

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Caren Marks, Petra Crone, Petra Ernstberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD – Drucksache 17/14591 –

Vermeidung und Bekämpfung von Familien- und Kinderarmut

Vorbemerkung der Fragesteller

Knapp 2,46 Millionen Kinder und Jugendliche leben in Deutschland unter der Armutsgrenze. Das entspricht einer Armutsquote von 18,9 Prozent bei Personen unter 18 Jahren und beträgt 3,8 Prozentpunkte mehr als im Durchschnitt der Gesamtbevölkerung. Unter den Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund ist sogar fast jeder Dritte (30,3 Prozent) von Armut betroffen. Von den Kleinkindern unter drei Jahren lebt jedes fünfte (20,5 Prozent) in einem Haushalt mit einem Einkommen unter der Armutsschwelle (vgl. Nationaler Bildungsbericht 2012 – Bildung in Deutschland, Tabelle A3-3A, S. 225, Bundestagsdrucksache 17/11465; Pressemitteilung zur Auswertung der neuesten Daten des Mikrozensus durch das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut – WSI – der Hans-Böckler-Stiftung vom 19. Dezember 2012).

Arm ist eine Familie, wenn ihr Einkommen 60 Prozent unter dem Durchschnittseinkommen liegt (vgl. Vierter Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales veröffentlichte Fassung vom März 2013, S. 17). Das bedeutet zum Beispiel für eine Familie mit zwei Kindern, dass ihr Haushaltsnettoeinkommen bei 2086 Euro im Monat liegt. Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht zeigt, dass von Armutsrisiken überdurchschnittlich oft Familien mit Migrationshintergrund sowie Alleinerziehende und deren Kinder betroffen sind (vgl. ebenda, S. 47).

Es ist eine zentrale Aufgabe der Politik, Familien- und Kinderarmut zu reduzieren und die Teilhabe von Kindern und Jugendlichen zu fördern. Dazu sind eine Verbesserung von Bildungschancen für benachteiligte Kinder und Jugendliche und die gute materielle Absicherung durch mehr Gerechtigkeit und Zielgenauigkeit der Familienförderung wichtige Ziele. Da das Armutsrisiko von Kindern häufig eng mit der Erwerbssituation der Eltern zusammenhängt, ist es zudem ein wichtiges Ziel, den Niedriglohnbereich einzudämmen und prekäre Beschäftigung abzubauen.

Der Kampf gegen die Armut und die Reduzierung um 20 Prozent ist eines der fünf Kernziele der Strategie „Europa 2020“, zu der sich auch die Bundesregierung verpflichtet hat (www.bundesregierung.de/Content/DE/Magazine/Magazin_Europapolitik/066/sw-1-europa-2020-neue-strategie.html). In der Umset-

zung dieser Selbstverpflichtung im „Nationalen Reformprogramm 2013“ fehlt jedoch eine kohärente Strategie der Bundesregierung, Familien- und Kinderarmut umfassend zu bekämpfen (vgl. S. 28). Im „Politische[n] Bericht zur Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen“ vom Juni 2013, den das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) veröffentlicht hat, werden die Begriffe „Familienarmut“ und „Kinderarmut“ nicht einmal erwähnt (www.bmfsfj.de/Redaktion_BMFSFJ/Abteilung2/Pdf-Anlagen/familienbezogene-leistungen,property=pdf,be-reich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf).

Trotz einer anhaltend positiven wirtschaftlichen Entwicklung sind Familien- und Kinderarmut, eine zunehmende Ungleichheit sowie eine Abnahme der sozialen Mobilität drängende Probleme in Deutschland (vgl. u. a. Vierter Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung; Expertise „Gesellschaftliche Polarisierung in Deutschland. Ein Überblick über die Fakten und die Hintergründe“ von Alfred Pfaller im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung 2012).

Es ergeben sich Fragen, inwieweit armutsvermeidend konzipierte Leistungen wie der Kinderzuschlag nach § 6a des Bundeskindergeldgesetzes (BKGG), das Wohngeld oder das Bildungs- und Teilhabepaket zielgenau und niedrighschwellig genug ausgestaltet sind oder hier Reformbedarf besteht.

Expertinnen und Experten bezweifeln, ob das zum 1. August 2013 eingeführte Betreuungsgeld, das für Kinder ab dem zweiten Lebensjahr, die nicht vor dem 1. August 2012 geboren sind und für die keine öffentlich geförderte Kindertageseinrichtung oder Kindertagespflege in Anspruch genommen wird (§ 4a Absatz 1, § 27 Absatz 3 des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes), ein geeignetes Instrument zur Herstellung von Chancengleichheit ist. Das Betreuungsgeld wird sogar als kontraproduktiv zu den Zielen des Staates, die Chancengleichheit und die Teilhabe von Kindern und Jugendlichen zu verbessern, bezeichnet. So hat beispielsweise die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) vor dem Betreuungsgeld gewarnt, weil es ein Bildungshemmnis darstelle und eine erwerbs- und integrationsfeindliche Wirkung habe. Es könne nicht nur die Beschäftigungsquote von Frauen schwächen, sondern sich darüber hinaus negativ auf die Integration von Einwanderern auswirken (vgl. OECD „Jobs for Immigrants“ Volume 3: Labour Market Integration in Austria, Norway and Switzerland, 2012, www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/jobs-for-immigrants-vol-3_9789264167537-en).

