



**Deutscher
Familienverband**
Bundesgeschäftsführung
Seelingstr. 58
14059 Berlin

Stellungnahme des Deutschen Familienverbandes zum 5. und 6. Staatenbericht zu dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes

Zum 5. und 6. Staatenbericht zur VN-Kinderrechtskonvention bittet der Deutsche Familienverband um die Berücksichtigung folgender Erwägungen, Kritikpunkte und Empfehlungen:

I. Grundsätzliche Erwägungen

Kindern geht es nur gut, wenn es der gesamten Familie gut geht. Die Bedeutung und Erstverantwortung der Familie für das Wohlergehen der Kinder ist Kernstück des Familienschutzes in Art. 6 Grundgesetz und wird auch in der Kinderrechtskonvention bereits in der Präambel hervorgehoben. Die Verwirklichung von Kinderrechten ist daher von einer familiengerechten Gesamtpolitik nicht zu trennen.

Gleichzeitig müssen bei der Bewertung alle Lebensbereiche von Familien berücksichtigt werden. Die Umsetzung von Kinderrechten setzt daher Kinder- und Familiengerechtigkeit in vielfältigen Politikbereichen bis hinein in die Steuer-, Sozialversicherungs-, Wirtschafts- und Wohnungspolitik voraus. Dabei gilt, dass die Umsetzung der Kinderrechte in Deutschland am Lebensstandard in einem hochentwickelten Industrieland gemessen werden muss. Der Blick auf die Umsetzung von Kinderrechten darf also keinen zu schmalen Ausschnitt der Gesellschaft wählen, sondern muss die Breite der Familien erfassen.

II. Defizite und Handlungsbedarf

Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden zentrale Defizite bei der Umsetzung von Kinderrechten in Deutschland beleuchtet und notwendiger Handlungsbedarf sowie geeignete Initiativen mit Blick auf die Gestaltung einer kinder- und familiengerechten Politik aufgezeigt.

1. Fehlendes Wahlrecht schränkt Partizipationsrechte von Kindern ein

Gravierende Defizite sieht der Deutsche Familienverband bei der Verwirklichung von demokratischen Beteiligungsrechten von Kindern und Jugendlichen.

Derzeit bleiben alle Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren auf Bundesebene vom Wahlrecht und damit vom wesentlichen Instrument politischer Partizipation in einer Demokratie ausgeschlossen, weil Art. 38 Abs. 2 GG das aktive Wahlrecht erst ab dem 18. Lebensjahr gewährt.¹ Ausgerechnet die junge Generation, die von jetzt getroffenen Entscheidungen in der Zukunft betroffen ist, hat dabei keine Stimme.

Dies widerspricht dem Recht von Kindern und Jugendlichen auf Beteiligung und Partizipation gemäß Art. 12 Abs. 1 VN-Kinderrechtskonvention (im folgenden VN-KRK). Es gefährdet zugleich die umfassende Berücksichtigung des Kindeswohls gemäß Art. 3 Abs. 1 VN-KRK. Die Vorenthaltung des Wahlrechts für Kinder und Jugendliche widerspricht aber auch dem Grundgesetz, das in Art. 20 Abs. 2 klarstellt, dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht und von diesem in Wahlen ausgeübt wird – und selbstverständlich sind Kinder von Geburt an Staatsbürger und Grundrechtsträger.

Der 3. und 4. Staatenbericht der Bundesregierung hat in Nr. 85 bereits darauf hingewiesen, dass die Beteiligung an Wahlen die klarste Form der politischen Partizipation ist und auf die Altersbegrenzung dieses Rechts hingewiesen. An dieser Situation hat sich bis heute nichts geändert. Auch die im letzten Staatenbericht dargestellte Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre in einigen Bundesländern bzw. Kommunen schafft keine grundsätzliche Abhilfe, weil damit weiterhin 16 Jahrgänge von Kindern und Jugendlichen vom höchsten politischen Grundrecht ausgeschlossen bleiben.

An dieser Stelle sieht der Deutsche Familienverband auch grundgesetzlichen Änderungsbedarf, um die Umsetzung der Partizipationsrechte von Kindern zu garantieren und den Widerspruch in der Verfassung zu heilen.

