

Kirche und Gesellschaft

Herausgegeben von der
Katholischen Sozialwissenschaftlichen
Zentralstelle Mönchengladbach

Nr. 310

Richard Hauser

Kinderarmut in Deutschland

Ein Herausforderung an die Sozialpolitik

J.P. BACHEM VERLAG

Die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ will der Information und Orientierung dienen. Sie behandelt aktuelle Fragen u. a. aus folgenden Bereichen:

Kirche, Gesellschaft und Politik

Staat, Recht und Demokratie

Wirtschaft und soziale Ordnung

Ehe und Familie

Bioethik, Gentechnik und Ökologie

Europa, Entwicklung und Frieden

Die Hefte eignen sich als Material für Schule und Bildungszwecke.

Bestellungen

sind zu richten an:

Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle

Brandenberger Straße 33

41065 Mönchengladbach

Tel. 0 21 61 / 8 15 96 - 0 · Fax 0 21 61 / 8 15 96 - 21

Internet: <http://www.ksz.de>

E-mail: kige@ksz.de

Ein Prospekt der lieferbaren Titel sowie ein Registerheft (Hefte Nr. 1–250) können angefordert werden.

Redaktion:

Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle

Mönchengladbach

Erscheinungsweise: Jährlich 10 Hefte, 160 Seiten

2004

© J. P. Bachem Verlag GmbH, Köln

ISBN 3-7616-1882-4

Wenn ein Kind immer hungern muss oder gar verhungert, dann ist es arm. Wenn ein Kind zu verdursten droht, weil es kein Trinkwasser gibt, dann ist es arm. Wenn ein Kind immer frieren muss oder gar erfriert, dann ist es arm. Wenn ein Kind kein Obdach hat und auf der Straße leben muss, dann ist es arm. Wenn ein Kind an leicht heilbaren Krankheiten zu sterben droht, weil es keine Medikamente bekommt, dann ist es arm. Man kann sich leicht darüber verständigen, dass man es mit Kinderarmut zu tun hat, wenn solche Anzeichen vorliegen. Man spricht dann von absoluter Armut. In vielen Entwicklungsländern tritt absolute Kinderarmut noch häufig auf.

Glücklicherweise gibt es in den Ländern der Europäischen Union absolute Kinderarmut nur noch sehr selten. Wenn wir trotzdem von Kinderarmut in hochentwickelten Ländern sprechen, dann handelt es sich um relative Kinderarmut. Damit ist eine Lebenslage von Kindern gemeint, in der zwar das Überleben gesichert ist, aber eine Unterversorgung mit den wichtigsten Gütern und Leistungen vorliegt. Diese Kinder wachsen unter sehr ungünstigen Lebensumständen auf, und sie besitzen nur geringe Entwicklungschancen. Im Verhältnis zu dem in einem Land üblichen durchschnittlichen Lebensstandard sind ihr eigener Lebensstandard und der ihrer Eltern weit niedriger. Man sagt, dass sie das in einem Land geltende sozio-kulturelle Existenzminimum nicht erreichen. Sie werden an den Rand der Gesellschaft gedrängt und häufig auch diskriminiert.

Da in hochentwickelten Ländern die zum Lebensunterhalt erforderlichen Güter in der Regel mit Geld gekauft werden können, kommt es dann zu relativer Kinderarmut, wenn die zum Unterhalt verpflichteten Eltern ein so geringes Einkommen beziehen, dass es nicht zur Gewährleistung eines sozio-kulturellen Existenzminimums für sich und ihre Kinder ausreicht. Verschärft wird das Problem, wenn auch kein Vermögen vorhanden ist oder der Haushalt sogar überschuldet ist. Es handelt sich dann um relative Einkommensarmut von Eltern und Kindern. Doch wo liegt die Einkommensgrenze, unterhalb derer man von relativer Einkommensarmut sprechen kann? Dies ist eine Frage, bei der auch ethische Wertungen eine Rolle spielen. In vielen Studien wird relative Einkommensarmut konstatiert, wenn eine Person weniger als die Hälfte des Durchschnittseinkommens zu Verfügung hat¹. Diese Grenze wird hier auch dahingehend interpretiert, dass sie das sozio-kulturelle Existenzminimum charakterisiert, das jeder Bürger mindestens zur Verfügung haben

sollte. Andere Studien setzen die etwas niedriger liegende Einkommensschwelle, bei deren Unterschreiten man sozialhilfeberechtigt ist, als Armutsgrenze an. Verwendet man den gesamtdeutschen Einkommensdurchschnitt als Bezugspunkt, so lag die 50 %-Einkommensarmutsgrenze im Jahr 1998² für einen alleinstehenden Erwachsenen bei etwa € 713,00 und für ein Kind unter 14 Jahren im Haushalt bei € 356,00³. Der durchschnittliche Sozialhilfeanspruch eines Alleinstehenden belief sich in Westdeutschland auf etwa € 600,00. In Ostdeutschland lag er etwas niedriger. Für ein Kind kann man den Sozialhilfeanspruch im Durchschnitt bei etwa € 300,00 ansetzen⁴. Seither sind diese Grenzen nominell um etwa 7 % bis 8 % angestiegen. Real gesehen, d. h. in den damit zu kaufenden Gütern ausgedrückt, gab es kaum einen Anstieg, da auch das Preisniveau um etwa 7 % anstieg.

