

# Kinderarmut in Deutschland:

Eine drängende Handlungsaufforderung  
an die Politik

[www.bundesjugendkuratorium.de](http://www.bundesjugendkuratorium.de)

**BJK**  
Bundesjugendkuratorium

Bundes  
jugend  
kuratorium

**Kinderarmut in Deutschland: Eine drängende  
Handlungsaufforderung an die Politik**

**BJK**  
Bundesjugendkuratorium

## **Vorwort**

Die Armut von Kindern in Deutschland wird seit geraumer Zeit in der (Fach-)Öffentlichkeit und in den Medien intensiv diskutiert. Die Absicht, Kinderarmut zu bekämpfen, gehört seit mehr als einer Dekade zur politischen Rhetorik in der Bundesrepublik.

Trotz politischer Absichtserklärungen, vielfältiger Maßnahmen und politischer Initiativen konnte die Kinderarmut in Deutschland bislang allerdings nicht nachhaltig reduziert werden. Die Armutsbetroffenheit von Kindern ist nach wie vor hoch und im letzten Jahrzehnt sogar leicht angestiegen. Die offenkundige Diskrepanz zwischen den durchaus vorhandenen Bestrebungen, Kinderarmut zu reduzieren und den relativ bescheidenen Erfolgen der eingeleiteten Maßnahmen, nimmt das Bundesjugendkuratorium zum Anlass, zu diesem ernststen Problem Stellung zu beziehen.

Denn Armut in einem reichen Land wie der Bundesrepublik Deutschland verletzt nicht nur die Rechte der betroffenen Kinder auf einen ihrer Entwicklung angemessenen Lebensstandard. Auch ihre Chancen, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen und ihre Möglichkeiten sich zu entfalten, sind nachhaltig eingeschränkt. Daher muss aus Sicht des Bundesjugendkuratoriums die Armutsbekämpfung oberste politische Priorität erhalten. Die bisherigen Maßnahmen zur Armutsbekämpfung sind hierfür noch nicht weitgreifend genug.

Das arbeitsmarktpolitische Instrument der Integration von Müttern und Vätern in den Arbeitsmarkt ist ein wichtiger Schritt zur Vermeidung von Kinderarmut. Teilzeit- und Niedriglohnbeschäftigungsverhältnisse, von denen insbesondere Mütter betroffen

sind, sind jedoch oft nicht ausreichend, um die wirtschaftliche Situation der Familie zu verbessern. Hier bedarf es weitergehender Maßnahmen.

Zudem ist das steuerpolitische Instrument des Ehegattensplittings der Integration insbesondere von Müttern in den Arbeitsmarkt eher hinderlich, da die Steuervorteile am größten sind, wenn einer der Partner – meist die Ehefrau – über kein Einkommen verfügt.

Das Bundesjugendkuratorium fordert daher wirksamere Maßnahmen wie eine Individualbesteuerung, die gleiche steuerliche Arbeitsanreize für beide Ehegatten setzt. Weiterhin rät das Bundesjugendkuratorium dringend, das System der materiellen Transfers wie zum Beispiel des Kinderzuschlags für Familien und Kinder weiterzuentwickeln zu einer eigenständigen, vom Erwerbsstatus der Eltern stärker entkoppelten und zugleich am Bedarf der Kinder orientierten Kindergrundsicherung. Daneben, so eine weitere Forderung, müssen die in einigen Kommunen und Bundesländern entwickelten Infrastruktur- und Bildungsangebote zur Förderung benachteiligter Kinder und Familien noch besser koordiniert und flächendeckend ausgebaut werden.

**Dr. Claudia Lücking-Michel**

Vorsitzende des Bundesjugendkuratoriums

## 1. Einleitung

*Kinderarmut wird seit mehr als einem Jahrzehnt politisch und öffentlich diskutiert.*

*Trotz diverser Maßnahmen konnte Kinderarmut nicht nachhaltig reduziert werden. Sie steigt sogar weiter.*

*Stellungnahme des Bundesjugendkuratoriums*

Die Armut von Kindern in Deutschland wird seit geraumer Zeit sowohl in der (Medien-)Öffentlichkeit als auch in der Politik intensiv diskutiert. Die Absicht, Kinderarmut zu bekämpfen, gehört seit mehr als einer Dekade zur politischen Rhetorik in der Bundesrepublik. In allen drei Koalitionsverträgen seit 1998 wird die Armut von Kindern bzw. von Familien mit Kindern thematisiert und die Notwendigkeit ihrer Bekämpfung herausgestellt. So heißt es zum Beispiel im Koalitionsvertrag der »Großen Koalition« aus CDU, CSU und SPD aus dem Jahr 2005: »Wir wollen materielle Kinderarmut reduzieren«.<sup>1</sup>

In dem 2005 vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) herausgegebenen und vom Bundeskabinett beschlossenen Nationalen Aktionsplan »Für ein kindergerechtes Deutschland 2005 – 2010« (NAP) wird ebenfalls die »Bekämpfung der Ursachen von Kinderarmut« und die »Entwicklung eines angemessenen Lebensstandards für alle Kinder« als eines von sechs Feldern propagiert, in denen die Bundesregierung dringenden Handlungsbedarf sieht.<sup>2</sup>

Trotz solcher politischen Absichtserklärungen und diverser Maßnahmen und politischer Initiativen konnte die Kinderarmut allerdings bislang keineswegs nachhaltig reduziert werden. Im Gegenteil: Unabhängig von der verwendeten Datenbasis ist die Armutsbetroffenheit von Kindern nach wie vor vergleichsweise hoch und seit der Jahrtausendwende sogar noch angestiegen.<sup>3</sup> Wie der Dritte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung hervorhebt, ist – je nach Datenbasis – jedes zehnte bzw. sogar jedes fünfte Kind von Armut bedroht und muss mit weniger als 60% des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens auskommen.<sup>4</sup> Die offenkundige Diskrepanz zwischen den durchaus vorhandenen Bestrebungen, Kinderarmut zu bekämpfen einerseits und den relativ bescheidenen Erfolgen andererseits nimmt das Bundesjugendkuratorium (BJK) zum Anlass,

zu diesem ersten Problem in einem reichen Land Stellung zu beziehen. Auch wenn Kinderarmut ein komplexes Phänomen ist, zu dessen Entstehung und Verfestigung unterschiedliche Bedingungsfaktoren beitragen, muss das Ziel der Vermeidung von Kinderarmut ganz oben auf der politischen Agenda platziert werden. Denn durch Armut sind nicht nur fundamentale Rechte der Kinder verletzt, sondern darüber hinaus sind auch die Teilhabechancen am gesellschaftlichen Leben sowie die Entwicklungs- und Entfaltungschancen dieser Kinder eingeschränkt. Ein Leben unter Armutsbedingungen verschlechtert die Chancen auf eine erfolgreiche schulische Bildungskarriere. Verminderte Berufs- und Verdienstmöglichkeiten erhöhen das Risiko einer Vererbung von Armut und sozialer Benachteiligung.

Die Stellungnahme konzentriert sich auf die Situation von Kindern im engeren Sinne und bezieht sich daher auf die Altersgruppe der unter 15-Jährigen. Dies ergibt sich zum einen aus dem Sachverhalt, dass das BJK in seiner Stellungnahme zur Jugendpolitik<sup>5</sup> bereits auf die besonderen Bedingungen der Armutsbetroffenheit von Jugendlichen bzw. jungen Erwachsenen eingegangen ist. Zum anderen soll auf diese Weise sichergestellt werden, dass die spezifischen Bedingungskonstellationen und Handlungsansätze im Hinblick auf jüngere Kinder thematisiert werden, die in erheblichem Maße von ihren Eltern abhängig sind.

Die UN-Konvention über die Rechte des Kindes (UN-KRK) von 1989 legt in Artikel 26 fest, dass die Vertragsstaaten – und damit auch die Bundesrepublik Deutschland – alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen haben, um das Recht eines jeden Kindes auf Leistungen der sozialen Sicherheit, einschließlich der Sozialversicherung, zu verwirklichen. In Artikel 27 UN-KRK erkennen die Vertragsstaaten das Recht jedes Kindes auf einen seiner Entwicklung angemessenen Lebensstandard an.<sup>6</sup> In Öffentlichkeit und Politik ist Konsens, dass Kinderarmut bekämpft werden muss. Wenig Einigkeit gibt es allerdings darüber,

*Kinderarmut schränkt Teilhabe-, Entwicklungs- und Entfaltungschancen von Kindern ein. Ihre Bekämpfung muss politische Priorität erhalten.*

was genau unter Kinderarmut in Deutschland zu verstehen ist. Ist die materielle Unterversorgung entscheidend oder geht es eher um kulturelle oder Bildungsarmut? Diese Diskussion ist nicht selten mit einem Misstrauen gegenüber den Angehörigen der so genannten »Unterschicht« verbunden. In der Debatte wird oftmals unterstellt, dass das eigentliche Problem die Eltern sind, die ihre Kinder vernachlässigen und weder in der Lage noch motiviert sind, ihren Kindern optimale Entfaltungs- und Entwicklungsbedingungen und damit gute Ausgangsbedingungen für ihren schulischen Bildungsverlauf zu gewährleisten. Vor diesem Hintergrund stehen Sozialtransfers in Verdacht, nicht bei den Kindern anzukommen und keine nachhaltigen Wirkungen zu entfalten. Demgegenüber erhofft man sich von Investitionen in soziale Dienste und Bildungseinrichtungen eine unmittelbare Verbesserung der Lebensbedingungen und eine bessere Förderung der Bildungschancen. Zudem insistieren Kinderrechts- und Kinderschutzorganisationen sowie einige Wohlfahrtsverbände zusätzlich zur Strategie des Ausbaus sozialer Dienste auf die Verwirklichung des Rechtes der Kinder auf materielle Teilhabe durch Weiterentwicklung von Sozialtransfers.

Vor dem Hintergrund dieser kontroversen Debatte wirft das BJK folgende Fragen auf:

- Wie stark ist Kinderarmut in Deutschland verbreitet und was ist unter Kinderarmut in einem reichen Land genau zu verstehen?
- Welche Maßnahmen zur Reduzierung von Kinderarmut werden getroffen und wie ist ihre Wirksamkeit zu beurteilen?
- Welche Empfehlungen zur nachhaltigen Vermeidung von Kinderarmut können formuliert werden?

