



Deutscher Bundestag
Kommission zur Wahrnehmung
der Belange der Kinder
(Kinderkommission)

Kommissionsdrucksache
18. Wahlperiode
18/18

Berlin, 9. März 2017

Norbert Müller, MdB

Platz der Republik 1

11011 Berlin

Telefon: +49 30 227-30551

Fax: +49 30 227-36055

kinderkommission@bundestag.de

Dienstgebäude:

Paul-Löbe-Haus

Konrad-Adenauer-Str. 1

10557 Berlin

Stellungnahme der Kommission zur Wahrnehmung der Belange der Kinder (Kinderkommission) des Deutschen Bundestages zum Thema „Kinderarmut“

In fünf öffentlichen Expert_innengesprächen beschäftigte sich die Kommission zur Wahrnehmung der Belange der Kinder (Kinderkommission) des Deutschen Bundestages mit dem Themenkomplex Kinderarmut in Deutschland. Diese Expert_innengespräche sind Grundlage der Stellungnahme. Die Kinderkommission bedankt sich bei allen Expert_innen.

Kinderarmut: Stagnation auf hohem Niveau

Entsprechend der UN-Kinderrechtskonvention hat jedes Kind das Recht auf gesellschaftliche Teilhabe, soziale Absicherung, Gesundheit und Bildung. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, die entsprechenden Rahmenbedingungen zur Verwirklichung dieser Rechte zu schaffen. Doch Kinderarmut gehört zu den größten sozialen Problemen und verhindert die Verwirklichung der Rechte auf gesellschaftliche Teilhabe, Gesundheit und Bildung für alle Kinder. Nach aktuellen Auswertungen des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts der Hans-Böckler-Stiftung auf Grundlage des Mikrozensus leben in der Bundesrepublik derzeit in absoluten Zahlen rund 2,5 Millionen Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren in Armut oder sind von Armut gefährdet. Als armutsgefährdet gilt eine Person, die mit weniger als 60 Prozent des mittleren Einkommens (Median) der Gesamtbevölkerung auskommen muss. Damit sind rund 20 Prozent aller unter 18-Jährigen in Deutschland arm oder armutsgefährdet.¹

¹ Vgl.: Dr. Eric Seils: Kinderarmut in Deutschland. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut. Stand Januar 2016. Abrufbar unter:



Regional ist Kinderarmut und -armutsgefährdung in der Bundesrepublik sehr unterschiedlich verteilt. Besonders betroffen sind Kinder in den ostdeutschen Bundesländern und den Stadtstaaten. In den ostdeutschen Ländern nimmt der Anteil armer und armutsgefährdeter Kinder seit Jahren stetig ab. So sank die Armutsgefährdungsquote in den ostdeutschen Bundesländern von 29 Prozent im Jahr 2005 auf 24,6 Prozent im Jahr 2014. Trotzdem sind Kinder, die in Ostdeutschland aufwachsen, nach wie vor deutlich stärker von Armut betroffen oder gefährdet als Kinder in den westdeutschen Bundesländern.

Dem leichten Rückgang der Kinderarmut in den ostdeutschen Bundesländern steht jedoch eine Zunahme der Kinderarmut in den westdeutschen Bundesländern gegenüber. So stieg beispielsweise die Armutsgefährdungsquote von unter 18-Jährigen in Nordrhein-Westfalen von 20,4 Prozent im Jahr 2005 auf 23,6 Prozent im Jahr 2014.²

Kinderarmut ist Familienarmut

Der beste Schutz gegen Kinderarmut bleibt nach wie vor die Erwerbstätigkeit der Eltern und damit deren Förderung. Denn Armut und Armutsgefährdung von Kindern erwächst aus der Armut der Haushalte, in denen sie aufwachsen. Deshalb muss die Einkommensarmut der Eltern in den Fokus rücken. Diese resultiert vor allem aus prekären Beschäftigungsverhältnissen in der Leiharbeit, im Niedriglohnssektor, durch Befristung und Werkverträge oder aus Erwerbslosigkeit. Nach wie vor ist es infolge mangelnder Betreuungsinfrastruktur für viele Eltern auch schwierig, Familie und Beruf miteinander zu vereinbaren. Sozialleistungstransfers, die arme und armutsgefährdete Familien unterstützen sollen, schützen Betroffene nicht oder nur unzureichend vor Armut und Armutsgefährdung. So kritisierten die Sachverständigen, dass das soziokulturelle Existenzminimum von Kindern durch die Kinderregelsätze und das Bildungs- und Teilhabepaket nicht gedeckt sei.

