

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Vorsitzender
Paul Lehrieder, MdB
Platz der Republik 1
11101 Berlin

Per E-Mail: familienausschuss@bundestag.de

Gütersloh, 13. März 2017

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Familienausschusses am 20. März 2017

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme zu den Anträgen

- 1. Kinder und Familien von Armut befreien – Aktionsplan gegen Kinderarmut (Antrag der Fraktion DIE LINKE; BT-Drucksache 18/10628) sowie**
- 2. Familien stärken – Kinder fördern (Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN; BT-Drucksache 18/10473).**

Als operativ tätige Stiftung setzt sich die Bertelsmann Stiftung für faire Bildungs- und Teilhabechancen für alle Kinder in Deutschland ein – egal in welcher Familienform sie aufwachsen und unabhängig von ihrer kulturell-ethnischen und sozio-ökonomischen Herkunft. Kinder- und Familienarmut wirksam zu bekämpfen sowie Kinder und ihre Familien zu stärken und zu unterstützen, ist ein zentraler Bestandteil unserer Arbeit. Gerne nutzen wir die Gelegenheit der Stellungnahme, um die beiden oben genannten Anträge vor dem Hintergrund unserer Projektergebnisse zu diskutieren.

Mehr als 2 Millionen Kinder und Jugendliche wachsen in Armut auf.

In Deutschland wachsen aktuell mehr als 2 Millionen Kinder und Jugendliche in Armut auf. Mindestens jedes fünfte Kind erfährt damit, dass Familienalltag in einer prekären Lebenslage in Deutschland mit materieller Unterversorgung, einem Mangel an kultureller und sozialer Teilhabe sowie Verzicht und ständigem Nein-Sagen verbunden ist.¹ Dabei ist Armut für viele Kinder und Jugendliche keine kurze Phase ihrer Kindheit und Jugend. 57 Prozent der 7- bis

¹ Tophoven, S., Wenzig, C. & Lietzmann, T. (2015). Kinder- und Familienarmut: Lebensumstände von Kindern in der Grundsicherung. Bertelsmann Stiftung. Andresen, S. und Galic, D. (2015). Kinder. Armut. Familie. Alltagsbewältigung und Wege zu wirksamer Unterstützung. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

unter 15-Jährigen im SGB-II-Bezug sind drei Jahre und länger auf Grundsicherungsleistungen angewiesen.²

Überdurchschnittlich oft von Armut betroffen sind Kinder in alleinerziehenden Familien – die Hälfte der Kinder im SGB-II-Bezug wächst in einer alleinerziehenden Familie auf. Aber auch für Kinder, die mit zwei und mehr Geschwistern zusammen leben, ist das Armutsrisiko besonders hoch. Zudem variieren die Anteile armer Kinder zwischen den einzelnen Bundesländern sowie den Kreisen und kreisfreien Städten deutlich.³

Verschiedene Studien belegen, dass sich Armutserfahrungen in Kindheit und Jugend auf alle Lebensbereiche negativ auswirken können: Die schulischen Bildungskarrieren armer Kinder und Jugendlicher sind z. B. im Durchschnitt deutlich belasteter als die von Kindern in gesicherten Einkommensverhältnissen. Zudem sind die betroffenen Kinder vielfach gesundheitlich beeinträchtigt und leiden häufiger an psychischen Belastungen und sozialer Isolation. Ihr Aufwachsen ist zudem von deutlich eingeschränkten Möglichkeiten zur gesellschaftlichen Teilhabe und politischen Partizipation geprägt.⁴ Armut wirkt sich aber nicht nur auf die gegenwärtige, individuelle Lebenssituation aus, sondern kann das ganze spätere Leben beeinflussen. Die Folgen von Kinderarmut belasten damit auch langfristig die Gesellschaft als Ganzes.

Das bestehende System aus familien- und sozialpolitischen Leistungen verhindert Kinder- und Familienarmut nicht.

Wir stimmen der grundlegenden Problemanalyse beider oben genannten Anträge zu: Dem System aus familien- und sozialpolitischen Maßnahmen gelingt es nicht, Kinder- und Familienarmut wirksam zu bekämpfen. Das belegen die eben genannten Zahlen. Zudem verharrt die Kinder- und Familienarmut schon seit Jahren auf einem hohen Niveau und auch in den letzten wirtschaftlich prosperierenden Jahren ist es trotz sinkender Arbeitslosigkeit nicht gelungen, sie zu reduzieren, vielmehr ist sie noch leicht gestiegen.⁵

Das aktuelle System der Existenzsicherung für Kinder bzw. der Förderung von Familien in Deutschland ist durch eine hohe Unübersichtlichkeit für alle Akteure (Familien, Fachkräfte im Unterstützungssystem etc.) gekennzeichnet. Die Vielzahl an Maßnahmen und Instrumenten ist für betroffene Familien kaum zu durchschauen und erfordert Beratung, Anträge und Informationen von verschiedensten Behörden. Diese Intransparenz führt auch zu

² Bertelsmann Stiftung (2016). Kinderarmut. Kinder im SGB-II-Bezug. Factsheet. (Datenstand Dezember 2015).

³ Bertelsmann Stiftung (2016). Kinderarmut. Kinder im SGB-II-Bezug. Factsheet. (Datenstand Dezember 2015).

⁴ Laubstein, C., Holz, G. & Seddig, N. (2016). Armutsfolgen für Kinder und Jugendliche. Erkenntnisse aus empirischen Studien in Deutschland. Bertelsmann Stiftung.