## **2. Ausmaß der Kinderarmut und Auswirkungen auf die Lebensbedingungen von Kindern**

In den letzten Jahren hat sowohl in den Sozialwissenschaften als auch in der Öffentlichkeit und Politik eine intensive Debatte um Kinderarmut stattgefunden. Hierbei hat sich ein bedeutender Perspektivenwechsel vollzogen: Nachdem zu Beginn der Diskussionen insbesondere die Frage im Vordergrund stand, inwiefern Kinder zur Armut ihrer Eltern beitragen, stehen nun die spezifische Betroffenheit und die Sichtweise der Kinder im Mittelpunkt des Interesses. Die Frage ist, wie die Kinder selbst eine eingeschränkte materielle Lebenslage wahrnehmen und deuten und über welche Handlungs- bzw. Bewältigungsstrategien sie möglicherweise verfügen, um damit (mehr oder weniger) produktiv umzugehen. Kinder werden nicht ausschließlich als »Opfer«, sondern auch in ihrem Subjektstatus, also als aktiv handelnde und bewältigende Akteure, wahr- bzw. ernst genommen. Auch wird anerkannt, dass eine Armutslage sowohl die Perspektiven und Chancen der betroffenen Kinder in der Zukunft als auch ihr Wohlbefinden in der Gegenwart beeinträchtigen kann. Kinderarmut stellt ein mehrdimensionales Phänomen dar: Es umspannt sowohl eine materielle Dimension (Einkommensarmut) als auch weitere Dimensionen wie Bildung, Einbindung in soziale Beziehungsnetze, Wohlbefinden etc. Im Folgenden wird zunächst auf die Einkommensarmut (Abschnitt 2.1) und danach auf Beeinträchtigungen in weiteren Lebensbereichen (Abschnitt 2.2) bei von Armut betroffenen Kindern eingegangen.<sup>7</sup>

*Heute steht die Frage im Mittelpunkt, wie die Kinder selbst ihre eingeschränkte materielle Lebenslage wahrnehmen und deuten.*

*Kinderarmut ist ein mehrdimensionales Phänomen.*

## 2.1 Zur materiellen Armut von Kindern

*Bei Studien zum Ausmaß von Kinderarmut ist zu berücksichtigen, auf welche Messverfahren, Indikatoren und Datenquellen zurückgegriffen wird.*

Wenn in Deutschland von Kinderarmut die Rede ist, wird auf das Konzept der relativen Armut Bezug genommen. Relative Armut liegt dann vor, wenn eine Person mit weniger als der Hälfte des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens auskommen muss. Einem Beschluss des EU-Gipfels im belgischen Laeken aus dem Jahr 2001 folgend wurde das System der Armutsmessung umgestellt.<sup>8</sup> An die Stelle der alten tritt die neue OECD-Skala, das arithmetische Mittel als Durchschnittsmaß wird durch den Median ersetzt und die Armutsgrenze wird von 50% auf 60% angehoben, wobei auf dieser Grundlage nicht mehr von Armut, sondern von Armutsrisiko gesprochen wird. Bei Studien über das Ausmaß der Kinderarmut muss daher berücksichtigt werden, auf welche Messverfahren, Indikatoren und Datenquellen sie zurückgreifen.

Folgt man den Daten des Sozioökonomischen Panels (SOEP), ist die Armutsrisikobetroffenheit für Kinder unter 15 Jahren von 15,7% im Jahr 2000 auf 26,3% im Jahr 2006 und damit um mehr als 10 Prozentpunkte bzw. um rund 67% angestiegen.<sup>9</sup> In der öffentlichen Debatte – zum Beispiel im Dritten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung sowie in der Zwischenbilanz zum NAP – wird allerdings auch mit deutlich niedrigeren Kinderarmutswerten operiert. Diese entstammen dem European Survey on Income and Living Conditions (EU-SILC). Der EU-SILC weist eine verhältnismäßig geringe und im Vergleich zur Gesamtbevölkerung sogar niedrigere Armutsbetroffenheit von Kindern auf (12% der Kinder bis 15 Jahre und 13% der Gesamtbevölkerung; Bezugsjahr 2005). Kritische Analysen zeigen, dass die Untererfassung der Kinderarmut durch den EU-SILC auf Probleme der Datenqualität zurückzuführen ist. Vergleicht man beide Datensätze mit der amtlichen Statistik des Mikrozensus, zeigt sich, dass das SOEP die Bevölkerungsstruktur in Deutschland deutlich realistischer abbildet als der EU-SILC. Bestimmte,

*Stellungnahme des Bundesjugendkuratoriums*

von Einkommensarmut besonders betroffene Bevölkerungsgruppen (insbesondere Personen aus den klassischen Gastarbeiterländern wie der Türkei, schlecht integrierte und oftmals überproportional von Armut betroffene Haushalte sowie Haushalte mit kleinen Kindern) sind in diesem Datensatz unterrepräsentiert, während Erwerbstätige mit höherer Schulbildung – eine Gruppe mit vergleichsweise geringer Armutsgefährdung – überrepräsentiert sind.<sup>10</sup> Für ein realistischeres Bild ist es also ratsam, auf die deutlich höheren Kinderarmutswerte des SOEP zurückzugreifen; danach ist jedes vierte Kind in Deutschland von Armut bedroht. Abgesehen vom generellen Ausmaß der Kinderarmut ist für mögliche Gegenmaßnahmen besonders von Interesse, welche Gruppen von Kindern überproportional von Einkommensarmut betroffen sind. Es lassen sich drei Gruppen identifizieren:

- Kinder Alleinerziehender sind besonders von Einkommensarmut betroffen. Auf der Grundlage von SOEP-Daten für das Jahr 2004 ergibt sich eine Armutsrate (50%-Grenze) von circa 35% bei Kindern in Einelternerfamilien, während es bei Kindern in Paarhaushalten (mit einem bis zwei Kindern) lediglich circa 7% sind.<sup>11</sup>
- Ebenfalls überproportional von Einkommensarmut betroffen sind Kinder aus kinderreichen Familien. Während 18% der Paare mit einem Kind unterhalb der Armutsrisikoschwelle leben, liegt die Armutsbetroffenheit für Familien ab dem dritten Kind bei 26%.<sup>12</sup> Damit steigt die Armutsrisikogefährdung für Kinder in Paarhaushalten mit mehr als zwei Kindern deutlich an.
- Eine weitere besonders stark von Armut bedrohte Gruppe bilden Kinder mit Migrationsgeschichte. Waren 1998 22% der Migrantenhaushalte von einem Armutsrisiko betroffen (gesamt: 12%), liegt dieser Anteil im jüngsten Erhebungsjahr (2006) bei 34% und fällt damit fast doppelt so hoch aus wie die Gesamttrisikoquote von 18%. Die Ursachen reichen von Zugangsbarrieren zu gut bezahlten Arbeitsplätzen (auch aufgrund mangelnder Sprachkompetenzen in der deutschen

*Drei Gruppen von Kindern sind überproportional von Einkommensarmut betroffen: Kinder Alleinerziehender, Kinder aus kinderreichen Familien und Kinder mit Migrationsgeschichte.*

Sprache), geringen bzw. nicht passförmigen Berufsqualifikationen über Diskriminierungen am Arbeitsmarkt bis hin zu einer fehlenden Integration in soziale Netzwerke.<sup>13</sup> Diese generelle Benachteiligung von Migrant/innen spiegelt sich auch bei den Kindern mit Migrationsgeschichte wider. So hat sich die Lage dieser Gruppe seit Beginn der 1990er-Jahre deutlich verschlechtert. Dabei ist die erhöhte Armutsbetroffenheit vor allem auf die Situation von Kindern zurückzuführen, die erst vor kurzem nach Deutschland gezogen sind.<sup>14</sup>

## 2.2 Auswirkungen von Armut auf die Lebenslagen von Kindern

*Die materielle Lebenslage gibt den Spielraum vor, in dem Kinder und Eltern ihr Leben gestalten und die Folgen von Armut bewältigen können.*

*Die Armutslage kann durch entsprechende Strategien der Kinder (mit-)bewältigt werden.*

*Stellungnahme des Bundesjugendkuratoriums*

Die Betrachtung der materiellen Lage reicht nicht aus, um die Bedeutung von Armut und Unterversorgung für die Lebenssituation und Entfaltungschancen von Kindern in allen ihren Dimensionen auszuleuchten. Vielmehr gibt die materielle Lebenslage den Spielraum vor, innerhalb dessen sowohl die Kinder als auch deren Eltern ihr Leben gestalten und die Folgen von Armut bewältigen können. Betrachtet man die Folgen von Armut, muss besonders interessieren, wie die Kinder ihre materielle Lage deuten, wie sie deren Auswirkungen bewältigen und welche Möglichkeiten sie für sich wahrnehmen, ihre Situation aktiv zu gestalten, um eigene Ziele, Wünsche und Interessen zu realisieren. Es gibt keine einfachen Zusammenhänge zwischen materieller Lage und Einschränkungen in den Entfaltungsräumen von Kindern. Entscheidend ist, auf welche Ressourcen und Bewältigungsformen Eltern und Kinder zurückgreifen (können). Aus empirischen Studien geht übereinstimmend hervor, dass es vielen Eltern gelingt, auch unter schwierigen materiellen Voraussetzungen gute Bedingungen für die Entfaltung ihrer Kinder zu schaffen.<sup>15</sup> Die Armutslage kann auch durch entsprechende Strategien der Kinder selbst (mit-)bewältigt werden. Allerdings verfügen nicht alle Kinder – bzw. deren Eltern – über die glei-

chen Ressourcen dafür. Familien, die komplexen Belastungen wie schlechten Wohnbedingungen, einem negativ erlebten Wohnumfeld, Krankheit, Langzeitarbeitslosigkeit, Überschuldung und Sucht ausgesetzt sind, tragen ein wesentlich höheres Risiko als Familien mit geringeren Belastungen. Auswirkungen für Kinder zeigen sich dann, wenn die faktische Belastung die Bewältigungsressourcen überfordert und die Eltern das Gefühl entwickeln, die Situation nicht mehr beeinflussen zu können (»erschöpfte Familien«). Der erlebte Kontrollverlust und die Resignation können sich bei dieser Gruppe dann in problematischen bzw. vernachlässigenden Umgangsformen mit ihren Kindern niederschlagen.

Allerdings belegt eine empirische Studie<sup>16</sup>, dass ein Großteil der Eltern sich auch in materiellen Notlagen bemüht, ihre Kinder möglichst wenig unter der familiären Geldnot leiden zu lassen. Mittels Befragungen von knapp 500 Nürnberger Familien im Sozialleistungsbezug mit Kindern im Grundschulalter konnte ermittelt werden, dass sich in nahezu allen Familien die Eltern zu Gunsten ihrer Kinder einschränken.<sup>17</sup> Die befragten Eltern verzichten weitaus eher auf Urlaub, neue Wohnungseinrichtungen, neue Kleidung für sich selbst und eigene Freizeitaktivitäten, als an Ausgaben für Kinderspielzeug, -bekleidung oder Schulmaterial zu sparen. Die Studie weist allerdings auch darauf hin, dass eingeschränkte finanzielle Möglichkeiten – auch wenn die Eltern sich um Kompensation bemühen – letztlich auch zu Einschränkungen für die Kinder führen.<sup>18</sup>

Ein anspruchsvoller Versuch, die konkreten Lebenssituationen armer Kinder genauer zu analysieren, liegt mit der AWO/ISS-Studie »Gute Kindheit – schlechte Kindheit« vor.<sup>19</sup> Mit Hilfe eines mehrdimensionalen Zugangs zur Lebenslage der Kinder wurde der Frage nachgegangen, wie sich Armut auf die konkrete Lebenssituation und die Handlungschancen von Kindern im Vorschul- und dann im Grundschulalter auswirkt. Zu diesem Zweck wurden die Lebenslagen von einkommensarmen und nicht einkommensarmen Kindern gegenübergestellt. Die Studie

*In nahezu allen armen Familien schränken sich die Eltern zu Gunsten ihrer Kinder ein.*

*Arme Kinder sind gegenüber nicht armen Kindern in zentralen Lebensbereichen überproportional von Einschränkungen betroffen.*

belegt, dass arme Kinder gegenüber nicht armen Kindern in zentralen Lebensbereichen überproportional von Einschränkungen betroffen sind (u. a. hinsichtlich ihres Spiel- und Arbeitsverhaltens, ihrer Sprachkompetenzen, ihrer Einbindung in Freundschaftsnetzwerke sowie hinsichtlich ihrer Gesundheit und körperlichen Entwicklung). Zudem sind sie häufiger von Einschränkungen in mehreren zentralen Lebensbereichen betroffen als die Vergleichsgruppe (Kumulation von Benachteiligungen). Es zeigt sich aber auch, dass Armut bei Kindern nicht zwangsläufig zu Beeinträchtigungen führen muss. Etwa ein Viertel der armen Kinder im Vorschulalter weist keine Benachteiligung in den genannten zentralen Lebensbereichen auf – allerdings ist der Anteil der von keinerlei Belastungen betroffenen Kinder bei der Vergleichsgruppe doppelt so hoch.

