

**Kommissionsdrucksache
16. Wahlperiode
16/23b**

Bereich
Arbeitsmarktpolitik

**Deutscher
Gewerkschaftsbund**

Bundesvorstand

Berlin, 30.10.2008

Stellungnahme

des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB)

**zur Anhörung der Kinderkommission
des Deutschen Bundestages**

Strategien zur Überwindung von Kinderarmut

Der DGB begrüßt, dass die Kinderkommission des Deutschen Bundestages sich dieses wichtigen Themas angenommen hat.

In Deutschland, wie auch in anderen Ländern der EU, ist das Armutsrisiko für Kinder größer als für die Gesamtbevölkerung. Kinder, die in Armut und sozialer Ausgrenzung aufwachsen, haben es meist schwerer in der Schule als andere Kinder, sind eher krank und haben später größere Schwierigkeiten, einen guten Arbeitsplatz zu finden. Es besteht die Gefahr, dass sie in einen Teufelskreis der sozialen Ausgrenzung geraten, in dem das Problem von einer Generation zur nächsten übertragen wird. Aus diesem Grund muss die Bekämpfung von Armut bei Kindern hohe Priorität haben.

In den letzten Jahren hat sich das Problem der Kinderarmut weiter verschärft. So leben nach wie vor in einer Million Haushalte rund zwei Mio. Kinder, denen nur ein Einkommen in Höhe der Grundsicherung zur Verfügung steht. Eine Untergruppe bilden die rund 600.000 Alleinerziehenden. 42 % der Alleinerziehenden sind auf Hartz IV angewiesen. Eine weitere Untergruppe sind diejenigen Haushalte mit zwei arbeitslosen Elternteilen, die dem Arbeitsmarkt trotz Erziehungsverpflichtungen zur Verfügung stehen. Das zeigt, dass hier besonderer Handlungsbedarf besteht. Trotz Konjunkturaufschwung war im Mai 2008 immer noch jedes sechste Kind (16,4 %) unter 15 Jahren auf Hartz IV angewiesen. Im Vergleich zu 2006 hat sich die Hilfequote von damals 16,5 % der Kinder nicht nachhaltig verringern können.

Zusätzliche arbeitsmarktpolitische Initiativen

Hauptursache von Kinderarmut ist das Fehlen von Erwerbseinkommen in den Haushalten der Kinder. Darüber hinaus gibt es aber auch weitere Ursachen von Kinderarmut. Lösungsansätze müssen diesen vielfältigen Ursachen gerecht werden.

Der DGB regt deswegen an, eine Vermittlungsoffensive zu starten, um vor allem diesen Zielgruppen bei der Vermittlung in Arbeit zusätzliche Hilfen anzubieten. So könnten durch kombinierte Programme aus Arbeit und Weiterbildung vor allem Alleinerziehende in den Arbeitsmarkt eingegliedert werden. In zahlreichen Agenturen und ARGEN gibt es Erfahrungen mit diesen Programmen. Notwendig ist, dass die Erkenntnisse gezielt umgesetzt werden und zielgruppengerechte Rahmenbedingungen geschaffen werden. Voraussetzung ist, dass die Frage der Kinderbetreuung geklärt ist. Hier sind in erster Linie die Kommunen gefragt.

Diese Initiative kann über eine Zielvereinbarung zwischen der BA und dem BMAS auf den Weg gebracht werden, ohne dass es einer Gesetzesänderung bedarf.

Besondere Aktivitäten sollten gleichfalls für jene Bedarfsgemeinschaften ergriffen werden, in denen beide Elternteile arbeitslos sind. Durch gezieltes Fallmanagement können für diese Gruppe durchaus Erfolge erzielt werden. Dabei sollte besonderen Wert auf eine nachhaltige Integration gelegt werden. Eine kurzfristige Vermittlung in Leiharbeit, 1-Euro-Jobs, Minijobs oder Teilzeitarbeit ist keine Lösung. Prekäre Beschäftigung ist eine enorme Belastung für Familien. Die Arbeitsverhältnisse sind instabil und tragen häufig nicht zu einer wirtschaftlichen Entlastung der Familien bei. Es ist an der Zeit, dass einige Änderungen der Rahmenbedingungen, die durch die Hartz-Reformen auf den Weg gebracht wurde, überprüft und geändert werden.

Neben der Arbeitslosigkeit ist das dramatische Anwachsen des Niedriglohnbereichs für Familien ein Armutsfaktor. Working Poor ist kein Fremdwort mehr in Deutschland. Immer mehr Eltern können von ihrer Arbeit nicht mehr oder nicht dauerhaft leben. Auch hier sind nach Angaben des Armutsberichts der Bundesregierung wiederum Alleinerziehende und kinderreiche Familien vor allem mit Migrationshintergrund betroffen.