Auch das am 28. Juni 2013 vom Deutschen Bundestag verabschiedete Betreuungsgeldergänzungsgesetz, nach dem das Betreuungsgeld nicht als Bar-, sondern als Sachleistung gewährt werden soll, wirft hinsichtlich seiner Ausgestaltung und Wirkung zahlreiche Fragen auf (vgl. Wortprotokoll der öffentlichen Anhörung zum Betreuungsgeldänderungsgesetz am 13. Mai 2013, [## I. Allgemeines](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a13/anhoeurungen/Betreuungsgeld; Protokoll Nr. 17/97 – Wortprotokoll 97, Sitzung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend).</p></div><div data-bbox=)

1. Hält die Bundesregierung das derzeitige System der monetären familien- und ehebezogenen Leistungen für ausreichend konsistent, um Familien- und Kinderarmut zu vermeiden und zu bekämpfen (bitte begründen)?
2. Falls die Bundesregierung Reformbedarf beim System der monetären familien- und ehebezogenen Leistungen, insbesondere um Familien- und Kinderarmut besser zu bekämpfen, sieht, welche gesetzlichen Regelungen hält

sie für reformbedürftig (bitte entsprechende gesetzliche Regelungen und Änderungsvorschläge aufzählen)?

Die Fragen 1 und 2 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die meisten Familien in Deutschland leben in sicheren materiellen Verhältnissen. Im EU-Vergleich gehört Deutschland nach den Daten der jüngsten EU-SILC-Erhebung 2011 (Einkommensjahr 2010) mit einer Armutsrisikoquote von Kindern von 15,6 Prozent zu den Staaten mit unterdurchschnittlichem Wert (siehe dazu: Vierter Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, S. 109). Dabei wird das Nettoeinkommen eines Haushalts mit Kindern und Jugendlichen oftmals durch monetäre Familienleistungen und weitere Sozialtransfers über die statistische Armutsrisikogrenze von 60 Prozent des Medianeinkommens gehoben. In Deutschland wird die Armutsrisikoquote der unter 18-Jährigen durch diese Leistungen von 33,0 auf 15,6 Prozent und damit um mehr als die Hälfte reduziert.

Die Familienleistungen bilden ein konsistentes System, das die vielfältigen Lebenslagen der Familien berücksichtigt. Sie unterstützen die elterlichen Bemühungen um einen angemessenen Lebensstandard.

Besonders wirksam für die wirtschaftliche Stabilität von Familien sind das Kindergeld, die Subventionierung der außerfamiliären Kinderbetreuung und das Elterngeld als Leistungen, die alle Familien zumindest zeitweise erreichen. Diese allgemeinen Leistungen werden durch Leistungen wie den Unterhaltsvorschuss, den Kinderzuschlag und das Wohngeld ergänzt, die auf bestimmte Lebensumstände zugeschnitten sind, die jeweilige Zielgruppe genau erreichen und sehr effizient wirken.

Mit ihrer Orientierung an den vielfältigen Lebenslagen der Familien ist die deutsche Familienpolitik erfolgreich. Weitere Verbesserungen können durch eine noch intensivere Feinjustierung bei den Schnittstellen zwischen einzelnen Leistungen und bei der Beratung und Unterstützung von Eltern bei der Beantragung von Leistungen erzielt werden.

3. Welche Schlussfolgerung zieht die Bundesregierung aus den auf dem Wissenschaftlichen Symposium am 28. Juni 2012 in Berlin getroffenen Aussagen, wonach zur Armutsvermeidung „als besonders effizient: Kinderzuschlag, Unterhaltsvorschuss [sowie der] kindbezogene Anteil am SGB II“ und „als besonders ineffizient: Absetzbarkeit der Kinderbetreuung, Entlastungsbetrag [für Alleinerziehende und das] Ehegattensplitting“ gelten (vgl. Dokumentation Wissenschaftliches Symposium zur Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen vom 28. Juni 2012, S. 14) für das bestehende Steuer- und Sozialleistungssystem?

Es sind inzwischen fast alle Studien der Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen fertiggestellt und veröffentlicht. Sie zeigen ein differenziertes Bild, welche Leistungen wie auf die in der Gesamtevaluation vorgegebenen Ziele wirken. Die Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Dr. Kristina Schröder, und der Bundesminister der Finanzen, Dr. Wolfgang Schäuble, haben am 20. Juni 2013 presseöffentlich eine gemeinsame politische Einordnung der vorliegenden Ergebnisse aus den Evaluationsstudien vorgenommen.

4. Welche Schlussfolgerung zieht die Bundesregierung aus der Erkenntnis, dass 72 Prozent der Leistungsbezieherinnen und -bezieher erklären, die Beantragung von staatlichen Leistungen sei mit großem (39 Prozent) oder

sogar sehr großem bürokratischem Aufwand (33 Prozent) verbunden (vgl. Abschlussbericht „Akzeptanzanalyse I. Staatliche Familienleistungen aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger: Kenntnis, Nutzung und Bewertung“, S. 196)?

Die Bundesregierung ist daran interessiert, dass Leistungen möglichst einfach gewährt werden, und wird die neuen Erkenntnisse in zukünftigen Gestaltungen von Leistungen berücksichtigen.

5. Hält die Bundesregierung die Einführung eines flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns angesichts der Tatsache, dass das Armutsrisiko von Kindern eng mit der Erwerbssituation der Eltern zusammenhängt, für notwendig (bitte begründen)?

Die Bundesregierung lehnt die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns ab. Die politische Festlegung eines einheitlichen flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns, der fern jeder marktwirtschaftlichen Orientierung oder Produktivitätsorientierung zustande kommt, würde Arbeitsplätze gefährden. Die Höhe von Lohnuntergrenzen muss durch die Tarifpartner und nicht politisch durch den Gesetzgeber oder die Bundesregierung bestimmt werden. Die unmittelbar Betroffenen wissen am besten, was ihren beiderseitigen Interessen und dem gemeinsamen Interesse entspricht.

In der Regierungskoalition (CDU, CSU und FDP) findet derzeit eine Diskussion statt, ob und inwieweit branchenspezifische Mindestlöhne durch eine gesetzliche allgemeine verbindliche und angemessene Lohnuntergrenze, flankiert werden sollen. Die Meinungsbildung hierzu ist noch nicht abgeschlossen.

6. Wie viele Kinder und Jugendliche leben nach Informationen der Bundesregierung in Deutschland schätzungsweise in verdeckter Armut?

Die Zahl der sogenannten „verdeckten Armen“, die trotz Leistungsberechtigung keine Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII beanspruchen, ist statistisch nicht erfassbar.

Daher hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung für den vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales zu erstellenden Bericht nach § 10 Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz (Bundestagsdrucksache 17/14282) beauftragt, die Zahl der verdeckt armen Personen mittels eines Simulationsmodells zu ermitteln. Die Ergebnisse zeigen, dass eine valide Bestimmung der Zahl dieser Personen – insgesamt oder nach Altersgruppen – weder mit einem differenzierten Simulationsmodell noch mittels einer einfachen Mindesteinkommensgrenze möglich ist (siehe Bundestagsdrucksache 17/14282, Kapitel 3.2.1, S. 13 ff.).

7. Welche Maßnahmen plant die Bundesregierung, um die Zahl der Kinder und Jugendlichen, die in verdeckter Armut leben, zu reduzieren?

Soweit die Nichtinanspruchnahme von Leistungen auf fehlende Informationen der Leistungsberechtigten zurückzuführen ist, wird diesem Informationsmangel durch die Bundesregierung auf vielfältige Weise über Printmedien und im Internet durch Informationen über die bestehenden Leistungen und deren Anspruchsvoraussetzungen entgegengewirkt.

Speziell zu den Leistungen für Familien gibt es das Angebot des Familien-Wegweisers im Internet. Der Familien-Wegweiser (www.familien-wegweiser.de) ist das umfassende Serviceportal des Bundesfamilienministeriums, das über Fami-

lienleistungen, Beratungsangebote, Ansprechpartner und Antragswege informiert. Durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit ist es in den letzten Monaten gelungen, dieses Serviceangebot bekannter zu machen, und auch in der Zukunft ist die Steigerung der Zugriffszahlen eines der Hauptanliegen der Öffentlichkeitsarbeit. Ziel ist es, auf diesem Wege auch die Familien zu erreichen, die finanzielle Unterstützung besonders benötigen.

Darüber hinaus geht die Bundesregierung davon aus, dass die für die Ausführung der Gesetze zuständigen Behörden ihren gesetzlichen Beratungs-, Informations- und gegebenenfalls Hinwirkungspflichten nachkommen.

Des Weiteren wird auf die Antwort zu Frage 28 verwiesen.

II. Einzelne monetäre Leistungen

8. Ist das Betreuungsgeld, das seit dem 1. August 2013 für Kinder zwischen ein und zwei Jahren, die nicht vor dem 1. August 2012 geboren sind, gezahlt wird, Teil einer konsistenten Gesetzgebung insbesondere zur Bekämpfung von Familien- und Kinderarmut (bitte begründen)?

Das Betreuungsgeldgesetz schließt entsprechend der durch das Kinderförderungsgesetz 2008 eingeführten Regelung des § 16 Absatz 4 SGB VIII a. F. eine Förderungslücke für Eltern, die für die Betreuung ihrer ein- und zweijährigen Kinder keine öffentlich unterstützten und finanzierten Betreuungsangebote in Anspruch nehmen. Den Eltern wird dabei im Bedarfsfall die flexible und passgenaue Gestaltung von Förderungs- und Betreuungsarrangements im Einzelfall ermöglicht (sei es durch die Eltern selbst, sei es innerhalb der familiären Strukturen, sei es über private Betreuungsstrukturen). Das Betreuungsgeld wird unabhängig davon gezahlt, ob und in welchem Umfang die Eltern erwerbstätig sind; es knüpft nicht an die Minderung der Erwerbstätigkeit eines oder beider Elternteile an. Die Erwerbsbeteiligung der Eltern, insbesondere der Mütter, soll durch das Betreuungsgeld nicht beeinflusst werden. Das Betreuungsgeld erweitert somit den Gestaltungsspielraum der Eltern auch in Hinblick auf die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit, auf die wirtschaftlichen Grundlagen der Familie und auf die Teilhabemöglichkeiten der Kinder und ermöglicht damit Wahlfreiheit im Einzelfall. Ergänzend wird auf die Antwort zu Frage 13 verwiesen.

9. Warum wird das als familienpolitische Leistung konzipierte Betreuungsgeld auf Leistungen nach dem Zweiten und Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB II, SGB XII) angerechnet?

Betreuungsgeld ist gegenüber dem Arbeitslosengeld II und der Sozialhilfe vorrangig und wird bei diesen Leistungen als Einkommen berücksichtigt. Für Arbeitslosengeld II- und Sozialhilfeberechtigte ist der notwendige Lebensunterhalt der Familie durch die Erbringung der Regelbedarfe, der Mehrbedarfe sowie der Bedarfe für Unterkunft und Heizung nach dem Zweiten und Zwölften Sozialgesetzbuch umfassend gesichert. Die Absicherung über diese staatlichen Fürsorgeleistungen basiert auf dem Prinzip, dass die Berechtigten für ihren Lebensunterhalt zunächst ihr eigenes Einkommen einsetzen müssen. Daher ist das den Familien gezahlte Betreuungsgeld hier als Einkommen zu berücksichtigen. Für die Anrechnung auf SGB-II- und SGB-XII-Leistungen spricht auch die Gleichbehandlung mit anderen vorrangigen Leistungen wie z. B. Elterngeld und Kindergeld.

10. Plant die Bundesregierung, das Betreuungsgeld hinsichtlich seiner Effekte auf die Inanspruchnahme von öffentlich geförderter Kindertagesbetreuung zu evaluieren (bitte begründen)?
11. Plant die Bundesregierung, das Betreuungsgeld hinsichtlich seiner Effekte auf die Erwerbstätigkeit von Frauen sowie die Integration von Kindern mit Migrationshintergrund zu evaluieren (bitte begründen)?
12. Falls eine Evaluierung geplant ist, wann ist mit dem Beginn der Erstellung sowie dem Abschluss einer Evaluierung des Betreuungsgeldes zu rechnen?

Die Fragen 10, 11 und 12 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung wird dem Deutschen Bundestag nach Maßgabe des § 25 des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes (BEEG) bis zum 31. Dezember 2015 einen Bericht über die Auswirkungen des Betreuungsgeldes vorlegen.

13. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass durch das geplante Betreuungsgeldergänzungsgesetz Familien benachteiligt werden, die ein niedriges Einkommen haben, da ihre Sparfähigkeit eingeschränkt ist, und wenn nicht, wieso nicht – vgl. Wortprotokoll 97. Sitzung der öffentlichen Anhörung zum Betreuungsgeldänderungsgesetz am 13. Mai 2013, [www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a13/anhoerungen/Betreuungsgeld/Protokoll Nr. 17/97](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a13/anhoerungen/Betreuungsgeld/Protokoll%20Nr.%2017/97) – (bitte begründen)?

Das Betreuungsgeldergänzungsgesetz, das am 28. Juni 2013 vom Deutschen Bundestag beschlossen wurde, soll den Gestaltungsspielraum von Eltern noch einmal erweitern, indem das Betreuungsgeld in zusätzliche Altersvorsorge oder für Bildungssparen eingesetzt werden kann. Wer sich für diese Optionen entscheidet, soll einen Bonus von 15 Euro monatlich erhalten. Damit soll die besondere Bedeutung des Aufbaus einer zusätzlichen Altersvorsorge bzw. von Bildungssparen unterstrichen und zugleich eine entsprechende Anreizwirkung geschaffen werden. Wie in der Antwort zu Frage 8 aufgezeigt, können Eltern damit die auf ihre persönliche Lebenssituation und auf die Bedürfnisse ihres Kindes adaptierte Förderungsvariante auswählen. Mit der hieraus resultierenden Wahlfreiheit werden Benachteiligungen in Bezug auf die konkrete Lebenssituation von Familien somit gerade minimiert.

14. Sollen Leistungen des Betreuungsgeldergänzungsgesetzes auf Arbeitslosengeld II und Sozialhilfe angerechnet werden, und wenn ja, wie begründet dies die Bundesregierung?
15. Sollen Leistungen des Betreuungsgeldergänzungsgesetzes auf Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) angerechnet werden, und wenn ja, wie begründet dies die Bundesregierung?

Die Fragen 14 und 15 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Für die Frage der Anrechnung der Leistungen des Betreuungsgeldergänzungsgesetzes auf Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe und Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) wird grundsätzlich auf die Regelungen zum Betreuungsgeld verwiesen (vgl. die Ausführungen in der Antwort zu Frage 9). Für den Fall der Zahlung des Betreuungsgeldes samt Erhöhungsbetrag in einen Altersvorsorgevertrag oder Basisrentenvertrag ergibt sich eine Anrechnungsfreiheit als Einkommen auf Leistungen nach dem SGB II dadurch, dass

kein für den Lebensunterhalt verwendbares Einkommen zufließt. Bei Altersvorsorgevertrag und Basisrentenvertrag ist auch keine Berücksichtigung als Vermögen gegeben, weil das Altersvorsorgevermögen bereits geschützt ist (§ 12 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 SGB II) und es sich beim Basisrentenvertrag nicht um einen verwertbaren Vermögensgegenstand handelt (§ 12 Absatz 1 SGB II). Leistungen nach dem Betreuungsgeldergänzungsgesetz sollen anrechnungsfrei bleiben. Entsprechende Anpassungen von Regelungen werden derzeit geprüft.

16. Welche Schlussfolgerung zieht die Bundesregierung aus der Evaluation des Bildungs- und Teilhabepakets durch das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, wonach sich zeigt, dass nur zu 4 Prozent Leistungen für Lernförderung genutzt werden (vgl. Endbericht „Umfrage zur Inanspruchnahme der Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets“ vom 24. April 2013, S. 58, www.bmas.de)?