*Die Folgen von Armut zeigen sich in Einschränkungen der schulischen Bildungschancen und der Gesundheit.*

Obwohl berücksichtigt werden muss, dass es keine mechanischen Zusammenhänge zwischen materieller Armut und Beeinträchtigungen in den Lebenslagen von Kindern gibt, lassen sich dennoch einige Folgen von Armut benennen. Sie zeigen sich in den Einschränkungen der schulischen Bildungschancen und der Gesundheit von Kindern. Ungleichheiten in den Bildungszugängen schlagen sich zudem in informellen Bildungssituationen wie der immer wichtiger werdenden Nutzung neuer Medien nieder. So hat die Einkommenssituation von Familien erheblichen Einfluss auf die Ausstattung mit neuen Medien. Familien mit geringem Verdienst verfügen seltener über einen Computer bzw. haben seltener Zugang zum Internet als Familien mit einem höheren Einkommen.<sup>20</sup>

Weiterhin belegt etwa der Kinder- und Jugendgesundheitsurvey (KiGGS), dass Kinder aus einkommensarmen Familien in allen Bereichen der Gesundheit und Lebensqualität die vergleichsweise schlechtesten Ergebnisse vorweisen.<sup>21</sup> Zu den gesundheitlichen Risiken armer Kinder gehört ein erhöhtes vorgeburtliches Risiko (unter anderem durch das Rauchen der Mütter während der Schwangerschaft), die erhöhte Betroffenheit von Essstörungen, Adipositas und Mangel an körperlicher Aktivität, häufigere Be-

teiligung an Unfällen, speziell an Verkehrsunfällen, häufigere Beteiligungen an Gewalthandlungen – sowohl als Täter/in als auch als Opfer – sowie eine erhöhte Betroffenheit von psychischen Auffälligkeiten wie zum Beispiel Hyperaktivität, Aggressivität und Depressionen.

Zusammenfassend zeigt sich, dass Kinder in Armutslagen über geringere Gestaltungsspielräume und Entfaltungschancen verfügen, als Kinder, die in nicht armen Familien leben. Fehlende materielle Ressourcen schränken die Teilhabemöglichkeiten von Kindern und Eltern ein. Zugleich sind die Eltern angesichts des materiellen Drucks und der existenziellen Sorgen nicht selten überfordert und können daher ihre Kinder nicht im gleichen Maße fördern und unterstützen wie nicht arme Eltern. Wenn dann in den öffentlichen Einrichtungen (Kindertagesstätten, Schulen etc.) weder Zeit noch Aufmerksamkeit für individuelle Förderung und Kompensation von Benachteiligungen vorhanden sind, kann dies zu einer nachhaltigen Beeinträchtigung der Lebenschancen der betroffenen Kinder mit der Folge einer Reproduktion des Armutrisikos über die Generationen hinweg führen.

Das BJK stellt fest, dass Kinderarmut keineswegs ausschließlich als Mangelausstattung an materiellen Ressourcen verstanden werden kann. Vielmehr drückt sich die Armut in einem fehlenden materiellen Handlungsspielraum und in weiteren Beschränkungen in zentralen Lebenslagen aus, was zu erheblichen Einschränkungen in der gesellschaftlichen Teilhabe führen kann.

*Kinder in Armutslagen verfügen über geringere Gestaltungsspielräume und Entfaltungschancen.*

### 2.3 Ursachen von Kinderarmut

Um die relativ hohe und wachsende Kinderarmut wirksam bekämpfen zu können, bedarf es der Analyse ihrer Ursachen.<sup>22</sup> Hierbei stößt man auf weit reichende Veränderungsprozesse auf dem Arbeitsmarkt und im Familiensystem, auf die das gewachsene System sozialstaatlicher Leistungen und Angebote (bislang)



*Der deutsche Sozialstaat hat bislang nicht angemessen auf »neue« soziale Risiken reagiert; er sorgt vor allem für Alte und Kranke.*

*Die Auflösung des Normalarbeitsverhältnisses führt zu mehr Erwerbslosen sowie prekären Leih- und Teilzeitarbeitsverhältnissen.*

*Stellungnahme des Bundesjugendkuratoriums*

noch nicht angemessen reagiert hat. Vereinfachend und zuge- spitzt formuliert: Während sich für Kinder und Familien in den letzten Jahrzehnten längst »neue« soziale Risiken herausgebildet haben, ist der deutsche Sozialstaat mit seinem Leistungsange- bot immer noch überwiegend den »alten« sozialen Risiken des Industriezeitalters verhaftet. Dementsprechend belegt auch der neue Sozialbericht der Bundesregierung<sup>23</sup>, dass sich die Prioritä- ten des Sozialstaates in den letzten Jahrzehnten kaum geändert haben. Er sorgt nämlich – wie in den meisten anderen Ländern auch – vor allem für Alte und Kranke. Knapp 290 Milliarden Euro werden an Rentner/Innen, Pensionäre und Hinterbliebe- ne überwiesen, hinzu kommen 260 Milliarden für Kranke und Invalide, was insgesamt drei Viertel aller Sozialausgaben im Jahre 2009 entspricht. Für Kinder sind dagegen lediglich – gemäß Sozialbericht 2009 – knapp 70 Milliarden Euro eingeplant. Diese Altersorientierung des deutschen Sozialstaates wird vor dem Hintergrund von Veränderungen im Bereich des Erwerbsarbeits- systems und der Familien problematisch.

Die fortschreitende Auflösung des Normalarbeitsverhältnisses führt zu einem steigenden Anteil von Erwerbslosen sowie zu prekären und befristeten Leih- und Teilzeitarbeitsverhältnissen, die den Beschäftigten und ihren Familienangehörigen kein ausreichendes Einkommen mehr sichern (»working poor«<sup>24</sup>) und nur eingeschränkt mit dem Erwerb von Leistungsansprüchen im Sinne des SGB verbunden sind. Der Niedriglohnbereich macht derzeit circa ein Drittel an allen Einkommensbeziehern aus, was die Zunahme an geringfügigen Beschäftigungen und Teilzeit- beschäftigungen auf Kosten von Vollzeitstellen widerspiegelt. Besonders problematisch ist, dass für 20% der Vollzeitbeschäf- tigten im Niedriglohnbereich das monatliche Einkommen nach Berücksichtigung aller weiteren Haushaltseinkommen nicht ausreicht, um die Armutsschwelle zu überschreiten. Eine aktuelle Studie des Instituts für Arbeit und Qualifikation (IAQ) der Univer- sität Duisburg-Essen hat ermittelt, dass allein von 2006 auf 2007 die Anzahl der Niedriglohnbeschäftigten um 350.000 zugenom-

men hat. Aus dieser Studie geht ebenfalls hervor, dass ein Voll- zeitjob nicht vor niedrigen Stundenlöhnen schützt: Immerhin fast ein Viertel aller Vollzeitbeschäftigten verdient weniger als fünf Euro pro Stunde. Auch der Anteil der Fachkräfte an Niedriglohn- beziehern hat sich deutlich erhöht. Die Studie zeigt außerdem, dass die niedrigen Verdienste in den vergangenen zwölf Jahren nach Abzug der Inflation nicht angestiegen, sondern in West- deutschland sogar gesunken sind.<sup>25</sup>

Abgesehen von der Ausbreitung von Niedriglöhnen und ge- ringfügigen Beschäftigungen ist der Bedeutungsrückgang der »klassischen Normalfamilie« hervorzuheben. Zwar wächst immer noch der größte Teil der Kinder in Paarhaushalten auf, allerdings gewinnen staatlich weniger abgesicherte alternative Familien- formen wie nicht eheliche Lebensgemeinschaften oder Eineltern- familien an Bedeutung. Im Westen der Bundesrepublik leben circa 77% aller Familien mit Kindern als Ehepaar zusammen, 17% als Alleinerziehende und 6% in nicht ehelichen Lebensge- meinschaften; im Osten bilden die Ehepaare 58%, die Alleiner- ziehenden 25% und die nicht ehelichen Lebensgemeinschaften 17%. Der Anteil der Kinder, die in Familien mit Ehepaaren leben, ging im Westen seit 1996 um 5% und im Osten um 14% zurück.<sup>26</sup> Diese Entwicklung ist insofern für die Einkommensver- hältnisse relevant, da die sozial- und familienpolitischen Instru- mente vornehmlich auf die klassische Form der traditionellen Ernährer-Familie ausgerichtet sind und so an der Lebenswirklich- keit zahlreicher Familien und Kinder vorbeizielten.

Da es sich sowohl bei den erwähnten Entwicklungsprozessen auf den Arbeitsmärkten als auch im System familiärer Lebensformen um Entwicklungstrends handelt, die sich kaum vollständig umkehren lassen, müssen nachhaltige Strategien der Armuts- bekämpfung dies berücksichtigen, sich an den tatsächlichen Lebensverhältnissen von Familien und Kindern orientieren und die Maßnahmen und Programme daran ausrichten, dass Kinder auch unter veränderten Rahmenbedingungen förderliche Lebens- und Entwicklungschancen vorfinden.

*Die »klassische Normal- familie« verliert an Bedeutung zugunsten weniger abgesicherter alternativer Familien- formen.*

*Strategien der Armuts- bekämpfung müssen sich an den tatsächlichen Lebensverhältnissen von Familien und Kindern orientieren.*

*Die Bekämpfung von Kinderarmut muss auf verschiedenen politischen Ebenen ansetzen und einen Mix aus Handlungsstrategien einbeziehen.*

Maßnahmen zur Bekämpfung von Kinderarmut müssen daher auf verschiedenen politischen Ebenen ansetzen und einen Mix aus Handlungsstrategien einbeziehen. Mit Blick auf die skandinavischen Länder kann festgestellt werden, dass Kinderarmut in dem Ausmaß, wie wir es hierzulande vorfinden, grundsätzlich vermeidbar wäre. Voraussetzung ist, dass eine konsistente und umfassende Strategie entwickelt und ein aufeinander abgestimmtes Bündel von Maßnahmen vereinbart wird. Dabei dürfen soziale Transfers nicht gegen Investitionen in soziale Dienste und Infrastruktur ausgespielt werden, denn in beiden Bereichen bedarf es dringend einer Weiterentwicklung der Leistungen zur Verbesserung der Lebenslagen von Kindern.<sup>27</sup> Ein gutes Kinderleben und förderliche Entwicklungs- und Entfaltungschancen benötigen beides: Materielle Handlungsspielräume und Dienste sowie Einrichtungen, die Eltern und Kinder bei der Bewältigung prekärer Lebenslagen unterstützen sowie Bildungs- und Entwicklungsprozesse umfassend fördern. Im Folgenden werden – anknüpfend an bestehende Maßnahmen, Programme und Leistungen zur Reduzierung von Kinderarmut – zentrale Elemente einer solchen umfassenden Strategie zur Bekämpfung der Kinderarmut benannt.

