

## **Stellungnahme**

### **zum Papier „Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Europäischen Jahr gegen Armut und soziale Ausgrenzung – Schwerpunkt: Kinderarmut“**

Anmerkungen und Forderungen der BDA zum Papier der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zum Europäischen Jahr gegen Armut und soziale Ausgrenzung (EJ 2010)

Juli 2010

**Ansprechpartner:**

**Volkswirtschaft | Finanzen | Steuern**

T +49 30 2033-1950

[volkswirtschaft@arbeitgeber.de](mailto:volkswirtschaft@arbeitgeber.de)

BDA | Bundesvereinigung der Deutschen

Arbeitgeberverbände

## **Zusammenfassung**

### **Bildung**

Bildung ist entscheidende Voraussetzung für berufliche Chancen sowie gesellschaftliche und kulturelle Teilhabe. Allerdings hängen die Bildungschancen der Kinder in Deutschland in hohem Maße vom sozialen Status des Elternhauses ab. Damit wird die Chance zum Aufstieg durch Bildung vielfach vertan. Aus Sicht der BDA ergeben sich folgende Handlungsbedarfe:

### ***Frühkindliche Bildung/Förderung***

- Kindergärten müssen zur ersten Stufe des Bildungssystems ausgebaut werden.
- Hierzu gehören v.a.: frühkindliche Bildungs- und Erziehungspläne, individuelle Sprachförderung auf Basis von Sprachstandstests, Nutzung und Förderung der Neugier der Kinder an naturwissenschaftlichen Phänomenen, Qualifizierung des Kindergarten-Personals, intensive Elternarbeit.

### ***Schulische Bildung***

- Ziel von Qualitätsverbesserungen im Schulsystem ist die Sicherstellung der Ausbildungsreife der Schulabgänger.
- Hierzu gehören v.a.: regelmäßige Kompetenzfeststellungen und individuelle Förderpläne, Ausbau der Ganztagsangebote, Selbstständigkeit der Schulen, systematische Lehrerbildung, Stärkung der MINT-Bildung, fundierte Berufsorientierung in Kooperation mit externen Partnern v.a. aus der Wirtschaft.

### ***Übergang Schule/Ausbildung/Beruf***

- Der Übergang leistungsschwächerer Jugendlicher in Ausbildung und Beruf sollte durch präventive, praxisnahe und differenzierte Angebote befördert werden.
- Hierzu gehören v.a.: Sicherstellung der Ausbildungsreife durch die Schule (inkl.

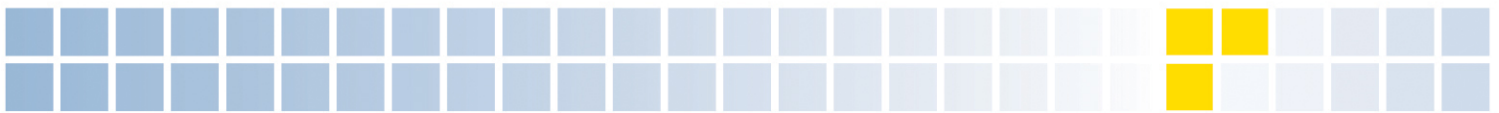
Berufsorientierung), individuelle Begleitung z.B. durch Mentoren, praxisnahe Angebote wie Praxisklassen oder Einstiegsqualifizierungen (EQJ), gezielte Informationen für Migranten, differenzierte Ausbildungsangebote (zweijährige Berufe, Ausbildungsbausteine), begleitende Hilfen v.a. ausbildungsbegleitende Hilfen (abH).

### **Beschäftigung**

Um Armut zu vermeiden, werden Erwerbsfähige unterstützt, die ihre Existenz bzw. die ihrer Familie nicht aus eigener Kraft sichern können. Indem das Fürsorgesystem Arbeitslosengeld II zugleich auf Existenzsicherung und Überwindung der Hilfebedürftigkeit durch Beschäftigungsaufnahme ausgerichtet ist, bleibt es ein wirksames Schutzsystem vor Armut. Für ein effektives Funktionieren dieses Schutzsystems im Hinblick auf Kinder hilfebedürftiger Eltern lassen sich zwei zentrale Handlungsfelder identifizieren:

