

# Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise auf die Kinderarmut in Deutschland

**Die Wirtschaftskrise trifft Deutschland in einer Situation, in der Kinderarmut längst keine Randerscheinung mehr ist. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung weist für Kinder bis 15 Jahre eine Armutsrisikoquote von 26 Prozent aus. Sollte die Arbeitslosigkeit steigen und länger anhalten, wären künftig noch deutlich mehr Menschen – und damit auch Kinder – auf die Grundsicherung für Arbeitsuchende angewiesen. Mit den finanziellen Einschränkungen gehen häufig physische und psychische Probleme einher. Auch der Bildungserfolg hängt stark vom sozialen Umfeld der Kinder ab. Vorschläge zur Bekämpfung der Kinderarmut müssen folglich auf mehreren Ebenen anpacken, um wirksam zu sein.**

## Verena Liessem

Die globale Wirtschafts- und Finanzkrise hat auch Deutschland getroffen. Im Zuge der Bekämpfung der Krise wurde es notwendig, Konjunkturprogramme aufzulegen, Stützungsmaßnahmen für gefährdete Finanzinstitute zu treffen sowie staatliche Bürgschaften zu geben. In der Folge steigen die Staatsausgaben und die öffentliche Verschuldung. Gleichzeitig sinken auf Grund des konjunkturellen Einbruchs die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden. Außerdem wird ein massiver Anstieg der Arbeitslosigkeit befürchtet. Tritt er ein, steigen die Ausgaben für Transferleistungen und für die aktive Arbeitsmarktpolitik. Darüber hinaus würden die Einnahmen der Sozialversicherungssysteme, die an die Löhne gekoppelt sind, sinken. Die Kurzarbeit steht dieser Entwicklung bisher entgegen. Sie hat – zumindest vorläufig – einen starken Anstieg der Arbeitslosigkeit verhindert. Aber auch Kurzarbeit führt zu sinkenden Löhnen und sinkenden Einnahmen der Sozialversicherungssysteme. Und: Auch sie muss finanziert werden.<sup>1</sup>

Die Wirtschaftskrise trifft Deutschland in einer Situation, in der Kinderarmut längst keine Randerscheinung mehr ist: Viele Kinder wachsen in Familien auf, die ihren Lebensunterhalt nicht oder nur sehr schwer aus eigener Kraft verdienen können. 14 Prozent der Kinder bis 15 Jahre gelten nach der Statistik EU-SILC im Jahr 2006 als armutsgefährdet.<sup>2</sup> Diese Kinder leben in Familien, die ein Einkommen haben, das sehr niedrig ist und mit dem sie nicht in allen Fällen ihren Bedarf decken können: Armutsgefährdung wird nach europäischer Konvention angenommen, wenn das Einkommen eines Haushalts unterhalb von 60 Prozent des mittleren Einkommens (Median) eines Landes liegt.

Nach anderen Datenbasen ist der Anteil der armutsgefährdeten Kinder noch deutlich höher als nach EU-SILC. Das Sozioökonomische Panel (SOEP) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung weist für Kinder bis 15 Jahre eine Armutsrisikoquote von 26 Prozent aus.<sup>3</sup> Besorgniserregend ist darüber hinaus, dass der Anteil der armutsgefährdeten Kinder im Zeitverlauf gestiegen ist. So finden sich auch viele Kinder in den staatlichen Hilfesystemen wieder. 642.335 Alleinerziehende und 556.171 Paare mit Kindern beziehen 2009 Grundsicherung für Arbeitsuchende. Insgesamt sind über 1,7 Millionen Kinder unter 15 Jahren unter den Hilfeempfängern.<sup>4</sup>

Die Krise wirkt sich in dieser Situation folgendermaßen aus: Zum einen sind mehr Menschen von Arbeitslosigkeit bedroht.<sup>5</sup> Sollte die Arbeitslosigkeit länger anhalten, wären deutlich mehr Menschen – und damit auch Kinder – auf die Grundsicherung für Arbeitsuchende angewiesen. Zum anderen wirkt sich auch der Einsatz von Kurzarbeit – wiewohl ein sinnvolles Instrument, um Arbeitslosigkeit zu verhindern – auf die Einkommenssituation von Familien aus. Wenn ein Kind mit im Haushalt lebt, beträgt das Kurzarbeitergeld 67 Prozent des ausgefallenen Nettoarbeitsentgelts. Besonders Familien mit ohnehin geringen Einkommen werden durch die Einschränkungen aufgrund der Kurzarbeit stark getroffen. Die Zahl der armutsgefährdeten Kinder wird also aller Voraussicht nach steigen.

