

Kommissionsdrucksache

16. Wahlperiode

16/23d



Zukunftsforum Familie e.V.
Markgrafenstr. 11, 10969 Berlin
Telefon: 030 / 2592728-20, Telefax: -60
www.zff-online.de, info@zff-online.de

Antworten zum Fragenkatalog der Kinderkommission des Bundestages
des Zukunftsforums Familie e.V. (ZFF)
zum Thema der öffentlichen Anhörung:

Strategien zur Überwindung von Kinderarmut

Die Armutsrisikoquote hat sich in Deutschland auf hohem Niveau verfestigt: Gut 18 % aller Menschen in Deutschland sind von Armut bedroht. Gleichzeitig hat sich die Schere zwischen Arm und Reich in Deutschland weiter geöffnet: Während die Einkommen des reichen Bevölkerungsteils weiter gewachsen sind, sinken bzw. stagnieren sie im unteren und mittleren Bereich. Von einem besonders hohen Armutsrisiko sind Langzeitarbeitslose, Alleinerziehende und Mehrkindfamilien betroffen - und dies trifft insbesondere auch deren Kinder. Dies führt zu dem Schluss, dass Kinderarmut nicht isoliert von der Armut ihrer Eltern bzw. Familienarmut betrachtet werden kann. Denn die Armutsrisikoquote von Kindern (26%) und Jugendlichen(28%) liegt auch deutlich über der Risikoquote der Gesamtbevölkerung (18%)¹. Hinzu kommt, dass Kinder, die in materieller Armut aufwachsen, viele Einschränkungen hinnehmen müssen: Sie sind schlechter ernährt, leben in beengteren Wohnverhältnissen, sie haben seltener ein eigenes Zimmer und sind bezüglich der Kleidung und des Spielzeug benachteiligt. Arme Kinder erleben weniger gemeinsame Aktivitäten mit ihren Eltern, sie haben weniger soziale Kontakte, feiern weniger Kindergeburtstage und fahren seltener mit ihren Eltern in den Urlaub. Ihre Eltern können ihre Erziehungsverantwortung nur unter erschwerten Bedingungen ausüben. Die Folgen sind gravierend: Der Mangel an Einkommen, Ressourcen und Lebensperspektiven für Kinder entwickeln sich zu Bildungs- und Teilhabearmut. Dies wird auch durch die AWO-ISS-Studie zu Kinderarmut belegt².

1. Was sind für Sie die wichtigsten kommunalen, landes- und bundespolitischen Schritte zur Überwindung von Kinderarmut?

Grundlegend darf es weder auf kommunaler, landespolitischer noch bundespolitischer Ebene zu einem Scheingefecht zwischen Bildung und Geld kommen. Für die Überwindung von Kinderarmut wird beides benötigt: Bildung **und** Geld. Ein warmes Mittagessen oder Schulstarterpakete reichen hier nicht aus.

- Kindern kann besser geholfen werden, wenn Kommunen es schaffen, Vernetzungsstrukturen zwischen den wichtigsten Bereiche, die für frühe Hilfen und frühe Bildung zuständig sind, zu organisieren. Dies sind insbesondere Einrichtungen der Jugendhilfe, des Gesundheitswesens, der Bildung, aus dem Bürgerschaftlichen Engagement, von Polizei und Justiz sowie Wohlfahrtsverbände und die Kirchen. Das ZFF möchte auch nochmals die enorme Wichtigkeit niedrigschwelliger Angebote der Familienbildung und Frühförderprogramme hervorheben. Gelungene Beispiele sind hier z.B. das Projekt Mo.Ki (Monheim für Kinder), welches den Aufbau einer Präventionskette zur Förderung von Kindern und Familien verfolgt und das Projekt HIPPY, das sich an Eltern mit spezifischen Problemen, u.a. mit Migrationshintergrund, richtet. Auch die Weiterentwicklung von Kindertagesstätten zu Eltern- Kind-Zentren unterstützt belastete Familien.
- Auf Länderebene ist es vor allem wichtig, quantitativ und qualitativ hochwertige Betreuungsangebote bereitzustellen. Hierzu zählen unter anderem eine qualifizierte Aus- und Weiterbildung für Erzieherinnen und Erzieher, eine Verständigung auf allgemeine Bildungsstandards, verbindliche Qualifizierungsprogramme und bessere Weiterbildungsmöglichkeiten für Tagesmütter und Tagesväter.
- Auf Bundesebene sind es vor allem die monetären Leistungen, die zielgerichteter und gerechter verteilt werden müssen. Das ZFF verfolgt nicht die Strategie der Anpassung an bereits vorhandene Hilfesysteme, sondern fordert auf Bundesebene einen Systemwechsel, der in Form einer Kindergrundsicherung gelingen soll.

2. Welche Maßnahmen sind auf den einzelnen Ebenen im Bereich Bildung, Infrastruktur, Betreuung und Jugendhilfe zu ergreifen?

Kostenfreie Bildungs- und Weiterbildungsmaßnahmen, quantitativ und qualitativ hochwertige Betreuungsangebote. Wichtig hierbei sind auch Maßnahmen in Form von niedrigschwelligen Elternbildungs- und Frühförderprogrammen.

3. Welche Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf bzw. für eine familienfreundliche Arbeitswelt wären zu empfehlen?

¹ Siehe hierzu SOEP 2006 (Sozio-ökonomisches Panel), nach 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (2008).

² Holz, Gerda/ Richter, Antje/ Wüstendörfer, Werner/ Giering, Dietrich (2005): Zukunftschancen für Kinder!? Wirkung von Armut bis zum Ende der Grundschulzeit. Endbericht der dritten Phase der AWO- ISS Studie.

Für die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie eine bessere Chancengerechtigkeit in der Bildung sind gute und kostenfreie Betreuungs- und Bildungsstrukturen von der Geburt an in ausreichendem Maß auf den Weg zu bringen. Im Hinblick auf die hohe Armutsrisikoquote von Alleinerziehenden, die unter anderem auch aus der schlechten Vereinbarkeit von Familie und Beruf rührt, müssen neue Konzepte realisiert werden. Hierzu zählen eine flexiblere Arbeitszeitgestaltung, existenzsichernde Teilzeitjobs und gute und flexible Betreuung. Für Alleinerziehende im SGB II-Bezug muss darauf geachtet werden, dass ihre Jobwünsche ernst genommen werden und gleichzeitig für eine gute Betreuung Ihrer Kinder gesorgt wird. Ein weiterer Punkt ist das geplante Betreuungsgeld: dies muss verhindert werden, da es falsche bildungs- und gesellschaftspolitischen Anreize setzt und somit die Sicherung der Finanzierung des Ausbaus der Betreuungsplätze gefährdet.

4. Welchen Stellenwert haben Maßnahmen zur Eindämmung von Niedriglohnbeschäftigung und Erwerbslosigkeit?

Da Kinderarmut meist aus der Einkommensarmut der Eltern resultiert, ist es ebenso von Bedeutung, die Beschäftigungschancen von Erwachsenen zu fördern. Die Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns, Mindeststandards bei der Zeit- und Leiharbeit, allgemeine Beschäftigungsförderung, aber auch Möglichkeiten zu Weiter- und Fortbildung müssen auf den Weg gebracht und ausgebaut werden.

5. Was braucht ein Kind für eine gute Förderung seiner Entwicklung und wie kann bzw. soll dieser Bedarf bemessen sein (Infrastruktur/ Ressourcen)? Sehen Sie die Notwendigkeit einer spezifischen Bedarfsermittlung für Kinder und Jugendliche?

Die Regelsätze gerade für Kinder und Jugendliche berücksichtigen nicht in ausreichendem Maß deren Bildungs-, Ernährungs-, Kleidungs- und Freizeitbedarf und legen nicht die Grundlage für gleiche Lebens- und Bildungschancen.

Die Regelsätze für Kinder und Erwachsene im SGB II müssen existenzsichernd sein. Dazu müssen sie bedarfsgerecht ausgestaltet und regelmäßig an die Inflationsrate angepasst werden. Bildungsbedarf (Lernmittel, Mittagessen in Schulen), Gesundheitskosten und medizinische Vorsorge sollten generell durch das Bildungs- und Gesundheitssystem und nicht durch den Regelsatz abgedeckt werden.

6. Grundlage für die Bemessung des Existenzminimums eines Kindes ist der Eckregelsatz des SGB XII, an dem sich das SGB II orientiert. Halten Sie die prozentuale Ableitung des Hartz IV-Satzes eines Kindes vom Bedarf eines Erwachsenen für sachgerecht?

Bedarfe werden an einem alleinstehenden Erwachsenen gemessen. Damit werden aber in keiner Weise kindliche Bedarfe abgedeckt. Diesem Problem kann nicht mit einem Flickwerk aus kostenlosem Schulesen und "Schulstarterpaketen" begegnet werden. Stattdessen muss eine systematische Bedarfsmessung für Kinder eingeführt werden. Dabei muss allerdings vermieden werden, dass sich dadurch Leistungen für Kinder verringern.

7. Wie würde sich eine Erhöhung des Bedarfssatzes nach den gängigen Armutsdefinitionen auswirken? Wie wäre ggf. der Effekt zu beurteilen, dass eine Erhöhung der Transferleistungen zu einer ungünstigeren Quote führen kann?

Aufgrund der gängigen Armutsdefinitionen würde jede Anhebung von Regelsätzen, Existenzminimumbeträgen etc., automatisch eine statistische Erhöhung der Armutsquote (bzw. mehr Menschen im SGB II-Bezug) bedeuten. Diesen Automatismus lösen aber auch andere Veränderungen, wie z.B. der Anstieg von Höchsteinkommen aus (ein Anstieg des Durchschnittseinkommens führt zu einem Anstieg der Einkommensbezieher, die darunter liegen). Die statistischen Schwächen dieser Armutsquotenberechnung sind bekannt.

Deshalb verfolgt z.B. die AWO-ISS-Studie auch den "Lebenslagenansatz". Hier stehen Auswirkungen von Armut auf die materielle Ausstattung, den Bildungsstand, die Gesundheit und die soziale Teilhabe der Kinder im Mittelpunkt. Für eine nachhaltige Bekämpfung der Kinderarmut dürfen statistische Auswirkungen keine Rolle spielen. Die Politik muss höchste Priorität auf die reale Verbesserung der Lebensbedingungen und Zukunftschancen armer Kinder legen, dann werden sich mittel- und langfristig die statistischen Armutsquoten ohnehin verringern.

8. Sollte eine evtl. Erhöhung ohne Vorgaben in Form von Barleistungen ausgezahlt werden oder gibt es Gründe, die für eine zweckgebundene Verwendung sprechen (Schulesen)? Wie wäre dies ggf. umzusetzen?

Monetäre Transferleistungen sollten pauschal und bar an die Eltern ausgezahlt werden.

Die Befragung von in Armut lebenden Eltern in Nürnberg³ hat eindrucksvoll gezeigt, dass Eltern bei der Verwendung ihres Einkommens prioritär ihre Kinder berücksichtigen (Lebensmittel, Ausgaben für die Schule, Kleidung). Umgekehrt sparen Eltern zuerst bei ihren eigenen Bedarfen (Urlaub, Wohnungseinrichtung, eigene Kleidung). Auch die AWO-ISS-Studie oder Erfahrungen aus Praxisprojekten wie z.B. HIPPY machen deutlich, dass Eltern aus bildungsfernen und finanzschwachen Schichten durchaus an der Entwicklung und Bildung ihrer Kinder interessiert sind und daran mitwirken wollen.

Vor diesem Hintergrund stellen sowohl zweckbezogene Leistungen, wie z.B. das Schulstartpaket i.H.v. 100 Euro, wie auch Gutscheine (z. B. für Elternbildung oder Schulessen) eine unnötige Bevormundung der Eltern dar. Solche Maßnahmen würden insbesondere bei Familien im SGB II-Bezug die Philosophie der gesamten Arbeitsmarktreform konterkarieren: Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe wurden damals u.a. deshalb zu der neuen Leistung Arbeitslosengeld (ALG) II zusammengeführt, um die unwürdige und zeitaufwändige Beantragung von Einmalhilfen für Wintermäntel, Kinderkleidung, Haushaltsgeräten, etc. abzuschaffen. Stattdessen sollte eine - freilich in der Höhe angemessene ! - Pauschalleistung den Hilfeempfängern/-innen die eigenverantwortliche Verwendung ihrer Geldmittel ermöglichen.

Darüber hinaus würde die staatliche Kontrolle einer zweckgemäßen Verausgabung von Mitteln oder die Vergabe von Gutscheinen die ohnehin hohen Verwaltungskosten im SGB II weiter erhöhen.

9. Wie sollten Transferleistungen an Kinder und insbesondere Kinderzuschlag, Kindergeld und Kinderregelsätze beschaffen sein, um wirksam Kinderarmut zu vermeiden und wie könnte man sie effizienter ausgestalten?

Kinderregelsätze, Kinderzuschlag und Kindergeld sind verschiedene Bausteine der Armutsprävention. Sie müssen besser zusammenwirken und langfristig durch eine Kindergrundsicherung ersetzt werden (siehe Frage 12). Der Kinderzuschlag ist aus unserer Sicht allerdings geeignet, gemeinsam mit einem erheblich ausgebauten Kindergeld, einen Schritt hin zu einer solchen materiellen Grundsicherung für Kinder darzustellen.

Das heißt kurzfristig:

Um mit dem aktuellen Kindergeld das gültige sächliche Existenzminimum von 304 Euro zu erreichen, muss der maximale Kinderzuschlag mindestens um zehn Euro auf 150 Euro erhöht werden.

Das heißt mittelfristig:

Das Kindergeld muss auf über 200 Euro erhöht werden, um die Lücke zur höchsten steuerlichen Entlastung durch die Kinderfreibeträge zu schließen.

Und das heißt langfristig:

Wir brauchen eine allgemeine Kindergrundsicherung - die alle bisherigen Leistungen zusammenfasst, um den Grundbedarf aller Kinder gleichermaßen sicherzustellen.

10. Empfehlen Sie eine Staffelung des Kinderzuschlages nach Alter des Kindes als Mittel der Kinderarmutsbekämpfung?

Wir lehnen eine Staffelung des Kinderzuschlages nach Alter des Kindes ab. Viel wichtiger ist, dass der Kinderzuschlag den Alleinerziehenden mehrheitlich zu Gute kommt. Denn laut eines Berichtes des Kompetenzzentrums für familienbezogene Leistungen⁴ liegt bei Alleinerziehendenhaushalten das höchste Armutsrisiko (40%) im Vergleich zu anderen Familientypen. Aber nur etwa 7% der Alleinerziehenden beziehen bisher den Kinderzuschlag.

Der vorliegende Vorschlag des Bundesrates, Alleinerziehenden künftig 200 statt 140 Euro Kinderzuschlag zu zahlen, löst das grundsätzliche Problem der Zugangshürden für Alleinerziehende nicht. Es bleibt für einige maximal etwas mehr vom Kinderzuschlag übrig.

Gerade auch für Alleinerziehende ist es also wichtig, auf das Kriterium der Vermeidung von Hilfebedürftigkeit nach dem SGB-II als Zugangsvoraussetzung zum Kinderzuschlag zu verzichten. Unter dieser Bedingung macht es dann Sinn, über einen finanziellen Zuschlag für Alleinerziehende nachzudenken. Dieser müsste allerdings fraglos deutlich höher als die vorgeschlagenen 60 Euro ausfallen.

11. Empfehlen Sie eine Staffelung des Kindergeldes nach Anzahl der Kinder als Mittel der Armutsbekämpfung?

³ Wüstendörfer, Werner(2008): "Dass man immer nein sagen muss", eine Befragung der Eltern von Grundschulkindern mit Nürnberger Pass.

⁴ Kompetenzzentrum für familienbezogene Leistungen(2008): Dossier: Armutsrisiken von Kindern und Jugendlichen in Deutschland, Berlin/Basel.

Das ZFF sieht die aktuell gültige Staffelung als ausreichend an. Mehrkindfamilien haben zweifelsohne ein erhöhtes Armutsrisiko. Armutsrisiken kann man mit größerer materieller Ausstattung, also monetären Leistungen, entgegenwirken. Dabei gilt allerdings zu berücksichtigen, dass neben der Gruppe der Mehrkindfamilien die Alleinerziehenden von Armut am stärksten betroffen sind. Eine erneute Ausweitung einer Staffelung des Kindergeldes ist deshalb nicht zielführend, da die Alleinerziehenden überwiegend ein oder zwei Kinder haben und sie deshalb von einer Mehrkindstaffelung nicht profitieren würden. Daher gilt: Allen Eltern, aber besonders diesen beiden Familienkonstellationen, kann auf Dauer nur wirksam durch eine verbesserte Infrastruktur und ausreichende monetäre Leistungen in Form einer Grundsicherung entsprochen werden. Wichtig sind genügend und qualitativ hochwertige Betreuungsplätze, flexible Arbeitszeiten und eine bessere Abstimmung von öffentlicher Zeit bei Ämtern, Behörden, Ärzten, Betreuungszeiten in KiTa und Schulen sowie der Arbeitszeit.

12. Wie bewerten Sie die Konzepte einer bedarfsorientierten Kindergrundsicherung, die bisherige Leistungen für Kinder bündelt und weiterentwickelt? Wie bewerten Sie andere Konzepte beispielsweise in Form eines Bürgergeldes?/

13. Welche anderen Maßnahmen sollten ergriffen werden, um Kinderarmut zu überwinden?

Unser Vorschlag ist, einen echten Systemwechsel in der Familienförderung vorzunehmen und das Kindergeld zu einer armutsfesten Kindergrundsicherung auszubauen. Dazu muss als erster Schritt endlich die Lücke zwischen der höchsten steuerlichen Entlastung durch den Kinderfreibetrag und dem Kindergeld geschlossen werden. Dies wäre durch ein allgemeines Kindergeld von gut 200 Euro gewährleistet. Es soll allen Kindern unabhängig von ihrer sozialen Herkunft und der Kinderanzahl in der Familie ausgezahlt werden. Neben mehr Transparenz hätte dies auch den Vorteil, dass die bisherigen Widersprüche und Ungerechtigkeiten zwischen Familienförderung und Steuerpolitik beseitigt würden.

Von einer solchen Kindergrundsicherung würden auch Kinder im SGB II-Bezug profitieren, denen die jetzt beschlossene Kindergelderhöhung nicht zu Gute kommt. Sie mit einem einmaligen Schulstartergeld von 100 Euro abzuspeisen, ist Flickwerk und reicht zur Deckung ihres Bedarfs in keinsten Weise aus.

Wir ziehen das Konzept der Kindergrundsicherung anderen Modellen wie z.B. einem bedingungslosen Grundeinkommen oder dem Bürgergeld vor, da diese Leistungen zielgerichtet den Kindern zu Gute kommen. Generell sollten alle erwerbsfähigen Menschen in die Lage versetzt werden, ihren Lebensunterhalt selbst zu verdienen und damit Verantwortung zu übernehmen.

14. Wie wirken die Instrumente der Armutsbekämpfung? Müssen innerhalb der Instrumente Infrastruktur und materielle Versorgung Prioritäten gesetzt werden?

Wir warnen davor, Geldleistungen und Infrastrukturleistungen des Staates gegeneinander auszuspielen. Sowohl für ein wirksameres und durchlässigeres Bildungssystem als auch für finanzielle Transfers muss reichlich Geld in die Hand genommen werden. Nur beides stärkt Kinder und deren Eltern.

15. Welche Mechanismen führen zur sogenannten "vererbten Armut" und wie können diese durchbrochen werden? Wie kann verhindert werden, dass eine höhere Transferleistung für Kinder von Eltern mit geringen Einkommenschancen den Anreiz zu eigenem Erwerbseinkommen vermindert?

Wie eine Studie im Auftrag der Stadt Nürnberg belegt, bemühen sich von Armut betroffene Eltern, ihre Kinder möglichst wenig unter der Geldnot der Familie leiden zu lassen⁵. Sie stellen erst ihre Bedürfnisse zurück, bevor sie an denen der Kinder sparen. Ebenso ist den Eltern die Schulbildung ihrer Kinder besonders wichtig. All diese Ergebnisse und auch die AWO-ISS Studie zeigen, dass eine Stagnation oder sogar Reduktion von Transferleistungen besonders die Kinder und deren zukünftige Lebensperspektive betreffen würde. Vielmehr muss eine nachhaltige Armutspolitik an den durchaus vorhandenen Erziehungskompetenzen der Familien ansetzen und diese durch bedarfsgerechte und niedrigschwellige Bildung und Beratung ausbauen. Kommt dann eine bessere monetäre Absicherung sowie die Integration in eine existenzsichernde Erwerbstätigkeit hinzu, kann die Überwindung der "vererbten Armut" gelingen.

Berlin, den 31. Oktober 2008

⁵ Wüstendörfer, Werner(2008): "Dass man immer nein sagen muss", eine Befragung der Eltern von Grundschulkindern mit Nürnberger Pass.