### ***Grundsicherung für Arbeitsuchende als Schutzsystem gegen Armut***

- Konsequente und bestmögliche Unterstützung erwerbsfähiger hilfebedürftiger Eltern zur zügigen Überwindung der Hilfebedürftigkeit durch Beschäftigungsaufnahme bzw. Ausweitung des Arbeitseinsatzes. Alle Studien zeigen immer wieder: Erwerbsarbeit ist der beste Schutz gegen Armut. Zum Nutzen der hilfebedürftigen Familie insgesamt gilt es vorrangig, alle Blockaden für eine schnelle Beschäftigungsaufnahme abzubauen.
- Bei der Bemessung der Regelsätze ist zu berücksichtigen, dass die Aufnahme von Beschäftigung nicht durch überhöhte Sozialtransfers unattraktiv gemacht wird. Stattdessen ist gerade für gering qualifizierte und Langzeitarbeitslose – ein Großteil der Arbeitslosengeld II-Bezieher besitzt keine Berufsausbildung – mit einer Neuregelung der „Hinzuverdienstregelung“ der Einstieg in Arbeit zu erleichtern.
- Zudem bedarf es einer leistungsfähigen Verwaltung, die nicht nur Grundlage der notwendigen engen Zusammenarbeit von



Arbeitsagenturen und Kommunen ist, sondern auch die kommunale Ebene von Anfang an bei der Überwindung von Aktivierungsdefiziten von Langzeitarbeitslosen in die Verantwortung nimmt. Dies ist erforderlich, damit das gesamte kommunalpolitische Instrumentarium (z. B. ggf. nötige ergänzende Sucht- und Schuldnerberatung) für die von den meisten Fürsorgeempfängern benötigte ganzheitliche Unterstützung zum Einsatz kommt.

- Das zweite Handlungsfeld im Grundsicherungssystem besteht in der Bemessung des Regelsatzes für Kinder, der – nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts – richtigerweise nach eigenständigen alters- und entwicklungsspezifischen Bedarfen ermittelt werden muss.
- Um kinderspezifische Bedarfe wie insbesondere den Bildungs- und Teilhabebedarf zielgerichtet und ohne Verminderung von Arbeitsanreizen bei den Eltern zu erfüllen, sollte soweit wie möglich durch Sachleistungen im schulischen, kulturellen und sportlichen Bereich die notwendige Teilhabe von Kindern hilfebedürftiger Eltern am gesellschaftlichen Leben gewährleistet werden.

struktur für Kinder bundesweit eingerichtet werden.

### **Vereinbarkeit von Beruf und Familie**

- Viele Eltern können Beruf und Familie nur schwer miteinander vereinbaren. Grund dafür ist vor allem die nach wie vor unzureichende Betreuungsinfrastruktur für Kinder unter drei Jahren sowie im Ganztags schulbereich. Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit sind insbesondere Alleinerziehende von dieser schlechten Kinderbetreuungssituation betroffen. Dementsprechend beziehen 42 % der Alleinerziehenden in Deutschland Grundsicherung. Der Mangel an Betreuungsplätzen ermöglicht es ihnen oftmals nicht, erwerbstätig zu sein.
- Eine nicht unerhebliche Ursache für Kinderarmut in Deutschland ist auch, dass viele Eltern Beruf und Familie nur schwer miteinander vereinbaren können. Deshalb muss eine quantitativ ausreichende und qualitativ hochwertige Betreuungsinfra-

## **Im Einzelnen**

### **Bildung**

#### **Frühkindliche Bildung und Förderung**

Vorschulische Einrichtungen stellen einen wichtigen Grundpfeiler für eine erfolgreiche Bekämpfung von Kinderarmut dar.

Zum einen sind ausreichende Kinderbetreuungsangebote gerade für Alleinerziehende unverzichtbar. Denn diese Einrichtungen schaffen die Voraussetzung für Beschäftigung und eine selbständige Sicherung der materiellen Lebensgrundlage. Entsprechende Angebote sind daher bedarfsgerecht auszubauen.

Zum anderen werden durch eine frühkindliche Bildung bei den Kindern wichtige Weichen für den weiteren Bildungsweg gelegt. Es geht darum, unabhängig vom sozialen Hintergrund der Eltern frühzeitig die Potenziale aller Kinder zu entfalten. Die BDA setzt sich daher dafür ein, die frühkindliche Bildung zur ersten Stufe des Bildungssystems auszubauen.