## Familien fragen nach Hilfen

Seit einiger Zeit ist zu beobachten, dass Familien vermehrt nach unterstützenden materiellen Hilfen fragen, zum Beispiel in Tafeln und in Kleiderkammern. Auch nach Lernmitteln für Kinder oder Hilfe bei anstehenden Stromkostennachzahlungen wird

gefragt. Aus Untersuchungen ist außerdem bekannt: Die Lebenslagen der Kinder sind oft von multiplen Problemen geprägt.<sup>6</sup> Mit den finanziellen Einschränkungen gehen häufig gesundheitliche Probleme (physisch und psychisch) einher. Spätestens seit PISA wissen wir, dass auch der Bildungserfolg stark vom sozialen Umfeld der Kinder abhängt. Dazu kommt: Viele Kinder aus Familien mit niedrigem Einkommen nehmen an eintägigen Schulausflügen und anderen schulischen Extraveranstaltungen nicht teil, weil sie über das Arbeitslosengeld II nicht finanziert werden. Außerdem nehmen sie kaum Nachhilfestunden, sind seltener in Vereinen und nehmen seltener an Freizeitangeboten teil.

Vorschläge zur Bekämpfung der Kinderarmut müssen folglich auf mehreren Ebenen anpacken, um wirksam zu sein. Hierzu liegen mehrere Ansätze vor – unter anderem von den Wohlfahrtsverbänden. Der Deutsche Caritasverband fordert in seinem im Oktober 2008 vorgelegten Konzept zur Bekämpfung von Kinderarmut<sup>7</sup> materielle Verbesserungen für Kinder ebenso wie Unterstützung und Befähigung für die Kinder. Das Modell beruht auf drei Säulen:

- eigenständige Regelsätze für Kinder, die am Bedarf der Kinder ausgerichtet sind,
- Ausbau des Kinderzuschlags,
- befähigende Sachleistungen.

Befähigung bedeutet hier, Chancengerechtigkeit für die Kinder zu verbessern und dafür zu sorgen, dass Bildungsstand und Zukunftschancen nicht mehr von der sozialen Herkunft abhängen.

Eine ausreichende materielle Grundlage kann nicht alleine angemessene Rahmenbedingungen für das Heranwachsen von Kindern garantieren. Sie ist aber eine entscheidende Bedingung für Entwicklungschancen von Kindern. Dafür fordert der Deutsche Caritasverband eigenständig berechnete Kinderregelsätze. Bisher werden die Kinderregelsätze pauschal vom Regelsatz eines Alleinstehenden abgeleitet. Der kindspezifische Bedarf wird so nicht erfasst. Nach Auffassung der Caritas – und vieler anderer – müssen die Kinderregelsätze eigenständig berechnet und direkt vom Bedarf der Kinder in

1 Bundesagentur für Arbeit (2009): Arbeitsmarkt in Zahlen, Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende, Bedarfsgemeinschaften und deren Mitglieder, Mai 2009.

2 Die Daten können bei Eurostat, dem Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaft, unter dem link <app.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/living\_conditions\_and\_social\_protection/data> abgerufen werden.

3 Diese Daten beziehen sich auf das Jahr 2005.

4 Bundesagentur für Arbeit (2009): Arbeitsmarkt in Zahlen, Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende, Bedarfsgemeinschaften und deren Mitglieder, Mai 2009.

5 Dies trifft durch das globale Ausmaß der Krise mit dem Einbruch der Absatzmärkte diesmal auch viele hochqualifizierte Arbeitnehmer.