Um Kinderrechte zu stärken und das wichtigste Grundrecht – das Wahlrecht – für Kinder und Jugendliche zu erreichen, setzt sich der Deutsche Familienverband für die Einführung eines Wahlrechts ab Geburt ein, das treuhänderisch im Sinne von Art. 6 GG von den Eltern wahrgenommen wird, bis die Kinder alt genug sind, um selbst zu wählen. Unsere Initiative „Nur wer wählt, zählt“ steht unter der Schirmherrschaft von Bundesfamilienministerin a.D. Renate

¹ Dieses Demokratiedefizit besteht grundsätzlich auch auf Kommunal- und Landesebene.

Schmidt und wird von der Deutschen Liga für das Kind sowie einem breiten zivilgesellschaftlichen Bündnis unterstützt, zu dem Persönlichkeiten aus Politik, Rechtswissenschaft und Jugendforschung zählen. Informationen finden Sie unter www.wahlrecht.jetzt.

Zur Einführung eines Wahlrechts ab Geburt ist die Änderung von Art. 38 Abs. 2 Halbsatz 1 GG erforderlich, der bislang das aktive Wahlrecht erst ab dem vollendeten 18. Lebensjahr gewährt. Diese Änderung erfordert eine Zweidrittel-Mehrheit in Bundestag und Bundesrat. Es ist notwendig, bei der anstehenden parlamentarischen Diskussion über die Verankerung von Kinderrechten im Grundgesetz insbesondere diesem Thema breiten Raum einzuräumen, da es hier eine tatsächliche Lücke im Grundgesetz und vorrangigen Handlungsbedarf gibt, um die Rechte von Kindern konkret zu stärken.

2. Finanzielle Benachteiligung von Familien gefährdet Lebensstandard von Kindern

Massive Umsetzungsdefizite bestehen darüber hinaus bezüglich der finanziellen Situation von Familien mit Kindern. Der Kinderrechtsausschuss weist zu Recht auf das zunehmende Armutsrisiko von Kindern hin (Nr. 64 f.). Diese Kinder stehen aber nicht allein. Ihr Lebensstandard und ihr Wohlergehen stehen und fallen mit der finanziellen Situation von Familien. Deshalb ist Kinderarmut immer auch Familienarmut – und diese geht weit über Familien in Arbeitslosigkeit und prekärer Beschäftigung hinaus. Sie trifft auch durchschnittlich entlohnte erwerbstätige Familien und ragt bis in die Mittelschicht hinein.

Der Deutsche Familienverband berechnet regelmäßig, wie viel verfügbares Nettoeinkommen Familien abhängig von der Kinderzahl nach Abzug von Steuern und Sozialabgaben bleibt (Horizontaler Vergleich). Das Kindergeld wird dabei berücksichtigt. Dieser Betrag wird verglichen mit dem steuerrechtlichen Existenzminimum, das als Mindestgrenze für die Teilhabe an der Gesellschaft definiert ist. Zugrunde legen wir einen Haushalt mit einem Bruttojahreseinkommen von 35.000 Euro, dies entspricht etwa einem Facharbeitergehalt und liegt derzeit leicht unter dem Durchschnittsverdienst aller Sozialversicherungspflichtigen. Die Berechnungen fügen wir dieser Stellungnahme im Anhang bei.

Die Ergebnisse zeigen, dass sich im Berichtszeitraum die finanzielle Situation von Familien im Vergleich zu kinderlosen Haushalten weiter verschlechtert hat. Derzeit liegt das verfügbare Einkommen einer erwerbstätigen und durchschnittlich entlohnten Familie mit zwei Kindern nach Abzug von Steuern und Sozialabgaben um 2.319 Euro jährlich unter dem steuerrechtlichen Existenzminimum aller Familienmitglieder, im Jahr 2014 betrug diese Lücke 807 Euro. Mit jedem weiteren Kind verschärft sich die Armutsgefährdung der Familie und damit der

Kinder: Eine Familie mit 3 Kindern liegt bspw. um 7.347 Euro/Jahr unter dem steuerrechtlichen Existenzminimum (2014: 5.535 Euro).

Die finanzielle Ausgrenzung von Familien gefährdet das Kindeswohl (Art. 3 VN-KRK) und sein Recht auf angemessene Lebensbedingungen und Unterhalt (Art. 27 VN-KRK). Sie schränkt darüber hinaus die elterlichen Möglichkeiten ein, die Rechte des Kindes auf Bildung, volle Entfaltung seiner Persönlichkeit, Begabung und Fähigkeiten und auf höchstmögliche Gesundheit zu verwirklichen und hat Folgen für die gesamte Entwicklung der Kinder.