Besonders von Armut betroffen sind Kinder von Alleinerziehenden. Mittlerweile sind mehr als 50 Prozent der Kinder im SGB-II-Bezug Kinder von Alleinerziehenden. In Ostdeutschland sind es

<http://media.boeckler.de/Sites/A/Online-Archiv/13871> (zuletzt abgerufen am 26.01.2017).

² Vgl.: ebenda.



sogar über 60 Prozent. Die Armutsgefährdungsquote von Alleinerziehenden lag 2014 bei 41,9 Prozent.³ Neben der noch immer schwierigen Vereinbarkeit von Familie und Beruf und der oft prekären Lohnsituation liegt der Grund hierfür auch in den Regelungen zum Unterhaltsvorschuss. Oft wird der zustehende Unterhalt nicht gezahlt, da der unterhaltspflichtige Elternteil seinen Unterhaltsverpflichtungen nicht oder nicht ausreichend nachkommen kann oder will. Um dies zu kompensieren, gibt es den Unterhaltsvorschuss. Er bietet durch eine vorübergehende Überbrückung eine unmittelbare Unterstützung für Alleinerziehende und ihre Kinder. Die Kinderkommission begrüßt die Ausweitung des Unterhaltsvorschusses zum 1. Juli 2017 bei Bezugsberechtigung und Bezugsdauer. Sie empfiehlt, perspektivisch weitere Schritte zu gehen, damit alle Kinder von Alleinerziehenden in den Bezug von Unterhaltsvorschuss kommen.

Weitere Gruppen, die mit einem hohen Risiko für Armut oder Armutsgefährdung aufwachsen, sind Kinder in kinderreichen Familien und Kinder mit Migrationshintergrund.

Fehlende Teilhabemöglichkeiten

Durch Familienarmut sind Kinder in ihren Teilhabe- und Bildungschancen stark beeinträchtigt. Dies gilt nicht nur in materieller Hinsicht. Kinder, die in Armut oder Armutsgefährdung aufwachsen, bleiben aufgrund dieser geringeren Teilhabe- und Bildungschancen in ihrem späteren Leben oft selbst arm. Für Kinder ist die Armut oder Armutsgefährdung ihrer Eltern oft in doppelter Weise problematisch. So leiden Kinder in armen und armutsgefährdeten Familien unter materieller Knappheit. Diese hat offensichtliche Folgen: Es kommt zu Einschränkungen bei Ernährung und Kleidung, bei der Beschaffung von Schulmaterialien und der Teilnahme an außerschulischen Freizeitaktivitäten. Die Expert_innen berichteten, dass arme Kinder oft nicht an der kostenpflichtigen Mittagsversorgung der Einrichtungen teilnehmen oder es auch häufig an adäquater Bekleidung, etwa Regenhosen und Gummistiefeln, mangelt. Auch könnten die Kinder kulturelle Angebote vielfach nicht wahrnehmen und beispielsweise eine Fahrt zu Bekannten und Freunden könne zu teuer sein. Urlaub sei für viele dieser Kinder eher die Ausnahme. Der Aktionsradius der Familien bewege sich oftmals im Rahmen der örtlichen ÖPNV-Möglichkeiten. Um doch einmal Urlaub machen zu können, seien sie häufig auf Ferienfreizeitangebote lokaler Initia-

³ Vgl.: Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.): Alleinerziehende unter Druck. Rechtliche Rahmenbedingungen, finanzielle Lage und Reformbedarf. Gütersloh, 2016.



