



Wortprotokoll der 84. Sitzung

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Berlin, den 20. März 2017, 14:00 Uhr
Paul-Löbe-Haus
Saal 2.200

Vorsitz: Paul Lehrieder, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einzigiger Tagesordnungspunkt

Seite 13

- a) Antrag der Abgeordneten Norbert Müller (Potsdam), Sabine Zimmermann (Zwickau), Sigrid Hupach, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Kinder und Familien von Armut befreien – Aktionsplan gegen Kinderarmut

BT-Drucksache 18/10628

Federführend:

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Mitberatend:

Ausschuss für Arbeit und Soziales
Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung
Haushaltsausschuss

Berichterstatter/in:

Abg. Marcus Weinberg (Hamburg) [CDU/CSU]
Abg. Dr. Fritz Felgentreu [SPD]
Abg. Norbert Müller (Potsdam) [DIE LINKE.]
Abg. Katja Dörner [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

- b) Antrag der Abgeordneten Katja Dörner, Kerstin Andrae, Dr. Franziska Brantner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Familien stärken – Kinder fördern

BT-Drucksache 18/10473

Federführend:

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Mitberatend:

Finanzausschuss
Ausschuss für Arbeit und Soziales

Berichterstatter/in:

Abg. Marcus Weinberg (Hamburg) [CDU/CSU]
Abg. Dr. Fritz Felgentreu [SPD]
Abg. Norbert Müller (Potsdam) [DIE LINKE.]
Abg. Katja Dörner [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



| | |
|--|-----------------|
| Anwesenheitslisten | Seite 3 |
| Anwesenheitsliste Sachverständige | Seite 10 |
| Sprechregister Abgeordnete | Seite 11 |
| Sprechregister Sachverständige | Seite 12 |
| Zusammenstellung der Stellungnahmen | Seite 31 |



Off.

18. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

**Sitzung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
(13. Ausschuss)**
Montag, 20. März 2017, 14:00 Uhr

CDU/CSU

Ordentliche Mitglieder

Unterschrift

Beermann, Maik

Groden-Kranich, Ursula

Ursula Groden-Kranich

Hornhues, Bettina

Bettina Hornhues

Koob, Markus

Launert Dr., Silke

Lehrieder, Paul

Pahlmann, Ingrid

Pantel, Sylvia

Patzelt, Martin

Pols, Eckhard

Rief, Josef

Schwarzer, Christina

C. Schwarzer

Tauber Dr., Peter

Timmermann-Fechter, Astrid

Astrid Timmermann-Fechter

Weinberg (Hamburg), Marcus

M. Weinberg

Wiese (Ehingen), Heinz

Zollner, Gudrun



07.

18. Wahlperiode

Sitzung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (13. Ausschuss)
Montag, 20. März 2017, 14:00 Uhr

SPD

Ordentliche Mitglieder

Bahr, Ulrike

Crone, Petra

Felgentreu Dr., Fritz

Kömpel, Birgit

Rix, Sönke

Rüthrich, Susann

Schlegel Dr., Dorothee

Schulte, Ursula

Schwartz, Stefan

Stadler, Svenja

Yüksel, Gülistan

Unterschrift

Ulrike Bahr

Petra Crone

Birgit Kömpel

Ursula Schulte
Stefan Schwartz

Stellvertretende Mitglieder

Diaby Dr., Karamba

Engelmeier, Michaela

Gottschalck, Ulrike

Griese, Kerstin

Heinrich, Gabriela

Kermer, Marina

Unterschrift

14. März 2017

Anwesenheitsliste gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659 Fax: +49 30 227-36339

Seite 3 von 5



ÖH.

18. Wahlperiode

Sitzung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (13.
Ausschuss)
Montag, 20. März 2017, 14:00 Uhr

SPD

Stellvertretende Mitglieder

Kühn-Mengel, Helga

Mattheis, Hilde

Reimann Dr., Carola

Stamm-Fibich, Martina

Träger, Carsten

Unterschrift

DIE LINKE.

Ordentliche Mitglieder

Möhring, Cornelia

Müller (Potsdam), Norbert

Werner, Katrin

Wunderlich, Jörn

Unterschrift



Stellvertretende Mitglieder

Hein Dr., Rosemarie

Lenkert, Ralph

Petzold (Havelland), Harald

Unterschrift

14. März 2017

Anwesenheitsliste gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659 Fax: +49 30 227-36339

Seite 4 von 5



04.

18. Wahlperiode

Sitzung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (13.
Ausschuss)
Montag, 20. März 2017, 14:00 Uhr

DIE LINKE.

Stellvertretende Mitglieder

Vogler, Kathrin

Unterschrift

BÜ90/GR

Ordentliche Mitglieder

Brantner Dr., Franziska

Dörner, Katja

Schauws, Ulle

Wagner, Doris

Unterschrift

Stellvertretende Mitglieder

Lazar, Monika

Scharfenberg, Elisabeth

Schulz-Äsche, Kordula

Walter-Rosenheimer, Beate

Unterschrift

Strohschmann-Katja, Volkmar

14. März 2017

Anwesenheitsliste gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659 Fax: +49 30 227-36339

Seite 5 von 5



of.

Tagungsbüro

Sitzung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend (13. Ausschuss)
Montag, 20. März 2017, 14:00 Uhr

Seite 3

Bundesrat

| Land | Name (bitte in Druckschrift) | Unterschrift | Amts-bezeichnung |
|------------------------|------------------------------|--------------|------------------|
| Baden-Württemberg | _____ | _____ | _____ |
| Bayern | _____ | _____ | _____ |
| Berlin | _____ | _____ | _____ |
| Brandenburg | _____ | _____ | _____ |
| Bremen | _____ | _____ | _____ |
| Hamburg | _____ | _____ | _____ |
| Hessen | _____ | _____ | _____ |
| Mecklenburg-Vorpommern | _____ | _____ | _____ |
| Niedersachsen | _____ | _____ | _____ |
| Nordrhein-Westfalen | Beier | Beier | ORR |
| Rheinland-Pfalz | _____ | _____ | _____ |
| Saarland | _____ | _____ | _____ |
| Sachsen | _____ | _____ | _____ |
| Sachsen-Anhalt | _____ | _____ | _____ |
| Schleswig-Holstein | MARTFELD | Martfeld | RVD'in |
| Thüringen | _____ | _____ | _____ |

Stand: 20. Februar 2015
Referat ZT 4 – Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339



öH.

Tagungsbüro



Deutscher Bundestag

**Sitzung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
(13. Ausschuss)**

Montag, 20. März 2017, 14:00 Uhr

| | Fraktionsvorsitz | Vertreter |
|-----------------------|------------------|-----------|
| CDU/CSU | _____ | _____ |
| SPD | _____ | _____ |
| DIE LINKE. | _____ | _____ |
| BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN | _____ | _____ |

Fraktionsmitarbeiter

| Name (Bitte in Druckschrift) | Fraktion | Unterschrift |
|------------------------------|-----------|--------------------|
| Petra Schäfers | CDU/CSU | P. Schäfers |
| Martin Schmidt | SPD | <i>[Signature]</i> |
| Helge Ruster | CDU/CSU | H. Ruster |
| Katja Fuchs | Linke | <i>[Signature]</i> |
| Marc Köpcke | B90/Grüne | <i>[Signature]</i> |
| _____ | _____ | _____ |
| _____ | _____ | _____ |
| _____ | _____ | _____ |
| _____ | _____ | _____ |
| _____ | _____ | _____ |
| _____ | _____ | _____ |
| _____ | _____ | _____ |

Stand: 20. Februar 2015
Referat ZT 4 – Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339



Unterschriftenliste der Sachverständigen
für die 84. Sitzung - öffentliche Anhörung
zum Thema „Kinderarmut“
am 20. März 2017, 14.00 bis 15.30 Uhr, PLH, Saal 2.200

| Name | Unterschrift |
|------------------------|--------------|
| Prof. Dr. Holger Bonin | |
| Holger Hofmann | |
| Alexander Nöhring | |
| Anette Stein | |

20. März 2017



Sprechregister Abgeordnete

| | Seite |
|---|---------------------------------------|
| Dr. Franziska Brantner (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) | 25, 27 |
| Vorsitzender Paul Lehrieder (CDU/CSU) | 13, 19, 20, 23, 25, 27, 28, 30 |
| Norbert Müller (Potsdam) (DIE LINKE.) | 23, 24, 25, 28, 30 |
| Sönke Rix (SPD) | 19, 20, 21, 22, 23 |
| Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) | 28 |
| Marcus Weinberg (Hamburg) (CDU/CSU) | 14, 15, 16, 17 |



Sprechregister Sachverständige

Seite

Prof. Dr. Holger Bonin

Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA)
Bonn

14 ,15, 18, 19, 21, 25, 27, 29

Holger Hofmann

Deutsches Kinderhilfswerk e. V.
Berlin

20, 22, 24, 26, 30

Alexander Nöhring

Zukunftsforum Familie e. V.
Berlin

20, 21, 22, 28

Anette Stein

Bertelsmann Stiftung
Gütersloh

16, 17, 23, 24, 26



Der **Vorsitzende**: Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, sehr geehrte Herren Sachverständige, ich darf Sie recht herzlich zur 84. Sitzung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend begrüßen. Ich eröffne die Sitzung und bitte Sie, Platz zu nehmen. Wir führen heute eine öffentliche Anhörung zu dem Antrag der Fraktion DIE LINKE. „Kinder und Familien von Armut befreien – Aktionsplan gegen Kinderarmut“ sowie zu dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Familien stärken – Kinder fördern“ durch.

Ich begrüße dazu zunächst sehr herzlich die Kolleginnen und Kollegen des Ausschusses und die Mitglieder der mitberatenden Ausschüsse. Ich heiße ferner für die Bundesregierung Frau Parlamentarische Staatssekretärin Caren Marks sowie die Besucherinnen und Besucher willkommen.

Insbesondere begrüße ich die Sachverständigen für die heutige Anhörung sehr herzlich: Herrn Professor Dr. Holger Bonin vom Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit in Bonn, Herrn Holger Hofmann vom Deutschen Kinderhilfswerk in Berlin, Herrn Alexander Nöhring vom Zukunftsforum Familie in Berlin sowie Frau Anette Stein von der Bertelsmann Stiftung, die noch nicht da ist, aber sicherlich gleich kommen wird. Wir hatten zu dieser Anhörung auch Frau Dr. Romy Ahner vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge, Herrn Professor Dr. Michael Klundt von der Hochschule Magdeburg-Stendal und Frau Dagmar Müller vom Deutschen Jugendinstitut eingeladen. Frau Dr. Ahner und Frau Müller mussten ihre Teilnahme aus gesundheitlichen Gründen leider kurzfristig absagen.

Zwischendurch möchte ich kurz die Gelegenheit nutzen, Frau Anette Stein von der Bertelsmann Stiftung herzlich willkommen zu heißen, die gerade eingetroffen ist.

Herr Professor Klundt hat sich heute Morgen entschuldigt, weil er Vaterfreuden entgegenieht. Als Familienpolitiker haben wir für sein Fernbleiben bei dieser wichtigen Sachverständigenanhörung

sicherlich Verständnis. Denn wenn wir solche Prioritätensetzungen für die Familie in diesem Kreis nicht akzeptieren, können wir nicht erwarten, dass dafür in der Wirtschaft und in anderen Bereichen Verständnis aufgebracht wird. Von Herrn Professor Klundt wie auch vom Deutschen Jugendinstitut liegen aber schriftliche Stellungnahmen vor.

Ich weise darauf hin, dass die Anhörung zur Erstellung des Wortprotokolls aufgezeichnet wird. Das Wortprotokoll wird auf der Homepage des Familienausschusses veröffentlicht. Bild- und Tonaufzeichnungen anderer Personen sind während der Sitzung nicht gestattet. Ebenso bitte ich, während der Anhörung auf die Benutzung von Mobiltelefonen zu verzichten. Weiterhin weise ich darauf hin, dass die Stellungnahmen der Sachverständigen vor dem Sitzungssaal ausliegen und auch ins Internet eingestellt wurden.

Der Ablauf der öffentlichen Anhörung ist wie folgt vorgesehen: Wir beginnen mit einer Fragerunde von 70 Minuten. Bei dieser Frage- und Antwortrunde wird das Fragerecht nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen zeitlich aufgeteilt. Anschließend folgt eine freie Fragerunde von 10 Minuten.

Wir beginnen nun mit der öffentlichen Anhörung zum Antrag der Fraktion DIE LINKE. „Kinder und Familien von Armut befreien – Aktionsplan gegen Kinderarmut“ auf Bundestagsdrucksache 18/10628 sowie dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Familien stärken – Kinder fördern“ auf Bundestagsdrucksache 18/10473.

Wir kommen gleich zur Frage- und Antwortrunde von 70 Minuten. Ich rufe die Fraktionen nacheinander auf, denen jeweils ein bestimmtes Zeitbudget für die Fragen und die Antworten darauf zur Verfügung steht, und zwar 32 Minuten für die CDU/CSU-Fraktion, 20 Minuten für die SPD-Fraktion, 9 Minuten für die Fraktion DIE LINKE. und ebenfalls 9 Minuten für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Sie können die Aufteilung auch dem vorliegenden Ablaufplan für die Anhörung entnehmen. Ich werde darauf achten, dass die Zeiten möglichst genau eingehalten werden. Die Zeit



läuft auch oben auf dem Monitor mit. Außerdem wäre ich dankbar, wenn jede Fragestellerin und jeder Fragesteller in einem Beitrag maximal zwei Fragen an maximal einen oder zwei Sachverständige richten würde. Wir beginnen mit der Fraktion der CDU/CSU und dem Berichterstatter für diesen Bereich, Herrn Kollegen Marcus Weinberg. Bitte schön.

Abg. **Marcus Weinberg** (Hamburg) (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich habe zunächst zwei Fragen an Herrn Professor Bonin zur Kindergrundsicherung, die ja breit diskutiert wurde und wird. Sie haben in Ihrer Stellungnahme davon gesprochen, dass man davon ausgehen muss, dass es negative Anreizwirkungen für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit geben könnte. Könnten Sie noch einmal erläutern, inwieweit das Modell einer Kindergrundsicherung diese negativen Wirkungen auf die Arbeitsangebote bzw. die Erwerbstätigkeit von Familien haben könnte? Die zweite Frage betrifft die Gegenfinanzierung. Wie ließe sich solch ein Konstrukt gegenfinanzieren?

Prof. Dr. Holger Bonin (Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit – IZA): Zur ersten Frage: Eine Kindergrundsicherung würde ja bedeuten, dass alle Familien quasi um einen bestimmten Einkommensbetrag besser gestellt werden. Wir können hier im Prinzip die Analogie zum Kindergeld ziehen, wo wir gewisse Erfahrungen aus der Reform des Kindergeldes Anfang der 1990er Jahre haben, als das Kindergeld deutlich erhöht worden ist. In der Folge wurde beobachtet, dass sogenannte Einkommenseffekte eintraten. Wenn wir Familien materiell besser stellen, dann gibt es einen gewissen Anreiz, weniger Erwerbseinkommen zu erzielen. Diese Effekte waren statistisch signifikant.

Dazu muss man zwei Dinge sagen: Zum einen ist das Kindergeld eine breit streuende Leistung, die quasi jeder bekommt. Die Anreizwirkungen sind verhältnismäßig kleiner als bei einer Existenzsicherung im unteren Bereich. Das ist einfach dem Umstand geschuldet, dass man unabhängig vom Erwerbsstatus den gleichen Betrag bekommt; zum anderen haben wir dazu empirische Befunde von Anfang der 1990er Jahre, die wir aber nicht ohne weiteres übertragen können. Die Erwerbsneigung

der Frauen hat sich seitdem substantiell verändert. Dementsprechend dürfen wir davon ausgehen, dass die Erwerbseffekte hier möglicherweise kleiner sind. Im Verhältnis zu anderen möglichen Regulierungen gibt es negative Anzeizeffekte, die aber verhältnismäßig klein sind. Die Einkommenseffekte sind im Verhältnis zu den sogenannten Substitutionseffekten – das sind Effekte, die dadurch zustande kommen, dass man sich zwischen Erwerbsarbeit und Nichtarbeit entscheiden muss und dass Transfers davon abhängen, ob man arbeitet oder nicht arbeitet – verhältnismäßig klein.

Die Gegenfinanzierung für eine Kindergrundsicherung erfordert ein Gesamtkonzept. Hier trägt die Analogie zum Kindergeld ganz gut. Wir wissen, was es kostet, wenn wir das Kindergeld um zwei Euro erhöhen. Es erfordert relativ viel Geld. Je nachdem, auf welchem Niveau wir die Kindergrundsicherung ansetzen, brauchen wir erhebliche substantielle Beträge. Die Anträge sind da teilweise konkret, teilweise nicht ganz konkret. Sie bewegen sich im Rahmen einer deutlichen Erhöhung des Kindergeldes, sodass wir mit einem Gegenfinanzierungsbedarf – selbst wenn wir netto rechnen und einbeziehen, dass andere Sozialleistungen im Gegenzug wegfallen – rechnen müssen, der sich irgendwo in zweistelliger Milliardenhöhe bewegt.

Dann stellt sich die Frage, wie man das gegenfinanziert. Das lässt sich auf verschiedene Arten machen. Auf jeden Fall muss die Gegenfinanzierung bei einer Gesamtbewertung mitberücksichtigt werden. Es macht natürlich einen Unterschied, ob wir die Gegenfinanzierung zum Beispiel über eine progressive Einkommenssteuer gewährleisten. Dann hat man im Endeffekt doch wieder nicht alle Kinder gleichgestellt, sondern Kinder aus Familien mit einem besseren Einkommen haben bei einer progressiven Einkommenssteuer am Ende von diesem zusätzlichen Transfer tatsächlich weniger. Wenn wir das über eine Konsumbesteuerung gegenfinanzieren, dann sind die Familien im unteren Einkommensbereich stärker belastet. Auch eine Gegenfinanzierung über eine Veränderung bei der Kapital- bzw. Unternehmensbesteuerung hat Auswirkungen auf die Familien, weil wir wissen, dass solche Kapitalsteuern über die Löhne



auf die Erwerbstätigen abgewälzt werden. Das betrifft, wie wir empirisch wissen, tendenziell eher die Einkommensschwächeren.

Die Gegenfinanzierung ist also eine große Frage, die man nur dann beantworten kann, wenn man konkrete Gegenfinanzierungsmaßnahmen ins Auge fasst. Solche sind in den Anträgen nur teilweise spezifiziert.

Im Antrag der Grünen ist es spezifiziert. Hier wird vorgeschlagen, das Ehegattensplitting zu reduzieren. Eine solche Veränderung würde in der Tat eher die oberen Einkommenschichten treffen. In der Gesamtwirkung hätten bei so einer Grundversicherung dann nicht alle Familien tatsächlich den gleichen zusätzlichen Betrag, sondern die im oberen Einkommensbereich hätten weniger netto in der Tasche, auch wenn es im ersten Schritt so aussieht, als ob alle Familien das Gleiche bekämen.

Abg. **Marcus Weinberg** (Hamburg) (CDU/CSU): Ich greife die von Ihnen gerade beschriebenen Wirkungen auf die Einkommensentwicklung gerne auf. Wenn Sie sich die gesamten familienpolitischen Leistungen anschauen, welche sind aus Ihrer Sicht besonders effektiv, um Kinderarmut zu verhindern oder einzugrenzen? Die zweite Frage lautet: Welche Maßnahmen entfalten bei Alleinerziehenden oder auch bei Mehrkindfamilien besondere Wirkungen?

Prof. Dr. Holger Bonin (Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit – IZA): Die Frage ist, worüber wir reden. Reden wir über rein materielle Armut oder reden wir über strukturelle Nachteile. Wenn wir über strukturelle Nachteile von Kindern aus einkommensschwachen Familien reden, dann müssten wir zum Beispiel auch über die Frage der Bildung und Betreuung sprechen. Das ist etwas, was jetzt nicht unmittelbar die materielle Lage und die Kinderarmut, wie wir sie zum Beispiel in der Armutsrisikoquote messen, verändern würde, aber es würde in der langfristigen Perspektive die Entwicklungsmöglichkeiten von Kindern verbessern helfen. Das wäre dann aber ein Realtransfer und es wäre etwas, dass sich typischerweise im Bildungssystem niederschlägt und dann eben von

klein auf anfängt, idealerweise schon in der frühkindlichen Entwicklung. Es wäre etwas, was langfristig Armutsrisiken vorbeugt.

Wenn es darum geht, mit den vorhandenen Mitteln effektiv Armutsrisiken zu reduzieren, dann muss man bei den Zielgruppen ansetzen, die besonderen Armutsrisiken ausgesetzt sind. Sie haben die Alleinerziehenden sowie die Drei- und Mehrkindfamilien angesprochen. Bei den Alleinerziehenden ist sicherlich zunächst einmal die Vereinbarkeitsfrage ein ganz entscheidender Schlüssel. Generell gilt, dass es sehr schwierig ist, durch finanzielle Transfers auszugleichen, was durch Erwerbsarbeit nicht in das Budget der Familien hineinkommt. Im Verhältnis ist ein Transfer immer deutlich niedriger als das, was jemand, der vollzeitbeschäftigt sein kann, verdient. Insofern gibt es natürlich bei den Alleinerziehenden besondere Restriktionen. Es gibt aber trotzdem Instrumente, die, effektiver eingesetzt, helfen, dass Alleinerziehende tatsächlich einer möglichst vollwertigen Erwerbstätigkeit nachgehen können. Auch bei den Drei- und Vierkindfamilien gibt es ähnliche Schwierigkeiten, weil es Betreuungsverpflichtungen gibt, die eine Erwerbstätigkeit möglicherweise nicht zulassen. Das bedeutet, dass da möglicherweise besondere Bedarfe bestehen, um tatsächlich materiell auszugleichen, was bei diesen Familien über die Erwerbsarbeit nicht hereinkommen kann, einfach weil Erwerbsarbeit angesichts der Betreuungsverpflichtung nicht möglich ist. Das würde also für diese spezifischen Familientypen einen höheren Transfer bedeuten, der nicht genauso hoch wäre wie der für alle. Das ist der Unterschied zur Kindergrundsicherung.

Kurz gesagt: Wenn wir Armutsrisikoquoten effektiv reduzieren wollen, dann müssen wir die Mittel und finanziellen Transfers auf die Familien konzentrieren, die besonders hohen Armutsrisiken ausgesetzt sind. Das sind die Familien, die besonderen Erwerbsrisiken ausgesetzt sind, insbesondere Alleinerziehende und Mehrkindfamilien. Diese brauchen neben den Maßnahmen zur Vereinbarkeit und zur Betreuung tatsächlich auch einen höheren finanziellen Betrag.



Abg. **Marcus Weinberg** (Hamburg) (CDU/CSU):
Ich hätte jetzt zwei Fragen an Frau Stein. Die erste
Frage betrifft noch einmal die gerade von Herrn
Professor Bonin angesprochene Definition von
Kinderarmut. Wie lässt sich eine Definition von
Kinderarmut heute beschreiben, möglicherweise
auch im Kontext vergangener Bewertungsbegriffe?
Zweite Frage: Welche Faktoren sind die besonders
prägenden für Kinderarmut?

Anette Stein (Bertelsmann Stiftung): Es gibt zu-
nächst einmal zwei anerkannte Definitionen für
Kinderarmut: Die eine setzt bei der Unterschrei-
tung von 60 Prozent des durchschnittlichen Ein-
kommens und die andere beim Bezug von SGB II
an. Je nachdem, welche dieser Definitionen man
nimmt, kommt man auf 2 Millionen oder 2,5 Mil-
lionen Kinder, die in Armut leben. Wir selber nut-
zen in der Regel beide Definitionen. Es kommt
aber immer darauf an, was für statistische Grund-
lagen man nimmt und ob man bis auf die Kreis-
ebene hinuntergeht. Bei beiden Definitionen ist
immer zu berücksichtigen, dass es noch einen er-
heblichen Anteil von Kindern gibt, die in Fami-
lien mit einem sehr geringen Einkommen leben,
das aber über dem Schwellenwert liegt, sodass
grundsätzlich davon auszugehen ist, dass die Zah-
len, die wir vorliegen haben, nicht unbedingt das
ganze Spektrum der von Armut betroffenen Fami-
lien erfasst.

Damit komme ich auch schon zu Ihrer zweiten
Frage – den Faktoren. Wir wissen, dass deutlich
über die Hälfte aller von Armut gefährdeten Kin-
der länger in diesem Zustand aufwachsen, also
drei Jahre und länger von Armut bedroht sind.
Und wir wissen aus allen wissenschaftlichen Un-
tersuchungen, dass ein dauerhaftes Aufwachsen
von Kindern in Armut besondere Risiken birgt.
Denn alle Untersuchungen zeigen, dass es sehr
breite Konsequenzen hat. Die Bildungsverläufe bei
von Armut betroffenen Kindern sind deutlich
problematischer. Sie weisen deutlich höhere ge-
sundheitliche und psychische Belastungen auf
und ein deutlich geringeres Selbstwertgefühl als
Kinder, die in gesicherten Einkommensverhältnis-
sen groß werden. Insofern ist Armut immer sehr
breit zu sehen, und – so wie Herr Bonin auch
schon sagte – natürlich nicht nur auf materielle

Armut zu beziehen, sondern eben auf die Mög-
lichkeiten, an Gesellschaft, an Kultur, an Freizeit
teilzuhaben, so wie das bei anderen Kindern, die
in gesicherten Einkommensverhältnissen groß
werden, zum normalen Alltag dazugehört.

