

# Maßnahmen gegen (Kinder-)Ungleichheit – Herausforderungen für eine neue Bundesregierung

Von Carolin Butterwegge und Christoph Butterwegge

Bei der europaweit wachsenden sozioökonomischen Ungleichheit und der erschreckend hohen Kinderarmut handelt es sich um ein gesamtgesellschaftliches Problem, dem nur politisch Einhalt geboten werden kann.<sup>1</sup> Individuelle Fördermaßnahmen und (sozial)pädagogische Unterstützung bewirken bestenfalls Linderung oder Abmilderung. Es gilt also nicht, das Verhalten der Kinder oder ihrer Eltern, sondern die bestehenden Eigentums-, Vermögens- und Einkommensverhältnisse zu ändern.

Weil die Ungleichheit nicht monokausal zu begreifen ist, sondern multiple, wiewohl miteinander verknüpfte Ursachen hat, ist sie auch nur mehrdimensional zu bekämpfen. Es gibt zwar keinen Königsweg aus der Kinderungleichheit, aber viele Maßnahmen, um die weitere Zerklüftung der Gesellschaft zu verhindern. Gegenstrategien sollten auf sämtlichen Ebenen des föderalen Systems (Bund, Länder und Kommunen) sowie allen dafür geeigneten Politikfeldern ansetzen. Man muss die Unterprivilegierten gegenüber dem Armutsrisiko abschotten, die Mittelschicht vor dem sozialen Abstieg schützen und vom Reichtum der Oberschicht genug abschöpfen, damit der Sozialstaat seinen Aufgaben gewachsen ist.

## Die materielle Unterversorgung armer Familien beenden und deren Risiken besser absichern

Eine zeitgemäße Sozialpolitik wendet sich nicht der Familie als solcher zu, sondern kümmert sich vorrangig um jene Familienmitglieder, die – wie Kinder und Jugendliche – unfähig sind, ihren Lebensunterhalt ohne fremde Hilfe selbstständig zu bestreiten. Es geht bei dieser Strategie also nicht um die Förderung der Familie an sich, sondern um die Ermöglichung einer guten Kindheit, eines Aufwachsens junger Menschen ohne materielle Entbehrungen, Sozialisationsdefizite, gesundheitliche oder psychosoziale Beeinträchtigungen sowie Bildungsbenachteiligungen jedweder Art.

Wie das Beispiel des weiterhin bestehenden Ehegattensplittings im Einkommensteuerrecht zeigt, hat sich die Bundesrepublik immer noch nicht vollständig auf die veränderten Lebens- und Liebesformen im 21. Jahrhundert mit ehelichen und nichtehelichen, aber auch queeren, homo- und heterosexuellen Partnerschaften sowie Eineltern- und Patchworkfamilien eingestellt: Auch verheiratete Paare ohne Kinder kommen in den Genuss dieser Vergünstigung, sofern ein Partner (möglichst viel) weniger als der andere verdient, wohingegen Paare mit Kindern, die weder geheiratet noch ihre Partnerschaft haben eintragen lassen, davon ausgeschlossen bleiben.

Die Hannoveraner Juristin und Sozialwissenschaftlerin Maria Wersig spricht daher treffend von einer »Reformresistenz« des Ehegattensplittings.<sup>2</sup> Ehe- statt Kinderförderung ist eine Fehlorientierung der Familienpolitik. Denn das Ehegattensplitting ist nicht nur sozial ungerecht, weil

sich der Splittingvorteil umso stärker auswirkt, je ungleicher das Einkommen zweier Partner:innen ist, sondern setzt auch negative Arbeitsanreize und begünstigt damit einseitig die traditionelle Hausfrauenehe, welche zum Zeitpunkt seiner Einführung im Jahr 1958 dominierte. Sinnvoller wäre eine Individualbesteuerung von Paaren, bei der jede:r den nicht genutzten Grundfreibetrag auf den beziehungsweise die Partner:in übertragen kann. Falls sich das Ehegattensplitting aufgrund verfassungsrechtlicher Hindernisse nicht durch eine Individualbesteuerung ersetzen lässt, wäre an ein sogenanntes Mindest-Realsplitting zu denken, bei dem der Splittingvorteil durch einen gar nicht erwerbstätigen oder erheblich weniger als der Haushaltsvorstand verdienenden Partner stärker begrenzt wird.

Falsch wäre die Weiterentwicklung des Ehegatten- zu einem Familiensplitting, wie sie die CDU in ihrem Hannoveraner Grundsatzprogramm fordert: »Familien mit Kindern müssen steuerlich besser gestellt sein als kinderlose. Zudem sollen alle Familien mit Kindern einen Splitting-Vorteil haben. Außerdem müssen gezielt Anreize gesetzt werden, damit sich Eltern für mehrere Kinder entscheiden.«<sup>3</sup> Künftig wird die Forderung nach Umwandlung des Ehegatten- in ein Familiensplitting nach französischem Vorbild wahrscheinlich eine größere Rolle spielen. Sie bietet aber keine Lösung, sondern würde den Teufel mit Beelzebub austreiben, wäre ein Familiensplitting doch hinsichtlich seiner Verteilungswirkung eher noch ungerechter als die bisherige Regelung. Schließlich würde ein Familiensplitting die Steuerbelastung kinderreicher Spitzenverdiener und Einkommensmillionäre deutlich verringern, kinderreichen Durchschnittsverdiener:innen, Erwerbslosen und Transferleistungsbezieher:innen jedoch kaum Vorteile bringen. Alleinerziehende hätten deshalb wenig davon, weil sie meist nicht genug verdienen, um damit besser dazustehen als im geltenden Einkommensteuersystem.