⁵ Bertelsmann Stiftung (2016). Kinderarmut. Kinder im SGB-II-Bezug. Factsheet. (Datenstand Dezember 2015). Der Paritätische Gesamtverband (Hrsg.) (2017). Menschenwürde ist Menschenrecht. Bericht zur Armutsentwicklung in Deutschland 2017. Berlin. <http://www.der-paritaetische.de/armutsbericht/download-armutsbericht/> [12.03.2017]

Ungleichheiten in der Inanspruchnahme der Leistungen.⁶ Aufgrund wechselseitiger Anrechnungsmechanismen von Leistungen zwischen den verschiedenen Rechtssystemen (wie Sozialrecht, Unterhaltsrecht, Steuerrecht) bestehen häufig nicht nachvollziehbare Schnittstellenprobleme.⁷

Zudem gelingt es im Rahmen der bisherigen Ermittlung der Regelbedarfssätze für Kinder und Jugendliche nicht, die spezifischen Bedarfe von Kindern differenziert nach Alter und Familienform zu erfassen und zu sichern. Kinder und Jugendliche sind keine kleinen Erwachsenen. Sie haben eigene Bedarfe, Interessen und Rechte, so dass ihre Lebensrealität bei der Gestaltung der Existenzsicherung Berücksichtigung finden müsste. Die derzeitigen Regelbedarfssätze für Kindern im Grundsicherungsbezug berücksichtigten deren Bedarfe nicht ausreichend, so dass sozio-kulturelle Teilhabe vielfach nicht möglich und Ausgrenzungen und Beschämung die Folgen sind.⁸

Kurzfristige Maßnahmen zur Verringerung der Kinderarmut sind denkbar.

Um den Anteil von Kindern und Familien, die Armut erleben, möglichst schnell zu verringern, wären kurzfristig Maßnahmen möglich, die noch auf dem bereits existierenden System der Grundsicherung sowie bestehenden familienpolitischen Maßnahmen aufsetzen. Dabei wäre es sinnvoll, vor allem die besonders von Armut betroffenen Familien zügig zu entlasten bzw. zu unterstützen. Zu den Vorschlägen aus den beiden Anträgen hier exemplarisch einige Hinweise:

- Eine Erhöhung der SGB-II-Regelbedarfssätze für Kinder und Jugendliche, wie in den beiden Anträgen angedacht, könnte die Situation von Kindern im SGB-II-Bezug kurzfristig verbessern. Es bleibt jedoch das Problem, dass viele Familien diese Leistungen gar nicht in Anspruch nehmen.⁹ Zudem bieten die Logik des Systems und die Regelbedarfsermittlung, die sich am unteren Einkommensrand der Gesellschaft orientiert, kaum die Möglichkeit, Kindern und Jugendlichen tatsächlich materielle Sicherheit und umfassende Teilhabechancen zu eröffnen. Kinder und Jugendliche können sich nicht selbst aus Armut befreien und gehören daher nicht in das System des Förderns und Forderns des SGB II. Die besondere Lebensphase von Kindheit und Jugend mit den an sie geknüpften Entwicklungsaufgaben erfordert vielmehr ein an den Bedarfen, Interessen

⁶ Spieß, C. K. (2006). Die Bündelung und Integration familienbezogener Leistungen bei einer Familienkasse. In: Althammer, J. & Klammer, U. (Hrsg.). Ehe und Familie in der Steuerrechts- und Sozialordnung. Tübingen. S. 55ff.

⁷ Nähere Erläuterungen hierzu finden sich in Ott, N.; Schürmann, H. & Werding, M. (2012). Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht, Baden-Baden; sowie speziell im Falle von Ein-Eltern-Familien in Lenze, A. (2014). Alleinerziehende unter Druck. Rechtliche Rahmenbedingungen, finanzielle Lage und Reformbedarf. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

⁸ Andresen, S. und Galic, D. (2015). Kinder. Armut. Familie. Alltagsbewältigung und Wege zu wirksamer Unterstützung. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

⁹ Tophoven, S., Wenzig, C. & Lietzmann, T. (2015). Kinder- und Familienarmut: Lebensumstände von Kindern in der Grundsicherung. Bertelsmann Stiftung.

und Rechten von Kindern ausgerichtetes System der Existenzsicherung, das ihnen „echte“ Teilhabe ermöglicht (siehe unten).