### **3. Maßnahmen zum Abbau von Kinderarmut – Strategien zur Verbesserung der materiellen Lage von Kindern und Familien**

#### **3.1 Armutsprävention durch Integration von Müttern und Vätern in den Arbeitsmarkt**

Entsprechend den Prinzipien und Grundannahmen der »aktivierenden« Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, wie sie vor allem im SGB II rechtlich verankert sind, setzt die Politik der Bundesregierung gegenwärtig insbesondere auf eine Prävention von Armutslagen durch eine verbesserte Integration von Müttern

*Stellungnahme des  
Bundesjugendkuratoriums*

und Vätern in den Arbeitsmarkt. So heißt es in einer aktuellen Pressemeldung des BMFSFJ: »Eltern in Arbeit sind der beste Schutz gegen Kinderarmut.«<sup>28</sup> Diese Sichtweise wird sowohl durch wissenschaftliche Expert/innen<sup>29</sup> als auch durch internationale Institutionen wie die OECD und die EU propagiert. Sie steht allerdings in der Gefahr, zu einer wirkungslosen Parole zu werden, wenn für diese Integration nicht genügend Arbeitsplätze zur Verfügung stehen. Empirische Befunde zeigen zwar, dass Kinderarmut deutlich sinkt, wenn beide Eltern einer Vollzeitbeschäftigung nachgehen.<sup>30</sup> Allerdings bringt nicht jede Form der Arbeitsmarktintegration von Müttern und Vätern automatisch das Problem der Kinderarmut zum Verschwinden, denn der Anteil der Beschäftigungsverhältnisse, die nicht dem Muster einer Vollzeitbeschäftigung entsprechen, ist in den letzten Jahren stark gewachsen. Dementsprechend hat sich der Anteil der »working poor« von 1998 bis 2006 nahezu verdoppelt und macht derzeit circa ein Drittel aller Einkommensbezieher aus.<sup>31</sup> Bereits im NAP wird daher festgestellt: »Mit einer Teilzeitbeschäftigung oder einer Beschäftigung im Niedriglohnbereich lässt sich eine mehrköpfige Familie in der Regel nicht ernähren.«<sup>32</sup> Das BJK stellt fest, dass die Ausweitung von geringfügigen sowie von Teilzeit- und Niedriglohnbeschäftigungsverhältnissen die Wirksamkeit des Instruments der Integration von Müttern und Vätern in den Arbeitsmarkt als Strategie der Armutsbekämpfung deutlich reduziert. Mit den Daten des SOEP lässt sich belegen, dass trotz der Vollzeitbeschäftigung eines Elternteils immer noch für jedes zehnte Kind ein Leben jenseits von Armut unerreichbar ist.<sup>33</sup> Und auch wenn beide Elternteile erwerbstätig sind, reicht das gemeinsam erzielte Einkommen immer seltener zur Vermeidung von Armut, da es sich zumeist nicht um Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse handelt bzw. die Einkommensverluste, die in den letzten Jahren aus schrumpfenden Einkommen insbesondere im Niedriglohnbereich entstanden sind, durch Hinzuverdienste der Mütter nicht kompensiert werden konnten. Wenn demnach zutrifft, dass das Armutsrisiko von Familien mit

*Die Wirksamkeit des Instruments der Arbeitsmarktintegration wird vermindert durch die Ausweitung von Teilzeit- und Niedriglohnbeschäftigungsverhältnissen.*

Kindern nicht nur von der Anzahl der Erwerbseinkommen, sondern vor allem auch von der Einkommenshöhe abhängt, dann kann die Strategie der Prävention von Kinderarmut durch Integration von Müttern und Vätern in den Arbeitsmarkt nur wirken, wenn auch die Höhe der Löhne politisch ins Auge gefasst wird (Mindestlöhne).

Hinzu kommt, dass die bislang eingeleiteten Maßnahmen zur Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Frauen bzw. Müttern nicht zu einer Erhöhung des Arbeitsvolumens von Frauen – und damit zu einem höheren Familieneinkommen – geführt haben. Vielmehr belegt eine Sonderauswertung des Mikrozensus, dass sich von 2001 bis 2006 die durchschnittliche Arbeitszeit aller (voll- und teilzeitbeschäftigten) Frauen sogar reduziert hat. Als Gründe für diese Entwicklung werden die Förderung des Niedriglohnssektors und die Wirkung negativer Arbeitsanreize für verheiratete Frauen durch das Ehegattensplitting angegeben.

Das BJK weist darauf hin, dass sich hier ein folgenreicher Zielkonflikt abzeichnet. Während im Bereich der Politik für Kinder und Familien verstärkte Bemühungen zu verzeichnen sind, die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familie für Mütter zu verbessern, um damit die Erwerbsbeteiligung von Frauen insgesamt zu erhöhen und das Armutsrisiko für sie und ihre Kinder zu reduzieren, ergeben sich aus der Förderung von Minijobs im Rahmen einer aktivierenden Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik und der Steuergesetzgebung (Ehegattensplitting) gegenteilige Effekte. So führt die Förderung eines Arbeitsmarktes für geringfügige Beschäftigungen zu einer deutlichen Zunahme von Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen und Minijobs bei Frauen bzw. Müttern mit den entsprechenden Folgen für die Einkommensverhältnisse in den Familien. Darüber hinaus ist das steuerpolitische Instrument des Ehegattensplittings mit negativen Arbeitsanreizen für verheiratete Frauen verbunden, da der »Splittingeffekt« der gemeinsamen steuerlichen Veranlagung von Ehepartnern dazu führt, dass die Steuervorteile am größten sind, wenn die Einkommen der beiden Partner unterschiedlich ausfallen (bzw. einer der

*Es zeichnet sich ein Zielkonflikt zwischen einer Politik für Kinder und Familien sowie einer aktivierenden Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik und der Steuergesetzgebung ab.*

*Stellungnahme des Bundesjugendkuratoriums*

Partner über gar kein Einkommen verfügt).<sup>34</sup> Damit konterkariert das Ehegattensplitting die Ziele und Wirkungen, die durch eine beschäftigungsorientierte Politik für Kinder und Familien erreicht werden sollen. Das BJK schlägt daher vor, die von Expert/innen seit Langem geforderte Weiterentwicklung der Steuergesetzgebung für Ehepaare (Ehegattensplitting) endlich in Angriff zu nehmen und die Ehegattenbesteuerung so weiterzuentwickeln, dass sich Erwerbstätigkeit für verheiratete Frauen tatsächlich lohnt und die knappen, für Kinder und Familien zur Verfügung stehenden Finanzmittel gezielter denjenigen Haushalten zu Gute kommen, in denen tatsächlich Kinder leben. Hierbei gilt es zu bedenken, dass die bislang in der politischen Diskussion befindlichen Alternativen zum bestehenden Ehegattensplitting, nämlich das Ehegattenrealsplitting<sup>35</sup> und das Familiensplitting<sup>36</sup> – folgt man Simulationsberechnungen – nur begrenzte Auswirkungen auf das Arbeitsverhalten von Frauen bzw. Müttern haben. Die konsequenteste – und im Hinblick auf die Arbeitsanreize effektivste – Lösung wäre daher die Individualbesteuerung, wie sie zum Beispiel in den skandinavischen Ländern praktiziert wird.<sup>37</sup>

### 3.2 Zur Bedeutung von Sozialtransfers

Das BJK vertritt die Ansicht, dass die Skepsis gegenüber finanziellen Transfers als Mittel zur Bekämpfung von Kinderarmut unbegründet ist. Allerdings muss das zersplitterte Leistungssystem in Richtung einer Kindergrundsicherung weiterentwickelt werden.

Die Bedeutung von finanziellen Transfers im Rahmen einer umfassenden Politik zur Vermeidung von Kinderarmut wird in der öffentlichen Debatte meist unterschätzt. Demgegenüber ist daran festzuhalten, dass materielle Leistungen eine wesentliche Grundlage für die Bekämpfung von Kinderarmut darstellen, auf der alle weiteren Maßnahmen aufbauen. Ohne Sicherung der materiellen Lebensgrundlage können Maßnahmen zur Förde-

*Wichtig ist eine Weiterentwicklung der Steuergesetzgebung für Ehepaare (Ehegattensplitting).*

*Materielle Leistungen sind eine wesentliche Grundlage zur Bekämpfung von Kinderarmut, auf der alle weiteren Maßnahmen aufbauen.*

rung der schulischen und vorschulischen Bildung, der Kompetenzen und der Gesundheit von Kindern ihre Wirksamkeit nicht entfalten. Allerdings ist das bestehende, zersplitterte System unterschiedlicher finanzieller Leistungen für Familien mit Kindern (Kindergeld, Kinderzuschlag, Wohngeld etc.) nicht geeignet, Kinderarmut nachhaltig zu verringern. Die armutspräventive Wirkung des Kindergeldes bleibt begrenzt und auch die Wirkung des Kinderzuschlags bleibt wegen hoher bürokratischer Hürden und aufgrund der Begrenzung des potenziellen Bezieherkreises relativ gering.<sup>38</sup> Nur eine Weiterentwicklung des Systems finanzieller Transfers für Familien und Kinder zu einer einheitlichen Kindergrundsicherung könnte einen nachhaltigen Beitrag zur Vermeidung von Kinderarmut leisten.

Obwohl in den aktuell dominierenden »aktivierenden« Politikkonzepten Investitionen in das »Humankapital« von Kindern im Mittelpunkt stehen, ist sich die Bundesregierung der Bedeutung monetärer Leistungen zu Gunsten von Familien mit Kindern durchaus bewusst. So wird anerkannt, dass das an alle Familien mit Kindern ausgezahlte Kindergeld vor allem für Kinder Alleinerziehender und für Kinder in Mehrkindfamilien armutsreduzierend wirkt. Das BMFSFJ betont in einer eigenen Studie zur Kinderarmut, dass das Kindergeld bei Paarhaushalten mit mehreren Kindern 15%, bei Alleinerziehenden mit einem Kind etwa 10% des Haushaltseinkommens und bei Alleinerziehenden mit zwei Kindern 21% ausmacht und damit einen wichtigen Bestandteil des verfügbaren Einkommens dieser Familien darstellt.<sup>39</sup> Solche Befunde machen deutlich, dass Sozialtransfers dieser Art einen erheblichen Beitrag zur Bekämpfung der Kinderarmut leisten können. Allerdings hat das Kindergeld als Bestandteil des Familienlastenausgleichs nicht die Aufgabe, eine vertikale Umverteilung »von oben nach unten« zu organisieren, etwa, um die prekäre materielle Lebenslage von Kindern im unteren Einkommensbereich zu verbessern. Es geht vielmehr um eine horizontale Verteilung der Lasten zwischen Familien mit Kindern und Erwachsenen, die nicht mit Kindern zusammenleben, um

*Bei Kindern Alleinerziehender und bei Kindern in Mehrkindfamilien hat das Kindergeld armutsreduzierende Wirkung.*

*Stellungnahme des Bundesjugendkuratoriums*

Eltern von einem Teil der materiellen Kosten des Aufziehens von Kindern zu entlasten. Die erwähnten armutsreduzierenden Wirkungen sind also keineswegs direkt beabsichtigt, sondern eher ein Nebenprodukt dieser allgemeinen, familienpolitischen Leistung.

Vor diesem Hintergrund kann es nicht überraschen, dass trotz mehrfacher Erhöhungen des Kindergeldes um insgesamt circa 60% (1996: 102 €; 2009: 164 €) seit den 1990er-Jahren Kinderarmut allein durch den Ausbau dieser Leistung nicht reduziert werden konnte. Dieser Befund allerdings wird in der (Medien-) Öffentlichkeit und politischen Debatte zum Anlass genommen, den Nutzen weiterer Erhöhungen des Kindergeldes generell in Zweifel zu ziehen.

