

Stellungnahme des Deutschen Kinderhilfswerkes zur Anhörung des Ausschusses für Familie, Kinder und Jugend des Landtages Nordrhein-Westfalen am 27.10.2016 zum Thema „Kindergrundsicherung“

Als Organisation, die seit über 40 Jahren für Kinderrechte und insbesondere die Bekämpfung von Kinderarmut eintritt, begrüßt das Deutsche Kinderhilfswerk sehr, dass sich der Landtag mit dem Thema Kindergrundsicherung auseinandersetzt, und bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme zu diesem wichtigen Thema.

Kinderrecht auf einen angemessenen Lebensstandard

Laut Armutsbericht 2016, der vom Paritätischen Gesamtverband und anderen Organisationen, darunter dem Deutschen Kinderhilfswerk, herausgegeben wurde, sind **2,7 Millionen Kinder in Deutschland von Armut betroffen**. Hinzu kommen die gestiegene Zahl der zu uns geflüchteten Kindern und Jugendlichen und eine nicht in den Statistiken auftauchende Dunkelziffer von in verdeckter Armut lebenden Familien. Gerade die Tatsache, dass konjunkturelle Aufschwünge der letzten Jahre kaum zu einer Abnahme der Kinderarmut beigetragen haben, macht deutlich, dass wir ein strukturelles Problem haben, dem Politik und Gesellschaft mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln und Kompetenzen entgegentreten müssen.

Armut in jungen Jahren hat eine gesamtgesellschaftliche Perspektive. Mit den Bildungs- und Teilhabechancen, die wir Kindern für ihr späteres Leben geben, legen wir den Grundstein für den zukünftigen sozialen Aufbau der Gesellschaft. Aber nicht nur der in die Zukunft gerichtete und gesamtgesellschaftlich fokussierte Blick verpflichtet zur Bekämpfung von Kinderarmut. **Laut UN-Kinderrechtskonvention sind Kinder von Geburt Träger eigener Rechte. Zu diesen Rechten zählen das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard und das Recht auf soziale Sicherheit (Artikel 26 und 27)**. Die Bekämpfung von Kinderarmut ist somit nicht nur für die Zukunftsfestigkeit unserer Gesellschaft notwendig, sondern auch ganz gegenwärtige Verpflichtung jedem einzelnen Kind gegenüber.

Zentrales Ziel bei der Bekämpfung von Kinderarmut muss sein, das **soziokulturelle Existenzminimum jedes Kindes abzusichern**. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil 2010 deutlich gemacht, dass ein menschenwürdiges Existenzminimum „sowohl die physische Existenz des Menschen, also Nahrung, Kleidung, Hausrat, Unterkunft, Heizung, Hygiene und Gesundheit (...) als auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben umfasst“. Dieser Entscheidung folgend, wie auch den Grundsätzen der UN-Kinderrechtskonvention, bedeutet die Absicherung von Kindern mehr als materielle Armut zu verhindern, sondern muss gesellschaftliche Teilhabe für alle Kinder möglich machen. Dies kann nur durch eine **sinnvolle Kombination aus Geld- und Infrastrukturleistungen** gewährleistet werden.

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
16/4338**

A04

Deutsches Kinderhilfswerk e.V.
Leipziger Straße 116-118
10117 Berlin

Fon: +49 30 308693-0
Fax: +49 30 2795634
E-Mail: dkhw@dkhw.de
www.dkhw.de

Bankverbindungen:
Konto-Nr.: IBAN:
DE29100205000003331100
Spendenkonto: IBAN:
DE23100205000003331111
Bank für Sozialwirtschaft
BIC: BFSWDE33BER

Vereinsregister-Nummer:
AG Charlottenburg 15507 B
USt-ID: DE167064766

Anerkannter Träger der freien
Jugendhilfe (§ 75 KJHG)

Mitglied im PARITÄTISCHEN
Wohlfahrtsverband

Mitglied im
Deutschen Spendenrat



Schiefelage in der Förderung von Kindern

Zahlreiche Studien, darunter die Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen, haben gezeigt, dass die Familienförderung in Deutschland an vielen Stellen in die falsche Richtung läuft. Nicht zuletzt die anhaltend hohe Kinderarmut gibt dafür ein deutliches Indiz.