Hierfür ist zumindest ein obligatorisches beitragsfreies Vorschuljahr einzuführen. Frühkindliche Bildungs- und Erziehungspläne müssen in den Kindergärten systematisch umgesetzt werden. Wichtige Schwerpunkte sind die individuelle Sprachförderung und die Nutzung der natürlichen Neugier der Kinder, um Interesse an naturwissenschaftlichen Phänomenen sowie an Technik zu wecken und erste Kenntnisse zu vermitteln.

Zur Einschulung ist bei allen Kindern eine zur aktiven Teilnahme am Unterricht befähigende deutsche Sprachfertigkeit sicherzustellen. Frühe Sprachstandstests müssen in jedem Bundesland obligatorisch sein, um bei Bedarf gezielt Hilfe geben zu können.

Die Kindergartenleitung muss künftig über eine pädagogische Hochschulausbildung oder vergleichbare Kompetenzen verfügen. Auch die Ausbildung der Erzieherinnen

muss gestärkt und an die neuen Anforderungen angepasst werden.

Ganz besonders wichtig ist darüber hinaus eine aktive Elternarbeit. Halbjährliche Gespräche zwischen Eltern und Fröhpädagogen müssen im Kindergarten verbindlich stattfinden.

#### **Schulische Bildung**

In der schulischen Bildung ist eine individuelle Förderung jedes Kindes entscheidend. Die Schulen brauchen dafür geeignete Rahmenbedingungen und Handlungsmöglichkeiten.

Individuelle Förderung erfordert zunächst den flächendeckenden Einsatz diagnostischer Instrumente zur Potenzialanalyse in der Grundschulen und der Sekundarstufe I. Darauf aufbauend sollten passgenaue Maßnahmen zur individuellen Förderung wie Lerntagebücher, Portfolios oder Wochenpläne eingesetzt werden. Parallel sollte die Betreuung der Kinder (z.B. durch Paten, Mentoren, Beratungslehrer, Lehrerteam, Senioren) intensiviert werden. Breiten Raum für individuelle Förderung bieten darüber hinaus Ganztagsangebote, die daher ausgebaut werden sollten. Der pädagogische Umgang mit sozial belasteten Schülern erfordert darüber hinaus nachhaltige Aus- und Fortbildungsmaßnahmen für die Lehrkräfte.

Entwickelt und eingeführt werden sollte ein Sozialindex für Schulen, der sich an der Belastung durch soziale Herkunft der Schüler bemisst (Bsp. Hamburg). Die Ressourcenausstattung der Schulen orientiert sich dann am jeweiligen Sozialindex und die Schule entscheiden selbstständig, wie sie das Finanzbudget einsetzen. Dies ermöglicht eine bedarfsgerechte Mittelverwendung (z.B. Einstellung einer Lehrkraft oder eines Sozialpädagogen). Für Lehrkräfte in sozialen Brennpunkten ist eine angemessene Leistungszulage zu begrüßen.

Die Qualitätssicherung an den Schulen muss weiter entwickelt und intensiviert werden. Ansatz für Qualitätsverbesserungen sollten Leistungsvergleiche zwischen Schu-



len mit gleicher Belastung sein. Wichtig sind darüber hinaus Zielvereinbarungen mit der Schulaufsicht und die Unterstützung der Schulen durch die Verwaltung.

Von großer Bedeutung ist die Zusammenarbeit mit den Eltern, die gerade auch bei der Berufswahlentscheidung ihrer Kinder einzu beziehen sind. Regelmäßige Gespräche sollten selbstverständlich sein und flankiert werden durch das Aufzeigen von Unterstützungsmöglichkeiten und Informationen über das Bildungssystem. Anzustreben sind Erziehungspartnerschaften.

Wichtig ist zudem die Kooperation mit Betrieben im Rahmen der Berufsorientierung. Auch kann Know-how der Betriebe bei der Budgetverwaltung und der Personalentwicklung Schulen bei diesen Aufgaben unterstützen.

### **Übergang Schule/Ausbildung/Beruf**

Der Übergang zwischen Schule und Ausbildung bzw. Beruf bildet einen entscheidenden Schritt, der den folgenden Berufs- und Lebensweg maßgeblich beeinflusst. Wenn dieser Übergang nicht gelingt, droht langfristig ein Leben ohne Berufsabschluss und ohne Beschäftigung.