Lernförderung zur Erreichung der wesentlichen Lernziele kommt nur insoweit in Betracht, als Kinder und Jugendliche einen entsprechenden Bedarf haben. Ein solcher Nachhilfebedarf besteht nicht bei allen Kindern, die grundsätzlich Anspruch auf Leistungen des Bildungspakets haben. Insofern ist eine in Relation zu anderen Bildungs- und Teilhabeleistungen gering erscheinende Inanspruchnahmequote bei der Lernförderung nachvollziehbar. Soweit fehlende Angebote vor Ort die Ursache für die Nicht-Inanspruchnahme einer Leistung sein sollten, geht die Bundesregierung davon aus, dass die kommunalen Träger des Bildungspakets die berechtigten Kinder und deren Eltern entsprechend der gesetzlichen Vorgaben auch bei der Deckung des Lernförderungsbedarfs unterstützen.

17. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus der Evaluation des Bildungs- und Teilhabepakets, wonach 21 Prozent der Befragten das Antragsverfahren für Leistungen zur Lernförderung im Rahmen des Bildungs- und Teilhabepakets schwierig finden (vgl. ebenda, S. 47)?

Aus der Studie des ISG ergibt sich, dass das Antragsverfahren von 80 Prozent der Leistungsberechtigten als leicht bewertet wird. 92 Prozent der Befragten bewerten das Verhältnis von Aufwand und Nutzen als lohnend. Im Übrigen sind die kommunalen Träger für die Umsetzung des Bildungspakets und damit auch für die Ausgestaltung und gegebenenfalls weitere Fortentwicklung des Antragsverfahrens zuständig.

18. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus dem Endbericht des ISG zum Bildungs- und Teilhabepaket, wonach Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosengeld II, Wohngeld und Kinderzuschlag mit Migrationshintergrund oder mit einer geringen Qualifikation der Eltern Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets weniger kennen und weniger in Anspruch nehmen (vgl. ebenda, S. 24 und 29)?

Der Bundesregierung ist daran gelegen, dass auch Kinder mit Migrationshintergrund oder mit einer geringen Qualifikation der Eltern das Bildungspaket nutzen. Die Bundesregierung geht davon aus, dass die kommunalen Träger des Bildungspakets auch im Hinblick auf diese Leistungsberechtigten ihren Beratungs-, Informations- und gegebenenfalls Hinwirkungspflichten nachkommen.

19. Was gedenkt die Bundesregierung zu tun, um die Inanspruchnahme der Leistungen nach dem Bildungs- und Teilhabepaket weiter zu steigern?

Die Bundesregierung informiert auf vielfältige Weise – u. a. über Printmedien und im Internet – sowie in verschiedenen Sprachen über den Inhalt des Bildungspakets sowie die Ansprechpartner vor Ort. Im Übrigen geht die Bundesregierung davon aus, dass die kommunalen Träger des Bildungspakets ihren gesetzlichen Beratungs-, Informations- und gegebenenfalls Hinwirkungspflichten nachkommen.

20. Liegen der Bundesregierung Zwischenergebnisse zu der beim Soziologischen Forschungsinstitut Göttingen an der Georg-August-Universität (SOFI) in Auftrag gegebenen „Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe“ vor, und wenn ja, welche?

Nein, der Bundesregierung liegen noch keine Zwischenergebnisse vor. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat erst kürzlich – im Mai 2013 – ein Forschungsteam unter Leitung des Soziologischen Forschungsinstituts Göttingen (SOFI) e. V. mit dem in der Fragestellung benannten Forschungsvorhaben beauftragt.

21. Warum hat die Bundesregierung die Forderung des Deutschen Landkreistages, die Abrechnung des Eigenanteils bei der Mittagsverpflegung in allen Rechtskreisen (SGB II, SGB XII und BGG) zu streichen, um den Verwaltungsaufwand zu verringern (vgl. Beschluss des Präsidiums des Deutschen Landkreistages vom 1./2. Oktober 2012), bislang nicht aufgegriffen?

Die am 1. August 2013 in Kraft getretenen Rechtsänderungen zur Verwaltungsvereinfachung des Bildungspakets (Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 7. Mai 2013 – BGBl. I S. 1167) gehen auf einen zuvor konsensual zwischen Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden abgestimmten Gesetzentwurf des Bundesrates zurück. In diesem Zusammenhang war auch der Vorschlag, auf die Anrechnung eines Eigenanteils beim Mittagessen zu verzichten, erörtert worden. Der Vorschlag wurde jedoch – u. a. wegen verfassungsrechtlicher Bedenken – nicht von allen Beteiligten befürwortet.

22. Sieht die Bundesregierung bei den Regelungen zum Bildungs- und Teilhabepaket Abgrenzungsprobleme und Überschneidungen zu anderen Leistungssystemen, und wenn ja, wie plant sie gegenzusteuern?

Beim Bildungspaket handelt es sich um Fürsorgeleistungen nach Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7 des Grundgesetzes (GG) zur Sicherung des spezifischen sozio-kulturellen Existenzminimums von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Soweit die beim Bildungspaket berücksichtigten spezifischen Bildungs- und Teilhabedarfe bereits durch andere Leistungssysteme gedeckt werden sollten (z. B. durch kostenlos von der Kommune/dem Land zur Verfügung gestelltes Schul- oder Kitamittagessen), ist im Sinne des Bildungspaketes kein zu deckender Bedarf mehr gegeben, so dass es nicht zu Überschneidungen zweier Leistungssysteme kommt.

23. Wie ermöglicht die Bundesregierung die Teilhabe von Kindern und Jugendlichen, die Anspruch auf Leistungen aus dem Bildungs- und Teil-

habepaket haben, aber beispielsweise keine Sportvereine oder Musikschulen besuchen und dadurch weniger Leistungen aus dem Regelsatz zur Verfügung haben, und wie rechtfertigt sie die durch die Ersetzung des Geldbetrags durch eine Sachleistung vorgenommene Einschränkung der Dispositionsfreiheit?

Der Bedarf zur Teilhabe an Freizeit, Unterhaltung und Kultur außerhalb von gemeinschaftlichen Aktivitäten wird weiterhin durch den Regelbedarf gedeckt. Bei der Ermittlung des Regelbedarfs für Kinder und Jugendliche wurden beispielsweise Verbrauchsausgaben für Hobbys, Spielwaren, den Besuch von Sport- und Kulturveranstaltungen bzw. -einrichtungen, Gebrauchsgüter für Bildung, Unterhaltung und Freizeit sowie Ausleihgebühren für Sportartikel und Bücher berücksichtigt. Im Übrigen ist die Möglichkeit, eine zustehende Sachleistung zu beanspruchen oder nicht zu beanspruchen, Ausdruck und nicht Einschränkung von Dispositionsfreiheit.

24. Welche Schlussfolgerung zieht die Bundesregierung aus der unterschiedlichen Höhe der abgerufenen Mittel für Leistungen für Bildung und Teilhabe in den einzelnen Bundesländern, und inwieweit liegen der Bundesregierung länderspezifische Daten zu dem Mittelabruf bezüglich einzelner Komponenten des Bildungs- und Teilhabepakets vor?

Die Länder waren erstmals zum 31. März 2013 verpflichtet, nach § 46 Absatz 8 Satz 4 SGB II dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales für das abgelaufene Vorjahr, also für das Jahr 2012, die Gesamtausgaben für Bildungs- und Teilhabeleistungen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende und für Familien mit Bezug von Kinderzuschlag oder Wohngeld mitzuteilen. Nach den Angaben der Länder machten die kommunalen Ausgaben für Bildung und Teilhabe im Jahr 2012 lediglich bundesdurchschnittlich 3,3 Prozent der Kosten der Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (KdU) aus und differierten zudem zwischen den Ländern deutlich. Das Spektrum reichte von 1,9 Prozent bis zu 5,9 Prozent der jeweiligen KdU in den Ländern. Demgegenüber haben die Länder vom Bund zunächst im Rahmen seiner Beteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU) über eine erhöhte Beteiligung zweckgebunden zur Verfügung gestellte Ausgleichsmittel in Höhe von einheitlich 5,4 Prozent der KdU abgerufen.

Dieser Sachlage hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Rahmen einer rückwirkenden Anpassung der erhöhten Beteiligung des Bundes an den KdU durch Rechtsverordnung nach Absatz 7 SGB II Rechnung getragen. Mit dieser Verordnung ist – mit Zustimmung des Bundesrates – im Jahr 2013 erstmals die erhöhte Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU) nach § 46 Absatz 6 Satz 1 SGB II auf Basis der tatsächlichen Gesamtausgaben für Bildung und Teilhabe nach § 28 SGB II und § 6b des Bundeskindergeldgesetzes (BKGG) des Vorjahres (2012) für das Folgejahr 2014 auf bundesdurchschnittlich 3,3 Prozentpunkte festgelegt und für das laufende Jahr 2013 rückwirkend zum 1. Januar angepasst worden. Auf Wunsch der Länder werden aus dem neu festgelegten Wert nach § 46 Absatz 6 Satz 1 SGB II zusätzlich länderspezifische Quoten abgeleitet.

Die Verordnung ist am 21. August 2013 im Bundesgesetzblatt verkündet worden und am Tag danach in Kraft getreten.

Die Umsetzung und Finanzierung des Bildungs- und Teilhabepakets erfolgt in der Verantwortung der Kommunen. Das heißt, es kommen zur Finanzierung von Bildungs- und Teilhabeleistungen ausschließlich kommunale Mittel zum Einsatz. Insofern verfügt der Bund über die o. g. Ländermeldungen hinaus über

keine weiteren länderspezifischen Informationen bezüglich der Ausgaben bei einzelnen Komponenten des Bildungs- und Teilhabepakets.

Die dem Bund gemeldeten Ausgabesummen lassen keine Rückschlüsse darauf zu, wie und mit welchem Pro-Kopf-Aufwand Länder und Kommunen die Erbringung der Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets organisieren und in welchem Umfang sie außerhalb der Regelungen nach § 28 SGB II sowie nach § 6b BKGG auf der Grundlage anderer bundes- (SGB XII, AsylbLG) und landesrechtlicher Regelungen gleiche oder ergänzende Leistungen für die Anspruchsberechtigten erbringen.

25. Welche Schlussfolgerung zieht die Bundesregierung aus der Feststellung des Abschlussberichts „Akzeptanzanalyse I“, dass der Kinderzuschlag als sehr zielgerichtetes Instrument für Familien mit geringem Einkommen nur bei 5 Prozent der Bevölkerung und nur bei 47 Prozent der nutzenden Eltern mit geringem Einkommen bekannt ist, für die Weiterentwicklung des Kinderzuschlags (vgl. Abschlussbericht „Akzeptanzanalyse I. Staatliche Familienleistungen aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger: Kenntnis, Nutzung und Bewertung“, S. 176)?

Es wird auf die Antwort zu Frage 28 verwiesen.

26. Teilt die Bundesregierung die Feststellung des Abschlussberichts der „Akzeptanzanalyse I“, wonach die Regelungen der Leistungen Kinderzuschlag und Wohngeld kompliziert und mit hohem bürokratischem Aufwand verbunden sind, und falls ja, was folgert sie daraus für die Weiterentwicklung entsprechender Leistungen (vgl. Abschlussbericht „Akzeptanzanalyse I. Staatliche Familienleistungen aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger: Kenntnis, Nutzung und Bewertung“, S. 178 und 179)?

Der Kinderzuschlag ist eine am Arbeitslosengeld II orientierte Leistung, die zielgenau, effizient und in den Kosten kalkulierbar Familien mit kleineren Einkommen fördert. Zweck des Wohngeldes ist die wirtschaftliche Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens. Es ist für Haushalte mit selbst erwirtschaftetem, eigenem Einkommen als Zuschuss zu ihren Wohnkosten konzipiert. Wohngeld und Kinderzuschlag unterstützen Eltern, die sonst nur wegen der Sicherung des Existenzminimums ihrer Kinder auf Grundsicherungsleistungen angewiesen wären.

Bei jeder Sozialleistung geht es um die zielgenaue Unterstützung in einer definierten Lebenslage. Insoweit haben Sozialleistungen verschiedene Ziele und einen dementsprechenden persönlichen und sachlichen Anwendungsbereich. Aus der differenzierten Zielsetzung der Leistungssysteme und der damit einhergehenden Leistungsgestaltung resultieren die jeweiligen der Leistung angepassten Anspruchsvoraussetzungen. Der Verwaltungsaufwand bei Kinderzuschlag und Wohngeld insbesondere durch die Prüfung der tatbestandlichen Einkommensgrenzen ist mit Blick auf die nachweislich hohe Zielgenauigkeit dieser Leistungen angemessen. Die Bundesregierung prüft dennoch die Möglichkeit weiterer Verfahrensvereinfachungen.

27. Wie viele der Anträge auf Kinderzuschlag nach § 6a BKGG wurden in absoluten Zahlen und in Prozent in den Jahren 2011, 2012 und im ersten Halbjahr 2013 abgelehnt (bitte aufschlüsseln)?

In dem Jahr 2011 wurden insgesamt 121 124 Anträge abgelehnt, davon 28 241 wegen fehlender Mitwirkung. Im Jahr 2012 wurden insgesamt 114 273 Anträge abgelehnt, davon 28 249 wegen fehlender Mitwirkung. Im Zeitraum Januar bis

Juni 2013 wurden insgesamt 54 794 Anträge abgelehnt, davon 15 561 wegen fehlender Mitwirkung. Die Quote bezogen auf alle Ablehnungen betrug 63 Prozent im Jahr 2011, 65 Prozent im Jahr 2012 und 64 Prozent im Zeitraum Januar bis Juni 2013.

28. Welche Schlussfolgerung zieht die Bundesregierung aus dem Abschlussbericht der „Akzeptanzanalyse I“, wonach eine große Zahl von geringverdienenden Familien, die Ansprüche auf ergänzende SGB-II-Leistungen haben, keine Leistungen nach dem SGB II oder kein Wohngeld bzw. keinen Kinderzuschlag beziehen (vgl. Abschlussbericht „Akzeptanzanalyse I. Staatliche Familienleistungen aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger: Kenntnis, Nutzung und Bewertung“, S. 194)?

In wissenschaftlichen Studien werden verschiedene Gründe für die Nichtinanspruchnahme von Leistungen durch Geringverdiener genannt. Zu diesen gehören die Erwartung einer kurzen Bezugsdauer oder niedrigen Bezugshöhe sowie die Erwartung aufwändiger Antragsprozesse oder Befürchtungen von Konsequenzen für Ersparnisse, Auto und Wohnung ebenso wie die Unkenntnis, dass es die Leistungen gibt. Letzteres trifft laut der „Akzeptanzanalyse I“ auf etwas mehr als ein Viertel der Geringverdiener mit minderjährigen Kindern zu.

Um Zielgruppen besser zu erreichen, arbeitet die Bundesregierung kontinuierlich an der Weiterentwicklung ihres niedrigschwelligen Informationsangebots über die Leistungen (siehe auch Antwort zu Frage 4).

29. Warum hat die Bundesregierung in der 17. Legislaturperiode keinen Gesetzentwurf vorgelegt, um die Beantragung und Nutzung des Kinderzuschlags – gegebenenfalls in Kombination mit dem Wohngeld – für geringverdienende Eltern zu vereinfachen?

Es wird auf die Antwort zu Frage 26 verwiesen.

30. Warum hat die Bundesregierung in der 17. Legislaturperiode keinen Gesetzentwurf vorgelegt, mit dem der Unterhaltsvorschuss, wie im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP von 2009 (S. 65) angekündigt, bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres eines Kindes zu gewähren wäre?

Mit dem am 1. Juli 2013 in Kraft getretenen Unterhaltsvorschussentbürokratisierungsgesetz wurden im Wesentlichen Regelungen zur Verbesserung des Rückgriffs durch eine Erweiterung der Auskunftsansprüche und durch die Ausweitung der Beurkundungsbefugnisse des Jugendamtes getroffen. Die Bundesregierung hat zur Anhebung der Altersgrenze für die Gewährung von Unterhaltsvorschuss aus Haushaltsgründen keinen Gesetzentwurf vorgelegt.

III. Förderung von Kindern in Kindertageseinrichtungen und in der Kinder-tagespflege

31. Wie ist der aktuelle Stand im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zu dem im Jahr 2012 angekündigten Qualitätsgesetz, das u. a. das „Kindeswohl fördern“ und „Chancengerechtigkeit gewährleisten“ soll, und welche Punkte sollen nach den Plänen der Bundesregierung in einem solchen Gesetz geregelt werden (vgl. „Kindertagesbetreuung 2013“ – 10-Punkte-Programm für ein bedarfsgerechtes Angebot“, Punkt 9, www.bmfsfj.de)?

32. Warum hat die Bundesregierung in der 17. Legislaturperiode bislang keine Eckpunkte für ein solches Gesetz bzw. keinen Gesetzentwurf vorgelegt?

Die Fragen 31 und 32 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Eine gute pädagogische Qualität hat einen großen Einfluss auf die kindliche Entwicklung, die Bedingungen dafür sind aber nicht immer und überall optimal. Damit jedes Kind vergleichbare Chancen auf eine gute Betreuung und damit vergleichbare Entwicklungschancen hat, ist es der Bundesregierung ein zentrales Anliegen, den Ausbau der Kinderbetreuung zu forcieren und zugleich die Qualität der Betreuung zu stärken.

Um die Qualität in der Kinderbetreuung zu verbessern, unterstützt der Bund daher bereits jetzt die Länder und Kommunen bis 2014 mit Zuschüssen von rund 2,67 Mrd. Euro und ab 2015 mit jährlich 845 Mio. Euro. Mit dem Bundeskinderschutzgesetz hat die Bundesregierung darüber hinaus bereits jetzt eine kontinuierliche Qualitätssicherung und -entwicklung in allen Bereichen der Kinder- und Jugendhilfe zur Pflicht gemacht. So wird das Instrument der Qualitätsentwicklung in allen erlaubnispflichtigen Einrichtungen verbindlich vorgeschrieben.

Im 10-Punkte-Programm für ein bedarfsgerechtes Angebot an, das Bundesministerin Dr. Kristina Schröder am 30. Mai 2012 vorgestellt hat, wird darüber hinaus als Ziel der Bundesregierung benannt, dass perspektivisch wissenschaftlich fundierte qualitative Mindeststandards für die Kinderbetreuung bundesweit erreicht sein sollen. An der Umsetzung dieser Zielsetzung arbeitet das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend derzeit. Bislang werden die entscheidenden Qualitätsstandards von jedem Bundesland selber bestimmt – und das mit erheblichen Unterschieden von Land zu Land.

Die Jugend- und Familienministerkonferenz der Länder hat sich auch mit diesem Thema in den letzten Jahren beschäftigt, konnte sich aber nicht auf einen Weg zur Einhaltung vergleichbarer Standards einigen. Deshalb hat im Interesse von Kindern, Eltern und Erzieherinnen bzw. Erziehern Bundesfamilienministerin Dr. Kristina Schröder vorgeschlagen, dass Bund und Länder unmittelbar nach der Bundestagswahl eine gemeinsame Arbeitsgruppe einrichten, um über die Bundesländergrenzen hinweg für ganz Deutschland gültige Kita-Qualitätsstandards festzulegen und zu implementieren. Grundsätzlich gibt es dafür zwei Wege: Zum einen wäre ein Bundesgesetz denkbar, das einheitliche Qualitätsstandards festlegt. Um zu prüfen, ob dieser Weg verfassungsrechtlich gangbar ist, haben wir gerade ein Rechtsgutachten auf den Weg gebracht. Zum zweiten wäre eine Ländervereinbarung (Staatsvertrag) unter Einbeziehung des Bundes denkbar. Eine solche Ländervereinbarung setzt allerdings voraus, dass alle Länder dabei mitziehen.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend begleitet außerdem die Entwicklungen im Bereich der frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung auf EU-Ebene und bei der OECD durch Teilnahme an den entsprechenden Arbeitsgruppen, in denen u. a. die Qualität von Betreuungssystemen und Entwicklung von Qualitätsindikatoren im Fokus stehen. So wird im Frühjahr 2014 die von der Europäischen Kommission eingesetzte Arbeitsgruppe einen europäischen Qualitätsrahmen zur frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung verabschieden.

33. Zieht die Bundesregierung Konsequenzen aus der Aussage des Endberichts zur Studie „Wohlergehen von Kindern“, wonach die in Kindertageseinrichtungen und in Einrichtungen der Kindertagespflege betreuten Kin-

der zwischen zwei und drei Jahren hinsichtlich des Wohlergehens (z. B. bei den Alltagsfertigkeiten, der Entwicklung der Motorik, den sozialen Kompetenzen sowie der Sprache) deutlich besser abschneiden als ausschließlich familiär betreute Kinder (vgl. Endbericht „Wohlergehen von Kindern“, S. 107) für den weiteren Ausbau der Kindertagesbetreuung sowie für das Betreuungsgeld, das statt der Inanspruchnahme eines öffentlich geförderten Platzes in einer Kindertageseinrichtung oder in der Kindertagespflege gewährt wird, und falls ja, um welche handelt es sich dabei?

34. Warum hat sich die Bundesregierung angesichts der Feststellung des Endberichts „Wohlergehen von Kindern“, dass „die Betreuung in Einrichtungen auch längerfristig einen entwicklungsfördernden Effekt haben kann“ (vgl. Endbericht „Wohlergehen von Kindern“, S. 109) und in Einrichtungen betreute Kinder zwischen zwei und drei Jahren hinsichtlich des Wohlergehens besser abschneiden als ausschließlich in der Familie betreute Kinder (vgl. ebenda, S. 107) für die Einführung eines Betreuungsgeldes eingesetzt?

Zur Beantwortung der Fragen 33 und 34 wird auf die Antworten zu den Fragen 14 und 15 sowie 20 und 21 der Kleinen Anfrage auf Bundestagsdrucksache 17/14551 verwiesen.