Wenn es auch unbestritten ist, dass es weitere Mangelerscheinungen bei Kindern gibt, die nicht durch den Blick auf das Einkommen erfasst werden können – beispielsweise Behinderung, Vernachlässigung durch die Eltern, Misshandlung oder sexueller Missbrauch –, so wird doch die mit zu geringem Einkommen verbundene Kinderarmut als die ausschlaggebende Erscheinungsform angesehen. Dies kann man damit begründen, dass relative Einkommensarmut auch leicht zu psychischen, gesundheitlichen und bildungsmäßigen Mangellagen führen kann. Das gilt insbesondere dann, wenn Kinder einen wesentlichen Teil ihrer Kindheit in relativer Einkommensarmut verbringen müssen, und wenn sie in Quartieren aufwachsen, in denen ein hoher Anteil von Armen und anderweitig sozial Benachteiligten wohnt (soziale Brennpunkte).

Einkommensarmut von Kindern

Auf Basis der alle fünf Jahre vom Statistischen Bundesamt erhobenen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe kann man den Anteil der unter der 50 %-Armutsgrenze lebenden Kinder an allen Kindern der jeweiligen Altersgruppe ermitteln. Verwendet man den gesamtdeutschen Einkommensdurchschnitt als Bezugspunkt, so lag die Armut von Kindern bis 17 Jahren in beiden Landesteilen deutlich höher als in allen anderen Altersgruppen (vgl. Tabelle 1). Nach der Wiedervereinigung hat der Anteil der einkommensarmen Kinder und Jugendlichen in Westdeutschland leicht zugenommen, während er in Ostdeutschland – im Zuge des wirtschaftlichen Aufholprozesses – gesunken ist. In Wirklichkeit ist die

Situation noch kritischer; denn die besonders stark von Armut betroffenen Kinder von Ausländern konnten in Tabelle 1 nicht erfasst werden. Letztlich kann man schätzen, dass jedes sechste Kind unter 17 Jahren in Deutschland zumindest zeitweise in Einkommensarmut aufwächst, wobei die Lage in Ostdeutschland wegen des generell niedrigeren Lohn- und Einkommensniveaus noch schlechter ist als in Westdeutschland⁵.

Tabelle 1: Altersspezifische Armutsquoten in West-, Ost- und Gesamtdeutschland im Jahr 1998 bei einer Armutsgrenze von 50 % des gesamtdeutschen Einkommensdurchschnitts (nur Personen in Haushalten mit deutscher Bezugsperson) – in Prozent der jeweiligen Altersgruppe –

Altersgruppe	West	Ost	Gesamt
bis 6 Jahre	13,0	28,2	14,5
7 bis 13 Jahre	11,9	21,1	13,8
14 bis 17 Jahre	12,5	23,8	15,5
18 bis 24 Jahre	11,2	17,9	12,8
25 bis 54 Jahre	8,1	14,6	9,3
55 bis 64 Jahre	5,9	9,1	6,6
65 u. m. Jahre	8,8	10,8	9,1
Alle	9,0	15,0	10,1

Quelle: Becker, Irene, Hauser, Richard, Zur Entwicklung von Armut und Wohlstand in der Bundesrepublik Deutschland – eine Bestandsaufnahme, in: Butterwegge, Christoph, Klundt, Michael (Hrsg.), Kinderarmut und Generationengerechtigkeit, Familien- und Sozialpolitik im demographischen Wandel, Opladen 2002, S. 39.

Selbst wenn man feststellt, dass ein Kind in einem bestimmten Jahr in Einkommensarmut lebt, heißt dies noch nicht, dass eine dauerhafte Armutslage besteht. Vielen Elternpaaren und Alleinerziehenden gelingt wieder der Aufstieg über die Armutsgrenze; allerdings können sie auch erneut abstürzen. Studien auf Basis des Sozio-ökonomischen Panels – einer Jahr für Jahr bei denselben Haushalten wiederholten Befragung –

zeigen allerdings, dass über ein Drittel der in einem Jahr von Armut Betroffenen mehrere Jahre arm ist⁶. Derart lange anhaltende Armutslagen wirken sich in vielfältiger Weise negativ auf die Entwicklung der Kinder aus.

