

Beschlussempfehlung und Bericht

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

**zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
– Drucksache 13/11368 –**

**Bericht über die Lebenssituation von Kindern
und die Leistungen der Kinderhilfen in Deutschland
– Zehnter Kinder- und Jugendbericht –**

mit der Stellungnahme der Bundesregierung

A. Problem

Die Bundesregierung hat dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat in jeder Legislaturperiode einen Bericht über die Lage junger Menschen und die Bestrebungen und Leistungen der Jugendhilfe vorzulegen (§ 84 SGB VIII). Dieser Bericht ist von einer Kommission auszuarbeiten, der bis zu 7 Sachverständige angehören und mit einer Stellungnahme der Bundesregierung zu versehen. Der zehnte Bericht ist der erste, der sich auf die Lebenssituationen von Kindern und Leistungen der Hilfe für Kinder konzentriert. Die Kommission unterbreitet Vorschläge, die darauf abzielen, die Situation von Kindern und deren Familien zu verbessern.

B. Lösung

Aufforderung an die Bundesregierung, entsprechend der nachfolgend abgedruckten Beschlussempfehlung zu verfahren.

Mehrheit im Ausschuss

Kenntnisnahme der Unterrichtung durch die Bundesregierung.

Einvernehmen im Ausschuss

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Eine Kostenabschätzung wurde nicht vorgenommen.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Der 10. Kinder- und Jugendbericht über die Lebenssituation von Kindern unter 14 Jahren und die Leistungen der Kinderhilfen in Deutschland gibt wichtige Erkenntnisse und Hinweise zur Lebenswirklichkeit von Kindern in unserer Gesellschaft und ist eine wesentliche Grundlage für die Diskussion und Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe. Er ist der erste Bericht, der sich ausschließlich der Situation der Kinder in Deutschland widmet und Kinderpolitik als politische Querschnittsaufgabe sieht.

Die sorgfältige und differenzierende Arbeit der Kommission verdient Dank und Anerkennung. Dieser erste Kinderbericht ist ein Beispiel für gelungene Politikberatung.

2. Der Deutsche Bundestag begrüßt, dass wichtige Empfehlungen der Kommission durch die neue Bundesregierung zum Teil bereits in Angriff genommen oder schon umgesetzt worden sind. Insbesondere zur Verbesserung der sozioökonomischen Lage von Kindern und Eltern wurden durch den weiteren Ausbau des Familienleistungsausgleichs mit der Erhöhung des Kindergeldes und durch das neue Staatsbürgerschaftsrecht bereits wichtige Schritte in die richtige Richtung getan, die auch auf der Grundlage der Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts zum Familienleistungsausgleich weiterverfolgt werden müssen. Auch haben die Regelungen des Kindschaftsrechts diese Forderung aufgenommen.
3. Der Deutsche Bundestag begrüßt, dass der Bericht Anstöße gegeben hat, auch in der Öffentlichkeit die Situation von Kindern und die Frage der Existenzsicherung von Kindern und Familien vertieft zu erörtern. Die Diskussion muss weitergeführt werden. Dabei darf der Streit über die Definition von Kinderarmut nicht über die wirtschaftlichen Probleme von Familien mit Kindern hinwegtäuschen und von ihnen ablenken. Darum begrüßt der Ausschuss, dass die Bundesregierung einen Armuts- und Reichtumsbericht erstellen wird.

Der 10. Kinder- und Jugendbericht gibt wichtige Impulse und unterbreitet eine Vielzahl von Vorschlägen zur Verbesserung der Lebens- und Entwicklungsbedingungen von Kindern. Die Kommission verdeutlicht, dass Politik für Kinder und mit Kindern sowie die Verbesserung der Rahmenbedingungen für eine Kultur des Aufwachsens eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe darstellen, die nicht allein von Bundesregierung und Bundestag geleistet werden kann.

Viele Hinweise und Empfehlungen fallen in die politische Zuständigkeit der Länder und Kommunen. Sie müssen dort aufgegriffen werden.

Hierzu gehört, dass sich die Angebote und Leistungen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes – SGB VIII – an alle Kinder in Deutschland richten. Sie können deshalb auch von allen Kindern, die auf Dauer mit gesichertem Aufenthaltsstatus in Deutschland leben, in Anspruch genommen werden.

Die Angebote und Leistungen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes sind ebenso wie das neue Staatsbürgerschaftsrecht wichtige Instrumente zur gesellschaftlichen Integration für junge Menschen aus Zuwandererfamilien.

4. Die von der Kommission geforderten Verbesserungen in der Kinderpolitik werden vom Deutschen Bundestag grundsätzlich unterstützt.

