Es gilt das gesprochene Wort!

**Annelie Buntenbach
Geschäftsführender Bundesvorstand
des Deutschen Gewerkschaftsbundes**

DGB-Vorschläge gegen Kinderarmut

Redebeitrag zur Tagung

„Wege aus der Kinderarmut“

In Kooperation mit der Hans-Böckler-Stiftung

Berlin, 8. Juni 2010

Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen,

I.

Kinderarmut in Deutschland heißt: Arm an Kindern (mit Blick auf die Geburtenquote) und arm mit Kindern (mit Blick auf die Familien und vor allem die Alleinerziehenden).

Wenn man mit Kindern schneller arm wird, wen wundern dann niedrige Geburtenraten? Gleiches gilt, wenn es wie in Deutschland schwierig ist, Kinder und anständig bezahlte Erwerbstätigkeit unter einen Hut zu bringen.

Die Armutsrisiken konzentrieren sich auf Arbeitslose, Alleinerziehende und Kinder. Wenn diese Merkmale zusammenkommen, ist Armut programmiert.

Kinderreichtum bedeutet oft materielle Armut.

Kinderarmut und die Mängel beim Aufwachsen vieler Kinder sind überdeutlich. Kinder sind häufiger arm als Erwachsene.

Fälle von Kindermisshandlung werden zu Recht skandalisiert. Die strukturelle Vernachlässigung vieler Kinder wird jedoch von Politik und Gesellschaft überwiegend nur mit Appellen und Absichtserklärungen „bekämpft“.

Die strukturelle Benachteiligung zeigt sich insbesondere in der Hartz IV-Abhängigkeit von Kindern. Etwa jedes sechste Kind lebt heute auf Sozialhilfeniveau. In wirtschaftlich schwachen Regionen lebt sogar jedes dritte Kind von Hartz IV.

Bei den Menschen im erwerbsfähigen Alter beträgt die Hartz IV-Abhängigkeit jedoch „nur“ neun Prozent.

Zur materiellen Einkommensarmut kommt häufig Bildungsarmut erschwerend hinzu: Acht Prozent eines Jahrgangs verlassen die Schule ohne Abschluss.

Nicht einmal die Hälfte der Bewerber um einen betrieblichen Ausbildungsplatz kommt in Betrieben und Verwaltungen unter. Etwa 15 Prozent eines Jahrgangs bleiben dauerhaft ohne Ausbildungsabschluss und stehen damit vor einer Armutskarriere.

Die in den letzten Jahren gestiegene Kinderarmut und die Gefahr des weiteren Auseinanderdriftens unserer Gesellschaft werden inzwischen von vielen Seiten gesehen.

Mit dem Ausbau der Kinderbetreuung und der Ganztagsbildungsangebote sind auch wichtige Maßnahmen zumindest eingeleitet worden.

Was fehlt, ist ein abgestimmter Aktionsplan über alle drei staatlichen Ebenen hinweg mit Beteiligung der Zivilgesellschaft.

Die föderalen Strukturen und die zum Teil selbst verschuldeten Finanzprobleme in den öffentlichen Haushalten verhindern bisher ein wirksameres Vorgehen gegen Kinderarmut.

Häufig versucht sich eine staatliche Ebene mit Hinweis auf die andere aus der Aufgabenverantwortung herauszuhalten.

Ein weiteres Hemmnis ist die oft unehrlich geführte Diskussion Geldleistungen versus Infrastrukturleistungen für Kinder. Infrastruktur heißt insbesondere Betreuungs- und Bildungsangebote.

Ich bin davon überzeugt, dass die verschiedenen Armutsdimensionen, wie etwa Bildungs- und Einkommensarmut, nicht gegeneinander ausgespielt werden dürfen.

Gleiches gilt für die Diskussion Geldleistungen versus Sachleistungen. Notwendig ist ein erfolgversprechender Mix von materiellen Leistungen mit befähigenden Sachleistungen, die diskriminierungsfrei zu gewähren sind und die eine soziale Teilhabe von Kindern ermöglichen.

Ein Aktionsplan gegen Kinderarmut muss die zentralen Armutsrisiken in den Blick nehmen.

Dies sind an erster Stelle die Arbeitslosigkeit und auch die Ausuferung der Niedriglöhne.

Hinzu kommt ein bisher unzureichender Familienlastenausgleich und ein Sozialsystem, das eine Vielzahl von Familien in Hartz IV-Bedürftigkeit verweist.