1 Vgl. hierzu: Christoph Butterwegge, Ungleichheit in der Klassengesellschaft, 2. Aufl. Köln 2021; Carolin Butterwegge/Christoph Butterwegge, Kinder der Ungleichheit. Wie sich die Gesellschaft ihrer Zukunft beraubt, Frankfurt am Main/New York 2021, S. 235 ff.

2 Siehe Maria Wersig, Der lange Schatten der Hausfrauenehe. Zur Reformresistenz des Ehegattensplittings, Opladen/Berlin/Toronto 2013.

3 CDU-Bundesgeschäftsstelle, Marketing und Interne Kommunikation (Hg.), Freiheit und Sicherheit. Grundsätze für Deutschland. Grundsatzprogramm der CDU Deutschlands, beschlossen am 3. Dezember 2007 in Hannover, Berlin o.J., S. 31.



Problematisch ist nicht etwa die Höhe der familienpolitisch begründeten Transferleistungen, sondern ausschließlich deren gegenüber sozialen Unterschieden zwischen den Familien teilweise indifferente Struktur. Dass gerade Hyperreiche, Kapitaleigentümer und Spitzenverdiener:innen am meisten von Steuervorteilen oder Subventionen profitieren, die eigentlich den Familien – sprich: Eltern, die sie benötigen, um ihren Kindern unbillige Entbehrungen zu ersparen – zugutekommen sollten, wird aber selten kritisiert. Dass ein Spitzenverdiener durch Inanspruchnahme des steuerlichen Kinderfreibetrages im Jahr rund 1000 Euro mehr für seinen Sprössling erhält als eine Normalverdienerin an Kindergeld für ihren Nachwuchs, ist weder mit dem Gleichheitssatz noch mit dem Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes vereinbar.

Um dem Ziel einer Verringerung von Kinderungleichheit dienen zu können, ist eine Neuordnung des Familienlasten- beziehungsweise -leistungsausgleichs nach folgenden Kriterien nötig: Transferleistungen und steuerliche Freistellungen müssen sich an einem einheitlichen soziokulturellen Mindestbedarf für Kinder orientieren; sie dürfen nicht zu unterschiedlichen Entlastungs- und Unterstützungsleistungen führen, also Familien mit niedrigeren Einkommen benachteiligen; um die Verarmung von Kindern auszuschließen, bedarf es eines Transfersystems, das Hartz IV ablöst und niemanden diskriminiert oder stigmatisiert.

Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsfreibeträge erhöhen im dualen System (Optionsmodell) wegen der Progression des Einkommensteuertarifs eher die soziale Ungleichheit und sind deshalb abzulehnen, es sei denn, sie würden nicht auf die Bemessungsgrundlage, also das zu versteuernde Einkommen, sondern im Sinne eines Kindergrundfreibetrages beziehungsweise auf die Steuer-schuld gewährt und, falls eine solche gar nicht besteht, in eine Gutschrift umgewandelt und ausbezahlt.

»Umverteilung von oben nach unten!« statt »Umverteilung von den Kinderlosen zu den Eltern!« muss das Motto einer gerechteren Familienpolitik lauten. Hierfür bietet sich nur auf den ersten Blick eine massive Erhöhung des Kindergeldsatzes an. Kindergeld ist zwar die wichtigste Transferleistung des Bundes zur Bekämpfung der Armut von Familien, deckt freilich nur einen Teil des soziokulturellen Mindestbedarfs junger Menschen, zumal eine altersmäßige Niveaudifferenzierung fehlt, wie sie bei den Regelbedarfen des Sozialgeldes im Hartz-IV-Bezug existiert.

Aufgrund der Tatsache, dass Kindergelderhöhungen auf SGB-II-Leistungen und die Unterhaltszahlungen der Väter von nichtehelichen beziehungsweise Scheidungskindern angerechnet werden, partizipieren gerade jene Familien nicht, deren Einkommen am niedrigsten ist. Bisher wurde nur einmal, nämlich im Rahmen der Haushaltsberatungen des Bundes für das Jahr 2000, zeitweilig vom gültigen Subsidiaritätsprinzip abgewichen, eine Sonderregelung getroffen und die damalige Erhöhung des Kindergeldsatzes von 250 DM auf 270 DM für das erste und zweite Kind an die Bezieher:innen von Sozialhilfe weitergegeben. Sinnvoll wäre ein für sämtliche Eltern gleiches, einheitliches Kindergeld, das einerseits nicht mehr durch Steuerfreibeträ-

ge für Eltern mit Spitzeneinkommen konterkariert werden dürfte. Andererseits darf es Familien im Transferleistungsbezug nicht vorenthalten werden. Prinzipiell müssten dem Sozialstaat alle Kinder gleich viel wert sein.