Demgegenüber betont das BJK, dass finanzielle Transfers nach wie vor einen wichtigen Beitrag zur Vermeidung von Kinderarmut leisten können. Um allerdings die materielle Lage von armutsbedrohten Kindern und ihren Familien nachhaltig zu verbessern, muss das Kindergeld durch zielgruppenspezifische Leistungen ergänzt werden, die insbesondere Familien aus dem unteren Einkommensbereich zugutekommen. Dementsprechend zeigen Simulationen der Wirkungen unterschiedlicher familienpolitischer Leistungssysteme in den EU-15-Ländern, dass eine Kombination aus universellen Kindergeldleistungen und zielgruppenspezifischen Zusatzleistungen die höchste Effektivität – und Effizienz – hinsichtlich der Reduzierung von Kinderarmut entfalten kann.<sup>40</sup>

Einen ersten – allerdings unzureichenden – Schritt in diese Richtung stellt das 2005 eingeführte Instrument des Kinderzuschlags dar, das – zeitgleich mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe – als ein zielgruppenspezifisches Instrument und als ein Beitrag zur Bekämpfung der Kinderarmut entwickelt wurde. Die Leistung wird derzeit für unverheiratete Kinder unter 25 Jahren gewährt und beträgt maximal 140 € pro Monat pro Kind. Einen Anspruch auf Kinderzuschlag können Eltern geltend machen, die zwar mit ihrem Einkommen ihren eigenen Bedarf

*Das Kindergeld muss durch zielgruppenspezifische Leistungen ergänzt werden, die insbesondere Familien aus dem unteren Einkommensbereich zugutekommen.*

decken können, jedoch wegen des Bedarfs ihrer Kinder/ihrer Kindes ein Anrecht auf ALG-II-Leistungen hätten. Der Kinderzuschlag wurde von Beginn an wegen seiner geringen Effektivität und Reichweite kritisiert. Hohe bürokratische Hürden, komplexe Anrechnungsverfahren sowie die Begrenzung des Bezieherkreises durch Einkommenshöchst- und -mindestgrenzen führen zu einer hohen Ablehnungsrate.<sup>41</sup> Auch die Bundesregierung und das zuständige Ministerium teilten die Einschätzung, dass der Kinderzuschlag weiterentwickelt werden müsse.<sup>42</sup> Veränderungen erfolgten allerdings erst im Oktober 2008. Die zuvor individuell berechneten Mindestverdienstgrenzen, die Eltern erreichen müssen, um den Kinderzuschlag beantragen zu können, wurden nun einheitlich auf 900 € Brutto für Paare und 600 € für Alleinerziehende festgesetzt; damit wurde eine Verfahrensvereinfachung ermöglicht. Zudem wird der Kinderzuschlag unbefristet und nicht – wie zuvor – für maximal 36 Monate gewährt, und die Transferentzugsrate für den elterlichen Zuverdienst, der die Bemessungsgrenze übersteigt, wurde von 70% auf 50% gesenkt. Diese Änderungen sind Ausdruck der Einsicht, dass die wesentlichen Ziele des Kinderzuschlags nicht erreicht werden konnten. Weder die ursprünglich anvisierte Anzahl der Kinder noch die Absicht, »Beschäftigung und nicht Arbeitslosigkeit« zu fördern und »Ausstiegisanreize«<sup>43</sup> für erwerbslose Eltern zu setzen, wurden erreicht. Das BMFSFJ selbst gibt in einem Dossier zum Kinderzuschlag eine Bewilligungsquote von lediglich 18% an, was einer Anzahl von circa 100.000 erreichten Kindern entspricht und vom ursprünglichen Ziel der 150.000 zu erreichenden Kinder deutlich entfernt ist.<sup>44</sup> Das Ministerium räumt zudem ein, dass eine Evaluation des Kinderzuschlags aus dem Jahr 2005 zu dem Schluss kommt, dass zu diesem Zeitpunkt der Kinderzuschlag noch zu keiner signifikanten Erhöhung der Erwerbstätigkeit geführt habe.<sup>45</sup> Als Reaktion auf diese Defizite sind in der fachwissenschaftlichen und -politischen Debatte weitere Reformvorschläge entwickelt worden. Sie zielen im Wesentlichen auf die Reichweite des Kin-

derzuschlags, um einen größeren Kreis von Kindern aus Familien im Niedrigeinkommensbereich profitieren zu lassen. So fordert beispielsweise der Deutsche Caritasverband (DCV) ein grundsätzliches Wahlrecht zwischen dem Kinderzuschlag und den Leistungen des SGB II, um den Anteil der Personen in verdeckter Armut zu verringern, die zum Beispiel aus Scham keine ALG-II-Leistungen in Anspruch nehmen wollen. Der DCV kritisiert zudem die auch nach Absenkung der Transferentzugsrate weiterhin zu hohe Anrechnung des elterlichen Einkommens auf den Kinderzuschlag und die Kumulationswirkungen, die sich aus der Anrechnung des Wohngeldes ergeben. Besonders kritisch wird die Höchsteinkommensgrenze beurteilt, da bei Überschreiten dieser Grenze der Kinderzuschlag wegfällt. Gefordert wird, die Höchsteinkommensgrenze des Kinderzuschlags abzuschaffen, die Abschmelzraten zu verringern und entsprechend einer hiermit notwendigerweise verbundenen Neuberechnung der Kindersätze die Leistungshöhe des Kinderzuschlags anzuheben. Der so modifizierte Kinderzuschlag ist Teil einer Gesamtstrategie des DCV zur Bekämpfung der Kinderarmut und soll in Kombination mit Kindergeld und Wohngeld das sächliche Existenzminimum von Kindern decken.<sup>46</sup> Irene Becker und Richard Hauser setzen sich in ihrem Reformvorschlag dafür ein, den Kinderzuschlag durch einen Kindergeldzuschlag abzulösen.<sup>47</sup> Der Kindergeldzuschlag soll als eigenständige Transferart des Familienlastenausgleichs fungieren, mittels dessen eine bedarfsabhängige Kindergrundsicherung außerhalb des SGB II für alle Kinder aus Familien im unteren Einkommensbereich gewährleistet werden soll, die das Existenzminimum von Kindern abdeckt. Der Kindergeldzuschlag soll von der Grundsicherung für Arbeitssuchende und damit von arbeitsmarktpolitischen Bemühungen der Bundesregierung entkoppelt werden. Zusammen mit dem Kindergeld soll der Kindergeldzuschlag das sächliche Existenzminimum von Kindern gewährleisten, wobei das Einkommen der Eltern bei Überschreiten eines Freibetrages zu 50% auf den Kindergeldzuschlag angerechnet wird.<sup>48</sup>

*Fachwissenschaftliche und -politische Vorschläge zielen auf eine größere Reichweite des Instruments des Kinderzuschlags, um mehr Familien zu erreichen.*

*Der Kindergeldzuschlag soll zusammen mit dem Kindergeld das sächliche Existenzminimum von Kindern gewährleisten.*

*Bei der Entwicklung gezielter Transferleistungen für Kinder muss die Idee einer vom Erwerbsstatus der Eltern stärker entkoppelten Kindergrundsicherung als Orientierung dienen.*

Das BJK plädiert dafür, sich bei der Entwicklung gezielter Transferleistungen für Kinder und Familien im Niedrigeinkommensbereich verstärkt an der Idee einer eigenständigen, vom Erwerbsstatus der Eltern stärker entkoppelten, Kindergrundsicherung zu orientieren. Dabei könnte es in einem ersten Schritt darum gehen, an den bestehenden Leistungen (Kindergeld, Kinderzuschlag, Wohngeld etc.) anzuknüpfen und das Leistungsniveau insgesamt – orientiert am materiellen Bedarf der Kinder – anzuheben (nach dem Modell des Kindergeldzuschlags). In einem zweiten Schritt schlägt das BJK vor, mittelfristig zu prüfen, inwieweit diese bislang zersplitterten Leistungen zu einer umfassenden, am Bedarf der Kinder orientierten Kindergrundsicherung zusammengefasst werden könnten.

Einen entsprechenden, sicherlich nicht kurzfristig realisierbaren Vorschlag hat das »Bündnis Kindergrundsicherung« eingebracht.<sup>49</sup> Dieses Bündnis fordert eine Gleichbehandlung aller Kinder unabhängig vom Erwerbsstatus der Eltern und plädiert für eine Kindergrundsicherung von 500 € pro Monat und Kind, welche vorrangig vor anderen Sozialleistungen (wie zum Beispiel den Grundsicherungsleistungen des SGB II) gewährt werden soll. Die Leistungshöhe von monatlich 500 € wird als bedarfsdeckend eingeschätzt und soll bis zum 27. Lebensjahr bezahlt werden, um auch eine Investition in die weiterführende formale Bildung der Kinder (zum Beispiel ein Hochschulstudium) zu ermöglichen. Die Kindergrundsicherung soll einkommensunabhängig an alle Eltern ausgezahlt, aber zugleich der allgemeinen Besteuerung des Einkommens unterworfen werden. Es liegt auf der Hand, dass auch dieser Vorschlag konzeptionelle Schwächen aufweist. So wird nicht näher erläutert, warum eine Leistungshöhe von monatlich 500 € für die gesamte Altersspanne bis 27 Jahre bedarfsdeckend sein soll. Allerdings ist positiv hervorzuheben, dass der Vorschlag auf wichtigen Eckpunkten einer möglichen Reform des Systems der materiellen Leistungen für Kinder und Familien aufbaut. Hierzu gehören die Entkopplung der Leistung von den Grundprinzipien der Grundsicherung für Arbeitssuchende, die

*Bei der Weiterentwicklung von Transferleistungen muss eine konsequente Orientierung am Bedarf der Kinder zentrales Prinzip sein.*

*Stellungnahme des Bundesjugendkuratoriums*

Absicht der Integration unterschiedlicher Leistungssysteme und die konsequente Orientierung am Bedarf der Kinder. Das BJK schlägt daher vor, sich bei der Weiterentwicklung der Transferleistungen für Kinder und Familien an den genannten Prinzipien zu orientieren.

### 3.3 Neubemessung der Regelsätze

In Deutschland wachsen 1,7 Millionen Kinder in Familien auf, die sozialstaatliche Grundsicherungsleistungen nach SGB II erhalten. Diese Leistungen sollen ein Leben ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht, und müssen daher bedarfsgerecht ausgestaltet sein. Das BJK beanstandet, in Übereinstimmung mit vielen Expert/innen und Organisationen<sup>50</sup>, dass die Höhe der Grundsicherungsleistungen für Kinder keineswegs an diesen Prinzipien und Kriterien ausgerichtet wird. Dies hängt mit der Art und Weise der Berechnung der Leistungen zusammen. Die Regelsatzverordnung ist von zentraler Bedeutung, da hiermit das soziokulturelle Existenzminimum und somit die zu gewährenden Leistungen für alle Haushaltstypen im Rahmen des SGB II (sowie des SGB XII), definiert werden. Aus kindbezogener Perspektive ist kritisch hervorzuheben, dass Kindern lediglich ein abgestufter Prozentsatz der Leistungen für Erwachsene zugestanden wird: Sie erhalten vor Vollendung des 14. Lebensjahres lediglich 60% und ältere Kinder 80% des Regelsatzes eines Erwachsenen (aktuell: 211 € bzw. 281 €).<sup>51</sup> Leistungen, die derzeit sowohl im SGB II als auch im SGB XII im Zusammenhang mit Kindern über den Regelsatz hinaus gewährt werden, umfassen zum Beispiel die Erstausrüstung bei der Geburt und Aufwendungen für mehrtägige Klassenfahrten; Alleinerziehenden steht zudem ein Mehrbedarf als prozentuale Abstufung des regulären Eckregelsatzes zu. Die Kritik bezieht sich auch darauf, dass die willkürliche Einteilung von Kindern in lediglich zwei Altersgruppen den altersspezifischen Bedarf dieser Bevölkerungsgruppe nicht wider-

*Die Höhe der Grundsicherungsleistungen für Kinder sind nicht bedarfsgerecht.*

*Der geltende Eckregelsatz trägt den tatsächlichen Bedürfnissen, u. a. nach gesunder und ausgewogener Ernährung, nicht Rechnung.*

*Haushalte aus dem unteren Einkommensbereich sind durch die Neuregelungen im Familienleistungsgesetz doppelt benachteiligt.*

*Stellungnahme des Bundesjugendkuratoriums*

spiegelt. Angemessen wäre dagegen ein Verfahren, bei dem der tatsächliche Bedarf von Kindern unterschiedlichen Alters rechnerisch ermittelt und daraus die entsprechenden Eckregelsätze für unterschiedliche Gruppen von Kindern errechnet werden.