Abg. **Marcus Weinberg** (Hamburg) (CDU/CSU):
Ich würde gerne zum Thema Kindertagesbetreu-
ung übergehen. Sie haben sich auch für einheitli-
che Qualitätsstandards ausgesprochen, was grund-
sätzlich unter bildungs- und sozialpolitischen Ge-
sichtspunkten immer gut und wichtig ist. Im Zu-
sammenhang mit dem Thema Kinderarmut kön-
nen Sie vielleicht noch einmal sagen, wie Sie den
quantitativen und den qualitativen Ausbau auch
mit möglichen Qualitätsstandards mit dem Thema
Armutrisiko für Kinder in Zusammenhang brin-
gen. Die zweite Frage in diesem Zusammenhang
betrifft die Diskussion über das Thema quantitati-
ver Ausbau, qualitativer Ausbau und Beitragsfrei-
heit. Also, wie stehen Sie in diesem Zusammen-
hang zur Diskussion über die Beitragsfreiheit der
Eltern?

Anette Stein (Bertelsmann Stiftung): Wir wissen
heute aus allen Untersuchungen, dass frühe Zu-
gänge zu frühkindlichen Bildungssystemen, so-
fern sie gut sind – dazu sage ich gleich noch etwas
–, eine ganz wesentliche Voraussetzung für Bil-
dungschancen von Kindern sind. Die Betonung
liegt tatsächlich auf der Qualität. Wir haben einen
sehr großen quantitativen Ausbau hinter uns, der
mit Sicherheit sehr wichtig gewesen ist und auch
weiterhin wichtig sein wird, um die Vereinbarkeit
von Familie und Beruf zu gewährleisten. Damit
Kinder von früher Bildung profitieren, ist es not-
wendig, dass frühkindliche Bildung rechtzeitig
darauf eingeht. Es gibt Untersuchungen, die zei-
gen, dass Kinder aus Familien, die ein geringeres
Bildungsniveau haben, auch seltener in die guten
Angebote kommen; d. h. also, die Eltern, die eine
entsprechende Ausbildung haben, finden auch e-
her und schneller und häufiger die guten früh-
kindlichen Bildungsangebote. Insbesondere was
die Altersgrenzen angeht, ist es häufig so, dass die
Kinder aus Familien, die keine Einkommen haben
oder nur gering erwerbstätig sind, sehr viel später
in eine frühkindliche Einrichtung kommen. Inso-
fern ist es wichtig, dass möglichst auch Kinder
aus Familien mit geringem Einkommen früh in



gute Bildungsinstitutionen kommen, um Armut zu vermeiden oder ein Aufwachsen in Armut ein Stück weit kompensieren zu können. Deswegen fordern wir seit Langem eine Einheitlichkeit für wesentliche Standards. Wir wollen nicht alles gleich machen und alles sozusagen Top-down regeln. Aber für die strukturellen Rahmenbedingungen, was die Personalschlüssel, was Zahlen für Kita-Leitung, was auch einheitliche Bedingungen für Fort- und Weiterbildung der Fachkräfte angeht und auch ein gesundes Mittagessen, glauben wir, sollte es einen bundesweit einheitlichen Standard geben, so dass Bildungschancen nicht vom Wohnort abhängig sind.

Damit komme ich jetzt auch schon zu Ihrer letzten Frage – der Finanzierung. Langfristig gesehen glauben wir, dass kostenfreie, beitragsfreie frühkindliche Bildung ein gutes Ziel ist. Im Augenblick sehen wir aber, dass der Bedarf am Qualitätsausbau noch so groß ist, dass auch die Finanzierungsbeiträge der Eltern notwendig sind und es derzeit nicht sinnvoll ist, flächendeckend alles kostenfrei zu machen. Es müsste allerdings sichergestellt sein, dass Beiträge keine Zugangsbarrieren darstellen. Das ist derzeit der Fall, das zeigen einzelne Untersuchungen des Deutschen Jugendinstituts. Deswegen müsste man aber gezielt schauen, wie durch soziale Staffelungen, die in Deutschland ja auch nicht einheitlich sind, und durch entsprechende Absenkung der Befreiungsgrenzen keine Barrieren entstehen. Zurzeit sollte man aber nicht alles kostenfrei machen, weil wir dieses Geld der Eltern noch für den Qualitätsausbau brauchen.

Abg. **Marcus Weinberg** (Hamburg) (CDU/CSU): Da würde ich gerne noch einmal nachfragen. Würden Sie die These teilen, dass je qualitativ höherwertiger die Betreuung ist, desto überproportional größer ist der Nutzen für Kinder aus bildungsarmen Schichten?

Die zweite Frage betrifft das Thema Sozialberichterstattung, da haben Sie auch eine Forderung formuliert. Vielleicht können Sie noch einmal in wenigen Punkten erläutern, worauf Ihr Fokus bei dem Thema Sozialberichterstattung als Forderung liegt.

Anette Stein (Bertelsmann Stiftung): Es gibt Studien, die das belegen. Sie zeigen, dass gerade Kinder, die aus Familien mit geringem Bildungsniveau kommen, besonders von einer guten Qualität profitieren. Das gilt insbesondere für Kinder, die Migrationshintergrund, Migrationserfahrung haben; aber von guter frühkindlicher Bildung profitieren natürlich alle, also auch die Kinder der besser gebildeten Familien, vor allem aber gerade die, die zuhause nicht so vielfältige Möglichkeiten erhalten können. Sie profitieren davon besonders.

Die zweite Frage zum Thema Sozialberichterstattung. Es ist ja eindeutig, dass wir im Augenblick im Hinblick auf die Kinderförderung, gerade über die SGB-II-Regelung – das wäre aber auch für eine Kindergrundsicherung so der Fall – eigentlich überhaupt keine Grundlagen haben, um tatsächlich zu sagen, was kindliche Bedarfe sind. Wir tun derzeit bei allen Fördermaßnahmen so, als ob Kinder kleine Erwachsene wären. Das sind sie aber nicht, deswegen fehlen uns im Augenblick empirische Grundlagen, um zu sagen, was denn Kinder und Jugendliche brauchen, um sich heute in unserer Gesellschaft gut entwickeln zu können. Deswegen sagen wir, wir müssen langfristig eine Bedarfserhebung aufbauen, die tatsächlich erhebt und feststellt, was Kinder brauchen, um gut aufwachsen zu können. Um das herauszufinden, muss man auch Kinder selbst beteiligen, das bedarf aber tatsächlich anderer Grundlagen. Das ist sehr voraussetzungsvoll, aber das ist das, was wir mit einer neuen Sozialberichterstattung meinen. Solange man diese nicht hat, wird man es aus unserer Sicht nicht schaffen, eine wirklich existenzsichernde Grundsicherung für Kinder zu gewährleisten, weil wir gar nicht genau wissen, was sie brauchen. Das vielleicht noch als kurze Anmerkung: Wir schlagen allerdings vor, da das ja ein längerfristiges Vorhaben ist und wirklich eine sehr komplexe Reform des bisherigen Systems wäre, dass es natürlich auch kurzfristige Maßnahmen geben muss, die insbesondere in Richtung der Familien geht, die Herr Bonin schon angesprochen hat, d. h. also Kinder, die in Familien von Alleinerziehenden und Mehrkindfamilien groß werden.

Abg. **Marcus Weinberg** (Hamburg) (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann springe ich wieder und greife



das Thema Kinderzuschlag auf. Professor Bonin, können Sie im Zusammenhang der Betrachtung der familienpolitischen Leistungen insgesamt noch einmal das Thema Kinderzuschlag bewerten, das als erste Frage. Und dann eine zweite: Das Elterngeld ist eine besondere familienpolitische Maßnahme. Im Antrag der Linken gibt es die Forderung, das Elterngeld auf 24 Monate auszuweiten. Können Sie kurz Stellung nehmen, wo Sie da Vor- und auch Nachteile sehen?

Prof. Dr. Holger Bonin (Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit – IZA): Die erste Frage ist nicht so leicht zu beantworten, weil der Kinderzuschlag eine sehr komplexe Leistung ist. Dieser Zuschlag ist ja dafür da, dass Eltern nicht ausschließlich deshalb in die Grundsicherung fallen, weil Kinder im Haushalt sind – und das ist schon eine der Schwierigkeiten dieses Zuschlags; dementsprechend ist das nicht ganz leicht zu bewerten und nicht leicht zu durchschauen. Ein großes Problem ist sicherlich, dass schon dadurch viele, eigentlich Anspruchsberechtigte die Leistung nicht in Anspruch nehmen. Insofern ist das sicherlich etwas, an dem man arbeiten muss. Das ist eine Leistung, die sich an der Schnittstelle zwischen anderen Leistungen bewegt, eben zwischen der Grundsicherung und dann gibt es noch das Wohngeld. Das zeigt, dass wir eigentlich – wenn man jetzt perspektivisch denkt – in diesem Übergangsbereich zwischen Auslaufen der Grundsicherung und der normalen Erwerbstätigkeit ein viel zu kompliziertes System haben, in dem verschiedene nebeneinander herlaufende Leistungen mit jeweils unterschiedlichen Voraussetzungen für die Eltern schwer zu durchschauen sind und dementsprechend zu Lücken führen, auch wenn sie möglicherweise im eigenen Tarifverlauf gar nicht so groß sind, aber die gibt es. Dann gibt es nach wie vor Probleme mit der Frage, wie man in diesem Übergangsbereich damit umgeht, dass man den Zuschlag irgendwie möglichst hoch gestalten will, ihn gleichzeitig aber auch auslaufen lassen muss. An dieser Stelle gibt es eigentlich einen nicht wirklich lösbaren Trade-off, einen Konflikt. Je höher man den Kinderzuschlag setzt oder je länger man ihn zahlt, umso stärker muss man ihn abschmelzen. Wenn man ihn stark abschmilzt, entsteht eine Abbruchkante, zumindest starke Anreize, nicht mehr zu arbeiten, um sozusagen rauszukommen, weil sonst der Transfer entzogen

wird. Das wirkt im Prinzip wie eine Einkommenssteuer. Da haben wir teilweise sehr hohe Transferentzugsraten. Wenn wir darüber nachdenken, den Kinderzuschlag zu erhöhen, dann muss man ihn stärker abschmelzen als bisher. Das wiederum führt dazu, dass die Steuer auf Erwerbseinkommen erhöht wird, und das macht eben Schwierigkeiten. Die Alternative ist zu sagen, dann schmelzen wir ihn nicht so schnell, sondern langsamer ab. Das führt dann aber dazu, dass dieser Anspruchsbereich letztlich bis in einen sehr großen Bereich der Familien hineinreicht, und das wird ziemlich schnell ziemlich teuer.

Es gibt etwas, das wir „Fehlanreize von oben“ nennen, es gibt also tatsächlich einen Anreiz, weniger zu arbeiten, um in den Bereich der Transfers hineinzukommen. Das ist eine Schwierigkeit, die man in ganz vielen Dingen merkt. Das haben wir schon bei der Frage der Aufstockerregelung für ganz normale Hartz IV-Bezieher – also unabhängig von der Frage der Kinder –, ob man von einem verdienten Euro mehr behalten darf oder nicht. Das klingt erst einmal intuitiv plausibel, aber man kann da ganz schnell – wenn man es sich in den Wirkungen anschaut – bis weit in die Mitte hinein fordern. Und das ist schwierig, es wird teuer und es hat negative Anreizwirkung, die dann wiederum nicht die gewünschten Effekte bringt. Also es ist schwer zu reformieren. Wenn man wirklich die große Lösung wollte, dann bräuchte man eine Lösung aus einer Hand, die Kinder fördern kann; aber dann braucht man auch eine Lösung, die eine sinnvolle und auch konsistente Verzahnung z. B. mit dem Wohngeld und mit dem Auslaufen der Ansprüche hinbekommt. Das Elterngeld ist eine Leistung, die tatsächlich insgesamt – nach dem, was wir empirisch wissen – in zwei Richtungen positive Effekte erzeugt hat. Erstens ist die Armutsrisikoquote im ersten Jahr nach der Geburt deutlich zurückgegangen. Das ist nicht überraschend, das liegt daran, dass es eine Entgeltersatzleistung ist, anders als die vorherige pauschalierte Leistung. Das zweite ist, dass sie einen Anreiz gesetzt hat, früher in Erwerbstätigkeit zurückzukehren, weil wir gegenüber der vorherigen Regelung eben nicht mehr 24 Monate Transfers gewähren, sondern nur noch 12 Monate. Das ist ein Anreiz, früher in Erwerbstätigkeit zurückzugehen.



Es ist einfach so – das beobachten wir empirisch auch international überall –, je länger wir die Ersatzleistungen nach der Geburt zahlen, ob das jetzt einkommensabhängige Leistungen sind oder nicht, umso später gehen Frauen in die Erwerbstätigkeit zurück. Das führt dann in der Dynamik dazu, dass Einkommen ausfällt, dass Karriereentwicklungen unterbrochen werden und dass man dementsprechend tatsächlich ganz langfristig deutliche wirtschaftliche Risiken für die Familien erzeugt. Deshalb ist ziemlich eindeutig und schon ziemlich klar davor zu warnen, dieses Elterngeld jetzt wieder zu verlängern, ohne Bedingungen zu verlängern, weil man dann damit rechnen muss, dass die Frauen länger unterbrechen und dann beim Wiedereinstieg größere Probleme bekommen als derzeit. Das heißt nicht, dass man stärker darüber nachdenken kann, ob man das, was mit dem Elterngeld ja auch verbunden wird, nämlich die gleichberechtigte Erwerbsteilung oder Teilung von Erwerbs- und Sorgearbeit zwischen Frauen und Männern, stärker fördern könnte, indem man die Regelungen für die Inanspruchnahme der Vätermonate strenger fasst und auf eine echte Gleichstellung ausrichtet. Das kann man z. B. schon dadurch bewerkstelligen, dass man das gleichzeitige Nehmen von Elternzeiten von Vätern und Müttern ausschaltet, dann muss man noch nicht mal etwas verlängern, könnte aber mehr nachsteuern.

Der **Vorsitzende**: Herzlichen Dank, Herr Professor Bonin. Zunächst keine Fragen mehr, dann nehmen wir die Zeit lieber in die freie Runde. Dann kommen wir zum Fragerecht der SPD, hier ist mir Herr Kollege Sönke Rix gemeldet.

Abg. **Sönke Rix** (SPD): Vielen Dank, meine Herren, meine Dame, dass Sie uns hier zur Verfügung stehen, vielen Dank auch für die Anträge, die uns ermöglichen, dass wir im Ausschuss zu diesem Thema mit Experten in die Diskussion kommen können. Ich habe zunächst eine Frage an Herrn Professor Bonin. Wie bewerten Sie das Ehegattensplitting?

Prof. Dr. Holger Bonin (Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit – IZA): Das Ehegattensplitting ist eine Leistung, die natürlich immer in dem

Kontext diskutiert wird und es ist sicherlich eine Leistung, die der wirtschaftlichen Stabilität der Familien zuwider läuft. Das ist im Rahmen der Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen sehr deutlich gezeigt worden. Wenn man in der Dynamik schaut, welche Wirkung das Ehegattensplitting auf die Erwerbsentscheidung von Frauen und Männern hat, stellt man am Ende fest, dass quasi gar kein Nettoeinkommensgewinn zustande kommt, weil das Splitting zunächst einmal dazu führt, dass insbesondere Frauen in die Rolle der Zweitverdienerin gedrängt werden oder darin bleiben, sehr oft beispielsweise einen Mini-Job annehmen statt eine sozialversicherungs- und damit steuerpflichtige Beschäftigung. Die dadurch bedingten Einkommensausfälle sind, wenn man das in der Dynamik über den Lebensverlauf betrachtet, fast genauso groß, wie das, was das Ehegattensplitting an Steuervorteil tatsächlich bringt. Das muss man zunächst einmal feststellen.

Darüber hinaus wird die Anreizwirkung des Ehegattensplittings im Verhältnis zu anderen Leistungen, die dem Vereinbarkeitsziel genauso zuwider laufen, die aber auch nicht leicht zu reformieren sind, oft überschätzt. Das betrifft die beitragsfreie Mitversicherung von Eheleuten in der gesetzlichen Krankenversicherung, aber auch z. B. die Mini-Jobs, die unter dem Stichwort der familienpolitischen Leistungen eigentlich nicht diskutiert werden, aber letztlich gerade in der Kombination mit dem Ehegattensplitting so wirken.

Das zweite, was man zum Ehegattensplitting sagen muss, und da müsste man jetzt eigentlich einen Juristen haben, ist die Frage, was ist die Alternative? Das ist wichtig für die Bewertung dessen, was bei der Abschaffung des Ehegattensplittings als Alternative im Raum steht. Davon hängt ab, was man tatsächlich damit erzielen kann. Wenn man die Individualbesteuerung zugrunde legt, wie das ja im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN formuliert ist, dann erzielt man relativ viel damit, weil das eine relativ große Veränderung gegenüber dem Status Quo bedeuten würde. Das ist prinzipiell eine denkbare Alternative. Man bekommt aber die Schwierigkeit hinein, dass der implizierte Eheunterhaltstransfer, der in einer Ehe stattfindet, wenn nur einer der Partner verdient –



dann muss der verdienende Ehegatte Einkommen transferieren – zu Lasten der steuerlichen Leistungsfähigkeit geht. Deshalb ist die Alternative zum Ehegattensplitting, wenn ich dem Juristen folge, nicht die Individualbesteuerung, sondern eine sogenannte Realbesteuerung. Das bedeutet, dass der implizierte Einkommenstransfer, der da stattfindet, auf jeden Fall steuerfrei bleiben muss. Wenn man das macht, das haben wir in der Gesamtevaluation auch durchgerechnet, quasi zwei Alternativen, zum einen die Alternative Individualbesteuerung und zum anderen die Realbesteuerung, dann ist das ein riesiger qualitativer und quantitativer Unterschied.

Das muss man sich einmal klar machen. Das Ehegattensplitting hat, je nachdem, wie man das schätzt, ungefähr einen Wert von 20 bis 25 Mrd. Euro, wenn man es gegen die Individualbesteuerung rechnet. Wenn man es stattdessen gegen ein Realsplitting rechnet, dann ist man in einem niedrigen einstelligen Milliardenbereich. Und das hat auch Auswirkungen auf die Frage der Veränderung der Arbeitsanreize. Es ändert sich, grob gesprochen, nichts für die Haushalte, bei denen die Einkommensdifferenz höher ist als das Doppelte dieses Übertrags. Das gilt für viele Haushalte. Für viele Haushalte würde sich gegenüber dem Status Quo nichts ändern, wenn wir zu einer Realbesteuerung übergehen würden. Es ist also eine Leistung, die sicherlich in den Blick gehört, zusammen mit anderen Leistungen, die der Vereinbarkeit zuwider laufen. Aber es ist eine Leistung, von deren Reform man sich bei Betrachtung der Realität im Rahmen des rechtlich Machbaren nicht zu viel versprechen sollte.

Der **Vorsitzende**: Herzlichen Dank. Ganz interessant, wenn ich mir vorstelle, dass der Chefarzt quasi Unterhalt in Höhe von Hartz IV an seine nicht arbeitende Ehefrau zahlen und das von der Steuer absetzen können soll, wenn ich Sie richtig verstanden habe, Herr Professor. Herr Kollege Rix bitte schön.

Abg. **Sönke Rix** (SPD): Schöner Vergleich, schöne Formulierung. Jetzt habe ich eine Frage an Herrn Nöhring und Herrn Hofmann zu einer weiteren fa-

milienpolitischen Leistung. Die beliebteste familienpolitische Leistung ist immer das Kindergeld. Halten Sie beide aus ihrer fachlichen Sicht das Kindergeld auch für die beste familienpolitische Leistung?

Holger Hofmann (Deutsches Kinderhilfswerk e. V.): Ich fange mal an, mach's auch kurz, dann hat Herr Nöhring auch noch Gelegenheit, dazu etwas zu sagen. Also, aus unserer Sicht ist der Begriff „Kindergeld“ in der Gesellschaft positiv besetzt. Das Kindergeld ist sehr anerkannt. Unabhängig davon haben wir von Herrn Bonin gehört, dass Veränderungen beim Kindergeld hohe Kosten verursachen. Darüber muss man sich im Klaren sein. Von daher sage ich auf der einen Seite ja, das Kindergeld ist das Instrument, was die meisten Menschen verstehen, was auch unter dem Aspekt der Öffentlichkeitswirksamkeit sehr willkommen und leichter zu verstehen ist als viele andere Dinge, die wir hier diskutieren. Auf der anderen Seite muss man realpolitisch schauen, das haben wir ja auch schon gehört, welche Gruppen besonders betroffen sind. Da ist das Kindergeld das Instrument, das diesen Gruppen am meisten hilft.

Alexander Nöhring (Zukunftsforum Familie e. V.): Vielen Dank für die Frage. Als zweiter zu antworten hat immer den Vorteil, dass man sich auf den Vorredner beziehen kann. Das Kindergeld ist, das hat die Gesamtevaluation gezeigt, eine sehr beliebte Leistung. Im Gegensatz zu meinem Vorredner glaube ich aber, dass sie nicht sehr transparent ist und dass die Leistung auch nicht verstanden wird. Denn wir haben ja das duale System zwischen vorgezogener Steuerrückerstattung und dem kleineren Anteil an Förderung. Aus diesem Grunde ist es eigentlich eine recht intransparente Leistung. Wir als Zukunftsforum Familie wollen daher den Familienlastenausgleich dahingehend umgestalten, dass wir für jedes Kind die Existenzsicherung garantieren können. Dabei kann das Kindergeld bestenfalls Ausgangspunkt für die weitere Gestaltung monetärer Leistungen sein. Die Zusammenlegung mit dem Kinderzuschlag und eine einkommensabhängige Auszahlung, das wären sozusagen die nächsten Schritte.



Abg. **Sönke Rix** (SPD): Herr Nöhring, da haben Sie mir gleich das Stichwort gegeben: Zusammenlegung mit dem Kinderzuschlag usw. Wenn man Zwischenschritte machen sollte zu den Überlegungen, die Sie in Ihrem Verband und auch andere zur Kindergrundsicherung haben, wie sollten diese Zwischenschritte aussehen?

Alexander Nöhring (Zukunftsforum Familie e. V.): Vielen Dank. Ein erster möglicher Zwischenschritt wäre, das Kindergeld mit dem Kinderzuschlag zusammenzurechnen. Wenn man das tut, beispielsweise das Kindergeld ab dem vierten Kind mit dem Kinderzuschlag zusammenlegt, dann kommt man, wenn ich richtig gerechnet habe, schon auf die Höhe des physischen Existenzminimums. Das ist es, was wir als Beurteilungskriterium für uns ansetzen, von der Kindergrundsicherung her denken. Was garantiert die Sicherstellung des Existenzminimums für Kinder? Das wäre die Erhöhung Kindergelds/Kinderzuschlags. Es fehlen allerdings noch die sozialkulturellen Teilhabebedarfe. Die sind da noch nicht drin. Die müssten auf einem anderen Weg sichergestellt werden. Als Zwischenschritt würden wir das sehr begrüßen. Grundsätzlich – ich weiß nicht, ob das ein Zwischenschritt ist – braucht es aber, da schließe ich an Frau Stein an, die grundsätzliche Neubestimmung dessen, was ein Kind braucht. Zumindest die Neuberechnung, auch die methodische Neubestimmung des kindgerechten Existenzminimums.

Abg. **Sönke Rix** (SPD): Ich würde gerne noch einmal an Herrn Professor Bonin anschließen. Wir haben ja bei den zahlreichen Untersuchungen immer wieder erlebt, dass es eine Unübersichtlichkeit der familienpolitischen Leistungen gibt. Das ist ein Grund, warum unter anderem auch die Kindergrundsicherung mit im Fokus steht, weil man – ich sage jetzt erst einmal vorsichtig angeblich – dadurch eine etwas einheitlichere Lösung bekommen würde. Sie habe ich gerade so verstanden, dass Sie das eher kritisch sehen. Aber einer Vereinfachung der Familienförderung insgesamt werden Sie ja wohl auch positiv gegenüber stehen. Wie würde das dann bei Ihnen aussehen? Wenn Sie da die ersten Punkte nennen könnten.

Prof. Dr. Holger Bonin (Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit - IZA): Beim Kindergeld widerspreche ich schon. Das ist eine Leistung, die zumindest der Höhe nach benannt werden kann. Wenn wir also Umfragen machen, dann wissen die Leute zumindest, was am Ende auf ihrem Konto ankommt. Dabei unterscheiden sie natürlich nicht, was den Steueranteil und was die eigentliche Kinderförderung ausmacht. Das ist schwierig zu durchschauen. Was die meisten, vor allem im mittleren und oberen Bereich trifft, was diejenigen bekommen, das ist die Leistung. Die Komplexität dieser Leistungen bzw. der Ansprüche liegen im unteren Einkommensviertel. Da haben wir soziale Existenzsicherung, da haben wir den Kinderzuschlag. Da haben wir das Wohngeld und alle möglichen Befreiungen bzw. zusätzliche Gebührenstaffelungen in diversen Formen. Das führt im unteren Bereich zu einer besonderen Komplexität, wo verschiedene Leistungen mit unterschiedlichen Einkommenskonzepten, mit unterschiedlichen Anrechnungen von sonstigen Einkommen gegeneinander wirken. Es ist nicht etwas, wo wir quasi in die Gesamtheit der Familien hineingehen müssen, es ist vielmehr sozusagen das Grundelement. Die Leistung des Kindergeldes an sich ist für alle relativ überschaubar. Die Komplexität liegt im unteren Bereich. Dort haben wir das Phänomen der Nichtinanspruchnahme durch Personen oder Haushalte, die eigentlich Ansprüche hätten. Das setzt dann in einem etwas anderen Konzept an, weil wir dann tatsächlich über Grundsicherung reden, über Bedarfe, die nur deshalb abgedeckt werden, weil sie durch eigene Leistungskraft nicht abgedeckt werden können. Das ist etwas anderes als das Kindergeld, das nicht danach fragt, ob es einen spezifischen Bedarf gibt. Man kann allerdings darüber nachdenken, ob wir als Gesellschaft tatsächlich das sozialkulturelle Existenzminimum für alle Kinder absichern müssen. Denn das machen wir bei den Erwachsenen ja auch nicht. Was wir im unteren Bereich tun ist immer bedarfsorientiert. Da würde es helfen, wenn wir statt zwei nebeneinanderstehenden Leistungssystemen, wie Hartz-IV-Leistungen und Wohngeld, ein einheitliches System hätten. Dazwischen steckt dann irgendwo noch der Kinderzuschlag. Aber eigentlich geht es in den anderen beiden Fällen um Wohnen als Teil des Existenzminimums. Wenn wir diesen Übergang aus einer Hand gestalten würden, d. h. das Wohngeld in



die soziale Grundsicherung integrieren würden, dann würden wir schon einen Schritt weiterkommen. Das muss man zusammenführen und anschließend weitersehen, wie der Kinderzuschlag dann in so einem reformierten zusammengeführten System tatsächlich noch wirkt. Aber noch einmal, die Vereinfachung, die man braucht, liegt im unteren Bereich. Und die kann auch darin liegen, dass man versucht, den Familien mehr Realleistungen zu geben, dann fallen auch Antragsprozesse weg. Wenn es gelingt, auf diesem Wege, z. B. durch eine gute Kinderbetreuung, Leistungen an die bedürftigen Familien zu bringen, die nicht beantragt werden müssen, dann wäre das für meinen Begriff zielführender als jetzt die Ressourcen zu verbrauchen, in dem ich alle Familien besser stelle.