Eine genauere Betrachtung dieser Ergebnisse macht deutlich, dass die zentrale Ursache für die aufgezeigte finanzielle Benachteiligung der Familien neben einem unzureichenden Familienleistungsausgleich vor allem die weitgehend familienblinde Ausgestaltung der umlagefinanzierten Sozialversicherungssysteme ist. Diese kennen anders als das Einkommensteuerrecht keine Kinderfreibeträge. Im Ergebnis findet keinerlei Berücksichtigung der Kindererziehung bei der Berechnung der Beitragshöhe in der Renten- und Krankenversicherung und eine völlig unzureichende Berücksichtigung von Kindererziehung in der Pflegeversicherung statt.

Hier besteht dringender Handlungsbedarf. Gemäß dem das Grundgesetz und die VN-KRK leitenden Subsidiaritätsprinzip liegt die Verantwortung für angemessene Lebensbedingungen, Lebensstandard, Unterhaltssicherung und Entwicklung der Kinder zunächst einmal bei den Eltern. Dies setzt aber voraus, dass von den Eltern selbst erwirtschaftetes zumindest in Höhe des Existenzminimums für Kinder frei von Steuer- und Sozialabgaben verbleibt.

Anders als bei der politischen Partizipation von Kindern (siehe II.1.) besteht hier keine Lücke im Grundgesetz. Die Verfassung ist mit dem in Art. 6 GG normierten Schutz der Familie und dem in Art. 3 GG normierten Schutz vor Ungleichbehandlung bereits außerordentlich klar, wie das Bundesverfassungsgericht in einer Reihe von Urteilen immer wieder bestätigt hat. Verwiesen sei insbesondere auf das Pflegeversicherungsurteil aus Jahr 2001.²

Defizitär ist vielmehr die fehlende Umsetzung dieser Vorgaben durch den nationalen Gesetzgeber. Der Deutsche Familienverband sah sich deshalb gemeinsam mit dem Familienbund der Katholiken bereits 2015 gezwungen, Familien dazu aufzurufen, juristisch gegen die Überbelastung mit Sozialbeiträgen vorzugehen. Inzwischen liegen dem Bundesverfassungs-

² 1 BvR 1629/94 vom 03.04.2001.

gericht mehrere Verfassungsbeschwerden sowie eine Richtervorlage des Sozialgerichts Freiburg³ vor, das sich unserer Einschätzung angeschlossen hat.

Wir plädieren für die klare Benennung dieser strukturellen Defizite im Staatenbericht der Bundesregierung und fordern den Einstieg in eine familien- und kinderorientierte Reform der umlagefinanzierten sozialen Sicherungssysteme. Dafür ist vor allem eine Beitragsentlastung von Familien in Abhängigkeit von der Kinderzahl erforderlich. Der Deutsche Familienverband empfiehlt dafür die Einführung eines Kinderfreibetrags bei der Berechnung der Beiträge zur gesetzlichen Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung nach dem Vorbild des steuerlichen Gesamtkinderfreibetrages. Nähere Informationen zu der Elternklagen-Kampagne des Deutschen Familienverbandes und des Familienbundes der Katholiken sowie zur Ausgestaltung einer familien- und kinderorientierten Beitragsentlastung finden Sie unter www.elternklagen.de.

Um die Steuerfreistellung des Kindesexistenzminimums zu gewährleisten und die vorrangigen Leistungen im Rahmen des in § 31 Einkommensteuergesetz geregelten Familienleistungsausgleichs bis in die Mittelschicht hinein armutsfest auszugestalten, ist darüber hinaus eine zügige Anhebung von steuerlichem Kinderfreibetrag und Kindergeld sowie eine klare Anbindung des Kindergeldes an die Wirkung des steuerlichen Kinderfreibetrags erforderlich. Empfohlen wird hierfür eine Kopplung des Kindergeldes an die maximale steuerliche Wirkung des Kinderfreibetrags, die sicherstellt, dass in der Summe bei jeder Familie der gleiche Kindergeldbetrag ankommt. Wir halten auf der Basis steuerrechtlicher Erwägungen dafür eine Anhebung des Kindergeldes auf 330 Euro pro Kind und Monat für dringend erforderlich.

3. Benachteiligung von Familien und Kindern am Wohnungsmarkt

Die stark gestiegenen Wohnkosten verbunden mit der finanziellen Benachteiligung von Familien haben in den vergangenen Jahren dazu geführt, dass sich immer mehr Familien am Wohnungsmarkt keine familiengerechten Wohnungen mehr leisten bzw. kein Wohneigentum mehr bilden können und in zu enge Wohnungen und/oder in benachteiligte Wohnlagen abgedrängt wurden. Dies gefährdet das Wohl und die Entwicklung von Kindern und schränkt ihren Lebensstandard erheblich ein.