Auch die Statistik der Sozialhilfeempfänger (Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen) zeigt ähnliche Ergebnisse auf niedrigerem Niveau. Im Jahr 1998 wuchsen 6,8 % aller Kinder unter 18 Jahren zumindest zeitweise in Sozialhilfeempfängerhaushalten auf. Bei Deutschen lag dieser Anteil bei knapp 6 %, bei Ausländern aber bei etwa 14 %. Der Anteil der Kinder mit Sozialhilfebezug ist von ca. 2,5 % im Jahr 1978 kontinuierlich auf 6,8 % im Jahr 1998 angestiegen⁷. Gegenwärtig liegt er noch etwas höher. Dabei muss man bedenken, dass Sozialhilfebezug von Kindern immer bedeutet, dass auch ihre Eltern Sozialhilfebezieher sind, also eine viel größere Gruppe betroffen ist. Zusätzlich muss man bei der amtlichen Sozialhilfestatistik berücksichtigen, dass sie Personen nicht erfasst, die zwar einen Anspruch haben, ihn aber nicht geltend machen. Man bezeichnet solche Personen als verdeckt Arme. Studien zeigen, dass auf drei Sozialhilfeempfänger nochmals zwei bis drei verdeckt Arme kommen⁸. Addiert man diesen Anteil, dann kann man feststellen, dass etwa jedes zehnte Kind auf dem Niveau der Sozialhilfe oder sogar darunter leben muss. Kinder und Jugendliche weisen damit die höchste Sozialhilfeempfängerquote aller Altersgruppen auf. Dies ist für einen Teil der jungen Generation und für dessen künftige Entwicklung eine ernsthafte Gefahr. Für ein reiches Land ist es kein gutes Zeugnis.

Besonders betroffene Gruppen

Kinder sind – mit Ausnahme von Vollwaisen – dann arm oder gar von Sozialhilfe abhängig, wenn ihre Eltern arm sind. Die einzelnen Haushaltstypen, in denen Kinder aufwachsen, sind aber von Einkommensarmut unterschiedlich stark betroffen. Wie aus Tabelle 2 hervorgeht, steigt der Anteil der in Einkommensarmut lebenden Personen bei den Ehepaaren und bei den Alleinerziehenden mit zunehmender Kinderzahl deutlich an.

Tabelle 2: Armutsquoten einzelner Haushaltstypen in Gesamtdeutschland im Jahr 1998

<i>Haushaltstyp</i>	<i>Armutsquote</i>
Alleinstehende	ca. 13,0 %
Ehepaare ohne Kinder	5,4 %
Ehepaare mit 1 Kind	11,4 %
Ehepaare mit 2 Kindern	10,9 %
Ehepaare mit 3 u. m. Kindern	13,6 %
Alleinerziehende mit 1 Kind	26,5 %
Alleinerziehende mit 2 u. m. Kindern	42,1 %
Sonstige Haushalte	7,9 %

Quelle: R. Hauser, I. Becker, Einkommensverteilung im Querschnitt und im Zeitverlauf 1973-1998, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 2001, S. 155-156.

Besonders hoch sind die Anteile der Einkommensarmen bei den Alleinerziehenden – vor allem Frauen – mit zwei und mehr Kindern. Ein ganz ähnliches Bild zeigt auch die Sozialhilfestatistik. Gut eine Million Kinder beziehen Sozialhilfe und etwa die Hälfte davon, lebt in Haushalten von Alleinerziehenden⁹. Diese unterschiedliche Betroffenheit von Familien zeigt auch Ansatzpunkte für eine Ursachenanalyse auf.

Ursachen von Kinderarmut

Ursachen von Einkommensarmut können auf zwei Ebenen liegen: Individuelle Ursachen und gesellschaftliche Ursachen. Bei Kindern, die sich ihre Eltern ja nicht aussuchen konnten, geht es um Ursachen, die bei den Eltern zu Einkommensarmut führen.

Individuelle Ursachen

Individuelle Ursachen sind äußerst vielfältig. Einerseits können sie auf individuellen „Schicksalsschlägen“ beruhen, für die der Einzelne nicht