Abg. **Sönke Rix** (SPD): Wir haben ja gerade auch schon erfahren, dass die frühkindliche Bildung für den präventiven Armutsschutz eine sehr wichtige Rolle spielt. Frau Stein hat aber auch ausgeführt, dass der Zugang insbesondere von Kindern aus bildungsfernen Familien oder finanziell nicht so gut dastehenden Familien etwas schwieriger ist. Wir haben immer die Angewohnheit, wenn wir über frühkindliche Bildung und Kita sprechen, die Leistungen, die dafür in Anspruch zu nehmen sind, gegeneinander auszuspielen. Wir sagen immer, naja gut, erst einmal Qualität und dann die Entlastung der Familien. Das ist typisch für das, was Kinderpolitiker machen. Andere würden, glaube ich, selbstbewusster herangehen und beides wollen, anstatt es gegeneinander auszuspielen. Frau Stein hatte die Frage schon beantwortet. Sie würde sagen, erstmal in die Qualität und dann in die Beitragsfreiheit oder Entlastung einsteigen. Jetzt würde ich gerne mal Herrn Hofmann und Herrn Nöhring um Stellungnahme zu dieser Frage bitten.

Holger Hofmann (Deutsches Kinderhilfswerk e. V.): Machen wir es wieder in der Reihenfolge. Wenn man fragt „Warum in die Qualität?“, dann stößt man auf zwei Dimensionen. Die erste ist: Wir wissen, dass die Resilienzstärkung von Kindern im Kindergartenalter eine sehr große Bedeutung hat für ihre spätere Chance, Armutserfahrung oder Armutbelastung zu bewältigen. Insofern kann man in unserem Kontext sagen, dass für

die Kinder, die prekär aufwachsen, eine qualitativ hochwertige Kita eine ganz besondere Bedeutung hat. Auf der anderen Seite, das ist die zweite Dimension, steht der materielle Aspekt der Armut. Da haben wir auch eine gesundheitliche Dimension der Armut. Man hat ja schon versucht, das Thema Früherkennung mit einem verbindlichen Anmeldesystem zu bewältigen. Das ist aber, glaube ich, nicht wirklich gelungen. Hier müssen wir mehr tun, um die Gesundheit im Bereich der frühen Hilfen zu stärken. Dazu gehört auch das Thema Familienhebammen. Wir müssen an Qualität denken und in den Kitas entsprechende Unterstützungssysteme anbieten.

Ein letzter Aspekt noch dazu: Aus meiner Sicht dürfen wir auch nicht vernachlässigen – und das hängt ein bisschen mit der Quantität zusammen –, dass der Fachkraft-Kind-Schlüssel eine ganz maßgebliche Wirkung darauf hat, inwieweit Beziehungsarbeit geleistet werden kann. Wir alle wissen, wenn wir selber einmal in unserem Leben in Schwierigkeiten gekommen sind, waren es oft die Eltern, aber auch Familienangehörige oder Lehrer, der Jugendarbeiter oder der Vereinstrainer, die einem über eine bestimmte Hürde geholfen haben. Diese Beziehungsarbeit müssen wir ermöglichen. Das geht aber nur mit einem gesunden Fachkräfte-Kind-Schlüssel. Insofern können Sie meine Antwort schon erahnen: Ja, die Qualität muss einen ganz hohen Stellenwert haben. Gleichzeitig gehe ich vollkommen mit, zu sagen, warum nicht auch bei der Quantität etwas tun, aber die Qualität darf dabei nicht auf der Strecke bleiben.

Alexander Nöhring (Zukunftsforum Familie e. V.): Ich kann hier wieder wunderbar anschließen. Zur Frage der Qualität: Die Bemühungen und die Analysen zeigen, dass eine bessere Qualität in der Kindertagesbetreuung hervorragende Wirkungen für alle in der Kita hat, worauf ja auch Frau Stein schon hingewiesen hat. Was wir aber nicht so richtig sehen, ist ein sozialkompensatorischer Effekt. Wenn ein armes, bildungsfernes Kind mit einem Jahr in die Kita geht und ein Kind aus einer Professorenfamilie mit einem Jahr in die Kita geht, profitieren beide, aber der Abstand wird nicht unbedingt geringer. Wie können wir dem Herr werden? Die Vermutung lautet: Vor allem über die Erzieherin-Kind-Relation. Das



ist ein wichtiger Qualitätsschlüssel. Darüber hinaus ist – das wissen wir aus den wenigen qualitativen Untersuchungen, die es dazu gibt – die Armutssensibilität in der Kindertagesstätte, die sehr stark auch methodische und pädagogische Fragen betrifft, nicht immer gegeben. Da müssen wir die die Kita umlagernden Systeme noch stärker in die Überlegungen einbeziehen. Das betrifft etwa die Elternbegleitung. Die gute Integration der Eltern in die Kita ist ein Qualitätsmerkmal. Es betrifft aber auch vorgelagerte Systeme wie die Leistungen in § 16 SGB VIII Familienbildung, Familienberatung, die auch zur Kita hinführen und den frühen Kita-besuch gut ermöglichen können. Wir wissen, dass es gerade in den Kommunen häufig an Geld fehlt, um diese § 16 SGB VIII-Leistungen „auszubuchstabieren“.

Zur Beitragsfreiheit: Wir als Verband halten die Beitragsfreiheit langfristig auch für erstrebenswert. Sie ist aber eine sehr unspezifische Leistung, die alle betrifft. Ich lebe hier in Berlin und zahle hier für meine Kinder keinen Kita-Beitrag mehr. Es betrifft also alle, die ihre Kinder in die Kita schicken. Man könnte sich dem Ziel auch in bestimmten Schritten annähern. Ich will nur das Stichwort „Essensbeitrag“ nennen. Wir sehen auch, dass es, wenn Eltern aus welchen Gründen auch immer zum Beispiel den Antrag auf Bildungs- und Teilhabeleistungen oder auf Mittagessen-Unterstützung nicht stellen, immer wieder Kinder gibt, die aus der Mittagsversorgung herausfallen. Zu sagen, jedem Kind eine warme Mahlzeit am Tag, egal wo es herkommt, wäre auch schon ein Einstieg in eine Form der Beitragsfreiheit, um gutes und gesundes Aufwachsen für die Kinder zu ermöglichen.

Abg. **Sönke Rix** (SPD): Es ist interessant, dass die Gleichen, die eine Kindergrundsicherung für alle fordern, Probleme mit der Beitragsfreiheit für alle haben. Das war jetzt aber nur eine Anmerkung von mir. Meine letzte Frage geht an Frau Stein. Halten Sie es für sinnvoll, zur Erhöhung der Qualität, für die im Moment ja eher die Länder zuständig sind, bundesweite Regelungen zu schaffen?

Anette Stein (Bertelsmann Stiftung): Ja, wir halten es für sinnvoll, dass der Bund in eine gemeinsame

Finanzierung einsteigt und dass es für die wesentlichen Qualitätsmerkmale bundesweit gleiche Standards gibt.

Der **Vorsitzende**: Herzlichen Dank. Wir kommen nun zum Fragerecht der Fraktion Die LINKE. mit 9 Minuten. Hier ist mir der Kollege Norbert Müller gemeldet. Bitte schön.

Abg. **Norbert Müller** (Potsdam) (DIE LINKE.): Herzlichen Dank für Ihre Stellungnahmen und auch für Ihr Kommen. An den Kollegen Rix: Ich musste gerade herzlich lachen, denn ich hatte denselben Gedanken. Ich möchte vielleicht zunächst aus der Stellungnahme des Deutschen Kinderhilfswerks zitieren. Herr Hofmann hat geschrieben, dass es sehr bedauerlich ist, dass sich der Familienausschuss mit der Frage der Kinderarmut erst in den letzten Monaten der Wahlperiode beschäftigt. Da haben Sie Recht. Ich finde es umso bedauerlicher, dass dies nur aufgrund von Anträgen der Opposition passiert. Nichtsdestotrotz ist das Gremium ja auch nicht ganz untätig. Denn die Kinderkommission als Unterausschuss des Familienausschusses hat dazu im letzten Jahr sechs öffentliche Anhörungen durchgeführt und in der letzten Woche eine sehr gute Stellungnahme veröffentlicht, in der eine ganze Reihe Ihrer Forderungen enthalten sind. Deswegen empfehle ich die Stellungnahme der Kinderkommission zum Thema „Kinderarmut“ gerne allen zur Lektüre. Daran anschließend haben Sie, Herr Hofmann, im Vortext Ihrer Stellungnahme die Frage der Sanktionen angesprochen und wie diese im SGB II insbesondere im Hinblick auf Kinder und Jugendliche wirken. Auch die Kinderkommission hat gefordert, Sanktionen im SGB II zu streichen. Ich würde Sie daher zunächst bitten, ein paar Worte zum Thema „Sanktionen im SGB II“ zu sagen.

Die zweite Frage richtet sich auch an Herrn Hofmann. DIE LINKE. wirbt ja perspektivisch für eine Kindergrundsicherung. Mich würde interessieren, was Sie von unseren kurzfristigen Vorschlägen halten, insbesondere im Hinblick auf den Ausbau von Kinderzuschlag / Kindergeld und die Höhe der Regelbedarfssätze. Ich habe gesehen, dass Sie in Ihrer Stellungnahme zaghaft auf Frau Becker



und die Vorschläge der Diakonie verweisen. Diese sind auch im Antrag unserer Fraktion enthalten. Vielleicht können Sie dazu noch etwas sagen.

Holger Hofmann (Deutsches Kinderhilfswerk e. V.): Ich fange mit dem Thema „Sanktionen“ an. Wir haben erstaunlich viele Sanktionen. Leider habe ich gerade die Zahl nicht parat, aber das kann man ja nachlesen. Es sind sehr viele Familien von diesen Sanktionen betroffen. Noch sehr stark hängen geblieben ist bei mir, dass Familien mit Kindern überproportional von Sanktionen betroffen sind und zwar häufiger als Familien, die keinen Nachwuchs zu versorgen haben. Es hat mich schon geschockt, dass ausgerechnet bei dieser Gruppe in den Jobcentern scheinbar keine besondere Sensibilität vorhanden ist. Das zeigt für mich einmal mehr, dass es nicht sinnvoll erscheint, die Zuständigkeit für Familien in prekären Verhältnissen bei den Jobcentern anzusiedeln. Die Fraktion DIE LINKE. ist ja ganz ausführlich darauf eingegangen, welchen Sinn und Zweck Familienstellen haben könnten. Wir können dem nur folgen. Es geht bei der Beratung eben um mehr als nur um die Verteilung von Geld. Wir haben ja auch das Problem, dass viele Ansprüche nicht wahrgenommen und viele Formulare nicht verstanden werden. Es muss hier auch ein höheres Beratungsniveau erreicht werden.

Es gibt bei den Sanktionen noch eine spezielle Situation, die uns auch zu denken geben sollte, und zwar ist es so, dass, wenn ein Familienmitglied von Sanktionen betroffen ist, die anderen Familienmitglieder im Grunde genommen in Mitleidenschaft gezogen werden. Das ist besonders dann, wenn es um Miet- und Energieschulden geht, von besonderer Relevanz, weil ja nicht, wie es teilweise von Gerichten auch schon entschieden worden ist, gesagt wird, dass man das nicht machen kann. Wenn hier jemand schuldlos betroffen ist, nur weil ein anderes Familienmitglied von Sanktionen bedroht ist, kann man ihn nicht einfach mit einer Energiesperre oder Zwangsräumung konfrontieren. Hier muss vom sogenannten Kopfantheilsprinzip abgewichen werden.

Zur zweiten Frage: Mit dem Rechnen tun wir uns nicht ganz leicht. Ich bin ja auch immer, wenn ich

Menschen wie Herrn Bonin höre, ganz erstaunt, dass manche Dinge vielleicht dann doch gesellschaftlich nicht so wirken, wie wir „Sozialmenschen“ uns das auf den ersten Blick vielleicht vorstellen. Ich habe einen gewissen Respekt davor und überlasse dieses Feld gerne anderen. Ich möchte aber noch einmal ein Grundprinzip einbringen, das aus unserer Sicht wichtig ist. Herr Bonin hat den Blick im Grunde genommen schon sehr stark auf die Familien gelenkt. Ich würde das gerne noch einmal umdrehen. Das hat ja auch Frau Stein schon angesprochen, es betrifft die Frage: Was braucht ein Kind? Es gilt erst einmal, das soziale Existenzminimum abzusichern, mit allen Schwierigkeiten, die das mit sich bringt. Aber dafür gibt es Menschen, die es wagen, sich dieser Frage gerne auch mit Beteiligung von Kindern und Jugendlichen mehr zu nähern, als es die derzeitige Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) tut.

Um Ihre Frage, Herr Müller, letztendlich auch noch ganz konkret zu beantworten: Ich hatte ja vorhin schon zum Ausdruck gebracht, dass die Erhöhung bzw. die Erweiterung des Kindergeldes eine sehr sinnvolle Sache ist. Sie hat vor allem einen Effekt. Sie nimmt den Familien die Stigmatisierung, weil die Kinder dann nicht mehr im Hartz IV-Bezug sind, sondern vom Kindergeld profitieren.

Abg. **Norbert Müller** (Potsdam) (DIE LINKE.): Die nächste Frage geht an Frau Stein. Ähnlich wie das Deutsche Kinderhilfswerk stellen auch Sie auf die Familienstellen ab, die übrigens auch in der Stellungnahme der KiKo enthalten sind. Sie haben auch, wie ich gesehen habe, Ihrer Stellungnahme ein längeres Konzept angefügt, das insbesondere auf die Nichtinanspruchnahme von SGB II-Leistungen und den Kinderzuschlag eingeht. Können Sie vielleicht noch einmal etwas zu Ihren Vorstellungen sagen, was solche Familienstellen, also gebündelte Antragsstellen auf kommunaler Ebene, bezwecken sollen und wie diese organisiert sein könnten? In den Stellungnahmen gab es dazu ja auch ablehnende Positionen.

Anette Stein (Bertelsmann Stiftung): Sie haben



schon darauf hingewiesen, dass wir ein sehr umfangreiches Konzept vorgestellt haben, das von einer Bündelung der ganzen finanziellen Leistungen ausgeht, die im Augenblick gezahlt werden. Wir glauben auch, so wie es Herr Bonin vorhin gesagt hat, dass die Intransparenz ein Problem ist und dass Viele überhaupt nicht den Zugang zu den verschiedenen Systemen finden. Wir haben in Studien auch nachweisen können, dass sowohl die Familien als auch diejenigen, die in den Kommunen die Familien beraten, sagen, durch die vielen bürokratischen Vorgaben und die Verrechnungsmodalitäten blickt einfach keiner durch. Deswegen empfehlen wir eine neue finanzielle Leistung, die steuerfinanziert ist und auch einkommensabhängig abgeschmolzen werden sollte und die eine Zusammenlegung von Kinderzuschlag, Kindergeld und SGB II-Regelungen vorsieht.

Voraussetzung dafür sind aus unserer Sicht drei Schritte: Der Erste ist die Bedarfserhebung, damit wir wirklich wissen, was Kinder brauchen, um gut aufwachsen zu können. Der zweite Schritt ist, dass wir vor Ort auch Hilfen haben, die als eine zentrale Anlaufstelle für Kinder und auch für ihre Eltern gelten und die sowohl die Leistungen und die Auszahlung als auch die Angebote und die Beratung übernehmen. Das kann im Hintergrund durchaus auch an verschiedenen Stellen verantwortlich „gehändelt“ werden. Aber gegenüber den Kindern und gegenüber den Eltern sollte es eine Anlaufstelle sein. Voraussetzung ist, dass diejenigen, die da als Fachkräfte arbeiten, auch genügend Zeit haben, um sich individuell mit den Familien auseinandersetzen zu können. Der dritte Schritt ist dann tatsächlich eine neue finanzielle Leistung, die die Dinge bündelt und entsprechend Teilhabe ermöglicht, die aber auch den Familien Handlungsspielräume gibt.

Abg. **Norbert Müller** (Potsdam) (DIE LINKE.): Die letzte Frage geht an Herrn Bonin. Sie hatten ausgeführt, dass, wenn die Leistungen beim Kinderzuschlag steigen, wie DIE LINKE. das vorschlägt, Anreize entstehen würden, weniger zu arbeiten. Gleichzeitig haben, glaube ich, fast alle Sachverständigen, die auf den Kinderzuschlag abgestellt haben, noch einmal festgestellt, dass es eine relativ bürokratische Leistung ist. Und wir wissen auch, dass die Inanspruchnahme ausgerechnet

dort am schlechtesten ist. Vielleicht können Sie mich über den Widerspruch aufklären, dass man auf der einen Seite zur der Erkenntnis kommt, dass der Kinderzuschlag eigentlich zu wenig in Anspruch genommen wird und relativ bürokratisch ist, dass aber auf der anderen Seite gesagt wird, wenn er höher ausfallen würde, wäre das ein Anreiz, weniger arbeiten zu gehen. Das ist ja erst einmal nicht unbedingt konsistent.

Prof. Dr. Holger Bonin (Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit – IZA): Man muss hier unterscheiden. Bei denjenigen, die den Kinderzuschlag nicht in Anspruch nehmen, kann er logischerweise auch nicht wirken. Es kann sein, dass sich die Inanspruchnahme-Raten erhöhen, wenn die Leistung tatsächlich deutlich erhöht und dadurch attraktiver wird. Unabhängig davon wirken diese Anreize bei denjenigen, die den Kinderzuschlag in Anspruch nehmen. Insofern ist das aus meiner Sicht kein Widerspruch. Beides kann passieren. Der Teufel steckt im Detail. Man kann die Frage, wie die Anreize wirken, natürlich auch nicht ganz allgemein beantworten, weil man dazu spezifizieren müsste, wie genau abgeschmolzen wird etc. Aber das ist kein Widerspruch. Die Nichtinanspruchnahme ist ja auch kein Ziel. Aber bei denjenigen, die den Kinderzuschlag in Anspruch nehmen, wirken diese Anreize. Man sollte generell sagen, Anreize sind nicht das einzige Argument. Sie wirken nicht bei allen und sie wirken auch nicht immer besonders stark, aber es gibt eben Fälle, in denen sie tatsächlich kontraproduktiv wirken. Darauf muss man einfach nur hinweisen und muss es bei der Gestaltung von Tarifverläufen immer im Blick haben.

Der **Vorsitzende**: Herzlichen Dank, Herr Professor Bonin. Wir kommen nun zum Fragerecht der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Hier ist mir Frau Kollegin Dr. Brantner gemeldet. Bitte schön.

Abg. **Dr. Franziska Brantner** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender, und danke auch an die Sachverständigen für Ihre Stellungnahmen und für Ihre Antworten. Übrigens Herr Kollege Rix: Ich finde das ist nicht widersprüchlich, weil hier ja zumindest für eine beussteuerte Kindergrundsicherung plädiert wird.



Dann haben Sie ja ein Abschmelzen mit dem Einkommen. Von daher sehe ich hier im Gegensatz zu Ihnen keinen Widerspruch. Ich finde, von der Haltung her ist es durchaus konsistent zu sagen, diejenigen, denen es heute schon sehr gut geht, brauchen wir nicht noch weiter zu entlasten. Erst einmal sollten wir dies nach unten sicherstellen, sowohl bei der Qualität als auch beim Geld. So habe ich Sie zumindest verstanden. Ich finde es durchaus konsistent zu sagen, das machen wir sowohl bei der Infrastruktur als auch bei den Geldleistungen.

Im Übrigen werfe ich noch einen Blick auf das soziokulturelle Existenzminimum und das Bildungs- und Teilhabepaket, über das wir heute noch nicht so sehr gesprochen haben. Das ist für uns auch ein wichtiger Punkt. In mehreren Stellungnahmen gab es immer wieder Hinweise darauf, was Infrastruktur und was Geldleistung sein könnte und wie man auch das Bildungs- und Teilhabepaket erleichtern könnte. Dazu hätte ich noch eine Frage an Frau Stein und auch an Herrn Hofmann: Welche Aspekte des Bildungs- und Teilhabepakets würden Sie auch gut in der Infrastruktur aufgehoben sehen und wo würden Sie sagen, dass das besser über eine Geldleistung zu erreichen wäre? Wenn es darum geht, wie man wirklich Zugang und Teilhabe von Kindern als Ziel ermöglichen kann, welcher Teil wäre Ihrer Meinung nach über Infrastruktur gut abgedeckt und wie würde das dann klappen?

Anette Stein (Bertelsmann Stiftung): Zum einen plädieren wir dafür, dass es wirklich eine gute frühkindliche Bildung und auch letztendlich gute Schulen gibt, die für alle Kinder offen sind, insofern „ja“ zur Infrastruktur. Aber wir haben auch gesagt, wir sehen nicht, dass wir im Augenblick ganz kurzfristig alle Beiträge abschaffen; da ist die Frage, ob es bundesweit einheitliche soziale Stufen auch für Beiträge geben kann. Im Augenblick ist das eine rein kommunale Entscheidung, was dazu führt, dass in Gelsenkirchen hohe Beiträge fällig sind, während es in Düsseldorf umsonst ist. Das heißt also in jedem Fall „ja“ zur Infrastruktur.

Mit unserem Konzept für ein – ich sage mal –

neues, zukünftiges, großes Kindergeld, das die Dinge zusammenführt, würden auch wirklich finanzielle Handlungsspielräume für Familien entstehen, damit diese selbst entscheiden, welche Freizeit- und Kulturangebote man als Familie nutzen will. Im Augenblick ist das Bildungs- und Teilhabepaket ja nicht ausreichend, um das in vollem Umfang wahrzunehmen. Solange es nicht eine andere, komplett grundsätzliche Reform dieses ganzen Systems gibt, wären auch höhere Beiträge sinnvoll, die dann wirklich gewährleisten, dass nicht nur der Verein, die Vereinszugehörigkeit, sondern auch die Schuhe für den Fußballsport und weiteres möglich sind. Was darüber hinaus die Infrastruktur angeht, glauben wir, dass man über eine Verpflegung sehr viel machen kann. Wir haben die Situation, dass wir in Kindertageseinrichtungen in Deutschland – und das gilt auch für die Schulen – vor Ort eine sehr schlechte und sehr ungleiche Essensverpflegung haben. Da denken wir, dass das auch sehr viel mit der Gesundheit und dem guten Aufwachsen von Kindern zu tun hat; also ein kostenfreies Mittagessen – das wäre deutlich günstiger, als jetzt alle Zugänge in Deutschland zu den Kitas zu eröffnen – würde eine große Wirkung erzielen. Da haben wir natürlich noch das Problem, was mit denen ist, die nicht vor Ort sind. 98 Prozent der Kinder sind im System vor der Schule, aber es sind nicht alle 2- und 3-Jährigen da, und das werden wir auch in Zukunft nicht haben. Wir werden da also nie eine annähernde Hundert-Prozent-Teilhabe haben, und kostenloses Mittagessen in Kitas kann natürlich nicht dazu führen, dass dann beispielsweise bei Regelsätzen sozusagen auf Null gesetzt wird, weil die Kinder ja in die Kita gehen und dort kostenlos verpflegt werden können. Also das muss man dann berücksichtigen.

Holger Hofmann (Deutsches Kinderhilfswerk e. V.): Aus meiner Sicht ist das Bildungs- und Teilhabepaket nicht wirklich zu retten, das bleibt für mich ein Bürokratiemonster. Ich habe es erst kürzlich in Mecklenburg-Vorpommern noch einmal vorgerechnet bekommen: nur 30 Prozent Inanspruchnahme, 10 Prozent der Gesamtkosten gehen für die Verwaltung drauf – das ist irre. Ich würde mir doch wünschen, dass man noch einmal grundsätzlich überlegt, vor allem wenn man gleichzeitig sieht, wie auch unsere Infrastruktur



wegbricht. Im Jugendfreizeitbereich haben wir zunehmend Einrichtungen, die sich nicht mehr in der Lage sehen, ihr Angebot aufrechtzuerhalten. Wir haben dann auch Kernprobleme wie das eben von Frau Stein angesprochene Thema der Tagesverpflegung, aber auch Lernmaterialien, für die wir in den Bundesländern ganz unterschiedliche Situationen haben. Ich weiß, wir kommen hier sehr schnell zum Thema Föderalismus, aber es ist nun mal Ihre Aufgabe, das zu überwinden. Ich rede darüber auch auf Landes- und Kommunal-ebene, keine Sorge. Ich denke einfach, wir haben wirklich ein so großes Pfund in der sozialen Infrastruktur, das wir gerade Stück für Stück aufreiben oder wo wir sehen, wie es sich aufreibt. Auf der anderen Seite haben wir ein Instrument, das nicht wirklich greift, selbst da, wo man denkt, dass es doch hoffentlich wenigstens etwas bewirken würde. Ich habe mir angeschaut, wie viele der Leistungsberechtigten im SGB II tatsächlich die Lernförderung aus dem Bildungs- und Teilhabepaket in Anspruch nehmen – es sind 5 Prozent der Leistungsberechtigten, die irgendeine Form der Lernförderung in Anspruch nehmen. Das, glaube ich, kann uns nicht zufrieden stellen. Entweder ist an dem Angebot etwas falsch oder es fehlt tatsächlich – wie wir vorher auch schon gehört haben – an Möglichkeiten, die Menschen mitzunehmen und aufzuklären und ihnen auch entsprechende Angebote zu machen. An der Stelle noch ein Hinweis: Klar, es gibt auch Best-Practice-Modelle wie z. B. den Lübecker Bildungsfonds, die man fördern könnte, um gerade auch solche Dinge dann stärker zu nutzen.