Vom derzeitigen **Familienlastenausgleich aus Kindergeld und Kinderfreibeträgen**, der zur steuerlichen Freistellung des Existenzminimums des Kindes dient, profitieren vor allem besserverdienende Familien. Während Eltern mit einem hohen Einkommen derzeit durch die Kinderfreibeträge in einer Höhe von bis zu max. 287€ monatlich entlastet werden, beträgt das Kindergeld beim 1. und 2. Kind lediglich 190€ monatlich. Die erneute Erhöhung des Kinderfreibetrages, wie vom Bundesfinanzminister für das kommende Jahr angekündigt, öffnet die Schere weiter. Die als Ausgleich konzipierte Erhöhung des Kindergeldes, die zwei Euro betragen soll, hilft gerade Familien mit geringem Einkommen nicht weiter. Zudem gehen die besonders bedürftigen Kinder im Hartz-IV-Bezug komplett leer aus, da das Kindergeld auf den Regelsatz angerechnet wird. Damit wird **keine Verteilungsgerechtigkeit** geschaffen, sondern im Gegenteil diejenigen Familien bevorteilt, die ihren Kindern durch höhere Einkommen ohnehin bessere Startbedingungen geben können. **Dies widerspricht aus Sicht des Deutschen Kinderhilfswerkes eindeutig dem Grundsatz, dass alle Kinder dem Staat gleich viel wert sein sollten.**

Das soziokulturelle Existenzminimum von Kindern, die mit ihren Familien im Sozialleistungsbezug leben, wird darüber hinaus über die **Kinderregelsätze und das Bildungs- und Teilhabepaket** derzeit nicht ausreichend gewährleistet. Die Leistungen **machen gesellschaftliche Teilhabe in ihrer jetzigen Ausgestaltung nicht möglich**. Die Berechnung der Regelsätze für Kinder orientiert sich am Verbrauch einer ohnehin schon sehr armen Vergleichsgruppe – die Gruppe der unteren 20% der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS). Aus diesen schon knapp bemessenen Ausgaben der Vergleichsgruppe werden zudem noch einmal diverse Posten gestrichen. So wird der **Regelsatz politisch niedrig gerechnet**. Eine Expertise des Paritätischen Gesamtverbandes von September 2016 zeigt zudem, dass die Referenzgruppen in der EVS zur Berechnung der Kinderregelsätze deutlich zu klein sind, um verlässliche Hochrechnungen zum Ausgabeverhalten anstellen zu können. So sind bei den Paarhaushalten mit einem Kind bis unter 6 Jahren von 74 Einzelpositionen 56 statistisch unsicher, was einer Quote von 62 Prozent entspricht. Bei den Paarhaushalten mit einem Kind zwischen 6 und 14 Jahren betrug der Anteil unsicherer Positionen sogar 78 Prozent und bei den ohnehin schwach besetzten Paarhaushalten mit einem Kind zwischen 14 und 18 Jahren waren es 87 Prozent. Darüber hinaus ist aus Sicht des Deutschen Kinderhilfswerkes die Setzung der Vergleichshaushalte mit der Prämisse, dass diejenigen Menschen, die heute wenig Einkommen haben, immer noch genug zum Leben haben, willkürlich. Diese Setzung berücksichtigt nicht, dass Kinder besondere Bedarfe haben und hat allgemein wenig mit der Lebensrealität der Kinder zu tun. Dies macht auch die Anhebung der Regelsätze für das Jahr 2017 deutlich, die bei den verschiedenen Altersgruppen zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen kommt.

Problematisch ist zudem auch, dass das Existenzminimum im Sozialrecht als Grundlage für das sächliche Existenzminimum von Kindern, also Kinderfreibeträge und Kindergeld, dient. Daraus wiederum leiten sich indirekt auch der Mindestunterhalt und Unterhaltsvorschuss ab.