Auf dem Weg zu einem inklusiven Sozialstaat müssen arme Familien wirksamer unterstützt und ihre Kinder mehr gefördert werden. Um ein höheres Maß an Chancengleichheit zu verwirklichen, ist beispielsweise der freie Zugang zu sämtlichen Bildungseinrichtungen unabdingbar, was wiederum die Bereitstellung materieller Ressourcen für Familien voraussetzt, die darüber nicht selbst verfügen. Statt alle Eltern materiell besser zu stellen, müssen sozial benachteiligte Kinder stärker gefördert werden. Hierbei sollte ihre Unterstützung unabhängig von der Familienform wie von der Erwerbsbiografie der Eltern erfolgen.

### **Ausbau der sozialen, Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur: Kostenfreies Mittagessen für alle**

Finanztransfers, die der Staat an Familien zahlt, haben aus Sicht konservativer und wirtschaftsliberaler Kritiker:innen den Nachteil, dass sie ausgerechnet die am meisten von Armut betroffenen Kinder nicht immer erreichen, weil das den Empfänger:innen an allen Ecken und Enden fehlende Geld womöglich zweckentfremdet, das heißt für den Flachmann oder Flachbildschirm des Vaters ausgegeben wird. Deshalb müssten gerade strukturschwächere Regionen befähigt werden, ihre soziale, Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur so weit zu entwickeln, dass die dort lebenden Kinder optimale Entwicklungsmöglichkeiten haben. Betreuungs- und Bildungsangebote für sozial benachteiligte Familien sind im Zweifelsfall wirksamer als eine weitere Anhebung des Kindergeldes beziehungsweise steuerlicher Freibeträge.

Um die aufgrund höherer Ungleichheit und sich ausbreitender Armut gewachsenen Gemeinwohlaufgaben bewältigen zu können, sollte der Bund zusammen mit den Ländern und Kommunen eine Infrastrukturoffensive anstoßen, die einen umfassenden Ausbau von kinder-, jugend- und familienbezogener Infrastruktur zum Ziel haben muss. Beteiligt werden könnten Parteien, Wissenschaft, Religionsgemeinschaften, Wirtschaftsunternehmen, Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbände, Betroffenenorganisationen, Bürgerinitiativen, zivilgesellschaftliche Akteure und globalisierungskritische Netzwerke. Denkbar wäre auch ein Runder Tisch, der im gesellschaftlichen Konsens und mit Unterstützung der öffentlichen Meinung geeignete Sofortmaßnahmen vorschlagen müsste.

Die bedürftigen Familien brauchen sowohl mehr Geld, weil Einkommensdefizite der Grund für ihre Transferabhängigkeit ist, wie auch eine soziale, Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur, die ihren Kindern ein gutes Aufwachsen ermöglicht. Finanzielle Zuwendungen an Familien oder Kinder und infrastrukturelle Hilfen können einander sinnvoll ergänzen. Die wachsende Ungleichheit der Lebensbedingungen und Bildungschancen junger Menschen macht es dringend erforderlich, sowohl in der Bildungspolitik von Bund und Ländern als auch im Bereich der kinder-, jugend- und familienbezogenen Infrastrukturpolitik, für welche die



Gemeinden verantwortlich sind, umzudenken und Strategien zu verfolgen, die zwar der Benachteiligung armer Bevölkerungsgruppen gezielter entgegenwirken, zugleich aber allen Minderjährigen zugutekommen.

Insbesondere die knappen Finanzen vieler Städte und Gemeinden verhindern mancherorts eine solide Ausstattung von Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit und der sozialen Infrastruktur wie Sozialdiensten, Anlauf- oder Beratungsstellen, während Investitionsstaus, Personalengpässe, ungedeckte Beratungsbedarfe und Wartelisten zunehmen. Eine um ihre Zukunft besorgte Gesellschaft darf nicht zulassen, dass kommunale Infrastrukturangebote aufgrund staatlicher Sparmaßnahmen und leerer öffentlicher Kassen weiter verringert werden. Finanziell ausgeblutete, oft dem Haushaltssicherungsrecht unterworfenen Städte und Gemeinden, in denen der Kämmerer statt der zuständigen Fachdezernent:innen die Kinder-, Jugend- und Sozialpolitik macht, sind kaum in der Lage, armen Kindern und Familien durch die Einrichtung kommunaler Lernmittelfonds oder Sozialtarife beziehungsweise -tickets den günstigen Bezug von Gas und Strom, die freie Benutzung des öffentlichen Personennahverkehrs sowie den regelmäßigen Besuch von Schwimmbädern, Zoos, Theatern und Museen zu ermöglichen beziehungsweise zu erleichtern.