Abg. Dr. Franziska Brantner (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herzlichen Dank. Übrigens, Herr Lehrieder, Sie hatten das vorhin so despektierlich gesagt, „da kann man dann den Hartz IV-Satz absetzen“. Man kann auch einfach sagen, „der Grundfreibetrag bleibt übertragbar im Steuerrecht“, dann hat man ja Individualbesteuerung – natürlich mit dem Freibetrag, der übertragbar ist; dann wäre es durchaus sinnvoll, wie Sie gesagt haben, Herr Bonin, wenn man das so ausgestaltet und dadurch eher Arbeitsanreize setzt und anderes abschwächt.

Ich möchte Ihnen, Herr Bonin, noch einmal eine Frage mit Blick auf Elterngeld und Elternzeiten

stellen. Unser Modell sieht ja vor, dass wir sagen, wir verdoppeln zwar die Elterngeldmonate, aber ab dem ersten Lebensjahr kann man nicht mehr komplett aus dem Arbeitsmarkt herausgehen, sondern muss in Teilzeit arbeiten. Andererseits haben wir eine Aufteilung zwischen Vater, acht Monate, Mutter, acht Monate, und weitere acht Monate, die sich beide Elternteile aufteilen können. Würden Sie mit dieser Ausgestaltung auch die Gefahr von negativen Anreizen für den Arbeitsmarkt sehen oder würden Sie sagen, wenn es so ausgestaltet ist – mit klarer Beschränkung, erstes Lebensjahr ganz, danach muss zumindest in Teilzeit gearbeitet werden und eine Aufteilung zwischen Vater und Mutter –, dass damit dann Ihre Konditionen sozusagen erfüllt wären? Sie haben ja gerade gesagt, man muss das konditionieren, oder würden Sie sagen, wir bräuchten eigentlich andere Konditionen?

Der Vorsitzende: Frau Kollegin Dr. Brantner, nur zur Klarstellung, ich habe nichts vorgeschrieben. Ich habe mir das nur bildlich vorgestellt. Ich werde als Vorsitzender hier nichts wertend in den Raum stellen, ich habe mir diese Transferleistung nur vor meinem geistigen Auge vorgestellt. Die Frage ging an Herrn Professor Dr. Bonin, bitte schön.

Prof. Dr. Holger Bonin (Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit – IZA): Diese Konditionierung ist auf jeden Fall sinnvoll und schwächt meine Bedenken gegenüber der reinen, unkonditionierten Verlängerung deutlich ab. Insbesondere die arbeitshälftige Teilung zwischen Männern und Frauen – würde ich denken –, wird in vielen Fällen tatsächlich gar nicht in Anspruch genommen werden, weil das eine echte Verhaltensänderung der Männer voraussetzt. Es spricht einiges dafür, dass das noch nicht so weit ist. Bei der Frage, was Teilzeitarbeit heißt, muss man sehr vorsichtig sein. Wenn ein Minijob schon Teilzeitarbeit heißt, wäre es gefährlich; also es muss schon eine Beschäftigung sein, die tatsächlich wieder in den alten Job hineinführt. Wenn das so ausgestaltet ist, ja, dann ist das wahrscheinlich nicht besonders schädlich.

Der Vorsitzende: Herzlichen Dank. Wir kommen



damit zur freien Fragerunde von 10 Minuten nach dem „Windhundprinzip“, die Linksfraktion hat sich gemeldet, Herr Müller, bitteschön.

Abg. **Norbert Müller** (Potsdam) (DIE LINKE.): Herr Nöhring, an Sie hätte ich noch eine Frage. Sie haben in Ihrer Stellungnahme auf unsere Forderung Bezug genommen, das Kindergeld auf 328 Euro anzupassen, die sich aus den erhöhten Hartz IV-Regelbedarfssätzen ableitet, die wir ebenfalls im Bundestag beantragt haben. Sie sagen, dass das Ihrem Vorschlag einer Kindergrundsicherung abträglich sei, weil dieser dann an Durchsetzungskraft verlöre, wenn das Kindergeld so hoch wäre. Abseits einer Kindergrundsicherung wie Sie sie vorschlagen – dazu gibt es auch bei uns in der Partei unterschiedliche Modelle und Vorstellungen –, würde mich interessieren, was Sie als Maßnahmen zur Steigerung des Bezugs von Leistungen kurzfristig vorschlagen würden, also der Leistungen, die wir jetzt schon haben: Das Bildungs- und Teilhabepaket ist streckenweise katastrophal schlecht nachgefragt, Kinderzuschlag ist wenig nachgefragt, zum Teil Unterhaltsvorschuss. Es gibt ja eine ganze Reihe von Leistungen, die sehr wenig in Anspruch genommen werden. Was wären Vorschläge unterhalb der Kindergrundsicherung, wie man die Steigerung des Bezugs dieser Leistungen erreichen könnte?

Alexander Nöhring (Zukunftsforum Familie e. V.): Unsere Kritik an diesen 328 Euro zielt auf die Komplexität, Regelsätze zu erhöhen und dann das Kindergeld entsprechend zu erhöhen. Wir versuchen, uns mit unserem Modell der Kindergrundsicherung auf das aktuelle Existenzminimum zu beziehen und zu sagen, das sollte sichergestellt sein – übrigens, weil das vorhin im Raum stand, einkommensabhängig natürlich. Also vielen Dank, Frau Dr. Brantner, für die Klarstellung, einkommensabhängig, um hier eine solidarische gesellschaftliche Umfinanzierung zu erreichen.

Was würden wir angehen? Das Bildungs- und Teilhabepaket ist schon genannt worden. Dieses auszahlen – nicht getrieben von der Idee, dass das Geld dann bei den Kindern vielleicht nicht ankommt, sondern weil wir noch Vertrauen in die Familien haben. Wir wissen, dass Familien, dass

Eltern zuerst an sich sparen, bevor sie an den Kindern sparen. Wir gehen also davon aus, dass das Geld ankommt. Insofern auf die Regelsätze draufschlagen und vor allen Dingen dieses Ungleichgewicht auflösen, das wäre sozusagen eine längere Perspektive – zwischen BuT und pauschalitem Existenzminimum sind das ja 19 Euro pro Kopf – versus BEA-Freibetrag von 220 Euro im Monat. Also dieses Ungleichgewicht auflösen, d. h. wenn es auf den Regelsatz aufgeschlagen wird, dann müsste man, wenn man auf das steuerliche soziokulturelle Existenzminimum schaut, die soziokulturellen Teilhabebedarfe entsprechend erhöhen – das wäre eine kurzfristige Maßnahme. Kurzfristig erreichen wir sicherlich auch eine positive Wirkung, wenn sich denn der Unterhaltsvorschuss verändert, wie das angedacht ist. Wir haben, wie viele Verbände, auch Kritik an dieser Einkommensgrenze von 600 E geübt. Aber immerhin, wenn der Unterhaltsvorschuss ausgebaut wird, dann ist das etwas, was sicherlich auch kurzfristig einige Familien aus der Armut herausheben kann.

Zum Kinderzuschlag ist schon etwas gesagt worden, nur muss man auch immer aufpassen, dass der Kinderzuschlag ja eine Leistung ist, die ein weiteres Absinken in Armut verhindert, aber kein Herauskommen aus der Armut ermöglicht – um da auch deutlich zu machen, worüber wir hier reden: Reden wir über Armutspolitik oder über die Verhinderung von Armut? Beides ist immens wichtig, aber es sind doch zwei unterschiedliche Hebel, die man da ansetzen kann.

Der **Vorsitzende**: Gut, herzlichen Dank, Herr Nöhring, insbesondere auch für die wertschätzenden Ausführungen zum Unterhaltsvorschussgesetz, das wir derzeit in Arbeit haben. Wir werden ja nicht immer nur gelobt, aber in diesem Fall ist das Lob an der Regierungskoalition durchaus berechtigt. Als nächstes Herr Kollege Strengmann-Kuhn, bitte schön.

Abg. **Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe noch eine Frage an Herrn Bonin zu den Arbeitsmarkteffekten. Das jetzige System mit Kinderzuschlag einerseits und Ehegattensplitting andererseits, Sie haben die Probleme bei beiden schon beschrieben. Wir



schlagen für den unteren Einkommensbereich einen Kindergeldbonus vor, ohne Höchstehinkommensgrenze ins Kindergeld integriert, einkommensabhängig. Mich würde interessieren, wie Sie den Vergleich zum jetzigen Kinderzuschlag sehen. Und als zweites die Kindergrundsicherung in Kombination mit der Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag für Neuehen und ein Wahlrecht für Altehen.

Für beide Themen würde mich interessieren, wie Sie die Arbeitsmarkteffekte im Vergleich zum jetzigen System sehen. Sie haben vorhin schon gesagt, dass das Kindergeld eigentlich positive Arbeitsmarkteffekte hat, weil keine Einkommensanrechnung stattfindet und deswegen ein Grenzsteuersatz von Null da steht. Aber vielleicht können Sie darstellen, wie die Arbeitsmarkteffekte bei unserem Modell im Gegensatz zum jetzigen wären.

Prof. Dr. Holger Bonin (Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit – IZA): Die Antwort ist nicht ganz einfach, weil das teilweise Dinge sind, die so im Antrag nicht alle ausgeführt sind. Der Teufel steckt wie immer im Detail. Wenn man einen Bonus auf das Kindergeld draufschlägt, diesen dann aber abschmilzt, dann entsteht in dieser Abschmelzzone immer ein negativer Arbeitsanreiz, der unvermeidlich ist, weil dann einfach ein Transferentzug stattfinden muss. Je höher dieser Transferentzug ist, umso anreizschädlicher ist das, je niedriger ich diesen mache, umso mehr Familien erreiche ich noch. Das spielt auch für die Kostenfrage und für die Anreizfrage eine Rolle. Wenn man das vernünftig austariert, kann das funktionieren, das kann aber auch „explodieren“, das hängt also immer von den einzelnen Parametern ab, auf die man sich dann am Ende tatsächlich verständigt. In der Tat wirkt das, wenn man alles in allem nimmt – das haben wir für die Transferentzugsraten im Hartz IV-Bereich systematisch durchgerechnet –, unabhängig vom Kinderzuschlag mehr, wenn man strenger entzieht. Das ist sozusagen in der Summe besser, weil man dann verhindert, dass – was unschön ist – Menschen, die „von oben kommen“, ihre Einkommen reduzieren. Wenn man tatsächlich nur möchte, dass Menschen besser aus der Armut oder aus niedrigen Einkommen herauskommen, dann muss man das sozusagen als Nebeneffekt hinnehmen.

Da gibt es diesen Mitnahmeeffekt, den man nicht vermeiden kann. Politisch ist es möglicherweise günstiger zu sagen, wir schmelzen wenig ab. Das ist leichter verständlich. Es wird aber relativ teuer und es hilft denjenigen, die aus der Armut rauskommen besser. Aber man muss zur Kenntnis nehmen, es gibt diesen Nebeneffekt.

Die Kombination von Kindergrundsicherung und Individualbesteuerung ist eben doch eine Realbesteuerung, ein Realbesteuerungskonzept. Das bedeutet, dass auf der Anreizseite nicht so viel zu holen ist. Das verbessert die Erwerbsanreize der Frauen nicht so stark wie echte Individualbesteuerung. Der Übergang ist schwer einzuschätzen, weil sie dieses Wahlrecht mit dem Übergangsmodell haben. Das ist nicht ganz leicht zu bewerten. Eine echte Wahlentscheidung wird ja automatisch geprüft, insofern ist es eigentlich gar keine echte Entscheidung, aber es entsteht dann an einer Schnittstelle ein Problem, und zwar in dem Augenblick, wenn die Kinder aus dem Haus gehen. Das ist eine Sache, die im Vorhinein sehr schwer abzuschätzen ist. Dann ist es eigentlich immer günstiger, wieder in das alte Ehegattensplittingssystem zurückzufallen. Wenn eine Prüfung das tatsächlich über den gesamten Lebensverlauf günstiger erscheinen lässt, dann bekommt man dort möglicherweise ein Problem, das man dann wiederum bei den dynamischen Anzeifeffekten berücksichtigen muss. Das ist nicht leicht auszutariieren. Es ist auch nicht leicht zu simulieren, wenn wir versuchen, das alles durchzurechnen. Das ist ganz schwer. Es wird ein langfristiger Übergangsprozess sein, den man aber im Hinterkopf behalten muss, weil man den Finanzierungsbedarf tatsächlich ermitteln muss. Und wenn im ersten Fall eine Gegenfinanzierung tatsächlich über die Veränderung am Steuersystem kommt, die Zusatzeinnahmen bringt, dann ist halt die Frage, wie schnell fallen diese Zusatzannahmen an. Wie viele Leute entscheiden sich tatsächlich dafür und wie stark ist die Symbolwirkung einer solchen Veränderung im Hinblick auf eine Veränderung der Arbeitsteilung in einer Familie? Denn das ist ja die Hoffnung, die man haben kann. Beim Elterngeld haben wir gesehen, dass wir mit relativ kleinen Maßnahmen tatsächlich doch eine Reflektion über Arbeitsteilung bekommen können. Vielleicht bekommt man das hier auch, das muss man aber entsprechend kommunizieren. Da lasse ich



mich gerne eines Besseren belehren, dass eben nicht nur irgendwie Anreize eine Rolle spielen, sondern auch die Signale, die man mit Politik setzt.

Abg. **Norbert Müller** (Potsdam) (DIE LINKE.): Herr Hofmann, Sie haben relativ deutlich das BuT kritisiert. Mich würde interessieren, was ihre Alternativvorschläge wären. Würden Sie sich Herrn Nöhring anschließen und vorschlagen, das deutlich zu erhöhen und an die Familien pauschalisiert auszuzahlen und das Vertrauen aufzubringen, dass das an die Kinder geht, wovon man ausgeht. Oder hätten Sie andere Vorschläge, was das Bildungs- und Teilhabepaket angeht?

Holger Hofmann (Deutsches Kinderhilfswerk e. V.): Im Ergebnis muss es eine abgesicherte Infrastruktur in den Kommunen geben und, da gehe ich mit Herrn Nöhring mit, ich würde auch sagen, dass unter dem Strich Familien mit dem Geld, das sie bekommen, eher bei sich sparen und es ihren Kindern geben als umgekehrt, das wissen

wir auch aus Untersuchungen. Insofern hätte auch ich das Vertrauen, es den Familien zu geben, auch wenn es diese zehn Euro sind. Es bleibt aber die Herausforderung, dass wir die Infrastruktur entwickeln müssen, dass wir die Lernmittel freistellen müssen und die Tagesverpflegung sichern müssen und dass wir auch mehr für das Thema Gesundheit tun müssen.

Der **Vorsitzende**: Herzlichen Dank. Ich bedanke mich sehr herzlich bei den Kolleginnen und Kollegen vom Ausschuss und bei den Sachverständigen für ihre Ausführungen. Wir werden die Ausschussanhörung wie üblich auswerten und dann zu den Anträgen Stellung beziehen. Ich wünsche Ihnen noch einen schönen Arbeitstag. Danke schön.

Schluss der Sitzung: 15:20 Uhr

Paul Lehrieder, MdB
Vorsitzender



Anlagen: Zusammenstellung der Stellungnahmen

| | |
|-------------------------------|-----------------|
| Prof. Dr. Holger Bonin | Seite 32 |
| Holger Hofmann | Seite 45 |
| Alexander Nöhring | Seite 53 |
| Anette Stein | Seite 61 |

Stellungnahme von

Prof. Dr. Holger Bonin

Institut zur Zukunft der Arbeit und Universität Kassel

zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend am 20. März 2017 zu Anträgen der Fraktion DIE LINKE („Kinder und Familien von Armut befreien – Aktionsplan gegen Kinderarmut) und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN („Familien stärken – Kinder fördern“)

1. Ausgangslage

Familien zu unterstützen ist eine wichtige staatliche Aufgabe, denn sie erbringen zentrale Funktionen für die Gesellschaft, wie etwa die Gewährleistung ihres Fortbestehens, die Weitergabe von Werten und Strukturen, oder die Sicherung des gesellschaftlichen Zusammenhalts.¹ Von den Familien können zudem auch volkswirtschaftlich betrachtet positive Effekte ausgehen, und zwar insbesondere in Arrangements, die einer guten Entwicklung und Bildung von Kindern förderlich sind.²

Die derzeit in Deutschland bestehenden Leistungen und Angebote für Familien bilden ein komplexes Geflecht. Allein auf der Ebene des Bundes und der gesetzlichen Sozialversicherungen wurden rund 150 ehe- und familienbezogene Einzelleistungen mit einem finanziellen Gesamtvolumen von jährlich 200 Mrd. Euro identifiziert.³ Davon entfallen etwa drei Viertel des Finanzvolumens auf 15 zentrale Leistungen. Hierzu zählen Geldleistungen wie das Kindergeld und die kinderbezogenen Leistungen der sozialen Grundsicherung, steuerliche Leistungen wie Kinderfreibeträge und das Ehegattensplitting, Leistungen in den Sozialversicherungen wie die beitragsfreie Mitversicherung von Eheleuten in der Gesetzlichen Krankenversicherung, sowie Realleistungen wie die nicht Kosten deckende öffentliche Bereitstellung von Kindertagesbetreuung. Diese nebeneinander stehenden Leistungen, die durch unterschiedliche Rechtskreise geregelt sind, sind bislang nicht durchweg konsistent und in einer für die Betroffenen nur schwer durchschaubaren Weise miteinander verzahnt.⁴

¹ Vgl. Gerlach, Irene (2010), Familienpolitik, 2. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaft, S. 42f.

² Vgl. Diekmann, Laua-Christin, Axel Plünnecke und Susanne Seyda (2008), Sozialbilanz Familie – Eine ökonomische Analyse mit Schlussfolgerungen für die Familienpolitik, iw Analysen Nr. 40, Köln: Institut der deutschen Wirtschaft.

³ Vgl. Prognos (2014), Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen in Deutschland – Endbericht, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen und des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin, S. 4.

⁴ Vgl. Ott, Nottburga, Heinrich Schürmann und Martin Werding (2014), Schnittstellenprobleme in Familienpolitik und Familienrecht, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 83. Jg., Heft 1, S. 12-28.

Im Rahmen der vom Bundesministerium der Finanzen und vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in Auftrag gegebenen Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen wurde gezeigt, dass der hohe öffentliche Aufwand für diese Leistungen durchaus einen substanziellen Beitrag zum Ziel der wirtschaftlichen Stabilität von Familien leistet. So würden Simulationsrechnungen zufolge heute junge Familien mit einem Kind (ohne Zeiten des Alleinerziehens) bei in der Zukunft unverändertem Leistungsniveau über den Lebensverlauf bis zum Renteneintritt ehe- und familienbezogene Leistungen im Gesamtwert von 118.000 Euro erhalten, Familien mit zwei Kindern 199.000 Euro und Familien mit drei und mehr Kindern 293.000 Euro. Davon macht das Kindergeld mit 53.000 Euro, 97.000 Euro und 151.000 Euro jeweils den größten Anteil aus.⁵

Das Kindergeld ist eine breit streuende Leistung, so dass bereits geringe Erhöhungen für den Staat einen hohen finanziellen Aufwand bedeuten. Zu seinen Vorzügen gehört jedoch, dass das Kindergeld die Familien verlässlich über einen langen Zeitraum begleitet und dass es sich um eine transparente, quasi automatisierte Form der Unterstützung mit praktisch universeller Inanspruchnahme durch die Berechtigten handelt. Zudem entfaltet das einkommensunabhängig gezahlte Kindergeld über den sogenannten Einkommenseffekt nur verhältnismäßig geringe Wirkungen auf das Arbeitsangebot von Eltern; wobei allerdings in Folge der großen Strukturreform beim Kindergeld im Jahr 1996 mit einer für viele Familien deutlichen Erhöhung der nominalen Leistungen ein durchaus signifikanter Rückgang der Beschäftigung vor allem bei Müttern diagnostiziert wurde.⁶

Bei den besonders Familien im untersten Einkommensviertel trägt das Kindergeld aber wenig zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage bei: ein höheres Kindergeld verpufft bei vielen Einkommenschwachen, weil Leistungen der sozialen Grundsicherung im Gegenzug gekürzt werden.

Weiterhin demonstrieren die Ergebnisse der Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen die zentrale Bedeutung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf für die Sicherung der wirtschaftlichen Stabilität von Familien.⁷ Unter den untersuchten Leistungen sticht die öffentlich geförderte Kindertagesbetreuung heraus. Sie entfaltet substanzial positive Wirkungen auf alle Kernziele der Familienpolitik. Auch verbessert ein öffentlich geförderter Ausbau der Kinderbetreuung die materielle Lage von Familien und vermindert Armutsrisiken in einer besonders effizienten Weise, weil damit die Erwerbstätigkeit beider Elternteile unterstützt wird. Ähnlich wirkt das Elterngeld, das Eltern in der Phase unmittelbar nach der Geburt eine Lohnersatzleistung bietet und zugleich wegen der im Verhältnis zum früheren Erziehungsgeld kürzeren Bezugsdauer zu einem früheren Wiedereinstieg in den Beruf anreizt.⁸

Neben den familienbezogenen Leistungen existieren in Deutschland auch rein ehebezogene Leistungen, die dem Vereinbarkeitsziel stark zuwiderlaufen. Hierzu zählen die beitragsfreie Mitversicherung von Eheleuten in der Gesetzlichen Krankenversicherung sowie das Ehegattensplitting. Diese Leistungen sind zwar nicht an die Präsenz von Kindern im Haushalt gebunden. Sie begünstigen aber bei Verheirateten oder Verpartnerten eine Spezialisierung der Partner auf Erwerbs- oder Sorgearbeit und entfalten ihre Anreizwirkungen daher insbesondere in den Familien, da dort systematisch mehr Sorgearbeit anfällt als

⁵ Vgl. Bonin, Holger, Friedhelm Pfeiffer, Karsten Reuß und Holger Stichnoth, Mikrosimulation ausgewählter ehe- und familienbezogener Leistungen im Lebensverlauf, Gutachten im Auftrag der Prognos AG, Mannheim: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, S. 74.

⁶ Vgl. Rainer, Helmut, Stefan Bauernschuster, Natalia Danzer, Anita Fichtl, Timo Hener, Christian Holzner und Janina Reinkowski (2013), Kindergeld und Kinderfreibeträge in Deutschland: Evaluierung der Auswirkungen auf familienpolitische Ziele, ifo Schnelldienst, 66. Jg., Heft 9, S. 28-36.

⁷ Vgl. Prognos (2014), a.a.O.

⁸ Vgl. Jochen Kluge und Sebastian Schmitz (2014), Mittelfristige Effekte der Elterngeldreform in Ost- und Westdeutschland, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 83. Jg., Heft 1, S. 163-181.

in Haushalten ohne Kinder. Diese Spezialisierung behindert die berufliche Karriereentwicklung insbesondere von Müttern und kann dynamisch betrachtet sogar zu Einkommensverlusten für die Familien führen, die höher sind als der unmittelbare finanzielle Vorteil aus den ehebezogenen Leistungen.⁹

In der Gesamtheit betrachtet leisten die zentralen derzeit vorhandenen ehe- und familienbezogenen Leistungen einen spürbaren Beitrag zur Verringerung der Armutsrisiken von Familien. Nach Simulationsrechnungen des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) wäre das allgemeine Armutsrisiko ohne die Umverteilung über diese Leistungen um 3,1 Prozentpunkte, das Armutsrisiko von Kindern sogar 15,5 Prozentpunkte höher. Dennoch unterliegen Paare mit Kindern im Vergleich zu Paaren ohne Kinder auch nach der Umverteilung über die ehe- und familienbezogenen Leistungen einem um fast 40 Prozent höheren Armutsrisiko (11,9% im Vergleich zu 8,4%). Bei den Alleinerziehenden ist das Armutsrisiko, auch wenn man die vorhandenen ehe- und familienbezogenen Leistungen berücksichtigt, sogar um gut 50 Prozent höher (35,6% vs. 23,8%).¹⁰ Darüber hinaus wächst das Armutsrisiko systematisch mit der Zahl der Kinder. Familien mit drei und mehr Kindern sind weit überdurchschnittlich von Armut betroffen.