6 Siehe dazu auch: IfaS – Institut für angewandte Sozialwissenschaften (2009): Arme Kinder und ihre Familien in Baden-Württemberg – Eine sozialarbeitswissenschaftliche Studie – im Auftrag des Caritasverbandes der Diözese Rottenburg-Stuttgart e.V. und des Diözesanrates der Diözese Rottenburg-Stuttgart, in Kooperation mit dem Caritasverband für die Erzdiözese Freiburg e.V.

7 DCV-Vorschlag zur Bekämpfung der Kinderarmut, neue caritas spezial, Oktober 2008, Lambertus-Verlag.

Familien abgeleitet werden. Dabei müssen die Ausgaben für Bildung berücksichtigt werden. Außerdem müssen Preissteigerungen durch einen Inflationsausgleich in den Regelsatz einfließen. Und: Atypische Bedarfe wie beispielsweise für Medikamente bei Neurodermitis müssen wieder im Einzelfall berücksichtigt werden. Ein pauschaler Regelsatz ist in diesen besonderen Fällen unangemessen.

Der zweite Baustein des Konzepts ist der Ausbau des Kinderzuschlags. Denn nicht nur Kinder aus Familien im Arbeitslosengeld-II-Bezug brauchen materielle Unterstützung. Auch Kinder, deren Eltern niedrige Einkommen beziehen, sollen besser gestellt werden. Der Kinderzuschlag kann dazu das geeignete Instrument sein. Er wird heute Eltern gezahlt, deren Einkommen für sie selbst ausreicht, für ihre Kinder aber nicht. Sie bekommen zusätzlich zum Kindergeld für jedes Kind maximal 140 Euro Kinderzuschlag. Der Zuschlag sinkt mit steigendem Einkommen und wird ab einer Höchsteinkommensgrenze gar nicht mehr gezahlt. Außerdem müssen Eltern ein Mindesteinkommen haben, ansonsten werden sie auf das Arbeitslosengeld II verwiesen.

Um wirksam zu sein, muss der Kinderzuschlag aber ausgebaut werden: Zum einen müssen Eltern ein Wahlrecht zwischen Arbeitslosengeld II und Kinderzuschlag bekommen. Der Kinderzuschlag darf nicht wegen zu geringen Einkommens der Eltern abgelehnt werden, weil es Eltern gibt, die kein Arbeitslosengeld II beziehen möchten. Zum anderen darf der Kinderzuschlag bei steigendem Einkommen nicht so schnell sinken wie bisher. Der Deutsche Caritasverband fordert eine Abschmelzrate von 30 statt bisher 50 Prozent. Ansonsten gibt es für Familien große Einkommensbereiche, in denen sich zusätzliche Arbeit finanziell nicht auszahlt, da bei steigendem Einkommen auch das Wohngeld abnimmt. Ein weiterer wichtiger Schritt ist die Abschaffung der Höchsteinkommensgrenze. Bei Überschreiten dieser Grenze verliert eine Familie bis zu 70 Euro Kinderzuschlag pro Kind. Auch das löst negative Arbeitsanreize aus. Mit diesen Verbesserungen würden mit dem Kinderzuschlag Familien mit geringen Einkommen und in der unteren Mittelschicht erreicht. Er erfüllte dann

seine Funktion, Familien mit niedrigen Einkommen außerhalb des Arbeitslosengeldes II abzusichern.