Trotz dieser offenkundigen Mängel wurden die Wohnbedürfnisse von Familien in den vergangenen Jahren weitgehend ausgeblendet und zum Beispiel bei der Arbeit des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen nicht einmal thematisiert. Auch in den Bundesländern,

³ AZ: S 6 KR 448/18 vom 19.02.2018.

die die Verantwortung für den Sozialen Wohnungsbau tragen, ist die Förderung des familien- und kindgerechten Wohnens deutlich zurückgegangen. Gleichzeitig wurde in zahlreichen Bundesländern die Grunderwerbsteuer, die die Bildung von Familien-Wohneigentum massiv erschwert, drastisch erhöht. Diese Entwicklungen gelten übrigens auch für Bundesländer, die bereits Kinderrechte in ihrer Verfassung verankert haben.

Die Wohnungspolitik ist dringend gefordert, die Wohnbedürfnisse von Familien mit Kindern wieder stärker zu berücksichtigen. Mit Blick auf die besondere Bedeutung des Wohneigentums für die Lebensgestaltung von Familien sind zumindest die zügige Einführung des zugesagten Baukindergeldes auf Bundesebene und die Einführung von Freibeträgen für Familien-Wohneigentum in der Grunderwerbsteuer erforderlich. Darüber hinaus ist die Schaffung von bezahlbarem und familiengerechtem Mietwohnraum nötig. Dies erfordert die familienorientierte Wiederbelebung des Sozialen Wohnungsbaues und die Definition klarer Familienkriterien für die steuerliche Mietwohnungsbauförderung. Als Sofortmaßnahme zur Vermeidung finanzieller Überlastung von Familien fordert der Deutsche Familienverband die Erhöhung des Wohngeldes und hier insbesondere die stärkere Berücksichtigung der Energiekosten.

4. Kindeswohl und Wirtschaft

Bislang kaum thematisierte Aspekte der Kinderrechediskussion sind die Bedeutung elterlicher Zeit für die Entwicklung der Kinder und die Frage, wie sich die Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt auf diese Zeit auswirken. Der Deutsche Familienverband begrüßt grundsätzlich, dass der VN-Kinderrechtsausschuss in seinen Abschließenden Bemerkungen die Bedeutung der Wirtschaft für die Verwirklichung des Kindeswohlprinzips aufgreift (ab Punkt 22). Unsere Bedenken geht aber weit über die Ausführungen des Ausschusses hinaus und betreffen unmittelbar die Gestaltung des Familienlebens zwischen Kindererziehung und Beruf.

Zu beobachten war im gesamten Berichtszeitraum ein zunehmender Bedeutungsverlust der kindlichen bzw. familiären Belange gegenüber wirtschafts- und arbeitsmarktorientierten Interessen. Familien sind auf eine stabile Wirtschaft angewiesen. Insoweit ist eine Wirtschaftspolitik, die Unternehmen Wettbewerbsfähigkeit ermöglicht, durchaus im Sinne von Kindern und Eltern. Allerdings ist hier ein politischer Aushandlungsprozess gefordert, der – wie sowohl vom Grundgesetz als auch von der VN-Kinderrechtskonvention gefordert – die Familie schützt und das Kindeswohl vorrangig berücksichtigt. Diese vorrangige Berücksichtigung ist derzeit angesichts der zunehmenden Vermischung familienpolitischer Ziele mit Zielen der Arbeitsmarktpolitik und der Fachkräftesicherung nicht mehr gewährleistet. Im Ergebnis beobachten unsere Familien, dass selbst gesetzlich verbriefte und seit langem eingeführte

Schutzzeiten wie die dreijährige gesetzliche Elternzeit inzwischen nicht mehr als selbstverständlich akzeptiert werden und die Entscheidung für Erziehungsphasen verstärkt zu beruflichen Nachteilen und finanziellen Einbußen führt. Auch das im Berichtszeitraum eingeführte ElterngeldPlus setzt vorrangig auf eine Verkürzung von Erziehungsphasen.