tiven und Träger angewiesen. Hinzu kämen oft schlechte Wohnbedingungen mit wenig Platz und Rückzugsorten, kalten Zimmern, um Heizkosten zu sparen oder gar Schimmel in der Wohnung. Die Eltern litten häufig unter permanentem Stress und Zukunftsängsten, die wiederum zu Überforderung führen könnten. All dies übertrage sich mit negativen Auswirkungen auf die sozialen Fähigkeiten und die Kompetenzentwicklung der Kinder. Kinder aus armen und armutsgefährdeten Familien hätten vermehrt ein geringeres Selbstwertgefühl und Vertrauen in die Umwelt, verfügten über weniger Handlungsoptionen zur Lösung von Problemen und neigten stattdessen bei Konfliktsituationen häufiger zu Gewalt oder zu Rückzugsverhalten – so berichteten die Expert_innen. Durch Angebote der Kinder- und Jugendhilfe können Familien und Kinder in schwierigen Lebenslagen unterstützt werden. Die Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe tragen zur gesellschaftlichen Teilhabe von Kindern und Jugendlichen bei. Die Angebote sind in Deutschland jedoch von Kommune zu Kommune sehr unterschiedlich ausgestaltet.

Bildungschancen und Kinderarmut

Besonders deutlich wird die Benachteiligung armer und armutsgefährdeter Kinder im Bildungsbereich. Dass es einen starken Zusammenhang zwischen der sozialen Herkunft eines Kindes und seinem Bildungserfolg gibt, ist zwar seit Langem bekannt, doch im Wesentlichen hat sich gerade in den letzten Jahren wenig daran geändert. Die Selektionsprozesse des Bildungswesens beginnen dabei nicht erst in der Schule, sondern schon im vorschulischen Bereich. Die Teilhabe von Kindern aus sozial benachteiligten Haushalten an institutionellen Angeboten der frühkindlichen Betreuung und Bildung, beispielsweise in Kindertageseinrichtungen, ist insgesamt seltener und im zeitlichen Umfang geringer. Auch ihre Teilhabe an sonstigen Bildungsangeboten, beispielsweise im Musik-, Sport- oder auch Sprachunterricht, ist deutlich geringer. Das hat vielfältige Auswirkungen. So verfügen sozial benachteiligte Kinder häufig über einen deutlich geringeren Wortschatz als andere gleichaltrige Kinder. Kinder, die in Armut aufwachsen oder von Armut gefährdet sind, erhalten von Anfang an eine schlechtere Förderung und sind in der Kompetenzentwicklung benachteiligt. Dies wirkt sich entsprechend auf die Schullaufbahn der Kinder aus. So schlägt sich die geringere Partizipation an frühkindlicher Bildung auf die Leistungen in der Grundschule nieder. Zudem werden Kinder aus sozial benachteiligten Milieus bei der Notenvergabe häufig bei gleicher Leistung schlechter benotet. Beides führt dazu, dass Kindern oft die Möglichkeit auf eine höhere Schulbildung verwehrt bleibt. Problema-



tisch ist die frühe Differenzierung in den deutschen Schulsystemen. Je nach Bundesland geschieht der Übergang zur Sekundarschule nach der vierten oder der sechsten Jahrgangsstufe. Die meisten Bildungsforscher_innen sind der Auffassung, dass eine solch frühe Differenzierung die Entstehung sozialer Ungleichheiten im Bildungswesen besonders befördert.

