

Sperrfrist Donnerstag, 15. Juli 2021, 5 Uhr

Expertise



Kein Kind zurücklassen.
Warum es wirksame Maßnahmen
gegen Kinderarmut braucht.

Impressum

Herausgeber:

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e. V.
Paritätische Forschungsstelle
Oranienburger Str. 13–14
10178 Berlin
www.paritaet.org

Inhaltlich verantwortlich gemäß Presserecht: Dr. Ulrich Schneider

Autor:

Dr. Andreas Aust, Paritätische Forschungsstelle

unter Mitarbeit von

Dr. Joachim Rock
Lukas Werner

Gestaltung:

Christine Maier, Der Paritätische Gesamtverband

Titelbild:

© mizina – Adobe Stock

Berlin, Juli 2021

Inhalt

Einleitung	1
Kinderarmut – Begriff und methodisches Herangehen	3
Armutsbegriff: Relative Einkommensarmut und SGB II-Bezug als Maße für Armut	3
Armutsfestigkeit der SGB II-Leistungen?	6
Entwicklung der Kinderarmut seit 2010 – Kinder unter 18 Jahren unterhalb der Armutsschwelle und im SGB II-Bezug	8
Kinder und Jugendliche in der Corona-Pandemie	12
Kinder und Jugendliche in Einkommensarmut und im SGB II-Bezug – der Blick auf die Familienkonstellation	16
Entwicklung der Kinderarmut seit 2010 – der Blick auf die Bundesländer	19
Schluss: Befunde, Thesen und politische Forderungen.	23
Literatur	31

Einleitung

Das Ziel der Überwindung von Kinderarmut zählt bei unterschiedlichen Ansätzen zu dessen Realisierung zu den parteiübergreifend geteilten Forderungen. Die praktischen Fortschritte stehen dazu in einem krassen Gegensatz. Schon 1989 sprach der Sozialwissenschaftler Richard Hauser von einer „Infantilisierung“ der Armut. Es gab zwar politische Bemühungen, diesen Trend zu durchbrechen und Kinderarmut, die immer auch Familienarmut bedeutet, zu reduzieren, nachhaltige Erfolge blieben aber bis dato aus. Für viel zu viele Kinder und Jugendliche endet, so ließe sich sarkastisch formulieren, die Kinderarmut nicht durch die Überwindung von Armut, sondern durch die Volljährigkeit.

Der Paritätische legt bereits seit 1989 eigene Armutsberichte für Deutschland vor. Der Verband hat seitdem Missstände regelmäßig dokumentiert, untersucht und Vorschläge zu ihrer Überwindung vorgelegt. Die vorliegende Expertise ist ein aktueller und neuer Beitrag

dazu mit dem Fokus auf Kinderarmut. Im Bundestagswahljahr 2021 will sie dazu beitragen, bestehende Defizite aufzuzeigen und Vorschläge für echte Fortschritte bei der Bekämpfung von Kinderarmut zu befördern. Die Expertise gibt dabei – z.T. vorläufige – Antworten auf zentrale Fragen in der Diskussion:

- Wie hat sich die Kinderarmut in den Jahren ab 2010 verändert und welche Trends zeichnen sich ab?
- In welchem Verhältnis stehen Einkommensarmut und Grundsicherungsbezug?
- In welchen Regionen und in welchen Haushaltskonstellationen ist Kinderarmut besonders ausgeprägt?
- Welche Auswirkungen hat die Corona-Pandemie auf Kinderarmut?

Die dabei herausgearbeiteten Befunde sind ernüchternd. Zu den Befunden zählen:

- Die Anzahl von Kindern und Jugendlichen in der Grundsicherung nimmt in den letzten Jahren ab. Daraus wird teilweise abgeleitet und als Erfolg verkündet, dass die Kinderarmut abnehme. Sinkende Grundsicherungszahlen von Kindern und Jugendlichen bedeuten aber nicht eine Abnahme von Kinderarmut. Der Befund lautet stattdessen: Obwohl weniger Kinder und Jugendliche Hartz IV Leistungen bekommen, steigt die Einkommensarmut. Lag die Armutsquote 2010 für Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren noch bei 18,2 Prozent, so stieg sie bis 2019 auf 20,5 Prozent, während die SGB II-Quote in diesem Zeitraum weitgehend stabil blieb (2010 und 2019: 13,2 Prozent, 2020: 12,9 Prozent).
- Die Leistungen der Grundsicherung schützen Familien und Kinder nicht effektiv vor Armut. Einem Paar mit zwei Kindern im Grundsicherungsbezug fehlen etwa 214 Euro monatlich, um die statistische Armutsschwelle zu überwinden.
- Unter den Familien sind unverändert die Kinder von Alleinerziehenden und die kinderreichen Familien besonders von Armut betroffen. Von den Alleinerziehenden sind 2019 43 Prozent einkommensarm. Obwohl gegenüber 2010 die SGB II-Quote deutlich rückläufig ist (minus 6 Prozentpunkte), ist etwa ein Drittel aller Alleinerziehenden-Familien (34 Prozent) weiterhin auf Hartz IV-Leistungen angewiesen.

- Hinsichtlich der regionalen Verteilung zeigt sich eine konträre Entwicklung zwischen Ost- und Westdeutschland. Während sich die Lage der Kinder und Jugendlichen in den neuen Bundesländern positiv entwickelt, wachsen die Probleme in verschiedenen westdeutschen Ländern wie Bremen, Hessen, Niedersachsen oder Nordrhein-Westfalen.
- Die Familienpolitik ist nicht darauf ausgerichtet die soziale Ungleichheit zwischen armen und reichen Familien zu reduzieren, z.T. verstärkt das bestehende System die Einkommensunterschiede sogar. Die finanzielle Unterstützung von Kindern und Jugendlichen ist daher durch die Einführung einer Kindergrundsicherung grundsätzlich neu aufzustellen.

Aktuell durchläuft Deutschland zudem mit der Corona-Pandemie eine dramatische gesundheitliche und soziale Krise. Es gilt deshalb zu untersuchen, wie sich die Pandemie und die Maßnahmen zur Eindämmung des Covid-19-Virus auf die Einkommen von Familien und damit auf die Kinderarmut auswirken. Dieser Teil kann mangels vorliegender amtlicher Daten zur Armutsentwicklung aktuell nur einen vorläufigen Charakter beanspruchen. Insbesondere ist nicht absehbar, wie sich die Pandemie mittel- und langfristig auf die Kinderarmut auswirkt. Vorgelagert ist der Darstellung der statistischen Befunde eine Erörterung der methodischen Frage, in welchen Verhältnis SGB II-Bezug und Einkommensarmut zueinanderstehen.

Kinderarmut – Begriff und methodisches Herangehen

Armutsbegriff: Relative Einkommensarmut und SGB II-Bezug als Maße für Armut

Armut steht für ein Leben mit unzureichenden Ressourcen, die nur einen bescheidenen Lebensstandard unterhalb eines gesellschaftlich als angemessen erachteten Niveaus erlauben.¹ In Anlehnung an die jährlichen Armutsberichte des Paritätischen Gesamtverbandes werden hier zwei Indikatoren für Armut zugrunde gelegt: Einkommensarmut und SGB II-Leistungsbezug (zuletzt: Pieper u.a. 2020). Für die Begründung wird auch auf die entsprechenden Ausführungen in den Paritätischen Armutsberichten verwiesen. Die beiden Indikatoren stehen aber für unterschiedliche Sachverhalte. SGB II-Bezug und Einkommensarmut sind nicht identisch. Die methodischen Unterschiede und das Verhältnis der beiden Indikatoren zueinander sind hier genauer zu erörtern. Für den Kontext Kinder und Familienarmut gibt es darüber hinaus einige gesondert zu diskutierende Sachverhalte.

Kinderarmut ist im Regelfall die Armut des Haushalts, in dem die Kinder leben. Kinderarmut ist damit vor allem Familienarmut. Die soziale Lage des Elternhauses und damit die Herkunft entscheiden über die soziale Lage des Kindes. Kinder haben zwar ein eigenes spezifisches Empfinden der Mangelsituation, sie haben aber keinen Einfluss auf die soziale Lage, in der sie aufwachsen. Insofern unterscheidet sich Kinderarmut fundamental von Erwachsenenarmut: Die soziale Lage ist für die Kinder Schicksal. Erst mit zunehmendem Alter sind die Heranwachsenden allmählich in der Lage ihre Situation kurz- und mittelfristig zu verändern. Die Bedingungen im Elternhaus wirken sich jedoch gleichzeitig nachhaltig auf die Schul- und Bildungserfolge und damit auch auf die Lebensperspektiven aus.

Einkommensarmut

Einkommensarmut stellt – wie der Name bereits sagt – auf das Einkommen des Haushaltes ab. Implizit wird die Verfügung über Geld als das entscheidende Maß

für die soziale Lage unterstellt. Dies ist zwar ein eindimensionaler Ansatz, indem die Ressourcen eines Haushaltes in den Vordergrund gerückt werden. Für dieses Vorgehen gibt es aber gute Gründe. Zunächst einmal sind für die Einkommensarmut Daten bereits auf der Grundlage verschiedener Quellen verfügbar, auf die hier zurückgegriffen werden kann. Gleichzeitig zeigt sich aber auch empirisch regelmäßig, dass das Einkommen der zentrale Faktor für die Lebenslage ist. Insofern gibt die Messung des verfügbaren Einkommens einen guten und empirisch validen Eindruck von der Lebenslage der Haushalte. Armut in modernen entwickelten Ländern kann des Weiteren nicht als ein absoluter Mangel, der unmittelbar die physische Existenz bedroht, begriffen werden. Dieser Mangel kommt zwar durchaus auch vor,² ist aber kein angemessener Maßstab. Armut muss vielmehr in Relation zu dem gegebenen Reichtum einer Gesellschaft gesehen werden. Armut ist in diesem Sinne ein Ausdruck der ungleichen Verteilung von Einkommen. Das Unterschreiten eines gewissen Niveaus an Einkommen wird als Armut oder Armutsgefährdung bezeichnet und kritisiert. Wo genau die Schwelle zur Armut angesetzt wird, hängt auch von normativen Setzungen ab. Der Paritätische orientiert sich an der gängigen Konvention, nach der Armut oder Armutsrisiko ein Einkommensniveau unterhalb von 60 Prozent des Medianeinkommens aller Haushalte bezeichnet. Da die Haushalte unterschiedlich viele Personen beinhalten, müssen die verschiedenen Haushaltstypen durch eine Äquivalenzgewichtung miteinander vergleichbar gemacht werden. In der Regel wird hierzu auf die neue OECD-Skala zurückgegriffen. Danach wird eine erste erwachsene Person mit dem Faktor 1 versehen, weitere Personen in einem Alter ab 14 Jahren mit dem Faktor 0,5 und Kinder bis 14 Jahre mit dem Faktor 0,3. Diese Äquivalenzgewichtung entspricht ebenfalls einer mittlerweile etablierten wissenschaftlichen Konvention. Es gibt für diese Gewichtungsfaktoren aber keine überzeugende sachliche Begründung; es handelt sich hierbei vielmehr um eine Setzung. Kritik entzündet sich u.a. an der Unterstellung, dass die Äquivalenzgewichtung unabhängig sei

¹ In diesem Sinne hat etwa schon Mitte der 80er Jahre der Europäische Rat definiert: „Als verarmt sind jene Einzelpersonen ... anzusehen, die über so geringe (materielle, kulturelle und soziale) Mittel verfügen, dass sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedstaat, in dem sie leben, als Minimum annehmbar sind.“ Vgl. Europäischer Rat. (1985). Beschluss des Rates vom 19. Dezember 1984 über gezielte Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut auf Gemeinschaftsebene. In Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 2/24 vom 3.1.1985. Brüssel

² So gibt es sowohl Menschen in Deutschland, die rechtlich aus dem Leistungsbezug ausgeschlossen sind, wie etwa EU-Bürger*innen ohne hiesigen Arbeitsmarktbezug als auch Formen von extremer Armut, wie etwa Wohnungslose, die auf der Straße leben.

von dem Einkommen des Haushaltes (vgl. Garbuszus u.a. 2018). Hinsichtlich der Datenquelle orientieren wir uns im Folgenden an den Daten der amtlichen Sozialberichterstattung auf der Grundlage des Mikrozensus (<https://www.statistikportal.de/de/sbe>). Die nominale Armutsschwelle lag danach 2019 für eine erwachsene alleinlebende Person bei 1.074 Euro. Daraus lassen sich mit der genannten Formel die Schwellen für andere Haushaltskonstellationen mit Kindern errechnen, exemplarisch: ein Paar mit zwei Kindern unter 14 Jahren: 2.256 Euro oder für eine*n Alleinerziehende*n mit denselben Kindern: 1.718 Euro. Haushalte mit einem äquivalenzgewichteten Einkommen unterhalb dieser Schwelle gelten hier als arm. Diese Schwellen sind zwar zunächst lediglich ein statistisch ermittelter Wert. Auch der 6. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung bestätigt aber, dass die Größenordnung von knapp 1.000 Euro auch nach der subjektiven Einschätzung der Bevölkerung die Schwelle zur Armut bezeichnet (BMAS 2020, S. 187).

SGB II-Bezug

Ein zweiter Indikator beruht auf einer politisch-normativen Definition von Armut. Als arm gelten – in der Tradition von Georg Simmel – diejenigen Personen, die auf öffentliche Hilfeleistungen angewiesen sind. Dies ist in Deutschland das System der bedürftigkeitsgeprüften Grundsicherungsleistungen (SGB II, SGB XII, Asylbewerberleistungsgesetz). Für Kinder und Jugendliche ist insbesondere das SGB II, die Grundsicherung für Arbeitsuchende, relevant, weil sie als Familienmitglieder als Teil der jeweiligen Bedarfsgemeinschaften gelten.³ Politisch-normativ nennt sich dieser Ansatz, weil die Zugänge zur Leistung und die Höhe politisch bestimmt werden. Die Leistungen der Grundsicherung bestehen in Deutschland aus der pauschalen Regelleistung sowie möglichen Mehrbedarfen und der Übernahme der jeweiligen individuellen Kosten für Unterkunft und Heizung, sofern sie örtliche Angemessenheitsgrenzen nicht überschreiten

³ In diesem Text werden wechselweise die Ausdrücke Hartz IV, SGB II und Grundsicherung genutzt. Gemeint sind regelmäßig Leistungen nach dem SGB II, landläufig: Hartz IV. Andere Grundsicherungssysteme werden hier nicht analysiert.

Problematisch bei der Verwendung des Grundsicherungsbezugs als Indikator für Armut ist, dass über das Niveau der Leistungen keine Aussage gemacht wird. Ein externer Maßstab zur Bewertung der Qualität der Leistung fehlt. Dies kann offenkundig skurrile Effekte haben. Eine Erhöhung der Leistungen geht bei diesem Indikator bei ansonsten unveränderten Bedingungen mit einer höheren Anzahl von Leistungsberechtigten einher, weil die Einkommensschwelle, ab der ein Anspruch auf Leistungen entsteht, steigt. Obwohl sich die Einkommenssituation der Betroffenen verbessert, steigt die Armut. Insofern ist zwischen Grundsicherungsbezug und Armut kategorisch zu unterscheiden. Ein externer Maßstab für die Qualität und Angemessenheit der Grundsicherung ist daher notwendig. Ein solcher Maßstab ist die relative Einkommensarmut. Soweit der Bezug von Hartz IV-Leistungen umgangssprachlich häufig mit Armut gleichgesetzt wird, reflektiert dies das gegebene niedrige Niveau der Leistungen in der Grundsicherung. Dies ist aber keineswegs zwingend vorgegeben. Mit einer entsprechenden Höhe der Leistungen in der Grundsicherung ist es prinzipiell auch möglich Einkommensarmut in dem hier verstandenen Sinne zu vermeiden (dazu vgl. Hauser 2013). Oder anders formuliert: Mit einem ausreichenden Niveau der Grundsicherung ist es möglich Armut abzuschaffen. Das Verhältnis von Leistungshöhe und Einkommensarmut ist demnach eine im Weiteren zu verfolgende empirische Frage.

Der unmittelbare Vergleich wird allerdings dadurch erschwert, dass im SGB II neben den pauschalierten Regelbedarfen die Kosten der Unterkunft und der Heizung in ihrer tatsächlichen Höhe erstattet werden, sofern sie die Angemessenheitsgrenzen nicht überschreiten. Die Leistungen in der Grundsicherung unterscheiden sich nach den konkreten Wohnkosten zum Teil erheblich voneinander. Zudem haben Haushalte in der Grundsicherung weitere Einkommen, die zum Teil vollständig angerechnet werden (etwa Kindergeld), teilweise aber auch nicht oder nur anteilig angerechnet werden (Erwerbseinkommen). Das SGB II erkennt darüber hinaus die besonderen Bedarfe von Alleinerziehenden an. Folgerichtig gibt es hier einen Mehrbedarf für Alleinerziehende, der je nach der Anzahl und dem Alter der Kinder variiert und bis zu 60 Prozent des Regelbedarfs (Stufe 1) betragen kann

(§ 21 Abs. 3 SGB II). Eine analoge Anerkennung der besonderen Bedarfe von Alleinerziehenden-Haushalten gibt es bei der Äquivalenzskala der OECD nicht. Daraus ergibt sich bereits, dass Alleinerziehenden-Haushalte im SGB II-Bezug tendenziell günstiger abschneiden als andere Bedarfsgemeinschaften, wenn die Leistungen mit der Armutsschwelle verglichen werden.

Zudem verfügt auch das SGB II-System über eine implizite Äquivalenzskala, die sich aus dem Verhältnis der Leistungshöhen zueinander ergibt. Die Bedarfe der Kinder und Jugendlichen werden zwar bei der Regelbedarfsermittlung theoretisch eigenständig ermittelt, diese lassen sich aber auch als implizite Äquivalenzskala darstellen. Dies ist insbesondere relevant, sofern die Leistungshöhen in der Grundsicherung mit den Armutsschwellen abgeglichen werden, um die Armutfestigkeit zu prüfen. Schüssler (2015) hat die implizite Äquivalenzskala im SGB II zu der neuen OECD-Skala in Beziehung gesetzt. Er zeigt mit seinen Berechnungen, dass der zusätzliche Bedarf für ein Kind „deutlich höher eingeschätzt wird als nach den Maßstäben der modifizierten OECD-Skala“ (S. 558). Damit ist schon aus methodischen Gründen zu

erwarten, dass die Leistungen der Grundsicherung im Vergleich zur Armutsschwelle günstiger ausfallen, je mehr Kinder in einer Bedarfsgemeinschaften wohnen.

Schließlich werden beim SGB II-Bezug als Indikator sog. verdeckte Arme systematisch nicht erfasst. „Verdeckte Arme“ sind Haushalte, die über ein so geringes Einkommen verfügen, dass sie rechtlich zwar Anspruch auf Grundsicherungsleistungen haben, diese aber aus welchen Gründen auch immer nicht geltend machen. Der Indikator SGB II-Bezug fällt demnach systematisch zu gering aus, weil ein nicht exakt zu beziffernder Anteil der berechtigten Haushalte Ansprüche nicht realisiert. Jüngere Kalkulationen von Harnisch gehen von mehr als der Hälfte der Haushalte aus, die Ansprüche auf Grundsicherungsleistungen nicht realisieren (genauer: durchschnittlich 55,7 Prozent; vgl. Harnisch 2019, auch: Bruckmeier 2021). Sozialpolitisch betrachtet, leben diese Haushalte unterhalb des gesetzlich festgelegten Existenzminimums. Gleichwohl wird diese besonders betroffene Gruppe in dem Indikator „Grundsicherungsbezug“ nicht abgebildet.

Tabelle 1: Argumente und Thesen aus methodischen Überlegungen

Faktor	Wirkungsweise
Durchschnittl. Leistung GruSi	Empirisch: niedriger als Armutsschwelle → in der Tendenz bedeutet SGB II auch Einkommensarmut (EA) → Armutsquote höher als SGB II-Quote
Verdeckte Armut	Leistungsanspruch vorhanden, aber nicht realisiert → EA, aber kein SGB II → EA – Quote höher als SGB II-Quote
KdUH	Je höher KdUH vor Ort, desto wahrscheinlicher SGB II-Bezug → Stadtstaaten, Stadt vs. Land → in teuren Städten / Wohnungen: SGB II ohne EA möglich
Erwerbseinkommen	Bei Erwerbseinkommen SGB II-Bezug ohne EA möglich
Implizite Äquivalenzskalierung	SGB II „günstiger“ als EA → je mehr Kinder im Haushalt, desto geringer der Abstand der durchschnittlichen Leistungen zu Armutsschwelle
AE - Mehrbedarf	Bei Einkommensarmut nicht berücksichtigt → Geringerer Abstand durchschnittl. Leistung zu Armutsschwelle → höhere SGB II-Quote

Armutsfestigkeit der SGB II-Leistungen?

Aus sozialpolitischer Perspektive ist neben den methodischen Überlegungen vor allem von Interesse, wie das Leistungsniveau der Grundsicherung zu bewerten ist? Die Grundsicherung hat die Aufgabe das verfassungsrechtlich verbürgte Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums zu garantieren. Die Analyse des Verhältnisses von durchschnittlichen Grundsicherungsleistungen und Armutsschwelle ist hierzu ein nützlicher Ansatz, der von verschiedenen Autor*innen und Institutionen untersucht

wird – zum Teil auch in einer zeitlichen Perspektive seit 2010 (vgl. Aust 2020, S. 6; DGB 2020, S. 18f.; Lietzmann / Wenzig 2020, S. 30). Auch im Rahmen der Diskussion über eine EU-Richtlinie oder EU-Empfehlung zu Mindeststandards in der Grundsicherung wurde und wird die statistische Armutsschwelle als Maßstab für die Angemessenheit der Leistungen herangezogen (vgl. EAPN 2020, Benz 2019). Die einschlägigen Ergebnisse sollen mit Bezug auf die eigenen Befunde kurz rekapituliert werden.

Tabelle 2: Leistungen nach dem SGB II und Armutsschwellen für ausgewählte Haushaltstypen in Euro (gerundet)

Haushaltstyp						Armutsschwellen (60 %-Schwelle); Mikrozensus		
		Regel- leistung	Mehr- bedarf*	Wohn- kosten**	Insgesamt	Armutss- schwelle	Lücke	Differenz 2018 zu 2010
Alleinstehende	2010	359 €	0	275 €	634 €	826 €	192 €	
	2018	416 €	0	334 €	750 €	1035 €	285 €	93 €
Alleinerziehende, 1 Kind u. 6 Jahre	2010	574 €	129 €	358 €	1061 €	1074 €	13 €	
	2018	656 €	150 €	476 €	1282 €	1345 €	64 €	51 €
Alleinerziehende, 2 Kinder (eines unter 6, eines unter 14 Jahren)	2010	825 €	129 €	409 €	1363 €	1322 €	- 41 €	
	2018	952 €	150 €	552 €	1654 €	1656 €	2 €	44 €
Paar ohne Kinder	2010	646 €	0	348 €	994 €	1239 €	245 €	
	2018	749 €	0	424 €	1173 €	1552 €	380 €	135 €
Paar mit einem Kind unter 6 Jahren	2010	661 €	0	456 €	1317 €	1487 €	170 €	
	2018	989 €	0	587 €	1576 €	1863 €	287 €	117 €
Paar mit zwei Kindern (eines unter 6, eines unter 14 Jahren)	2010	1112 €	0	526 €	1638 €	1735 €	97 €	
	2018	1289 €	0	679 €	1964 €	2173 €	210 €	111 €

Quelle: Aust 2020, S. 6

Für unseren Zusammenhang ist relevant, dass bei dem politisch gesetzten Leistungsniveau die Grundsicherungsleistungen in fast allen Haushaltskonstellationen die Armutsschwelle nicht erreichen. Die Armutslücke, d.h. die Abstände der durchschnittlichen Leistungen zur Armutsschwelle, reicht dabei bis zu 265 Euro bei Alleinstehenden. Auch bei den Haushaltskonstellationen von Familien sind erhebliche Armutslücken zu erkennen: Bei einem Paar mit zwei Kindern sind es etwa 214 Euro. Die Armutslücken fallen bei Alleinerziehenden geringer aus – insbesondere aufgrund des einschlägigen Mehrbedarfs. Bei einer Alleinerziehenden mit zwei Kindern wird – je nach Alter der Kinder – die Armutsschwelle auch überschritten. Die tabellarische Übersicht bestätigt damit die methodischen Überlegungen. Aufgrund der höheren impliziten Gewichtung von Kindern im SGB II-Bezug sinkt die Armutslücke, wenn die Anzahl und das Alter der Kinder steigen. Bei Alleinerziehenden schlägt zusätzlich die fehlende Anerkennung von spezifischen Bedarfen dieses Haushaltstyps bei der Äquivalenzskalierung durch die OECD durch und führt rechnerisch zu einer geringeren Armutslücke.

Der Blick auf die zeitliche Entwicklung offenbart, dass die Grundsicherungsleistungen hinter der allgemeinen Wohlstandsentwicklung zurückgeblieben sind. Im Ergebnis ist daher die Armutslücke systematisch größer geworden.

Weil die Armutsschwelle verschiedentlich als wenig aussagekräftiges statistisches Artefakt kritisiert wird,⁴ erfolgte in Aust (2020) ein Abgleich mit subjektiven Einschätzungen.⁵ Ausgewertet wurden dazu Daten aus dem SOEP von SGB II-Leistungsberechtigten zu den geschätzten monatlichen Einkünften und den Angaben zum gerade ausreichenden Einkommen. Damit wird die faktische finanzielle Unterdeckung bei Hartz IV Haushalten auf der Grundlage von subjektiven Einschätzungen ermittelbar. Unterschieden wurden drei Haushaltskonstellationen: Single-, Alleinerziehenden- und Paarhaushalten mit Kindern. Die Analyse bestätigt, dass die Einkünfte nicht als ausreichend eingeschätzt werden. Die Kluft beträgt etwa bei einem Single-Haushalt 200 Euro, bei Alleinerziehenden-Familien 100 Euro und bei Paaren mit Kind(ern) 265 Euro.

Soweit nicht anders ausgewiesen, stützen sich die nachfolgenden Analysen und Berechnungen in Bezug auf die relative Einkommensarmut auf die Daten der amtlichen Sozialberichterstattung⁶ und in Bezug auf die SGB II-Beziehenden auf die Statistiken der Bundesagentur für Arbeit.⁷

4 In diesem Sinne prominent etwa: Georg Cremer (2018) und Karl Brenke (2018).

5 Außerdem wurde aufgezeigt, dass Haushalte im SGB II-Bezug deutlich stärker von materieller Unterversorgung betroffen sind als andere Haushalte und auch diese Probleme haben eine angemessene Ernährung zu finanzieren. Vgl. zur materiellen Unterversorgung von Kindern und Jugendlichen im SGB II insbesondere auch: Lietzmann / Wenzig 2020.

6 <https://www.statistikportal.de/de/sbe>

7 <https://statistik.arbeitsagentur.de/> Hier insbesondere die folgenden Fachstatistiken zur Grundsicherung für Arbeitsuchende: Bedarfsgemeinschaften und deren Mitglieder, Arbeitslosigkeit und Hilfebedürftigkeit von Alleinerziehenden, Kinder in Bedarfsgemeinschaften sowie Eckwerte der Grundsicherung SGB II – Zeitreihe und SGB II-Hilfequoten.

Entwicklung der Kinderarmut seit 2010 – Kinder unter 18 Jahren unterhalb der Armutsschwelle und im SGB II-Bezug

Wie hat sich die Kinderarmut seit 2010 nach den beiden Indikatoren Einkommensarmut und SGB II-Bezug entwickelt? Zunächst schauen wir auf die Entwicklung der beiden Indikatoren für Kinder und Jugendliche bis zum 18. Lebensjahr im Vergleich zu anderen Altersgruppen, bevor die Entwicklung der Armut junger Menschen in den beiden Dimensionen genauer aufgeschlüsselt wird.

Richard Hauser hat bereits vor Jahrzehnten von einer „Infantilisierung“ der Armut gesprochen (vgl. Reichwein 2021, S. 210ff.). Er hat damit zum Ausdruck gebracht, dass es in einer langfristigen Perspektive nicht mehr die Rentner*innen sind, die nach dem Zweiten Weltkrieg in besonderem Maße von Armut betroffen waren, sondern Kinder und Jugendliche.⁸ Die Expertise des Paritätischen hatte vor knapp zehn Jahren diesen Befund für den Zeitraum 2006 bis 2010 insofern bestätigt, als die SGB II-Hilfequote für die unter 18-Jährigen zwar leicht gesunken ist, aber weniger als die SGB II-Quote generell und deutlich weniger als die Arbeitslosenquote (Martens 2012, Schneider u.a. 2012).

Betrachten wir daher die Entwicklung der Kinderarmut seit 2010. Als Indikatoren werden hier wie auch ansonsten sowohl die relative Einkommensarmut und die SGB II-Quote herangezogen.⁹ Um den Kontrast einfach

zu halten, verzichten wir auf eine Darstellung alternativer Altersgruppen und konzentrieren uns auf den Vergleich mit der allgemeinen Entwicklung.

Abbildung 1 fügt die entsprechenden Daten von der Amtlichen Sozialberichterstattung und der BA-Statistik für die Zeit ab 2010 zusammen. Die zweite Grafik, Abbildung 2, stellt dieselbe Entwicklung mit absoluten Zahlen dar.

Die Übersichten bestätigen zunächst: Kinder und Jugendliche sind häufiger von Armut in der einen oder anderen Form betroffen als der Durchschnitt. Zudem zeigt die Abbildung, dass auch die Entwicklung bei den Minderjährigen ungünstiger verläuft. Die allgemeine Armutsquote lag 2010 bei 14,5 Prozent; bei den bis 18-Jährigen lag sie zu dem Zeitpunkt bei 18,2 Prozent – mithin 3,7 Prozentpunkte höher. Bis 2019 stieg die Einkommensarmut generell auf 15,9 Prozent und bei den jungen Armen auf 20,5 Prozent. Die Differenz der beiden Armutswerte vergrößerte sich auf 4,6 Prozentpunkte. Im Gegensatz dazu entwickelte sich die SGB II-Quote im Laufe des Jahrzehnts relativ günstig; sie sank um 1,6 Prozentpunkte auf 8,3 Prozent im Jahr 2020. Bei den Kindern und Jugendlichen blieb die Quote im Laufe des Jahrzehnts dagegen stabil. Die positive Entwicklung bei der SGB II-Quote findet sich bei den jungen Leistungsbeziehenden gegenüber 2010 nicht; erst ab 2017 lässt sich aber auch bei dieser Altersgruppe eine rückläufige Entwicklung konstatieren.

⁸ Reichwein (2012) hat diesen Befund insofern modifiziert, als sie in ihrer Geschichte der Kinderarmut in der Bundesrepublik Deutschland schon immer eine überproportionale Betroffenheit von Kindern und Jugendlichen konstatiert hat. Diese sei aber als Familienarmut und nicht als Kinderarmut wahrgenommen worden. Erst mit der stärkeren Betonung des eigenständigen Subjektcharakters der Kinder und Jugendlichen sei dieses Phänomen als Kinderarmut thematisiert worden.

⁹ Die SGB II Angaben beziehen sich auf „leistungsberechtigte“ Kinder und Jugendliche bis 18 Jahre (BA Statistik. Kinder in Bedarfsgemeinschaften, Tab. 4.2). Davon zu unterscheiden sind die Angaben zu minderjährigen Kindern in Bedarfsgemeinschaften. Diese liegen für Dezember 2020 etwa um einen Prozentpunkt höher, weil hier auch Kinder ohne Leistungsanspruch (KOL) – etwa Kinder bei denen ihr eigenes Einkommen aus Erwerb, Unterhalt und / oder Kindergeld ihren Bedarf übersteigt – und von Leistungsanspruch ausgeschlossene Personen (AUS) – z.B. Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz -berücksichtigt werden. Faktisch leben diese Kinder auf demselben sozialen Niveau wie leistungsberechtigte Kinder, da die Bedarfsgemeinschaft auf SGB II-Leistungen angewiesen ist.

Abb. 1: Entwicklung der Kinderarmut im Vergleich

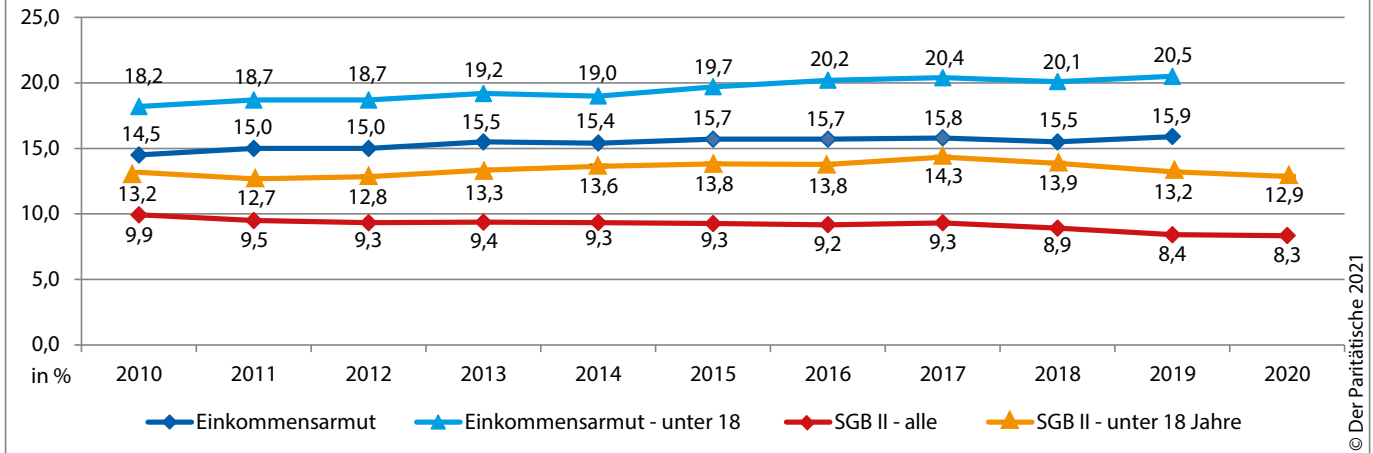
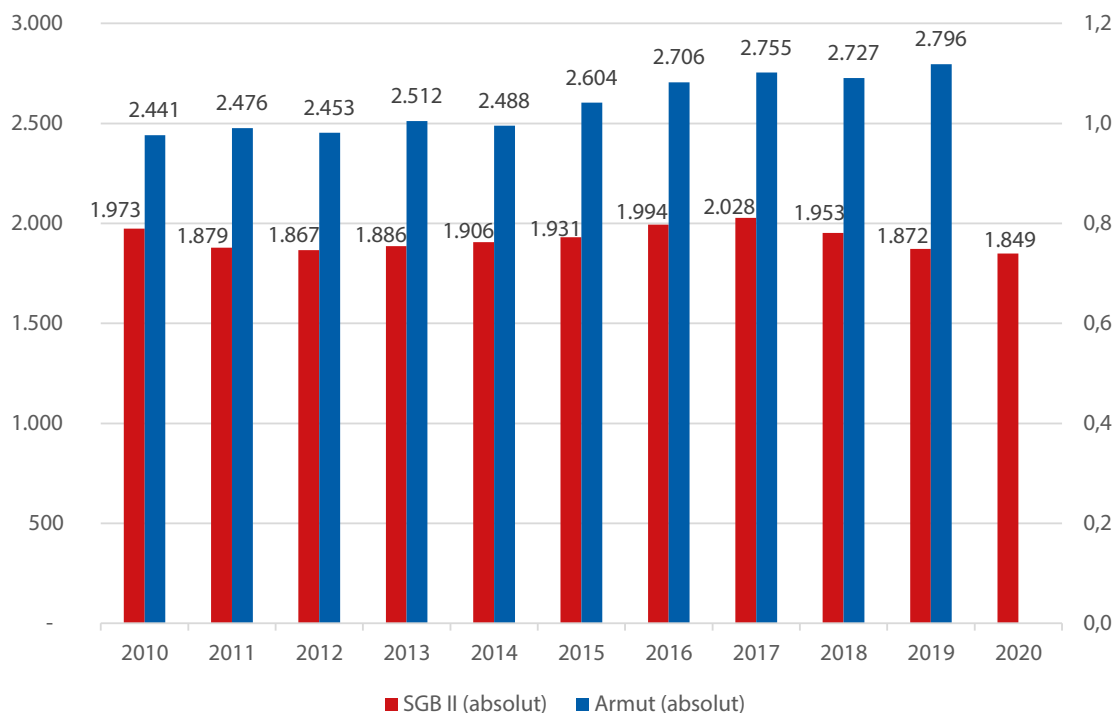


Abb. 2: Kinder und Jugendliche in Armut und SGB-II Bezug Anzahl



© Der Paritätische 2021, eigene Darstellung,

Quellen: Statistisches Bundesamt (Destatis), Bundesagentur für Arbeit Statistik, Paul Schröder BIAJ 2021

Hinweise zur Interpretation: Quoten in Prozent, absolute Zahlen in 1.000

Aktueller Stand

Betrachten wir zunächst die aktuellsten Zahlen und Quoten. Im Dezember 2020 lebten etwa 1,85 Mio. Kinder und Jugendliche bis 18 Jahre in einer SGB II-Bedarfsgemeinschaft. Bezogen auf die Altersgruppe entspricht dies einem Anteil von 12,9 Prozent. Nach diesem Indikator ist etwa jedes achte Kind von Armut betroffen. Betrachtet man im Vergleich die Einkommensarmut, so fällt zunächst auf, dass dieser Indikator im Jahresdurchschnitt 2019 2,8 Mio. Betroffene ausweist. Bezieht man diese Zahl für einen Vergleich mit den Dezemberzahlen 2019 im SGB II-Bezug, so liegt die Einkommensarmut mit über 900.000 Kinder und Jugendlichen deutlich höher. Die Quote der von Armut betroffenen Kinder und Jugendlichen liegt bei über 20 Prozent. Dies entspricht jedem fünften Kind.

Bereits in den methodischen Überlegungen wurde betont, dass Einkommensarmut und SGB II-Bezug zu unterscheiden sind. Obwohl landläufig vielfach unterstellt wird, dass Armut und Hartz IV Bezug ineinander gehen, ist dies empirisch nur teilweise zutreffend. Lietzmann/Wenzig (2020)¹⁰ analysieren die Zusammenhänge auf Grundlage des Panels Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung (PASS) des IAB genauer. Zunächst zeigen sie, dass 2018 fast 80 Prozent der Kinder bis 18 Jahre weder im SGB II-Bezug sind noch als einkommensarm einzustufen sind. Sie nennen dies – etwas optimistisch – „gesicherte Einkommenssituation“. Etwa 10,76 Mio. Kinder seien dieser Gruppe zuzurechnen. Interessant sind die Analysen zu dem restlichen Fünftel. In ihren Auswertungen für das Jahr 2018 zeigen sie, dass von den Kindern und Jugendlichen bis 18 Jahre 21,3 Prozent – oder 2,83 Mio. Kinder und Jugendliche – armutsgefährdet und/oder im SGB II-Bezug sind. Die kombinierte Betrachtung ergibt leicht höhere Werte als die ausschließliche Betrachtung der hier ausgewiesenen Daten für die Einkommensarmut auf der Grundlage des Mikrozensus. Gleichzeitig zeigen sie aber auch, dass es keineswegs durchgängig zu einer Überschneidung von SGB II-Bezug und Einkommensarmut kommt. Lediglich knapp die Hälfte (10,5 Prozent) dieser Gruppe ist sowohl einkommensarm als auch im

SGB II-Bezug (1,38 Mio.). Dies ist die Konstellation, die landläufig häufig unterstellt wird: Hartz IV = arm. Die andere Hälfte (10,8 Prozent) teilt sich wie folgt auf: 7,2 Prozent – das heißt etwa eine Million Kinder unter 18 Jahren – lebt in einkommensarmen Haushalten, aber aktuell nicht im SGB II-Bezug. Mögliche Gründe für diese Kombination sind bereits genannt worden: Die durchschnittlichen Leistungen erreichen nicht die Armutsschwelle oder auch die mangelhafte Inanspruchnahme von Leistungsansprüchen. Weitere 3,6 Prozent – immerhin fast ein halbe Million Kinder und Jugendliche – sind dagegen aktuell im SGB II-Bezug, gelten aber nicht als einkommensarm. Die möglichen Faktoren sind ebenfalls bereits benannt worden: Zusätzliches Einkommen, hohe Wohnkosten und/oder der Alleinerziehenden-Mehrbedarf, der in der Armutsschwellenberechnung kein Äquivalent findet.

Entwicklung

Kommen wir zu der zentralen Frage der Entwicklung: Hat die Armut von Kindern und Jugendlichen in der Dekade nun zu- oder eher abgenommen? Die 2010-er Jahre waren bis zum Beginn der Corona-Pandemie eine längere Prosperitätsphase. Die Arbeitslosigkeit ging sukzessive zurück und auch die Anzahl der Menschen, die auf Hartz IV-Regelleistungen zugreifen mussten, ging seit 2010 von 6,4 Mio. auf 5,5 Mio. Personen zurück. Die SGB II-Quote sank in dem Zeitraum generell von 9 Prozent auf 7,2 Prozent. Die Einkommensarmut stieg in demselben Zeitraum allerdings von 14,5 Prozent auf 15,9 Prozent.

Dieselbe Entwicklung finden wir bei den Kindern und Jugendlichen. Während der SGB II-Bezug als positive Entwicklung interpretiert werden kann, zeigt sich bei der Einkommensarmut eine deutliche Verschlechterung der sozialen Situation: Kinder(einkommens)armut nimmt zu. In den öffentlichen Berichten über Kinderarmut findet sich zuweilen eine positive Bewertung. Diese Berichte finden ihre empirische Rechtfertigung in rückläufigen Hartz IV-Zahlen. So lebten Ende 2010 noch annähernd 2 Mio. Kinder und Jugendliche bis 18 Jahre in einer SGB II-Bedarfsgemeinschaft. Zehn Jahre später lag die entsprechende Zahl bei etwa 1,85 Mio.

¹⁰ Auf Seite 31 im Anhang von Lietzmann / Wenzig finden sich die zitierten Daten für die Kinder und Jugendlichen bis 18 Jahre.

Dies entspricht immerhin einem Rückgang von deutlich über 100.000. Diese Bewertung wird aber bereits relativiert, wenn demografische Faktoren berücksichtigt werden. Der Rückgang der Kinder und Jugendlichen im SGB II folgt einer demografischen Verschiebung, es gibt schlicht weniger Kinder und Jugendliche. Im Ergebnis lautet die SGB II-Quote Ende 2020 12,9 Prozent – annähernd dieselbe Quote wie bereits 2010.

Bei der Analyse der Einkommensarmut zeigt sich dagegen eine diametral entgegengesetzte Entwicklung. Sowohl die Anzahl als auch die Quote der Kinder und Jugendlichen in Einkommensarmut nimmt deutlich zu. Lag die Anzahl 2010 noch deutlich unter 2,5 Mio. so stieg sie bis 2019 auf fast 2,8 Mio. – ein Zuwachs von mehr als 250.000. Die Armutsquote stieg in dem betrachteten Zeitraum um mehr als zwei Prozentpunkte von 18,2 Prozent auf 20,5 Prozent.

Betrachten wir die Entwicklung noch etwas genauer, so zeigt sich im Jahr 2017 ein vorläufiger Höchststand. Dies zeigt sich insbesondere bei dem Indikator SGB II-Bezug. Hier gingen zumindest die absoluten Zahlen zwischen 2010 und 2015 geringfügig zurück. Dieser Rückgang scheint aber wieder primär demografisch bedingt, da parallel die SGB II-Quote um fast einen Prozentpunkt ansteigt. Zwischen 2015 und 2017 dagegen stieg auch die Zahl der Kinder und Jugendlichen im SGB II-Bezug mit einem Zuwachs von etwa 100.000 deutlich an. Sowohl bei der Anzahl als auch bei der Quote wurde ein Höchststand erreicht. Dieser vorübergehende Ausschlag im SGB II

wird zumeist auf die Zuwanderung von jüngeren Geflüchteten seit 2015 und deren sukzessiven Integration in das SGB II zurückgeführt (Seils u.a. 2017). Die Entwicklung im SGB II-Bezug entspannte sich nach 2017 deutlich. Sowohl die Anzahl als auch die Quote sinken deutlich auf die bereits benannten Werte. Die Entwicklung bei der Einkommensarmut unterscheidet sich von diesem Verlaufsmuster, insofern der auch hier zu konstatierende Anstieg um 150.000 bzw. 0,7 Prozentpunkte zwischen 2015 und 2017 nicht als Ausreißer in einer ansonsten vorteilhaften Entwicklung erscheint. Vielmehr fügt sich dieser Anstieg in die bereits bestehende Tendenz seit 2010 nahtlos ein. Die temporäre Zuwanderung von jungen Geflüchteten schlägt sich bei Betrachtung der Zahlen und Quoten der Einkommensarmut nicht erkennbar nieder. Seit 2017 stagniert die Einkommensarmut von Kindern und Jugendlichen auf sehr hohem Niveau.

Mit der unterschiedlichen Entwicklung verschiebt sich auch die Sozialstruktur der einkommensarmen Personen: Der Anteil der Menschen unter 18 Jahren unter den einkommensarmen Personen wächst insgesamt von 20,3 Prozent auf 21,3 Prozent an. Betrachtet man darüber hinaus die Entwicklung der Sozialstruktur nach den Haushaltstypen, so bleibt der Anteil von Personen in Alleinerziehenden-Haushalten an allen Armen etwa 10 Prozent über den Zeitraum weitgehend stabil. Der Zuwachs findet bei den Paaren mit drei und mehr Kindern statt: Der Anteil an allen einkommensarmen Personen steigt in diesem Haushaltstyp von 7,1 Prozent auf 9,8 Prozent.

Tabelle 3: Sozialstruktur der einkommensarmen Personen nach amtlicher Sozialberichterstattung

In % der Personen in Haushalten	2010	2019	Differenz in Prozentpunkt
Alter: unter 18	20,3	21,3	+ 1
Haushaltstyp			
Single-Haushalt	32,8	35,2	+ 2,4
Alleinerziehend mit Kind(ern)	10,2	9,9	- 0,3
Paare mit 3 und mehr Kindern	7,1	9,8	+ 2,7

Quelle: Amtliche Sozialberichterstattung.

Kinder und Jugendliche in der Corona-Pandemie

Am 11. März 2020 hat die WHO das Vorliegen einer Pandemie offiziell festgestellt, von März bis Mai 2020 gab es einen umfassenden Lockdown. Zwischenzeitlich gab es zwar immer wieder Lockerungen, bis zum Sommer 2021 wurde das öffentliche Leben – weniger die industrielle Produktion – aber immer wieder stillgelegt, um das Corona-Virus einzudämmen. Auch aktuell ist noch nicht absehbar, ob im Herbst 2021 womöglich – trotz der zunehmenden Anzahl von Geimpften und Genesenen – eine neuerliche vierte Welle der Pandemie droht. In der Folge gab es einen massiven Rückgang bei der wirtschaftlichen Entwicklung, die in ihren Ausmaßen immer wieder mit der Finanzmarktkrise 2008/09 verglichen wird. Durch massive öffentliche Interventionen und die Abkehr von dem Dogma der „schwarzen Null“ für den Bundeshaushalt ist es in einem erheblichen Umfang gelungen – insbesondere über den massiven Einsatz von Kurzarbeit und weiteren begleitenden Maßnahmen – offene Arbeitslosigkeit und Einkommensrückgänge zu begrenzen. Gleichwohl ist 2020 ein Jahr des Einkommensverlusts: Das Statistische Bundesamt hat die reale Lohnentwicklung – also Lohnentwicklung unter Berücksichtigung der Preisentwicklung – auf zwei Prozent beziffert (Destatis 2021). Einkommensverluste waren demnach bei zahlreichen Haushalten und insbesondere bei Eltern weit verbreitet. In diesem Abschnitt soll daher kurz diskutiert werden: Welche Effekte haben die Corona-Pandemie und die Maßnahmen zu ihrer Eindämmung auf die Kinderarmut?

Einkommensentwicklung der Familien in der Corona-Pandemie

Haushalte mit Kindern waren und sind durch die Corona-Pandemie in besonderer Weise betroffen. Auf der einen Seite mussten die wirtschaftlichen Folgen des Lockdowns verarbeitet werden. Ein sehr großer Anteil der Beschäftigten musste ihr Arbeitsleben neu organisieren. Der Familienbericht 2020 des BMFSFJ führt aus, dass es bei drei Vierteln der Paaren mit Kindern zumindest bei einem Elternteil zu beruflichen Veränderungen gekommen ist. Bei den Alleinerziehenden sind es rund zwei Drittel der Haushalte (BMFSFJ 2021b, S. 26). 21 Prozent der berufstätigen Eltern hatten nach

diesem Bericht weniger Arbeit, ein größerer Teil befand sich in Kurzarbeit (17 Prozent) und ein geringerer Teil wurde arbeitslos (6 Prozent). Insbesondere bei den Familien, die von Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit betroffen sind, führte die Pandemie zu Einkommensverlusten, zu finanziellem Stress, Unsicherheit, Sorgen und Ängsten. Auch dazu vermittelt der Familienbericht einen Eindruck: Mehr als ein Drittel der Elternhaushalte bekundet danach Einkommensverluste (36 Prozent), bei 18 Prozent sind die Einkommen deutlich gesunken; bei 28 Prozent der befragten Elternhaushalte sind die Einkommen leicht gesunken. 10 Prozent der befragten Haushalte sagten, dass sie aufgrund der Einkommensverluste auf Unterstützung angewiesen sind (a.a.O. S. 27). Die Einkommensverluste verteilen sich dabei keineswegs gleichmäßig über alle sozialen Schichten. Zahlreiche Befragungen und Studien zeigen übereinstimmend, dass Haushalte mit niedrigen Einkommen und Haushalte mit Kindern und Jugendlichen besonders von der Krise betroffen sind (vgl. BMAS 2020; Kohlrausch u.a. 2020, S. 12f.; Beznoska u.a. 2020, S. 14).

Zu dem ökonomischen Stress kommt, dass innerhalb von kürzester Zeit Wege gefunden werden mussten, um den sozialen Lockdown zu kompensieren. Infrastrukturen, die den Tagesablauf von Kindern und Jugendlichen im Alltag wie selbstverständlich strukturieren, brachen schlicht weg. Kitas, Horte, Schulen, Freizeitbereich, Sport und auch sonstige sozialen Kontakte waren zumindest streckenweise massiv eingeschränkt. Das soziale Leben hat sich auf die Kernfamilien konzentrieren müssen. Familien waren und sind damit durch die Corona-Pandemie gleich doppelt betroffen: Sie müssen Einkommensverluste und ökonomische Unsicherheit verkraften und gleichzeitig ihr Familienleben neu organisieren. Für einkommensarme Familien sind darüber hinaus auch sonstige Leistungen weggefallen, die Ausgaben vermeiden helfen und den Alltag erleichtern konnten. So ist etwa die Mittagsverpflegung in Kitas und Schulen, die ansonsten durch das Bildungs- und Teilhabepaket finanziert und angeboten wird, weitgehend weggefallen. Auch andere Angebote, wie zum Beispiel die Unterstützung der Ernährung durch die Tafeln, fielen weg.

Auswirkungen auf das Familienleben

Es überrascht daher nicht, dass das Familienleben massiv beeinträchtigt wurde. Zu dem Erleben in den Familien und zum Erleben der Kinder in der Pandemie gibt es zwischenzeitlich die ersten Befunde (BMFSFJ 2021a, 2021b, Andresen u.a. 2020, Langmeyer u.a. 2020). Diese beziehen sich zumeist noch auf das Frühjahr 2020. Es ist davon auszugehen, dass die Auswirkungen mit der Dauer der Pandemie und der Einschränkungen noch einmal dramatischer ausfallen werden. Das zuständige BMFSFJ hatte im Mai 2020 eine Befragung in Auftrag gegeben, inwieweit Familien gut durch die Krise gekommen sind. 60 Prozent der Familien sagten danach, sie seien ganz gut durch diese erste Phase der Krise gekommen. Im Umkehrschluss waren es also 40 Prozent der Familien, die das verneinen. Gleichzeitig bringt die Befragung zum Ausdruck, dass das Zurechtkommen in der Krise maßgeblich mit dem sozialökonomischen Status der Familien zusammenhängt. Je höher der Status, desto eher kommen die Familien ganz gut mit den Einschränkungen zurecht. Ein Teil der – mutmaßlich besser gestellten – Familien gibt in Befragungen sogar an, diese erste Phase geradezu als Moment der Entschleunigung genossen zu haben (insbes. Andresen u.a. 2020). Kinder freuten sich über die Möglichkeit auszuschlafen und die Eltern mussten und durften viel mehr Zeit mit ihren Kindern verbringen. Dem steht eine Gruppe von Eltern mit einem konträren Erleben der Zeit gegenüber. Hier findet sich eine komplette Erschöpfung wegen der Mehrfachbelastung von Erwerbsarbeit / Homeoffice, Betreuung und Schulersatz. Plötzlich waren Eltern nebenbei auch noch für die Beschulung ihrer Kinder zuständig. Das führt natürlich zu einer dramatischen Mehrbelastung bis hin zu einer kompletten Erschöpfung. Auch hier gilt, dass die Unterstützung der Kinder und Jugendlichen bei den Eltern entsprechende zeitliche Möglichkeiten ebenso wie sprachliche und fachliche Kompetenzen voraussetzt. Für sozial besser gestellte Eltern war die Überbrückung der Zeit ohne Präsenzunterricht eher möglich. Andere Kinder und Jugendliche drohen dagegen verloren zu gehen.

Eine bleibende Erkenntnis der Corona-Pandemie ist, dass Familien und Kinder auf eine qualitativ gute, öf-

fentlich organisierte und verlässliche soziale Infrastruktur angewiesen sind. Dabei sind es insbesondere die Kinder und Jugendlichen in einkommensarmen Familien, die unter dem Wegfall der Infrastrukturen zu leiden haben.

Politik in der Pandemie

Die besonderen Anliegen von Kindern und Jugendlichen und insbesondere von Kindern und Jugendlichen in einkommensschwachen Haushalten sind im politischen Prozess zunächst komplett ignoriert worden (Kluntz 2020, Holz/Richter-Kornweitz 2020). Erst allmählich wuchs ein – wenn auch unverändert unzureichendes – Verständnis für die besondere Belastung von Familien und den Kindern. In der zweiten Welle der Pandemie wurde immerhin versucht, Kitas und Schulen offen zu halten. Zudem gab es – nicht zuletzt in Reaktion auf erheblichen politischen Protest¹¹ – auch einige finanzielle Maßnahmen für die Familien. So ist im Konjunkturpaket 2020 ein zusätzliches Kindergeld (Kindergeldbonus) als Sonderleistung im Wert von 300,- Euro gewährt worden. Entgegen der ansonsten üblichen Praxis kam diese Sonderleistung auch bei den Familien im Grundsicherungsbezug an, weil diese Leistung im Gegensatz zum Kindergeld anrechnungsfrei gestellt wurde. Durch das Infektionsschutzgesetz wurde bereits frühzeitig eine Regelung eingeführt, mit der Eltern, die wegen geschlossener Kita oder Schule nicht ihrer Erwerbstätigkeit nachgehen konnten, eine finanzielle Entschädigung zugesprochen wurde. Die Leistungshöhe entspricht dem Kinderkrankengeld. Begrenzt wurde die Dauer dieser Leistung auf zehn Wochen bzw. 20 Wochen bei Alleinerziehenden.

11 Am 25. Januar 2021 veröffentlichte der Paritätische einen gemeinsamen Aufruf von 36 Verbandsspitzen mit weitreichenden Forderungen zur Unterstützung einkommensarmer Menschen in der Pandemie. Gefordert wurden eine grundsätzliche Anhebung der Regelsätze in der Grundsicherung von derzeit 446 auf 600 Euro, ein pauschaler Mehrbedarf von 100 Euro monatlich während der Pandemie, die Übernahme von Ausgaben für digitale Endgeräte als einmalige Leistungen der Grundsicherung und ein erneuertes Kredit- und Kündigungsschutzmoratorium. Unterzeichnet wurde der durch den Paritätischen Wohlfahrtsverband initiierte Aufruf beispielsweise von den Verbandsspitzen von GEW und ver.di, von AWO und Diakonie, den Sozialverbänden VdK, SoVD und Volkssolidarität, dem Kulturrat, dem BUND, dem Mieterbund und dem Kinderschutzbund.

Für die Alleinerziehenden wurde darüber hinaus der steuerliche Entlastungsbetrag temporär für die Jahre 2021 und 22 von 1.908 Euro auf 4.008 Euro verdoppelt. 2021 wurde für Kinder eine weitere Geldleistung in Höhe von 150 Euro gewährt und die digitale Ausstattung bei bedürftigen Haushalten als zu finanzierender Mehrbedarf anerkannt. Schließlich wurde jüngst ein Aktionsprogramm „Aufholen nach Corona“ mit einem Volumen von zwei Mrd. Euro für die Jahre 2021 und 2022 beschlossen. Teil dieses Programms ist ein Kinderfreizeitbonus in Höhe von 100 Euro, die im August an bedürftige Kinder und Jugendliche ausgezahlt werden sollen.

Armutsentwicklung in der Pandemie

Wie sich die Einkommensverluste der Familien auf die Entwicklung der relativen Einkommensarmut und die Einkommensverteilung ausgewirkt haben, ist derzeit noch nicht absehbar. Offizielle Daten zur Entwicklung der relativen Einkommensarmut liegen zu dem aktuellen Zeitpunkt noch nicht vor. Insbesondere ist zum jetzigen Zeitpunkt auch noch nicht zu beziffern, wie sich die Armutsrisikoschwelle verschiebt, weil auch Haushalte in der gesellschaftlichen Mitte von Einkommensverlusten betroffen waren. Erste Simulationsrechnungen des IW Köln legen nahe, dass die realen Einkommensverluste politisch weitgehend neutralisiert werden konnten (Beznoska u.a. 2020). Inwieweit diese Simulationsrechnungen die komplexe Wirklichkeit des Jahres 2020 adäquat einfangen, bleibt vorläufig abzuwarten.¹²

An dieser Stelle ist ergänzend auf die SGB II Entwicklung im Laufe des Jahres 2020 einzugehen. Angesichts der Corona-Pandemie – mit wirtschaftlichem Einbruch, steigender Erwerbslosigkeit und Kurzarbeit sowie dem politisch erleichterten Zugang zum SGB II – wäre mit einem nennenswerten Anstieg der SGB II-Leistungsbe-

ziehenden zu rechnen gewesen. Im März 2020 ging die Bundesregierung in ihrem Entwurf des Sozialschutzpaketes I noch von bis zu 1,2 Millionen zusätzlicher Bedarfsgemeinschaften aus, darunter bis zu 700.000 der 1,9 Millionen Solo-Selbstständigen und bis zu 300.000 der 1,6 Millionen Selbstständigen mit Angestellten. Der Arbeitsmarktbericht der Bundesagentur für Arbeit weist dagegen aus, dass statt bis zu 1,2 Millionen zusätzlicher Bedarfsgemeinschaften zwischen Februar 2020 und Januar 2021 nur 224.000 Menschen mehr in den Grundsicherungsbezug kamen als zwischen Februar 2019 und Januar 2020. Die Erwartung steigender Zahlen lässt sich auf der Grundlage der administrativen Daten der Bundesagentur für Arbeit nicht bestätigen. Der Anteil von Kindern und Jugendliche im SGB II ging im Gegenteil sogar leicht zurück.

Eine naheliegende Vermutung ist, dass mit dem Kinderzuschlag ein für Familien attraktiveres funktionales Äquivalent gegenüber dem Grundsicherungsbezug vorhanden war. Der Kinderzuschlag ist im Rahmen der Hartz IV-Reform für Familien mit einem geringen Erwerbseinkommen eingeführt worden, um zu vermeiden, dass Eltern lediglich aufgrund ihrer Kinder grundsicherungsbedürftig werden. Sofern die Eltern ein ausreichendes Einkommen erzielen, um damit ihren eigenen Bedarf zu decken, soll der Kinderzuschlag zur Bedarfsdeckung der Kinder beitragen. Der gesamte Haushalt kann dann einen Hartz IV-Bezug vermeiden. Die Höhe der Leistung wurde im Laufe der Zeit verschiedentlich angepasst, die Anrechnung von Einkommen reduziert und die Anspruchsdauer ausgedehnt. Insbesondere das „Starke-Familien-Gesetz“ hat die Regelungen neu ausbuchstabiert. Nunmehr gilt als Anspruch, dass der Kinderzuschlag zusammen mit dem Kindergeld das kindliche Existenzminimum decken soll. Außerdem wird nunmehr Kindeseinkommen (etwa Unterhalt) nicht mehr zu 100 Prozent, sondern seit 2019 nur noch zu 45 Prozent auf den Kinderzuschlag angerechnet. Damit wird der Zugang auch für Alleinerziehende eröffnet, die bislang aufgrund der Anrechnungsregel regelmäßig leer ausgingen. Mit dem Bezug des Kinderzuschlags eröffnet sich darüber hinaus auch der Zugang zu den Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets. Anspruch besteht ab einem Mindesteinkommen von 900 Euro bei Paaren bzw. 600 Euro bei

¹² Insbesondere ist methodisch zu hinterfragen, dass in der Simulationsrechnung des IW eine hundertprozentige Inanspruchnahme der Transferansprüche unterstellt wird (Beznoska u.a.O. 2020, S. 18 Fußnote 12). Diese Erwartung scheint allerdings insbesondere beim Kinderzuschlag und den Leistungen der Grundsicherung als unrealistisch. Die tatsächlichen Einkommensentwicklungen dürften bei einkommensschwachen Haushalten daher geringer ausfallen.

einer*m Alleinerziehenden. Monatlich beträgt der Kinderzuschlag bis zu 205 Euro. Während der Pandemie wurde der Zugang zum Kinderzuschlag mit dem sog. Notfall-KiZ deutlich erleichtert. Für einen begrenzten Zeitraum wurde zur Ermittlung der Anspruchsberechnung nicht – wie mit dem „Starke-Familien Gesetz“ gerade eingeführt – das durchschnittliche Einkommen der vergangenen sechs Monate zugrunde gelegt, sondern das Einkommen des Vormonats. Kurzfristige Einkommensrückgänge konnten somit besser aufgefangen werden. 2017 hatten jahresdurchschnittlich etwa 250.000 Kinder in 94.000 Haushalten Kinderzuschlag erhalten. Diese Anzahl blieb bis 2019 annähernd konstant, um dann 2020 auf eine Größenordnung von jahresdurchschnittlich 674.000 Kindern in 275.00 Haushalten hochzuschnellen. Den Höchststand erreichten die Zahlen im Juli 2020, als 940.000 Kinder Kinderzuschlag erhielten. Seitdem geht die Anzahl wieder leicht zurück.¹³ In 2020 wurde insgesamt 1 Mrd. Euro als Kinderzuschlag verausgabt – mehr als doppelt so viel wie im Vorjahr.¹⁴

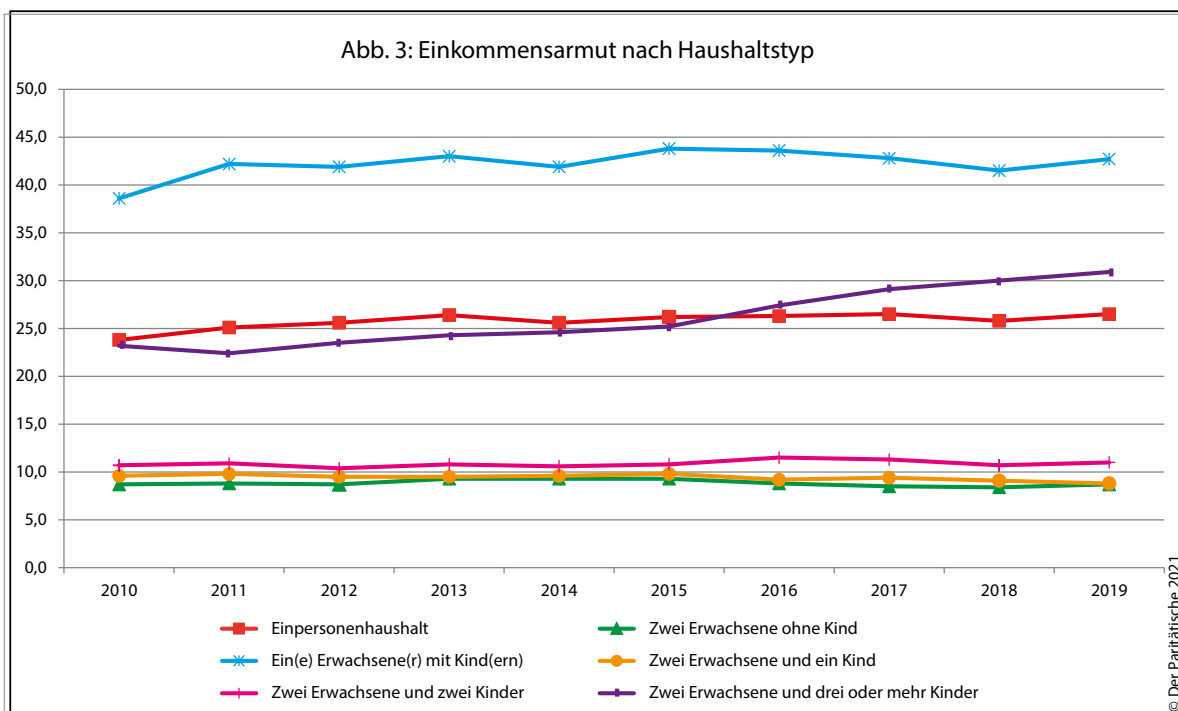
¹³ Zur Erinnerung und Einordnung: im Dezember 2020 erhielten 1,85 Mio. Kindern und Jugendliche bis 18 Jahre Hartz IV-Leistungen

¹⁴ Die Daten zum Kinderzuschlag stammen von der Familienkasse der zuständigen Bundesagentur für Arbeit. Die entsprechenden Statistiken finden sich hier: <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Statischer-Content/Statistiken/Themen-im-Fokus/Familie-Kinder/Famka/Famka.html>

Kinder und Jugendliche in Einkommensarmut und im SGB II-Bezug – der Blick auf die Familienkonstellation

Kinder und Jugendliche sind arm, weil sie in armen Familien leben. Ein wesentlicher Faktor für das Verständnis der Kinderarmut ist daher die Analyse der jeweiligen Haushaltskonstellationen, in denen die Kinder aufwachsen. Schneider u.a. (2012) hatten bereits vor knapp zehn Jahren darauf hingewiesen, dass zwei zentrale Risikogruppen identifiziert werden können: kinderreiche Familien und Alleinerziehende. Besonders dramatisch stellte sich die Kombination beider Faktoren dar: Kinderreiche Alleinerziehenden-Familien befanden sich zu zwei Dritteln im SGB II-Bezug.

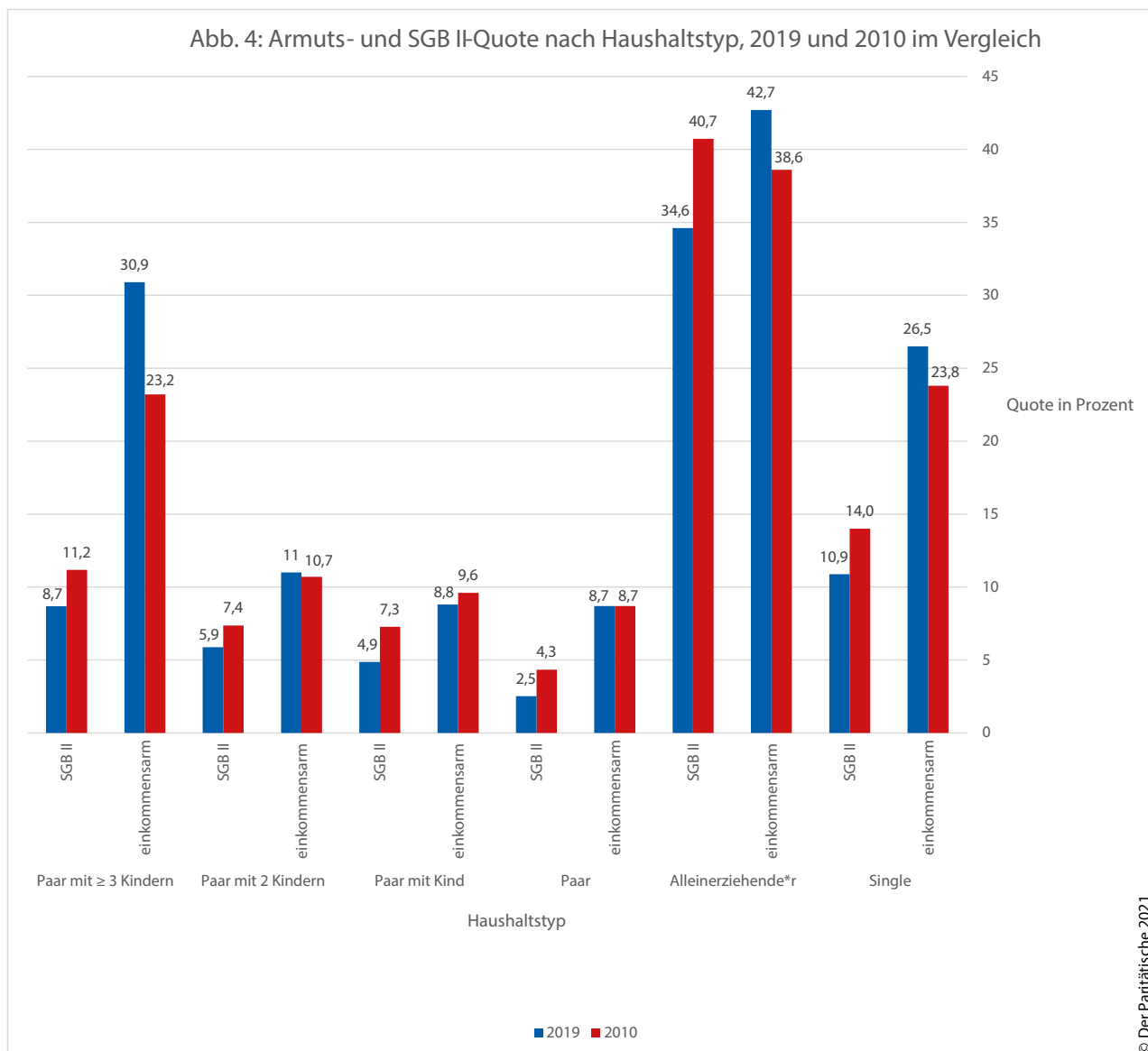
Diese Diagnose wird im Folgenden für die Zeit seit 2010 überprüft. Wiederum werden dabei sowohl die Einkommensarmut als auch der SGB II-Bezug analysiert. Abbildung 3 und 4 veranschaulichen die entsprechenden Daten. Dargestellt wird in Abbildung 4 – nach der zeitlichen Entwicklung nach verschiedenen Haushaltstypen in Abbildung 3 – die Einkommensarmut und der SGB II-Bezug der Haushalte für 2010 und 2019. Der rote Balken stellt dabei den jeweiligen Wert für 2010 und der blaue Balken den Wert für 2019 dar. Differenziert wird insgesamt zwischen sechs verschiedenen Konstellationen: Single-Haushalt, Alleinerziehenden-Haushalt, Paar ohne Kind sowie Paare mit 1, 2 sowie 3 und mehr Kindern.



Betrachten wir zunächst die Situation in 2019. Beide Abbildungen bestätigen: Alleinerziehende und ihre Kinder sind weiter außergewöhnlich häufig von Armut betroffen. Dieser Befund gilt unabhängig davon, ob Einkommensarmut oder SGB II-Bezug als Indikator für Armut genutzt wird. 2019 lebten 42,7 Prozent der Alleinerziehenden-Haushalte in Einkommensarmut. Etwas mehr als ein Drittel dieser Haushalte war auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende angewiesen, um über die Runden zu kommen. Paare

ohne Kind stehen dagegen vergleichsweise günstig da. Lediglich 2,5 Prozent dieser Haushalte beziehen 2019 SGB II-Leistungen und 8,7 Prozent sind als einkommensarm einzustufen. Bei Paaren mit Kindern erhöht sich die Gefährdung mit der Anzahl der Kinder. Während Paare mit einem oder zwei Kindern noch vergleichsweise gut abschneiden, sind Paare mit drei und mehr Kindern häufig von Armut betroffen (30,9 Prozent einkommensarm vs. 8,7 Prozent SGB II-Quote). Bemerkenswert ist an dieser Stelle auch das Ausmaß,

Abb. 4: Armuts- und SGB II-Quote nach Haushaltstyp, 2019 und 2010 im Vergleich



in dem Single-Haushalte von Einkommensarmut betroffen sind: Die Daten der amtlichen Sozialberichterstattung weisen für 2019 mehr als jeden vierten Single-Haushalt als einkommensarm aus – dies entspricht im Niveau annähernd der Armutsquote bei den Paaraushalten mit drei und mehr Kindern (30,9 Prozent). Mit Blick auf den Hartz IV Bezug fällt die Quote bei den Single-Haushalten sogar mit 10,9 Prozent höher aus als bei den Paaren mit drei Kindern (8,7 Prozent).

Auffällig sind auch wieder die deutlichen Niveauunterschiede für Einkommensarmuts- und SGB II-Quote. Die Diskrepanzen sind zum Teil außerordentlich hoch. Während bei Alleinerziehenden die beiden Quoten relativ nah beieinander liegen, liegt die Quote der Einkommensarmut bei kinderlosen Paaren und bei Paaren mit drei und mehr Kindern mehr als dreimal so hoch wie die SGB II-Quote. Auch bei den Single-Haushalten liegt die Quote der Einkommensarmut um mehr als das 2,5fache höher als die SGB II-Quote.

Was ergibt nun der Blick auf die jeweiligen Quoten in der zeitlichen Entwicklung seit 2010? Auf den allgemeinen Rückgang bei der SGB II-Quote ist bereits hingewiesen worden. Dieser Rückgang zeigt sich auch in allen dargestellten Haushaltskonstellationen. Bei den Single-Haushalten sinkt die SGB II-Quote von 14 Prozent auf 10,9 Prozent, bei dem Paar-Haushalt ohne Kind sinkt die Quote von 4,3 auf 2,5 Prozent. Auch bei den Haushalten mit Kindern zeigen sich sehr günstige Entwicklungen. Insbesondere gilt dies bei den Alleinerziehenden. Die SGB II-Quote bei Alleinerziehenden-Haushalten sinkt von 40,7 Prozent auf 34,6 Prozent; das ist eine gewaltige Abnahme von 6,1 Prozentpunkten innerhalb dieser Dekade. Auch bei den Paaren mit Kind(ern) sinkt die SGB II-Quote (1 Kind: minus 2,4 Prozentpunkte; 2 Kinder: minus 1,5 Prozentpunkte und 3 und mehr Kinder: minus 2,5 Prozentpunkte).

Bemerkenswert ist nun der Abgleich mit der Entwicklung der Einkommensarmut. Weiter oben wurde bereits auf die unterschiedlichen Entwicklungen von SGB II-Bezug und Einkommensarmut hingewiesen. Dieser Befund zeigt sich auch beim Blick auf die Haushaltskonstellationen. Die Diskrepanz zwischen SGB II-Quoten und Einkommensarmutsquote steigt im

Laufe der 2010er Jahre deutlich an. Während bei den meisten Paar-Konstellationen die Einkommensarmutsquote trotz sinkender Hartz IV-Quote stagniert, zeigen sich in den anderen Haushaltskonstellationen geradezu gegenläufige Entwicklungen. Besonders krass sind die Befunde in drei Haushaltskonstellationen: bei den Single-Haushalten, den Alleinerziehenden-Haushalten und bei den Paaren mit drei und mehr Kindern. In diesen drei Konstellationen steht ein jeweils beachtlicher Rückgang bei der SGB II-Quote ein teilweise hoher Zuwachs bei der Einkommensarmut gegenüber. Während bei Alleinstehenden die SGB II-Quote um etwa 3 Prozentpunkte sinkt, steigt die Einkommensarmutsquote um etwa dieselbe Größenordnung (plus 2,7 Prozentpunkte). In einer ähnlichen Größenordnung gehen die Entwicklungen bei den Alleinerziehenden-Haushalten auseinander: Die SGB II-Quote sinkt mit 6,1 Prozentpunkten deutlich. Gleichzeitig ist aber ungeachtet dessen ein deutlicher Anstieg bei der Einkommensarmut von 38,6 Prozent auf 42,7 Prozent dieses Familientyps zu konstatieren. Bei den Paaren mit drei Kindern steht der rückläufigen SGB II-Quote ein noch deutlicherer sprunghafter Zuwachs bei der Einkommensarmut von 23,2 Prozent auf 30,9 Prozent gegenüber.

Der Blick auf die Haushaltskonstellationen bestätigt in der Zusammenschau zunächst einmal gängige Befunde. Besonders häufig betroffen von Armut sind insbesondere Kinder in Alleinerziehenden-Haushalten. Bei Paaren steigt die Gefährdung mit der Anzahl der Kinder. Während Paare mit einem oder zwei Kindern nicht überproportional betroffen sind, nimmt ab dem dritten Kind die Einkommensarmut und – weniger ausgeprägt – der SGB II-Bezug spürbar zu. Überraschend ist dagegen, dass in diesen Hauptrisikogruppen für Kinderarmut – wie auch bei den Single-Haushalten – die Indikatoren SGB II-Bezug und Einkommensarmut in gegenläufige Richtungen weisen. Während die SGB II-Quote rückläufig ist, steigt die Einkommensarmut an. Wenn man die Einkommensarmut als den zentralen Maßstab für die Verweigerung der gleichberechtigten Teilhabe an dem wirtschaftlichen Fortschritt der Gesellschaft anerkennt, so nehmen insbesondere Alleinerziehende, kinderreiche Familien, aber auch Alleinstehende an dem Fortschritt zunehmend nicht teil.

Entwicklung der Kinderarmut seit 2010 – der Blick auf die Bundesländer

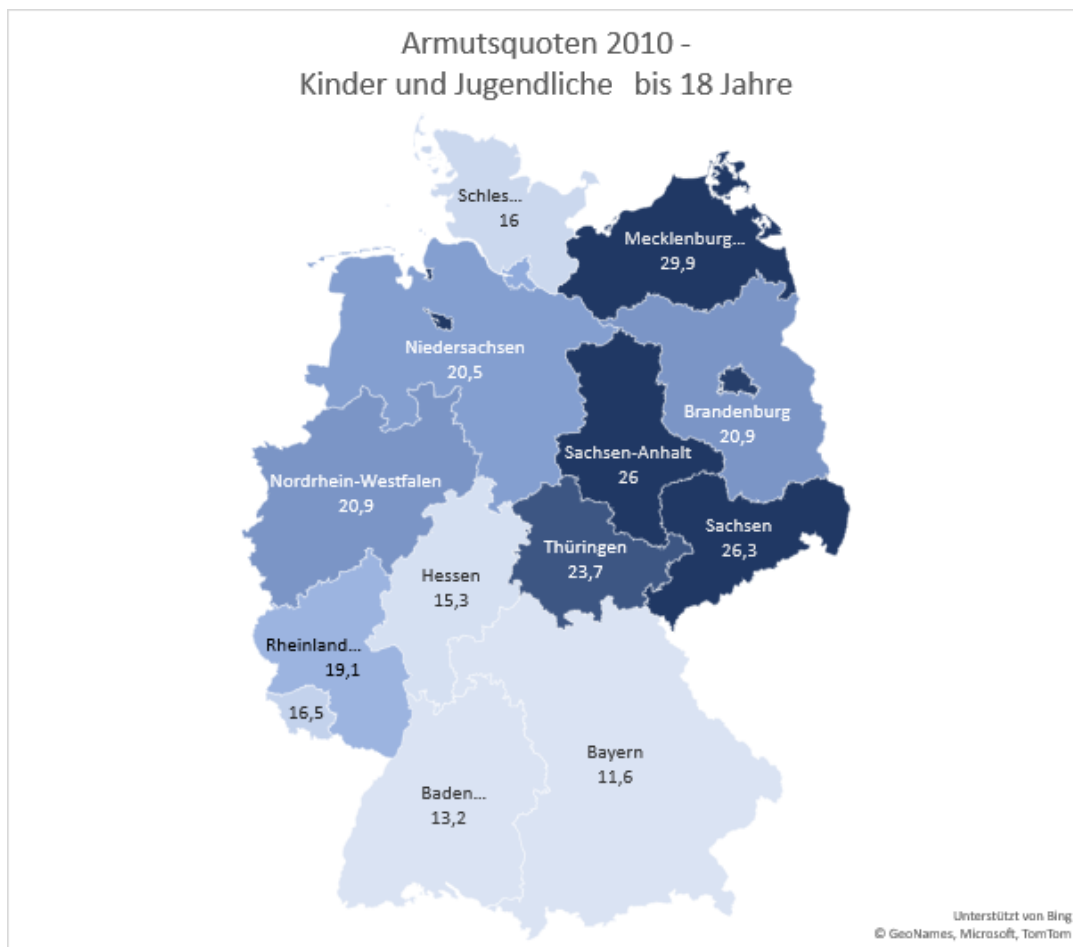
Kinderarmut ist kein flächendeckend einheitlich verteiltes Problem, sondern es zeigen sich bei der Betrachtung der Bundesländer erhebliche regionale Differenzen. So wie Armut generell, so konzentriert sich auch Kinderarmut an bestimmten Regionen und Orten. Dies soll hier auf der Ebene der Bundesländer nachvollzogen werden. Wiederum wird die Entwicklung der beiden zentralen Indikatoren Einkommensarmut und SGB II-Bezug seit 2010 analysiert. Betrachtet wird bei der Einkommensarmut die bundesweite Armutsschwelle als Referenzpunkt. Wir beschränken die Analyse auf die u.E. aussagekräftigeren jeweiligen Quoten, d.h. auf die Anzahl der Personen wird nicht weiter eingegangen.

Zumeist zeigt sich eine konsistente Entwicklung auf der Ebene der Bundesländer, d.h. die Entwicklung von Einkommensarmut und SGB II-Bezug verläuft zumeist parallel. Wo Einkommensarmut ansteigt, steigt auch die SGB II-Quote. Die Darstellung der Befunde konzentriert sich aus Gründen der Übersichtlichkeit auf die Entwicklung der Einkommensarmut. Wie nach den methodischen Überlegungen und der Analyse der bundesweit aggregierten Daten zu erwarten, liegen die Armutsquoten deutlich oberhalb der SGB II-Quoten. Die Diskrepanz zwischen den beiden Indikatoren wächst. Sofern sich in einzelnen Ländern inkonsistente Entwicklungen zwischen Einkommensarmut und SGB II-Bezug zeigen, wird darauf ausdrücklich eingegangen.

Befunde:

Der erste Befund ist die offenkundige regionale Ungleichheit des Phänomens. Unabhängig davon, auf welchen Zeitpunkt man sich bezieht und welchen Indikator man betrachtet: Es gibt eine ausgeprägte Diskrepanz zwischen Bundesländern mit vergleichsweise geringer Kinderarmut und andere Bundesländer mit sehr hohen Quoten. So schwankt das Niveau bei der Einkommensarmut 2010 zwischen 11,6 Prozent in Bayern und 31,3 in Bremen. Während also in Bayern etwas mehr als jedes zehnte Kind betroffen ist, ist es in Bremen fast jedes Dritte. Bis 2019 hat sich die Spannbreite keineswegs reduziert: Es bleibt eine gewaltige Diskrepanz zwischen den Bundesländern. Für 2019 weist die amtliche Sozialberichterstattung in Bremen einen Wert von nahezu unglaublichen 42,2 Prozent aus, während für Bayern weiterhin vergleichsweise bescheidene 13,1 Prozent der Kinder als einkommensarm ausgewiesen werden. Die regionale Diskrepanz hat sich bei Betrachtung der Extremwerte im Laufe des Jahrzehnts sogar noch vergrößert.

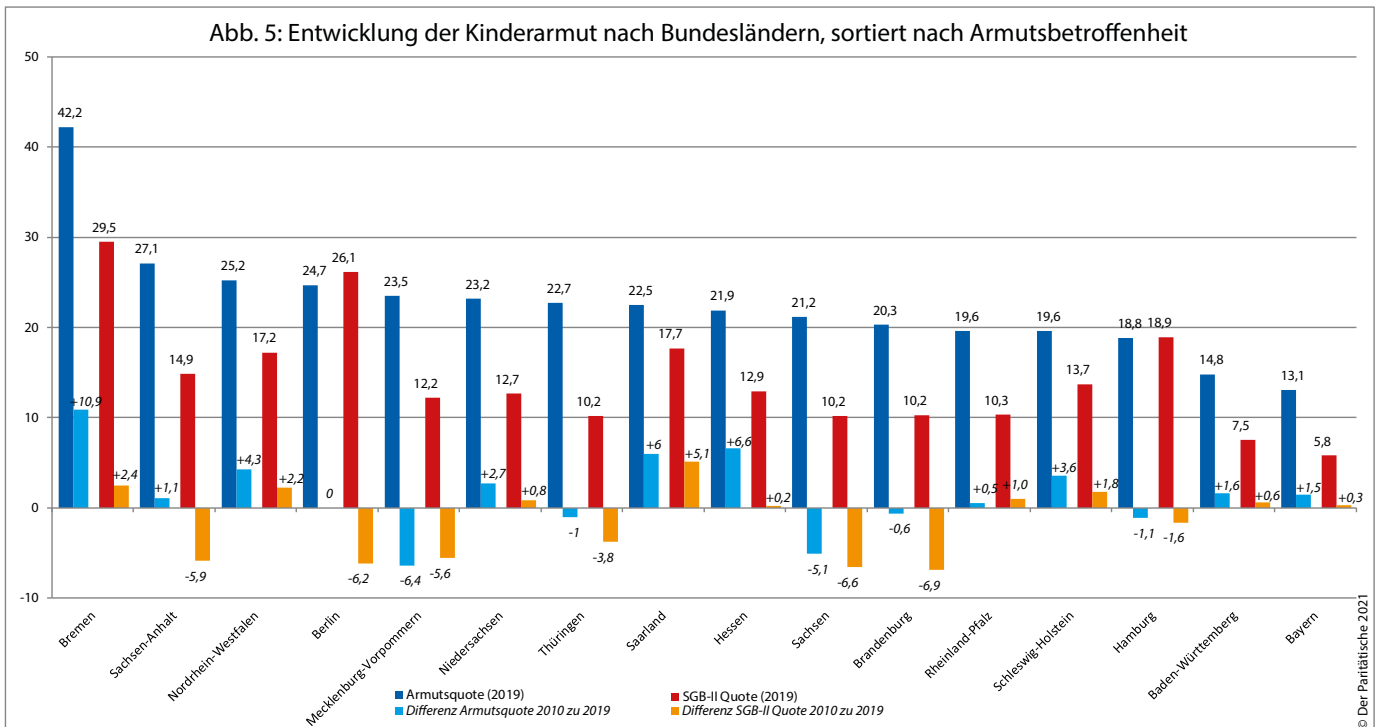
Insgesamt lässt sich für 2010 noch das Muster eines vierteilten Landes erkennen. Der Süden des Landes mit den beiden Ländern Bayern und Baden-Württemberg steht in Bezug auf Kinderarmut vergleichsweise gut da. Dann folgen die westdeutschen Flächenländer, die mit ihren Quoten das Mittelfeld bilden. Am höchsten sind die Quoten ungeachtet der bereits vor 2010 einsetzenden positiven Entwicklung in den östlichen Bundesländern und in den Stadtstaaten. Das generelle Ost-West-Entwicklungsgefälle lässt sich 2010 auch bei der Kinderarmut noch gut erkennen – auch wenn der Abstand teilweise schon eingeschmolzen ist. So besteht kein nennenswerter Unterschied mehr zwischen den beiden westlichen Flächenländern mit der höchsten Kinderarmutsquote – Nordrhein-Westfalen (20,9 Prozent) oder Niedersachsen (20,5 Prozent) – und Brandenburg als dem am besten abschneidenden Land in den neuen Flächenländern (20,9 Prozent). In der Aggregation von ost- und westdeutschen Flächenländern bleiben aber noch deutliche Unterschiede. Einem durchschnittlichen Wert von 16,8 Prozent im Westen steht in den neuen Bundesländern eine Kinderarmutsquote von 25,1 Prozent gegenüber. Dieses Muster lässt sich sowohl mit Blick auf die Einkommensarmut als auch die SGB II-Quote erkennen.



Für die Entwicklung in dem Zeitraum bis 2019/2020 zeigt sich eine gegensätzliche Entwicklung bei den östlichen und westlichen Flächenländern. Abbildung 5 fasst die Entwicklung der Armutsquote und der SGB II-Quoten für die Kinder und Jugendlichen bis 18 Jahre für die einzelnen Bundesländer zusammen. Der rote Balken zeigt den Wert für die SGB II-Quote und der blaue Balken zeigt die Armutsquote – jeweils für 2019. Der Balken daneben zeigt jeweils die Veränderung gegenüber dem Bezugsjahr 2010.

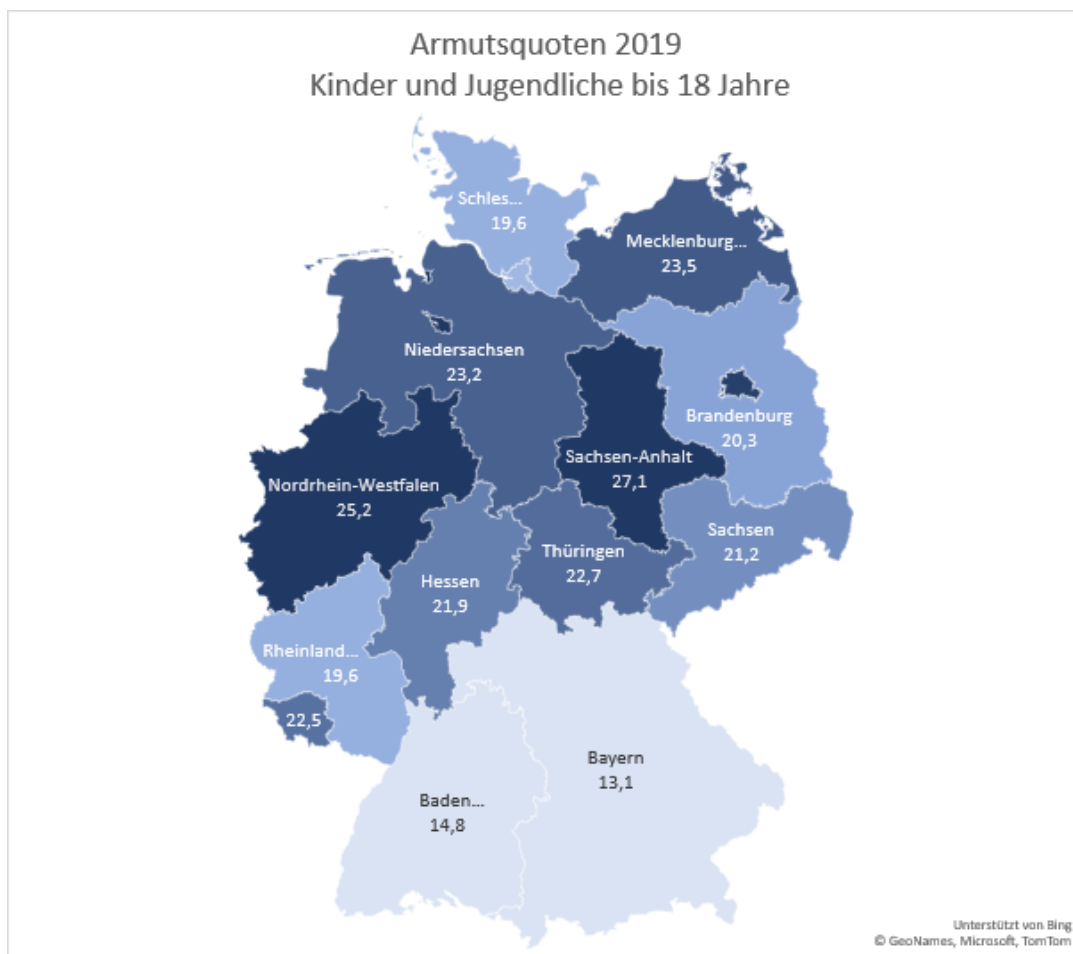
In der folgenden Auswertung konzentrieren wir uns auf die Einkommensarmut der Kinder und Jugendlichen bis 18 Jahre (blauer Balken). In fast allen Ländern liegt diese deutlich höher als die SGB II-Quote. Lediglich in den beiden Stadtstaaten Berlin und Hamburg entspricht die SGB II-Quote in etwa der Armutsquote. SGB II-Quote und Einkommensarmut entwickeln sich in fast allen Ländern in dieselbe Richtung. Lediglich in Sachsen-Anhalt zeigt sich eine gegensätzliche Entwicklung.

Was lässt sich nun als Befund festhalten? Unterscheiden lassen sich grob drei Gruppen von Ländern: Länder mit einem – z.T. deutlichen – Rückgang der Kinderarmut. Dies sind die neuen Bundesländer. Die zweite Gruppe bilden westdeutsche Länder, in denen die Einkommensarmut deutlich ansteigt – Bremen, Saarland, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Niedersachsen. Und eine dritte Gruppe aus den anderen Ländern, in denen die Kinderarmut – wenn auch bei unterschiedlichen Niveaus – weitgehend stabil bleibt. In fast allen ostdeutschen Bundesländern setzt sich die positive Entwicklung der Zeit vor 2010 fort (vgl. Schneider u.a. 2012). In den fünf neuen Flächenländern sinkt die Einkommensarmut bei Kindern um 2,1 Prozentpunkte auf 23 Prozent in 2019. Die Entwicklung in den einzelnen ostdeutschen Bundesländern ist aber keineswegs einheitlich. So ist die Armutsquote etwa in Mecklenburg-Vorpommern mit 6,4 Prozentpunkten deutlich stärker gefallen als in den anderen Ostländern. Ähnlich erfreulich ist die Entwicklung in Sachsen (minus 5,1 Prozentpunkte). In Brandenburg und Thüringen gibt es dagegen nur leichte Verbesserungen. In Sachsen-Anhalt liegt die Einkommensarmut



der Kinder 2019 sogar um 1,1 Prozentpunkte höher als 2010. Im Gegensatz dazu steigt der entsprechende Wert in den westlichen Bundesländern im Durchschnitt um 3,1 Prozentpunkte. In allen westdeutschen Flächenländern liegt die Kinderarmut 2019 erkennbar über dem Niveau von 2010. Diese Aussage gilt mit einem Anstieg von etwa 1,5 Prozentpunkte auch für die beiden südlichen Länder Bayern und Baden-Württemberg. Dramatisch sind die Zuwächse insbesondere in Hessen (+ 6,6 Prozentpunkte), im Saarland (+6 Prozentpunkte), in Nordrhein-Westfalen (+4,3 Prozentpunkte) und in Schleswig-Holstein (+3,6 Prozentpunkte). Komplett uneinheitlich stellt sich die Entwicklung in den Stadtstaaten dar. Während in Hamburg die Quote leicht fällt (-1,1 Prozentpunkte) und die Situation in Berlin stagniert, zeigt sich in Bremen eine dramatische Zunahme um 10,9 Prozentpunkte. Selbst wenn der Wert von 42,2 Prozent für 2019 einen statistisch bedingten Ausreißer darstellen sollte – der Wert lag 2018 noch bei 35,8 Prozent –, so verbliebe selbst in der Bilanz der Zeit 2010 bis 2018 ein Anstieg um 4,5 Prozentpunkte. So oder so bleibt Bremen das traurige Schlusslicht bei der Betrachtung der Kinderarmut.

Im Ergebnis führt die konträre Entwicklung zwischen Ost- und Westdeutschland zu einer Angleichung zwischen den Bundesländern auf einem insgesamt höheren Niveau der Kinderarmut. Das viergeteilte Bild aus 2010 ist nicht mehr strukturbildend für 2019. Aus dem viergeteilten Deutschland wird nach der Abschleifung des Ost-West-Entwicklungsgefälles ein Nord-Süd-Kontrast als dominantes Muster ohne dass sich bei den weiteren Ländern sinnvoll unterscheidbare Gruppen erkennen ließen. Bayern (13,1 Prozent) und Baden-Württemberg (14,8) bleiben trotz gestiegener Werte unverändert die Länder mit den günstigsten Werten. Die Stadtstaaten folgen keinem einheitlichen Muster, sondern laufen in der Entwicklung auseinander. Die ostdeutschen Bundesländer liegen zwar in der Zusammenschau mit 23 Prozent immer noch deutlich über dem durchschnittlichen Westwert von 19,9 Prozent. Die Diskrepanz ist aber gegenüber 2010 von 8,3 Prozentpunkte auf 3,4 Prozentpunkte im Jahr 2010 deutlich gesunken. Darüber hinaus verschleiern die aggregierten Werte für Ost und West eher die nunmehr hervorstechenden Entwicklungen und Problemregionen. So sind die Unterschiede zwischen den west-



deutschen Flächenländern mit Werten zwischen 19,6 Prozent (Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein) und 25,2 Prozent (NRW) stark ausgeprägt. Mit Hessen (21,9 Prozent), dem Saarland (22,5 Prozent), Niedersachsen (23,2 Prozent) und NRW (25,2 Prozent) liegen die Einkommensarmutsquoten in vier westdeutschen Flächenländern über 20 Prozent – und damit auf einem vergleichbaren Niveau wie die ostdeutschen Flächenländer. Hier liegen die analogen Werte 2019 zwischen 20,3 Prozent (Brandenburg) und 27,1 Prozent (Sachsen-Anhalt). Allerdings weist nur Sachsen-Anhalt noch eine höhere Quote als NRW auf – und Brandenburg und Sachsen schneiden im Ranking günstiger ab als die genannten vier westdeutschen Länder.

In der Gesamtbetrachtung kann der Ost-West-Dimension kein besonderer Erklärungswert mehr zugemessen werden. Dieser Befund wird noch einmal bestärkt, wenn man sich nicht auf die Quote bezieht, sondern nach der regionalen Verteilung der von Einkommensarmut betroffenen Kinder und Jugendlichen fragt.

Mehr als jedes vierte von Einkommensarmut betroffene Kind lebt demnach in Nordrhein-Westfalen (27 Prozent). Das entspricht einem höheren Anteil als in allen fünf ostdeutschen Flächenländern zusammen (21 Prozent). 11 Prozent der einkommensarmen Minderjährigen wohnen in Niedersachsen und jeweils 10 Prozent in Bayern und Baden-Württemberg. Demnach gilt: Auch wenn der Süden relativ betrachtet in Bezug auf Kinderarmut gut abschneidet, so lebt doch immerhin jedes fünfte einkommensarme Kind entweder in Bayern oder in Baden-Württemberg.

In der Zusammenschau nach dem Indikator Einkommensarmut erscheinen damit aktuell (2019) folgende Bundesländer als besonderes problematisch: Bremen, NRW, Saarland, aber auch Niedersachsen und Schleswig-Holstein im Westen sowie Sachsen-Anhalt im Osten. Diese Bewertung gilt für das hohe Niveau der Einkommensarmut und die ungünstige Entwicklungstendenz in diesen Ländern.

Schluss: Befunde, Thesen und politische Forderungen

Im Folgenden werden die Befunde noch einmal in kurzen Thesen zusammengefasst. Darüber hinaus sollen Gründe diskutiert werden, die einzelne Befunde plausibel machen können. Die Gewichtung potentieller Erklärungsfaktoren bleibt allerdings eine offene Forschungsfrage. Abschließend werden aus den Befunden politische Forderungen abgeleitet.

Tabelle 4: Überblick über Befunde Kinderarmut: Alter und Haushaltskonstellationen

		Einkommensarmut		SGB II	
		2019	Differenz zu 2010 Prozentpunkte	2019	Differenz zu 2010 Prozentpunkte
Alter	Alle	15,9	+1,4	8,4	-1,5
	Bis 18 Jahre	20,5	+2,3	13,2	0
Haushalt	Alleinerziehend	42,7	+4,1	34,6	-6,1
	Kinderreich	30,9	+7,7	8,7	-2,5

Thesenhafte Befunde

In der Übersicht sind zunächst die wichtigsten Befunde zur Entwicklung der Kinderarmut zusammengefasst. Für die Entwicklung in den Ländern wird zur Vermeidung unübersichtlicher Tabellen auf das entsprechende Kapitel verwiesen.

1. Das Ausmaß der Kinderarmut ist unverändert höher als im Durchschnitt der anderen Altersgruppen. Hausers These der „Infantilisierung“ der Armut kommt damit unverändert eine hohe Plausibilität zu. Auch die implizierte Dynamik bei der These findet Unterstützung in den Daten. Die Einkommensarmut steigt in diesem Zeitraum ungeachtet einer günstigen konjunkturellen Entwicklung. Die positive Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung übersetzt sich – wie in dem jüngsten Paritätischen Armutsbericht dokumentiert – nicht in einen Rückgang der Einkommensarmut. Diese Aussage ist in besonderem Maße zutreffend für die Kinder. Die Armut der Kinder und Jugendlichen wächst in dem Zeitraum mit 2,3 Prozentpunkten überdurchschnittlich.
2. Die Entwicklung im SGB II stellt sich insgesamt mit einem Rückgang der SGB II-Quote um 1,5 Prozent günstiger dar. Auch bei diesem Indikator schneiden die Minderjährigen jedoch schlechter ab. Bei den Kindern und Jugendlichen zeigt sich im Gesamtzeitraum lediglich eine Stagnation bei der Quote. Immerhin sind seit etwa 2017 immer weniger Kinder und Jugendliche von Hartz IV Leistungen abhängig.
3. Ein weiterer offenkundiger Befund ist die deutliche Diskrepanz zwischen den beiden Indikatoren Einkommensarmut und SGB II-Bezug. Die Einkommensarmut fällt übergreifend deutlich höher aus als die entsprechenden Werte zum SGB II-Bezug. Diese Aussage stimmt sowohl hinsichtlich des Niveaus als auch für die Entwicklung.

4. Unverändert ist Kinderarmut in zwei bestimmten Familientypen konzentriert: bei Alleinerziehenden und bei kinderreichen Familien mit drei und mehr Kindern. Während dieser Befund gängige Erkenntnisse bestätigt, überrascht der Blick auf die jüngste Entwicklung nach den beiden Indikatoren. Während generell ein Rückgang bei der Hartz IV-Quote zu erkennen ist, zeigt der Blick auf die Einkommensarmut insbesondere bei Alleinerziehenden und bei kinderreichen Familien einen deutlichen Anstieg. Die Diskrepanz dieser widersprüchlichen Entwicklung fällt bei den Alleinerziehenden deutlicher aus als bei den kinderreichen Haushalten.
5. In Bezug auf die Länder zeigt sich ein Übergang von einem grob viergeteilten Deutschland (Süden, Westen, Osten, Stadtstaaten) zu einer Zweiteilung zwischen den beiden südlichen Ländern Bayern und Baden-Württemberg und dem Rest der Republik. Im Westen lassen sich bei der Entwicklung zwei Gruppen unterscheiden. In der ersten Gruppe verschlechtert sich die soziale Situation erheblich (Bremen, Hessen, Saarland, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Niedersachsen) und die zweite Gruppe charakterisiert Stagnation (Rheinland-Pfalz, Hamburg, Baden-Württemberg und Bayern). Eine ausgesprochen positive Entwicklung findet sich im Kontrast – und ausschließlich – in den neuen Bundesländern. Im Ergebnis führen diese gegensätzlichen Entwicklungen zu einer Angleichung der Kinderarmut auf insgesamt zu hohem Niveau. Bundesländer mit ausgeprägter Kinderarmut finden sich nunmehr in Stadtstaaten ebenso wie in ost- und westdeutschen Flächenländern. Die höchsten Armutsquoten (Einkommensarmut) finden sich 2019 in Bremen, Sachsen-Anhalt, Nordrhein-Westfalen, Berlin, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen (in abnehmender Reihung).
6. Die Effekte der Corona-Pandemie lassen sich bislang nur begrenzt abbilden. Bisher liegen noch keine amtlichen Daten zur Entwicklung der relativen Einkommensarmut vor. Einkommensverluste sind zwar insbesondere für Familien mittlerweile hinreichend dokumentiert. Offen ist aber derzeit, ob diese Einkommensverluste sich statistisch auch in einem Anstieg der Einkommensarmut widerspiegeln werden. Administrative Daten der BA Statistik zu der Inanspruchnahme von Hartz IV liegen dagegen vergleichsweise zeitnah vor. Diese Daten zeigen allerdings keinen spürbaren Anstieg beim SGB II-Bezug von Kindern und Jugendlichen. Die Einkommensverluste führen wider Erwarten nicht zu einem Anstieg der SGB II-Beziehenden. Es scheint, dass anderweitige – dem SGB II-System vorgelagerte – soziale Sicherungssysteme (Kurzarbeitergeld, Kinderzuschlag, Wohngeld) als funktionale Äquivalente gewirkt haben. Zudem ist es sehr plausibel, davon auszugehen, dass in zahlreichen Haushalten bestehende Leistungsansprüche schlicht nicht realisiert worden sind – sei es, weil die entsprechenden Haushalte einen als stigmatisierend empfundenen Hartz IV-Bezug vermeiden wollten oder auch schlicht aus Unwissenheit über Leistungsansprüche. Ob und ggf. in welchem Umfang auch ein Anstieg verdeckter Armut stattgefunden hat, muss derzeit aber offen bleiben.

Interpretation der Befunde

Der Schwerpunkt der vorliegenden Expertise besteht in der Dokumentation der Entwicklung der Kinderarmut in der vergangenen Dekade. Die zentralen Befunde sind thesenförmig zusammengefasst worden. Wie lassen sich nun diese Befunde erklären? Und was folgt aus den Befunden an politischen Konsequenzen? Erklärungsbedürftig ist vornehmlich die Tatsache, dass auch heute noch Kinder – auch zunehmend – stärker als andere Altersgruppen von Armut betroffen sind. Zudem sind einige Gedanken zu der konstatierten Diskrepanz von Einkommensarmut und SGB II-Bezug angezeigt.

Asymmetrischer Generationenvertrag: Kinder sind Privatangelegenheit und Defizite der Familienförderung

Generell wird in der vergleichenden sozialwissenschaftlichen Literatur das deutsche Wohlfahrtsystem („welfare mix“) als konservativ-familiastisch bezeichnet (vgl. insbesondere Esping-Andersen 1999). Damit wird zunächst ein Sozialstaat bezeichnet, der ständisch gegliedert ist und primär auf Statusreproduktion der abhängig Beschäftigten ausgerichtet ist („Bismarcksche Sozialversicherungen“). Umverteilung und Vollbeschäftigungspolitik sind untergeordnete Ziele. Für unseren Zusammenhang ist entscheidend, dass dieser Typus auf einer geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung aufsetzt und diese gleichermaßen voraussetzt wie reproduziert. Die Verantwortung für die Betreuung und Erziehung der Kinder wird maßgeblich den Familien zugesprochen. Das Ausmaß der Unterstützung der Familien durch entlastende, öffentlich organisierte und finanzierte Infrastrukturen ist gering. Dieses System ist nach der Analyse von Esping-Andersen überholt und in den Wirkungen kontraproduktiv (2006).¹⁵

Konkreter in Bezug auf die materielle Absicherung der Kinder und Jugendlichen bezogen, betonen Sozialhistoriker*innen die Etablierung eines asymmetrischen Generationenvertrags (Hardach 2006, Reichwein 2012). Während die Stabilisierung des Einkommens im Alter jenseits der Erwerbsarbeit weitgehend in kollektiven Sicherungssystemen geregelt wurde, blieben die Aufwendungen für die Kinder und Jugendlichen im Kern Privatangelegenheit der jeweiligen Familien. Die in den 50er Jahren von Wilfried Schreiber vorgelegten Pläne für eine „Kinder- und Jugendrente“ wurden im Gegensatz zur Altersrente nicht umgesetzt. Die Bedarfe der Kinder und Jugendliche müssen primär durch die Familie finanziert werden. Gerd Hardach zitiert Studien, nach denen zu Beginn der 90er Jahre der durchschnittliche Konsum der Kinder und Jugendlichen in Westdeutschland zu 62 Prozent privat gedeckt wurde, in den ostdeutschen Ländern war der Anteil mit 48 Prozent etwas geringer. Bezieht man zusätzlich den Zeitaufwand mit hinzu, so „wurde der Gesamtaufwand für die heranwachsende Generation im gesamtdeutschen Durchschnitt sogar zu ungefähr 75 Prozent von den Familien getragen“ (2006, S. 426). An dem grundlegenden Verhältnis hat sich bis heute wenig geändert: Zuständig bleiben die Familien. Die jüngste Statistik des Statistischen Bundesamtes zu den Konsumausgaben von Familien für ihre Kinder beziffert die durchschnittlichen Ausgaben eines Haushaltes für ein Kind im Jahr 2018 auf 763 Euro im Monat (FAZ vom 29.06.2021). Während die Bedarfe in der Familie durch die Kinder steigen, reduziert der Betreuungs- und Erziehungsaufwand parallel die Möglichkeit der Aufnahme und / oder Ausweitung von Erwerbsarbeit, um höhere Einkommen zu realisieren. Dies erklärt, warum insbesondere Alleinerziehende und kinderreiche Familien besonders von Armut bedroht sind.

¹⁵ „Zusammengefasst handelt es sich bei der quantitativen Seite des Themas Kinder in der Tat um ein Problem der traditionellen familialistischen Annahmen der Sozialpolitik. Die gehen davon aus, dass Familien das Thema Kinder intern regeln und es deshalb darauf ankommt, die Verantwortung innerhalb der Familie selbst zu stärken. Da dieser Ansatz offensichtlich unwiderruflich gescheitert ist, benötigen wir jedoch ein anderes Konzept: Um die Familien zu retten, brauchen wir paradoxerweise eine Politik der Entfamilialisierung.“ (Esping-Andersen 2006, S. 57) und weiter: „Wir alle kennen die Grundausstattung, die eine mütter- und familienfreundliche Politik ermöglichen kann. Der Schlüssel liegt – welche Überraschung! – im Zugang zu bezahlbarer und qualitativ

hochwertiger Kinderbetreuung.“ (a.a.O., S. 56). Die Empfehlungen decken sich im Kern auch mit den Befunden der Evaluierung der ehe- und familienbezogenen Leistungen. Die Politik in Deutschland ist diesen Empfehlungen in den vergangenen Jahren durchaus gefolgt. So wurden die sozialen Infrastrukturen erheblich – wenn auch unverändert nicht bedarfsdeckend – ausgebaut und teilweise auch mit individuellen Rechtsansprüchen hinterlegt. Gleichwohl haben sich die erhofften positiven Auswirkungen auf die Kinderarmut bis dato (noch?) nicht eingestellt. Dazu bedürfte es parallel und ergänzend der Reform der materiellen Absicherung der Kinder und Jugendlichen.

Staatliche Transfers kompensieren diese Situation auch nicht hinreichend. Zwar hat sich zwischenzeitlich ein umfangreiches System der Familienförderung etabliert. Diese Förderung besteht aus einem komplexen Set von steuerlichen Maßnahmen, sozialen Transfers und sozialen Dienstleistungen.¹⁶ Der Ausgleich konzentriert sich aber stärker auf die Angleichung der Lebensbedingungen von Haushalten mit und ohne Kinder („horizontaler Ausgleich“). Diese ungleichen Bedingungen sollen durch Steuer-, Familien- und Sozialpolitik ausgeglichen werden. Entsprechend lautet auch ein wesentliches Ziel der aktuellen „nachhaltigen Familienpolitik“, dass zur Stabilisierung der wirtschaftlichen Situation und sozialen Teilhabe die Einkommen der Familien sich bis 2030 parallel zu den Einkommen der Haushalte ohne Kinder entwickeln sollen (BMFSFJ 2019, S. 24 und 43ff.). Kein explizites Ziel der „nachhaltigen Familienpolitik“ ist dagegen der Ausgleich zwischen „oben“ und „unten“ in der Gesellschaft, also zwischen einkommensreichen und -armen Familien („vertikaler Ausgleich“). Hier beschränken sich die Ziele auf die Vermeidung von erheblicher materieller Deprivation – also eher einem Maßstab für absolute Armut. Erfüllt sei dies Ziel bereits, soweit Deutschland hier besser abschneide als die EU im Durchschnitt (a.a.O. S. 48). Angesichts der empirischen Ausgangssituation ist dieses Ziel eine Nullnummer. So lag der entsprechende Wert für Deutschland 2017 bei 2,8 Prozent und im EU Durchschnitt bei 6,7 Prozent (a.a.O. S. 41).¹⁷

16 Die Analyse des ehe- und familienbezogenen Leistungssystem war Anfang der 2010er Jahre Gegenstand einer umfassenden Evaluierung. Diese Evaluation identifizierte insgesamt 156 ehe- und familienbezogene Leistungen mit einem jährlichen Volumen von etwa 200 Mrd. Euro. Für Kinder relevante Einzelmaßnahmen sind dabei: Kindergeld und -freibetrag mit einem Volumen von 40 Mrd. Euro, Ehegattensplitting (knapp 20 Mrd. Euro), öffentliche Unterstützung der Kindertagesbetreuung (16 Mrd. Euro). Vgl. dazu u.a.: Bonin u.a. 2013. Einen aktuellen Überblick über die Familienpolitik bieten der 9. Familienbericht und der Familienreport 2020 (BMFSFJ 2021a und b).

17 Immerhin diskutiert und kritisiert der 9. Familienbericht die fehlende „Zielgenauigkeit“ der ehe- und familienbezogenen Leistungen (BMFSFJ 2021a, S. 460ff) und kommt zu der folgenden Empfehlung: „Anhaltende Einkommensungleichheit und ein erhöhtes Armutsrisiko von Kindern werden durch bestehende monetäre Leistungen nur unzureichend abgebaut und erfordern einen Umbau zu einer wirksamen Kinderabsicherung bei gleichzeitigem Ausbau der nichtmonetären Infrastruktur inklusive Förderung familiengerechten Wohnraums (... und weiter:) Das aktuelle System monetärer familien- und ehebezogener Leistungen ist nur bedingt geeignet, Ungleichheiten zwischen Familien abzubauen...“ (S. 498).

Holger Stichnoth kommt folgerichtig in seiner Analyse der Verteilungswirkungen der ehe- und familienbezogenen Leistungen zu folgender Gesamtbilanz: „ein Blick auf die einzelnen Familienleistungen dokumentiert, dass sie Armut zwar reduzieren, insgesamt aber breit streuen. Es entfällt sogar ein leicht überproportionaler Anteil der Ausgaben bzw. Mindereinnahmen auf die oberen Einkommensbereiche. Während 13 % der Ausgaben an die reichsten 10 % der Haushalte gehen, erhalten die ärmsten 10 % lediglich 7 % der Ausgaben. (...) Verantwortlich für die stärkere Förderung reicherer Familien sind in erster Linie die steuerlichen Leistungen (Ehegattensplitting, Kinderfreibeträge), deren Wert mit dem zu versteuernden Einkommen wächst“ (2017, S. 116). So wundert es denn nicht, wenn auch nach den durchaus umfangreichen Maßnahmen der staatlichen Umverteilung über das Steuer- und Transfersystem noch 21 Prozent der unter 18-Jährigen einkommensarm sind.

Ein anschauliches Beispiel für die ungleichheitsverstärkende Wirkung der Familienpolitik ist der Freibetrag für Kinder im Steuerrecht.¹⁸ Diese führt bei den einkommensstärksten Familien mit bis zu 330 Euro zu einem deutlich höheren Nettozuwachs beim Einkommen als das Kindergeld bei den anderen – weniger einkommensreichen – Familien (2021: 218 Euro für das erste und zweite Kind, 225 Euro für das dritte Kind sowie 250 Euro für jedes weitere Kind). Bei Familien in der Grundsicherung wird das Kindergeld zu 100 Prozent auf die Grundsicherungsleistungen angerechnet. Im Ergebnis kommen daher Kindergelderhöhungen – eine zentrale und teure familienpolitische Maßnahme der letzten Regierung Merkel: 25 Euro in dieser Legislaturperiode – nicht bei den ärmsten Familien an.

Wenn damit die Aufwendungen für die Kinder hauptsächlich privat finanziert werden müssen und der Familienausgleich in Bezug auf die vertikale Einkommensungleichheit weitgehend blind ist, so ist nicht verwunderlich, wenn sich der generelle Anstieg der sozialen Ungleichheit auch und im besonderem Maße bei den Kindern und Jugendlichen widerspiegelt. Die genannten Faktoren (zusätzliche Bedarfe, begrenzte

18 Vgl. Becker / Hauser 2012 und die Analyse des Bündnisses Kindergrundsicherung auf der Homepage: www.kinderarmut-hat-folgen.de.

Erwerbsmöglichkeiten und unzureichender Ausgleich über das Steuer- und Transfersystem) erklären in der Summe auch die besonders hohe Betroffenheit von Alleinerziehenden und kinderreichen Familien. Die regional stark unterschiedlichen Entwicklungen bei den Kindern und Jugendlichen reflektieren zum einen die übergreifenden Armutstendenzen in den Ländern (vgl. Pieper u.a. 2020). Positive Entwicklungen zeigen sich bei den ostdeutschen Bundesländern, während sich etwa Bremen, Hessen und Nordrhein-Westfalen gleichermaßen als Problemregionen herausbilden. Zudem dürfte aber in den neuen Bundesländern auch die höhere Verbreitung der Alleinerziehenden-Haushalten (25 Prozent der Familien) gegenüber den früheren Bundesgebiet (ohne Berlin: 17 Prozent) eine zusätzliche Rolle spielen (BMFSFJ 2021b, S. 41).

Steigende Einkommensarmut bei sinkenden SGB II-Zahlen

Erläuterungsbedürftig bleibt der irritierende Befund, dass sich die Kinderarmut in den vergangenen zehn Jahren in unterschiedliche Richtungen entwickelt hat, je nachdem ob relative Einkommensarmut oder SGB II-Bezug als Maßstab herangezogen wird. In den methodischen Überlegungen ist bereits dargelegt, dass die jeweiligen Indikatoren unterschiedliche Sachverhalte erfassen. Eine gleichförmige Entwicklung ist daher nicht zwingend zu erwarten (dazu auch: Schüssler 2015). Gleichwohl überrascht der Befund, dass die beiden Indikatoren gegensätzliche Entwicklungen abbilden: Während die Einkommensarmut unter den Kindern und Jugendlichen steigt, sinkt in der Tendenz die Anzahl der Kinder im SGB II und jüngst auch die SGB II-Quote. Dieser scheinbare Widerspruch kann hier nicht vollständig oder gar empirisch überprüft aufgelöst werden. Es können lediglich ein paar Hinweise gegeben werden, welche Faktoren hier am Werk sein können.

- **Wachsende Kluft zwischen durchschnittlichen Leistungen und der Armutsschwelle**

Im Kapitel „Armutsfestigkeit der SGB II-Leistungen“ ist darauf hingewiesen worden, dass die durchschnittlichen SGB II-Leistungen in der Summe die Armutsschwelle nicht erreichen. Es überrascht daher nicht, dass die Quoten für die Einkommensarmut höher ausfallen als die SGB II-Quote. Ein Faktor dafür ist schlicht, dass eine gewisse Anzahl der Haushalte über ein Nettoeinkommen unterhalb der Armutsschwelle, aber jenseits der SGB II-Bedürftigkeit verfügt. In der Analyse der Armutsfestigkeit der SGB II-Leistungen wurde zudem darauf hingewiesen, dass die Leistungen der Grundsicherung nicht mit den allgemeinen Wohlstandszuwächsen Schritt halten. Damit wächst die Lücke zwischen den durchschnittlichen Leistungen in der Grundsicherung und der Armutsschwelle im Verlauf der 2010er Jahre weiter an und der Einkommensbereich zwischen Armutsschwelle und SGB II-Bedürftigkeit wird größer. Mehr Haushalte fallen mit ihrem äquivalenzgewichteten Nettoeinkommen genau in diesen Bereich. Es wird damit eine Gesamtentwicklung plausibel, in der die Anzahl und Quote der einkommensarmen Kinder wächst, während sich der SGB II-Bezug in die gegenläufige Richtung entwickelt. Ein weiterer Faktor, der systematisch einen analogen Effekt haben könnte, wäre die Zunahme von verdeckter Armut in diesem Zeitraum. Auch so wäre die widersprüchliche Entwicklung erklärbar. Für eine spürbare Zunahme verdeckter Armut fehlen bislang aber empirische Hinweise.

- **Funktionale Äquivalente: Ausbau vorrangiger Leistungen**

Ein weiterer Faktor für die wachsende Diskrepanz der Indikatoren sind politische Maßnahmen der vergangenen Jahre, die bewusst das Ziel verfolgt haben, Familien und hier insbesondere alleinerziehende Familien aus dem SGB II-Bezug herauszuholen. Zentrale Ausrichtung der Politik war damit weniger die Verbesserung der Lebenslage innerhalb der Grundsicherung, sondern der Ausbau von vorrangigen Sicherungssystemen.

men.¹⁹ So gab es Leistungsverbesserungen beim Steuerrecht (Entlastungsbetrag für Alleinerziehende), beim Kindergeld, im Wohngeld (Wohngeldreformen 2016 und 2020) und insbesondere beim Kinderzuschlag.

Sinn und Zweck des im Rahmen der Hartz IV Gesetzgebung eingeführten Kinderzuschlags ist die Vermeidung von Hilfebedürftigkeit, nur weil Kinder im Haushalt leben. Auf die besondere Rolle des Kinderzuschlags zur Abfederung der Einkommensverluste während der Pandemie ist bereits an anderer Stelle ausführlich eingegangen worden. Die jüngsten Reformen beim Kinderzuschlag haben den Zugang zum Kinderzuschlag verbessert und die Leistungen ausgeweitet. 2020 wurde der Zugang noch einmal angepasst („Notfall-KiZ“) und in der Folge fungierte der Kinderzuschlag für Familien als bevorzugtes Instrument zur Abfederung von Einkommensverluste in der Corona-Pandemie.