verantwortlich gemacht werden kann; hierzu zählen beispielsweise Behinderung von Geburt an, vorzeitige Erwerbsunfähigkeit wegen chronischer Erkrankungen, Opfer von Unfällen, Verbrechen oder von Kriegen. Andererseits können sie auf eigenem Verhalten beruhen. Dabei ist es sehr schwierig zu entscheiden, inwieweit das Verhalten derart hätte geändert werden können oder sollen, dass Einkommensarmut vermieden worden wäre. Hätte eine Person im Jugendalter größere Bildungsanstrengungen unternehmen sollen, um einen auskömmlichen Beruf zu erlernen? Hätte sich ein Ehepaar nicht scheiden lassen sollen, um die schwierige Situation einer alleinerziehenden Mutter zu vermeiden? Hätte ein Ehepaar eine bessere Geburtenkontrolle betreiben sollen, um ein weiteres Kind, das nicht mehr angemessen ernährt werden kann, zu vermeiden? Hätte eine unverheiratete Frau auf ein Kind verzichten sollen, weil ihre ökonomische Situation nicht gesichert war? Hätte jemand größere Anstrengungen unternehmen, Umzugsbereitschaft zeigen oder einen weit niedrigeren Lohn akzeptieren sollen, um einen Arbeitsplatz zu finden? Hätte jemand eine selbständige Tätigkeit nicht ergreifen sollen, weil das Risiko des Konkurses bestand? Hätte jemand nicht zuwandern sollen, da bekannt ist, dass Ausländer ein höheres Arbeitslosigkeitsrisiko tragen müssen als Einheimische? Hätte sich jemand in die Gruppe der Schwarzarbeiter einreihen sollen, um über die Runden zu kommen? Hätte jemand keine Schulden aufnehmen sollen, wenn er unsicher war, ob eine Rückzahlung möglich ist? Wie man derartige, im individuellen Verhalten liegende Ursachen beurteilt, hängt von ethischen Wertvorstellungen und von den in einer Gesellschaft mehrheitlich vertretenen Ansichten darüber ab, welche Verantwortung man den Gesellschaftsmitgliedern zuweist. In der Vergangenheit liegendes Verhalten, das Einkommensarmut zur Folge hatte, kann aber ohnehin nicht mehr revidiert werden. Daher ist in ähnlicher Weise ist zu fragen, welche Verhaltensänderungen einer armen Person zugemutet werden sollen, um durch Selbsthilfe der Armutslage wieder zu entkommen.

Derartige im individuellen Verhalten liegende Ursachen können alleinige Ursachen oder mitwirkende Ursachen von Einkommensarmut sein. Generell kann man aber sagen, dass individuelle Ursachen wegen ihrer Vielfalt nur sehr schwer beurteilt werden können. Auch bei Bereitschaft zu Verhaltensänderungen können aber die gesellschaftlichen Strukturen derart gestaltet sein, dass Einkommensarmut nicht vermieden werden kann bzw. ein Verlassen der Armutslage nicht möglich ist. Diese zweite

Ursachenebene, die einzelne Ehepaare und Alleinerziehende nicht merklich beeinflussen können, muss ebenfalls betrachtet werden; denn in diesem Rahmen wirkt sich individuelles Verhalten aus.

Gesellschaftliche Rahmenbedingungen

Grundsätzlich wird erwartet, dass im marktwirtschaftlichen System der Bundesrepublik jeder Erwachsene seinen Lebensunterhalt durch selbständige oder unselbständige Tätigkeit verdient und dass Familienangehörigen, die nicht selbst berufstätig sind oder die – wie Kinder – nicht arbeiten können oder sollen, Unterhalt gewährt wird. Je nach Veranlagung, Ausbildungsstand, Gesundheitszustand und Vermögensbesitz kommt es dabei natürlich zu großen Unterschieden im Markteinkommen, die im Prinzip hingenommen, allerdings durch ein progressives Steuersystem abgemildert werden. Wenn kein Markteinkommen erzielt werden kann oder wenn der eigene Verdienst zu gering ist, springt in den meisten Fällen das System der sozialen Sicherung mit Transferzahlungen ein. Die so genannten sozialen Risiken Arbeitslosigkeit, Krankheit, Unfall, Alter und Pflegebedürftigkeit sind für den größten Teil der erwerbstätigen Bevölkerung bei Eintritt des Risikofalles abgesichert. Hinzu kommen Leistungen des Familienlastenausgleichs (Kindergeld, Erziehungsgeld, Ausbildungsförderung, Steuervergünstigungen) und Wohngeld zur Reduzierung der Wohnkosten. Auch die Absicherung von Hinterbliebenen bei Tod eines Verdieners durch Witwen-, Witwer- und Waisenrenten gehört zum Familienlastenausgleich im weiteren Sinn. Als unterstes Auffangnetz dient die bereits erwähnte Sozialhilfe. Typisch für das deutsche System der sozialen Sicherung ist jedoch, dass viele Sozialleistungen an dem vorhergehenden, der Beitragszahlung zugrunde liegenden Erwerbseinkommen orientiert sind und bei Ausfall dieses Einkommens nur einen teilweisen Ersatz bieten. Außerdem weist dieses System in zweifacher Weise Lücken auf: Erstens sichert es nicht die gesamte Wohnbevölkerung ab, sondern vor allem die unselbständig Beschäftigten, und zweitens werden nicht alle denkbaren Anlässe von Einkommensausfall oder von zu niedrigem Einkommen abgedeckt. Diese Mängel des Systems der sozialen Sicherung werden besonders deutlich, wenn lang anhaltende Massenarbeitslosigkeit herrscht; denn dann können viele arbeitsfähige und arbeitswillige Menschen ihren Lebensunterhalt und den ihrer Angehörigen aus Mangel an Arbeitsplätzen nicht