- Eine Anhebung des Kindergeldes in seiner bisherigen Form ist keine wirksame Methode der Armutsprävention, da das Kindergeld vollständig auf Grundsicherungsleistungen angerechnet wird. Damit profitieren genau diejenigen Kinder nicht von einer solchen Erhöhung, die am schnellsten mehr finanzielle Unterstützung benötigen würden.
- Eine Erhöhung des Kinderzuschlags bietet die Möglichkeit, die finanzielle Situation einiger Familien zu verbessern. Vor allem für Mehrkindfamilien könnte dies sinnvoll sein. Allerdings ist die Beantragung des Kinderzuschlags mit einem für viele Familien hohen Aufwand verbunden, hier müssten entsprechend einfachere Regelungen getroffen werden. Zudem führen wechselseitige Anrechnungsmodalitäten auf andere Leistungen dazu, dass die Leistung gerade von Alleinerziehenden nur sehr selten in Anspruch genommen werden kann.¹⁰
- Mit Blick auf Kinder in alleinerziehenden Familien ist die Reform des Unterhaltsvorschuss zum 1. Juli 2017 zu begrüßen. Die Abschaffung der begrenzten Bezugsdauer sowie die Anhebung der Altersgrenze auf 18 Jahre sind ein wichtiger Schritt zur finanziellen Absicherung von Kindern in alleinerziehenden Haushalten. Kritisch zu bewerten ist allerdings, dass das Kindergeld voll auf den Unterhaltsvorschuss angerechnet wird. Hier wäre eine Nachbesserung sinnvoll, bei der das Kindergeld nur hälftig auf den Unterhaltsvorschuss angerechnet wird, wie bei anderen Unterhaltszahlungen auch.
- Auch eine Aufstockung der Mittel für das Bildungs- und Teilhabepaket könnte dazu beitragen, die Teilhabe von Kindern und Jugendlichen zu verbessern. Allerdings sollten die Leistungen dazu so bemessen werden, dass sie die tatsächlich anfallenden Kosten (z. B. beim Schulbedarf¹¹) decken und Kindern die Ausübung eines selbstgewählten Hobbys ermöglichen. Gleichzeitig müssten dabei allerdings auch die bestehenden bürokratischen Hürden im Rahmen der Inanspruchnahme von Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets deutlich verringert werden. Denn die Evaluation des Bildungs- und Teilhabepakets hat gezeigt, dass Antragsaufwand und Kostenerstattung in einem unausgewogenen Verhältnis stehen, die Anspruchsberechtigung unklar und intransparent ist, das Antragstellen für Kinder und Eltern mit Stigmatisierungen und hohem Aufwand verbunden ist und die Maßnahmen mitunter zu wenig nachhaltig angelegt sind (z. B. bei der Lernförderung).¹²

¹⁰ Lenze, A. & Funcke, A. (2016). Alleinerziehende unter Druck. Rechtliche Rahmenbedingungen, finanzielle Lage und Reformbedarf. Bertelsmann Stiftung.

¹¹ Siehe Sozialwissenschaftliche Institut der EKD (2016). Schulbedarfe, Bildungs- und Teilhabegerechtigkeit für Kinder und Jugendliche. Studie im Auftrag des Diakonischen Werks evangelischer Kirchen in Niedersachsen und der Evangelisch-lutherischen Landeskirche. Hannover.

¹² Vgl. BMAS (2016). Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe. http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Arbeitsmarkt/but-zweiter-zwischenbericht.pdf?__blob=publicationFile [09.03.2017]

Diese kurze Einordnung verschiedener kurzfristiger Maßnahmen macht deutlich, dass Reformen innerhalb des bestehenden Systems – sofern sie tatsächlich Wirkung erzielen sollen – vielfach doch komplexer sind als es auf den ersten Blick erscheint. Hintergrund ist die oben genannte Intransparenz und komplexe bürokratische Ausgestaltung des aktuellen Systems sowie die mangelnde Ausrichtung an den vielfältigen Bedarfen von Kindern und Familien heute.

Eine wirksame Bekämpfung von Kinder- und Familienarmut erfordert mittel- und langfristig grundlegende Reformen.

Die Existenzsicherung von Kindern muss daher mittel- und langfristig grundsätzlich überdacht und neu konzipiert werden. Notwendig ist ein grundlegender Systemwechsel, der schrittweise angegangen werden sollte. Die Bertelsmann Stiftung begrüßt daher insbesondere in den Anträgen formulierte Forderungen nach solchen grundlegenden familienpolitischen Reformen (wie z. B. eine „echte Existenzsicherung“, einen „Aktionsplan gegen Kinderarmut“, eine „Kindergrundsicherung“). Nur eine grundsätzliche Neugestaltung der Existenzsicherung von Kindern bietet in unseren Augen die Möglichkeit, die Bedarfe, Interessen und Rechte von Kindern zu stärken und in den Mittelpunkt der Politik zu rücken. Zudem besteht in diesem Zuge auch die Chance, eine höhere Systemtransparenz herzustellen sowie überbordende Bürokratie und Stigmatisierung zu vermeiden.

Im Projekt „Familie und Bildung: Politik vom Kind aus denken“ entwickeln wir gemeinsam mit einer wissenschaftlichen Expertenrunde ein solches neues Konzept für eine Existenzsicherung von Kindern und Jugendlichen, das allen die Chance auf umfassende Teilhabe ermöglichen soll. Die Grundideen dieses Konzeptes stellen wir im Folgenden vor und nehmen dabei Stellung zu den Forderungen in den beiden Anträgen.

In einem neuen System der Existenzsicherung geht es nicht darum, alle Unterschiede im Leben und Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen auszugleichen oder zu beseitigen. Das ist weder möglich noch wünschenswert. Ein neues Konzept muss sich aber an dem Konstrukt einer „typischen“ Kindheit und Jugend als Leitgedanken und Maßstab orientieren. Dahinter steht die Idee, zu beschreiben, was zum Leben und Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen heute in Deutschland dazu gehört, um daraus eine Mindestforderung formulieren zu können, die allen Kindern und Jugendlichen zusteht und Familien entsprechende Handlungsspielräume eröffnet. Damit wenden wir uns bewusst gegen den bisherigen Ansatz der Regelsatzberechnung, der sich am unteren Einkommensrand orientiert. Stattdessen muss ein neues Konzept existenzsichernd gestaltet sein und darf sich nicht an einem Existenzminimum orientieren, wenn es Teilhabe eröffnen will.