Im Sinne der Prävention müssen Schulen optimal auf den Übergang in Ausbildung vorbereiten und die Ausbildungsreife der Schulabgänger sicherstellen. Hierzu gehört die sichere Beherrschung der Kulturtechniken, die Vermittlung sozialer Kompetenzen, eine umfassende ökonomische Bildung sowie eine fundierte Berufsorientierung.

Schulen müssen die Berufsorientierung fest in den Schulalltag verankern und gemeinsam mit externen Partnern v.a. aus der Wirtschaft umsetzen. Hierzu sollte jede Schule mindestens einen festen Ansprechpartner haben, der für nachhaltige Kontakte zu Betrieben im Schulumfeld zuständig ist. Das Netzwerk *SCHULEWIRTSCHAFT* vermittelt jeder interessierten Schule mindestens einen Partner aus der Wirtschaft.

Instrumente für leistungsschwächere Jugendliche sind praxisnah auszurichten (z. B. Praxis- bzw. Kooperationsklassen), denn gerade diese Jugendlichen können oft durch einen konkreten Praxisbezug zum Lernen motiviert werden. Darüber hinaus ist eine individuelle Begleitung z.B. durch Mentoren oder Paten sinnvoll. Für Schüler mit Migrationshintergrund sollten v.a. solche Vorbilder, die ebenfalls einen Migrationshintergrund aufweisen, gewonnen werden.

Eltern müssen auf dem Weg ihrer Kinder zur Ausbildung eingebunden werden. Informations- und Beratungsangebote durch Schulen, Arbeitsagenturen und Jugendhilfeeinrichtungen können insbesondere Migranten helfen, die Eigenschaften und Chancen des deutschen Bildungssystems kennen zu lernen.

Ist vor der Ausbildung aufgrund von besonderen Defiziten eine Berufsvorbereitung erforderlich, muss diese so praxisnah wie möglich ausgestaltet sein. Beispielhaft sind hier die Einstiegsqualifizierungen, die sich als Brücke in Ausbildung bewährt haben.

Differenzierte Ausbildungsangebote wie zweijährige Ausbildungsberufe (mit Anrechnungsmöglichkeiten auf dreijährige Berufe) und die Nutzung von Ausbildungsbausteinen können für eine verstärkte Integration schwächerer Jugendlicher sorgen. Auch ausbildungsbegleitende Hilfen können dazu beitragen, dass diese Integration gelingt und ein Berufsabschluss erreicht wird.

### **Beschäftigung**

#### ***Unterstützung der Eltern zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit durch Beschäftigungsaufnahme***

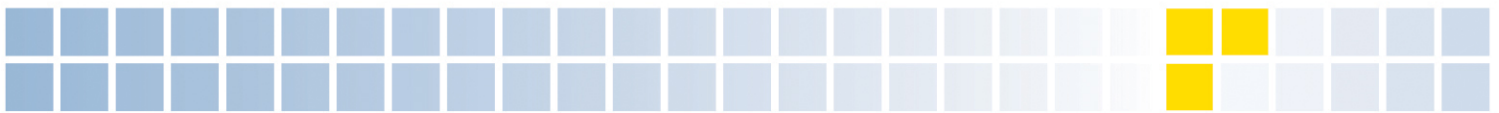
Da die Bestimmung der Ausgaben, die für ein menschenwürdiges Dasein unter Einbeziehung des „soziokulturellen Existenzminimums“ notwendig sind, extrem wertungsabhängig ist, ist es Aufgabe des Gesetzgebers und der Bundesregierung, im Rahmen des erforderlichen weiten Gestaltungsspielraums Art und Umfang des sozialen Sicherungs-