durch eigene Arbeit verdienen. Wenn dann keine ausreichenden Transferzahlungen einsetzen, tritt Einkommensarmut auf. Nur die Sozialhilfe verhindert dann einen Absturz in absolute Armut.

Als dominierende Ursache von Kinderarmut muss man die hohe Arbeitslosigkeit ansehen, die verhindert, dass arbeitsfähige und arbeitswillige Personen den Lebensunterhalt für sich und ihre Kinder durch Arbeit verdienen können. Da die deutschen Regelungen für die Gewährung von Arbeitslosengeld jedoch eine vorhergehende längere Beitragszahlung voraussetzen und überdies nur 60 % bzw. 67 % des letzten Nettolohnes ersetzt werden, geraten Arbeitslose, die vorher nur wenig verdient haben, sowie Berufsanfänger und Wiedereinsteiger leicht unter die 50 %-Armutsgrenze. Da Arbeitslosengeld befristet ist, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, unter das Existenzminimum abzusinken, sofern die Arbeitslosigkeit mehrere Jahre dauert. Bisher setzte nach dem Auslaufen des Arbeitslosengeldes die niedrigere Arbeitslosenhilfe ein (53 % bis 56 % des vorherigen Nettolohnes), die überdies nur bei Bedürftigkeit gewährt wurde. Nach Inkrafttreten der Hartz-Reformen wird sie in das so genannte Arbeitslosengeld II umgewandelt, das ebenfalls bedürftigkeitsgeprüft sein wird, aber nur noch die Höhe der Sozialhilfe erreicht. Da die Sozialhilfeschwelle unterhalb der 50 %-Armutsgrenze liegt, wird sich durch diese „Reform“ der Anteil der Einkommensarmen und damit auch die Kinderarmut beträchtlich erhöhen.

Auch das an alle Eltern für ihre Kinder gezahlte Kindergeld kann bei Niedrigeinkommensbeziehern und Arbeitslosen mit niedrigen Transferzahlungen Kinderarmut nicht verhindern, da es nur knapp halb so hoch ist, wie das sozio-kulturelle Existenzminimum von Kindern. Dies wird damit begründet, dass Eltern nur um einen Teil des Mindestunterhalts für Kinder entlastet werden sollen. In den Fällen, in denen die Eltern nicht einmal ihren eigenen Mindestbedarf aus Markteinkommen oder Sozialleistungen bestreiten können, so dass auch der zugemutete Teil des Kindesunterhalts nicht aufgebracht werden kann, führt dies zu Kinderarmut und natürlich auch zur Armut der Eltern. Das Erziehungsgeld ist auf zwei Jahre befristet und kann daher nur für eine kurze Periode nach der Geburt eine Hilfe sein.

Wenn auch Arbeitslosigkeit gegenwärtig die dominierende Ursache von Kinderarmut ist, weil sie verhindert, dass jeder Arbeitswillige einen Arbeitsplatz findet, so sollte doch nicht vergessen werden, dass auch im

Idealfall der gesamtwirtschaftlichen Vollbeschäftigung Kinderarmut auftreten kann. Gründe hierfür können zu geringes Elterneinkommen, ausfallende Unterhaltszahlungen, Konflikte zwischen den Anforderungen des Arbeitsplatzes und den Kinderbetreuungspflichten oder auch Arbeitsunwilligkeit eines oder beider Elternteile sein. Überdies kommen leichtsinniges Schuldenmachen und Konkurse von Selbständigen auch bei Vollbeschäftigung vor. Kinderarmut kann in diesen Fällen nur durch ausreichend hohe Sozialleistungen und einen flächendeckenden Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen vermieden werden.