Bei dem Konstrukt geht es nicht um eine Normierung von Kindheit. Vielmehr sind Kindheit und Jugend in Deutschland vielfältig; diese Vielfalt familiären Lebens sowie des Aufwachsens und der gegenwärtigen Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen muss anerkannt und in allen politischen Maßnahmen berücksichtigt werden. Ein neues Konzept muss Kinder und Jugendliche unabhängig von der Familienform in der sie leben als Subjekte, Träger von Rechten und eigenständige Mitglieder der Gesellschaft stärken.

Die vielfältigen Bedarfe von Kindern und Jugendlichen müssen Ausgangspunkt eines Systems zur Existenzsicherung sein.

Ausgangspunkt für die Entwicklung des Konzeptes für eine Teilhabe gewährleistende Existenzsicherung ist die Frage, was Kinder und Jugendliche für gutes Aufwachsen, Bildung und Teilhabe in der Gesellschaft brauchen. Zu nennen sind hier folgende Bedarfsdimensionen, die zugleich deutlich machen, dass ein System der Existenzsicherung sich nicht auf die Absicherung finanzieller Bedarfe beschränken kann und darf:

- *Absicherung finanzieller Bedarfe:* Finanzielle Ressourcen spielen eine entscheidende Rolle für das Leben von Kindern und Jugendlichen. Zu allererst sind sie entscheidend, um existenzielle Bedürfnisse wie z. B. Essen, Wohnen, Kleidung, Mobilität und Gesundheitsversorgung zu decken. Sie sind aber auch für die Teilnahme an Freizeitaktivitäten, für anfallende Kosten im Kontext von Kita und Schule oder Aktivitäten mit Familien und Freunden notwendig. Teilhabe-, Bildungs- und Entwicklungschancen hängen entsprechend maßgeblich von den finanziellen Ressourcen in der Familie ab, durch die Handlungsspielräume im Familienalltag erst eröffnet werden.
- *Zeit, Zuwendung und Fürsorge:* Kinder und Jugendliche benötigen je nach Alter und Persönlichkeit ein unterschiedliches Maß an Zeit, Aufmerksamkeit und Fürsorge von ihren Müttern, Vätern, anderen erwachsenen Bezugspersonen, aber auch Gleichaltrigen. Auch brauchen sie mal mehr und mal weniger Zeit für sich selbst und Zeitfenster für ungeplante, spontane Aktivitäten. Doch nicht nur Kinder benötigen Zeit, sondern alle Familienmitglieder haben jeweils eigene, spezifische Zeitbedarfe. Ein Konzept für eine Teilhabe gewährleistende Existenzsicherung muss diese unterschiedlichen Zeit- Zuwendungs- und Fürsorgebedarfe berücksichtigen. Der aktuellen Entwicklung, dass „der deutschen Gesellschaft gegenwärtig die Zeit für Sorgearbeit und damit Zeit für Kinder ausgehe“¹³ muss damit entgegen getreten werden. Das setzt voraus, Kinder und Jugendliche als Taktgeber ernst zu nehmen, ihnen Autonomie über ihre Zeit zu gewähren und sie nicht nur

¹³ Zeiher zitiert nach Mierendorff, J. (2010). Kindheit und Wohlfahrtsstaat. Entstehung, Wandel und Kontinuität des Musters moderner Kindheit. Weinheim, München: Juventa Verlag. S. 30

in das Zeitkorsett der Erwachsenen (z.B. Eltern, Arbeitswelt, Bildungsinstitutionen, etc.) hinein zu zwängen.

- *Zugänge zu guter, bedarfsgerechter Infrastruktur und Unterstützung für Kinder, Jugendliche und Eltern:* Der Zugang zu anderen Menschen, vielfältigen Aktivitäten, Beratung und qualitativ hochwertigen Bildungs- und Unterstützungsangeboten ist von besonderer Relevanz für Kinder, Jugendliche und Familien sowie ihre Teilhabe an der Gesellschaft. Die Bedeutung dieser Institutionen hat in den letzten Jahren zugenommen: Kinder besuchen früher und länger Bildungsinstitutionen; Eltern haben vielfach einen erhöhten Beratungs- und Unterstützungsbedarf (Familienbildung, Erziehungs-, Gesundheits- aber auch Schuldenberatung). Die Bereitstellung einer guten, an den Bedarfen der Kinder und Familien ausgerichteten Infrastruktur ist daher eine zentrale Voraussetzung für gutes Aufwachsen heute und die Bewältigung des Familienalltags. Dabei ist entscheidend, allen Kindern und Familien tatsächlich vielfältige Zugänge zu dieser Infrastruktur zu eröffnen. Voraussetzungen dafür sind gute Informationen, wohnortnahe und kontinuierliche Ansprechpartner und Erreichbarkeit, Angebote aus einer Hand und ein wertschätzender Kontakt und Umgang.

Die Qualität der Bildungsangebote muss gerade vor dem Hintergrund der Bedarfe und Interessen von Kindern in den kommenden Jahren besonders in den Blick genommen werden, was im Folgenden für den Kita-Bereich näher ausgeführt wird: Die Bildungs- und Entwicklungsprozesse von Kindern können in Kitas nur dann gefördert werden, wenn die Einrichtungen eine gute Qualität realisieren können. Wesentliche Voraussetzungen für gute Kita-Qualität sind strukturelle Rahmenbedingungen, wie z. B. die Personalausstattung. Das Ländermonitoring Frühkindliche Bildungssysteme zeigt allerdings seit 2008,¹⁴ dass diese Rahmenbedingungen im Vergleich der Bundesländer sehr unterschiedlich ausgestaltet sind. Damit allen Kindern unabhängig von ihrem Wohnort vergleichbare Bildungschancen geboten werden, empfiehlt die Bertelsmann Stiftung bundesweit einheitliche Qualitätsstandards für diese strukturellen Rahmenbedingungen der Kitas einzuführen. Neben bundeseinheitlichen Standards für Personalschlüssel (differenziert nach den Anteilen für mittelbare pädagogische Arbeitszeit sowie Fachkraft-Kind-Relation) sollten auch Zeitbudgets für Leitungsaufgaben sowie Qualitätskriterien für Fort- und Weiterbildungen, Fach-/Praxisberatung sowie Mittagsverpflegung festgelegt werden.