Dass der geltende Eckregelsatz den tatsächlichen Bedürfnissen nicht Rechnung trägt, ist in einer Studie des Forschungsinstituts für Kinderernährung nachgewiesen worden.<sup>52</sup> So entsprechen die im Eckregelsatz für Kinder unter 14 Jahren zugestandenen Beträge für die tägliche Ernährung nicht den realen Kosten für eine gesunde und ausgewogene Ernährung, und Ausgaben für Bildung sind sogar explizit aus der Regelsatzbemessung ausgenommen, was in einem krassen Gegensatz zum offiziell propagierten Abbau von Benachteiligungen in den schulischen Bildungschancen steht.

Das BJK begrüßt daher die Veränderungen, die sich aus dem Familienleistungsgesetz vom 13.11.2008 und dem Konjunkturpaket II (Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland) vom Februar 2009 ergeben. Im Familienleistungsgesetz ist die Erhöhung des Kindergeldes um jeweils 10 € für das erste und zweite und um 16 € ab dem dritten Kind sowie eine Anhebung der Kinderfreibeträge und eine bessere steuerliche Absetzbarkeit haushaltsnaher Dienstleistungen geregelt.

Jedoch sind Haushalte aus dem unteren Einkommensbereich durch diese Regelungen doppelt benachteiligt, da beispielsweise arbeitslosen ALG-II-Haushalten das erhöhte Kindergeld auf die ALG-II-Leistungshöhe angerechnet wird und somit zu keiner Erhöhung des Familieneinkommens führt. Zudem können diese Familien nicht von steuerlichen Vergünstigungen profitieren, da sie aufgrund ihrer Arbeitslosigkeit keine Lohnsteuer zahlen. Schulkindern, die in Haushalten mit Sozialhilfe bzw. ALG-II-Bezug leben, wurde durch das neue Familienleistungsgesetz jedoch ein jährlicher Schulmittelbedarf in Höhe von 100 € zuerkannt. Es ist keineswegs gesichert, dass diese Summe die Höhe des Schulmittelbedarfs deckt, da nach wie vor kein Bezug

auf den kindspezifischen Bedarf genommen wird. Der Deutsche Kinderschutzbund geht zum Beispiel von einem dreimal so hohen Wert aus, der nötig wäre, um den Bedarf tatsächlich zu decken.<sup>53</sup>

Im Rahmen des Konjunkturpaketes II wird allen Kindergeldbeziehern eine Einmalzahlung in Höhe von 100 € je Kind zugesprochen, wobei diese Leistung nicht mit den Sozialleistungen (beispielsweise ALG II) verrechnet wird. Das BJK befürwortet es, dass die Regelsätze für Kinder im SGB II und SGB XII stärker differenziert werden sollen. Kinder im Alter von sechs bis 14 Jahren sollen ab Juli 2009 70% des Eckregelsatzes erhalten (unter fünf Jahre: 60%, ab 15 Jahre: 80%). Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass damit das grundsätzliche Problem der Nichtberücksichtigung typischer Kinderbedarfe bei der Errechnung der Regelsätze für Kinder (Ausgaben für Kinderbetreuung, Nachhilfeunterricht, Kursgebühren etc.) nicht gelöst ist. Aus diesem Grunde begrüßt das BJK das Urteil des Bundessozialgerichts (BSG) von Januar 2009 zu den Hartz-IV-Regelsätzen für Kinder unter 14 Jahre, das diesen Sachverhalt aus verfassungsrechtlicher Sicht beanstandet. Kritisiert wird nicht die Höhe der Leistungen, sondern die mangelnde Begründung der Leistungshöhe durch den Gesetzgeber. In einer derart wichtigen Frage wie der Deckung des Existenzminimums müsse der eigenständige Bedarf von Kindern ermittelt und dürfe nicht lediglich von der Leistungshöhe eines Erwachsenen pauschal abgeleitet werden. Das gebiete – so das BSG – das Willkürverbot, die Menschenwürde, das Elternrecht und das Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes. Darüber hinaus wird vom BSG ein Gleichheitsverstoß der Behandlung von Kindern in ALG-II-Haushalten im Vergleich zu Kindern in Sozialhilfefamilien festgestellt, da Letztere über den Regelsatz hinaus gegebenenfalls Sonderbedarfe geltend machen können. Beanstandet wird zudem, dass das Sozialgeld für alle Kinder bis 14 Jahre gleich – ohne weitere Altersstufung – veranschlagt wird.<sup>54</sup> Das BJK hält rasche Aktivitäten der Bundesregierung für notwendig, um diesen Mangel

*Das Bundessozialgerichts kritisiert die mangelnde Begründung der Leistungshöhe bei den Hartz-IV-Regelsätzen für Kinder unter 14 Jahren.*

zu beseitigen und die Höhe der Eckregelsätze an nachvollziehbaren Berechnungen des Bedarfs von Kindern unterschiedlichen Alters auszurichten.

#### **4. Nachhaltige Förderung von benachteiligten Kindern und Familien durch Infrastrukturangebote und Bildungsförderung**

Finanzielle Transfers sind ein wichtiger Bestandteil einer umfassenden Strategie zur Bekämpfung der Kinderarmut. Kinder und Eltern, die unter prekären materiellen Bedingungen leben, benötigen allerdings zusätzliche Formen der Unterstützung und Förderung, um Benachteiligungen überwinden und umfassende Kompetenzen entwickeln zu können. Insbesondere Studien zu den Auswirkungen von Armut auf unterschiedliche Bereiche der Lebenslagen von Kindern und Eltern zeigen, an welchen Dimensionen der Lebenslage angesetzt werden muss. Angebote und Maßnahmen der Förderung und Unterstützung betreffen die Entwicklung von Strategien der Lebensbewältigung, des Gesundheitsverhaltens, der Sprachkompetenzen, der kognitiven, instrumentellen, sozialen und persönlichen Kompetenzen, der Fähigkeiten der Biografiegestaltung etc. Entsprechende Angebote müssen darauf abzielen, Kinder und ihre Eltern (bzw. Sorgeberechtigten) darin zu unterstützen, auch unter prekären materiellen Lebensbedingungen ihre Handlungsfähigkeit zu erhalten und gestalterisch zu wirken. Eltern muss unter die Arme gegriffen werden, angesichts existenzieller Sorgen und eventueller multipler Deprivationslagen produktive Bewältigungsstrategien zu entwickeln, damit ihnen das Wohl ihrer Kinder nicht »gleichgültig« wird, sondern sie ihre Kinder unterstützen und fördern können. Ziel solcher Infrastrukturangebote sowie Unterstützungsleistungen muss sein, sowohl die Entfaltungs- und Entwicklungsbedingungen der Kinder in der Gegenwart als auch ihre Lebenschancen in der Zukunft zu verbessern. Hier-

*Über finanzielle Transfers hinaus sind Formen der Unterstützung und Förderung nötig, um Benachteiligungen zu überwinden und Kompetenzen zu entwickeln.*

*Stellungnahme des Bundesjugendkuratoriums*

durch kann die Wirkung möglicher Teufelskreise und damit die Reproduktion sozialer Ungleichheiten durchbrochen werden. Entsprechende Angebote und Maßnahmen sind zum Beispiel die Folgenden:

- Durch den konsequenten Ausbau von Angeboten und Einrichtungen der frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung und durch die konsequente Weiterentwicklung dieses Systems zur Elementarstufe des Bildungswesens kann ein Beitrag zur Förderung von Kindern geleistet werden. Mit dem Kinderförderungsgesetz (KiföG), das zum 01.01.2009 in Kraft trat, soll die Versorgungsquote von Kindern unter drei Jahren in öffentlichen Bildungs- und Betreuungseinrichtungen auf 35% im Jahr 2013 angehoben werden. Bei diesem Ausbau geht es nicht nur um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, sondern vor allem auch um eine Verbesserung der Bildungschancen von Kindern insbesondere aus sozial benachteiligten Familien und Familien mit Migrationsgeschichte, um die »Vererbung« von Bildungsbenachteiligungen und damit auch Kinderarmut langfristig zu bekämpfen. Die entsprechenden fachlichen und qualitativen Eckpunkte einer Weiterentwicklung des Systems der Kindertagesbetreuung sind in einer früheren Stellungnahme des BJK ausführlich begründet worden.<sup>55</sup>
- Gerade unter dem Gesichtspunkt der Bekämpfung der Armut von Kindern und Familien müssen Angebote und Leistungen für Kinder und Eltern aus einer Hand angeboten werden. In diesem Zusammenhang können die Familien- bzw. Eltern-Kind-Zentren genannt werden, die in einigen Bundesländern nach dem Vorbild der englischen Early-Excellence-Centers gegründet wurden. Da sich der Anteil der Kinder, die bereits in jungen Jahren Kindertageseinrichtungen besuchen, im Zusammenhang mit dem Ausbau der frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung weiter erhöhen wird, stellen Kindertageseinrichtungen einen sehr günstigen Ort für die Ansprache von Eltern dar. Über die Kindertagesein-

*Infrastrukturangebote haben das Ziel, die gegenwärtigen Entfaltungs- und Entwicklungsbedingungen der Kinder und ihre zukünftigen Lebenschancen zu verbessern.*

*Zur Bekämpfung der Armut von Kindern und Familien müssen Angebote und Leistungen für Kinder und Eltern aus einer Hand angeboten werden.*



*Um die ungleichen schulischen Voraussetzungen von Kindern zumindest partiell kompensieren zu können, müssen die ungleichen Kinder auch ungleich behandelt werden.*

*Stellungnahme des Bundesjugendkuratoriums*

richtungen lassen sich dann nicht nur diejenigen Eltern erreichen, die ohnehin an einer Förderung der Bildung und Entwicklung ihrer Kinder interessiert sind, sondern auch Eltern aus benachteiligten Lebenslagen, zu denen auch die »erschöpften Familien« zählen.

- Ein weiterer Ansatzpunkt zur Überwindung der »Vererbung« sozialer Ungleichheiten ist die Weiterentwicklung des Bildungssystems im Hinblick auf eine Verstärkung des Prinzips der individuellen Förderung und Unterstützung, des Ausbaus ganztägiger Angebote und der Vernetzung von Formen der formellen und informellen Bildung. Kinder aus privilegierten und aus benachteiligten sozialen Milieus kommen mit höchst unterschiedlichen Voraussetzungen in das Bildungssystem. Um diese Ungleichheiten zumindest partiell kompensieren zu können, müssen diese ungleichen Kinder auch ungleich behandelt werden. Dies erfordert Maßnahmen und Angebote der individuellen Förderung und Unterstützung, eine entsprechende sozialräumliche, zielgruppenbezogene Ausgestaltung der Bildungsinfrastruktur sowie eine Ausweitung gemeinsamer Lernzeiten auf den ganzen Tag. Insbesondere in Schulen mit ganztägigen Angeboten kann die individuelle Förderung intensiviert und das gemeinsame Lernen von heterogenen Gruppen junger Menschen produktiv gestaltet werden. Auch erfahrungsbezogene Formen des Lernens und die Erprobung unterschiedlicher Fähigkeiten und Fertigkeiten lassen sich so leichter realisieren. Kooperationen zwischen Schulen und Einrichtungen der Jugendarbeit bzw. der Kultur- und Sportverbände sowie Unternehmen ermöglichen ein breiteres Spektrum von Bildungszugängen und -erfahrungen, die den Interessen und Bedürfnissen unterschiedlicher Gruppen von Schülerinnen und Schülern entgegenkommen. Dies erfordert eine Öffnung der Schulen zum Gemeinwesen und eine Vernetzung der Bildungsangebote in den Wohnquartieren und Gemeinden.