Hier muss es nach Auffassung des DGB um einen Ausbau der Hartz IV vorgelagerten sozialen Sicherung gehen, also insbesondere um das Kindergeld, den Kinderzuschlag, das Wohngeld und das Arbeitslosengeld I.

Kinder wachsen nicht für sich alleine auf.

Kinderarmut bedeutet immer auch zugleich Familienarmut.

Familien sind arm, weil zumindest ein Elternteil arbeitslos ist oder nur einen schlecht bezahlten Job hat. Deshalb kann von einer Erfolg versprechenden Strategie gegen Kinderarmut nur gesprochen werden, wenn zugleich die Armut der Eltern bekämpft wird.

Eine Grundsicherung nur für Kinder ist gut gemeint und ein Fortschritt im Vergleich zum derzeitigen Familienlastenausgleich, aber greift noch zu kurz.

II.

Der DGB hat in seinem Positionspapier „Kein Kind zurücklassen“ die drei zentralen Armutsdimensionen Materielle Armut, Bildung und Gesundheit beschrieben und mit Vorschlägen zur Armutsbekämpfung unterlegt. Diese drei Armutsdimensionen sind eng miteinander verknüpft und verstärken sich oft gegenseitig.

Insbesondere unser Bildungssystem wirkt bisher noch hochselektiv und trägt zur Verstärkung von „vererbten“ ungleichen Bildungschancen bei.

Da Bildung immer noch Schlüssel zum sozialen Aufstieg ist, droht ein dauerhaftes Abgleiten ganzer Milieus. Dies steht im Widerspruch zu einer Gesellschaft mit prinzipiell gleichen Aufstiegschancen. Diese sind wiederum Garant für eine freiheitliche und demokratische Entwicklung unserer Gesellschaft.

Ich möchte die Dimensionen Bildungsarmut und Gesundheitsarmut hier aussparen. Nur soviel: Bei der Betrachtung von Armut muss immer zuerst der Mangel an ökonomischen Ressourcen im Blickpunkt stehen. Denn ohne diesen zentralen Bezug auf den wirtschaftlichen Mangel besteht die Gefahr, dass als Ursache angesehen wird, was sich im Leben der Betroffenen erst als Folge und Reaktion einstellt. Dies gilt umso mehr, wenn es um die

Auswirkungen eines Aufwachsens in Armut auf die psychosoziale Entwicklung von Kindern geht. Herr Alt wird sicher hierzu auch einiges sagen.

Wer Einkommensarmut wirksam bekämpfen will, muss den Kampf gegen Arbeitslosigkeit forcieren und den gegen nicht existenzsichernde Löhne.

Um die Hartz IV-Armut zurückzudrängen, ist ein Ausbau der vorgelagerten Sozialleistungen und eine gerechtere Gestaltung des Familienlastenausgleichs notwendig. Letztere muss zum Ziel haben, dass dem Staat jedes Kind gleich viel wert ist.

Das jetzige duale System von Kindergeld und Kinderfreibeträgen ist zutiefst ungerecht, da besser Verdienende stärker begünstigt werden.

Außerdem ist ein Ausbau der Hartz IV vorgelagerten Sozialleistungen notwendig, um die Hartz IV-Bedürftigkeit zurückzudrängen. Dies betrifft das Arbeitslosengeld I und speziell für Familien den Kinderzuschlag sowie das Wohngeld. Nicht erst seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom Februar dieses Jahres ist eine Überprüfung und Erhöhung der Hartz-IV-Regelsätze vordringlich.

Insbesondere die Kinderregelsätze müssen erhöht werden.

Vor diesem Hintergrund fordert der DGB:

- eine offensive Beschäftigungspolitik,
- einen Ausbau branchenbezogener tariflich vereinbarter Mindestlöhne und einen gesetzlichen Mindestlohn als Auffanglösung, wenn keine tariflichen Vereinbarungen bestehen,
- eine Verlängerung des Arbeitslosengeldes I, bzw. die Einführung eines Überbrückungsgeldes,
- einen speziell auf Familien von Geringverdienern konzentrierten Ausbau des Wohngeldes, sowie
- eine Erhöhung des Kinderzuschlags. Hierauf werde ich gleich gesondert eingehen.

Die Erhöhung der Kinderregelsätze ist nach dem Urteil des Verfassungsgerichts dringend erforderlich.