Die Problemlage der Alleinerziehenden

Bei Alleinerziehenden liegen häufig besondere Ursachenkombinationen vor, die die Wahrscheinlichkeit in Armut abzusinken, noch vergrößern. Für erwerbstätige Alleinerziehende besteht das Problem einer häufig zeitweise oder dauerhaft fehlenden Kinderbetreuungsmöglichkeit, die sie dann zu einer Halbtagsstätigkeit mit unzureichendem Monateinkommen anstatt einer Vollzeittätigkeit zwingt. Selbst wenn Betreuungsmöglichkeiten vorhanden sind, können die beachtlichen Gebühren prohibitiv wirken. Ein zweites Problem bilden fehlende oder nicht erfüllte Unterhaltsansprüche an den anderen Elternteil für sich selbst und für die Kinder. Unverheiratete allein erziehende Frauen besitzen überhaupt keinen Unterhaltsanspruch für sich selbst, auch wenn sie wegen der Kindererziehung an der Aufnahme einer Vollzeittätigkeit gehindert sind; es besteht lediglich ein Anspruch für die Kinder, der aber – je nach Einkommenslage des Vaters – nicht zur Deckung des Existenzminimums der Kinder ausreichen kann. Geschiedene Alleinerziehende besitzen im Prinzip Unterhaltsansprüche für sich und ihre Kinder, solange eine Erwerbstätigkeit nicht zumutbar ist oder kein Arbeitsplatz zur Verfügung steht. Studien zeigen allerdings, dass höchstens ein Drittel der bestehenden Unterhaltsansprüche vollständig erfüllt wird¹⁰. Unabhängig von den hierfür maßgeblichen Gründen, ist die Folge meist Kinderarmut. Lediglich verwitwete Alleinerziehende sind durch die Hinterbliebenenrenten der Gesetzlichen Renten- oder Unfallversicherung, die einen Unterhaltersatz darstellen, in der Regel ausreichend abgesichert. Für Hinterbliebene von nicht pflichtversicherten Selbständigen gilt dies allerdings nur, wenn privat vorgesorgt wurde. Die besondere Lage von Ausländern, deren Familien häufig größer sind, die häufiger an gering bezahlten Ar-

beitsplätzen tätig sind und die aus den verschiedensten Gründen einem überdurchschnittlichen Arbeitslosigkeitsrisiko ausgesetzt sind, trägt bei hoher gesamtwirtschaftlicher Arbeitslosigkeit ebenfalls zur hohen Kinderarmut bei.

Folgen von Kinderarmut

Kinderarmut hat negative Folgen. Auch hierbei muss man wieder zwischen Auswirkungen auf der individuellen Ebene und auf gesamtgesellschaftlicher Ebene unterscheiden.

Auf der individuellen Ebene führt länger anhaltende Armut der Eltern zu so genannten Risikofaktoren, die die Entwicklung der Kinder negativ beeinflussen können. Dies ist allerdings keine zwingende Folge, sondern es wird nur die Wahrscheinlichkeit negativer Konsequenzen erhöht. Inwieweit negative Folgen eintreten hängt auch vom Vorhandensein von Schutzfaktoren ab. Merten¹¹ fasst die durch Einkommensarmut der Eltern ausgelösten Risikofaktoren zusammen:

Finanzielle Knappheit bei den Eltern führt bei ihnen einerseits zu psychischen Belastungen und andererseits zu Spannungen in der Ehebeziehung. Dies hat Auswirkungen auf das Verhältnis zu den Kindern:

- Geringe Ansprechbarkeit der Eltern und mangelnde Unterstützung.
- Mangelnde Supervision durch die Eltern.
- Neigung zu harten Strafen und willkürlicher Disziplinierung.

Diese stressbedingten Verhaltensweisen der Eltern führen wiederum zu emotionalen Belastungen und zu Problemverhalten bei den Kindern. Bei den Kindern wird hierdurch auch langfristig das Selbstwertgefühl und die Bindungsfähigkeit beeinträchtigt. Schließlich wird auch der Schulerfolg negativ beeinflusst und damit die langfristige Lebensperspektive verschlechtert¹².

Aus gesamtgesellschaftlicher Sicht ist es aber irrelevant, wenn Kinderarmut bei *einzelnen* Personen zu negativen Auswirkungen führt und veränderte Verhaltensweisen hervorruft. Gesellschaftlich relevant werden individuelle Verhaltensreaktionen infolge zunehmender Kinderarmut dann, wenn sie massenhaft auftreten.

Auf gesamtgesellschaftlicher Ebene sind Auswirkungen zunehmender Kinderarmut auf das Geburtenverhalten, auf den inneren Zusammenhalt

der Gesellschaft und schließlich auf die politischen Parteien zu vermuten, wenn auch das Ausmaß nur schwer abzuschätzen ist.

Man kann vermuten, dass viele junge Paare auf die Erfüllung eines Kinderwunsches, insbesondere für ein drittes Kind, verzichten, weil die Gefahr, mit einem weiteren Kind in Armut abzusinken, deutlich zugenommen hat. Gesamtgesellschaftlich gesehen würde dies die Geburtenrate, die ohnehin weit unter dem für eine konstante Bevölkerung erforderlichen Niveau liegt, weiter reduzieren.