Das erhöhte Armutsrisiko von Familien im Vergleich zu Kinderlosen zeigt sich auch, wenn man Konstellationen mit der gleichen Zahl von Erwerbstätigen im Haushalt vergleicht. Dies hat auch systematische Gründe: Kinder bedeuten einen höheren Einkommensbedarf, während das Erwerbseinkommen der Familien offensichtlich nicht beliebig mit der Kinderzahl mitwachsen kann. So sind etwa Alleinerziehende, selbst wenn sie in Vollzeit arbeiten, häufig mit ihrem Einkommen nicht in der Lage, den Bedarf für ihre Kinder mit abzudecken, und daher einem systematisch höheren Armutsrisiko ausgesetzt als ansonsten vergleichbare Erwachsene in Einpersonenhaushalten. Die Armutsrisiken erhöhen sich noch, wenn die die mit Familie verbundenen Sorgeverpflichtungen die Möglichkeiten zur Erwerbsarbeit einschränken. Gegen diese systematischen Armutsrisiken wirken zum einen eine soziale Infrastruktur und institutionelle Arrangements, die für ein höheres Markteinkommen der Familien sorgen. Zum anderen können die besonderen Einkommensbedarfe von Familien über kinderbezogene Leistungen im Steuer- und Transfersystem, die für ein höheres Nettoeinkommen im Vergleich zu Kinderlosen mit gleichem Bruttoeinkommen sorgen, abgedeckt werden.

Bei begrenzten öffentlichen Ressourcen erscheint eine Konzentration der zur Unterstützung von Familien verfügbaren Mittel auf armutsgefährdete Kinder sinnvoll. Zwar haben Kinder, die in materiell prekären Verhältnissen aufwachsen, nicht durchweg schlechte Entwicklungschancen – gute soziale und persönliche Ressourcen können durchaus ausgleichend wirken. Die empirische Evidenz spricht jedoch klar dafür, dass Kinder aus armutsgefährdeten Familien signifikant höheren Entwicklungsrisiken ausgesetzt sind als Kinder aus nicht armutsgefährdeten Familien. So haben Kinder aus materiell armen Familien geringere Bildungschancen und einen schlechteren Gesundheitszustand.¹¹ Dies sind Faktoren, welche die

⁹ Vgl. Bonin, Holger, Friedhelm Pfeiffer, Karsten Reuß und Holger Stichnoth, a.a.O., S. 115 ff.

¹⁰ Vgl. Stichnoth, Holger (2016), Verteilungswirkungen ehe- und familienbezogener Leistungen und Maßnahmen, Kurzexpertise im Auftrag der Heinrich Böll Stiftung, Berlin. Die in diesem Abschnitt genannten Zahlen basieren auf den bedarfsgewichteten verfügbaren Haushaltseinkommen nach Berücksichtigung von Lohn- und Einkommensteuer (inklusive Abgeltungssteuer und Solidaritätszuschlag), den Beiträgen zu den Sozialversicherungen (inklusive Mini- und Midijob-Regelungen), dem Arbeitslosengeld I, dem Arbeitslosengeld II, dem Wohngeld, dem Kindergeld und den Kinderfreibeträgen, dem Elterngeld, dem Kinderzuschlag, dem Entlastungsbetrag für Alleinerziehende sowie dem Unterhaltsvorschuss.

¹¹ Vgl. etwa Lampert, Thomas, Anke-Christine Saß, Michael Häfeling und Thomas Ziese (2005), Armut, soziale Ungleichheit und Gesundheit, Expertise zum 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin: Robert-Koch-Institut, S. 97ff.; Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2014), Bildung in Deutschland 2014. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur Bildung von Menschen mit Behinderungen, Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag, S. 23f.

Chancen auf soziale und ökonomische Teilhabe im späteren Lebensverlauf nachhaltig verschlechtern können.

Die Armutsrisiken von Familien allein durch kompensierende staatliche Transfers zu beseitigen, würde erhebliche finanzielle Mittel in Anspruch nehmen. Dies zeigen Berechnungen des ZEW zur Höhe der sogenannten Armutsrisikolücke.¹² Diese Größe gibt den aggregierten Transferbedarf an, der nötig wäre, damit jeder Haushalt von seinem aktuellen bedarfsgewichteten Einkommen exakt auf die Armutsrisikoschwelle gehoben wird und damit im Sinne einer relativen Armutsdefinition statistisch nicht mehr als armutsgefährdet zählt. Bezogen auf das Jahr 2012 betrug die Armutsrisikolücke von Familien nach der Umverteilung durch das bestehende Steuer- und Transfersystem noch 23,3 Mrd. Euro. Davon entfielen 7,4 Mrd. Euro auf Alleinerziehende und 15,9 Mrd. Euro auf Paare mit Kindern. Bei dieser Schätzung handelt es sich noch um eine Untergrenze. Erstens wird dafür der praktisch kaum realisierbare Fall unterstellt, dass zusätzliche Transfers ausschließlich auf armutsgefährdete Haushalte konzentriert werden können. Zweitens wird von konstanten Markteinkommen ausgegangen. Tatsächlich sind jedoch Anpassungen in zweierlei Hinsicht zu erwarten. Zum einen senken die zusätzlichen Transfers an Personen unterhalb der Armutsrisikoschwelle deren Anreize, eigenes Erwerbseinkommen zu erzielen, was einen wachsenden Transferbedarf nach sich zieht. Zum anderen müssen die zusätzlichen Transferausgaben gegenfinanziert werden; da die notwendige Gegenfinanzierung Ausweichreaktionen hervorruft, entsteht so ein zusätzlicher Finanzierungsbedarf.

Generell gilt es bei Weiterentwicklungen der Familienpolitik die damit verbundenen Anreizwirkungen im Blick zu behalten. Transferleistungen, die bedarfsabhängig sind und damit auf die bedürftigsten Haushalte mit geringem Einkommen konzentriert sind, eignen sich besonders gut, um das Armutsrisiko zu vermindern, schwächen aber zugleich über den Einkommenseffekt die Anreize für eine Erwerbstätigkeit. Soweit Transfers einkommensabhängig gestaltet sind und mit wachsendem Erwerbseinkommen reduziert werden, wirkt die Transferentzugsrate wie eine Lohnsteuer und schwächt damit die Erwerbsanreize zusätzlich.

Die Alternative, familienbezogene Transfers einkommensunabhängig zu gestalten, bekämpft das Armutsrisiko im Vergleich weniger effizient (der finanzielle Aufwand, um eine bestimmte Reduktion der Armutsrisikoquote zu erreichen, ist also höher) und erzeugt einen höheren Finanzierungsbedarf. Die mit der Refinanzierung zusätzlicher Leistungen verbundenen indirekten Einkommenseffekte unterscheiden sich je nachdem, wie refinanziert. So nimmt ein einkommensunabhängiger Transfer bei einer Refinanzierung über die progressive Einkommensteuer in der Gesamtbetrachtung de facto mit wachsendem Einkommen ab. Bei einer Refinanzierung über tendenziell regressiv wirkende Konsumsteuern kann der effektive Transfer dagegen mit wachsendem Einkommen zunehmen. Auch eine Refinanzierung über Kapitalsteuern kann – in nicht leicht zu überschauender Weise - auf die Einkommenslage der Familien zurückwirken; so gibt es Evidenz dafür, dass Unternehmensteuern über die Löhne im Endeffekt zumindest teilweise auf die Beschäftigten überwält werden.¹³

Vor diesem allgemeinen Erkenntnishintergrund sollen im Folgenden der Anträge der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Antrag der Fraktion DIE LINKE kommentiert werden.

¹² Vgl. Stichnoth, Holger, a.a.O., S. 26f.

¹³ Vgl. etwa Fuest, Clemens, Andreas Peichl und Sebastian Sieglöcher (2013), Do Higher Corporate Taxes Reduce Wages? Micro Evidence from Germany, IZA Diskussionspapier Nr. 7390, Bonn: Institut zur Zukunft der Arbeit.

2. Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Familien stärken – Kinder fördern“

Die mit dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eingebrachten Aufforderungen an die Bundesregierung zielen primär auf eine generelle materielle Besserstellung der Familien in Deutschland; eine gegenüber dem Status quo substanzielle Ausweitung der Geldleistungen für Kinder trägt im Nebeneffekt aber auch zu einer Verminderung der Armutsriskien von Familien bei. Der Kern der geforderten Maßnahmen ist die Einführung einer einkommensunabhängigen Leistung für Kinder („Kindergrundsicherung“), deren Höhe im Antrag nicht ausdrücklich spezifiziert ist. Um das darin genannte Ziel zu erreichen, dass Eltern mit hohem Einkommen in Folge der Inanspruchnahme der bestehenden steuerlichen Kinderfreibeträge nicht stärker profitieren als Eltern, für die derzeit das Kindergeld günstiger ist, müsste die Kindergrundsicherung wenigstens 286,75 Euro monatlich betragen. Weil der Antrag jedoch auch fordert, für Kinder in Familien mit niedrigem Einkommen eine bedarfsdeckende Unterstützung auszu zahlen, die das sächliche Existenzminimum abdeckt, und die Kindergrundsicherung zugleich einkommensunabhängig ausgestaltet sein soll, beläuft sich die geforderte Geldleistung aber vermutlich auf 393 Euro pro Kind.¹⁴

Die im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgeschlagene Kindergrundsicherung übertrifft damit sowohl das bestehende Kindergeld (190 Euro für das 1. und 2. Kind, 196 Euro für das 3. Kind, 221 Euro für das 4. und jedes weitere Kind), den Geldwert des Kinderfreibetrags bei der Bemessung der Einkommensteuer inklusive Solidaritätszuschlag (maximal 291,02 Euro) als auch die aktuell geltenden Regelsätze im SGB II (237 Euro je Kind unter 6 Jahren, 270 je Kind von 6 bis unter 14 Jahre, 306 Euro für Kinder von 14 bis unter 18 Jahre) um einen ganz erheblichen Betrag. Der zum Familienlastenausgleich rechtlich gebotenen steuerlichen Freistellung des Existenzminimums der Kinder wird Genüge getan; der bestehende Kinderfreibetrag würde praktisch obsolet.

Strukturell entspricht die einkommensunabhängig für alle Kinder gewährte Kindergrundsicherung einem Kindergeld; die Leistung könnte darum analog administrativ umgesetzt werden, wodurch die im Antrag als Ziel genannte einfache und quasi-automatische Auszahlung tatsächlich gut zu gewährleisten wäre. Wegen der strukturellen Nähe lassen sich die zu erwartenden Wirkungen der Kindergrundsicherung unter Bezugnahme auf Ergebnisse zum Kindergeld aus der Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen zumindest qualitativ einschätzen:¹⁵

- Es ist mit einer substanziellen Abnahme der Armutsrisikoquote von Familien zu rechnen, wobei insbesondere Familien mit mehr als zwei Kindern, Familien mit jungen Kindern und Alleinerziehende profitieren könnten, bei denen die Kindergrundsicherung im Verhältnis zum Erwerbseinkommen einen hohen Wert annehmen würde. Weil die Kindergrundsicherung breit streut, ist die damit erzielte Verringerung der Armutsrisikoquote im Verhältnis zu den aufgewendeten finanziellen Ressourcen allerdings viel schlechter als bei einem mehr zielgerichteten Einsatz von öffentlichen Transferzahlungen.
- Die Zahl der Familien, die auf Leistungen der sozialen Grundsicherung angewiesen sind, dürfte substanziell zurückgehen, weil die Kindergrundsicherung (im Vergleich zum heutigen Kindergeld) in Relation zum Regelbedarf der Kinder höher ist und damit die Wahrscheinlichkeit, dass Eltern das Existenzminimum ihrer Kinder sichern können, zunimmt. Soweit die bestehenden Regelungen zum Kinderzuschlag und Wohngeld nicht verändert werden, dürften die Familien in Folge der mit der Kindergrundsicherung verbundenen materiellen Besserstellung seltener auf

¹⁴ Der seit 1.1.2017 gültige Kinderfreibetrag zur Deckung des sächlichen Existenzminimums beträgt 2.358 Euro je Elternteil jährlich.

¹⁵ Vgl. Prognos (2014), a.a.O., S. 119f.

diese Leistungen angewiesen sein. Damit sinkt insgesamt auch die Wahrscheinlichkeit, dass Familien aus Unkenntnis oder Scham ihnen eigentlich zustehende Leistungen nicht in Anspruch nehmen.

- Als einkommensunabhängige Leistung entfaltet die Kindergrundsicherung vermutlich nur relative geringe Wirkungen auf das Arbeitsangebot der Familien. Einerseits entsteht zwar ein stärkerer Anreiz als beim bisherigen Kindergeld, durch ein höheres Erwerbseinkommen den Bereich der sozialen Grundsicherung zu verlassen, um eine Anrechnung der Kindergrundsicherung auf die Grundsicherungsleistungen zu vermeiden. Andererseits kann angesichts der substanziellen kindergrundsicherungsbedingten Erhöhung des Familieneinkommens ein das Arbeitsangebot dämpfender Einkommenseffekt nicht ausgeschlossen werden, wie er im Gefolge der Kindergeldreform 1996, die eine starke Leistungsausweitung brachte, empirisch beobachtet wurde.

Um eine nähere Einschätzung dazu abgeben zu können, wie die vorgeschlagene Kindergrundsicherung und die einkommensabhängigen Leistungen der sozialen Grundsicherung (Arbeitslosengeld II, Kinderzuschlag und Wohngeld) miteinander interagieren, wäre zu klären, wie weit die existierenden SGB II-Regelsätze verändert werden sollen. Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordert, die Regelsätze so zu bemessen, dass sie Teilhabe von Kindern (und Eltern), insbesondere Teilhabe am sozialen Leben, an Bildung, Kultur und Mobilität ausreichend abdecken – die Antrag stellende Fraktion lässt die genaue Höhe der dafür erforderlich gehaltenen Regelsätze aber offen.

Tatsächlich ist eine präzise Festlegung des Regelbedarfs für eine entwicklungs- und bildungsförderliche Entwicklung von Kindern ein schwieriges Unterfangen und empirisch wohl kaum exakt zu leisten.¹⁶ Die feststellbaren Entwicklungs- und Bildungsnachteile vieler Kinder aus Familien, die von sozialen Grundsicherungsleistungen leben, sind allerdings mittelbar ein Indiz, dass die für eine nachhaltige soziale Teilhabe notwendigen Bedarfe von Kindern derzeit nicht hinreichend abgedeckt sind. Dies spricht dafür, evidenzbasiert näher zu prüfen, inwieweit diese Bedarfe durch eine Anhebung der Regelsätze für Kinder im SGB II-Bereich besser gedeckt werden könnten. Aus Effizienzgründen sollten dabei auch mögliche Alternativen, wie insbesondere die Finanzierung von sozialen Benachteiligungen wirksam entgegen wirkenden Infrastrukturen und Institutionen, geprüft werden, um mit den vorhandenen materiellen Ressourcen das Ziel der sozialen Teilhabe von Kindern aus einkommensarmen Familien möglichst weit voranzubringen.

Grundsätzlich gilt: je höher die monatlichen Regelsätze für Kinder im SGB II-Bereich im Verhältnis zur Leistungshöhe der Kindergrundsicherung festgelegt werden, desto geringer die Zahl der Kinder, die durch die Kindergrundsicherung den Hartz IV-Bereich verlassen. Bei Regelsätzen auf dem Niveau des sächlichen Existenzminimums würden Eltern mit kleinen Einkommen lediglich zur Deckung von kinderbezogenen Aufwendungen für die Wohnung auf die Fürsorge-Leistungen verwiesen.

Die Umsetzung der Kindergrundsicherung erzeugt einen erheblichen Finanzierungsbedarf. Eine monatliche Geldzahlung für jedes Kind in Höhe des sächlichen Existenzminimums von 393 Euro käme nahezu einer Verdoppelung des bisherigen Kindergeldes gleich. Auch Eltern, die bislang vom steuerlichen Familienleistungsausgleich profitiert haben, würden spürbar materiell besser gestellt als bisher. Gemäß Sozialbudget lag der Gesamtaufwand für Kindergeld und steuerliche Kinderfreibeträge im Jahr 2015 bei rund 43 Mrd. Euro. Somit könnte der Aufwand bei der großzügiger bemessenen Kindergrundsicherung leicht bis auf annähernd 80 Mrd. Euro steigen. Der direkte Aufwand für die Kindergrundsicherung ist allerdings

¹⁶ Vgl. etwa Dudel, Christian, Marvin Garbuszus, Notburga Ott und Martin Werding (2014), Überprüfung der Verteilungsschlüssel zur Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der EVS2008, ZEFIR Forschungsbericht Nr. 5, Bochum: Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung.

mit verschiedenen Einsparungen zu verrechnen. Bei Familien mit niedrigem Einkommen entfallen im Gegenzug Ausgaben für Fürsorge-Leistungen (SGB II-Leistungen, Kinderzuschlag, Wohngeld); wie die Ergebnisse der Gesamtevaluation zeigen, liegt hier ein ganz erhebliches Refinanzierungspotenzial. Mit weiteren Einsparungen ist beim Unterhaltszuschuss für Alleinerziehende und bei den Familienzuschlägen für Beamte und Beamtinnen sowie Soldaten und Soldatinnen zu rechnen. Schließlich können über die quasi-automatische Auszahlung der Kindergrundsicherung Verwaltungskosten eingespart werden, soweit die aufwändigere Beantragung von Sozialleistungen für die Familien entfällt.

Die Nettozusatzkosten der im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschriebenen Kindergrundsicherung auf dem Niveau des sächlichen Existenzminimums im Verhältnis zum bestehenden System aus Kindergeld und Kinderfreibeträgen ließen sich mit Hilfe sogenannter Mikrosimulationsmodelle, wie sie auch für die Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Maßnahmen in Deutschland, verwendet wurden, ex ante abschätzen. Eine eigene – grobe – Überschlagsrechnung unter der Voraussetzung, dass der Kreis der Anspruchsberechtigten nicht (etwa auf Kinder bis 18 Jahre) begrenzt wird, führt zu einem geschätzten Zusatzaufwand für den Bund von 17 bis 18 Mrd. Euro pro Jahr.

Diese Abschätzung berücksichtigt allerdings nicht, dass die Kindergrundsicherung gemäß dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nicht sofort vollständig wirksam wird. Dies liegt an der vorgeschlagenen Kombination mit einer fundamentalen Veränderung der Besteuerungsweise von Paaren: dem Übergang vom Ehegattensplitting für gemeinsam veranlagte Ehepaare und eingetragene Lebenspartnerschaften zu einer Individualbesteuerung. Dieser Vorschlag einer Einkommensteuerreform ist dem Grunde nach nicht familienbezogen. Beim Ehegattensplitting handelt es sich vielmehr um eine ehebezogene Leistung, die nicht an das Vorhandensein von Kindern im Haushalt gebunden ist. Da das Ehegattensplitting jedoch eine Spezialisierung auf Erwerbs- und Sorgearbeit begünstigt, kommen die damit verbundenen Einkommensvorteile im Vergleich zu einer Individualbesteuerung de facto ganz überwiegend in Familien zum Tragen.

Die Wirkungen des Übergangs vom Ehegattensplitting zu einer Individualbesteuerung wie bei getrennt veranlagenden Unverheirateten wurden im Rahmen der Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen untersucht.¹⁷ Demnach belief sich der direkte Wert der Einkommensvorteile aus dem Ehegattensplitting im Vergleich zur Benchmark Individualbesteuerung im Jahr 2010 auf etwa 24 Mrd. Euro. Der Einnahmewachstum für die öffentliche Hand durch den Wechsel der Besteuerungsprinzipien fällt im Endeffekt möglicherweise noch größer aus, weil das Ehegattensplitting die Erwerbsanreize für die Partnerin oder den Partner, der sich in der Zweitverdiener-Position befindet, soweit schwächt, dass das Arbeitsangebot gemäß den Befunden aus der Gesamtevaluation um gut 200.000 Vollzeitäquivalente niedriger liegt als bei einer Individualbesteuerung. Demnach könnte ein Ersatz des Ehegattensplittings durch eine Individualbesteuerung im Endzustand sogar mehr Zusatzeinnahmen für den Fiskus generieren, als die Kindergrundsicherung an zusätzlichem Aufwand erfordert.

Die hohen Kosten des Ehegattensplittings für den Staat im Status quo implizieren, dass der Übergang zur Individualbesteuerung für sich betrachtet viele Familien zumindest kurzfristig materiell substanziiell schlechter stellt.¹⁸ Nicht in allen Fällen kann dieser Effekt der Steuerreform durch die gegenläufi-

¹⁷ Vgl. Bonin, Holger, Markus Clauss, Irene Gerlach, Inga Laß, Anna Laura Mancini, Marc-André Nehr Korn-Ludwig, Verena Niepel, Reinhold Schnabel, Holger Stichnoth und Katharina Sutter (2013), Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland, Gutachten im Auftrag der Prognos AG, Mannheim: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, S. 100ff.

¹⁸ Eine unter den Bedingungen des Ehegattensplittings einmal vollzogene Spezialisierung im Haushalt auf Erwerbs- und Sorgearbeit lässt sich vielfach nicht oder zumindest nicht sofort rückgängig machen, da sich berufliche Karriereentwicklungen langfristig vollziehen.

gen Wirkungen einer Kindergrundsicherung aufgefangen werden. Die Wahrscheinlichkeit, dass der bisherige Rechtsstand gegenüber der von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNE geforderten Kombination aus Kindergrundsicherung und Individualbesteuerung günstiger ist, ist bei Ein-Kind-Familien und Familien mit hohem und ungleich verteilten Erwerbseinkommen systematisch höher als bei Familien mit mehr Kindern und mittleren oder gleich verteilten Einkommen. Da die Neuregelung für neu geschlossene Ehen und eingetragene Partnerschaften grundsätzlich zur Anwendung kommen soll, wäre vorab genauer zu klären, wie viele und welche Arten von Familien in Zukunft – bei unverändertem Verhalten – gegenüber dem Status quo schlechter gestellt werden. Außerdem sollte empirisch zunächst abgeschätzt werden, wie wahrscheinlich es ist, dass die Verhaltensänderungen nach der Neuregelung so hoch ausfallen, dass eine prinzipiell denkbare systematische Schlechterstellung bestimmter Gruppen von Familien nicht zustande kommt.

Um den rechtlich gebotenen Vertrauensschutz zu gewährleisten, sieht das Konzept für bereits verheiratete oder in eingetragener Lebenspartnerschaft lebende Paare einen Bestandsschutz bzw. genauer ein Wahlrecht mit automatischer Günstigerprüfung durch die Finanzämter vor. Die neue Regelung bliebe damit effektiv außer Kraft, falls die alte Regelung mit Kindergeld bzw. Kinderfreibeträgen und Ehegattensplitting für die einzelne Familie finanziell günstiger ist. Damit fallen jedoch die mit dem Wechsel zur Individualbesteuerung verbundenen Steuermehreinnahmen zunächst deutlich geringer aus als der oben genannte Aufwand der öffentlichen Hand für das Ehegattensplitting. In der Umstellungsphase könnten deswegen anfänglich substanzielle Deckungslücken entstehen, deren (im Antrag nicht spezifizierte) Refinanzierung bei der Bewertung der materiellen Folgen der Reform für die Bürgerinnen und Bürger mit berücksichtigt werden muss.

Im Zusammenhang mit der Günstigerprüfung bleibt zudem die Frage offen, wie mit den Familien verfahren soll, die von der Neuregelung mit Individualbesteuerung und Kindergrundsicherung im Vergleich zum geltenden Recht profitieren, sobald ihre Kinder etwa aus Altersgründen nicht mehr anspruchsberechtigt sind. Wird dann die Individualbesteuerung fortgeführt, oder ist eine Rückkehr zum Ehegattensplitting möglich, weil dies im Verhältnis bei gemeinsam veranlagenden Paaren mit ungleichen zu versteuernden Einkommen grundsätzlich vorteilhaft ist? Im ersten Fall könnte eine periodisch orientierte Günstigerprüfung in einer Lebensverlaufsperspektive für die zu treffende Wahlentscheidung unzureichende Informationen liefern. Im zweiten Fall würde sich, da eine ungleiche Verteilung der Erwerbseinkommen nach wie vor die Regel und nicht die Ausnahme ist, in vielen Fällen die zur Anwendung kommenden Besteuerungsprinzipien (getrennte vs. gemeinsame Veranlagung, Splitting vs. Individualbesteuerung) im späteren Lebensverlauf von Eltern noch einmal fundamental und auf Dauer wandeln. Hiervon gehen nicht leicht zu überblickende dynamische Anreizwirkungen auf das Erwerbsverhalten aus.

Grundsätzlicher stellt sich die Frage, inwieweit ein Übergang zu einer reinen Individualbesteuerung von Eheleuten und Verpartnerten in Deutschland überhaupt rechtlich zulässig ist. Dem verfassungsrechtlichen Gebot, den Aufwand zur Erfüllung der gegenseitigen Instandspflichten steuerfrei zu stellen, wird mit einer Individualbesteuerung nämlich nicht Rechnung getragen.¹⁹ Darum kommt als Alternative zum Ehegattensplitting wohl nur ein Realsplitting-Verfahren in Frage, bei dem ein Unterhaltsbetrag vom höher Verdienenden auf den weniger Verdienenden übertragen werden kann, soweit dessen persönliche steuerliche Leistungsfähigkeit nicht zur Sicherung des eigenen Unterhalts ausreicht. Der Höchstwert für diesen Unterhaltsbetrag muss dabei mindestens so hoch angesetzt werden, wie der bisherige Grundfrei-

¹⁹ Vgl. Spangenberg, Ulrike (2017), Das Ehegattensplitting: Steuer- und verfassungsrechtliche Aspekte aus Gleichstellungssicht, Expertise für den 2. Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, Berlin (im Erscheinen).

betrag bei der Einkommensteuer. Das steuerpflichtige Einkommen, das sich nach eventuellen Übertragungen von steuerlichen Freibeträgen für beide Personen ergibt, wird schließlich dem allgemeinen Einkommensteuertarif unterworfen, also wie bei Ledigen behandelt.