Wir halten es für erforderlich, vor diesem Hintergrund die zeitlichen Aspekte des Kindeswohlprinzips und der weiteren in der VN-KRK niedergelegten Rechte herauszuarbeiten und problematische Entwicklungen und Interessenkonflikte ehrlich und kritisch aufzuzeigen. Kinder haben nicht nur ein Recht auf Unterhalt, Bekleidung, Ernährung und Wohnen. Sie haben auch ein Recht auf die Zeit ihrer Eltern. Der VN-Kinderrechteausschuss moniert in seinen Abschließenden Bemerkungen ab Nr. 56 u.a. die zunehmende Zahl von Bindungsstörungen und die Zunahme emotionaler und verhaltensbezogener Probleme bei Kindern. Es ist zumindest zu vermuten, dass Ursache dieser Probleme nicht nur der vom Ausschuss angesprochene Leistungsdruck in der Schule ist, sondern insbesondere auch der Leistungs- und Zeitdruck, der auf die gesamte Familie einwirkt.

Entlastende Maßnahmen, die hier gegensteuern, müssen entsprechend auch an einer zeitlichen Entlastung der Familie ansetzen und ihr Wahlfreiheit ermöglichen, damit sie ihrer Erziehungsaufgabe bestmöglich nachkommen kann. Lücken klaffen hier insbesondere bei der Unterstützung für Mehr-Kind-Familien mit längeren Erziehungsphasen sowie für junge Familien, die sich während der dreijährigen gesetzlichen Elternzeit für die häusliche Betreuung entscheiden. Die ersten Lebensjahre eines Kindes sind von besonderer Bedeutung für seine weitere Entwicklung, und es muss Optionen geben, die es allen Eltern ermöglichen, ihrem Kind die individuell am besten passende frühkindliche Betreuung anzubieten. Als Modell bietet sich dafür bis zum 3. Geburtstag des Kindes ein von der gewählten Betreuungsform unabhängiges Betreuungsbudget an, das alle Familien direkt und in bar erreicht.

5. Allgemeine Maßnahmen zur Umsetzung:

Einführung einer Familienverträglichkeitsprüfung für Gesetze und Verordnungen

Die aufgezeigten Defizite sind auch Folge einer politischen Entscheidungsfindung, bei der die Belange von Kindern und Familien nicht im Mittelpunkt stehen. Grundlegend ist dies bereits durch das fehlende Wahlrecht verursacht (siehe oben II.1.). Es gilt aber auch für die unzureichende Berücksichtigung von Kinder- und Familienbelangen bei Gesetzen und Verordnungen.⁴

⁴ Vgl. auch Abschließende Bemerkungen des VN-Ausschusses für die Rechte des Kindes vom 31. Januar 2014 zum gemeinsamen dritten und vierten periodischen Staatenbericht Deutschlands, Nr. 26 und 27.

Der Deutsche Familienverband hält daher dringend die Einführung von Verfahren für erforderlich, die die vorrangige Berücksichtigung von Kinderbelangen flächendeckend gewährleisten. Mit Blick auf die Einbettung von Kindern in die Familie (siehe oben I.) ist hierzu der Blick auf die Auswirkungen politischer Entscheidungen auf die gesamte Familie gefordert. Der Deutsche Familienverband fordert dafür die Einführung einer verbindlichen Familienverträglichkeitsprüfung für alle Gesetze und Verordnungen, wie dies z.B. bereits für die Abschätzung der Folgen von Gesetzen für öffentliche Haushalte geregelt ist.

Auf Bundesebene hat 2013 die damalige Große Koalition im Koalitionsvertrag die Verankerung der Familienfreundlichkeit als Leitprinzip der Gesetzgebung und des exekutiven Handelns zugesagt. Dies hätte den Einstieg in geeignete Verfahren eröffnet. Jedoch hat der Gesetzgeber bis zum Ende der Legislaturperiode und damit über den gesamten Berichtszeitraum hin versäumt, diese Zusage in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) umzusetzen. Der Koalitionsvertrag der jetzigen Bundesregierung verweist zwar darauf, dass Familienpolitik ins Zentrum des Regierungshandelns gestellt werden soll, benennt jedoch keine verbindlichen Verfahren zur Umsetzung dieser Zusage.

Als ersten Schritt empfiehlt der Deutsche Familienverband daher die Verankerung der Familiengerechtigkeit als Leitprinzip in Kapitel 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO), wie dies bereits für die Gleichstellung von Frauen und Männern gilt, sowie die entsprechende Verankerung in den Geschäftsordnungen und Regelwerken der Bundesländer und Kommunen.

Berlin, 16.04.2018