Dies betrifft insbesondere:

- Die Stärkung der Kinderrechte und die gesetzliche Festschreibung des Rechts auf gewaltfreie Erziehung als gesellschaftliches Leitbild. Dazu hat die Koalition bereits einen Gesetzentwurf vorgelegt.
- Die Verbesserung der Tagesbetreuung für Kinder unter 3 Jahren wie auch im schulpflichtigen Alter.
- Die Entwicklung einer zukunftsorientierten Kriminalprävention zur Bekämpfung der Ursachen und der Hintergründe der Kinder- und Jugendkriminalität.
- Die Rücknahme der Vorbehalte der früheren Bundesregierung anlässlich der Ratifizierung der UN-Konvention über die Rechte des Kindes.
- Die Beibehaltung der bewährten Strukturen der Jugendhilfe mit ihren Instrumenten der Jugendhilfeplanung, der Sonderstellung des Jugendhilfeausschusses und der eigenständigen Verwaltungseinheit Jugendamt.
- Die Prüfung der Einführung einer Kinderverträglichkeitsprüfung bei allen Gesetzesvorhaben.
- Die Förderung von Mädchenarbeit und von emanzipatorischer Jungenarbeit, um durch geschlechtsspezifische Angebote Erziehungsvorstellungen zu verwirklichen, die beiden Geschlechtern gleiche Entfaltungsmöglichkeiten und Freiräume zugestehen sowie gleiche Pflichten abverlangen.

Die Anregungen der Kommission zur Verbesserung der Lebens- und Entwicklungschancen von Kindern, insbesondere zur materiellen Situation von Familien mit Kindern, zur besseren sozialen Integration von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien sowie das Konzept einer „Kultur des Aufwachsens“ (die insbesondere den Kindern eigenständige Persönlichkeitsrechte sichert und kindgerechte Lebensräume schafft) müssen in Politik und Öffentlichkeit diskutiert und aufgegriffen werden.

- II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, insbesondere die genannten kinder- und jugendpolitischen Ziele zur Grundlage ihrer Kinder- und Jugendpolitik zu machen und auf deren Umsetzung hinzuwirken, um auf dem Wege zu einer kinder- und familienfreundlicheren Gesellschaft endlich weitere Schritte voranzukommen.

Berlin, den 29. September 1999

Der Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Christel Hanewinkel

Vorsitzende

Rolf Stöckel

Berichterstatter

Christian Simmert

Berichterstatter

Ingrid Fischbach

Berichterstatterin

Klaus Haupt

Berichterstatter

Monika Balt

Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Rolf Stöckel, Christian Simmert, Ingrid Fischbach, Klaus Haupt und Monika Balt

I.

Der 13. Deutsche Bundestag hat am 2. September 1998 dem Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend den Bericht über die Lebenssituation von Kindern und die Leistung der Kinderhilfen in Deutschland – Zehnter Kinder- und Jugendbericht – mit der Stellungnahme der Bundesregierung (Drucksache 13/11368) zur federführenden Beratung und dem Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zur Mitberatung überwiesen. Der 14. Deutsche Bundestag hat auf Antrag der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und PDS die Vorlage erneut an die zuständigen Ausschüsse überwiesen (Drucksache 14/272). Der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe hat in seiner Sitzung vom 17. März 1999 beschlossen, die Kenntnisnahme der Vorlage zu empfehlen. Der federführende Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat die Vorlage in seiner Sitzung am 29. September 1999 (16. Sitzung) beraten. Er hat einvernehmlich die Kenntnisnahme der Unterrichtung beschlossen und mehrheitlich die vorstehend abgedruckte Beschlussempfehlung angenommen.

Der Entschließungsantrag der Koalitionsfraktionen, der mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und PDS gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU bei Stimmenthaltung der Fraktion der F.D.P. angenommen wurde, unterstützt die von der Kommission geforderten Verbesserungen in der Kinderpolitik, insbesondere die Stärkung der Kinderrechte und das Recht auf gewaltfreie Erziehung. Außerdem spricht sich der Antrag für die Verbesserung der Tagesbetreuung aus, für die Entwicklung einer Kriminalprävention und für die Rücknahme der Vorbehalte der früheren Bundesregierung im Rahmen der Ratifizierung der UN-Kinderkonvention. Ferner wird die Beibehaltung der Strukturen der Jugendhilfe gefordert, die Prüfung einer Kinderverträglichkeit bei Gesetzesvorhaben und die Förderung von Mädchenarbeit und emanzipatorischer Jungenarbeit. Insbesondere diese Ziele soll die Bundesregierung zur Grundlage ihrer Kinder- und Jugendpolitik machen.