Durch die im letzten Schritt vorgenommene individuelle Berechnung der Einkommensteuer sorgt das Realsplitting-Verfahren im Ergebnis für eine Kappung der bisherigen bestehenden Splittingvorteile. Diese Kappung wird allerdings nur dann wirksam, wenn die Differenz der zu versteuernden Einkommen der gemeinsam veranlagenden Eheleute oder Verpartnerten ohne die Unterhaltsübertragung größer ist als das doppelte des maximal möglichen Übertragungsbetrags. Deshalb steigt bei einem Übergang nur für einen Teil der Eheleute und Verpartnerten im Vergleich zum geltenden Recht die Steuerbelastung. Wie Ergebnisse aus der Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen zeigen, sind die finanziellen Vorteile aus dem Ehegattensplitting erheblich niedriger, wenn man zur Bewertung als Benchmark nicht die Individualbesteuerung, sondern ein Realsplitting-Modell heranzieht.²⁰ Hieraus folgt zum einen, dass die Inanspruchnahme der Kindergrundsicherung in Kombination mit dem Realsplitting für mehr Familien günstiger wäre als in Kombination mit der Individualbesteuerung. Dies sorgt für einen höheren unmittelbaren Finanzierungsbedarf bei Einführung der Kindergrundsicherung. Zum anderen sind die mit dem Wechsel des Besteuerungsverfahrens erzielbaren Einsparungen kleiner. Damit ist es wahrscheinlich, dass in Kombination mit der Kindergrundsicherung nicht nur in der Einführungsphase, sondern auch längerfristig eine substanzielle Finanzierungslücke entsteht. Je nachdem, wie diese Lücke refinanziert wird, können die effektiven Wirkungen der Reform auf die materielle Lage von Familien unterschiedlich ausfallen.

3. Antrag der Fraktion DIE LINKE „Kinder und Familien von Armut befreien – Aktionsplan gegen Kinderarmut“

Im Gegensatz zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fokussiert der Antrag der Fraktion DIE LINKE auf das Ziel der Armutsvermeidung von Kindern. Er nimmt zudem über Verbesserungen der monetären Absicherung von Familien hinaus auch die soziale Infrastruktur, die Bedingungen am Arbeitsmarkt und die Zeitsouveränität von Familien in den Blick und greift damit die Dimensionen Zeit, Geld und Infrastruktur auf, die seit dem siebten Familienbericht der Bundesregierung im Fokus der Familien unterstützenden Politik stehen. Der Antrag der Fraktion DIE LINKE benennt in diesem Rahmen eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen, die zu einem umfassenden Aktionsplan gegen Kinderarmut gebündelt werden sollen. Im Folgenden werden die wichtigsten der vorgeschlagenen Maßnahmen kommentiert und bewertet.

Das Konzept der Kindergrundsicherung fasst der Antrag der Fraktion DIE LINKE weiter als der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Sie umfasst hier nicht nur bedarfsorientierte monetäre Leistungen, sondern auch infrastrukturelle Angebote. Ein Grundelement dieser Kindergrundsicherung ist ein substanzial erhöhtes Kindergeld von 328 Euro je Kind. Dieses Element entspricht dem Grunde (wenn auch nicht der Höhe) nach der im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN formulierten Kindergrundsicherung. Die oben dazu getroffenen Aussagen gelten auch hier. Es handelt sich um eine breit streuende Leistung, die alle Familien unabhängig von ihrem Einkommen erhalten. Dies ist prinzipiell ein gangbarer Weg, um das Armutsrisiko von Kindern in den Familien zu verringern; die damit erreichte Verminderung der Armutsrisikoquote steht allerdings in einer viel schlechteren Relation zu den damit verbundenen Kosten als bei besser zielgerichteten Transferleistungen. So stellt die Kindergelderhöhung auch Familien

²⁰ Vgl. Bonin et. al. (2013), a.a.O., S.113.

mit hohen Einkommen besser, die bislang vom steuerlichen Kinderfreibetrag profitieren und die materielle Sicherung ihrer Kinder gut aus eigenem Einkommen bestreiten könnten.

Weil der monatliche Zahlbetrag für das erhöhte Kindergeld gemäß Antrag der Fraktion DIE LINKE niedriger ist als bei der im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN geforderte Kindergrundsicherung ist von entsprechend reduzierten Kosten aufzugehen. Diese Kosten sollten vorab per Simulationsrechnung genauer abgeschätzt werden. Eine grobe eigene Überschlagsrechnung des Nettofinanzbedarfs für die vorgeschlagene Erhöhung des Kindergelds kommt auf 14 bis 15 Mrd. Euro jährlich. Hier wird – wie auch bei allen weiteren, ebenfalls erhebliche finanzielle Ressourcen benötigenden Vorschlägen – offen gelassen, wie dieser Aufwand finanziert werden soll. Damit sind Aussagen zu den mit dem vorgeschlagenen Aktionsplan gegen Kinderarmut verbundenen effektiven Verteilungswirkungen bzw. zur den damit letztlich erreichten Veränderungen der materiellen Lage der Familien nicht möglich.

Fragen wirft die vorgeschlagene Höhe des neuen einheitlichen Kindergeldes auf. Gemäß Antrag orientiert sich diese am maximalen steuerlichen Entlastungsbetrag für Kinder. Der Kinderfreibetrag, der sich aus dem sächlichen Existenzminimum des Kindes sowie dem auf die Eltern bezogenen Betreuungsfreibetrag zusammensetzt, liegt seit 1.1.2017 bei 7.356 Euro jährlich. Bei einem Spitzensteuersatz von 45 vH. und unter Berücksichtigung des Solidaritätszuschlags von 5,5 vH. auf die Steuerschuld ergibt sich jedoch nur ein maximaler steuerlicher Entlastungsfreibetrag von 291,02 Euro pro Monat. Unabhängig von dieser aufzuklärenden Differenz erscheint eine Orientierung an der maximalen Steuerentlastung und nicht an den der Entlastung zugrundeliegenden leistungsmindernden Tatbeständen konzeptionell nicht überzeugend. Das Kindergeld würde damit mittelbar an die Entwicklung des Spitzensteuersatzes gekoppelt, die jedoch nichts mit den Bedarfen von Kindern zu tun hat. Im Vergleich wirkt der Ansatz der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, die materielle Kindergrundsicherung am sächlichen Existenzminimum, das den Kinderfreibetrag i.e.S. begründet auszurichten, sachgerechter.

Wie der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordert der Antrag der Fraktion DIE LINKE für den SGB II-Bereich eine dem tatsächlichen Bedarf entsprechende Anhebung des Regelbedarfs für Kinder (und Erwachsene). Diese Forderung ist hier mit konkreten Regelbedarfswerten hinterlegt. Je nach Alter der Kinder entsprechen die geforderten Erhöhungen (inklusive des Aufschlags des Teilhabegeldes auf den Regelbedarf) einer Steigerung gegenüber dem Status quo von 42% (0 bis unter 6 Jahre), 29% (6 bis unter 14 Jahre) und 32% (14 bis unter 18 Jahre). Zusammen mit der ebenfalls geforderten Anhebung des Regelsatzes für Erwachsene um 37% würde dies eine erhebliche materielle Besserstellung von Familien, die auf die soziale Mindestsicherung angewiesen sind, bedeuten. Diese Verbesserung zieht nach sich, dass der Reservationslohn – dies ist der Lohn, zu dem Personen bereit sind zu arbeiten – der erwachsenen Hilfeempfänger zunimmt. Somit sinkt die Wahrscheinlichkeit, dass erwerbsfähige Grundsicherungsempfängerinnen und Grundsicherungsempfänger eine reguläre auskömmliche Beschäftigung aufnehmen. Um die Beschäftigungsanreize nicht weiter abzuschwächen, ist eine sanktionsfreie Ausgestaltung der Grundsicherung nach Erhöhung der Regelsätze ebenso wenig zu empfehlen wie im Status quo. Zugleich erhöhen sich die Anforderungen an die Beratungs- und Bildungsangebote für Hilfeempfänger, die in Folge der höheren Grundsicherungsleistungen in höher entlohnten Tätigkeiten Fuß fassen müssten als bisher.

Die von der Fraktion DIE LINKE geforderten Regelbedarfe für Kinder und Jugendliche inklusive des Teilhabegeldes (336 Euro, 376 Euro, 411 Euro) liegen etwas höher als das geforderte allgemeine Kindergeld von 328 Euro, allerdings nur für Jugendliche von 14 bis unter 18 Jahren oberhalb des derzeitigen steuerrechtlichen sächlichen Existenzminimums. Auch wenn sich der Abstand zwischen Regelbedarf und Kindergeld gegenüber dem Status quo deutlich verringert, werden Eltern mit geringen Einkommen also weiterhin auf Fürsorge-Leistungen verwiesen, um den Mindestbedarf ihrer Kinder (ohne den Bedarf für

Wohnen) zu sichern. Die Besserstellung von Mindestsicherungsempfängern im Vergleich zu Kindergeldempfängern kann zu einer leichten Dämpfung der Armutsrisiken Familien führen, weil die Familien mit niedrigem Einkommensbereich systematisch mehr Unterstützung erhalten als die Familien mit mehr Einkommen. Der das Armutsrisiko mindernde Effekt einer Anhebung der Regelsätze wäre ohne die zugleich vorgenommene generelle Erhöhung des Kindergeldes jedoch deutlich ausgeprägter. Durch die Verknüpfung beider Maßnahmen wird das von der Fraktion DIE LINKE fokussierte Ziel der Armutsvermeidung also weniger effizient erreicht.

Problematisch, weil strategiefähig, erscheint die von der Fraktion DIE LINKE geforderte pauschale Erhöhung der Regelsätze auf das 1,5-fache für Kinder mit umgangsberechtigten Elternteilen. Hier wäre eine bedarfsprüfende Lösung, die etwa den erhöhten Aufwand für Mobilität berücksichtigt, vorzuziehen.

Das Konzept der Kindergrundsicherung der Fraktion DIE LINKE sieht neben einer großzügigeren Ausgestaltung der Mindestsicherung einen deutlichen Ausbau der vorgelagerten Systeme vor. Die gemachten Vorschläge im Hinblick auf das Wohngeld (Orientierung an den Kosten der Unterkunft wie im Bereich SGB II) und den Unterhaltsvorschuss (hälftige Anrechnung des Kindergeldes wie bei Kindern, die den Unterhalt direkt vom anderen Elternteil erhalten) adressieren Schnittstellen-Probleme im Sozialrecht, die tatsächlich zu Ungleichbehandlungen führen können. Die materiell bedeutsamste Forderung betrifft jedoch eine deutliche Erhöhung des maximalen Kinderzuschlags, der altersgestaffelt werden und gegenüber dem Status quo (seit 1.1.2017: 170 Euro) um 29% bis 76% steigen soll. Der erhöhte Kinderzuschlag soll mit steigendem Elterneinkommen linear abgeschmolzen werden, wozu allerdings keine näheren Details ausgeführt werden.

Grundsätzlich stärkt ein höherer Kinderzuschlag die Anreize für erwerbsfähige Eltern im SGB II-Bereich, durch Mehrarbeit den Bereich der Mindestsicherung hinter sich zu lassen. Zugleich entstehen jedoch auch Anreize für Familien mit nicht ganz niedrigem Einkommen, den Umfang der Erwerbstätigkeit zu reduzieren und den damit verbundenen Einkommensausfall durch Inanspruchnahme des Kinderzuschlags zu kompensieren. Weitere negative Arbeitsanreize ergeben sich aus der Tatsache, dass die Leistung ausgehend vom Maximalbetrag zurückgeführt werden muss. Diese konzentrieren sich wegen der Höchsteinkommensgrenze beim Kinderzuschlag momentan an der sogenannten Abbruchkante. Bei einem linearen Abschmelzen, wie es der Antrag der Fraktion DIE LINKE vorsieht, wirkt dagegen die Transferentzugsrate wie eine zusätzliche Lohnsteuer auf erzieltetes Mehreinkommen. Deren negative Anreizeffekte lassen sich zwar durch die Wahl einer niedrigen Transferentzugsrate abschwächen. Dies hat jedoch die Nebenwirkung, dass die Transferleistung bis in einen immer weiteren Einkommensbereich hineinreicht. Entsprechend wächst der Kreis der Anspruchsberechtigten. Daher könnte der Finanzbedarf für den vorgeschlagenen Ausbau des Kinderzuschlags, je nach Wahl der linearen Abschmelzungsrate, eine ganz erhebliche Größenordnung annehmen. Der genaue Finanzbedarf für das Vorhaben müsste nach Vorgaben der Parameter für die Abschmelzungsregel unbedingt vorab abgeschätzt werden, um die Finanzierbarkeit bewerten zu können.

Neben Verbesserungen bei den materiellen Sozialleistungen umfasst das Konzept der Kindergrundsicherung der Fraktion DIE LINKE auch Pläne für einen Ausbau der sozialen Infrastruktur und öffentlicher Daseinsvorsorge, die das gelingende Aufwachsen und die Entwicklung von sozial benachteiligten Kindern und Jugendlichen unterstützen können. Damit wird der unbestreitbar großen Bedeutung einer hochwertigen öffentlichen Infrastruktur für die Familien, von der gerade Kinder aus Familien mit niedrigem Einkommen profitieren können, Rechnung getragen. Insbesondere die verlässliche und bedarfsgerechte Verfügbarkeit von Betreuungs- und Bildungsangeboten auch in Rand- und Ferienzeiten kann über die Stärkung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf eine armutsvermeidende Wirkung entfalten. Dennoch

sollen zwei qualifizierende Anmerkungen zu den im Antrag der Fraktion DIE LINKE ausgeführten Vorschlägen gemacht werden.

Erstens: Gute Angebote der Kinder- und Jugendhilfe können gewiss der gesellschaftlichen Teilhabe und Unterstützung gerade von armutsgefährdeten Kindern und Jugendlichen dienen. Jedoch fehlt in diesem wichtigen Bereich bislang eine systematisch angelegte Evaluation der Wirksamkeit der Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in ihrer Gesamtheit. Damit fehlt es auch an empirisch belastbaren Anhaltspunkten, wie zusätzliche Mittel in diesem Bereich gezielt so eingesetzt werden könnten, dass die gesetzten Ziele möglichst weit voran gebracht werden. Es ist daher zu empfehlen, einen eventuellen Mittelaufwuchs unbedingt mit einer strikten Evaluation der Wirksamkeit der Mittelverwendung zu verknüpfen. Auch sollten Effizienzreserven im bestehenden System gesucht werden, damit die schon vorhandenen wirkungsstärker verwendet werden.

Zweitens: Sowohl im Hinblick auf die Betreuungsangebote als auch auf die Kita- und Schulverpflegung fordert der Antrag der Fraktion DIE LINKE eine kostenlose Bereitstellung für alle Kinder und Jugendlichen. Mit einer solchen Lösung wird zwar einer möglichen Stigmatisierung von bedürftigen Kindern vorgebeugt. Zugleich aber wird den im Antrag fokussierten Verteilungszielen nicht in effizienter Weise Rechnung getragen, weil damit auch viele Kinder und Jugendliche eine Sozialleistung erhalten, deren Eltern vom Einkommen her eigentlich in der Lage wären, diese Bedarfe selbst zu finanzieren. Statt einer generell kostenfreien Bereitstellung von Infrastrukturleistungen für alle Familien sollten verstärkt Anstrengungen unternommen werden, Wege zu finden, über die ein diskriminierungs- und stigmatisierungsfreier kostenfreier Zugang für bedürftige Kinder und Jugendliche ermöglicht wird. Auf diese Weise könnten finanzielle Ressourcen frei gemacht werden, die sich für die gezielte Bekämpfung von Armutsrisiken einsetzen ließen.

Zur Verbesserung des Zugangs zum komplexen Geflecht von familiengezogenen Leistungen schlägt die Fraktion DIE LINKE als neue Infrastruktur die Einrichtung von lokalen Familienstellen vor, die alle vorhandenen sozialrechtlichen Ansprüche erfassen und für die Beantragung zuständig sind. Ein solcher Ansatz könnte dem Grunde nach dazu beitragen, das bekannte Problem der Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen durch eigentlich Leistungsberechtigte abzumildern, das beispielsweise beim Wohngeld und beim Kinderzuschlag gehäuft auftritt. Dennoch könnte die Einführung einer solchen Infrastruktur Schnittstellen-Probleme hervorrufen. Erstens wäre zu klären, wie die Aufgabenbereiche der geforderten Familienstellen und der bereits existierenden, durch Kommunen oder Länder geförderten Familienzentren, gegeneinander abgegrenzt werden können, bzw. inwieweit die Familienstellen im föderalen System auch für Leistungen der Länder und Kommunen Verantwortung übernehmen.

Gravierender erscheint jedoch die Schaffung von Doppelstrukturen, die dadurch zustande kommt, dass etwa SGB II-Leistungen und das Wohngeld nicht nur Familien zustehen. Mit der Schaffung von Familienstellen gäbe es also unterschiedliche Anlaufstellen für dieselbe Leistung, je nachdem ob Kinder im Haushalt vorhanden sind oder nicht. Auch über den Lebensverlauf von Eltern würde die zuständige Anlaufstelle wechseln, etwa wenn die Kinder als junge Erwachsene den Haushalt verlassen. Soweit die Familienstellen nur für die Erfassung und Beantragung der sozialrechtlichen Ansprüche zuständig sind, käme es im Bereich der Grundsicherung zu einer Trennung der Zuständigkeiten für Leistungsgewährung und Aktivierung bzw. Integration, so dass Eltern immer zwei zuständige Stellen anlaufen müssten.

Auch rein verwaltungstechnisch erscheint die Bündelung aller sozialrechtlichen Ansprüche an einer Stelle eine große Herausforderung, denn dafür müssen teils sehr unterschiedliche administrative Sys-

teme und Kulturen zusammengeführt werden. Angesichts dieser Probleme wäre zu prüfen, ob eine Bereinigung und Harmonisierung des komplexen System familienunterstützender Sozialleistungen nicht die zielführendere Alternative wäre.

Als flankierende Maßnahmen zum Aktionsplan gegen Kinderarmut benennt der Antrag der Fraktion DIE LINKE eine ganze Reihe von Instrumenten für eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder von Familie und Ausbildung. Tatsächlich ist ein ausreichendes und gesichertes Markteinkommen beider Elternteile nach wie vor die beste Versicherung gegen Armutsrisiken. Angesichts der Breite des diesbezüglich aufgestellten Forderungskatalogs fällt auf, dass Handlungsempfehlungen zum Abbau von institutionellen Anreizen zur Spezialisierung auf Erwerbs- und Sorgearbeit (Ehegattensplitting, beitragsfreie Mitversicherung in der Gesetzlichen Krankenversicherung, Steuer- und Abgabenbegünstigung von geringfügig entlohnter Beschäftigung in Minijobs) fehlen; dabei spricht die dazu vorhandene Evidenz klar dafür, dass diese vielfach der wirtschaftlichen Stabilität von Familien entgegenwirken.

Eine Reihe der im Antrag der Fraktion DIE LINKE genannten Vorschläge zielt darauf ab, speziell die Rechte von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die Eltern sind, gegenüber den Arbeitgebern zu stärken (besonderer Kündigungsschutz für Eltern, Recht auf Ablehnung besonderer Arbeitszeiten für Alleinerziehende). Solche Schutzmaßnahmen könnten im Endeffekt jedoch zu einer Verschlechterung der Beschäftigungschancen der Zielgruppe führen, denn vorausschauend optimierende Arbeitgeber werden die damit verbundenen Kosten schon bei den Einstellungsentscheidungen berücksichtigen. In ähnlicher Weise können Arbeitskosten steigernde Arbeitszeitregulierungen, die nicht auf Eltern beschränkt sind, aber von diesen überproportional in Anspruch genommen werden würden (etwa ein Rückkehrrecht auf Vollzeit) wirken.

Nicht zu empfehlen ist die im Antrag der Fraktion DIE LINKE geforderte Verlängerung des Elterngeldes auf 24 Monate. Die vorhandene Evidenz lässt erwarten, dass sich damit die Dauer der Erwerbsunterbrechung nach einer Geburt signifikant verlängern würde, was wiederum in der Dynamik zu längerfristig verschlechterten Beschäftigungs- und Karrierechancen führt. Die mit dem Übergang vom Erziehungsgeld zum Elterngeld in Deutschland gerade erzielten Verbesserungen der Erwerbsposition insbesondere von Müttern würden durch diese Maßnahme gefährdet.

Der Antrag der Fraktion DIE LINKE nennt als flankierende Maßnahmen auch eine Reihe von arbeitsmarktpolitischen Regulierungen (Ziffer 5. f-j; also etwa eine deutliche Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns, Festlegung einer Mindestausbildungsvergütung, Abschaffung der sachgrundlosen Befristung), die nicht spezifisch Familien adressieren und daher an dieser Stelle nicht ausführlicher kommentiert werden sollen. Hier sei lediglich der summarische Hinweis auf das Risiko angebracht, dass die genannten Maßnahmen in Folge dynamischer Anpassungen die Arbeitskräftenachfrage der Unternehmen abschwächen, und zwar insbesondere die Nachfrage nach leistungsschwächeren Arbeitskräften. Somit könnten sie der damit eigentlich beabsichtigten Verminderung von Armutsrisiken im Endeffekt nicht förderlich sein.

Stellungnahme zur öffentlichen Sitzung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages am 20. März 2017 zum Thema „Kinderarmut“

Armut ist ein zentraler Risikofaktor für ein gutes und gesundes Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen. Sie ist ein alltäglicher Mangel in der Grundversorgung, wirkt sich gleichzeitig aber auch nachhaltig auf Lebenslagen von Kindern und damit den gesamten weiteren Lebensverlauf aus. Laut Armutsbericht 2017, der gemeinsam von Paritätischem Gesamtverband, Deutschem Kinderhilfswerk und anderen Organisationen, herausgegeben wurde, sind 2,7 Millionen Kinder in Deutschland von Armut betroffen.¹ Hinzu kommen eine große Zahl von geflüchteten Kindern und Jugendlichen, die vielfach von Armut betroffen sind, und eine nicht in den Statistiken auftauchende Dunkelziffer von in verdeckter Armut lebenden Familien. Dass trotz guter konjunktureller Rahmendaten in Deutschland bei der Bekämpfung von Kinderarmut keine Fortschritte gemacht werden, zeigt, dass wir ein strukturelles Problem haben, dem Politik und Gesellschaft mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln und Kompetenzen entgegentreten müssen. Dabei gilt besonders zu berücksichtigen, dass Kinderarmut immer mehr zu einem Problem der strukturschwachen Städte und Landkreise wird. Herausforderung ist es dementsprechend, politische Lösungen zu finden, die den Bedarf des einzelnen Kindes decken, aber gleichzeitig auch die spezifischen räumlichen Ausgangsvoraussetzungen im Wohn- und Lebensumfeld von Kindern mit in den Blick nehmen.

Die Ergebnisse des Kinderreports 2017 des Deutschen Kinderhilfswerkes unterstreichen den Handlungsbedarf beim Thema „Kinderarmut“ aus Sicht der Bevölkerung: So sieht ein Großteil der befragten Erwachsenen, aber auch Kinder und Jugendlichen im Jahresvergleich von 2013 bis heute strukturelle Ursachen für die Kinderarmut in Deutschland (niedrige Einkommen, fehlende staatliche Unterstützungsleistungen und ungleiche Bildungschancen) – gleichzeitig wird insbesondere die Vernachlässigung des Problems durch die Politik zunehmend kritisch bewertet.²

Das Deutsche Kinderhilfswerk begrüßt daher die Anträge „Familien stärken – Kinder fördern“ (18/10473) der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen und „Kinder und Familien von Armut befreien – Aktionsplan gegen Kinderarmut“ (18/10628) der Bundestagsfraktion DIE LINKE. ausdrücklich. Gleichzeitig sehen wir es mit Bedauern, dass sich der für Kinder und Familien zuständige Ausschuss erst ein halbes Jahr vor Ende der Legislaturperiode dezidiert mit diesem wichtigen Thema auseinandersetzt.

Deutsches Kinderhilfswerk e.V.
Leipziger Straße 116-118
10117 Berlin

Fon: +49 30 308693-0
Fax: +49 30 2795634
E-Mail: dkhw@dkhw.de
www.dkhw.de

Bankverbindungen:
Konto-Nr.: IBAN:
DE29100205000003331100
Spendenkonto: IBAN:
DE23100205000003331111
Bank für Sozialwirtschaft
BIC: BFSWDE33BER

Vereinsregister-Nummer:
AG Charlottenburg 15507 B
USt-ID: DE167064766

Anerkannter Träger der freien
Jugendhilfe (§ 75 KJHG)

Mitglied im PARITÄTISCHEN
Wohlfahrtsverband

Mitglied im
Deutschen Spendenrat

¹ Der Paritätische Gesamtverband (2017): Menschwürde ist Menschenrecht. Bericht zur Armutsentwicklung in Deutschland 2017.

² Deutsches Kinderhilfswerk (2017): Kinderreport Deutschland 2017. Rechte von Kindern in Deutschland.

Kinder und Jugendliche zuverlässig materiell absichern

Ein zentrales Ziel bei der Bekämpfung von Kinderarmut muss sein, das soziokulturelle Existenzminimum jedes Kindes abzusichern. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil 2010 deutlich gemacht, dass ein menschenwürdiges Existenzminimum „sowohl die physische Existenz des Menschen, also Nahrung, Kleidung, Hausrat, Unterkunft, Heizung, Hygiene und Gesundheit (...) als auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben umfasst“. Diesem Entscheidungsmaßstab folgend, wie auch den Grundsätzen der UN-Kinderrechtskonvention, bedeutet die Absicherung von Kindern mehr als materielle Armut zu verhindern, sondern muss gesellschaftliche Teilhabe für alle Kinder möglich machen. Das Deutsche Kinderhilfswerk sieht daher die Diskussion der letzten Wochen um den relativen Armutsbegriff mit Besorgnis. In einem Land wie Deutschland zeichnet sich Armut – insbesondere bei Kindern und Jugendlichen – nicht allein durch materielle Entbehrungen, sondern auch durch Ausgrenzung und damit fehlende Teilhabe an Aktivitäten, die für andere Kinder selbstverständlich sind, wie Kindergeburtstage, Vereinsleben oder Ausflüge mit der Familie, aus. Den relativen Armutsbegriff in Frage zu stellen, ist gefährlich, da damit in Kauf genommen wird, dass ein Teil der Gesellschaft abgehängt ist und bleibt.

Unter diesem Gesichtspunkt sehen wir die derzeitige Berechnungsgrundlage der Regelsätze für Kinder hochkritisch, denn sie orientiert sich am Verbrauch einer statistischen Vergleichsgruppe, die selbst an der Armutsgrenze lebt – die Gruppe der unteren 20 Prozent der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS). Aus diesen schon knapp bemessenen Ausgaben der Vergleichsgruppe werden zudem noch einmal diverse Posten gestrichen. Darunter zum Beispiel die Malstifte für die Freizeit, Kosten für ein Haustier oder ein Eis im Sommer. So wird der Regelsatz politisch niedrig gerechnet – die Teilhabemöglichkeiten für Kinder und Jugendliche zusätzlich eingeschränkt. Aus Sicht des Deutschen Kinderhilfswerkes berücksichtigt die Setzung der Vergleichshaushalte nicht, dass Kinder besondere Bedarfe haben und hat allgemein wenig mit der Lebensrealität der Kinder zu tun. Regelsätze, die nur aus den Ausgabenpositionen der ärmsten Haushalte errechnet werden und darüber hinaus noch willkürlichen Streichungen unterworfen sind, führen zu einem Armutskreislauf. Sie widersprechen den Vorgaben der Artikel 26 und 27 der UN-Kinderrechtskonvention, die jedem Kind ein individuelles Recht auf einen angemessenen Lebensstandard und das Recht auf soziale Sicherheit zuspricht.

Neben einer transparenten und realistischen Neu-Ermittlung des soziokulturellen Existenzminimums von Kindern durch eine unabhängige Kommission, bei der auch Kinder und Jugendliche gehört werden müssen, sollte auch darüber nachgedacht werden, wie ein größer werdender Rückstand der Sozialleistungsbezieherinnen und -bezieher gegenüber der gesellschaftlichen Mitte dauerhaft verhindert werden kann. Interessante Ansatzpunkte

bietet hier das Modell für eine neue Regelsatzberechnung von Becker/Tobsch im Auftrag der Diakonie.³

Über die Frage der Berechnungsgrundlage hinaus, müssen zudem die Sanktionen im SGB II in den Blick genommen werden. Die Antwort auf eine schriftliche Frage der Parteivorsitzenden der Bundestagsfraktion DIE LINKE., Katja Kipping ergibt, dass im Jahr 2016 44.382 erwerbsfähige Leistungsberechtigte in Bedarfsgemeinschaften mit Kindern unter 18 Jahren sanktioniert wurden.⁴ Diese Sanktionen treffen auch die Kinder empfindlich – das ist aus Sicht des Deutschen Kinderhilfswerkes nicht hinnehmbar. Zumindest bezüglich der Unterkunftskosten sollte gesetzlich dringend verankert werden, dass die vollen Kosten auch bei Totalsanktionen weiterhin übernommen werden, damit sich die betroffenen Familien nicht einer drohenden Wohnungslosigkeit oder Energiesperre gegenüber sehen.⁵ Zum Weltkindertag 2016 hat das Deutsche Kinderhilfswerk bundesweit Kinder nach Themen befragt, die ihnen unter den Nägeln brennen. Eines davon waren Zwangsräumungen, von denen Eltern und damit ihre Kinder betroffen sind. Für einen Erwachsenen ist es unter Umständen zumutbar, weitere Wege zum Arbeitsplatz und zu Freunden auf sich zu nehmen, für Kinder in der Regel nicht.

Ein breites Bündnis aus 40 Sozial-, Kinderrechts- und Familienverbänden, dem das Deutsche Kinderhilfswerk als eines der Gründungsmitglieder angehört, fordert drei konkrete Schritte gegen Kinderarmut, die aus Sicht der Verbände Grundparadigmen für die Unterstützung von Kindern und ihren Familien darstellen sollten: erstens, eine realistische Ermittlung des Existenzminimums von Kindern, das über alle Leistungssysteme hinweg gesichert wird; zweitens, den Abbau von Ungerechtigkeiten in der Familienförderung, die gutverdienende Eltern stärker unterstützt als Kinder Erwerbsloser oder mittlerer Einkommensbeziehender; drittens, die einfachere Gestaltung und leichtere Zugänglichkeit von Leistungen.

Ganz konkret gilt es aus Sicht des Deutschen Kinderhilfswerkes, kurzfristig die Regelsätze für Kinder und ihre Familien armutsfest auszugestalten, um zumindest für Kinder im Sozialleistungsbezug eine schnelle Verbesserung herbeizuführen. Ferner müssen zügig bestehende, vorgelagerte Sicherungssysteme reformiert und gestärkt werden: Dazu gehört insbesondere eine Reform des Kinderzuschlags, die über eine einfache Erhöhung hinausgeht und die Anspruchsvoraussetzungen in den Blick nimmt. Die zum 01.07.2016 in Kraft getretene Erhöhung um 20 Euro ist natürlich zu begrüßen. Nur leider löst auch diese Erhöhung nicht das Grundproblem, dass der Kindergeldzuschlag sehr viele Familien mit Kindern gar nicht erst erreicht. Im Sinne der Absicherung

³ Becker, Irene (2016) unter Mitarbeit von Verena Tobsch: Regelbedarfsbemessung – methodisch konsistente Berechnungen auf Basis der EVS 2013 unter Berücksichtigung von normativen Vorgaben der Diakonie Deutschland. Projektbericht im Auftrag der Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband.

⁴ Antwort des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales auf die schriftliche Frage von Katja Kipping vom 8.02.2017.

⁵ Tacheles Stellungnahme an das Bundesverfassungsgericht zur Frage der Verfassungswidrigkeit von Sanktionen im SGB II (http://tacheles-sozialhilfe.de/fa/redakteur/Aktuelles/Tacheles_Stellungnahme_an_BVerfG_25.02.2017_lz2.pdf)

von Kindern getrennt lebender Eltern muss darüber hinaus ein Umgangsmehrbedarf im SGB II eingeführt werden, der das Existenzminimum von Kindern in beiden Bedarfsgemeinschaften verlässlich absichert. Die Reform des Unterhaltsvorschusses in diesem Jahr war ein bedeutender Schritt, gleichzeitig sei jedoch auf weiterhin bestehende Lücken, wie die Anrechnung des Kindergeldes und die Einschränkung der Bezugsberechtigung für Kinder über zwölf Jahre, zu verweisen, die auch in der Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 06.03.2017 von den geladenen Sachverständigen verdeutlicht wurden.⁶

Perspektivisch tritt das Deutsche Kinderhilfswerk für eine Kindergrundsicherung in Form einer einheitlichen, zu steuernden Geldleistung für alle Kinder ein, die das Existenzminimum jedes Kindes unabhängig von der Familienform gewährleistet, nach dem Alter gestaffelt ist und Mehrbedarfe, etwa für kranke Kinder oder Kinder getrennt lebender Eltern, enthält. Zielsetzung muss es dabei auch sein, Benachteiligungen bei der Steuer für Familien mit geringem Einkommen zu vermeiden und damit das derzeitige System familienunterstützender Leistungen ausgewogener zu gestalten. Die möglichst unbürokratische Auszahlung, automatisch und unterstützt durch die Schaffung von Servicebüros, die Familien ganzheitlich über Ansprüche beraten, würde wir dabei sehr begrüßen.

Infrastrukturelle Zugänge: Teilhabe durch Bildungsgerechtigkeit

Armut verletzt nicht nur das Recht der Kinder auf einen angemessenen Lebensstandard, sondern ebenso hindert sie Kinder daran, gemäß UN-Kinderrechtskonvention ihre Rechte auf Beteiligung und Information (Artikel 12 und 13), bestmögliche Gesundheit (Artikel 24), Bildung (Artikel 28 und 29) und Beteiligung an Freizeit, kulturellem und künstlerischem Leben (Artikel 31) zu verwirklichen. Kinder, die in Armut leben, sind einem zusätzlichen Entwicklungsrisiko ausgesetzt, das insbesondere bei langer Verweildauer in Armut weitreichende Folgen auf ihre Zukunftschancen haben kann. Und dies betrifft eine große Gruppe: Eine Studie der Bertelsmann Stiftung stellt fest, dass im Bundesdurchschnitt 57,2 Prozent der armen Kinder von 7 bis unter 15 Jahren mehr als drei Jahre auf Grundsicherungsleistungen angewiesen sind.⁷ Desto wichtiger ist es, die negativen Effekte für Kinder und Jugendliche durch eine entsprechende Infrastruktur abzufedern.

Bildung ist als Schlüssel für gesellschaftliche Teilhabe und für den chancengerechten Zugang zu einer angemessenen beruflichen Entwicklung von eminenter Bedeutung. Kinder aus sozioökonomisch benachteiligten Familien sind jedoch bezüglich dieses Zugangs Einschränkungen unterworfen. Die AWO-ISS-Langzeitstudie zeigt, dass die gesamte schulische Bildungsbiografie armer Kinder deutlich belasteter ist als bei Kindern aus sicheren ökonomischen Verhältnissen. Bereits in der Grundschule zeigt sich dies an am Durchschnitt gemessen schlechteren Noten oder häufigeren

⁶ Stellungnahmen zur Anhörung des Haushaltsausschusses am 06.03.2017 des Verband alleinerziehender Mütter und Väter e.V. und evangelische arbeitsgemeinschaft familie e.V.
(<https://www.bundestag.de/ausschuesse18/ao8/anhoeungen/094-stellungnahmen/495366>)

⁷ Bertelsmann Stiftung (2016): Factsheet: Kinderarmut. Kinder im SGB-II-Bezug in Deutschland.

Klassenwiederholungen. Nur ein Drittel der armutsbetroffenen Jugendlichen hat im Alter von 16 oder 17 Jahren einen erfolgreichen Übergang in die Sekundarstufe II oder in eine Ausbildung vollzogen. Nur 25 Prozent der armen Jugendlichen haben ein hohes Schulbildungsniveau erreicht, d.h. ein Gymnasium, eine Fachoberschule oder eine Gesamtschule besucht, bei der nicht armen Gruppe sind es im Vergleich 45 Prozent.⁸

Auch der Entwurf des Fünften Armuts- und Reichtumsberichtes der Bundesregierung beschäftigt sich mit den Ursachen von Bildungsungleichheit bei Kindern und Jugendlichen und stellt fest: Im deutschen Schulsystem sind insgesamt mehr Abstiege als Aufstiege zu verzeichnen. Dabei steigen Jugendliche aus armutsgefährdeten Haushalten deutlich häufiger ab und deutlich seltener auf. Das sollte ein Warnsignal sein, das endlich politische Handlungen nach sich ziehen muss. Zielstellung sollte aus Sicht des Deutschen Kinderhilfswerkes sein, das System der „frühen Auslese“ zu überwinden und stattdessen ein durchlässigeres und sozial gerechteres Schulsystem zu schaffen. Hierfür ist insbesondere ein Schulsystem anzustreben, in dem Kinder und Jugendliche länger gemeinsam lernen, statt durch eine frühe Schulwahl fast unumkehrbar auf eine Bildungskarriere festgelegt zu werden.

Um Kinder aus finanziell benachteiligten Familien zu unterstützen, muss aus Sicht des Deutschen Kinderhilfswerkes zudem bereits ab der Kita bzw. dem frühesten Kindesalter die Stärkung der Resilienz durch frühe Beteiligung eine zentrale Rolle spielen. Studien zur Selbsteinschätzung von armen Kindern stellen fest⁹, dass sich viele arme Kinder, selbst bei guten Leistungen, in der Schule mit Überforderung und fehlendem Selbstvertrauen konfrontiert sehen. Besonders wichtig zudem: Frühe Beteiligung von Kindern kann den Kreislauf der Vererbung von Armut durchbrechen. Wie der Kinderreport 2012 des Deutschen Kinderhilfswerkes zeigt, entwickeln Kinder durch Mitbestimmung schon in jungem Alter soziale Kompetenzen, die sie stark machen. Durch frühe Mitbestimmung können die Kinder die Folgen von sozialer Benachteiligung kompensieren und somit besser mit aversiven Reizen umgehen. Deshalb fordert das Deutsche Kinderhilfswerk die Schaffung von Mitbestimmungs- und Mitwirkungschancen, insbesondere von benachteiligten Kindern und Jugendlichen sowie qualifizierte Begleitung bei ihrer Mitwirkung in Kommune, Schule und Kita durch interkulturelle, integrativ-pädagogische und niederschwellige Beteiligungsangebote. Dies setzt ohne Frage im Bildungssystem auch einen besseren Betreuungsschlüssel und entsprechende Fortbildungen des Personals voraus. Chancen bietet aber auch der Ausbau der Schulsozialarbeit, die auf der einen Seite präventive und gesundheitsförderliche Angebote für junge Menschen anbieten kann und auf der anderen Seite eine Brücke zum Sozialraum und den Beratungs- und Hilfsangeboten vor Ort darstellt.

⁸ Claudia Laubstein, Gerda Holz und Nadine Seddig (2016): Armutsfolgen für Kinder und Jugendliche. Erkenntnisse aus empirischen Studien in Deutschland.

⁹ Karl August Chassé, Margherita Zander und Konstanze Rasch (2003): Meine Familie ist arm. Wie Kinder im Grundschulalter Armut erleben und bewältigen.

Besorgniserregend ist aus Sicht des Deutschen Kinderhilfswerkes auch, dass sich beim Einsatz privater Mittel für die außerschulische Bildungsunterstützung immer deutlicher eine Spaltung abzeichnet. So zeigt eine aktuelle Studie der Hans-Böckler-Stiftung, dass außerschulische Förderstunden die im Bildungssystem verursachten sozialen Ungleichheiten eher verstärken statt sie zu verringern. 13 Prozent der Kinder aus ärmeren Familien, deren Eltern weniger als die Hälfte des mittleren Einkommens zur Verfügung haben, nehmen bezahlte Nachhilfestunden in Anspruch. In der Mittelschicht sind es rund 20 Prozent. In Elternhäusern mit einem Einkommen, das doppelt so hoch ist wie das mittlere Einkommen, ist es ein Drittel.¹⁰ Bezeichnenderweise wird hier auch das Versagen des Bildungs- und Teilhabepaketes deutlich, das u.a. die Aufgabe hat, Möglichkeiten der Lernförderung für Bezieherinnen und Bezieher zur Verfügung zu stellen. Gründe, dass diese nicht bei den Kindern ankommt, sind Informationsdefizite der Antragstellerinnen und Antragsteller, das hochformale bürokratische Antragsverfahren und die restriktive Bedingungen. So wird Lernförderung in der Regel nur Schülerinnen und Schülern gewährt, deren Versetzung gefährdet ist. Hier ist es aus Sicht des Deutschen Kinderhilfswerkes dringend geboten andere Lösungen zu finden und die Förderung Kindern, über die Schule direkt, unbürokratisch und stigmatisierungsfrei zugänglich zu machen. Gute Beispiele – genannt sei etwa der Lübecker Bildungsfonds¹¹ – sollten vom Gesetzgeber hier als Anregung für grundlegende Reformen genommen werden.

Grundsätzlich setzt sich das Deutsche Kinderhilfswerk darüber hinaus für ein bundesweit einheitlicher gestaltetes Bildungssystem ein, allerdings unter der Maßgabe, dass ein solches bundeseinheitliches System auf einem hohen Qualitätsniveau etabliert werden kann. Die personelle Ausstattung mit gut qualifiziertem Personal und die individuelle Förderung von benachteiligten Kindern sind hier wichtige Aspekte. Eine wichtige Voraussetzung für ein solches bundeseinheitliches System stellt die Aufhebung des Kooperationsverbotes zwischen Bund, Ländern und Kommunen im Bildungsbereich dar. Das Deutsche Kinderhilfswerk begrüßt dementsprechend die vorgesehene Grundgesetzänderung hin zur Öffnung des Kooperationsverbotes, die eine Gewährung von Finanzhilfen im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur für finanzschwache Kommunen vorsieht¹². Auch wenn die vorgesehenen Bundesmittel bei weitem nicht ausreichen, um die Finanzierungslücken im Bildungsbereich zu schließen, ist insbesondere das Anliegen, der regionalen Segregation in der Bildung entgegen zu wirken, äußerst sinnvoll. In dieser Hinsicht muss jedoch gewährleistet sein, dass die Hilfen dauerhaft und in gleichbleibender Höhe gewährt werden dürfen. Darüber hinaus sind soziale Kriterien, wie etwa der Anteil sozioökonomischer schwacher Gruppen

¹⁰ Klaus Birkelbach, Rolf Dobischat und Birte Dobischat (2017): Außerschulische Nachhilfe. Ein prosperierender Bildungsmarkt im Spannungsfeld zwischen kommerziellen und öffentlichen Interessen, Study der Forschungsförderung in der Hans-Böckler-Stiftung.

¹¹ Internetseite zum Lübecker Bildungsfonds: <http://www.familie.luebeck.de/bildungsfonds>

¹² Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 13.02.2017 zur Änderung des Grundgesetzes, Drucksache 18/11131.

(Kinderarmut, Sozialleistungsbezug, Einkommensarmut von Familien) bei der Definition der Finanzschwäche von Gemeinden dringend mit einzubeziehen.

Analog sollte im frühkindlichen Bereich allen Kindern in Deutschland unabhängig von ihrer regionalen Zuordnung den Zugang zu einer pädagogisch guten frühkindlichen Bildung ermöglicht werden. Hierfür braucht es verbindliche, bundesweit einheitliche und wissenschaftlich fundierte Standards. Das Deutsche Kinderhilfswerk fordert daher ein Kita-Qualitätsgesetz, das bundesweit Mindeststandards für die Qualität frühkindlicher Bildungseinrichtungen festlegt und verbindlich macht.

Neben der formalen Bildung darf das außerschulische Infrastruktur-Angebot für Kinder und Jugendliche aus finanziell benachteiligten Familien selbstverständlich nicht vernachlässigt werden. Insbesondere die chronische Unterfinanzierung von Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen ist für arme Kinder und Jugendliche ein großes Problem. Denn diese Kinder leiden aufgrund ihrer oftmals erhöhten Förderbedarfe besonders unter einer schlechten finanziellen Ausstattung der Kinder- und Jugendarbeit. Deshalb ist es erforderlich, dass alle Beteiligten der Kinder- und Jugendarbeit eine besondere Empathie für diese Gruppe entwickeln. Das ist jedoch nur möglich, wenn entsprechende Personal- und Ausstattungsressourcen vorhanden sind. Aus Sicht des Deutschen Kinderhilfswerkes wäre ein Teil der Ressourcen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket, das derzeit nur unzureichend bei den Kindern und Jugendlichen ankommt, für Infrastrukturförderung an dieser Stelle sinnvoll investiert.

Ganzheitlicher Ansatz zur strukturellen Bekämpfung von Kinderarmut

Armut in jungen Jahren hat eine gesamtgesellschaftliche Perspektive. Mit den Bildungs- und Teilhabechancen, die wir Kindern für ihr späteres Leben geben, legen wir den Grundstein für den zukünftigen sozialen Aufbau der Gesellschaft. Aber nicht nur der in die Zukunft gerichtete und gesamtgesellschaftlich fokussierte Blick verpflichtet zur Bekämpfung von Kinderarmut. Laut UN-Kinderrechtskonvention sind Kinder von Geburt Träger eigener Rechte – darunter auch das Recht abgesichert zu sein und teilhaben zu können. Die Bekämpfung von Kinderarmut ist somit nicht nur für die Zukunftsfestigkeit unserer Gesellschaft notwendig, sondern auch ganz gegenwärtige Verpflichtung jedem einzelnen Kind gegenüber.

An dieser Stelle sei noch einmal hervorgehoben: Nichts schützt Kinder so wirksam vor Armut wie das Erwerbseinkommen der Eltern. Existenzsichernde Löhne, die Familien mit Kindern unabhängig von Sozialtransfers machen, sind das A und O. Da es aber sehr viele Familien in Deutschland gibt, die auf Transferleistungen angewiesen sind, ist aus Sicht des Deutschen Kinderhilfswerkes ein ganzheitlicher Ansatz wichtig, um der anhaltend hohen Kinderarmut in Deutschland entgegenzuwirken. Haben sich bereits einige Bundesländer und insbesondere viele Kommunen auf den Weg gemacht, ihre Maßnahmen zur Bekämpfung der Kinderarmut und ihrer Folgen zu vernetzen, zu koordinieren und zu evaluieren, scheint sich dieser politische Wille auf der Bundesebene leider bisher noch viel zu wenig durchzusetzen. Ein Bundesweiter Aktionsplan zur Bekämpfung von Kinderarmut, der von Bund und Ländern

gemeinsam entwickelt und zusätzlich durch Zivilgesellschaft und Wirtschaft begleitet und mitgetragen wird, könnte aus Sicht des Deutschen Kinderhilfswerkes Maßnahmen gegen Kinderarmut konzeptionell bündeln und für deren nachhaltige Finanzierung sorgen. Wichtig ist es aus unserer Sicht dabei insbesondere, dass die Strategien auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene ineinandergreifen, sowie konkreten Zielvorgaben zu vereinbaren, die Transfer- wie Infrastrukturleistungen gleichermaßen in den Blick nimmt.

Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik sind dabei ebenso zu berücksichtigen, wie Familien- und Bildungspolitik, Gesundheits- und Sozialpolitik sowie Stadtentwicklungs- und Wohnungsbaupolitik. Darüber hinaus gilt es, wie die Allgemeinen Bemerkungen des Kinderrechtsausschusses zur UN-Kinderrechtskonvention Nr. 12 und Nr. 19 festlegen, auf allen Ebenen eine entsprechende Anhörung und Berücksichtigung der Interessen von Kindern und Jugendlichen bei der Entscheidung über öffentliche Ausgaben sicher zu stellen.

Das wird natürlich nur zu erreichen sein, wenn sich die finanziellen Anstrengungen von Bund, Ländern und Kommunen zur Bekämpfung der Kinderarmut in Deutschland deutlich erhöhen. Abschließend deshalb noch ein kurzer Rückblick auf eine repräsentative Umfrage, die Infratest dimap im Auftrag des Deutschen Kinderhilfswerkes im Dezember 2013 kurz nach der letzten Bundestagswahl durchgeführt hat. Danach forderte nicht nur ein Großteil der Bevölkerung in Deutschland eine umfassende Veränderung politischer Rahmenbedingungen, um die Kinderarmut in Deutschland zu bekämpfen. Auch bei der Frage der Finanzierung der notwendigen Maßnahmen gab es eine große Übereinstimmung: 66 Prozent der Bundesbürger waren damals bereit, mehr Steuern zu bezahlen, wenn damit das Problem der Kinderarmut in Deutschland wirksam bekämpft würde. Gleichlautende Bekundungen gingen quer durch die politischen Lager. Dabei variierte die Zustimmung zwischen 87 Prozent bzw. 73 Prozent bei den Grünen- und SPD-Anhängern und 67 Prozent bzw. 60 Prozent bei den Unions- und Linken-Anhängern.



Deutscher Bundestag

Ausschuss f. Familie,
Senioren, Frauen u. Jugend

Ausschussdrucksache
18(13)109b

Stellungnahme des Zukunftsforum Familie e.V.

zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses
für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des
Deutschen Bundestages am 20. März zu den
Anträgen der Fraktionen DIE LINKE. sowie
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zum Thema
Kinderarmut

13. März 2017



**zukunftsforum
familie e.v.**

Zukunftsforum Familie e.V.
Markgrafenstraße 11
10969 Berlin

Telefon: 030 2592728-20
Telefax: 030 2592728-60
info@zukunftsforum-familie.de
www.zukunftsforum-familie.de

Seite 53 von 74

1. Anlass

Das Zukunftsforum Familie e.V. (ZFF) bedankt sich für die Möglichkeit im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend im Deutschen Bundestag am 20. März 2017 Stellung zu nehmen.

Gegenstand der Stellungnahme sind konzeptionelle Überlegungen des ZFF zur Beseitigung von Kinderarmut sowie die Beurteilung der Anträge "Kinder- und Familien von Kinderarmut befreien – Aktionsplan gegen Kinderarmut" der Fraktion DIE LINKE. vom 13.12.2016 sowie „Familien stärken – Kinder fördern“ der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 30.11.2016.

2. Kinderarmut in Deutschland

Die Zahl armer Kinder in Deutschland wächst, trotz guter wirtschaftlicher Prognosen. So leben mehr als 2,5 Millionen Kinder in Armut. Das heißt, dass fast jedes 5. Kind in einer Familie aufwächst, die von Armut bedroht ist oder SGB II-Leistungen bezieht. Für Kinder, die nur bei einem Elternteil leben, mit mehreren Geschwistern aufwachsen oder einen Migrationshintergrund haben, ist die Gefahr, in Armut groß zu werden, besonders groß. So ist z.B. die Armutsgefährdungsquote in Haushalten von Alleinerziehenden dreimal so hoch wie bei Paaren mit Kindern.¹ Armut ist darüber hinaus für viele Kinder ein Dauerzustand: Über die Hälfte der betroffenen Kinder und Jugendlichen erhalten 3 Jahre und länger SGBII-Leistungen.²

Aus der Armutsforschung, wie bspw. aus der AWO-ISS Studie, ist bekannt, dass fehlendes Geld der Anfangspunkt aller Armutserfahrungen ist. Kinder, die in Haushalten mit wenig Geld aufwachsen, erfahren eine materielle Unterversorgung, haben verminderte Chancen im Bereich der sozialen und kulturellen Teilhabe, erreichen öfter als andere nur einen geringen oder gar keinen Bildungsabschluss und erleben ein höheres Risiko für gesundheitliche Einschränkungen. Je länger die Armutserfahrung anhält, desto gravierender sind die Auswirkungen für die Kinder.

Auch wenn Kinderarmut immer nur im Zusammenhang des Haushaltes betrachtet werden kann, in dem die Kinder leben, so hat Kinderarmut doch ein „eigenes Gesicht“: Armut wird zu einer zusätzlichen Entwicklungsaufgabe bzw. zu einer zusätzlichen Last für die Kinder. Neben den „typischen“ entwicklungspsychologischen Schritten von Kindern und Jugendlichen kommt Armut als Belastungsfaktor hinzu, der das Aufwachsen in Wohlergehen gefährdet: Arme Kinder müssen somit mehr leisten als nicht arme Kinder.³

Dies drückt sich auch in Stigmatisierungen und Diskriminierungen aus, die viele Kinder und Familien mit dem Bezug von Sozialleistungen erfahren: umständliche und lange Antrags- und Bewilligungssysteme, Sozialpässe o.ä. zum Nachweis für Reduktionen u.v.m. Zusätzlich grenzt Armut viele Kinder und Jugendlichen aus: Sie können nicht teilhaben am normalen Leben ihrer Altersgenossen in der Schule sowie an all den wichtigen, gemeinschaftsbildenden Aktivitäten in der Freizeit.

Das ZFF unterstreicht an diesem Punkt die Bedeutung der relativen Sicht von Armut: Da sich Armut – insbesondere (aber nicht nur) bei Kindern und Jugendlichen – in verminderter Teilhabe und schlechteren Chancen äußert, sind ihre Bezugssysteme immer das Wohlergehen nicht-armer Kinder und Jugendlicher sowie deren Teilhabe und Chancen.

Die Bundesregierung hat in dieser Legislaturperiode einige Schritte unternommen, um das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen zu verbessern. Hierzu zählen die Erhöhungen

¹ Goebel, J., Habich, R., Krause, P., Einkommensentwicklung: Verteilung, Angleichung, Armut und Dynamik, in: Statistisches Bundesamt (2016), Datenreport 2016.

² vgl. Bertelsmann Stiftung [Hrsg.] (2016): Armutsfolgen für Kinder und Jugendliche. Erkenntnisse aus empirischen Studien in Deutschland.

³ vgl. Gerda Holz: Impuls zum Forum „Monetäre Leistungen“ von Nds. MSGG und DV für private und öffentliche Fürsorge am 09.12.2016 in Berlin.

des Kinderzuschlags und des Kindergeldes, die Anpassung des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende und insbesondere die Reform des Unterhaltsvorschlusses.

Sie hat jedoch die Chance auf eine echte Reform der Familienförderung verpasst. Aus unserer Sicht begründen der duale Familienleistungsausgleich und damit das System aus Kindergeld und Kinderfreibeträgen maßgeblich die Schieflage der monetären Familienförderung. Hier reicht eine Verbesserung des Status quo nicht aus, sondern es müssen Reformoptionen diskutiert werden, die dieses System mittel- bis langfristig aufbrechen und kinderorientiert, armutsfest und gerecht machen.

3. Gesamtkonzept zur Bekämpfung der Kinderarmut

Seit vielen Jahren stagnieren die Zahlen armer bzw. von Armut bedrohter Kinder in Deutschland auf hohem Niveau. Das ZFF fordert daher, dringend ein Gesamtkonzept zur Bekämpfung von Kinderarmut zu entwickeln. Dabei stellt die Weiterentwicklung monetärer Leistungen für Familien hin zu einer einkommensabhängigen Kindergrundsicherung eine unter mehreren Maßnahmen dar. Die Schaffung guter und existenzsichernder Arbeit sowie die Weiterentwicklung familiengerechter Infrastrukturen sind weitere wichtige Bausteine.

Im Hinblick auf die vorliegenden Anträge der Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordert das ZFF:

1. Eine Realitätsgerechte Neubestimmung des soziokulturellen Existenzminimums.
2. Die Einführung einer einkommensabhängigen Kindergrundsicherung (siehe 6.Kapitel), ggf. Anpassung der Höhe an das neu berechnete Existenzminimum. Dabei können alle Maßnahmen eine „Brückenfunktion“ einnehmen, die sich auf die Sicherstellung des Existenzminimums beziehen, wie zum Beispiel:
 - a. Verbesserung der soziokulturellen Teilhabe: Der vereinfachte Zugang zu den Leistungen nach dem Bildungs- und Teilhabepaket durch die automatische Auszahlung des monatlichen Betrages sowie eines Globalantrages auf zusätzliche Leistungen (Nachhilfe, Klassenfahrten, Mittagessen etc.). Der enorme bürokratische Aufwand bspw. bei der Beantragung von Leistungen im SGB II führen dazu, dass derzeit 43 Prozent der Anspruchsberechtigten für Leistungen nach dem Bildungs- und Teilhabepaket keinen Antrag stellen.⁴
 - b. Sicherstellung des physischen Existenzminimums: Die Zusammenlegung von Kindergeld und Kinderzuschlag zzgl. des ggf. fehlenden Betrages zu einer Leistung, die das physische Existenzminimum für alle abdeckt. Wenn somit erreicht wird, dass Kinder nicht mehr im SGB II-Bezug stehen, werden Diskriminierungen und Stigmatisierungen abgebaut.
 - c. Vereinheitlichung der Existenzminima in den Rechtsgebieten: Beseitigung von Schnittstellen zwischen dem Unterhalts-, Sozial- und Steuerrecht, um zu vermeiden, dass Veränderungen im familiären Lebensverlauf (bspw. Arbeitslosigkeit, Trennung oder Scheidung, Tod eines Elternteils) zu einem plötzlichen Absinken des Einkommens und damit u.U. zu Armut führen.
3. Der weitere flächendeckende Ausbau an ganztägigen und kostenfreien Bildungs- und Betreuungsangeboten (Familienbildung, -Beratung und -Erholung, Kindertagesbetreuung und -Pflege, Ganztagsbetreuung an Schulen etc.)
4. Die Schaffung guter und existenzsichernder Arbeit, bspw. durch existenzsichernde Löhne sowie die Unterstützung von Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Das ZFF misst in dem Zusammenhang von Kinderarmut und verminderter Teilhabe der Debatte um Kinderrechte ins Grundgesetz eine große Bedeutung zu. Durch solch eine Klarstellung der Grundrechtssubjektivität von Kindern erhofft sich das ZFF ein deutliches Signal zur Bekämpfung von Kinderarmut.

⁴ Vgl. BMAS/Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit 2016: Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe.

4. „Kinder- und Familien von Kinderarmut befreien – Aktionsplan gegen Kinderarmut“, Antrag der Bundestagsfraktion DIE LINKE vom 13.12.2016.

Der Antrag fordert die Bundesregierung u.a. auf,

- umgehend einen Aktionsplan gegen Kinderarmut aufzulegen, um alle Kinder und Jugendlichen sowie ihre Familien aus der Armut zu befreien. Dieser Aktionsplan soll mit Maßnahmen für Familien, Jugendliche und junge Erwachsene flankiert und kontinuierlich weiterentwickelt werden.
- die sozialen Sicherungssysteme gegen Kinderarmut auszubauen und hierfür Gesetzesentwürfe vorzulegen.
- eine eigenständige Kindergrundsicherung für alle Kinder und Jugendlichen einzuführen und hierfür Gesetzesentwürfe vorzulegen. Als Grundstein wird die Auszahlung eines Kindergeldes in Höhe von 328 Euro gefordert.
- den Zugang zu den unterschiedlichen sozial- und familienpolitischen Leistungen zu bündeln, Zugangsbarrieren abzusenken und Sorge zu tragen, dass die Leistungen bei den Adressat*innen ankommen.

4.1. Bewertung durch das ZFF

Das ZFF teilt die Feststellung des Antrags der Bundestagsfraktion Die Linke, dass auf die bestehende Kinderarmut mit einem „mehrdimensionalen und mehrjährigen Aktionsplan“ geantwortet werden muss (S. 2). Familien und Kinder brauchen einen Mix aus Zeit, Geld und Infrastruktur. Die Einführung einer Kindergrundsicherung steht dabei im Zentrum des Aktionsplans. Das Modell der Kindergrundsicherung der Bundestagsfraktion Die Linke beinhaltet den Ausbau verschiedener „sozialstaatlicher Elemente“, u.a. die Erhöhung des Kindergeldes und des Kinderzuschlags, die Erhöhung des Sozialgeldes, die Anpassung des Wohngeldes und die Auflösung von Schnittstellen zwischen BAföG und SGB II-Leistungen (S. 3). Mit Blick auf Alleinerziehende wird darüber hinaus die Ausweitung des Unterhaltsvorschlusses, wie sie derzeit im Bundestag diskutiert wird zzgl. der nur hälftigen Anrechnung des Kindergeldes, sowie die deutlich bessere Anerkennung eines Umgangsmehrbedarfs im Sozialrecht gefordert (ebd.). Das Teilhabegeld in Höhe von monatlich 10 Euro soll künftig direkt mit dem Regelsatz ausgezahlt werden (ebd.).

Das ZFF befürwortet die Erhöhung der verschiedenen "sozialstaatlichen Elemente", wenn sie sich auf die Sicherstellung des Existenzminimums für alle Kinder beziehen. Durch die Erhöhung des Kindergeldes auf 328 Euro sieht das ZFF jedoch die Gefahr einer Verstärkung des derzeit bürokratisch und sozial ungerechten Systems der Familienförderung. Auch wenn der Antrag die Forderung enthält, die Leistungen perspektivisch zu bündeln, könnte die Idee des Modells einer unbürokratischen und einkommensabhängigen Kindergrundsicherung dadurch an Durchsetzungskraft verlieren. Das ZFF setzt sich dafür ein, dass das ungerechte duale System des Familienlastenausgleichs beseitigt und stattdessen durch ein einheitliches und solidarisches System ersetzt wird.

Hinzu kommt, dass es durch verschiedene gesetzliche Regelungen und Schnittstellen zu unterschiedlichen Höhen des kindlichen Existenzminimums im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht kommt. Das ZFF fordert daher als einen ersten grundlegenden Schritt das kindliche soziokulturelle Existenzminimum im Hinblick auf die Frage, was ein Kind wirklich braucht, realitäts- und bedarfsgerecht zu ermitteln (siehe 6. Kapitel in dieser Stellungnahme).

Darüber hinaus hält das ZFF den Ausbau einer qualitativ hochwertigen und langfristig kostenfreien Betreuungs- und Bildungsinfrastruktur für notwendig, um den langfristigen Folgen von Kinderarmut effektiv entgegen treten zu können. Wir freuen uns, dass die Fraktion Die Linke vorschlägt, Beratungsstellen, Angebote der Kinder- und Jugendarbeit, Kindertagesbetreuung sowie die Ganztagsbetreuung an Schulen auszubauen (S. 4). Das ZFF weist in diesem Zusammenhang jedoch darauf hin, dass dies überwiegend kommunale Aufgaben sind und ergänzt die Forderung, entweder das Kooperationsverbot in der Bildung aufzuheben und/oder Kommunen so auszustatten, dass sie ihren Aufgaben in der

Daseinsfürsorge entsprechend ihrer eigenen Planung nachkommen können. Darüber hinaus schließt sich das ZFF der Forderung nach sogenannten „Familienstellen“ (S. 5) an. Durch diese lokalen Service- und Beratungsstellen und deren Pflicht, die Familien umfassend zu beraten, kann Bürokratie abgebaut, Unwissenheit und Scham bei der Beantragung von Familien- und Sozialleistungen und damit die Dunkelziffer der Armut vermieden werden.

Um Familienarmut und damit Kinderarmut zu vermeiden, braucht es aber auch gute und existenzsichernde Erwerbsarbeit. Dazu gehört, wie die Bundestagsfraktion Die Linke in ihrem Antrag aufführt, auch eine gute Vereinbarkeit von Familie, Beruf und Ausbildung, die Förderung partnerschaftlicher Aufteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit sowie gute Löhne (S. 5). Das ZFF schließt sich in diesem Zusammenhang u.a. der Forderung für ein Rückkehrrecht aus der Teilzeit und auf die vorherige Arbeitszeit an, wie sie derzeit auch die Bundesregierung in einem Referentenentwurf diskutiert.

5. „Familien stärken – Kinder fördern“, Antrag der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 30.11.2016

Der Antrag fordert den Deutschen Bundestag auf, ein Gesetz zu verabschieden, welches:

- die Regelsätze für Kinder (und Erwachsene) so ermittelt, dass sie das Existenzminimum verlässlich und in ausreichender Höhe absichern und Bedarfe tatsächlich decken.
- Kindern in Familien mit niedrigem Einkommen oder Kindern von Alleinerziehenden, die keinen oder zu wenig Unterhalt für ihre Kinder erhalten, eine gezielte und bedarfsdeckende Unterstützung gewährt, die das sächliche Existenzminimum deckt, aus einer Hand geleistet und automatisch ausbezahlt wird.
- eine einkommensabhängige Leistung für Kinder einzuführen, durch die die Benachteiligung von verheirateten Paaren und Paaren, die sich Erwerbs- und Sorgearbeit teilen, beendet wird und durch die Eltern mit kleinen und mittleren Einkommen für ihre Kinder die gleiche Unterstützung erhalten, wie Eltern mit hohen Einkommen, welche derzeit stärker von den Freibeträgen profitieren.

5.1. Bewertung durch das ZFF:

Das ZFF teilt die Ausgangsanalyse des Antrags „Familien stärken – Kinder fördern“, dass es eine „effektive Strategie“ (S. 2) in der Kombination aus dem Ausbau infrastruktureller und monetärer Leistungen geben muss, um Kinderarmut zu beseitigen. Ebenso teilen wir die Sicht, dass die Erwerbstätigkeit beider Eltern das beste Mittel gegen Kinderarmut ist (ebd.) – ergänzen jedoch, dass dies nur gelingen kann, wenn die Tätigkeiten den Bedingungen guter Arbeit entsprechen: existenzsichernde Bezahlung, Möglichkeiten der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und gesundheitsfördernde Angebote u.v.m. Im Hinblick auf den Reformbedarf der monetären Unterstützung für Familien unterstreicht das ZFF den Satz: „Leistungen sollten [...] zusammengeführt und automatisch ausbezahlt werden“ (ebd.). Darüber hinaus schließt sich das ZFF der Forderung an, die Regelbedarfe so zu bemessen, dass sie den tatsächlichen Bedarf decken (ebd.) bzw. weitet diese Forderung auf die Neubemessung des soziokulturellen Existenzminimums für Kinder aus. Gleiches gilt für den ungleichen Umgang mit dem Kindergeld in Bezug auf Unterhaltszahlungen: Das ZFF schließt sich der Forderung an, das Kindergeld auch beim Unterhaltsvorschuss nur hälftig anzurechnen (S. 3).

Auch das ZFF sieht es als ein prioritäres Ziel von Familien- und Sozialpolitik an, Kinderarmut zu bekämpfen (ebd.). Das derzeitige System aus Kinderfreibeträgen, Kindergeld, Kinderzuschlag und Sozialgeld für Kinder ist bürokratisch und sozial ungerecht. Das liegt zum einen daran, dass das Kindergeld auf das Sozialgeld angerechnet wird, faktisch erhalten Kinder im SGB II-Bezug also kein Kindergeld. Ebenfalls erhalten zu wenige Familien den Kinderzuschlag, da er zu kompliziert ist und zu starre Einkommensgrenzen hat. Schließlich werden sehr gut verdienende Familien um ca. 100

Euro pro Kind und Monat durch die Kinderfreibeträge mehr entlastet als Normalverdienende mit dem Kindergeld für das erste Kind. Diese Ungerechtigkeiten können in einem ersten Schritt durch die Gewährung einer bedarfsdeckenden Unterstützung, die das sächliche Existenzminimum aus einer Hand vor allem für Kinder von Eltern mit kleinen Einkommen und Alleinerziehende sichert, die keinen oder nicht ausreichenden Unterhalt bekommen (S. 4), beseitigt werden. Ebenfalls befürwortet das ZFF die Einführung einer Kindergrundsicherung. Das ZFF möchte in diesem Zusammenhang jedoch darauf hinweisen, dass eine gerechte Armutsbekämpfung nur durch eine einkommensabhängige Kindergrundsicherung in Höhe des soziokulturellen Existenzminimums (derzeit 573 Euro) angegangen werden kann.

Schließlich kommt das ZFF ebenso zu dem Schluss, dass das Ehegattensplitting in seiner Wirkung ungerecht ist, indem es diejenigen Familien besser fördert, die ein höheres Einkommen haben, verheiratet bzw. verpartnert sind und Erwerbs- und Sorgearbeit nicht partnerschaftlich aufteilen (S. 4). Der Einführung einer Wahlmöglichkeit zwischen dem alten Modell der Familienförderung mit Ehegattensplitting, Kinderfreibeträgen und Kindergeld und dem neuen Modell aus Kindergrundsicherung und Individualbesteuerung stehen wir jedoch kritisch gegenüber, da es zu einem zusätzlichen bürokratischen Aufwand und weiteren Ungerechtigkeiten führen könnte. Wir fordern hier politischen Mut ein, die ungerechte und von der sozialen Realität überholte Regelung im deutschen Steuersystem endlich abzuschaffen. Das Ehegattensplitting entstammt einer Zeit, in der Ehe und Familie praktisch deckungsgleich waren. Davon kann heute keine Rede mehr sein, die Vielfalt von Familie nimmt zu. Das ZFF will das Ehegattensplitting mindestens für künftige Ehen abschaffen bzw. begrenzen. Zukünftig soll das Einkommen von Ehe- und Lebenspartnern/-innen in Lohnsteuerklasse I individuell besteuert werden. Die bestehende Unterhaltspflicht in Ehen und Lebenspartnerschaften wird über einen übertragbaren Grundfreibetrag berücksichtigt. Damit nimmt die Steuerersparnis für hohe und besonders ungleich verteilte Einkommen zwischen Ehepartner*innen erheblich ab.

6. Das Konzept einer einkommensabhängigen Kindergrundsicherung

Das ZFF streitet seit vielen Jahren für die Einführung einer einkommensabhängigen Kindergrundsicherung und dies v.a. im Rahmen des Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG zusammen mit vielen weiteren Verbänden wie der Arbeiterwohlfahrt, dem Deutschen Kinderschutzbund, der Gewerkschaft für Erziehung und Wissenschaft, dem pro familia Bundesverband, den Naturfreunden Deutschland, dem Verband berufstätiger Mütter und weiterer Verbände sowie zahlreicher namhafter Wissenschaftler*innen (www.kinderarmut-hat-folgen.de). Ziel ist es, das bisherige sozial ungerechte und teilweise stigmatisierende System des Familienlastenausgleichs „vom Kopf auf die Füße“ zu stellen.⁵

Wir fordern die Zusammenlegung aller pauschal bemessenen kindbezogenen Transfers zu einer einkommensabhängig ausgestalteten Kindergrundsicherung. Diese Leistung in Höhe von derzeit 573 Euro orientiert sich an der Höhe des steuerlichen soziokulturellen Existenzminimums von Kindern. Dies setzt sich zusammen aus aktuell 393 Euro für das sächliche Existenzminimum⁶ sowie einem verfassungsrechtlich notwendigen Betrag für Bildung, Erziehung und Ausbildung, den wir ebenso in Analogie zum Steuerrecht mit 180 Euro beziffern.⁷ Unser Vorschlag sieht vor, dass der Betrag mit dem Grenzsteuersatz des elterlichen Einkommens versteuert wird. Im Ergebnis erhalten alle Familien einen Mindestbetrag von ca. 290 Euro pro Kind und Monat, der der derzeitigen maximalen Entlastungswirkung durch die Kinderfreibeträge entspricht.

⁵ Vgl. Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG (2017): Kinder brauchen mehr! Unser Vorschlag für eine Kindergrundsicherung, Berlin.

⁶ Vgl. Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern (11. Existenzminimumbericht)

⁷ Dieser Betrag entspricht dem steuerlichen Freibetrag für Bildung, Erziehung und Ausbildung (BEA). 2010 wurde dieser im Rahmen des Konjunkturpakets II durch die Bundesregierung auf 220 Euro erhöht, jedoch ohne empirischen Bezug. Insofern halten wir an dem früheren Wert fest.

Als Berechnungsgrundlage wählen wir zwar das bemessene steuerliche Existenzminimum, üben jedoch gleichzeitig Kritik an der Art der Berechnung. Wie in den Neuberechnungen für die Regelsätze ab 2017 deutlich wurde, weist das methodische Gerüst, auf dem die Regelsätze – und daraus abgeleitet das Existenzminimum – basieren, Schwächen auf und ist nicht nachvollziehbaren politischen Setzungen unterworfen. Das ZFF setzt sich für ein reines Statistikmodell ohne Abschlüsse ein, in welchem andere Referenzgruppen zur Erfassung des monatlichen Bedarfs herangezogen werden. Die derzeitige Praxis, bei welcher für Familien nur die Haushalte aus den untersten 20 Prozent der Einkommen betrachtet werden, schafft es nicht, verdeckte Armut und finanzielle Nöte in den Familien herauszurechnen. So wird Mangel zur Grundlage für die Berechnung von Sozialleistungen gemacht.⁸

Die im Auftrag des Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG geführten Berechnungen gehen von einem Mehraufwand im Vergleich zum bisherigen System von 17 Mrd. Euro aus. Den jährlichen Gesamtkosten einer Kindergrundsicherung von ca. 102 Mrd. Euro können ca. 48,5 Mrd. Euro durch den Wegfall bisheriger Leistungen, ca. 25 Mrd. Euro Rückflüsse durch die Abschmelzung des Auszahlungsbetrages (= Einkommensabhängigkeit) gegengerechnet werden. Zusätzlich errechnen wir jährliche Mehreinnahmen von ca. 11,5 Mrd. Euro, wenn das Ehegattensplitting entfällt und durch eine Individualbesteuerung mit übertragbaren Grundfreibeträgen ersetzt wird.⁹

Darüber hinaus stehen dem Staat weitere Möglichkeiten zur Schließung der bleibenden Finanzierungslücke offen: Die Wiedereinführung einer Vermögenssteuer, die Anhebung der Erbschaftsteuer, die Einführung einer Börsenumsatzsteuer oder die Idee von „Kinder-Soli“ auf große Vermögen.

Noch nicht eingerechnet sind Einsparungen im Bereich der Bürokratie, da der Aufwand für die Berechnung und Auszahlung der unterschiedlichen bisherigen Leistungen wegfällt.

6.1. Gute und existenzsichernde Arbeit

Für das ZFF steht die Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums durch eigenständige Erwerbsarbeit der Eltern an erster Stelle. Diese sorgt nicht nur für gesellschaftliche Wertschöpfung, sondern kann gleichfalls die Emanzipation von wirtschaftlicher Abhängigkeit unterstützen. Alle erwerbsfähigen Menschen sollen Verantwortung für ihr Leben übernehmen und ausreichend Zugang zu Beschäftigung haben. Dabei müssen sie auf dem Arbeitsmarkt mindestens bei Vollzeiterwerbstätigkeit Entgelte erzielen, die zu einem Lebensstandard oberhalb der Armutsgrenze ausreichen. Zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf sind ausreichende und qualitativ hochwertige Betreuungsmöglichkeiten sowie Lohnkompensationen wie bspw. Elterngeld oder im geplanten Familiengeld notwendig. Zudem müssen Mindeststandards bei der Zeit- und Leiharbeit, allgemeine Beschäftigungsförderung sowie Möglichkeiten zur Weiter- und Fortbildung auf den Weg gebracht und ausgebaut werden.

Das ZFF geht davon aus, dass durch die Einführung einer Kindergrundsicherung keine negativen Erwerbsanreize entstehen. Im Gegenteil ist eher zu erwarten, dass sich Erwerbsanreize erhöhen: Stress und Armut sowie finanzielle Sorgen innerhalb von Familien können sich erwerbsmindernd auswirken.¹⁰ Eine Kindergrundsicherung würde Familien hier entlasten. Zudem ist es fraglich, ob die hohe Erwerbsmotivation von jungen Menschen vor der Familiengründung – und ebenso die von jungen Eltern – sinken sollte, da eine existenzsichernde Arbeit auch mit Eigenständigkeit assoziiert wird. Gegenwärtig verhindern eher steuerrechtliche Vorgaben und eine nach wie vor nicht flächendeckende Ganztagsbetreuung (v.a. in der Schule) eine höhere Erwerbsbeteiligung von Eltern, insbesondere von Müttern.

⁸ Vgl. die Stellungnahme des Zukunftsforums Familie e.V. zum „Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch“ vom 14. September 2016.; siehe auch Dr. Irene Becker (2016): Regelbedarfsbemessung: Gutachten zum Gesetzentwurf 2016 für die Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband, Riedstadt.

⁹ Vgl. Dr. Irene Becker (2017): Aktualisierung der Kostenschätzung für die Kindergrundsicherung. Expertise im Auftrag des Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG.

¹⁰ Vgl. Berliner Beirat für Familienfragen/Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V. 2014: Lebenslagen und Potentiale armer Familien in Berlin.

6.2. Gute Infrastruktur für Betreuung und Bildung

Selbstverständlich ersetzt eine Kindergrundsicherung nicht den weiteren flächendeckenden Ausbau einer qualitativ hochwertigen Betreuungs- und Bildungsinfrastruktur. Um Armut bei Kindern wirkungsvoll zu bekämpfen müssen beide Ansätze Hand in Hand gehen: die bessere finanzielle Ausstattung der Familien und eine sozial gerechte und Chancen eröffnende Infrastruktur. Dazu gehören qualitativ hochwertige, langfristig kostenfreie sowie auf den gesamten Tag ausgerichtete Bildungs- und Betreuungsangebote, der Ausbau von Familienbildungsangeboten, Stadtteil- und Familienzentren, familienfreundliches Wohnen sowie familienorientierte Serviceangebote in der öffentlichen Verwaltung.

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

| |
|---|
| <p>Deutscher Bundestag Ausschuss f. Familie, Senioren, Frauen u. Jugend Ausschussdrucksache 18(13)109a</p> |
|---|

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