufwachsen hat, in den Mittelpunkt zu rücken.¹³ Können Eltern diesen Bedarf aus eigener wirtschaftlicher Kraft decken, so hat dies aber auch bei einer Kindergrundsicherung Vorrang vor staatlichen Transfers. In diesem Sinne hätten wir uns gefreut, wenn die Bundesregierung ihren Widerstand gegen eine Kinderabsicherung, die in unserem Sinne vom Kind ausgebracht und konzipiert werden soll, aufgegeben hätte, zumal sie mit der Verknüpfung des Kinderzuschlags mit dem Existenzminimum im Rahmen des „Starke Familien Gesetzes“ bereits erste gute Schritte in diese Richtung gegangen ist. Die Bundesregierung äußert weiter die Kritik, eine Kinderabsicherung – oder Kindergrundsicherung – würde eine Aufspaltung der Leistungssysteme in die Absicherung elterliche und kindlicher Bedarfe bedeuten und dieses würde neuen Schnittstellenprobleme schaffen. Allerdings wissen wir seit vielen Jahren, dass Schnittstellenprobleme v. a. deshalb bestehen, weil wir gerade keine Aufspaltung der Leistungssysteme haben, bspw. zu sehen im Zusam-

¹² Vgl. Zukunftsforum Familie e.V.: Grundlagen einer guten Politik für Familien.

¹³ www.kinderarmut-hat-folgen.de

mentreffen von Unterhalts- und Sozialrecht oder bei der Absicherung von Wohnkosten.¹⁴ Um dieses im Sinne der Kinder und Jugendlichen nachhaltig zu verändern, reichen Lösungen „im Sinne des Bürokratieabbaus“ (S. X) nicht aus, um die Transparenz, Zugänglichkeit und die Inanspruchnahme von kindbezogenen Leistungen zu verbessern. Ebenso wenig erkennen wir einen sozial gerechten Mehrwert in der Erhöhung von Kinderfreibeträgen – und in der systematisch zwingenden Folge des Kindergeldes – an. Steuerliche Kinderfreibeträge entlasten Familien umso stärker, je höher das Erwerbseinkommen ist und je weniger Kinder in ihnen leben. Dies sind aus unserer Sicht die falschen Anreize für eine gute Politik für Familien.

Das ZFF begrüßt es sehr, dass auch in der Stellungnahme der Bundesregierung dem Thema **Wohnkosten für Familie** ein großer Stellenwert eingeräumt wird. Allerdings verwundert die pauschale Aussage der Bundesregierung, dass „aktuelle Zahlen zeigen, dass die Wohnkostenbelastung gesunken ist“ (S. X) doch sehr: Dies ist, wie die Be richtskommission feststellt, zwar über alle Haushalte hinweg der Fall, jedoch nicht für Alleinerziehende, Mehrkindfamilien und generell Familien im Sozialleistungsbezug. Hier trifft das Gegenteil zu und auch die im Bericht ausgewiesenen Zahlen zeigen einen Anstieg der Belastung in den vergangenen Jahren in armen Haushalten in städtischen Räumen. So kommt die Kommission zu dem Ergebnis: „Zusammenfassend deuten die Zahlen darauf hin, dass vor allem bei der Wohnsituation der Alleinerziehenden, Familien im Sozialleistungsbezug und Mehrkindfamilien Handlungsbedarf besteht. Zudem ist zu berücksichtigen, dass sich die Lage bei den Neuvermietungen auch für die anderen Familien ganz anders darstellen kann als bei Wohnungen mit langjährigen Be standsmieten, in denen der überwiegende Teil der Familien lebt“ (S. 493). Vor diesem Hintergrund fordert das ZFF die Bundesregierung auf, endlich wirkungsvolle und umfassende Maßnahmen auf den Weg zu bringen, um die Mietkostenbelastung insbesondere für Familien mit geringen Einkommen zu senken und Wohnraumverlust zu verhindern. Das ist umso dringender, da die ökonomischen Folgen der Pandemie in besonderer Weise arme Familien treffen und Wohnen damit zu einer noch größeren sozialen Frage geworden ist. Familien brauchen ein Zuhause und dieses bedeutet zum einen eine familiengerechte Wohnung und zum anderen ein entsprechendes und vertrautes Wohnumfeld.¹⁵

Das ZFF teilt die Einschätzung der Bundesregierung, „dass das **Verhältnis von Elternhaus und Betreuungs- und Bildungsinstitutionen** auf Augenhöhe ein maßgeblicher Garant für die Unterstützung und Beratung von Eltern ist“ (S. XVIII). Wir begrüßen in dem Zusammenhang die in der Stellungnahme dargestellten Bundesprojekte wie z. B. die Förderung der Stiftung Lesen und der Elternbegleitung. Die Einschätzung, dass den Fachkräften in der frühen Bildung eine entscheidende Rolle beim Aufbau der stabilen Eltern-Institutionen-Interaktionen zukommt, teilt das ZFF uneingeschränkt und auch hier sind die Anstrengungen des Bundes zur Aufwertung des Erzieherberufs äußerst begrüßenswert. In diesem Zusammenhang vermissen wir jedoch Aussagen zur Unterstützung eines Tarifvertrages für die Sozialen Berufe, wie sie zahlreiche Verbände seit langem fordern.¹⁶ Darüber hinaus teilt die Bundesregierung zwar die Einschätzung der

¹⁴ Vgl. Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. zur Weiterentwicklung des Systems monetärer Unterstützung von Familien und Kindern (2019).