Nur wenn genügend gut ausgestattete Kindertageseinrichtungen, Schulen und ausreichend außerschulische Freizeitangebote insbesondere dort vorhanden sind, wo sozial benachteiligte Minderjährige sie auch benötigen, kann verhindert werden, dass ein größerer Teil der jungen Generation abgehängt und perspektivlos wird. Solche Freizeitangebote können das öffentliche Hallen- oder Freibad, Spielplätze, Sportanlagen und Jugendeinrichtungen wie Offene Türen, Museen oder Tierparks sein. Die geografische Nähe und Kostenfaktoren sind entscheidend: Sobald Eintrittsgelder oder Fahrkarten für den öffentlichen Personennahverkehr erforderlich sind, bleibt ein Teil der Adressat:innen von der Teilhabe ausgeschlossen.

Angeboten der durchkommerzialisierten Kinder- und Jugendfreizeit für kaufkräftige Minderjährige ist eine öffentlich finanzierte, kostenfreie, gut ausgestattete und attraktive kinder-, jugend- und familienbezogene Infrastruktur entgegenzusetzen. Ob dies möglichst flächendeckend geschieht oder Ressourcen hierfür vorrangig in jene Quartiere, Orte und Regionen gelenkt werden, wo sie die jungen Menschen aufgrund fehlender familiärer Ressourcen besonders benötigen, ist auch eine Frage der finanziellen Spielräume der öffentlichen Hand. Sicher braucht nicht jedes Villenviertel ein Museum, ein öffentliches Schwimmbad oder einen öffentlichen Fitnessparcours; umso mehr benötigen aber die Heranwachsenden in sozial benachteiligten, segregierten Wohnvierteln phantasievolle Spielplätze, Jugendzentren und Freiflächen für Jugendliche mit freiem WLAN sowie gute Kitas und Schulen, aber auch Anlauf- und Unterstützungsstellen für die Familien.

Gemeinden sind gehalten, Ressourcen für die soziale und kindbezogene Infrastruktur gezielt in benachteiligte Quartiere zu lenken. Eine solche Strategie des Infrastrukturausbaus sollte idealerweise mit einer regionalen und Stadtentwicklungs- sowie Wohnungspolitik verknüpft

sein, die darauf abzielt, durch Aufwertungsmaßnahmen in einigen Quartieren und Stadtteilen gleichwertige Lebensverhältnisse in der Stadt, in der Region und im ganzen Land herzustellen, um das weitere Auseinanderdriften der kindlichen Lebenswelten zu stoppen.

Zu den Einrichtungen, die soziale, kulturelle und kognitive Defizite der jüngsten Mitglieder armer Familien wenigstens teilweise auszugleichen vermögen, gehören an vorderster Stelle die Kindertagesstätten als Orte frühkindlicher Bildung. Die Bedeutung des Elementarbereichs im Bildungswesen ist zuletzt erheblich gewachsen, handelt es sich doch um eine Institution, welche die Kinder auf ihre Schullaufbahn vorbereitet, aber darüber hinaus wichtige Kompensations- und Sozialisationsfunktionen erfüllt, womit auch die pädagogischen und sozialpädagogischen Anforderungen enorm gestiegen sind. Entsprechend problematisch ist es, wenn – wie empirisch nachgewiesen – gerade Kinder aus Migrationsfamilien Angebote der Kindertagesbetreuung gerade bei den Jüngsten seltener und kürzer besuchen.<sup>4</sup>

So hoch der Stellenwert von Kitas für die Kinderarmutsprävention ist, so desolat und unterfinanziert erscheint ihre Situation, besonders aus der Perspektive dort tätiger Erzieher:innen. Nach wie vor liegt die Bedarfsdeckung von Plätzen in Kitas für Unter-drei-Jährige im Argen, besonders in Westdeutschland, etwa in Bremen, Nordrhein-Westfalen oder dem Saarland. Damit der zum 1. August 2013 eingeführte Rechtsanspruch auf einen Platz in der Kindertagesbetreuung für Kinder ab dem ersten Lebensjahr eingelöst werden kann, muss das Netz der öffentlichen Betreuungseinrichtungen noch weiter verdichtet und ihre Qualität verbessert werden. Nach Angaben des Instituts der Deutschen Wirtschaft (IW) fehlten im März 2020 bundesweit immer noch rund 340.000 Plätze für diese Altersgruppe, wobei sich die so genannte Bedarfslücke von 2015 bis 2020 nochmals um fünf auf 14,5 Prozent vergrößert hat.<sup>5</sup> Wie schon bei Einführung des Rechtsanspruchs prognostiziert, ist die Nachfrage nach Betreuungsplätzen seither stark gestiegen, sodass sich die Betreuungslücke trotz des verstärkten Ausbaus von Kitas und Tagespflege nicht schließen ließ. Werdende Eltern stellt dieser weithin bekannte Mangel oftmals vor die Alternative »Kitaplatz und Erwerbsarbeit oder Kind hüten und Erziehungszeit nehmen«. Das Segment privater Kitas für die Kleinen aus wohlhabenden Elternhäusern wächst damit ebenso wie die Konkurrenz um Kitaplätze für Unter-drei-Jährige. Davon betroffen sind nach wie vor zum großen Teil Frauen, die mangels Kinderbetreuungsoptionen notgedrungen zumindest vorübergehend aus dem Erwerbsleben ausscheiden.