Durch den Ausschluss von bildungsbezogenen Konsumausgaben werden Kinder in einkommensschwächeren Haushalten krass benachteiligt. Wenn Kinder im obersten Einkommensfünftel fast vier Mal so häufig Nachhilfeunterricht bekommen wie im eher bildungsfernen untersten Einkommensfünftel, verstärken sich ungleiche Entwicklungschancen noch. Völlig unverständlich ist es, wenn – wie bisher bei der Regelsatzermittlung der Fall – die vom untersten Fünftel getätigten Ausgaben für Nachhilfe nicht berücksichtigt werden.

Der DGB tritt für eigenständige, nicht vom Erwachsenenentwurf abgeleitete Kinderregelsätze ein.

Neben der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe sollten weitere Studien, gerade aus dem Bereich Bildung und Gesundheit, hinzugezogen werden, um den Bedarf von Kindern zu ermitteln. Denn die EVS-Auswertungen ergeben keine Bedarfe, sondern zeigen Konsumverhalten im unteren Einkommensbereich.

Die Ausgaben können aber auf Grund mangelnden Einkommens den tatsächlichen Bedarf schnell unterschreiten.

Deshalb sollte eine unabhängige Expertenkommission von Wissenschaft, Wohlfahrtsverbänden und den Sozialpartnern dem Gesetzgeber Vorschläge zur Neufestsetzung unterbreiten.

Frau Becker hat heute Vormittag Überlegungen zu Erhöhungen des Kindergeldes und auch des Kinderzuschlags vorgestellt. Diese Überlegungen gehen auf den Beschluss des DGB-Bundesvorstands vom Mai 2008 zurück.

Nachdem die Hans Böckler Stiftung die fiskalischen Effekte und die Verteilungswirkungen der einzelnen Reformmodelle durchgerechnet hat, sehen wir eine Präferenz beim Modell des verbesserten Kinderzuschlags.

Die anderen Konzepte – also die Erhöhung des Kindergelds bis zum sächlichen Existenzminimums und das Kindergrundeinkommen – sind mit fiskalischen Nettobelastungen von bis zu 30 Milliarden Euro auch mittelfristig schwer darstellbar.

Ich sehe die konzeptionellen Vorteile dieser Überlegungen, wie etwa die gleichmäßige Förderung von Eltern über Kindergeld statt durch Kinderfreibeträge und die Bekämpfung auch verdeckter Armut.

Ich sehe aber auch die Risiken, die sich insbesondere aus dem Vorschlag ergeben, eine Reihe von Sozialleistungen für Kinder und Familien zu streichen und eine Grundsicherungsleistung nachträglich der Steuerpflicht zu unterwerfen. Vor dem Hintergrund der Staatsverschuldung wird dies schnell zum Einfallstor für den Wegfall von Sozialleistungen ohne entsprechenden Ausbau des Familienlastenausgleichs oder zu einer Versteuerung von Sozialleistungen führen.

Vor dem hohen Spardruck der öffentlichen Haushalte plädieren wir für eine Lösung innerhalb des bestehenden Systems. Mit dem von uns vorgeschlagenen Paket einer Regelsatzerhöhung und dem Ausbau der vorgelagerten Sicherungssysteme können immerhin bis zu 2,7 Millionen Kinder erreicht werden.

Unser Vorschlag konzentriert sich auf die Gruppe derer, die bisher nur auf Grund ihrer Kinder im Hartz IV-Bezug stehen, sowie auf Familien mit einem Einkommen knapp oberhalb der jetzigen Hartz-IV-Bedürftigkeitsgrenze.

Das DGB-Konzept zum Kinderzuschlag ist deshalb zielgenau ausgerichtet als Ergänzung zum allgemeinen Kindergeld für einkommensschwache Familien.

Das beim jetzigen Kinderzuschlag bestehende Problem des weitgehenden Ausschlusses von Alleinerziehenden haben wir durch geänderte Anrechnungsquoten beim Nichterwerbseinkommen entschärft.

Internationale Vergleiche in den EU-15-Ländern zeigen dann auch, dass eine Kombination aus allgemeinen Kindergeldleistungen und zielgruppenspezifischen Zusatzleistungen die höchste Effektivität und Effizienz hinsichtlich der Reduzierung von Kinderarmut entfalten.

Mit einer Kombination von Kindergeld, Wohngeld und dem verbesserten Kinderzuschlag werden Kinder wirkungsvoll aus Hartz-IV-Armut herausgeholt und ebenso ihre Eltern.

III.

Der Sinn des Kinderzuschlags ist zu verhindern, dass Familien „nur“ aufgrund ihrer Kinder in Hartz IV-Armut fallen.