Wenn ein beachtlicher Teil der jungen Generation nicht an dem üblichen Lebensstandard teilhaben kann, besteht die Gefahr der Herausbildung einer Unterschicht, des Rückzugs in Ghettos oder gar des Abgleitens in ein kriminelles Milieu. Dies wären Entwicklungen, die von einer demokratischen Gesellschaft, die auf aktiver Teilnahme und angemessener Teilhabe aller Gesellschaftsmitglieder aufbaut, zunehmend wegführen.

Im politischen Bereich könnte allerdings zunehmende Kinderarmut eine Gegenbewegung auslösen. Erste Anzeichen deuten darauf hin, dass die lange vernachlässigte Familienpolitik wieder größeres Gewicht gewinnt. Hieran wirken auch die freien Wohlfahrtsverbände (Deutscher Caritasverband, Diakonisches Werk, Deutscher paritätischer Wohlfahrtsverband, Arbeiterwohlfahrt, Rotes Kreuz, Zentralwohlfahrtsstelle der Juden) mit, die sich als „Anwälte der Armen“ verstehen.

Sozialpolitische Vorschläge

Kinderarmut hat viele sehr unterschiedliche Ursachen. Eine Ursachen-therapie, die alle diese Ursachen in den Griff zu bekommen sucht, so dass Kinderarmut völlig verschwindet, ist nicht möglich, weil dem Staat hierzu keine ausreichenden Eingriffsinstrumente zur Verfügung stehen. Daher ist nur eine Ausgleichspolitik im Sinne eines verbesserten Familienlastenausgleichs, genauer gesagt: eines verbesserten Kinderlastenausgleichs, Erfolg versprechend. Dies soll nicht heißen, dass die Bekämpfung einzelner Ursachen von Kinderarmut, z. B. die Reduzierung der Arbeitslosigkeit, die stärkere Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen, die Verbesserung der außerhäuslichen Kinderbetreuung auch für Kinder unter drei Jahren, nutzlos wären. Soweit auf diesen Feldern Erfolge erzielt werden, entlasten sie das Instrument des Familienlastenausgleichs. Dieses Instrument ist aber selbst reformbedürftig.

Obwohl der Familienlastenausgleich in Deutschland breit ausgebaut ist – nach der Abgrenzung des Sozialbudgets wurden vom Staat für die Funktion „Familie“ im Jahr 2000 65 Mrd. €, das waren 4,8 % des Bruttoinlandsprodukts¹³, aufgewendet –, ist es nicht gelungen, Kinderarmut zu beseitigen, ja nicht einmal, ihren Anstieg zu vermeiden. Zwei Maßnahmen, die eine ganz entscheidende Verringerung der Kinderarmut bewirken würden, sind die Erhöhung des Kindergeldes auf das Niveau des sozio-kulturellen Existenzminimums eines Kindes (ca. € 300 bis € 350) sowie die Aufstockung des Erziehungsgeldes auf das für einen Erwachsenen gültige Niveau von € 600 bis € 700 und dessen zeitliche Verlängerung entsprechend der Dauer des Erziehungsurlaubs auf drei Jahre. Angesichts der gegenwärtigen Finanzlage der Öffentlichen Haushalte dürfte eine generelle Erhöhung des Kindergeldes und des Erziehungsgeldes jedoch die Möglichkeiten überschreiten, selbst wenn man eine Umschichtung an anderen Stellen (z. B. Begrenzung des Splittingvorteils) in Betracht zöge. Daher bietet sich ein einkommensabhängiger Kindergeldzuschlag sowie ein einkommensabhängiges Erziehungsgeld als kostengünstigere Alternative an¹⁴. Die Einkommensabhängigkeit wird in folgender Weise gestaltet:

- Bis zu einem Elterneinkommen (einschließlich regulärem Kindergeld), das das sozio-kulturelle Existenzminimum von Eltern mit Kindern nicht überschreitet, wird der Kindergeldzuschlag in Höhe von € 150 voll gewährt.
- Für jeden Euro, um den das Elterneinkommen das Existenzminimum überschreitet, wird der Kindergeldzuschlag um € 0,5 gekürzt.
- Im Niedrigeinkommensbereich bei einem Elterneinkommen, das € 300 über dem sozio-kulturellen Existenzminimum liegt, läuft der Kindergeldzuschlag aus; dann wird nur noch das reguläre Kindergeld gewährt.

Schätzungen zeigen, dass durch eine solche Maßnahme mindestens ein Drittel der Kinder mit Sozialhilfebezug (und ihre Eltern) aus der Sozialhilfe herauskommen würden. Außerdem würde die verdeckte Armut deutlich reduziert und Familien mit mehreren Kindern im Niedrigeinkommensbereich unterlägen weniger der Gefahr in die Sozialhilfe abzusinken, falls sie von Arbeitslosigkeit betroffen würden.