¹⁵ Vgl. „Familien brauchen ein Zuhause“. Gemeinsame Erklärung der Mitgliederversammlung des Zukunftsforum Familie e. V. am 10.12.2018.

¹⁶ Vgl. „AWO fordert Entgelttarifvertrag Soziales“, Pressemitteilung vom 19.07.2017.

Berichtskommission, dass „niedrigschwellige, offenere und aufsuchende Zugänge zu Eltern und Familie“ (S. XXI) von entscheidender Bedeutung seien, lässt dem jedoch keine konkreten Handlungsideen folgen. So ist es bspw. nicht gelungen, im Zuge der aktuellen Reform der Kinder- und Jugendhilfe die Leistungen des § 16 SGB VIII (Allgemeine Förderung der Erziehung in der Familie) verbindlicher zu gestalten und echte Rechtsansprüche für Kinder, Jugendliche und Familien zu etablieren.¹⁷ Allein der Verweis auf die kommunale Verantwortung, wie er in dem Zusammenhang mit dem Aufbau von Bildungspartnerschaften vorgenommen wird, reicht hier nicht aus und dies schon gar nicht vor dem Hintergrund der zu erwartenden leeren kommunalen Kassen nach dem Ende der Pandemie.

Die Bundesregierung resümiert, dass sich die Familienpolitik seit 2006 an der **Stärkung partnerschaftlicher Vereinbarkeit** durch den Dreiklang aus finanzieller Transferpolitik, Zeit und Infrastruktur ausrichtet. Mit Blick auf die Vorschläge der Kommission zur partnerschaftlichen Weiterentwicklung des Elterngelds verweist sie u. a. auf die Elterngeldreform (2020) sowie auf die Dialogfassung zur Weiterentwicklung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, welche die Väterbeteiligung beim Elterngeld als eigenen Indikator vorsieht – Initiativen, die wir grundsätzlich begrüßen. Allerdings blieb die Bundesregierung bei der genannten Reform aus unserer Perspektive weit hinter den formulierten Ansprüchen zurück. Es blieb bei kleineren Anpassungen wie der Flexibilisierung der Voraussetzungen des Partnerschaftsbonus, die weit hinter den Vorschlägen der Berichtskommission zur partnerschaftlichen Weiterentwicklung des Instruments zurückbleiben.

Die Bundesregierung stimmt mit der Zielsetzung der Vorschläge überein, die ökonomische Eigenständigkeit beider Partner*innen zu stärken sowie Rahmenbedingungen für eine partnerschaftliche Arbeitsteilung zu schaffen. Sie bleibt aber zurückhaltend was die konkrete Bewertung der Handlungsempfehlungen „Anreize für marginale Erwerbsformen abzubauen“ sowie „Weiterentwicklung des Ehegattensplittings in Richtung Realsplitting“ betrifft. Nimmt man die Zielsetzung guter Rahmenbedingungen für eine partnerschaftliche Vereinbarkeit ernst, so ist aus Sicht vieler familien- und gleichstellungspolitischer Akteure die Umsetzung der beiden Empfehlungen zentral – diese sollte zügig angegangen werden.¹⁸

Mit Blick auf die bessere **rechtliche Absicherung vielfältiger Elternkonstellationen** stimmt die Bundesregierung mit der Kommissionsposition überein, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen der bestehenden familiären Vielfalt gerecht werden sollte. In Anbetracht dieser Tatsache ist es aus Sicht des ZFF und vieler Familien in Deutschland unbedingt geboten, noch in dieser Legislatur die lang angekündigte Reform des Abstammungsrechts anzugehen. Es ist an der Zeit die Benachteiligung von Mütter-Familien zu beenden und auch Regelungen für inter- und transgeschlechtliche Eltern auf den Weg zu bringen.

Berlin, den 11. Mai 2021

¹⁷ Vgl. „Familien vor Ort unterstützen: Familienbildung ist ein wesentlicher Teil der Familienförderung!“ Pressemitteilung des Zukunftsforums Familie e. V. vom 21.04.2021.

¹⁸ Vgl. Bundesregierung (2017): Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, BT-Drucksache 18/2840.