Negative Auswirkungen auf die Gesundheit von Kindern und Jugendlichen

Ein weiteres Feld, in dem klar wird, dass arme und armutsgefährdete Kinder auch in der Bundesrepublik Deutschland aufgrund ihrer sozialen Herkunft nach wie vor einen erheblichen Nachteil gegenüber Kindern haben, die nicht in Armut bzw. von Armut gefährdet aufwachsen, ist die Gesundheit der Kinder und ihre langfristige gesundheitliche Entwicklung. Zwar gehen aktuelle Studien davon aus, dass Kinder in Deutschland ganz überwiegend gesund aufwachsen. Dies gilt auch für Kinder in armen oder armutsgefährdeten Haushalten. Dennoch wirkt sich die soziale Herkunft immer noch sehr stark auf den Gesundheitszustand von Kindern aus. So ist der Gesundheitszustand bei Neugeborenen und Kleinkindern aus finanziell benachteiligten Haushalten bereits oft schlechter als der von Kindern aus finanziell besser gestellten Haushalten. Das Risiko für finanziell benachteiligte Kinder, verhaltensauffällig zu werden, ist deutlich erhöht. Sie leiden häufiger an Essstörungen und Adipositas. Auch sind sie öfter Opfer, aber auch Täter_innen bei Gewaltausübung. Letztlich wirken sich die frühen gesundheitlichen Schädigungen häufig auch auf das weitere Leben aus. Der Gesundheitszustand ist auch im Erwachsenenalter schlechter als der der Gesamtbevölkerung, und auch die Lebenserwartung ist erheblich niedriger. Studien zeigen, dass (frühkindliche) Bildung und eine positive Selbstwahrnehmung der Kinder die negativen Auswirkungen von Armut abmildern können. Eine gute frühkindliche Bildung und eine gute Schulbildung unterstützen eine gute gesundheitliche Entwicklung unabhängig von der sozialen Herkunft. Präventionsangebote und Maßnahmen zur Gesundheitsförderung müssen so angelegt sein, dass sie sozial benachteiligte Kinder erreichen. Angebote und Maßnahmen müssen so ausgerichtet werden, dass sie an den Lebenswelten der Kinder und deren Eltern ansetzen.

Kinderregelsätze

Rund 2 Millionen Kinder und Jugendliche beziehen Grundsicherungsleistungen. Die Zahl der betroffenen Kinder hält sich seit Jahren auf hohem Niveau, zuletzt ist sie sogar gestiegen. Maßgeb-



lich für die materielle Ausstattung vieler Kinder und Jugendlicher in armen und armutsgefährdeten Haushalten sind daher die Kinderregelsätze. Die Berechnung der Kinderregelsätze ist nach wie vor hochumstritten und wird seitens der Sozialverbände scharf kritisiert. Im Fokus der Kritik stehen dabei einerseits Höhe und Berechnung der Kinderregelsätze und andererseits die Sanktionen im SGB II, die Kinder und Jugendliche ebenfalls treffen. Die Kinderregelsätze werden auf der Grundlage einer ohnehin armen Vergleichsgruppe berechnet. Die Berechnungen der Bundesregierung für die Kinderregelsätze gehen von Paarhaushalten mit einem Kind aus. Als Bezugsgruppe der Berechnung dienen dann die unteren 20 Prozent. Zuvor werden SGB-II-Empfänger_innen sowie die Empfänger_innen von Sozialhilfe und Grundsicherungsleistungen herausgenommen, wobei allerdings nicht alle Leistungsempfänger_innen ausgeschlossen werden, sondern nur die, die lediglich Grundsicherungsleistungen ohne zusätzliche Einkommen erhalten. Die Berechnung geht damit an der Frage, wie hoch der Regelsatz sein muss, um Kinder und Jugendliche wirkungsvoll vor Armut zu schützen, vorbei. Denn die Berechnung von Durchschnittswerten des Ausgabenverhaltens der unteren Einkommensschichten kann nicht gewährleisten, dass das soziokulturelle Existenzminimum nicht unterschritten wird. Hinzu kommt, dass aus den Ausgaben der Vergleichsgruppe Positionen herausgestrichen werden. Sonderbedarfe, wie sie beispielsweise bei Kindern von getrenntlebenden Eltern entstehen, werden kaum berücksichtigt. Problematisch ist auch die intransparente Berechnung einzelner Positionen.