Bedarfsgerechte Kindergrundsicherung auf Grundlage eines einheitlichen und realistisch ermittelten Existenzminimums von Kindern

Kurzfristig müssen angesichts der alarmierend hohen Armutszahl schleunigst, zum einen die **Regelsätze für Kinder und ihre Familien armutsfest** ausgestaltet, zum anderen die vorgelagerten Sicherungssysteme für Familien, vor allem für Alleinerziehende, die besonders stark von Armut bedroht sind, gestärkt werden. Insbesondere der **Unterhaltsvorschuss** kann, wie zahlreiche Studien zeigen, für alleinerziehende Familien ein wirksamer Schutz vor Armut sein. Daher begrüßt das Deutsche Kinderhilfswerk das positive Signal der Regierungschefinnen und der Regierungschefs der Länder vom vergangenen Freitag zur Ausweitung der Altersgrenze auf das 18. Lebensjahr und Abschaffung der maximalen Bezugsdauer beim Unterhaltsvorschuss sehr. Auch beim **Kinderzuschlag** gilt es über eine einfache Erhöhung hinaus, die Antrags-, aber auch Anrechnungsregelungen und Höchstekommensgrenze zu reformieren, damit dieser Familien wirklich erreicht.

Mittelfristig gilt es jedoch nach Ansicht des Deutschen Kinderhilfswerkes die Ungerechtigkeiten in der Familienförderung grundlegend anzugehen. In einem ersten Schritt ist es daher notwendig, das **soziokulturelle Existenzminimum von Kindern anhand ihrer realen Bedarfe neu zu berechnen**. Hierfür braucht eine **Expertenkommission unter Einbezug von Sachverständigen, Parteien- und Verbandsvertretern sowie Kindern und Jugendlichen**, die eine transparente, nachprüfbar Berechnung auf Grundlage von soliden Erhebungen zu den Bedarfen von Kindern durchführt. Das neu ermittelte Existenzminimum sollte wiederum die Grundlage für andere sozial- und familienpolitische Leistungen bilden.

Im Sinne einer gerechteren Förderung von Kindern setzt sich das Deutsche Kinderhilfswerk darüber hinaus seit vielen Jahren für **eine einheitliche, zu besteuerte Geldleistung für alle Kinder ein**, die das Existenzminimum jedes Kindes unabhängig von den finanziellen Möglichkeiten der Familie und der Familienform gewährleistet und nach dem Alter gestaffelt ist. Diese muss durch besondere Mehrbedarfe (z.B. bei behinderten oder kranken Kindern, bei überdurchschnittlichen Wohnkosten oder getrennt lebenden Eltern) ergänzt werden können.

Das Grundgesetz lässt dem Gesetzgeber in Art 6 GG die Wahl, auf welche Weise er den Bedarf von Familienangehörigen berücksichtigen will. Entweder er stellt das Existenzminimum von der Besteuerung frei oder er zahlt einen entsprechenden Geldbetrag. Dieser Logik entsprechend, sollte der Familienlastenausgleich komplett in der Kindergrundsicherungs-Leistung aufgehen. Darüber hinaus sollten auch alle weiteren kindbezogenen Leistungen – wie die Kinderregelsätze, der Kinderzuschlag, der Unterhaltsvorschuss, die monetären Anteile des Bildungs- und Teilhabepakets etc. – in die Kindergrundsicherung einfließen. Kinder würden somit – zumindest teilweise – aus dem stigmatisierenden Hartz-4-System geholt. Das Jobcenter, das durch seinen Arbeitsmarkt-Fokus keine Kompetenzen für die



Existenzsicherung von Kindern und deren Bedarfe besitzt, wäre nicht länger in der Zuständigkeit. Wechselwirkungen bei der Bemessung der Grundsicherung für die Eltern müssten, wie etwa beim kindbedingten Wohnkostenanteil, geprüft werden.