Als Qualitätsstandard für Personalschlüssel schlägt die Bertelsmann Stiftung bei der Betreuung von Kindern unter drei Jahren den Wert 1 : 3 sowie für die Altersgruppe der Kindergartenkinder (ab drei Jahren bis zur Einschulung) den Wert 1 : 7,5 vor. Damit diese

¹⁴ Bock-Famulla, K. (2008). Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2008. Transparenz schaffen – Governance stärken. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). Gütersloh.

Personalausstattung in allen Kitas bundesweit realisiert werden kann, ist ein zusätzliches Finanzvolumen von rund 4,8 Milliarden Euro jährlich erforderlich.¹⁵

Für die zeitliche Ressourcenausstattung für Leitungstätigkeiten empfiehlt die Bertelsmann Stiftung für jede Einrichtung eine Grundausrüstung von 20 Wochenstunden plus 0,35 Stunden pro Ganztagsbetreuungsäquivalent zur Verfügung zu stellen. Für eine Kita mit rechnerisch 40 ganztags betreuten Kindern bedeutet dies z. B. eine empfohlene Leitungsausstattung von 34 Wochenstunden (20 Wochenstunden + 0,35 x 40 Ganztagsbetreuungsäquivalente). Damit die empfohlenen Zeitressourcen für Leitung und Führung in jeder Kita verfügbar sind, müssten jährlich zusätzlich 1,3 Milliarden Euro aufgewendet werden.¹⁶

Zu guten Bedingungen des Auswachsens von Kindern gehört auch eine gesunde und ausgewogene Ernährung. Eine Studie der Bertelsmann Stiftung zeigt, dass die Qualität der Verpflegung nur in jeder dritten Kita den Qualitätsstandards der Deutschen Gesellschaft für Ernährung (DGE) entspricht. Wenn jedes Kind, das in seiner Kita isst, täglich ein gesundes Mittagessen erhalten soll, müssten jährlich 1,8 Milliarden Euro bundesweit aufgewendet werden. Eine gesunde Mittagsverpflegung, die den DGE-Standard erfüllt, kostet der Studie zufolge mindestens 4 Euro.¹⁷

Damit diese strukturellen Rahmenbedingungen bundesweit einheitlich für jede Kita gewährleistet werden können, ist eine gewaltige Kraftanstrengung erforderlich. Sie lohnt sich jedoch, weil die Kita-Qualität entscheidend ist für gutes Aufwachsen und faire Bildungschancen für alle Kinder. Ohne stärkeres finanzielles Engagement des Bundes in der frühkindlichen Bildung sind diese Ausgaben allerdings für die meisten Bundesländer und Kommunen kaum zu stemmen. Darüber hinaus ist auch die finanzielle Beteiligung der Eltern erforderlich, solange der Qualitäts- und auch der Platzausbau noch nicht abgeschlossen sind. Ein völliger Ausfall der Elternbeiträge müsste durch entsprechende öffentliche Aufwendungen ausgeglichen werden, so dass weniger Mittel für den Ausbau verfügbar wären. Allerdings sind Elternbeiträge so auszugestalten, dass sie keine Zugangsbarriere für den Kita-Besuch eines Kindes darstellen. Langfristig ist eine allgemeine Elternbeitragsfreiheit anzustreben.

- *Rechte und Beteiligung:* Kinder und Jugendliche sind Träger eigener Rechte und genießen aufgrund ihrer Vulnerabilität und Abhängigkeit von Erwachsenen besondere und zentrale Schutz-, Beteiligungs- und Freiheitsrechte, die anerkannt und gewährleistet werden müssen. Möglichkeiten zur „folgenreichen“ Beteiligung und Mitwirkung von Kindern und

¹⁵ Bertelsmann Stiftung (2016). Qualitätsausbau in KiTas 2016. 7 Fragen zur Personalausstattung in deutschen KiTas 7 Antworten der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

¹⁶ Bertelsmann Stiftung (2017). Qualitätsausbau in KiTas 2017. 7 Fragen zur Personalausstattung für Führung und Leitung in deutschen KiTas 7 Antworten der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh

¹⁷ Arens-Azevêdo, U.; Pfannes, U. & Tecklenburg M.E. (2014). Is(s)t KiTa gut? KiTa-Verpflegung in Deutschland: Status quo und Handlungsbedarfe. Im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

Jugendlichen sind eine Voraussetzung dafür, dass sie selbstbestimmt agieren sowie eigene Interessen einbringen und vertreten können. Hierfür müssen konzeptionelle und rechtliche Rahmenbedingungen, aber auch konkrete Ansätze und Verfahren über alle Altersstufen und Lebensbereiche hinweg entwickelt und etabliert werden. Partizipation muss demnach auch ein Kernstück des Konzepts einer Teilhabe gewährleistenden Existenzsicherung sein. Kinder und Jugendliche brauchen aber auch wirksame Maßnahmen zu ihrem Schutz, wie eine sichere Umgebung, sichere (Lebens- und Erfahrungs-) Räume sowie Erwachsene, die stellvertretend-anwaltschaftlich für ihre Belange und Rechte eintreten.