Rund 2,6 Mio. abhängig Beschäftigte arbeiten in Deutschland zu Niedriglöhnen, die weniger als 50 %¹ des Durchschnittslohns betragen. Rund 1,3 Mio. Arbeitnehmer/innen müssen ergänzend zu ihrem Lohn Hartz IV in Anspruch nehmen, davon etwa 600.000 Beschäftigte mit einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Die Zahl der sogenannten „Aufstocker“ wächst. Der Anstieg bei der Zahl der Hartz IV-Empfänger von 2005 bis zum Sommer 2007 ist ausschließlich auf die Zunahme der Zahl hilfebedürftiger Erwerbstätiger zurückzuführen. Zwei Drittel der Bezieher von Armutslöhnen sind Frauen.

Mindestlöhne können Familien mit Kindern in der Regel vor Armut bewahren. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften treten für einen gesetzlichen Mindestlohn nicht unter 7,50 Euro pro Stunde ein. Über einen Mindestlohn lässt sich erreichen, dass eine Vollerwerbstätigkeit in Verbindung mit Kindergeld, Wohngeld und Kinderzuschlag aus Armut herausführt. Auch für den Bund wäre ein flächendeckender Mindestlohn fiskalisch sinnvoll. Der Bundeshaushalt würde pro Jahr um rund 1,5 Mrd. Euro durch Einsparungen bei den Hartz IV-Ausgaben entlastet. Hinzu kommen mehr Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge.

¹ Armutslöhne von weniger als 50 % vom Medianentgelt (entspricht 7,38 Euro Stundenlohn in Westdeutschland und 5,37 Euro in Ostdeutschland).

Gesellschaftliche Teilhabe und Chancengleichheit in der Bildung ermöglichen

Durch die Stärkung der Bildungseinrichtungen muss erreicht werden, dass Schulabbrüche verhindert werden und eine systematische Begleitung des Übergangs in die berufliche Ausbildung erfolgt. Nach wie vor bleiben rund 8 % eines Schuljahrgangs ohne Schulabschluss und 15 % dauerhaft ohne berufliche Ausbildung. Eine präventive Bekämpfung von Armut muss vor allem hier ansetzen.

Wer Kinderarmut verhindern will, muss die soziale Selektion im Bildungssystem abbauen. Eine präventive Bildungspolitik muss frühzeitig beginnen, um langfristige Wirkung zu erzielen. Wir brauchen deshalb einen Rechtsanspruch auf einen ganztägigen Platz in einer Tageseinrichtung für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr. Die Gebühren für Kindertagesstätten und Kindergärten dürfen nicht dazu führen, dass Kindern aus einkommensschwächeren Familien ein Besuch nicht möglich ist. Die Elternbeiträge für Kindertageseinrichtungen sind grundsätzlich abzuschaffen, mindestens ist aber zunächst bundesweit das letzte Kindergartenjahr gebührenfrei anzubieten.

Die Qualität der frühkindlichen Bildung muss gestärkt werden. Deshalb muss neben einer Verbesserung des Betreuungsschlüssels eine bessere Aus- und Weiterbildung der Erzieherinnen und Erzieher im Mittelpunkt stehen, die mindestens auf das Niveau anderer EU-Staaten gebracht werden muss.

Die Kosten für junge Familien sind insbesondere im Bildungsbereich stark gestiegen. Hohe Gebühren in den Tageseinrichtungen für Kinder, Lernmittel, Kosten für das Essen in Kindergärten und Schulen, Klassenfahrten und die Schülerbeförderung sind nicht nur von armen Familien kaum noch zu bezahlen, sondern sie belasten auch Familien mit mittleren Einkommen enorm. Dabei gibt es erhebliche regionale Unterschiede, inwieweit die Länder oder Kommunen Zuschüsse zu Schulbüchern, Schulbedarf und Verpflegung leisten. Die Hartz IV - Regelsätze sind jedoch bundesweit gleich niedrig. Damit haben Kinder nicht nur unterschiedliche Bildungschancen nach ihrer familiären, sondern auch nach ihrer regionalen Herkunft. Die Lernmittelfreiheit sollte deswegen bundesweit einheitlich gehandhabt werden, das Ziel sollte eine generelle Lernmittelfreiheit sein.