II.

Der regelmäßig von der Bundesregierung zu erstattende Kinder- und Jugendbericht deckt ein sehr weites Spektrum ab. Er spricht dabei auch Aufgaben der Länder, Gemeinden und Träger der freien Wohlfahrtspflege an. Der Bericht greift eine Vielzahl von Themen auf, wie die Betrachtung von Kindern in ihren Familien und im Verbund der Generationen, Kinder mit Behinderungen, Kinder und ihre Wohnumwelt, Freizeitgestaltung von Kindern in Familien, Kinder in der Informationsgesellschaft, Kinder aus ausländischen Familien, Kinderbetreuungseinrichtungen, Kinder und ihre Rechte, Gewalt und Delinquenz, Kinderkosten und Kinder aus einkommens-

schwachen Familien, Kinder- und Jugendhilfe. Die Kommission unterbreitet Vorschläge, die darauf abzielen, die Situation von Kindern und deren Familien zu verbessern. Die Bundesregierung hat in ihrer Stellungnahme die Auffassung der Kommission in wesentlichen Punkten geteilt, ihr in anderen jedoch widersprochen.

III.

Im Ausschuss bestand bei allen Fraktionen Einvernehmen darüber, dass der Bericht wichtige Erkenntnisse zur Situation der Kinder und Jugendlichen liefere und der Kommission Dank für ihre detaillierte Arbeit auszusprechen sei.

Von Seiten der Fraktion der SPD wurde erklärt, dass die Debatte nach der ersten Einbringung des Berichts in den Deutschen Bundestag seinerzeit zu sehr auf die Diskussion des Armutsbegriffs eingeschränkt gewesen sei. Man habe deshalb den Bericht noch einmal diskutieren wollen, um die Empfehlungen der Sachverständigen auch inhaltlich noch einmal bewerten und darauf hinweisen zu können, dass die Empfehlungen der Kommission im Wesentlichen zur Grundlage der Regierungspolitik gemacht werden sollten. Dies gelte insbesondere für die Stärkung der Kinderrechte und die Festschreibung des Rechts auf gewaltfreie Erziehung als gesellschaftliches Leitbild, wozu ein Gesetzentwurf bereits vorliege. Man stimme grundsätzlich den Erkenntnissen der Sachverständigenkommission zu. Neben der Stärkung der Kinderrechte seien von besonderer Wichtigkeit die Fragen, die direkt in der UN-Konvention angesprochen würden und zu der die alte Bundesregierung eine Vorbehaltserklärung abgegeben habe: nämlich dass die Rechtsnormen in nationale Gesetzgebung und nationales Handeln umgesetzt werden müssen. Dabei sei nicht nur die Bundesebene gefragt, sondern auch Länder und Gemeinden. Die Fraktion sei der Auffassung, dass der Bericht eine gute Grundlage bilde, um über das Thema Integration zu diskutieren. Dabei sollte über die Thematik der rechtlichen Voraussetzungen hinaus deutlich werden, was man verstärkt für Kinder ausländischer Herkunft oder Aussiedler erreichen könne. Der Bericht mache an dieser Stelle die Mängel und Versäumnisse der letzten Jahre deutlich. Dass die Familienförderung in der Vergangenheit nicht ausreichend gewesen sei, habe das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Familienleistungsausgleich bestätigt. Man habe in der neuen Bundesregierung erste Schritte durch die Erhöhung von Kindergeld und steuerlicher Freibeträge unternehmen. Eine intensive Beschäftigung mit dem Thema Armut sei erforderlich, was sich thematisch aber nicht nur auf die Höhe der Sozialhilfe reduzieren ließe. Vielmehr müsse man sich mit der Frage auseinandersetzen, wie Kinder, die von Sozialhilfe leben – es handele sich um mehr als 1 Million Personen – in ihrer Entwicklung gefördert werden können. Insgesamt sei die Fraktion der

Auffassung, dass die Anregungen der Kommission zur Verbesserung der Lebens- und Entwicklungschancen, die unter dem Stichwort „Kultur des Aufwachsens“ gegeben werden, von Politik und Öffentlichkeit aufgegriffen werden müssten. In allen Regierungserklärungen der Vergangenheit sei die mangelnde Kinderfreundlichkeit beklagt worden, auch die Koalitionsvereinbarung der jetzigen Regierung enthalte die Forderung nach stärkerer Kinder- und Familienfreundlichkeit. Um dieses Ziel zu erreichen, würden über die bereits unternommenen Schritte hinaus weitere Schritte erfolgen.