- Weiterhin ist es Erfolg versprechend, die Vielzahl unterschiedlicher lokaler und regionaler Anbieter sozialer Dienste und Bildungsmaßnahmen wie Kindertagesstätten, Schulen, Ämter und Wohlfahrtsverbände zu präventiven Netzwerken »von der Geburt bis zur Berufsausbildung« zu verknüpfen, um die verfügbaren Ressourcen unterschiedlicher kommunaler und regionaler Ressorts (Kinder- und Jugendhilfe, Schule, Volkshochschule, Freizeit, Kultur etc.) optimal für verschiedene Gruppen von Kindern und Jugendlichen und ihren Eltern verfügbar und damit wirksam zu machen. Beispiele für solche »Präventionsketten« gibt es in unterschiedlichen Städten und Gemeinden.<sup>56</sup> Das BJK plädiert dafür, solche Infrastrukturangebote sowie Förder- und Unterstützungsmaßnahmen systematisch weiterzuentwickeln, damit von Armut bedrohte Kinder und ihre Eltern niedrigschwellig und problemlos davon Gebrauch machen können. Allerdings sind im föderalen Staat die Zuständigkeiten für solche Angebote, Maßnahmen und Programme zwischen Kommunen, Ländern und Bund aufgeteilt. Es bedarf daher der Koordination zwischen den politischen Ebenen, um zu einer abgestimmten Gesamtstrategie zu kommen. Das BJK schlägt daher in Übereinstimmung mit einer Forderung des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes vor, einen Runden Tisch zwischen Bund, Ländern und Gemeinden zur Schaffung der notwendigen Infrastruktur für Kinder aus einkommensschwachen Familien einzurichten.<sup>57</sup> Das BJK ermutigt in diesem Zusammenhang die Kommunen, bedarfsgerechte Angebote und Leistungen für Kinder und Familien in prekären materiellen Verhältnissen zu entwickeln und auszubauen. Auch die Länder können hierbei eine wichtige, Rahmen setzende und fördernde Rolle spielen. Die Länder sollen entsprechende Förderprogramme entwickeln bzw. weiter ausbauen und die Kommunen dabei unterstützen, armutspräventive Leistungsangebote vorzuhalten. Schließlich soll die verbindliche Absprache zwischen Bund, Ländern und

*Ein Zusammenschluss von lokalen und regionalen Anbietern sozialer Dienste und Bildungsmaßnahmen zu präventiven Netzwerken kann armutsreduzierend wirken.*

Gemeinden dazu beitragen, die Zuständigkeitsprobleme zu lösen und dafür Sorge zu tragen, dass die bereits vorhandenen »best-practice«-Modelle übertragbar gemacht und flächendeckend ausgebreitet werden.

**Dr. Claudia Lücking-Michel**

Vorsitzende des Bundesjugendkuratoriums

**Endnoten**

<sup>1</sup> CDU / CSU / SPD (2005): Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD von 2005. Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. 11. November 2005. Berlin, S. 118

<sup>2</sup> Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.) (2006): Nationaler Aktionsplan. Für ein kindergerechtes Deutschland 2005 – 2010. Berlin, S. 60

<sup>3</sup> Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) / Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) / Hauser, Richard / Becker, Irene (2007): Integrierte Analyse der Einkommens- und Vermögensverteilung. Abschlussbericht zur Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS). Bonn, S. 170

<sup>4</sup> Vgl. BMAS (Hrsg.) (2008): Lebenslagen in Deutschland. Der Dritte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin

<sup>5</sup> Vgl. Bundesjugendkuratorium (BJK) (2009): Zur Neupositionierung von Jugendpolitik: Notwendigkeit und Stolpersteine. Stellungnahme des BJK. München

<sup>6</sup> Vgl. BMFSFJ (Hrsg.) (2008): Übereinkommen über die Rechte des Kindes. UN-Kinderrechtskonvention im Wortlaut mit Materialien. Berlin

<sup>7</sup> Vgl. ausführlicher Hübenthal, Maksim (2009): Kinderarmut in Deutschland. Empirische Befunde, kinderpolitische Akteure und gesellschaftspolitische Handlungsstrategien. Expertise im Auftrag des Deutschen Jugendinstituts e. V. (DJI). München

<sup>8</sup> Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2006): Vermeidung von Kinderarmut in Deutschland durch finanzielle Leistungen. In: Zeitschrift für Sozialreform, 52. Jg., Heft 4, S. 439-466, S. 442

<sup>9</sup> Vgl. Fußnote 3, ebd.; Die Prognos AG hat für das Kompetenzzentrum für familienbezogene Leistungen im Auftrag des BMFSFJ für Kinder unter 18 Jahren nach den Daten der SOEP 2007 eine Armutsgefährdungsquote von 17,7% berechnet. (vgl. BMFSFJ (Hrsg.) (2008a): Dossier Armutsrisiken von Kindern und Jugendlichen in Deutschland. Materialien aus dem Kompetenzzentrum für familienbezogene Leistungen im BMFSFJ. Berlin). Die methodischen Fragen dieser Berechnung sollen an dieser Stelle nicht diskutiert werden.

<sup>10</sup> Vgl. Hauser, Richard (2008): Der Dritte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Diagnoseinstrument und Basis für Therapieempfehlungen. In: Wirtschaftsdienst, 88. Jg., Heft 7, S. 427-432

<sup>11</sup> Fertig, Michael / Tamm, Marcus (2008): Die Verweildauer von Kindern in prekären Lebenslagen. In: Bertram, Hans (Hrsg.): Mittelmaß für Kinder. Der UNICEF-Bericht zur Lage der Kinder in Deutschland. München, S. 152-166, S. 156

<sup>12</sup> Vgl. Fußnote 3, ebd., S. 124

<sup>13</sup> Vgl. Fußnote 3, ebd., S. 125; Walther, Claudia / Klug, Petra (2007): Armut bei Kindern mit Migrationshintergrund. In: Deutsches Kinderhilfswerk e. V. (Hrsg.): Kinderreport Deutschland 2007. Daten, Fakten, Hintergründe. Freiburg, S. 147-160, S. 151

<sup>14</sup> Vgl. Fußnote 11, ebd., S. 157

<sup>15</sup> Vgl. Chassé, Karl August (2006): Armutsrisiken, Kinderarmut und Jugendhilfe in Ostdeutschland. In: Bütow, Birgit / Chassé, Karl August / Maurer, Susanne (Hrsg.): Soziale Arbeit zwischen Aufbau und Abbau. Transformationsprozesse im Osten Deutschlands und die Kinder- und Jugendhilfe. Wiesbaden, S. 73-86; Holz, Gerda / Skoluda, Susanne (2003): Armut im frühen Grundschulalter. Abschlussbericht der vertiefenden Untersuchung zu Lebenssituationen, Ressourcen und Bewältigungshandeln von Kindern im Auftrag des Bundesverbandes der Arbeiterwohlfahrt. Frankfurt / Main

<sup>16</sup> Vgl. Fußnote 15, Holz / Skoluda (2003), ebd.; Vgl. Wüstendörfer, Werner (2008): »Dass man immer nein sagen muss«. Eine Befragung der Eltern von Grundschulkindern mit Nürnberg-Pass. Herausgegeben von der Stadt Nürnberg. Siehe unter:  
[http://www.soziales.nuernberg.de/pdf/Befragung\\_Nuernberg\\_Pass.pdf](http://www.soziales.nuernberg.de/pdf/Befragung_Nuernberg_Pass.pdf) (23.07.2009)

<sup>17</sup> Vgl. Fußnote 16, Wüstendörfer (2008), ebd.

<sup>18</sup> Vgl. Fußnote 17, ebd., S. 57

<sup>19</sup> Vgl. Hock, Beate / Holz, Gerda / Simmedinger, Renate / Wüstendörfer, Werner (2000): Gute Kindheit – Schlechte Kindheit? Armut und Zukunftschancen von Kindern in Deutschland. Abschlussbericht zur Studie im Auftrag des Bundesverbandes der Arbeiterwohlfahrt. Frankfurt / Main; Vgl. Fußnote 16, Holz / Skoluda (2003), ebd. und Wüstendörfer (2008), ebd.; Holz, Gerda / Richter, Antje / Wüstendörfer, Werner / Giering, Dietrich (2006): Zukunftschancen für

Kinder!? – Wirkung von Armut bis zum Ende der Grundschulzeit. Endbericht der 3. AWO-ISS Studie. Frankfurt / Main

<sup>20</sup> Vgl. Iske, Stefan / Klein, Alexandra / Kutscher, Nadia / Otto, Hans-Uwe (2007): Virtuelle Ungleichheit und informelle Bildung. Eine empirische Analyse der Internetnutzung Jugendlicher und ihre Bedeutung für Bildung und gesellschaftliche Teilhabe. In: Kompetenzzentrum informelle Bildung (Hrsg.): Grenzenlose Cyberwelt? Zum Verhältnis von digitaler Ungleichheit und neuen Bildungszugängen für Jugendliche. Wiesbaden, S. 65-92

<sup>21</sup> Vgl. dazu die Studie zur Gesundheit von Kindern und Jugendlichen in Deutschland des Robert-Koch-Instituts Berlin. In: Kinder- und Jugendgesundheitssurvey (KiGGS) (2007): Bundesgesundheitsblatt, 50. Jg., Heft 5/6. Inhaltsverzeichnis siehe unter: [http://www.rki.de/clin\\_160/nn\\_197536/DE/Content/Service/Presse/Pressetermine/PM\\_\\_Kiggs\\_\\_160507/Inhalt\\_\\_Bundesgesundheitsblatt\\_\\_5\\_\\_6\\_\\_2007,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Inhalt\\_Bundesgesundheitsblatt\\_5\\_6\\_2007.pdf](http://www.rki.de/clin_160/nn_197536/DE/Content/Service/Presse/Pressetermine/PM__Kiggs__160507/Inhalt__Bundesgesundheitsblatt__5__6__2007,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Inhalt_Bundesgesundheitsblatt_5_6_2007.pdf) (12.08.2009)

<sup>22</sup> Vgl. Fußnote 7, ebd., S. 18f.

<sup>23</sup> Vgl. BMAS (Hrsg.) (2009): Sozialbericht 2009. Bonn

<sup>24</sup> Zur Gruppe der »working poor« werden erwerbstätige Personen mit einem Bruttoerwerbseinkommen von weniger als zwei Dritteln des Medians der Bruttoerwerbseinkommen aller abhängig Beschäftigten gerechnet.

<sup>25</sup> Vgl. Kalina, Thorsten / Weinkopf, Claudia (2009): Niedriglohnbeschäftigung 2007 weiter gestiegen – zunehmende Bedeutung von Niedrigstlöhnen. IAQ-Report Nr. 5. Universität Duisburg-Essen. Siehe unter:  
<http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2009/report2009-05.pdf> (04.08.2009). Die genannte Feststellung gilt nicht für alle Berufsgruppen.

<sup>26</sup> Krieger, Sascha / Weinmann, Julia (2008): Lebensformen in der Bevölkerung, Kinder und Kindertagesbetreuung. In: Statistisches Bundesamt / GESIS-ZUMA / WZB (Hrsg.): Datenreport 2008. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Bonn, S. 27-43, S. 27 ff.

<sup>27</sup> Dies war auch die übereinstimmende Meinung der Expertinnen und Experten der Anhörung des BJK zum Thema »Kinderarmut – Problemanalyse, Maßnahmenbeschreibung und politische Konsequenzen« im Januar 2009 in Bonn.