Neben einer ausreichenden materiellen Absicherung brauchen Kinder – wie oben dargelegt – gute strukturelle Rahmenbedingungen für ihre Entwicklung. Hier sind Bund, Länder und Kommunen gemeinsam gefordert. Benachteiligte Kinder müssen befähigt werden, ihre eigenen Lebenschancen zu entdecken und ihre Potenziale zu entfalten. Deswegen fordert der Deutsche Caritasverband befähigende Sachleistungen. Das sind Leistungen, die Kindern mehr Chancen im Bereich Bildung und Teilhabe eröffnen. Unter anderem sind darunter zu verstehen: Ausgaben für schulische Bildung (Lernmittel) und außerschulische Bildungsangebote wie etwa Musik- und Nachhilfeunterricht oder Mitgliedsbeiträge in Vereinen. Lehrmittel (Bücher) sind für alle Schüler von den Schulen beziehungsweise den Ländern kostenfrei bereitzustellen. Zusätzlich benötigt werden Leistungen wie zum Beispiel kostenlose Eintritte zu kommunalen Einrichtungen wie Schwimmbad, Theater und Zoo oder ein kostengünstiges Mittagessen in (Ganztags) Schulen und Kindertagesstätten. Sämtliche Modelle zur Gewährung dieser Sachleistungen sollten daraufhin überprüft werden, wie gut sie Stigmatisierung verhindern. Darüber hinaus müssen institutionelle Angebote bereitgestellt werden, die Eltern und Kinder in Problemlagen und prekären Lebenslagen unterstützen und stabilisieren.

Diese und ähnliche Ansätze wurden in der jüngsten Vergangenheit in Deutschland stark diskutiert. Der Wunsch, die Situation von Kindern zu verbessern, ist in der Gesellschaft groß und auch politisch ein Thema. Zudem stehen rechtliche Entscheidungen an: Das Bundessozialgericht hat am 27.1.2009 die derzeitige Bemessung der Kinderregelsätze als verfassungswidrig erklärt und dem Bundesverfassungsgericht zur Prüfung vorgelegt.

Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat auch auf die Umsetzung der oben genannten Vorschläge Einfluss. Dabei zeigen sich positive und negative Seiten. Positiv ist, dass Kinder aus Familien, die Arbeitslosengeld II beziehen, vom Konjunkturpaket II der Bundesregierung schon jetzt profitiert haben:

Die Bundesregierung hat zum 1. Juli 2009 – wie von den Wohlfahrtsverbänden schon lange gefordert – eine neue Altersstufe bei der Bemessung der Kinderregelsätze eingeführt. Kinder im Alter von 6 bis 13 Jahren erhalten nun 70 Prozent des Regelsatzes eines Alleinstehenden statt bisher wie die 0- bis 5-Jährigen nur 60 Prozent. Dies bedeutet eine Regelsatzerhöhung um 36 Euro. Außerdem wurde die Zahlung eines einmaligen Kinderbonus in Höhe von 100 Euro pro Kind für alle Kindergeldbezieher vereinbart ebenso wie Investitionen in Kindergärten, Schulen und Hochschulen vorgesehen sind.

Kritisch zu betrachten ist allerdings Folgendes: Durch den starken Anstieg der Staatsverschuldung und die sinkenden Steuereinnahmen ist die staatliche Handlungsfähigkeit eingeschränkt. Es sind sinkende Einnahmen der Sozialversicherungssysteme sowie steigende Ausgaben vor allem in Bezug auf die Grundsicherung für Arbeitsuchende zu befürchten. Damit wird es in Zukunft vermutlich schwerer, zusätzliche Leistungen für Kinder zu finanzieren, wie zum Beispiel eigenständige, bedarfsgerechte Kinderregelsätze und einen Ausbau des Kinderzuschlags. Bei den Kommunen zeichnen sich schon heute – auch aufgrund der sinkenden Gewerbesteuererinnahmen – massive Einengungen der Finanzkraft ab. Inwieweit die einzelnen Kommunen in befähigende Sachleistungen investieren (können), wird sich noch erweisen müssen. Die Herausforderung in der Krise wird es sein, die materielle Absicherung von Kindern und die Erhöhung der Chancengerechtigkeit weiter voranzutreiben. Sie müssen als Mittel begriffen werden, die gleichzeitig die Zukunftschancen von benachteiligten Kindern und die der gesamten Gesellschaft verbessern. Deswegen dürfen sie auch in schwierigen wirtschaftlichen Zeiten nicht aus den Augen verloren werden.

**Dr. Verena Liessem** ist Referentin im Referat Koordination Sozialpolitik, Abteilung Sozialpolitik und Publizistik beim Deutschen Caritasverband.