- *Gute Interaktionen zwischen Kindern, Eltern und Fachkräften in Kita / Schule und dem Unterstützungssystem:* Bei der Ermöglichung von Teilhabechancen haben Bildungsinstitutionen und das Unterstützungssystem eine erhebliche Bedeutung (siehe oben). Entscheidend sind dabei auch die alltäglichen Begegnungen und Interaktionen zwischen allen beteiligten Akteuren, d.h. Kindern, Eltern und Fach- wie Lehrkräften. Erfahrungen von Ablehnung und Abwertung auf der einen Seite wie hoher Zeitdruck und Verwaltungsaufwand auf der anderen Seite tragen dazu bei, dass Angebote nicht in Anspruch genommen werden, Unterstützung nicht gelingt und Familien sich beschämt oder enttäuscht zurückziehen. Daher müssen Rahmenbedingungen geschaffen werden, die gute, vertrauensvolle und sozial- wie kultursensible Interaktionen möglich machen. Dazu gehören ausreichende Personalressourcen und Zeit, Möglichkeiten der Aus- und Weiterbildung sowie Reflektion, der Abbau kaum zu durchschauender Verwaltungsvorschriften sowie wohnortnahe Anlaufstellen, die Unterstützung aus einer Hand bieten.

Ein Konzept für eine Teilhabe gewährleistende Existenzsicherung von Kindern und Jugendlichen benötigt neue Instrumente und Maßnahmen.

Die beschriebenen Bedarfe von Kindern und Jugendlichen müssen in einem neuen, konsistenten Gesamtsystem einer Existenzsicherung umgesetzt werden, das tatsächlich Teilhabe gewährleistet und Armut verhindert. Dabei geht es im Kern darum, die verschiedenen Politik- und Rechtsbereiche übergreifend zu betrachten, miteinander zu verflechten und hierbei die Kinder in den Mittelpunkt zu stellen. In unseren Augen müssen dafür drei Bausteine schrittweise umgesetzt werden, die gemeinsam neu sozialrechtlich gebündelt werden, z. B. in einem eigenen Sozialgesetzbuch für Kinder.

1. Eine neue und kontinuierliche Sozialberichterstattung mit und für Kinder und Jugendliche

Ein neues, kontinuierliches Instrument der Bedarfserhebung sowie die aktive Beteiligung von Kindern und Jugendlichen sind langfristig als Grundlage zur (statistisch-normativen) Bestimmung altersgerechter Bedarfe von Kindern und Jugendlichen notwendig. Aus der amtlichen Statistik sowie der Berichterstattung über Kinder und Jugendliche gibt es bisher keine Datengrundlage, auf der Aussagen über Bedarfe bzw. Verbrauchsangaben differenziert nach Alter und Familienform von Kindern und Jugendlichen abgeleitet werden können. Daher ist eine neue Datengrundlage unerlässlich. Sie ermöglicht die Annäherung an das Konstrukt einer „typischen“ Kindheit und Jugend und bildet damit die statistische Grundlage für die Bestimmung der Höhe der finanziellen Leistung (vgl. Baustein 2). Verschiedene Erhebungs- und Beteiligungsformate in einem mixed-method-Design (z.B. auch Befragung, Interviews, Kinderkonferenzen) ermöglichen zudem, Kinder und Jugendliche als eigenständige Individuen zu adressieren, zu beteiligen und sie und ihr Wissen wertzuschätzen.

Da der Aufbau und die Entwicklung einer solchen Sozialberichterstattung ein komplexes und langwieriges Verfahren ist und damit auch nur schrittweise erfolgen kann, kommt man nicht umhin, sich bei der Umsetzung des Konzepts für eine Teilhabe gewährleistende Existenzsicherung zu Beginn mit vorliegenden bzw. schrittweise ergänzten Daten zu behelfen.

2. Eine neue finanzielle Leistung für Kinder und Jugendliche

Eine neue steuerfinanzierte finanzielle Leistung wird allen Kindern und Jugendlichen bis 25 Jahre einfach und transparent gewährt. Sie ersetzt

- die heutigen SGB-II-Regelleistungen für Kinder und wird nicht auf die Regelsätze der Eltern angerechnet, d.h. Kinder werden aus dem Konzept der Bedarfsgemeinschaft herausgenommen,
- das Kindergeld und
- den Kinderzuschlag.

Die Leistung umfasst grundlegende, existenzielle Bedarfe (z. B. Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Mobilität, Zugang zu Medien, Freizeitgestaltung, Taschengeld). Zudem deckt sie auch Kosten ab, die im Zusammenhang mit der Nutzung von Bildungsinstitutionen, Freizeitangeboten sowie des Unterstützungssystems anfallen. Mit der finanziellen Leistung werden Kindern, Jugendlichen und Familien Handlungsspielräume eröffnet, die allen Kindern Zugänge zu selbstbestimmten und den Bedarfen und Interessen entsprechenden Lebens- und Erfahrungsorten ermöglichen. Das Mehr an finanzieller Sicherheit in Familien hat auch einen

positiven Einfluss auf das Familienklima und die Belastung von Elternteilen wie Kindern. Insofern besteht hier auch ein Zusammenhang zwischen der Absicherung finanzieller Bedarfe von Kindern und Jugendlichen und positiven Rahmenbedingungen für Familien, die zu mehr Zeit, Zuwendung und Fürsorge beitragen können.

Die Höhe der finanziellen Leistung wird aus den altersspezifischen Bedarfen von Kindern und Jugendlichen abgeleitet und orientiert sich an dem Konstrukt einer „typischen“ Kindheit. Grundlage dafür ist die neue Sozialberichterstattung. Allerdings wird die Höhe einer solchen finanziellen Leistung in keinem Fall aus statistischen Daten objektiv und centgenau berechnet werden können. Vielmehr sind dabei immer normative Entscheidungen zu treffen. Notwendig ist daher ein Diskurs darüber, was wir Kindern als Gesellschaft ermöglichen und welche Handlungsspielräume wir ihnen eröffnen wollen. Zudem muss ein demokratisch-legitimiertes Verfahren entwickelt werden, wer auf welcher (empirisch abgesicherten) Grundlage die Höhe der finanziellen Leistungen für Kinder und Jugendliche vorschlägt, festlegt und regelmäßig überprüft. Denkbar wäre hier eine interdisziplinär zusammengesetzte Sachverständigenkommission, wie sie in beiden Anträgen auch vorgeschlagen wird. Dabei müssen Beteiligungsformate für Kinder und Jugendliche mitgedacht werden.

Anders als bei Vorschlägen zur Etablierung einer einkommensunabhängigen Kindergrundsicherung (siehe Antrag der Fraktion DIE LINKE) wird die von uns vorgeschlagene neue finanzielle Leistung für Kinder und Jugendliche mit steigendem Einkommen der Eltern abgeschmolzen. So könnten gezielt Kinder aus Familien im unteren Einkommensbereich bzw. ohne eigenes Einkommen finanziell abgesichert, bedarfsgerecht unterstützt und Kinderarmut wirksam vermieden werden. Gleichzeitig werden die im Steuerrecht verankerten Kinderfreibeträge aufrechterhalten. Steuerrechtliche und sozialrechtliche Regelungen werden aber klar getrennt und nicht wie heute bei Kindergeld und Kinderfreibetrag miteinander verknüpft.

Hintergrund ist, dass wir die Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts, dass das Existenzminimum prinzipiell nicht besteuert werden darf, als wichtig erachten. Die Gewährung der Freibeträge ist keine „Förderung“ von Erwachsenen oder Kindern, sondern leitet sich aus der Menschenwürdegarantie (Art. 1 Abs. 1 GG) in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) ab.¹⁸ Das wird in der öffentlichen Diskussion vielfach übersehen. Während jedoch kaum über Gerechtigkeitsfragen der Grundfreibeträge für Erwachsene diskutiert wird, ist das im Falle der Kinderfreibeträge üblich. Dies liegt jedoch, wie oben bereits erwähnt, an

¹⁸ Seiler, C. (2017). Die Berücksichtigung von Kindern durch Kinderfreibeträge und Kindergeld. Maßstäbe, Befund zur Gesetzeslage und Reformperspektiven. Bertelsmann Stiftung. Im Erscheinen.

der ungünstigen Verknüpfung von Kindergeld und Kinderfreibetrag und darauf aufbauenden Gegenrechnungen. Diese entsprechen aber nicht der Logik der verschiedenen Systeme.

Das steuerrechtliche Existenzminimum muss mindestens die Höhe der sozialrechtlichen Existenzsicherung umfassen. Im Zuge der Umsetzung des Konzeptes werden daher Anpassungen beim Kinderfreibetrag nötig. Darüber hinaus sollte mit Blick auf das Steuerrecht aus einer Kinderperspektive die Einführung eines Familiensplittings angedacht werden. So könnten Kinder und Jugendliche im Steuersystem sichtbar gemacht, gleichberechtigt behandelt und Familien entlastet werden.

Die neue finanzielle Leistung muss um weitere Instrumente ergänzt werden, da in einer pauschalen Leistung nicht alle spezifischen Bedarfe von Kindern und ihren Familien abgedeckt werden können. So ist z. B. ein Mehrbedarf für Alleinerziehende bzw. Kinder in getrennt lebenden Haushalten notwendig, der die zusätzlich entstehenden Kosten als bedarfsabhängige Leistung absichert. Auch die Ausbildungsförderung muss als altersspezifische und bedarfsabhängige Leistung gewährt werden. Ein auch zukünftig neben dem Konzept weiter bestehendes System sind die Bedarfe für Unterkunft und Heizung nach § 22 SGB II, auf die hier aufgrund der hohen Komplexität dieses Themenfeldes nicht eingegangen werden kann.

3. Eine einheitliche Behörde für Kinder, Jugendliche und Familien vor Ort

Kinder und Familien brauchen Rat, Unterstützung und Hilfe aus einer Hand sowie kontinuierliche, erreichbare Ansprechpartner. Leistungen und Angebote müssen transparent und ohne bürokratischen Aufwand in Anspruch genommen werden können. Zudem müssen über die Behörde auch gute Zugänge zu Bildungsinfrastruktur und Unterstützungsangeboten eröffnet werden.