<sup>28</sup> BMFSFJ (2009): Bundesministerin von der Leyen: »Wir stellen Kinder und ihre Rechte ins Zentrum unserer Politik«. Pressemitteilung des BMFSFJ vom 02.04.2009. Siehe unter:

[www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/BMFSFJ/kinder-und-jugend,did=121516.html](http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/BMFSFJ/kinder-und-jugend,did=121516.html) (05.08.2009)

<sup>29</sup> Zum Beispiel Rürup, Bert / Gruescu, Sandra (2003): Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungsentwicklung. Gutachten im Auftrag des BMFSFJ. Bonn

<sup>30</sup> Vgl. Fußnote 8, ebd., S. 448f.; vgl. Fußnote 9, BMFSFJ (2008a), ebd., S. 21

<sup>31</sup> Vgl. Fußnote 3, ebd., S. VI

<sup>32</sup> Vgl. Fußnote 2, ebd., S. 61

<sup>33</sup> Vgl. Fußnote 8, ebd., S. 448

<sup>34</sup> Vgl. Dingeldey, Irene (2002): Das deutsche System der Ehegattenbesteuerung im europäischen Vergleich. In: WSI-Mitteilungen, 55. Jg., Heft 3, S. 154-160; Bach, Stefan u. a. (2003): Untersuchungen zu den Wirkungen der gegenwärtigen Ehegattenbesteuerung auf Grundlage der fortgeschriebenen Einzeldaten der Einkommenssteuerstatistik. DIW Materialien 27. Berlin

<sup>35</sup> In diesem Fall werden die Ehepartner individuell veranlagt, jedoch hat der Ehepartner mit dem höheren Einkommen die Möglichkeit, seinem Partner einen gewissen Einkommensbetrag zu übertragen.

<sup>36</sup> Beim Familiensplitting wird das Einkommen eines Ehepaares ebenfalls gemeinsam besteuert, jedoch ist der Splitting-Divisor, der beim Ehegattensplitting zwei beträgt, abhängig von der Anzahl der Kinder.

<sup>37</sup> Vgl. Steiner, Viktor / Wrohlich, Katharina (2006): Familienpolitische Reformen und ihre Wirkungen auf die Erwerbsbeteiligung von Eltern. In: Zeitschrift für Sozialreform, 52. Jg., Heft 4, S. 421-438

<sup>38</sup> Seit dem Inkrafttreten des weiterentwickelten Kinderzuschlags im Oktober 2008 werden deutlich mehr Kinder erreicht als vorher. Dies führt auch dazu, dass weniger nichterwerbsfähige Hilfsbedürftige im SGB II vertreten sind. Diese erwünschte positive Wirkung schränkt jedoch die Notwendigkeit einer effektiveren Neuordnung nicht ein.

<sup>39</sup> Vgl. Fußnote 4, ebd., S. 88; vgl. Fußnote 9, BMFSFJ (2008a), ebd., S. 29 ff. Mit Erhöhung des Kindergeldes zum 01.01.2009 erhöhen sich die entsprechenden Anteile geringfügig (BMFSFJ (Hrsg.) (2009): Familienreport 2009. Leistungen, Wirkungen, Trends. Berlin, S. 60 ff.).

<sup>40</sup> Vgl. Matsaganis, Manos u. a. (2006): Reforming Family Transfers in Southern Europe: Is there a Role for Universal Child Benefits? In: Social Policy and Society, 5. Jg., Heft 2, S. 189-197; Levy, Horacio u. a. (2007): Swapping Policies: Alterna-

tive Tax-Benefit Strategies to Support Children in Austria, Spain and the UK. In: Journal of Social Policy, 36. Jg., Heft 4, S. 625-647

<sup>41</sup> Vgl. Becker, Irene / Hauser, Richard (2008): Vom Kinderzuschlag zum Kindergeldzuschlag. Ein Reformvorschlag zur Bekämpfung von Kinderarmut. SOEPPapers on Multidisciplinary Panel Data Research, Nr. 87. DIW Berlin. Siehe unter: [http://www.diw.de/documents/publikationen/73/79148/diw\\_sp0087.pdf](http://www.diw.de/documents/publikationen/73/79148/diw_sp0087.pdf) (05.08.2009)

<sup>42</sup> Bereits im Koalitionsvertrag von 2005 wird angekündigt, den Kinderzuschlag ab dem Jahr 2006 weiterzuentwickeln, um die Kinderarmut zu reduzieren, vgl. Fußnote 1, ebd.

<sup>43</sup> Vgl. Fußnote 1, ebd.

<sup>44</sup> BMFSFJ (Hrsg.) (2008b): Dossier Kinderzuschlag. Gesetzliche Regelung und Möglichkeiten zur Weiterentwicklung. Berlin, S. 10

<sup>45</sup> Vgl. Fußnote 44, ebd.; Abgesehen von der auf die Struktur bezogenen Argumentation ist zu erwähnen, dass die Situation durch die Weiterentwicklung des Kinderzuschlags im Oktober 2008 verbessert wurde.

<sup>46</sup> Vgl. Deutscher Caritasverband (DCV) (2008): DCV-Vorschlag zur Bekämpfung der Kinderarmut. Verfasst vom Autorenteam Lissem, Verena / Schwengers, Clarita / Fix, Birgit / Becker, Thomas / Cremer, Georg / Günter, Markus. In: Neue Caritas, 109. Jg., Heft 17, S. 26-47

<sup>47</sup> Vgl. Fußnote 41, ebd.

<sup>48</sup> Vgl. Fußnote 41, ebd.

<sup>49</sup> Bündnis Kindergrundsicherung (2009): Pressemitteilung. Bündnis fordert 500 Euro Kindergrundsicherung. Gerechtigkeit herstellen – kein Kind zurück lassen! Siehe unter: [www.kinderarmut-hat-folgen.de/download/090408\\_PM.pdf](http://www.kinderarmut-hat-folgen.de/download/090408_PM.pdf) (05.08.2009)

<sup>50</sup> Vgl. Becker, Irene (2006): Bedarfsgerechtigkeit und sozio-kulturelles Existenzminimum. Der gegenwärtige Eckregelsatz vor dem Hintergrund aktueller Daten. Arbeitspapier Nr. 1 des Projekts »Soziale Gerechtigkeit«, J. W. Goethe Universität Frankfurt / Main, gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung. Frankfurt / Main. Siehe unter: <http://www.boeckler.de/pdf/fof/S-2005-773-4-1.pdf> (05.08.2009); Spellbrink, Wolfgang (2008): Ist Hartz IV bedarfsdeckend? Verfassungsrechtliche Probleme der Regelleistung gemäß § 20 SGB II. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 39. Jg., Heft 1, S. 4-19; Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband Gesamtverband e. V. (2008): Stellungnahme

zum Dritten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Armut, Ausgrenzung und soziale Spaltung in Deutschland. Berlin. Siehe unter: [www.der-paritaetische.de/uploads/media/stellungnahme\\_armutsbericht.pdf](http://www.der-paritaetische.de/uploads/media/stellungnahme_armutsbericht.pdf) (05.08.2009)

<sup>51</sup> Vgl. Fußnote 7, ebd., S. 22

<sup>52</sup> Vgl. Fußnote 50, Spellbrink (2008), ebd.

<sup>53</sup> O. V. (2008): Arme Kinder könnten Verlierer der Finanzkrise werden. Artikel vom 22.12.2008. Siehe unter: <http://www.net-tribune.de/article/221208-38.php> (04.08.2009)

<sup>54</sup> Zumindest eine stärkere Differenzierung der Altersstufen ist inzwischen durch das Konjunkturpaket II in einem ersten Schritt umgesetzt worden.

<sup>55</sup> Vgl. BJK (2008): Zukunftsfähigkeit von Kindertageseinrichtungen. Stellungnahme des BJK. München

<sup>56</sup> Mo.Ki in Monheim am Niederrhein. Siehe unter: <http://www.monheim.de/moki/> (21.07.2009)

<sup>57</sup> Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband Gesamtverband e. V.: Paritätischer fordert Runden Tisch zur Bekämpfung der Kinderarmut. Pressemitteilung vom 22.06.2009. Siehe unter: [http://www.der-paritaetische.de/22/?tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=2730&cHash=8605fab7a](http://www.der-paritaetische.de/22/?tx_ttnews[tt_news]=2730&cHash=8605fab7a) (04.08.2009)

### Was ist das Bundesjugendkuratorium?

Das Bundesjugendkuratorium (BJK) ist ein von der Bundesregierung eingesetztes Sachverständigen-gremium. Es berät die Bundesregierung in grundsätzlichen Fragen der Kinder- und Jugendhilfe und in Querschnittsfragen der Kinder- und Jugendpolitik. Dem BJK gehören bis zu 15 Sachverständige aus Politik, Verwaltung, Verbänden und Wissenschaft an. Die Mitglieder werden durch die Bundesministerin/den Bundesminister für Familien, Senioren, Frauen und Jugend für die Dauer der laufenden Legislaturperiode berufen.

## Mitglieder des Bundesjugendkuratoriums 2006 bis 2009

### Vorsitzende

#### **Dr. Claudia Lücking-Michel**

Generalsekretärin des Cusanuswerkes  
und Vizepräsidentin des Zentral-  
komitees der deutschen Katholiken

### StellvertreterInnen

#### **Prof. Dr. Yasemin**

#### **Karakaşoğlu**

Professorin für Interkulturelle Bildung  
und Prodekanin des Fachbereichs 12:  
Erziehungs- und Bildungswissen-  
schaften an der Universität Bremen

#### **Monika Lohr**

Kreisdirektorin a. D. des Rhein-Sieg-Kreises

#### **Prof. Dr. Joachim Merchel**

Professor für Organisation und  
Management in der Sozialen Arbeit  
an der Fachhochschule Münster

### Mitglieder

#### **Dr. Barbara Dorn**

Abteilungsleiterin Bildung/Berufliche  
Bildung bei der Bundesvereinigung  
der Deutschen Arbeitgeberverbände

#### **Dr. Christof Eichert**

Ministerialdirigent, Leiter der Abteilung  
Integration und Generationen, Ministe-  
rium für Generationen, Familie, Frauen  
und Integration in Düsseldorf

#### **Christiane von Freeden**

Vorstandsmitglied des Ganztags-  
schulverbandes GGT e. V.

#### **Benjamin Gesing**

Vorstand a. D. der Servicestelle  
Jugendbeteiligung

#### **Prof. Dr. Franz Hamburger**

Professor für Sozialpädagogik  
an der Universität Mainz

#### **Uwe Lübking**

Beigeordneter des Deutschen  
Städte- und Gemeindebundes

#### **Prof. Dr. Thomas Olk**

Professor für Sozialpädagogik und  
Sozialpolitik an der Universität  
Halle-Wittenberg

#### **Detlef Raabe**

Vorsitzender des  
Deutschen Bundesjugendrings

#### **Martina Reinhardt**

Leiterin des Referates Jugendpolitik  
im Thüringer Ministerium für Soziales,  
Familie und Gesundheit

#### **Klaus Waldmann**

Bundestutor der Evangelischen  
Trägergruppe für gesellschaftspolitische  
Jugendbildung

### Ständiger Gast

#### **Prof. Dr.**

#### **Thomas Rauschenbach**

Direktor des Deutschen  
Jugendinstituts e. V.

### Arbeitsstelle Kinder- und Jugendpolitik, München

#### **Dr. Tanja Betz**

Wissenschaftliche Referentin

#### **Pia Rother**

Wissenschaftliche Referentin

#### **Ute Kratzlmeier**

Sachbearbeiterin

### Impressum

Presserechtlich verantwortlich  
Dr. Claudia Lücking-Michel

### Korrespondenzadresse

Deutsches Jugendinstitut e. V.  
Arbeitsstelle Kinder- und Jugendpolitik  
Nockherstraße 2  
81541 München

✉ [bundesjugendkuratorium@dji.de](mailto:bundesjugendkuratorium@dji.de)  
🌐 [www.bundesjugendkuratorium.de](http://www.bundesjugendkuratorium.de)

### Konzept und Umsetzung

Agentur arbeitsprobe – Weimar

Gefördert vom



Bundesministerium  
für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend