LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**
**17/2078**

A01, A04

# Stellungnahme des Deutschen Kinderhilfswerkes

zur Anhörung von Sachverständigen in der Sitzung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales zum Antrag der Fraktion der SPD, Drucksache 17/6253 „Kinderarmut bekämpfen – NRW setzt sich für Kindergrundsicherung ein“ am 4. Dezember 2019

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

## Vorbemerkung

Armut ist ein zentraler Risikofaktor für ein gutes und gesundes Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen. Sie ist ein alltäglicher Mangel in der Grundversorgung, wirkt sich gleichzeitig aber auch nachhaltig auf Lebenslagen von Kindern und damit den gesamten weiteren Lebensverlauf aus. Dass trotz guter konjunktureller Rahmendaten in Deutschland bei der Bekämpfung von Kinderarmut keine Fortschritte gemacht werden, zeigt, dass wir ein strukturelles Problem haben, dem Politik und Gesellschaft mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln und Kompetenzen entgegentreten müssen. Dabei gilt besonders zu berücksichtigen, dass Kinderarmut immer mehr zu einem Problem der strukturschwachen Städte und Landkreise wird. Herausforderung ist es dementsprechend, politische Lösungen zu finden, die den Bedarf des einzelnen Kindes absichern, aber gleichzeitig auch die spezifischen räumlichen Ausgangsvoraussetzungen im Wohn- und Lebensumfeld von Kindern mit in den Blick nehmen.

Die Ergebnisse des Kinderreports 2018 des Deutschen Kinderhilfswerkes unterstreichen den Handlungsbedarf beim Thema „Kinderarmut“ aus Sicht der Bevölkerung: So sieht ein Großteil der befragten Erwachsenen, aber auch Kinder und Jugendlichen strukturelle Ursachen für die Kinderarmut in Deutschland (niedrige Einkommen, fehlende staatliche Unterstützungsleistungen und ungleiche Bildungschancen) – gleichzeitig wird insbesondere die Vernachlässigung des Problems durch die Politik zunehmend kritisch bewertet.[1]

Das Deutsche Kinderhilfswerk begrüßt entsprechend ausdrücklich die Aufforderung im Antrag der SPD-Landtagsfraktion an die Landesregierung sich auf der Bundesebene für die Einführung einer Kindergrundsicherung einzusetzen sowie sicherzustellen, dass damit ein einheitliches und armutsfestes Existenzminimum einhergeht.

## Recht auf einen angemessenen Lebensstandard für alle Kinder

Die Verpflichtung Deutschlands, bei der Bekämpfung und Prävention von Kinderarmut tätig zu werden, und die entsprechenden Rechte, die allen Kindern ein gutes Aufwachsen ermöglichen ergeben sich insbesondere aus den Artikeln 26 und 27 der Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen (UN-KRK). Diese Artikel garantieren zum einen das Recht auf Leistungen der soziale Sicherheit – hierbei wird auch ganz explizit auf wirtschaftliche Verhältnisse des Kindes verwiesen – und zum anderen das

[1] Deutsches Kinderhilfswerk (2018): Kinderreport Deutschland 2018. Rechte von Kindern in Deutschland.

Recht jedes Kindes auf einen seiner körperlichen, geistigen, seelischen, sittlichen und sozialen Entwicklung angemessenen Lebensstandard. Diese Reche sind darüber hinaus in ein breites Netz aus Ansprüchen eingebettet, die auf dem Grundgesetz, dem europäischen Recht sowie internationalen Abkommen fußen. Insbesondere zu nennen sind dabei die Europäische Menschenrechtscharta (Artikel. 24), die Europäische Sozialcharta (Artikel. 30), die Europäische Säule sozialer Rechte (Prinzip 11), die aktuelle Kinderrechte-Strategie des Europarats 2016-2021 (die sog. „Sofia-Strategie“) und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (indirekt u.a. über Artikel. 10.1 und 10.3).

Die UN-KRK selbst schließt kindspezifische ökonomische und soziale Rechte ein. Der UN-Kinderrechtsauschuss betont, dass die Entwicklung des Kindes ein ganzheitliches Konzept sei. Umsetzungsmaßnahmen sollen sich daran orientieren, für alle Kinder die bestmögliche Entwicklung zu gewährleisten (GC Nr. 5 2003: Rn. 5). Um dieses Ziel zu erreichen, sind weitere Kinderrechte, wie das Recht auf Bildung und Gesundheit, auf Beteiligung und Nicht-Diskriminierung mit einzubeziehen. Denn diese werden durch Armut eingeschränkt. Im Umkehrschluss gilt es, diese korrelierenden Kinderrechte bei der Armutsbekämpfung zu berücksichtigen, um auf der einen Seite der Mehrdimensionalität des Themas und auf der anderen Seite der kinderrechts- und lebenslagenbezogenen Perspektive auf Armut gerecht zu werden.[2]

Entsprechend sind die materielle Absicherung des soziokulturellen Existenzminimums von Kindern und Jugendlichen und ein bedarfs- und chancengerechtes Infrastrukturangebot in ihrem Umfeld die beiden tragenden Säulen für das Dach der gesellschaftlichen Teilhabe von Kindern.

### Kinder und Jugendliche zuverlässig materiell absichern

Ein 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“. Diesem Entscheidungsmaßstab folgend, wie auch den Grundsätzen der UN-Kinderrechtskonvention, bedeutet die Absicherung von Kindern mehr als materielle Armut zu verhindern, sondern sie muss gesellschaftliche Teilhabe für alle Kinder möglich machen.

Unter diesem Gesichtspunkt sehen wir die derzeitige Berechnungsgrundlage der Regelsätze für Kinder hochkritisch, denn sie orientiert sich am Verbrauch einer statistischen Vergleichsgruppe, die selbst an der Armutsgrenze lebt – die Gruppe der unteren 20 Prozent der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS). Im Übrigen hat bereits vor

[2] FRA (2018): Combating child poverty. An issue of fundamental rights. European Union Agency for Fundamental Rights, Luxemburg, 24 ff.

drei Jahren der Bundesratsausschuss für Arbeit, Integration und Sozialpolitik grundlegende Kritik an der Berechnungsmethode der Regelsätze für Kinder und Jugendliche, der Höhe des Schulbedarfspakets und den unzureichenden Leistungen für Alleinerziehende geübt. Demnach werden die Regelsätze für Kinder und Jugendliche nicht wissenschaftlich belastbar ermittelt. Und aus den schon knapp bemessenen Ausgaben der Vergleichsgruppe werden zudem noch einmal diverse Posten gestrichen. Darunter zum Beispiel die Malstifte für die Freizeit, Kosten für ein Haustier oder ein Eis im Sommer.

Regelsätze, die nur aus den Ausgabenpositionen der ärmsten Haushalte errechnet werden und darüber hinaus noch willkürlichen Streichungen unterworfen sind, führen zu einem Armutskreislauf. Sie widersprechen den Vorgaben der Artikel 26 und 27 der UN-Kinderrechtskonvention. Ganz konkret gilt es aus Sicht des Deutschen Kinderhilfswerkes daher kurzfristig die Regelsätze für Kinder und ihre Familien armutsfest auszugestalten, um zumindest für Kinder im Sozialleistungsbezug eine schnelle Verbesserung herbeizuführen.

Langfristig tritt das Deutsche Kinderhilfswerk für die Einführung einer bedarfsgerechten Kindergrundsicherung in Höhe von 628 Euro nach dem Modell des Bündnisses KINDERGRUNDSICHERUNG ein, die den bestehenden Familienlastenausgleich ablöst, bestehende kindbezogene Leistungen bündelt und das soziokulturelle Existenzminimum von Kindern unabhängig von den finanziellen Möglichkeiten der Familie, der Familienform und dem bisherigen Unterstützungssystem bedarfsgerecht gewährleistet.

Eine Kindergrundsicherung würde zwei zentrale Problemstellungen beheben:

Dazu gehört die Ungerechtigkeit im bestehenden Familienlastenausgleich. Aktuell werden Kinder je nach Erwerbssituation ihrer Eltern höchst ungleich finanziell gefördert: Kinder von Erwerbslosen bzw. Geringverdienern/innen beziehen je nach ihrem Alter Sozialgeld in Höhe von 245 bis 316 Euro pro Monat. Kinder von Erwerbstätigen mit unteren und mittleren Einkommen erhalten Kindergeld zwischen 204 und 235 Euro monatlich. Die Kinder von Gut- und Spitzenverdiener/innen hingegen profitieren mit steigendem Einkommen von den steuerlichen Kinderfreibeträgen. Diese wirken sich aufgrund des progressiven Steuersystems bei den höchsten Einkommen am stärksten aus. Aktuell beträgt die maximale Entlastung aufgrund der Freibeträge ca. 300 Euro monatlich. Dieser Vorteil kann sich bis zum 18. Geburtstag eines Kindes auf rund 20.000 Euro summieren. Diese gegenwärtige Ungleichbehandlung von Kindern ist höchst ungerecht. Unserer Gesellschaft sollte jedes Kind gleich viel wert sein – der Staat muss jedem Kind gleiche Chancen gewähren.[3]

Eine einheitliche Leistung für Familien würde darüber hinaus eine deutlich größere Transparenz für Familien schaffen. Derzeit nehmen viele Familien

[3] Konzept des Bündnisses Kindergrundsicherung zu finden unter: http://www.kinderarmut-hat-folgen.de/download/KGS_Broschuere_148x210_2019_Web.pdf.

Leistungen, die ihnen bzw. ihren Kindern zustehen, gar nicht erst in Anspruch, aus Unkenntnis oder aufgrund hoher bürokratischer Hürden. Aus Sicht des Deutschen Kinderhilfswerkes sind daher insbesondere die automatische Auszahlung der Leistung und die Verknüpfung mit einer zentralen Anlaufstelle – im Sinne eines Familienservicezentrums, wie von der Familienministerkonferenz bereits vorgeschlagen – zentrale Stellschrauben, damit alle Kinder erreicht werden. Ziel muss es sein, die Hürden für den Bezug so niedrigschwellig, wie möglich, zu gestalten.

### Infrastrukturelle Präventionsansätze auf Länder und Kommunalebene

Die materielle Förderung und Existenzsicherung armutsbetroffener Kinder ist auf den ersten Blick mit bundespolitischen Maßnahmen, insbesondere sozialen Transferleistungen aus dem Sozialgesetzbuch (SGB) II, verknüpft. Die Bundesländer haben bei der Umsetzung des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard jedoch einen großen Gestaltungsspielraum. Grundsätzlich ist dabei zu beachten, dass sich Armut aus der Perspektive von Kindern in ihren alltäglichen Lebenslagen manifestiert. Armutsprävention ist maßgeblich an Aspekte von Bildung und Teilhabe in ihrem direkten Lebensumfeld geknüpft und kann dementsprechend ganz unmittelbar durch Kommunen und Ländern mitgestaltet werden, etwa über das (frühkindliche) Bildungssystem, die Beratungsstrukturen für Eltern und Kinder, die Ausgestaltung der Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe sowie Angebote der Frühen Hilfen. Es sollten entsprechend nicht nur bis zur Schaffung einer bundesweiten Kindergrundsicherung, sondern generell flankierend armutspräventive Maßnahmen auf der Landesebene weiter verfolgt, ausgebaut und strukturell abgesichert werden.

Das Deutsche Kinderhilfswerk nimmt unter diesem Blickwinkel in der Pilotstudie „Kinderrechte-Index“ die Umsetzung des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard mithilfe verschiedener Indikatoren näher unter die Lupe[4]. Die Armutsgefährdungsquote für Kinder ist mit 22,6% die dritthöchste im Ländervergleich (gemessen am Landesmedian, gemeinsam mit Hessen). Sie ist außerdem deutlich höher als die Armutsgefährdungsquote für Erwachsene (16,6%). In Fragen der Ausstattung zeigen sich hingegen Stärken und Entwicklungsbedarfe: Alle Schüler/innen bekommen während ihrer gesamten Schullaufbahn ein kostenloses ÖPNV-Ticket für die Fahrt zur Schule (§ 4 Abs. 1 Schülerfahrkostenverordnung). Außerdem erhalten alle Schüler/innen während ihrer gesamten Schullaufbahn ein kostenloses Nahverkehrsticket für die Fahrt zur Schule. Die Ausleihe von Lernmitteln, welche für die Schule benötigt werden, ist hingegen nicht kostenlos. Es muss ein einkommensunabhängiger Eigenanteil aufgebracht werden. Zudem stellt das Bundesland keine Zuschüsse für Erholungsmaßnahmen von einkommensschwachen Familien zur Verfügung.

Was den Ausbau kommunaler Präventionsketten, wie auch von Familienzentren betrifft, hat Nordrhein-Westfalen hingegen viele Gute-Praxis-Beispiele vorzuweisen. Auch sind in einigen Städten bzw.

[4] Die Studie wird am 4.12. veröffentlicht. Ab dann sind alle Informationen unter www.dkhw.de/kinderrechte-index zu finden.

Landkreisen Kinderpass-Systeme zu finden: Mit der YouCard in Hamm und der Münsterlandkarte in den Landkreisen Borken, Steinfurt, Warendorf und der Stadt Münster konnte der Zugang zu Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets (BuT) dort deutlich verbessert werden. Leistungsberechtigte Kinder und Jugendliche können mit der Karte und dem dazugehörigen Onlinesystem Leistungen einfach online buchen oder bezahlen. Dank der YouCard, der Nutzung von Global- und Allgemeinanträgen sowie Bildungsbegleiter/innen im Jobcenter riefen in Hamm im Jahr 2017 91,3% der berechtigten Kinder den Betrag für soziale Teilhabe des BuT ab – mehr als irgendwo sonst in Deutschland. Flächendeckend umgesetzt sind diese Ansätze jedoch auch in Nordrhein-Westfalen noch nicht.

Deutliche Entwicklungspotentiale finden sich auch beim Thema „Recht auf Bildung“ (Artikel 28 und 29 UN-KRK). Bildung ist als Schlüssel für gesellschaftliche Teilhabe und für den chancengerechten Zugang zu einer angemessenen beruflichen Entwicklung von eminenter Bedeutung. Die AWO-ISS-Langzeitstudie zeigt, dass die gesamte schulische Bildungsbiografie armer Kinder deutlich belasteter ist als bei Kindern aus sicheren ökonomischen Verhältnissen. Bereits in der Grundschule zeigt sich dies an am Durchschnitt gemessen schlechteren Noten oder häufigeren Klassenwiederholungen. Nur ein Drittel der armutsbetroffenen Jugendlichen hat im Alter von 16 oder 17 Jahren einen erfolgreichen Übergang in die Sekundarstufe II oder in eine Ausbildung vollzogen. Nur 25 Prozent der armen Jugendlichen haben ein hohes Schulbildungsniveau erreicht, d.h. ein Gymnasium, eine Fachoberschule oder eine Gesamtschule besucht, bei der nicht armen Gruppe sind es im Vergleich 45 Prozent.[5] Bei den Bildungsbudgets für KiTa und Schule rangiert NRW jedoch im Mittelfeld. Mit 27,2 % (2018) die niedrigste Betreuungsquote im Ländervergleich für Kinder im Alter unter 3 Jahren und auf eine Lehrkraft kommen in Nordrhein-Westfalen im Durchschnitt 15,2 Schüler/innen (2017). Das ist die zweitschlechteste Schüler/innen – Lehrer/in-Quote im Ländervergleich.

### Gesamtstrategie zur Bekämpfung von Kinderarmut

Zusammenfassend ist zu betonen, dass gelingende Armutsbekämpfung nur durch eine Verzahnung und Abstimmung von Maßnahmen möglich ist. Ein Bundesweiter Aktionsplan zur Bekämpfung von Kinderarmut, der von Bund und Ländern gemeinsam entwickelt und zusätzlich durch Zivilgesellschaft und Wirtschaft begleitet und mitgetragen wird, könnte aus Sicht des Deutschen Kinderhilfswerkes Maßnahmen gegen Kinderarmut konzeptionell bündeln und für deren nachhaltige Finanzierung sorgen. Wichtig ist es aus unserer Sicht dabei insbesondere, dass die Strategien auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene ineinandergreifen, sowie konkreten Zielvorgaben zu vereinbaren.

Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik sind dabei ebenso zu berücksichtigen, wie Familien- und Bildungspolitik, Gesundheits- und Sozialpolitik sowie Stadtentwicklungs- und Wohnungsbaupolitik. Darüber

[5] Claudia Laubstein, Gerda Holz und Nadine Seddig (2016): Armutsfolgen für Kinder und Jugendliche. Erkenntnisse aus empirischen Studien in Deutschland.

hinaus gilt es, wie die Allgemeinen Bemerkungen des Kinderrechtsausschusses zur UN-Kinderrechtskonvention Nr. 12 und Nr. 19 festlegen, auf allen Ebenen eine entsprechende Anhörung und Berücksichtigung der Interessen von Kindern und Jugendlichen bei der Entscheidung über öffentliche Ausgaben sicher zu stellen.

Das wird natürlich nur zu erreichen sein, wenn sich die finanziellen Anstrengungen von Bund, Ländern und Kommunen zur Bekämpfung der Kinderarmut in Deutschland deutlich erhöhen. Doch diese Investition lohnt sich langfristig: Eine Studie des Deutschen Kinderhilfswerkes und der Heinrich-Böll-Stiftung verdeutlicht[6], dass es aufgrund der längerfristigen positiven Auswirkungen von höheren Bildungs- und Ausbildungsabschlüssen auf die Fiskalpolitik für Investitionen des Bundes durchaus genügend finanzielle Spielräume gibt bzw. sich andersherum gedacht durch eine fehlende Förderung Staatseinnahmen verloren gehen.

Eine Zustimmung von Seiten der Bevölkerung zu diesen Investitionen gibt es: So wären 64 Prozent der Erwachsenen bereit mehr Steuern zu zahlen, wenn damit das Problem der Kinderarmut in Deutschland wirkungsvoll bekämpft werden könnte.[7]

[6] Apel, Ingo; Bonin, Holger; Holz, Gerda; Lenze, Anne; Borkowski, Susanne; Wrase, Michael (2017): Wirksame Wege zur Verbesserung der Teilhabe- und Verwirklichungschancen von Kindern aus Familien in prekären Lebenslagen. Eine Publikation der Heinrich-Böll-Stiftung in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Kinderhilfswerk, Berlin.

[7] Deutsches Kinderhilfswerk (2018): Kinderreport Deutschland 2018. Rechte von Kindern in Deutschland.