In der Kindertagesbetreuung sind mit Blick auf die Ungleichheitsprävention mindestens drei kinder- und bildungspolitische Zielsetzungen zu verfolgen. Erstens geht es um die Steigerung der Quantität an Plätzen beziehungsweise öffentlich geförderten Kindertageseinrichtungen,

4 Vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hg.), *Bildung in Deutschland 2020. Ein Indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung in der digitalisierten Welt*, Berlin 2020, S. 87.

5 Vgl. Wido Geis-Thöne, *Kinderbetreuung: Über 340.000 Plätze für unter Dreijährige fehlen*, IW-Kurzbericht 96 v. 11.10.2020.



besonders für Unter-drei-Jährige, sowie eine bessere lokale Passung von Angebot und Nachfrage, die aber nur erreichbar ist, wenn sich alle Akteure baldmöglichst auf ein Ausbildungsprogramm für Erziehungsberufe verständigen. Bundesweit fehlen nämlich mehr als 100.000 Fachkräfte für die frühpädagogische Arbeit, schätzt der Deutsche Kitaverband, weshalb der leergefegte Arbeitsmarkt vielerorts dazu beiträgt, dass neue Einrichtungen schlicht und einfach aus Personalmangel nicht eröffnet werden können. Für jedes Kleinkind, das außerhalb der Familie betreut werden soll, müsste aber in sämtlichen Bundesländern ein Krippenplatz zur Verfügung stehen. Argumentiert wird zum Teil, dass sich Mütter zwischen Erwerbsarbeit und öffentlicher Kinderbetreuung einerseits sowie häuslicher Kinderbetreuung in Eigenverantwortung frei entscheiden können sollten. Wahlfreiheit haben die Eltern von Kleinkindern jedoch erst, wenn eine Vollversorgung mit Krippenplätzen gewährleistet ist und diese für alle möglichst beitragsfrei, zumindest jedoch ohne größere materielle Barrieren zugänglich sind. Erst wenn gute Kitas zur Genüge verfügbar sind, entfallen die Konkurrenz um einen Platz und die Sorgen vieler Eltern, bei der Suche danach leer auszugehen.

Zweitens ist auch die Qualität der Kindertagesbetreuung dringend zu verbessern, weil chronisch unterbesetzte öffentlich geförderte Einrichtungen mit häufig zu großen Gruppen und einer unzureichenden Fachkraft-Kind-Relation kaum zu einer gelingenden Betreuungs- und Förderungssituation für Kinder, Eltern und pädagogisches Personal beitragen. Eltern, die es sich finanziell leisten können, verleitet man so dazu, kostenpflichtige, dafür aber meist auch personell besser ausgestattete Plätze in privaten Kitas in Anspruch zu nehmen. Eine qualitativ hochwertige Kindertagesbetreuung steht und fällt mit der Personalausstattung der Einrichtung ebenso wie mit der Qualifikation ihrer pädagogisch Tätigen. Sogar die Bertelsmann Stiftung moniert in einer Pressemitteilung vom 24. August 2021 besonders für die ostdeutschen Bundesländer eine zu schlechte Betreuungsrelation von einer Fachkraft auf 5,5 unter-drei-jährige Kinder (in den westlichen Bundesländern sind es 3,5), während man in der Wissenschaft eine Relation von eins zu drei als angemessen erachtet. Öffentlich geförderte Kitas personell besser auszustatten, in kleinere Gruppen mit mehr Fachkräften, in moderne Räumlichkeiten mit Frische-Küchen zu investieren sowie Sprach-, Bewegungs- und musische Förderung ebenso anzubieten wie Gesundheitserziehung, beispielsweise Zähneputzen, und Therapiemöglichkeiten, sind Ansatzpunkte, die sich nur mit einem mehr an Ressourcen für Personal, Ausstattung und Räumen realisieren lassen.

Die dritte Zielsetzung der Kitapolitik hinsichtlich einer wirksamen Armuts- und Ungleichheitsprävention ist schließlich die Gebührenfreiheit öffentlich geförderter Kinderbetreuungsangebote, um Barrieren der Inanspruchnahme für alle Eltern zu senken. Diesbezüglich herrscht bundesweit zwischen den Ländern und landesweit zwischen verschiedenen Gemeinden ein unüberschaubarer Flickenteppich an meist kommunalen, zum Teil auch bundes-

landspezifischen Gebührenregelungen, was Expert:innen seit Langem kritisieren. Die Bandbreite der Gebührensatzungen reicht von der generellen Beitragsfreiheit in Städten wie Düsseldorf oder dem Bundesland Rheinland-Pfalz bis zu einer monatlichen Kitagebühr von 800 Euro für unter-zwei-jährige Kinder mit Eltern der höchsten Einkommensstufe in Troisdorf, einer zwischen Köln und Bonn gelegenen Kleinstadt.