Mindestlöhne alleine können noch nicht gewährleisten, dass Familien auch bei einer Vollzeittätigkeit eines Elternteils aus Hartz IV herauskommen. In 135.000 Haushalten von Paaren mit Kindern und in 51.000 Haushalten von Alleinerziehenden ist dies der Fall.

Der Kinderzuschlag ist insofern eine sozialpolitische Ergänzung zum Mindestlohn.

Unser Vorschlag zum Ausbau des Kinderzuschlags bleibt innerhalb des bestehenden Rechtssystems und ist deshalb ohne größere rechtliche und insbesondere organisatorische Änderungen umsetzbar.

Der Kinderzuschlag entfaltet bisher Wirkung, wie sich am Rückgang der Hartz-IV-Bedürftigkeit von Familien im Unterschied zu Singlehaushalten ablesen lässt. Bisher profitieren vom Kinderzuschlag jedoch nur etwa 300.000 Kinder. Damit bleibt die Wirkung weit hinter der von der Bundesregierung angestrebten Zahl (530.000) zurück.

Hierfür sind zwei Gründe verantwortlich. Zum einen die umständlichen Anspruchsvoraussetzungen und die bei vielen Eltern noch bestehende Unkenntnis, teils auch Scham, diese Hilfe in Anspruch zu nehmen. Wichtiger aber sind die unzureichende Höhe und Rahmenbedingungen des Instruments.

Genau hier setzt der Vorschlag des DGB an, mit einem Bündel von Änderungen das Instrument richtig zur Wirkung zu bringen.

Wir schlagen vor:

1. Den Grundbetrag von bisher 140 Euro auf 200 Euro zu erhöhen und zusätzlich noch eine Altersstaffelung aufzusetzen. Damit werden die Regelsatzsprünge bei Hartz IV je nach Alter des Kindes beim Kinderzuschlag nachvollzogen. Dies bewirkt, dass Familien nicht wieder in Hartz-IV-Bedürftigkeit zurückfallen, nur weil ihre Kinder älter werden.
2. Wir schlagen den kompletten Wegfall der bisherigen Höchsteinkommengrenze vor. Die Anrechnungsquote von 50 Prozent bei Erwerbseinkommen und von 70 Prozent (wie wir vorschlagen) auf Nichterwerbseinkommen sorgt ohnehin für ein gleitendes Auslaufen des Anspruchs. Dies ist wichtig, um einen gleichmäßigen Erwerbsanreiz zu setzen und die jetzigen Sprungstellen im Haushaltsgesamteinkommen zu vermeiden. Frau Becker hat heute Morgen darauf hingewiesen.
3. Wir schlagen eine Absenkung der Mindesteinkommengrenze um 100 Euro auf dann 800 Euro bei Paaren bzw. 500 Euro bei Alleinerziehenden vor. Eine völlige Streichung der Mindesteinkommengrenze halten wir nicht für sinnvoll, da dann auch mit dem erhöhten Kinderzuschlag das Gesamthaushaltseinkommen zu gering ist. Außerdem wollen wir die Mindesteinkommengrenze oberhalb der Mini- bzw. Midijobs halten, um Fehlanreize zur Annahme dieser Beschäftigungsverhältnisse zu vermeiden.
4. Die Reduzierung der Anrechnungsquote bei Nichterwerbseinkommen von 100 auf 70 Prozent hilft insbesondere Alleinerziehenden mit Unterhaltseinkommen. Zugleich halten wir an der Präferenzierung von Erwerbseinkommen fest, das wie bisher zur Hälfte angerechnet werden soll. Gerade auch Alleinerziehende wollen häufig erwerbstätig sein und nicht mit Transfereinkommen abgespeist werden.

5. Wir fordern zusammen mit vielen Sozial- und Familienverbänden die Einführung eines Wahlrechts zwischen Kinderzuschlag und Hartz IV. Das Wahlrecht bedeutet, dass Familien an Stelle ihres Hartz IV-Anspruchs auch dann Kinderzuschlag erhalten können, wenn das Gesamthaushaltseinkommen unterhalb der Hartz IV-Bedürftigkeitsgrenze bleibt. Mir ist bewusst, dass damit eine Bedarfsunterdeckung verbunden ist. Ohne Wahlrecht ist die Lage jedoch für die Familien schlimmer, da sie weder Hartz IV noch Kinderzuschlag erhalten. Denn die Hemmschwelle, Hartz IV zu beantragen, ist ungleich höher als beim Kinderzuschlag. Das heißt für die Familien faktisch, dass sie noch stärker in verdeckter Armut leben als es bei der Einführung eines Wahlrechts der Fall wäre. Um hier eine Grenze nach unten zu bilden, soll das Wahlrecht erst oberhalb der Mindesteinkommensgrenze eingeräumt werden.
6. Schließlich schlagen wir vor, den Kinderzuschlag entsprechend der Dynamisierung der Hartz IV-Regelsätze zu erhöhen, damit Familien im Zeitablauf nicht wieder Hartz-IV-bedürftig werden.