Der DGB fordert weiterhin eine Bezuschussung des Essens in Schulen und Kindertagesstätten für Geringverdiener. In einigen Bundesländern gibt es bereits Regelungen in dieser Richtung. Der Eigenanteil beim Essen in Kitas oder Schulen darf nicht höher sein als der im Regelsatz für ein Mittagessen rechnerisch vorgesehene Betrag (rund 0,80 Euro bei unter 14-Jährigen). Hier sind Kommunen und Länder primär in der Verantwortung.

Kultur- und Freizeitangebote sind besonders für Kinder aus sogenannten bildungsferneren Haushalten wichtig. Doch häufig fehlen die Mittel, um daran teilzunehmen oder es scheitert an den Fahrtkosten. Schülermonatskarten sind regelmäßig teurer als der rechnerisch für Mobilität zur Verfügung stehende Regelsatzanteil (8,23 Euro bzw. 11,12 Euro für unter bzw. über 14-Jährige). „Stadtpässe“ und ÖPNV-Sozialtarife für Kinder und Jugendliche könnten hier Abhilfe schaffen.

Weiterer Ausbau der Hartz IV vorgelagerten Sicherungssysteme

Niemand darf „nur“ aufgrund der eigenen Kinder zum Hartz IV-Fall werden. Mit dem Kindergeld, dem Kinderzuschlag und Wohngeld stehen grundsätzlich Instrumente bereit, die Familien vor einem Übergang in die Grundsicherung bewahren können. Der DGB begrüßt deshalb die zum 1. Oktober 2008 in Kraft getretene Ausweitung des Kinderzuschlags für mehr Familien sowie die Erhöhung des Wohngeldes zum 1. Januar 2009. Beide Regelungen hatte der DGB als Sofortmaßnahmen gegen Kinderarmut vorgeschlagen. Die Stärkung dieser vorgelagerten Sicherungssysteme verhindern, dass Hartz IV als Auffangbecken für Millionen Menschen dient. Hierfür ist ein Sozialhilfesystem nicht konzipiert, das nur als letztes „Auffangnetz“ dienen sollte.

Viele Haushalte, die einen Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung hätten, nehmen diese Leistung aus verschiedenen Gründen nicht in Anspruch. Dennoch haben sie, bis auf Ausnahmefälle (Hartz IV enthält einen Zuschlag nach § 24 SGB II) keinen Anspruch auf Kinderzuschlag. Damit werden gerade verdeckt arme Familien mit diesem Instrument nicht erreicht. Der DGB fordert deswegen nachhaltig eine Wahlfreiheit für Familien, die auch mit dem Kinderzuschlag die Hartz IV-Schwelle nicht erreichen, einzuführen. Das Verwaltungsverfahren beim Kinderzuschlag ist deutlich einfacher und die Schwelle für die Inanspruchnahme niedriger. Die Wahlfreiheit wird bisher mit Verweis auf angeblich zu hohe Kosten verweigert. Dies zeigt aber gerade, dass es notwendig ist.

Bei einer Erhöhung des sächlichen Existenzminimums für Kinder sollten Kinderzuschlag und Kindergeld parallel erhöht werden.

Der DGB regt an auch beim Wohngeld eine höhere Kinderkomponente einzuführen. Leider sind diese Vorschläge bei der jüngsten Reform nicht aufgegriffen worden. Das bedeutet höhere Wohngeldsätze, wenn Kinder im Haushalt leben. Dieser Vorschlag ist pragmatisch, da das Wohngeldgesetz auf die Bedürftigkeit des Haushalts abstellt und die Leistungen staffelt nach der Zahl der im Haushalt lebenden Familienmitglieder. Außerdem sollte zukünftig die Bruttowarmmiete Grundlage der Wohngeldberechnungen sein, da die seit 2001 um rund ein Drittel gestiegenen Energiekosten Geringverdiener besonders belasten.

Neues Verfahren für Regelsatzfestlegung

Mit der Einführung des ALG II als allgemeine Grundsicherung haben die Regelsätze eine enorme gesellschaftliche Bedeutung bekommen. Fast 10 % der Bevölkerung sind direkt von der Festsetzung dieser Grundsicherung betroffen. Zugleich beeinflusst dies die Höhe des steuerfreien Existenzminimums. Deswegen muss großes Interesse daran bestehen, eine sachgerechte transparente Festlegung der Regelsätze zu erreichen.

Die Höhe des Existenzminimums darf sich nicht vorrangig an haushaltspolitischen Überlegungen orientieren. Der DGB hält das bisherige Verfahren für problematisch. Zwar kann das Einkommen, das den unteren 20 % der Haushalte zur Verfügung steht, als Referenzmaßstab dienen, aber die Gestaltung der Abschläge ist hochgradig interessengeleitet, beeinflussbar und wenig transparent.