Von den Mitgliedern der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wurde zunächst hervorgehoben, dass der Bericht sich auf die letzte Legislaturperiode beziehe. Die Koalition gehe den richtigen Weg, wenn sie konkrete Vorschläge für das Regierungshandeln mache. Telefonüberwachung halte man nicht für einen gangbaren Weg bei der Prävention von sexuellem Missbrauch. Man wolle eine Stärkung der Kinderrechte, einen Ausbau der Möglichkeiten zur Tagesbetreuung, eine zukunftsorientierte Kriminalprävention und vor allen Dingen die Rücknahme der Vorbehalte der früheren Bundesregierung anlässlich der Ratifizierung der UN-Kinderrechtskonvention. Dies sei von großer Bedeutung für die Verbesserung der Situation von Kindern und Jugendlichen in Deutschland. Gleiches gelte für die Strukturen in der Jugendhilfe und der eigenständigen Verwaltungseinheit Jugendamt, wie im Entschließungsantrag dargelegt werde. Man werde sich in dieser Legislaturperiode sehr intensiv mit der Situation von Kindern und Jugendlichen auseinandersetzen müssen. Man müsse diskutieren, wie man mit emanzipatorischer Mädchen- und Jungenarbeit einen Beitrag dazu leisten könne, dass Kinder selbst stark würden. Dies sei neben der Verbesserung der Familiensituation anzustreben. Notwendig sei in diesem Rahmen eine zukunftsorientierte Diskussion; das klassische Familienbild habe sich überholt und man müsse die Politik an den Lebensrealitäten ausrichten.

Von Seiten der Fraktion der CDU/CSU wurde erklärt, man könne vielen, jedoch nicht allen, Einschätzungen und Schlussfolgerungen der Kommission zustimmen. Die Kommission habe uneingeschränkt Recht mit der Auffassung, dass Kinder die Zukunft der Gesellschaft seien und optimale Bedingungen für ihr Aufwachsen brauchten. Die alte Bundesregierung habe dem Rechnung getragen; so mit der Weiterentwicklung des Familienleistungsausgleichs, der Einführung und Entwicklung des Erziehungsgeldes und Erziehungsurlaubs sowie mit der Anerkennung von Kindererziehungszeiten in der Rente. Allerdings sei der von der Kommission verwendete Armutsbegriff methodisch und inhaltlich fraglich, ebenso wie die genannten Armutskriterien. Der Gleichsetzung von Armut und Sozialhilfebezug könne nicht zugestimmt werden; dies sei jedoch ein Indiz für vorhandene Probleme in der Gesellschaft, die es zu lösen gelte. Als Problemgruppen gehörten hierzu die Alleinerziehenden und Mehrkinderfamilien. Ein beträchtliches Problem sehe die Fraktion der CDU/CSU in Übereinstimmung mit der Kommission in der Gewalt gegen Kinder. Die in der letzten Legislaturperiode ergriffenen Maßnahmen müssten verstärkt und ausgeweitet werden. Die neue Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen,

dass Kinder gewaltfrei und ohne Angst leben können. Hierzu gehöre die Verbesserung der Voraussetzungen für die Strafverfolgung bei sexuellem Missbrauch, die Ermöglichung der Telefonüberwachung Verdächtiger in diesen Fällen und ausreichende Standards in der EU zur Bekämpfung der Kinderpornographie. Man unterstütze die Forderungen der Kommission zur Weiterentwicklung des Jugendschutzes. Die Fraktion der CDU/CSU könne sich dabei als geeignete Maßnahme z.B. eine Änderung des Rundfunkstaatsvertrages bezüglich der Ausstrahlung indizierter Filme vorstellen sowie eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit gegen Gewaltdarstellung in den Medien. Notwendig sei auch eine bessere technische und personelle Ausstattung der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Schriften. Die Feststellung der Kommission, dass steigende Kriminalitätszahlen bei Jugendlichen ernstzunehmen seien, sei zutreffend. In der letzten Legislaturperiode habe man die Prävention verstärkt; die Bundesregierung müsse dieser Herausforderung der Zunahme von Jugendkriminalität begegnen, z.B. durch den Ausbau von Erziehungsberatungsstellen, der Weiterbildung von Jugendrichtern, die Verstärkung der Herausbildung des Rechtsbewusstseins von Kindern und Jugendlichen und der elterlichen Erziehungsverantwortung. Die Fraktion folge dem Bericht darin, dass die Familie für Kinder der wichtigste Lebensort – nicht nur in materieller, sondern auch psychischer und emotionaler Beziehung sowie zur Wertvermittlung sei. Man müsse daher für die Verbesserung der Kinderfreundlichkeit in der Gesellschaft Sorge tragen, insbesondere durch die Bereitstellung günstigen Wohnraums und durch Projekte zur Qualitätssicherung in der Tagespflege und im Rahmen der Hilfen zu Erziehung.