Daher sollte eine einheitliche Behördenzuständigkeit über die gesamte Kindheit und Jugend bundesrechtlich verankert werden (z. B. in einem Sozialrecht für Kinder), die von Ländern und Kommunen umgesetzt wird. Kinder und Jugendliche können sich persönlich und direkt an diese Behörde wenden. Sie ist aber auch für Eltern die Anlaufstelle für alle Belange rund um die Familie. Dadurch kann es gelingen, die verschiedenen Aufgaben und Arbeitsbereiche rund um Kinder, Jugendliche und Familien in einer Sozialbehörde zu bündeln und einen ganzheitlichen und integrierten Ansatz umzusetzen, der alle Bedarfe, Rechte und Interessen von Kindern und Jugendlichen im Blick hat. In eine ähnliche Richtung geht auch die Forderung nach lokalen Service- und Beratungsstellen (Familienstellen) im Antrag der Fraktion DIE LINKE.

Eine einheitliche Behörde erfüllt u.a. folgende Aufgaben:

- Sie verwaltet die Auszahlung der neuen finanziellen Leistung (siehe Baustein 2) möglichst unbürokratisch und transparent. Zudem werden zusätzliche finanzielle Leistungen (wie z. B. Mehrbedarf etc.) hier beantragt. Dadurch wird die Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen aufgrund von bislang bestehenden Informationsdefiziten oder bürokratischen Hürden vermieden. Zudem ist die Auszahlung finanzieller Leistungen zugleich ein „Türöffner“ für die Nutzung anderer Angebote der Behörde.
- Sie ist verantwortlich für wirksamen Kinderschutz und hat die eingreifende Zuständigkeit bei Gefährdung des Wohles von Kindern und Jugendlichen. Beratende und eingreifende Zuständigkeit geht damit in der Behörde Hand in Hand.
- Sie sorgt für eine vielfältige und bedarfsgerechte Infrastruktur für Kinder und Familien (Bildungsinfrastruktur, Angebote der Kinder- und Jugendhilfe, Eltern- und Familienbildung, Schuldner- und Gesundheitsberatung etc.), führt staatliche und zivilgesellschaftliche Angebote zusammen. Sie informiert, berät umfassend und vermittelt. Dabei schafft sie durch die Kontinuität von Ansprechpartnern, eine gute, wohnortnahe Erreichbarkeit und wertschätzende, kultursensible Kontakte Vertrauen in das Unterstützungssystem.
- Von der Behörde werden regelmäßige Bedarfserhebungen bei Eltern, Kindern und Jugendlichen durchgeführt, die Grundlage der Bedarfsplanung vor Ort sind.
- Die Behörde ist der Ort, an dem Kinder und Jugendliche Recht bekommen – die Rechte, Interessen und Bedarfe von Kindern müssen im Fokus der Arbeit der Behörde stehen. Als offene und vertrauensvolle Anlaufstelle für Kinder und Jugendliche in all ihren Belangen klärt sie über Rechte und Mitwirkungsmöglichkeiten auf und unterstützt dabei, diese wahrzunehmen. Gleichzeitig ist sie auch eine offene und vertrauensvolle Anlaufstelle für Eltern, was alle Belange der Familie angeht.
- Kinder und Jugendliche können sich durch die Behörde Gehör verschaffen (Ombudsstelle; Beschwerdestelle und -verfahren). Sie sichert die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an allen sie betreffenden Entscheidungen vor Ort und prüft kommunale Vorhaben mit Blick auf ihre Auswirkungen auf Kinder und Jugendliche.

Der Aufbau von vertrauensvollen und verlässlichen Beziehungen zu Kindern, Jugendlichen und Eltern ist ein Schlüssel für die wirksame Arbeit der Behörde für Kinder, Jugendliche und Familien vor Ort. Sie erfordert ausreichend gute Rahmenbedingungen für die Arbeit in der Behörde. Die Personalkapazitäten müssen so veranschlagt werden, dass Zeit für den Kontakt zu den Kindern, Jugendlichen und Familien da ist und ganzheitliche, bedarfsgerechte Beratung und Unterstützung geleistet werden kann. Die Mitarbeiter/innen brauchen Qualifikationen für eine kultursensible und wertschätzende Kommunikation, sowie Zeit und Ressourcen für die Möglichkeit zur Reflexion und Supervision ihrer Arbeit. Notwendig sind

weiterhin Personalkapazität und Zeit für die Vernetzung vor Ort wie für Absprachen mit allen Akteuren, die Angebote rund um Kinder, Jugendliche und Familien bereitstellen.

Kinder- und Familienarmut zu bekämpfen, ist eine der zentralen gesellschaftlichen Herausforderungen. Daher sollten zeitnah Maßnahmen ergriffen werden, die Armut verringern und Kinder, Jugendliche und Eltern wirksam unterstützen und stärken. Entscheidend ist es dabei, auch einen Paradigmenwechsel einzuleiten, mit dem die Bedarfe, Interessen und Rechte von Kindern und Jugendlichen in den Mittelpunkt gerückt werden. Das erfordert eine gemeinsame Kraftanstrengung von Bund, Ländern und Kommunen, aber auch von Staat und Gesellschaft. Zudem sind politischer Mut und Durchhaltevermögen unerlässlich. Ein solcher Paradigmenwechsel und die Entwicklung eines neuen Konzeptes bietet aber auch die Gelegenheit, den bisherigen Dschungel an familienpolitischen Maßnahmen zu überwinden und ein neues, auf die Kinder und Jugendlichen ausgerichtetes System zu schaffen. Vielen Kindern und Jugendlichen könnten damit Chancen eröffnet werden!

Anette Stein
Direktorin Programm
Wirksame Bildungsinvestitionen

Antje Funcke
Senior Projektmanagerin
Familie und Bildung

Sarah Menne
Projektmanagerin
Familie und Bildung