Der DGB hat mehrfach vorgeschlagen, die Regelsätze durch den Deutschen Bundestag festzusetzen. Wenn 10 % der Bevölkerung betroffen sind, muss der Deutsche Bundestag diese Entscheidung diskutieren und verantworten. Zur Vorbereitung dieser Entscheidung sollte ein Gremium unabhängiger Experten mit einem Gutachten beauftragt werden.

Regelsätze für Kinder erhöhen

Der DGB kritisiert die Ableitung des Kinderregelsatzes als Prozentsatz vom Erwachsenenregelsatz. Die Ableitung vom Einkommens- und Konsumverhalten eines Alleinstehenden berücksichtigt keine kinderspezifischen Bedarfe insbesondere bei Bildung und Gesundheit. Der Kinderregelsatz sollte deswegen als eigenständige Größe unter Berücksichtigung des notwendigen Bedarfs von Kindern unter Einschluss von bildungsbezogenen Ausgaben festgelegt werden.

Die vom DGB vorgeschlagene Kommission sollte insbesondere die Bildungsbedarfe von Kindern und Jugendlichen kritisch prüfen und einen Vorschlag entwickeln, wie dieser Bildungsbedarf gedeckt werden kann. Neben den Lernmitteln gehört dazu auch die Frage des Nachhilfeunterrichts und in den Schulen angebotene Schulspeisung.

Das in den Hartz IV-Regelsätzen gewährte Existenzminimum, insbesondere für Kinder, reicht nicht aus. Allein aufgrund der Preisentwicklung seit Anfang 2005 müsste eine Erhöhung um rund 5 % erfolgen, wie das Bundesarbeitsministerium im November 2007 selbst errechnet hatte. Berücksichtigt man die Preisentwicklung bei den regelsatzrelevanten Gütern seit 2003 (Zeitpunkt der letzten EVS-Auswertung) müsste die Erhöhung sogar rund 8 % betragen.

Die bisher nur zwei Altersgruppen bei den Regelsätzen (unter bzw. über 14 Jahre) sollten durch bis zu vier Stufen (0-6 Jahre, 7-13 Jahre, 14-17 Jahre und 18-24 Jahre) ersetzt werden. Die genannte Kommission sollte auch hierzu einen Vorschlag entwickeln.

Die bisherige Regelsatzbemessung erlaubt keine abweichende Bedarfsbemessung. Der DGB fordert eine Öffnungsklausel bei den Regelsätzen für atypische Bedarfe. Diese können bei Kindern etwa dann vorliegen, wenn ihre Eltern getrennt leben oder besondere schulische Situationen zu berücksichtigen sind. Hier brauchen die Hartz IV-Träger mehr Spielraum, um dem Einzelfall gerechter zu werden.

Sinnvoller Maßnahmen-Mix

Armut hat viele Gesichter. Die materielle Armut ist „nur“ ihr Auffälligstes. Die zentralen Armutsdimensionen Einkommen, Bildung und Gesundheit bedingen und verstärken sich in der Regel gegenseitig. Wer über wenig Einkommen verfügt, hat geringere Bildungschancen und umgekehrt. Skandalös ist der enge Zusammenhang zwischen mangelndem Einkommen der Eltern und der Gesundheit der Kinder. Aufgrund der Verknüpfung der zentralen Armutsdimensionen reicht es nicht aus, nur eine Dimension in Angriff zu nehmen. Die Frage ist nicht, ob beispielsweise mehr Geld für Bildung ausgegeben werden soll *oder* für Kindergeld bzw. den Kinderregelsatz, sondern nach dem richtigen Maßnahmen-Mix.

Zur Bekämpfung der Kinderarmut brauchen wir eine abgestimmte Politik zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Was die eine staatliche Ebene an Verbesserungen beschließt, darf die andere Ebene nicht gleich wieder einkassieren oder als Vorwand nehmen, bei den eigenen Anstrengungen nachzulassen. Wenn der Bund beispielsweise das Kindergeld oder den Kinderzuschlag erhöht, dürfen die Länder nicht gleich höhere Kita-Beiträge oder Schulbuchzuzahlungen fordern.

Kinderarmut ist zugleich Familienarmut. Familien sind arm, weil ein oder beide Partner arbeitslos ist/sind oder die Löhne nicht hoch genug sind. Deshalb brauchen wir eine offensive Beschäftigungspolitik, eine Steigerung insbesondere der Frauenerwerbstätigkeit und armutsfeste Löhne, damit Familien möglichst nicht in prekäre Lebensverhältnisse geraten.