Eine ähnliche Ausgestaltung kann man sich auch für das Erziehungsgeld vorstellen; hierdurch würde insbesondere Alleinerziehenden mit kleinen Kindern und geringem eigenem Einkommen geholfen werden.

Eine dritte Maßnahme, die das Problem des Unterhaltsausfalls weitgehend beseitigen würde, ist die Verbesserung der Leistungen der Unterhaltsvorschusskasse. Sie gewährt Leistungen in Höhe des Unterhaltsanspruchs, wenn keine Zahlungen erfolgen und fordert dann diese Beträge vom Unterhaltspflichtigen zurück. Diese Leistungen sind jedoch auf sechs Jahre für Kinder bis zum 12. Lebensjahr befristet. Eine Ausweitung der Leistungsdauer bis zur Volljährigkeit der Kinder könnte das Problem der Kinderarmut, soweit es durch Unterhaltsausfall entsteht, verringern und in Kombination mit den vorgenannten Maßnahmen fast völlig zum Verschwinden bringen.

Die geschilderten Reformmaßnahmen bewegen sich alle in einer finanziellen Größenordnung, die weit unterhalb der Summe der Entlastungen liegt, die durch die letzte Steuerreform den Steuerpflichtigen zu Gute gekommen sind. Daher kann man die Frage stellen: Sind diese Entlastungen den Richtigen zu Gute gekommen? Denn aus der Sicht des Verfassers gilt die ethische Wertung: Je höher die Kinderarmut, desto weiter sind wir von einer gerechten Gesellschaft entfernt.

Anmerkungen

- 1 Präzise ausgedrückt handelt es sich um 50 % des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens. Dabei wird das Nettoeinkommen eines Haushalts (Bruttoarbeits- und Vermögenseinkommen zuzüglich aller Sozialleistungen und abzüglich Steuern und Sozialversicherungsbeiträge) durch die Summe der Gewichte der Haushaltsmitglieder geteilt und das Ergebnis jedem Haushaltsmitglied zugeordnet. Das Gewicht für den Haushaltsvorstand ist 1, für Personen über 14 0,7 und für Kinder 0,5. Aus der Summe aller individuellen Äquivalenzeinkommen in der Bevölkerung wird dann das durchschnittliche Nettoäquivalenzeinkommen pro Kopf errechnet.
- 2 Die im Jahr 2003 erhobene Einkommens- und Verbrauchsstichprobe ist aufgrund von aufwendigen Aufbereitungsarbeiten noch nicht für wissenschaftliche Auswertungen verfügbar.
- 3 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Bd. 1, Bericht, Bonn 2001, S. 25.

- 4 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Übersicht über das Sozialrecht, Bonn 2000, S. 584.
- 5 Vgl. auch Engstler, Heribert, Menning, Sonja, Die Familie im Spiegel der amtlichen Statistik, Bonn 2003, S. 152–158.
- 6 Vgl. Statistisches Bundesamt, Datenreport 2002, Bonn 2002, S. 580–596.
- 7 Vgl. Burmester, Monika, Disparitäten im Sozialhilfebezug, Frankfurt a. M. 2003, S. 78.
- 8 Vgl. ebd. S. 33–35.
- 9 Vgl. ebd. S. 90–94.
- 10 Vgl. Andreß, Hans-Jürgen, Lohmann, Henning, Die wirtschaftlichen Folgen von Trennung und Scheidung, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bd. 180, Stuttgart 2000.
- 11 Vgl. Merten, Roland, Psychosoziale Folgen von Armut in Kindes- und Jugendalter, in: Butterwegge, Klundt, Michael (Hrsg.), Kinderarmut und Generationengerechtigkeit. Opladen 2002, S. 137–152.
- 12 Vgl. Lauterbach, Wolfgang, Lande, Andreas, Becker, Rolf, Armut und Bildungschance: Auswirkungen von Niedrigeinkommen auf den Schulerfolg am Beispiel des Übergangs von der Grundschule auf weiterführende Schulen, in: Butterwegge, Klundt, Michael (Hrsg.), Kinderarmut und Generationengerechtigkeit. Opladen 2002, S. 153–172.
- 13 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Statistisches Taschenbuch 2002, Bonn 2002, Tab. 7.2 und 7.3.
- 14 Vgl. Hauser, Richard, Familienlastenausgleich als Instrument der Armutsbekämpfung – Zum Modell eines einkommensabhängigen Kindergeldzuschlags, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 83. Jg., H. 5 (2003), S. 178–185.

Zur Person des Verfassers

Prof. Dr. Richard Hauser lehrte Volkswirtschaftslehre, insbesondere Verteilungs- und Sozialpolitik am Fachreich Wirtschaftswissenschaften, der Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main; er ist seit 2003 emeritiert.