Immerhin ist mit Inkrafttreten des Gute-Kita-Gesetzes die soziale Staffelung von Gebühren, so sie denn erhoben werden, seit dem 1. August 2019 bundesweit verbindlich vorgeschrieben, was bis dato bei Weitem nicht in allen Bundesländern und Kommunen praktiziert wurde. Dort festgelegt ist auch, dass Kinder im Bezug von SGB-II-, Sozialhilfe- oder Asylbewerberleistungen, von Wohngeld oder des Kinderzuschlags von Beiträgen zu befreien sind.

Der möglichst frühe Besuch von Bildungs-, Erziehungs- und Kultureinrichtungen sind für die gedeihliche Entwicklung und freie Entfaltung der Persönlichkeit von Kindern unentbehrlich, weshalb sie nicht weiter privatisiert, sondern öffentlich finanziert und flächendeckend ausgebaut werden sollten. Neben dem Ausbau von Kindertagesstätten und kindbezogener Infrastruktur müssen die Gebührenfreiheit sowie eine kostenfreie Mittagsmahlzeit in Bildungseinrichtungen wie Kitas und Schulen ganz oben auf der Agenda stehen. Da familiäre Armut oftmals mit Einschränkungen der Kinder in der Ernährung einhergeht, ist ein regelmäßiges, durch die Einrichtung sichergestelltes warmes Mittagessen, wie es Kitas und Schulen im Ganzttag anbieten, überaus bedeutsam.

Dominierten um die Jahrtausendwende noch Befunde, wonach Kita- und Schulkinder einkommensschwacher Familien aus finanziellen Gründen nicht am Mittagessen in der Einrichtung teilnahmen, was als sichtbarstes Symptom für familiäre Armut wahrgenommen wurde, gab es beim Inkrafttreten des Bildungs- und Teilhabepakets die Möglichkeit zur Übernahme der Essenskosten bis auf eine von den Eltern aufzubringende Eigenleistung von einem Euro pro Mahlzeit. Seit dem 1. August 2019 werden diese in Gänze von den Kommunen übernommen. Für nicht BuT-berechtigte Kinder beziehungsweise deren Familien nahe dem Niedrigeinkommensbereich stellen die in der Regel nicht nach Einkommen sozial gestaffelten Essenbeiträge, die zwischen 50 und 100 Euro pro Monat je Kind betragen können, nach wie vor einen beträchtlichen Kostenfaktor dar, vor allem wenn sie für mehrere Kinder zu entrichten sind. Hier stellt sich die Frage, warum nicht alle Kinder in öffentlichen Ganztageseinrichtungen unentgeltlich ein warmes Mittagessen bekommen.

Um die negativen Folgen der sozialen und ethnischen Segregation in den Kitas abzuschwächen, fordern Thomas Groos, Carolin Trappmann und Nora Jehles eine bedarfsgerechte Mittelzuweisung und Kitaplanung nach einem wissenschaftlich fundierten Sozialindex, was Einrichtungen mit einer benachteiligten Klientel beziehungsweise in benachteiligten Quartieren mehr Ressourcen zubilligt, um ihre schwierigeren Bedingungen auszugleichen.<sup>6</sup> Dabei orientiert sich die Höhe der Mittelvergabe etwa für die

6 Vgl. Thomas Groos/Carolin Trappmann/Nora Jehles, „Keine Kita für alle“. Zum Ausmaß und zu den Ursachen von Kita-Segregation, Bielefeld 2018 (Bertelsmann Stiftung), S. 59 ff.



Stellen von Schulsozialarbeiter:innen oder Sprachförderkräften an einem wissenschaftlich geprüften Kriterienkatalog.

Einzelne Bundesländer wie Hessen, Berlin oder Bremen weisen Schulen je nach deren räumlicher Lage und Konzentration von Schüler:innen aus armutsgefährdeten Familien einen beträchtlichen Teil personeller und sächlicher Mittel zusätzlich zu oder verringern die Klassengröße, andere Bundesländer praktizieren zwar eine Schulförderung nach Sozialindex, deren Ausmaß aber so unerheblich ist, dass praktisch kaum ins Gewicht fällt. Zur guten Ausstattung von Schulen in herausfordernden Lagen zählt auch die Finanzierung multiprofessioneller Teams mit Sonderpädagog:innen, sozialpädagogischen Fachkräften des Ganztags und insbesondere Schulsozialarbeiter:innen.