systems nach sachgerechten Kriterien festzulegen. Zu Recht hat auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil nicht die Höhe der Regelsätze, sondern nur das Verfahren zu ihrer Festlegung beanstandet. Bei der Ausübung des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums ist darauf zu achten, einerseits nicht durch überhöhte Sozialtransfers die Aufnahme von Beschäftigung vor allem für gering qualifizierte Arbeitslose unattraktiv zu machen und andererseits nicht die Solidargemeinschaft mit überhöhten Lasten zu überfrachten. Eine objektive und streng bedürftigkeitsabhängige Festsetzung der Regelleistung ist insbesondere im Hinblick auf Arbeitnehmer mit geringen Einkommen geboten, die mit ihren Steuern zur Finanzierung der Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld II beitragen. Deshalb muss sich ein objektives Verfahren zur Regelsatzbemessung zwingend an der Einkommenssituation der unteren Einkommensgruppen orientieren. Nur so kann das Ziel der Fürsorgeleistung erreicht werden, den Selbsthilfewillen und die Eigenverantwortung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger zu stärken und durch den (Wieder-)Einstieg in Arbeit die Hilfebedürftigkeit dauerhaft zu überwinden. Es wäre fatal, wenn durch überhöhte Regelleistungen, die mehr als das erforderliche soziokulturelle Existenzminimum absichern, der Einstieg in Erwerbsarbeit für erwerbsfähige Hilfebedürftige behindert und zum Verharren im Leistungsbezug verleitet würde. Vielmehr muss es darum gehen, Langzeitarbeitslose und geringer Qualifizierte in der Fürsorgeleistung stärker zu aktivieren, besser zu vermitteln und gezielter zu fördern.

Ein wichtiger Ansatz zur besseren Aktivierung von Langzeitarbeitslosen ist eine Änderung der Hinzuverdienstregelung. Mit der aktuellen Freibetragsregelung beim Arbeitslosengeld II sind die Anreize so gesetzt, dass es sich oft nicht lohnt, durch eine vollzeit(nahe) Tätigkeit den Weg aus der Hilfebedürftigkeit zu suchen. Weil kleinere Verdienste kaum, höheres Erwerbseinkommen hingegen zum Großteil auf den Transferbezug angerechnet werden, ist es für viele Hilfebedürftige rational, sich im Hilfebezug einzurichten und durch Einsatz von wenig Arbeitszeit ein großzügiges „Taschengeld“ hinzuzuverdienen.

Um den Anreiz zur Aufnahme einer Vollzeittätigkeit zu stärken, indem zusätzliches Bruttoerwerbseinkommen das verfügbare Haushaltseinkommen wesentlich erhöht, schlägt die BDA vor, eigenes Erwerbseinkommen bis 200 € voll auf das Arbeitslosengeld II anzurechnen, die Freibeträge für Einkommen zwischen 200 € und 1.000 € im Vergleich zum Status quo jedoch zu verdoppeln. Ab einem Verdienst von 600 € verbleibt nach diesem Vorschlag vom Erwerbseinkommen mehr als nach der jetzigen Regelung. Entsprechend verbessert sich die finanzielle Situation in besonderem Maße für Mehrpersonen-Bedarfsgemeinschaften und damit für Bedarfsgemeinschaften mit Kindern. Denn von 350.000 Aufstockern mit einem Erwerbseinkommen von mehr als 800 € im Monat leben vier Fünftel in Mehrpersonen-Bedarfsgemeinschaften und über die Hälfte in Bedarfsgemeinschaften mit Kindern. Durch die vorgeschlagene Änderung würde in Bedarfsgemeinschaften, bei denen ein Elternteil eine Vollzeit- bzw. vollzeitnahe Tätigkeit (die nach der Statistik bei einem Verdienst von mindestens 800 € im Monat unterstellt wird) hat, mehr Erwerbseinkommen zur Befriedigung von (Kinder-)Bedürfnissen, die über das mit den Regelsätzen abgesicherte soziokulturelle Existenzminimum hinaus gehen, zur Verfügung stehen.

Um Langzeitarbeitslose gezielt zu aktivieren und in den Arbeitsmarkt zu integrieren, müssen jugend-, sozial-, familien-, bildungs- und sogar städtebaupolitische Maßnahmen gezielt mit arbeitsmarktpolitischer Förderung kombiniert werden. Deshalb ist bei der Umsetzung der nunmehr beschlossenen Weiterentwicklung der Organisationsstrukturen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende eine enge Zusammenarbeit von Kommunen und Arbeitsagenturen unverzichtbar. Damit können die Leistungen zur Integration in den Arbeitsmarkt zwischen Kommune und Arbeitsagentur abgestimmt und koordiniert und so passgenaue Lösungen vor Ort für Menschen mit oft komplexen Vermittlungshemmnissen gefunden werden. Hierbei müssen die Kommunen von Anfang an in die Verantwortung genommen werden, damit das gesamte kommunalpolitische Instrumentarium (z. B. ggf. nötige ergänzende Sucht- und Schuldnerberatung) für die von den meisten Fürsorgeempfängern benötigte



ganzheitliche Unterstützung zum Einsatz kommt.