Insbesondere Familien an der Armutsgrenze haben häufig mit **verschiedenen Behörden, Antragswegen und Verrechnungen von Leistungen** zu kämpfen, die für sie nur schwer zu durchschauen sind. Sie nehmen daher häufig ihnen zustehenden Leistungen nicht in Anspruch, so etwa beim Kinderzuschlag. Eine Kindergrundsicherung verhindert, dass Familien zwischen Ämter hin- und hergeschoben werden oder plötzlich aus dem Bezug fallen, da die Leistung **von einer Stelle einheitlich ausgezahlt** wird. Zu prüfen wäre dabei auch, ob die Kindergrundsicherung, wie der heutige Kinderfreibetrag, antragslos an die Kinder gehen kann. Dies wäre ein entscheidender Vorteil bei der Bekämpfung verdeckter Armut.

Die Hälfte aller Kinder, die in Familien mit Grundsicherungsbezug leben, wächst bei einem Elternteil auf. **Alleinerziehende** sind die am stärksten von Armut bedrohte Familienform, obwohl alleinerziehende Frauen häufiger erwerbstätig sind als Frauen in Paarfamilien. Hieran wird die strukturelle Benachteiligung von Alleinerziehenden besonders deutlich. Gerade Alleinerziehende haben mit der Beantragung und Verflechtung verschiedener ihnen zustehender Leistungen zu kämpfen und würden durch eine Kindergrundsicherung entlastet. Eine Kindergrundsicherung würde darüber hinaus auch bei ausbleibenden Unterhaltszahlungen automatisch das Existenzminimum von Kindern sichern. Eine Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zu den Effekten einer (vergleichsweise niedrigen) Kindergrundsicherung zeigt, dass insbesondere die Armutsquote von Alleinerziehenden bei ihrer Einführung stark sinkt.

Häufig ist die Befürchtung im Kontext einer Kindergrundsicherung, dass Eltern sich auf der den Kindern zustehenden Leistung „ausruhen“ und ihre Erwerbstätigkeit, insbesondere bei Müttern, einschränken. Wie Statistiken zeigen, haben insbesondere Alleinerziehende eine hohe **Arbeitsmotivation**, können diese aber häufig nicht realisieren, weil flexible und bedarfsgerechte Kinderbetreuung fehlt. Am Beispiel dieser Familiengruppe zeigt sich der starke Einfluss äußerer, nicht monetärer Faktoren auf die Erwerbstätigkeit. Wie Modellrechnungen zeigen, wird eine Arbeitsreduktion im unteren Einkommensbereich, an der Schnittstelle zwischen Transferleistungen und eigenem Einkommen, im Vergleich zum bestehenden System, eher unwahrscheinlicher, da bei den bestehenden Sozialleistungen schnell eine hohe Transferentzugsrate einsetzt. Eine qualitative Studie von zwei Kindheitspädagoginnen und Armutsforscherinnen der Goethe-Universität-Frankfurt macht weiterhin deutlich, wie sehr Eltern, die in Armut leben, die Sorgen um ihre Kinder in den Mittelpunkt ihrer Überlegungen und Handlungen stellen. Dabei ist es ihnen vor allem wichtig, von externer Unterstützung unabhängig zu sein, eine sozialversicherungspflichtige Arbeitsstelle anzutreten und gute Vorbilder für ihre Kinder darzustellen.

Insgesamt sind die negativen Anreize ausgehend vom **Ehegattensplitting** oder der beitragsfreien Mitversicherung in ihrer Wirkung auf das Arbeitsangebot bei Frauen nachgewiesenermaßen von sehr großer Bedeutung. Hier wäre



dementsprechend, neben der Bereitstellung von Infrastruktur, ein wichtiger Hebel, um Arbeitsanreize zu beeinflussen.