Bildungs- und Teilhabepaket

Der Bund steht in der Pflicht, Kindern im Grundsicherungsbezug oder aus Familien mit kleinen Einkommen die benötigte Nachhilfe, ihre Mitgliedschaft im Fußballverein oder das Erlernen eines Musikinstruments zu finanzieren. Er soll auch dazu beitragen, dass diese Kinder ein Mittagessen in der Schule, die Fahrt zur Schule und Schulmaterialien bezahlen können. Seit 2010 gibt es dafür das Konstrukt des Bildungs- und Teilhabepaketes. Die Leistungen werden antragsabhängig bewilligt. Zehn Euro monatlich stehen dabei Kindern und Jugendlichen für regelmäßige sportliche oder kulturelle Aktivitäten zur Verfügung. Sozialverbände und Sachverständige kritisieren, dass diese Summe viel zu gering sei, um tatsächlich regelmäßig an einer sportlichen oder kulturellen Aktivität teilzunehmen und beispielsweise die Mitgliedschaft in einem Sportverein oder außerschulischen Musikunterricht bezahlen zu können. Auch die 100 Euro, die pro Jahr durch das Bildungs- und Teilhabepaket für Schulmaterial bereitgestellt werden, wurden von Sachverständigen als deutlich zu niedrig kritisiert. Antragshürden, Unwissenheit, Sprachprobleme



und Scham verhindern aber, dass die Kinder das bekommen, was sie brauchen und was ihnen zusteht. Derzeit profitiert nicht einmal jedes zehnte von ihnen von der möglichen Lernförderung wie Nachhilfe. Allgemein wird kritisiert, dass durch die hohen Antragshürden ein großer Teil der Leistungsberechtigten die Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket gar nicht abrufen. Hinzu kommt, dass vielfach Leistungen aufgrund eines fehlenden Angebotes vor Ort durch die potenziell Leistungsberechtigten nicht abgerufen werden können. Deswegen müssen die Verpflichtungen des Bundes für das Wohl dieser Kinder anders umgesetzt werden.

Die Kinderkommission empfiehlt:

1. Zur Bekämpfung von Kinderarmut und ihren Folgen ist eine umfassende, langfristig angelegte Strategie notwendig, die sowohl infrastrukturelle Elemente als auch Geldleistungen umfasst. Die Bundesregierung wird daher aufgefordert, der Bekämpfung von Kinderarmut mehr Priorität einzuräumen und in Zusammenarbeit mit Verbänden und Wissenschaft eine umfassende Strategie gegen Kinderarmut zu entwickeln und mit entsprechenden Maßnahmen zu untersetzen, die die besonderen Problemlagen von Alleinerziehenden, kinderreichen Familien, Familien mit Migrationshintergrund sowie regionale Unterschiede berücksichtigt.
2. Als wichtigen Bestandteil der Bekämpfung von Kinderarmut sieht die Kinderkommission die Bekämpfung der Einkommensarmut der Eltern an. Die Kinderkommission fordert daher die Bundesregierung auf, Maßnahmen zu ergreifen, damit Arbeit gut bezahlt wird und Familien vor Armut geschützt sind.
3. Die Höhe der monetären Sozialleistungen muss sicherstellen, dass Kinder und ihre Familien nicht arm sind. Sie müssen so ausgestaltet sein, dass Teilhabe und Entfaltung von Kindern gewährleistet sind und sie vor Diskriminierung und Ausgrenzung geschützt sind. Sie müssen so gefasst sein, dass die Bedarfe von Kindern, die sich nach Lebensform, familiärer Situation, Wohnort, Alter und Förderungsbedarf unterscheiden, gedeckt sind.
4. Die Berechnung der Höhe der Kinderregelsätze muss sich am soziokulturellen Existenzminimum orientieren. Wiederkehrende Bedarfe für eine gesunde Ernährung, Kleidung, Bildung sowie Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und Teilnahme an kulturellen Angeboten müssen einbezogen werden. Einmalige Bedarfe, wie die Anschaffung



von Haushaltsgeräten, Kinderfahrrädern oder auch einmalige Bedarfe in der Bildung, wie Klassenfahrten, gehören aus Sicht der Kinderkommission nicht in den Regelsatz. Sie müssen unbürokratisch als einmalige Bedarfe anerkannt und gewährt werden. Sonderbedarfe für Kinder mit Behinderung müssen übernommen werden, sofern sie nicht durch andere Leistungssysteme gedeckt sind.