Indem das Fürsorgesystem Arbeitslosengeld II auf eine konsequente und bestmögliche Unterstützung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger beim (Wieder-)Einstieg in Arbeit ausgerichtet ist, können perspektivisch dauerhaft die Hilfebedürftigkeit überwunden und die materiellen Lebensgrundlagen von Eltern mit Kindern verbessert werden.

### **Unterstützung der Kinder hilfebedürftiger Eltern**

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts müssen die Regelsätze für Kinder richtigerweise nach eigenständigen alters- und entwicklungsspezifischen Bedarfen ermittelt werden. Sie dürfen nicht weiter als bloßer Abschlag von den Erwachsenenbedarfen berechnet werden, sondern müssen den spezifischen Bedarf eines Kindes orientiert an kindlichen Entwicklungsphasen und kindgerechter Persönlichkeitsentfaltung abbilden. Dabei sollte unbedingt geprüft werden, inwieweit kinderspezifische Bedarfe durch Sachleistungen (schulische, kulturelle und sportliche Angebote oder freie Mittagsverpflegung) zielgerichtet und ohne Verminderung von Arbeitsanreizen erfüllt werden können. Denn nur mit einer gezielten Steuerung über Sachleistungen kann sichergestellt werden, dass die Hilfeleistung beim Kind ankommt und eine Exklusion vom Bildungs- und Teilhabeprozess verhindert wird. Es kommt im Gegenteil sogar darauf an, durch möglichst präventive Maßnahmen bei Kindern, die armutsgefährdet sind, von Anfang an die notwendige Förderung gerade auch zur Entwicklung ihrer Chancen zu gewährleisten.

### **Vereinbarkeit von Beruf und Familie**

Wie groß die Wechselwirkung zwischen Kinderbetreuungsinfrastruktur und der Frauenerwerbstätigkeit ist, belegt eine Untersuchung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) aus dem Jahr 2005. Danach kann eine flächendeckende Vollversorgung mit Plätzen in Ganztagschulen die Erwerbstätigkeit von Frauen im Westen um vier Prozentpunkte und im Osten um einen

Prozentpunkt steigern. Dies entspricht rund einer drei Viertel Million zusätzlicher Erwerbstätiger.

Eine umfassende Betreuungsinfrastruktur ist nicht nur ein notwendiger Brückenkopf in den Arbeitsmarkt für die Eltern, sondern erhöht auch die zukünftigen beruflichen Chancen der Kinder selbst. So werden bereits in den frühen Lebensjahren wesentliche Grundlagen für den späteren Bildungs- und somit auch für den Berufserfolg gelegt. Kinder profitieren von dem frühzeitigen Besuch einer Tageseinrichtung, da sie z. B. oftmals über einen komplexeren Sprachstil verfügen und bereits besonders gut auf den Kindergartenaufenthalt und den späteren Schulstart vorbereitet werden. Kinderarmut nachfolgender Generationen kann so nachhaltig entgegengewirkt werden.

Besorgniserregend ist in diesem Zusammenhang die Ankündigung der Kommunen, die Ausbauziele zur Kinderbetreuung aufgrund sinkender Steuereinnahmen durch die Wirtschafts- und Finanzkrise nicht erreichen zu können. Die Ziele für 2013 aber müssen ernst genommen werden.

Das geplante Betreuungsgeld steht einer möglichst zeitnahen Rückkehr in den Beruf entgegen, daraus resultierende längere Berufsunterbrechungen für Mütter haben negative Auswirkungen hinsichtlich der Karriereentwicklung bzw. der Wiedereingliederung in das Berufsleben. Nur bei einer ausreichenden qualitativen Förderung gerade auch in der Vorschulzeit erhalten Kinder von Eltern mit Migrationshintergrund oder aus bildungsfernen Schichten die notwendige Förderung, die ihnen in ihrem Elternhaus oftmals nicht geboten wird. Das Betreuungsgeld setzt daher auch im Bereich der frühkindlichen Bildung falsche Signale mit den o.g. negativen Folgen.