Obwohl die Schulsozialarbeit in den vergangenen Jahren einen Aufschwung nahm, ist sie weder strukturell noch finanziell abgesichert. Je nach politischer Großwetterlage vor Ort gestaltet sich die Ausstattung von Schulen mit entsprechenden Planstellen in den Gemeinden höchst unterschiedlich. Sie gleicht einem Flickenteppich, an dem Landesministerien, Kommunen sowie ihre Kinder- und Jugendhilfe, aber auch freie Träger mit der Folge beteiligt sind, dass Mindeststandards, wo und in welchem Umfang Schulsozialarbeit mindestens stattfinden muss, ebenso wie eine gesetzliche Grundlage oder eine Beschäftigungsperspektive für Beteiligte fehlen. Vonnöten ist eine gelingende Kooperation von Schulsozialarbeiter:innen und Lehrkräften, die nicht nur in Entlohnung und Anstellungsverhältnissen gleichgestellt werden, sondern beispielsweise im Rahmen der Lehrer:innenausbildung auch mehr Kontextwissen zum Umgang mit Kinderarmut erlangen sollten.<sup>7</sup>

### **Bildungsbenachteiligung beenden, den Ganztag vollenden und eine Schule für alle schaffen**

Bildungserfolg ist ein möglicher Weg aus prekären Verhältnissen, erweist sich aber immer häufiger als Sackgasse. Dass eine gute Qualifikation längst nicht mehr gegen Armut schützt, zeigt schon die Tatsache, dass nahezu drei Viertel der Beschäftigten im Niedriglohnsektor eine abgeschlossene Berufsausbildung und mehr als zehn Prozent sogar einen Hochschulabschluss haben. Schließlich gingen die Akademisierung und die Prekarisierung der Lohnarbeit zuletzt Hand in Hand. Ähnliches gilt übrigens für die Zusammensetzung der Armutspopulation in Deutschland: »Von den Armen über 25 Jahren verfügen fast zwei Drittel über ein mittleres oder sogar hohes Qualifikationsniveau. Das Bildungsniveau kann also bestenfalls notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung der Armutsvermeidung sein.«<sup>8</sup>

Selbst wenn man durch außergewöhnlichen Fleiß, Disziplin und Hartnäckigkeit beruflich und sozial aufsteigen kann, wird Bildung hinsichtlich ihrer Fähigkeit, die sozioökonomische Ungleichheit zu beseitigen oder zu begrenzen, maßlos überschätzt. Wer die Armut primär mit einer besseren oder mehr Bildung bekämpfen will, lenkt im Grunde davon ab, dass eine Umverteilung des vorhandenen Reichtums und eine Umstrukturierung der kapitalis-

tischen Wirtschaft notwendig sind, damit sich die sozioökonomische Ungleichheit verringert. »Mehr Bildung wird nicht automatisch zu weniger materieller Armut führen. Sie kann auch zu einer Entwertung von Zertifikaten führen, wenn attraktive Erwerbspositionen knapp sind.«<sup>9</sup>

Als konstitutiver Bestandteil der öffentlichen Daseinsvorsorge muss Bildung in staatlicher Hand und damit alle Kindern gleichermaßen zugänglich sein. Aber selbst dann ist sie nur ein begrenzt taugliches Mittel gegen (Kinder-) Ungleichheit, denn Bildung kann zwar durch soziale Diskriminierung entstandene Partizipationsdefizite junger Menschen mildern, allerdings nicht verhindern, dass materielle Ungleichgewichte auf deren spätere Arbeits- und Lebensbedingungen durchschlagen. Gleichwohl sind Bildungs-, Erziehungs- und Kultureinrichtungen für eine gedeihliche Entwicklung und freie Entfaltung der Persönlichkeit sozial benachteiligter Kinder unentbehrlich, weshalb sie weiterhin öffentlich besser finanziert und ausgebaut werden sollten. Zudem ist Bildung zwar kein Patentrezept im Kampf gegen die Armut, kann aber die Aufstiegschancen von Kindern und Jugendlichen im Einzelfall verbessern.

Vor allem eine weitere Verbreitung der Ganztagschule und der nach langem Tauziehen von Bundestag und Bundesrat für 2026/27 beschlossene Rechtsanspruch auf einen Ganztagsplatz an Grundschulen könnten der Bildungsungleichheit entgegenwirken, jedenfalls dann, wenn qualifizierte Kräfte anregungsreiche und vielfältige Angebote im Sinn eines »guten Ganztags« für Schüler:innen jeder Herkunft machen würden. Unterschieden wird zwischen dem offenen Ganztag, der meistens an Grundschulen und Gymnasien stattfindet – und die Eltern üblicherweise Gebühren kostet sowie der – teilweise – gebundenen und kostenfreien Form, die zumeist an Gesamtschulen, Schulen mit mehreren Bildungsgängen und Förderschulen vorkommt. Für den Ganztagsausbau sind erhebliche Investitionen notwendig, nicht bloß im personellen Bereich für Fachkraftstellen wie Erzieher:innen oder Sozialpädagog:innen, sondern auch für Investitionen in Gebäude und Schulausstattung.

Ganztagschulen, die preisgünstig oder kostenlos zur Verfügung gestellte Kindergarten-, Krippen- und Hortplätze ergänzen sollten, haben einen Doppelleffekt: Einerseits können von Armut betroffene oder bedrohte Kinder umfassender betreut und systematischer gefördert werden, andererseits ihre Eltern leichter als sonst einer Vollzeitbeschäftigung nachgehen, was sie finanzielle Probleme besser meistern lässt. Durch die Ganztags- als Regelschule lassen sich soziale Benachteiligungen insofern kompensieren, als eine bessere Versorgung der Kinder mit Nahrung (gemeinsame Einnahme des Mittagessens), eine gezielte Förderung leistungsschwächerer Schüler:innen etwa

7 Vgl. Viktoria Häußermann, Schulsozialarbeit an Grundschulen und Armut – Kontextwissen als Grundlage für eine starke Kooperation der pädagogischen Fachkräfte, in: Peter Rahn/Karl August Chassé (Hg.), Handbuch Kinderarmut, Opladen/Toronto 2020, S. 249.

8 Jonas Pieper/Ulrich Schneider/Wiebke Schröder, Bilanz nach einem Krisenjahr: Corona und die Armut in Deutschland, in: Soziale Sicherheit 1/2021, S. 40.

9 Bettina Kohlrausch, Armut und Bildung, in: Petra Böhneke/Jörg Dittmann/Jan Goebel (Hg.), Handbuch Armut, Opladen/Toronto 2018, S. 185.



bei der Erledigung von Hausaufgaben und eine sinnvollere Gestaltung der nachmittäglichen Freizeit erfolgen.

So wichtig mehr öffentliche Ganztagsbetreuung für Kinder aller Jahrgangsstufen ist, so wenig kann sie allein Bildung von der sozialen Herkunft entkoppeln. Gleichwohl stößt die öffentliche Reformdebatte selten bis zu den Wurzeln des Problems, der Mehrgliedrigkeit des Schulwesens, vor. Wer jedoch von der Gesamt- beziehungsweise der Gemeinschaftsschule für Kinder aller Bevölkerungsschichten nicht sprechen will, sollte auch von der Ganztagschule schweigen. Letztere war stets ein Ziel reformpädagogischer Bemühungen, degeneriert aber zur bloßen Verwahranstalt, wenn sie nicht in ein bildungspolitisches Alternativkonzept integriert wird, das soziale Selektion ausschließt.

Unter den Strategien zur Reduktion der hohen Selektion nach sozialer Herkunft der Schüler:innen ist die umfassendste und erfolgversprechendste, das herkömmlich gegliederte durch ein inklusives Schulsystem zu ersetzen. Ziel wäre »eine Schule für alle« von der ersten Klasse bis zur Jahrgangsstufe 10 beziehungsweise 13 nach skandina-

vischem Vorbild, um damit den für die Entstehung von Bildungsungleichheit bedeutsamsten selektiven Übergang von Grund- auf weiterführende Schulformen ganz abzuschaffen. Damit ginge nicht nur die Umwandlung von Haupt- und Realschulen, sondern in letzter Konsequenz auch die Abschaffung des Gymnasiums als Schulform einher. ■



**Carolin Butterwegge**  
ist Lehrkraft für besondere Aufgaben  
an der Universität zu Köln.



**Christoph Butterwegge**  
ist Professor für Politikwissenschaft im Ruhestand  
an der Universität zu Köln.

## Bündnis fordert von neuer Bundesregierung Maßnahmen gegen Kinderarmut

Der aus 61 zivilgesellschaftlichen Organisationen, Verbänden und Gewerkschaften bestehende Ratschlag Kinderarmut fordert von einer neuen Bundesregierung, die Bekämpfung der Kinderarmut müsse in Koalitionsverhandlungen eine zentrale Rolle spielen. Die Ende September kurz nach der Wahl veröffentlichte gemeinsame Erklärung des Ratschlags steht unter dem Motto »Vier Jahre Zeit, um Kinderarmut endgültig zu beseitigen«. Die Forderungen beinhalten unter anderem grundlegende Reformen der Leistungen für Kinder, Jugendliche und Familien, die Sicherung sozialer Infrastruktur sowie die Bereitstellung von sozialpädagogischer und psychosozialer Unterstützung.

Die Erklärung basiert auf vier Grundsätzen:

1. Armut ist kein Versagen des/der Einzelnen, sondern ein strukturelles, gesellschaftliches Problem;
2. Bund, Länder und Kommunen müssen ein Gesamtkonzept vorlegen, wie unter anderem bedarfsgerech-

te Infrastruktur wie bezahlbare Wohnungen, hochwertige und armutssensible Bildungs-, Betreuungs-, und Begleitungsangebote zur Verfügung gestellt werden können;

3. Bei der Ermittlung der Regelbedarfe für alle Kinder und Jugendlichen muss im Vordergrund die Orientierung am auskömmlichen kindlichen Existenzminimum stehen. Kindern und Jugendlichen muss so niedrigschwellig Teilhabe ermöglicht werden, wenn Eltern sie nicht gewährleisten können;
4. Leistungen müssen niedrigschwellig erreichbar und unbürokratisch sein und möglichst automatisch ausbezahlt werden.

»Alle Kinder haben ein Recht auf gutes Aufwachsen« heißt es in der Erklärung. Dem müsse die Politik in der 20. Legislaturperiode des Bundestages Rechnung tragen. ■