Dringlich ist eine sozial ausgleichende Bildungs- und Gesundheitspolitik, die Aufstiegsmöglichkeiten für den/die Einzelnen eröffnet und das gesamtgesellschaftliche Bildungs- und Gesundheitsniveau hebt.

Auch die Familienpolitik ist verbesserungswürdig. In Deutschland sind die Geburtenrate und die Erwerbschancen von Müttern im europäischen Vergleich sehr gering, das Armutsrisiko für Alleinerziehende und Kinder dafür hoch, ebenso der Lohnabstand zwischen den Geschlechtern.

Familienpolitische Konzepte, die auf klassischen Geschlechterrollen basieren, laufen in der heutigen Gesellschaft weitgehend ins Leere. Deshalb muss erfolgreiche Familienpolitik die Erwerbschancen von Müttern verbessern und das Engagement von Vätern in der Familie und im Haushalt möglichst stärken. Flexible und verlässliche Kinderbetreuung, die auch bezahlbar ist, ist dafür eine wichtige Voraussetzung

Familienfreundliche Arbeitsbedingungen verhindern Kinderarmut, vor allem muss bei der Gestaltung der Arbeitszeiten Rücksicht genommen werden auf die Bedürfnisse von Familien mit Kindern

Forderungen des DGB in der Zusammenfassung:

- Die Anhebung der Regelsätze für Hartz IV anhand des aktuellen Rentenwertes ist nicht sachgerecht. Der Regelsatz sollte auf der Basis eines Gutachtens von unabhängigen Experten vom Deutschen Bundestag festgesetzt werden. Eine Auswertung aktueller Daten spricht dafür, den Regelsatz deutlich anzuheben. Die Anhebung der Regelsätze in der Zwischenzeit, in der keine EVS Daten vorliegen, sollte aber mindestens die Inflation ausgleichen.
- Für Kinder muss ein eigenständiger Regelsatz festgesetzt werden. Hierbei müssen kinderspezifische Bedarfe insbesondere für Bildung und Gesundheit stärker berücksichtigt werden.
- Für Familien, die auch mit dem Kinderzuschlag die Hartz IV-Schwelle nicht erreichen, sollte ein Wahlrecht zwischen dem Arbeitslosengeld II und dem Kinderzuschlag eingeführt werden.
- Der DGB fordert eine Wohngeldreform, die zusätzlich eine Kinderkomponente vorsieht. Das bedeutet höhere Wohngeldsätze, wenn Kinder im Haushalt leben.
- Frühkindliche Bildung und Betreuung. Wir brauchen einen Rechtsanspruch auf einen ganztägigen Platz in einer Tageseinrichtung für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr. Elternbeiträge sind (mittelfristig) abzuschaffen. Erzieherinnen und Erzieher benötigen einen besseren Betreuungsschlüssel und bessere Aus- und Weiterbildung.

- Lernmittelfreiheit für alle Kinder. Die derzeitigen Regelungen in den Ländern sind sehr unterschiedlich und reichen von einer vollständigen Lernmittelfreiheit, über pauschale Eigenanteile, sozial gestaffelte Zuschüsse des Landes bis hin zu einem Entleihsystem gegen Entgelt. Lernmittelfreiheit sollte bundesweit einheitlich sein und möglichst während der gesamten Schulzeit ermöglicht werden.
- Bezuschussung des Essens in Schulen und Kindertagesstätten für Geringverdiener. Der Eigenanteil beim Essen in Kitas oder Schulen darf nicht höher sein als der im Regelsatz für ein Mittagessen rechnerisch vorgesehene Betrag (rund 0,80 Euro bei unter 14-Jährigen). Hier sind Kommunen und Länder primär in der Verantwortung.
- „Stadtpässe“ und ÖPNV-Sozialtarife für Kinder und Jugendliche. Kultur- und Freizeitangebote sind besonders für Kinder aus sogenannten bildungsferneren Haushalten wichtig.
- Mindestlöhne können Familien mit Kindern vor Armut bewahren. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften treten für einen gesetzlichen Mindestlohn von zunächst 7,50 Euro pro Stunde ein. In Verbindung mit dem Kindergeld, dem Kinderzuschlag und dem Wohngeld könnte ein Mindestlohn viele Geringverdienerhaushalte aus der Armut herausführen. Niedrige Löhne dürfen nicht nur durch Sozialleistungen ergänzt werden, sondern der Staat muss auch dafür Verantwortung übernehmen, dass Löhne angemessen, gerecht und auskömmlich sind.