5. Um zu verhindern, dass weiterhin sozial- und familienpolitische Leistungen durch Leistungsberechtigte nicht in Anspruch genommen werden, müssen Leistungsberechtigte verstärkt über ihre Rechte aufgeklärt werden und Leistungen transparent, stigmatisierungsfrei und unbürokratisch ausgestaltet werden. Die unterschiedlichen Antrags- und Verrechnungsregelungen für Leistungen müssen vereinfacht werden. Langfristig sollte hierzu eine Stelle geschaffen werden, die für die Auszahlung aller Leistungen für Kinder zuständig ist, um so den Zugang zu den Leistungen zu vereinfachen.
6. Kinder dürfen nicht von Sanktionen gegen die Eltern getroffen werden. Daher spricht sich die Kinderkommission für die Streichung von Sanktionen im SGB II aus.
7. Kinder und Jugendliche müssen die Möglichkeit erhalten, an sportlichen Aktivitäten, an Angeboten musischer Bildung und Jugenderholungsmaßnahmen unabhängig von ihrer finanziellen und sozialen Situation teilzunehmen. Solche Angebote sind daher genauso auszubauen wie Angebote und Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit und der Jugendsozialarbeit.
8. Bildung, auch frühkindliche, darf nicht vom sozialen Status von Kindern und Jugendlichen abhängen. Zu prüfen ist, inwiefern zukünftig dieser Anspruch in allen Bundesländern etwa durch beitragsfreie Kindertageseinrichtungen erfüllt werden kann. Angebote frühkindlicher Bildung und Betreuung sind weiter zu stärken. Insbesondere ist dabei die Sprachförderung in den Blick zu nehmen. Selektionsprozesse in der schulischen Bildung müssen vermindert werden. Zu prüfen sind hier insbesondere Modelle des längeren gemeinsamen Lernens aller Kinder.
9. Angebote der sozialen Infrastruktur, wie der öffentliche Personennahverkehr, kommunale Einrichtungen, Sporteinrichtungen, Bibliotheken und Mediatheken, Kinder- und Jugendzentren, Musikschulen, Museen und andere kulturelle oder Erholungseinrichtungen sollten so gestaltet werden, dass sie für Kinder und Jugendliche finanzierbar, barrierefrei und niedrigschwellig nutzbar sind.
10. Im Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung sollte es zukünftig ein eigenes Kapitel zur Kinderarmut geben.

**Expertengespräche der Kinderkommission:**

Ein erstes öffentliches Expert_innengespräch fand am 24. Februar 2016 zum Thema „Feste Armutsmilieus, offene und verdeckte Armut“ statt. Als Expert_innen waren Angela Basekow (AWO Potsdam), Cornelia Kavermann (AG Soziale Brennpunkte Bottrop e. V.), Dr. Eric Seils (Hans-Böckler-Stiftung – Wirtschaft- und Sozialwissenschaftliches Institut) und Silke Tophoven (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung) geladen.

Im zweiten Expert_innengespräch am 16. März 2016 berichteten Dr. Peter Krause (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung), Ralf Krämer (ver.di Bundesvorstand) und Prof. Dr. Ronald Lutz (Fachhochschule Erfurt) zum Thema „Ursachen von Kinderarmut: Vermögensverteilung“.

Zum Thema „Ursachen von Kinderarmut: selektives Bildungssystem“ berichteten am 13. April 2016 Nora Jehles (Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung), Dr. Thomas Lampert (Robert-Koch-Institut, Abt. Epidemiologie und Gesundheitsmonitoring) und Prof. Dr. Kai Maaz (Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung).

Für die letzten beiden Expert_innengespräche am 27. April und 11. Mai 2016 lud die Kinderkommission Ulrike Gebelein (Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband) und Nina Ohlmeier (Deutsches Kinderhilfswerk e. V.) zum Thema „Überwindung von Kinderarmut – materielle Ansätze“ ein sowie Dr. Ulrich Schneider (Der Paritätische Gesamtverband) und Danilo Fischbach (Landeselternkitavertretung) zum Thema „Überwindung von Kinderarmut – infrastrukturelle Ansätze“.

Norbert Müller, MdB