Seitens der Fraktion der F.D.P. wurde betont, man begrüße, dass der Bericht sich erstmalig ausschließlich mit der Situation der Kinder und Jugendlichen befasse. Forderungen der F.D.P. in diesem Zusammenhang, beträfen u.a. die umstrittenen Erkenntnisse im Zusammenhang mit der Definition von Armut. Man gehe davon aus, dass die Kommission Armut nur an der Einkommensungleichheit gemessen habe, wobei man nicht verkenne, dass Not unter Jugendlichen vorhanden sei, wenn man von mehr als 1 Million Sozialhilfeempfängern ausgehen müsse. Hier sei jedoch eine differenzierte Betrachtung notwendig. So gebe es nach den Vorstellungen der Fraktion der F.D.P. ein Modell, wie die finanzielle Ausstattung der Familien verbessert werden könne. Die Erhöhung des Kindergeldes könne nicht ausreichen. Man betrachte auch das äußere und innere Lebensumfeld der Kinder als entscheidend, wobei Gesetze allein nicht ausreichen, um eine kinderfreundliche Gesellschaft zu schaffen. Zum Thema Gewalt in der Erziehung sei die Fraktion der F.D.P. der Auffassung, dass die Vorbehalte der Bundesregierung bei der Ratifizierung der UN-Kinderkonvention zurückgenommen werden sollten, was man auch in der Vergangenheit befürwortet habe. Der Vorbehalt sei sachlich nicht mehr gerechtfertigt; symbolisch wirke dies wie ein Vorbehalt gegen Fortschritte in der Kinderrechtsdiskussion auf nationaler und internationaler Ebene, was den Dialog u.a. mit Kinderrechtsorganisationen belaste. Die Fraktion der F.D.P. sei bereit, die Bundesregierung

jederzeit dabei zu unterstützen, praktische Schritte hin zu mehr Kinderfreundlichkeit in die Wege zu leiten.

Die Fraktion der PDS, die ebenfalls die Arbeit der Sachverständigen würdigte, stellte die soziale Situation von Kindern heraus. Das Sicherungssystem der Bundesrepublik sei ausschließlich auf Erwerbsarbeit ausgerichtet. Menschen mit Kindern, die versuchen, Erwerbsarbeit und Kindererziehung zu verbinden, würden in der Gesellschaft zusätzlich strukturell benachteiligt, da die Fixierung auf die Erwerbsarbeit und die unzureichende gesellschaftliche Unterstützung für die Familien zu nahezu unlösbaren Widersprüchen führe. Die Kinderbetreuung sei nicht gesellschaftlich anerkannt oder staatlich honoriert, sondern bedeute für die Betroffenen einen Risikofaktor, der die Chancen auf dem Arbeitsmarkt verschlechtere. In dem Bericht werde darauf verwiesen, dass Armut in der Mitte der Gesellschaft vorkomme und immer mehr junge Menschen treffe. Armut zeige sich

dabei nicht nur in Gestalt von Hunger oder Obdachlosigkeit, sondern auch in Form von Ausgrenzung oder Chancengleichheit bei Bildung und Gesundheit. Die Erfahrung von Armut in der Kindheit präge häufig das gesamte Leben und entsprechende Hilferufe in Form von Leistungsstörungen etc. würden wenig wahrgenommen, sondern als Persönlichkeitsdefizit oder Leistungsverweigerung verstanden. Zur Bekämpfung der Armut bedürfe es aus Sicht der Fraktion der PDS umfassender sozial- und arbeitsmarktpolitischer Erneuerung. Man stimme der Einschätzung der Sachverständigen zu, dass das den Kindern zugestandene Existenzminimum nicht ausreiche. Man sehe sich dadurch in der Forderung nach einem bedarfsdeckenden Kindergeld bestätigt. Sozial ungerecht sei ferner die Anrechnung des Kindergeldes auf die Höhe der Sozialhilfe. Man ziehe aus dem Bericht die Schlußfolgerung, dass eine umfassende gesellschaftliche Veränderung notwendig sei und ein politischer Wille zur Verteilung des Reichtums von oben nach unten.

Berlin, den 29. September 1999

Rolf Stöckel

Berichterstatter

Christian Simmert

Berichterstatter

Ingrid Fischbach

Berichterstatterin

Klaus Haupt

Berichterstatter

Monika Balt

Berichterstatterin