Sinnvolle Kombination von Infrastruktur- und Geldleistungen

Armut ist ein zentraler Risikofaktor für ein gutes Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen. In erster Linie ist sie dabei materielle Armut und damit ein Mangel in der Grundversorgung. Gleichzeitig wirkt sich Armut aber auch auf die **Lebenslagen von Kindern im gesamten weiteren Lebensverlauf** aus: ihre gesundheitliche Entwicklung, ihre Bildungschancen sowie ihre kulturellen und sozialen Beteiligungsmöglichkeiten. Armut verletzt nicht nur das Recht der Kinder auf einen angemessenen Lebensstandard, sondern ebenso hindert sie Kinder daran, gemäß UN-Kinderrechtskonvention ihre Rechte auf Information und Beteiligung (Artikel 12 und 13), bestmögliche Gesundheit (Artikel 24), Bildung (Artikel 28 und 29) und Beteiligung an Freizeit, kulturellem und künstlerischem Leben (Artikel 31) zu verwirklichen. Infrastruktur und Geldleistungen dürfen daher, wie bereits erwähnt, nicht gegeneinander ausgespielt werden – ganz im Gegenteil bedeutet Armutsprävention an den verschiedenen Lebenslagen von Kindern in Armut anzusetzen.

Ein zentraler Baustein der infrastrukturellen Armutsprävention ist **die frühe Beteiligung von Kindern**, denn sie kann **den Kreislauf der Vererbung von Armut durchbrechen**. Der Kinderreport 2012 des Deutschen Kinderhilfswerkes zeigt, dass Kinder durch Mitbestimmung schon in jungem Alter soziale Kompetenzen entwickeln, die sie stark machen. Durch frühe Mitbestimmung können die Kinder die Folgen von sozialer Benachteiligung kompensieren. Für Kinder aus benachteiligten sozialen Lagen ist es also von besonderer Bedeutung, schon möglichst früh in der Kita entsprechende Erfahrungen machen zu können.

Insbesondere für von Armut betroffene Kinder ist darüber hinaus die **chronische Unterfinanzierung von Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen** ein großes Problem. Denn diese Kinder leiden aufgrund ihrer oftmals erhöhten Förderbedarfe besonders unter einer schlechten finanziellen Ausstattung der Kinder- und Jugendarbeit. Es gilt daher immer das Lebensumfeld der Kinder und die darin vorhandenen Angebote im Diskurs mitzudenken. Wenn die Infrastruktur vor Ort nicht vorhanden ist, kann auch kein Sportverein besucht werden, insbesondere im ländlichen Raum.

Um Kinderarmut „vor Ort“ strukturell anzugehen, bedarf es – insbesondere unter dem Blickwinkel begrenzter kommunaler Ressourcen – eines integrierten Gesamtansatzes, der Bezüge zu allen kommunalen Handlungsfeldern herstellt und auf die Sensibilisierung und Vernetzung aller relevanten Akteure setzt. Denn oft sind Potentiale und Ressourcen vor Ort bereits vorhanden, jedoch zu wenig bekannt und können durch die Kooperation von Akteuren stärker fruchtbar gemacht werden. Hauptziel ist dabei, über die **Verzahnung präventiver Angebote und den Aufbau nachhaltiger Netzwerkstrukturen**, armen Kindern Entwicklungsbedingungen zu eröffnen, die ihnen ein Aufwachsen in Wohlergehen ermöglichen. Zwei Best-Practice-Beispiele in Nordrhein-Westfalen sind das Projekt „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor“ und das Programm „Teilhabe ermöglichen – Kommunale Netzwerke gegen Kinderarmut“ des Landschaftsverbandes Rheinland.

Bundesweiter Aktionsplan gegen Kinderarmut



Grundsätzlich braucht es aus Sicht des Deutschen Kinderhilfswerkes in Deutschland einen Bundesweiten Aktionsplan gegen Kinderarmut, der als **schlüssiges Gesamtkonzept mit ausreichenden finanziellen Mitteln** ausgestattet ist und alle gesellschaftlichen Handlungsfelder umfasst. Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik sind dabei ebenso zu berücksichtigen, wie Familien- und Bildungspolitik, Gesundheits- und Sozialpolitik sowie Stadtentwicklungs- und Wohnungsbaupolitik.