Wir haben unsere Vorschläge an Hand von Daten der Bundesagentur für Arbeit in ihrer Wirkung eingeschätzt. Danach können von unserem Modell bis zu drei Millionen Kinder profitieren.

Dabei handelt es sich erstens um Kinder, die mit ihren Familien die Hartz IV-Bedürftigkeit beenden, zweitens um Familien, die bisher bereits Kinderzuschlag erhalten, und drittens um einkommensschwache Familien, die in Folge des erhöhten Kinderzuschlags erstmals profitieren.

Von den jetzigen Hartz-IV-Familien erzielen 128.000 Alleinerziehende ein Einkommen oberhalb der neuen Mindesteinkommensgrenze und knapp 160.000 Paare. Diese werden dann neu anspruchsberechtigt beim Kinderzuschlag, wenn sie mit diesem und dem ebenfalls neu entstehenden Wohngeldanspruch aus dem Hartz IV-Bezug herauskommen. Dies ist statistisch schwierig zu quantifizieren.

Wichtig ist, wie viele ihren rechtlich bestehenden Anspruch dann auch realisieren werden.

Für die Gruppe der Hartz-IV-Empfänger ist dies jedoch gesetzlich geregelt. In der Weise, dass die Jobcenter selbst prüfen und notfalls sogar den Antrag auf Kinderzuschlag stellen.

Das heißt, dass Hartz IV-Familien dann nicht durch Unwissen im Hartz IV-Bezug bleiben, obwohl sie eigentlich mit Kinderzuschlag und Wohngeld ihre Bedürftigkeit beenden könnten.

Der DGB fordert, bei den Kindergeldkassen die Beratung und Hilfen bei der Antragstellung zu verbessern. Familien mit geringem Einkommen sollten sich hier unbürokratische Hilfe holen können.

Der Antrag selber sollte soweit wie möglich vereinfacht werden. Für Familien im Hartz IV-Bezug müssen die Jobcenter unbedingt von sich aus den Anspruch prüfen.

Das DGB-Konzept zum Kinderzuschlag kostet je nach Inanspruchnahme nach den Daten von Frau Becker bis zu fünf Milliarden Euro.

Der Betrag ist deshalb nicht niedriger, weil die Einkommensgruppe der Haushalte mit einem Nettoeinkommen zwischen 1.000 und 1.500 Euro sehr dicht besetzt ist.

Aber genau dieser Umstand spricht für die Sinnhaftigkeit unseres Vorschlags. Denn es sollte darum gehen, gezielt einkommensschwache Familien zu unterstützen, statt mit der Gießkanne zu fördern.

In Kombination mit flächendeckenden Mindestlöhnen sowie Verbesserungen beim Wohngeld und Arbeitslosengeld I sowie einer deutlichen Regelsatzerhöhung entsteht eine wirkungsvolle Paketlösung gegen materielle Familienarmut.

Das Wohngeld sollte nach unserer Vorstellung stärker auf einkommensschwache Familien ausgerichtet werden.

Die letzte Wohngelderhöhung wurde hingegen pauschal vorgenommen und kam insbesondere Rentnern, zugute.

IV.

Der Kinderzuschlag alleine reicht bei der Bekämpfung von Kinderarmut natürlich noch nicht aus. Er muss in ein Bündel von Maßnahmen eingebettet werden.

Zusammen mit den Vorschlägen zur materiellen Verbesserung der Familien und einem notwendigen Ausbau der Kinderinfrastruktur kann uns ein Durchbruch im Kampf gegen Kinderarmut gelingen.

Hierfür brauchen wir aber den entschiedenen Willen sowohl von Politik wie Gesellschaft.

Als DGB werben wir dafür und sehen uns in guter Kooperation mit Sozial- und Wohlfahrtsverbänden sowie Kinderschutzorganisationen.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.