Besonders zu erwähnen ist darüber hinaus die Ausweitung des Unterhaltsvorschusses für Alleinerziehende im Jahr 2015. Bis zu der Reform war der Unterhaltsvorschuss zeitlich befristet und wurde nur bis zu einem bestimmten Alter des Kindes bezahlt. Seit Juli 2017 sind nunmehr Kinder auch ab dem 12. Lebensjahr und ohne zeitliche Befristung leistungsberechtigt. In der Folge sind die Beziehendenzahlen von etwa 640.000 Haushalten 2017 auf knapp oberhalb von 820.000 Haushalten 2019 angestiegen. Die Leistungen betragen je nach Alter des Kindes bis zu 309 Euro (bei 12-17Jährigen).²⁰

Diese Reformen verbessern die Einkommenslage der begünstigten Familien. Die Leistungen reichen – das legen die ausgeführten empirischen Daten zumindest nahe –, um seit etwa 2017 insbesondere erwerbstätige Alleinerziehende mit ihren Kindern aus dem SGB II-Bezug herauszuführen. Dieses vorrangige Ziel der Politik ist in der jüngeren Vergangenheit durchaus erreicht worden. Die Netto-Einkommen liegen aber auch mit diesen vorrangigen Leistungen nur geringfügig – wenn überhaupt²¹ – oberhalb des Grundsicherungsniveaus. Die Leistungen sind aber anscheinend nicht ausreichend, um die Armutsschwelle für den Haushalt zu überschreiten. Die Familien sind in ein anderes Sicherungssystem gewechselt, bleiben aber (einkommens-)arm. Zudem erklärt insbesondere die Entwicklung beim Kinderzuschlag, warum die Einkommensverluste während der Corona-Pandemie nicht zu höheren Zahlen und Quoten beim SGB II geführt haben: Mit dem Kinderzuschlag stand – in Kombination mit anderen politischen Maßnahmen wie insbesondere dem Kurzarbeitergeld – ein funktionales Äquivalent für die Familien zur Verfügung.

19 Vgl. etwa die Begründung zum Starke Familien Gesetz: „Mehr Familien sollen die Chance erhalten, durch eigenes Erwerbseinkommen unabhängig von den Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu werden“ Bundestagsdrucksache 19/7504, S. 1. Verbesserungen für Familien im Grundsicherungsbezug konzentrierten sich auf das Bildungs- und Teilhabepaket. Durch das sog. „Starke Familien-Gesetz“ wurde die Leistung für die Schulbedarfe erhöht, der Zugang zu Lernförderung weniger restriktiv gestaltet, Verfahren vereinfacht und Eigenbeteiligungen bei der Schülerbeförderung und der Mittagsverpflegung abgeschafft. Durch das sog. „Gute-Kita-Gesetz“ wurden Familien im Grundsicherungsbezug gesetzlich von Kita-Gebühren befreit.

20 <https://www.daten.bmfsfj.de/daten/daten/unterhaltsvorschussgesetz-uvg-geschaefsstatistik-leistungsberechtigte--127546>

21 Es gibt beim Kinderzuschlag ein begrenztes Wahlrecht. Dieses Wahlrecht kann unter bestimmten Bedingungen dazu führen, dass Kinderzuschlag gewährt wird, obwohl die Leistungsansprüche im SGB II höher wären. Bis Ende 2019 hatten Haushalte eine Wahlmöglichkeit, wenn ohne Betrachtung der Mehrbedarfe die Hilfebedürftigkeit überwunden werden konnte (vgl. Bundesagentur für Arbeit: Fachliche Weisungen SGB II zu § 12 a vorrangige Leistungen vom 27.6.2019). Dieses Wahlrecht war daher insbesondere für Alleinerziehende (Alleinerziehenden-Mehrbedarf) relevant. Das Wahlrecht soll die sehr geringe Inanspruchnahme des Kinderzuschlags erhöhen – der Familienreport von 2017 führt aus, dass 60 bis 70 Prozent der Berechtigten nicht erreicht werden (BMFSFJ 2017, S. 61) - und wechselnde Zuständigkeiten bei schwankenden Einkommen der Familien vermeiden helfen. Zudem ist es natürlich auch ein Eingeständnis der geringen Akzeptanz von Hartz IV. Betroffene Haushalte verzichten anscheinend eher auf Geld, bevor sie diese Leistungen beantragen.

Politische Forderungen

Kinderarmut ist im Kern finanzielle Armut der Eltern und damit ein Ausdruck der generellen Ungleichheit in der Gesellschaft (vgl. etwa insbesondere Klundt 2019). Kinder sind diejenigen, die soziale Ungleichheit ertragen müssen und unter den Folgen leiden. Die Eltern haben weniger Ressourcen für die Förderung ihrer Kinder zur Verfügung. Armut schadet den Kindern, beschämt und grenzt aus. Kinderarmut konterkariert den Anspruch auf ein gleichberechtigtes Aufwachsen. Damit ist Kinderarmut auch gesamtgesellschaftlich schädlich, weil nicht gewährte Chancen zu geringeren Bildungs- und Beschäftigungsperspektiven führen.

Wenn Kinderarmut eine Folge gesamtgesellschaftlicher sozialer Ungleichheit ist, so müssen Aktivitäten gegen Kinderarmut in ein umfassendes Maßnahmenpaket gegen soziale Ungleichheit eingebettet sein. Alle Maßnahmen, die geeignet sind die Kluft zwischen arm und reich zu schließen, kommen auch Familien und damit den Kindern zugute. Elemente eines solchen umfassenden Programms können hier nur angedeutet werden. Zentral sind Maßnahmen zur Erhöhung des Erwerbseinkommens – etwa durch die Erhöhung des Mindestlohns oder die Stärkung von flächendeckenden Tarifverträgen, aber auch die Etablierung einer familienkompatiblen Arbeitswelt –, Maßnahmen der Umverteilung über Steuer- und Sozialtransfers und schließlich der Ausbau von flächendeckender und möglichst kostengünstiger sozialer Infrastruktur. Auch die Anhebung der Regelbedarfe für Erwachsene ist in diesem Zusammenhang eine notwendige Maßnahme. Die Anhebung der Regelbedarfe auf ein armutsvermeidendes Niveau kommt den Eltern in den Familien zugute und nutzt zugleich den in hohem Maße von Armut betroffenen Single-Haushalten. Für die Ermöglichung von existenzsichernder Erwerbstätigkeit und die (früh)kindliche Bildung sind insbesondere der weitere Ausbau von qualitativ hochwertigen Kita-Plätzen und der Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung für Grundschulkindern relevant. Die Wahlforderungen des Paritätischen konkretisieren diese grundsätzlichen Forderungen an eine soziale Politik (Der Paritätische Gesamtverband 2021: www.der-paritaetische.de/wahl).

Entscheidend für die weitere Entwicklung der sozialen Ungleichheit wird sein, wer am Ende für die zur Bekämpfung der (auch sozialen) Folgen der Pandemie notwendige Staatverschuldung aufkommen wird. Werden die wohlhabenden Mitglieder der Gesellschaft und die Unternehmen im Sinne eines Lastenausgleichs maßgeblich zur Refinanzierung der Pandemiebekämpfung herangezogen oder führt der Wunsch nach konsolidierten Haushalten wie 2010 nach der Finanzkrise zu massiven Kürzungen bei der Sozialpolitik? Alle demokratischen Parteien, die um den Platz in einer künftigen Bundesregierung konkurrieren, sind daher aufgefordert, bereits im Wahlkampf diese zentrale Verteilungsfrage ehrlich zu beantworten.

Ein zentrales Element einer progressiven Agenda für die Stärkung des sozialen Zusammenhalts und die Bekämpfung von Kinderarmut als Einkommensarmut ist eine grundlegende Reform der finanziellen Absicherung von Kindern. Hier gibt es angesichts wachsender Armutszahlen unverändert offenkundige Defizite. Um Stichworte zu nennen: Das bestehende System wirkt im Ergebnis nicht ausreichend gegen Kinderarmut. Die Leistungen – etwa bei der Grundsicherung oder insbesondere beim Kinderzuschlag – erreichen zu einem erheblichen Anteil nicht die Adressat*innen. Die Leistungshöhe ist insbesondere bei den Familien mit kleinen Einkommen nicht ausreichend, um eine Deckung der existenziellen Bedarfe der Kinder und Jugendlichen zu gewährleisten, geschweige denn, um ein gleichberechtigtes Aufwachsen aller Kinder und Jugendlichen zu ermöglichen. Das Leistungssystem ist unverändert komplex und unzureichend aufeinander abgestimmt – was sich insbesondere an den nicht koordinierten Regelungen im Steuer-, Unterhalts- und Sozialrecht für Kinder und Jugendliche zeigt. Schließlich ist die Familienförderung beim Thema Ausgleich zwischen arm und reich weitgehend blind und verstärkt – wie dargelegt – durch einzelne Maßnahmen die soziale Ungleichheit sogar noch.

Angesichts der Vielzahl der Kritikpunkte ist eine grundlegende Neuaufstellung durch die Einführung einer Kindergrundsicherung notwendig. Eine Kindergrundsicherung ist in der Perspektive auch geeignet, den unzureichenden asymmetrischen Generationenvertrag zu einem „Drei-Generationen-Vertrag“ in der Tradition von Wilfried Schreiber weiterzuentwickeln (Ott u.a. 2020, S. 5). Der Paritätische Gesamtverband und zahlreiche weitere Verbände fordern mit Nachdruck die Einführung einer Kindergrundsicherung (Bündnis Kindergrundsicherung 2021: <http://www.kinderarmut-hat-folgen.de/>). Kernanliegen der Kindergrundsicherung sind die Armutsbekämpfung durch eine ausreichende und eigenständige Existenzsicherung der Kinder und Jugendlichen jenseits von Hartz IV und die Realisierung des Prinzips „jedes Kind ist gleich viel wert“. Das Bündnis Kindergrundsicherung benennt folgende vier zentrale Baustellen, die mit der Einführung einer Kindergrundsicherung umgesetzt werden müssen:

- Realisierung eines einheitlichen und realistisch berechneten Existenzminimum in allen Rechtsgebieten (Unterhalts-, Steuer- und Sozialrecht)
- Sozial gerechte Ausgestaltung: einkommensabhängige Leistungen – wer mehr Einkommen hat, braucht weniger Unterstützung
- Unbürokratische und möglichst direkte Auszahlung: Ziel ist eine Inanspruchnahme von allen Berechtigten, sprich: 100 Prozent
- Vertikale Gerechtigkeit stärken: Armutsvermeidung für Kinder und Jugendliche.

Der politische Rückhalt für eine derartige grundlegende Reform ist in den vergangenen Jahren deutlich gewachsen. Die Einführung einer Kindergrundsicherung sollte ein Kernanliegen der neuen Regierung in der nächsten Legislaturperiode werden.

Ergänzend gilt es, die rechtliche Stellung von Kindern und Jugendlichen durch die Einführung eines Rechtsanspruchs auf Leistungen zur Bildung und Teilhabe im Kinder- und Jugendhilferecht zu stärken. Anders als das Bildungs- und Teilhabepaket würde dieser allen Jugendlichen zugute kommen und einen Infrastrukturimpuls auslösen. Der Paritätische hat dazu ein detailliertes Konzept vorgelegt. Sein Titel ist Programm: Kinder verdienen mehr!

Literatur

Andresen, Sabine u.a. (2020): Kinder, Eltern und ihre Erfahrungen während der Corona-Pandemie. Erste Ergebnisse der bundesweiten Studie KiCo. Hildesheim

Aust, Andreas (2020): Arm, abgehängt, ausgegrenzt. Eine Untersuchung zu Mangellagen eines Lebens mit Hartz IV, Berlin: Der Paritätische Gesamtverband.

Becker, Irene und Richard Hauser (2012): Kindergrundsicherung, Kindergeld und Kinderzuschlag: Eine vergleichende Analyse aktueller Reformvorschläge, WSI-Diskussionspapier Nr. 180.

Benz, Benjamin (2019): Ausgestaltung eines europäischen Rahmens für die Mindestsicherung. Gutachten im Auftrag des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) und der Nationalen Armutskonferenz. Recklinghausen / Bochum. online: https://www.nationale-armutskonferenz.de/wp-content/uploads/2020/06/DGB-NAK-Benz-Gutachten-EU-Rahmen-Mindestsicherung_Februar2019.pdf

BMAS (2020): Lebenslagen in Deutschland. Der sechste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin.

BMFSFJ (2017): Familienreport 2017. Leistungen, Wirkungen, Trends. Berlin.

BMFSFJ (2019): Agenda 2030 – nachhaltige Familienpolitik. Berlin.

BMFSFJ (2021a): 9. Familienbericht. Eltern sein in Deutschland. Ansprüche, Anforderungen und Angebote für wachsende Vielfalt. Berlin.

BMFSFJ (2021b): Familie heute. Daten. Fakten. Trends. Familienreport 2020: Berlin

Beznoska, Martin, Judith Niehues, Maximilian Stockhausen (2020): Stabil durch die Krise? Verteilungsfolgen der Corona-Pandemie – eine Mikrosimulationsanalyse, IW Report 65/2020

Bonin, Holger, Anita Fichtl, Helmut Rainer, C. Katharina Spieß, Holger Stichnoth und Katharina Wrohlich (2013): Zentrale Resultate der Gesamtevaluation familienbezogener Leistungen. DIW Wochenbericht 40, S. 3ff.

Brenke, Karl: Armut: vom Elend eines Begriffs, in: Wirtschaftsdienst 4 / 2918. DOI: 10.1007/s10273-018-2284-9

Bündnis Kindergrundsicherung (2021): Kinder brauchen mehr! Unser Vorschlag für eine Kindergrundsicherung, <http://www.kinderarmut-hat-folgen.de/>

Bruckmeier, Kerstin (2021): The role of social benefits in reducing child poverty. Vortrag auf der International Conference on the Fight against Child Poverty, Konferenz 29. April 2021, online: https://familienkasse-eu-congress.de/custom/media/FACP2021/presentations/Bruckmeier_the_role_of_social_benefits_in_reducing_child_poverty.pdf

Cremer, Georg (2018): Deutschland ist gerechter als wir meinen. Eine Bestandsaufnahme. München.

Der Paritätische Gesamtverband (2021): Forderungen des Paritätischen zur Bundestagswahl 2021, <https://www.der-paritaetische.de/themen/bereichsuebergreifende-themen/bundestagswahl-2021/forderungen-zur-bundestagswahl/#spacer>

Destatis (2021): 1. Quartal 2021: Reallöhne um 2,0 % niedriger als im Vorjahresmonat, Pressemitteilung Nr. 300 vom 28. Juni 2021.

DGB (2020): Schriftliche Stellungnahme. Ausschussdrucksache 19(11)797 vom 27. Oktober 2020. online: <https://www.bundestag.de/ausschuesse/a11/Anhoerungen?url=L2F1c3NjaHVlc3NIL2ExMS9BbmhvZXJ1bmdlbi83MDcwNzAtNzA3MDcw&mod=mod683370>

EAPN (2020): Position Paper on Adequate Income. Brussels: European Anti-Poverty Network, online: <https://www.eapn.eu/eapn-position-paper-on-adequate-income/>

Esping-Andersen, Gosta (1999): Social foundations of postindustrial economies. Oxford University Press.

Esping-Andersen, Gosta (2006): Kinder und Rente: Welchen Wohlfahrtsstaat brauchen wir? Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 1/2006, S. 52ff.

Europäischer Rat (1985): Beschluss des Rates vom 19. Dezember 1984 über gezielte Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut auf Gemeinschaftsebene. In Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 2/24 vom 3.1.1985. Brüssel

Funke, Antje und Sarah Menne (2020): Kinderarmut in Deutschland. Factsheet. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Garbuszus, Jan Marvin, Notburga Ott, Sebastian Pehle und Martin Werding (2018): Wie hat sich die Einkommenssituation von Familien verändert? Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. <https://doi.org/10.11586/2017050>

Harnisch, Michelle (2019): Non Take Up of Means Tested Social Benefits in Germany. Berlin: DIW Discussion Paper 1793.

Hardach, Gerd (2006): Der Generationenvertrag. Lebenslauf und Lebenseinkommen in Deutschland in zwei Jahrhunderten. Berlin: Duncker und Humblot.

Kohlrausch, Bettina, Aline Zucco, Andreas Hövermann (2020): Verteilungsbericht 2020. Die Einkommensungleichheit wird durch die Corona-Krise noch weiter verstärkt, WSI Report 62/2020.

Holz, Gerda / Antje Richter-Kornweitz (2020): Corona-Chronik. Gruppenbild ohne (arme) Kinder. Eine Streitschrift. Frankfurt am Main und Hannover.

Klundt, Michael (2019): Gestohlenes Leben. Kinderarmut in Deutschland. Köln: PapyRossa Verlag.

Klundt, Michael (2020): Krisengerechte Kinder statt kindergerechtem Krisenmanagement? Berlin.

Langmeyer, Alexandra u.a. (2020): Kindsein in Zeiten von Corona. Erste Ergebnisse zum veränderten Alltag und zum Wohlbefinden von Kindern. online: <https://www.dji.de/themen/familie/kindsein-in-zeiten-von-corona-studienergebnisse.html>

Lietzmann, Torsten / Claudia Wenzig (2020): Materielle Unterversorgung von Kindern. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.

Martens, Rudolph (2012): Arme Kinder – arme Eltern. Zahlen, Daten, Fakten. Berlin: Der Paritätische Gesamtverband.

Ott, Notburga, Heinrich Schürmann und Martin Werding (2020): Rechtliche Schnittstellen bei der Einführung einer Kindergrundsicherung. Endbericht im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW. Düsseldorf.

Pieper, Jonas, Ulrich Schneider und Wiebke Schröder (2020): Gegen Armut hilft Geld. Der Paritätische Armutsbericht 2020. Berlin: Der Paritätische Gesamtverband.

Reichwein, Eva (2012): Kinderarmut in der Bundesrepublik Deutschland. Lebenslagen, gesellschaftliche Wahrnehmung und Sozialpolitik. Wiesbaden: VS Verlag.

Seils, Eric, Helge Baumann und Jutta Höhne (2017): Kinder im SGB II-Bezug. Eine Auswertung aktueller Daten der Bundesagentur für Arbeit, WSI Policy Brief 10/2017.

Schneider, Ulrich, Gwendolyn Stilling und Christian Woltering (2012): Arme Kinder, arme Eltern: Familien in Hartz IV. Berlin: Der Paritätische Gesamtverband.

Schüssler, Reinhard (2015): Warum gibt es viel mehr Armutsgefährdete als Bezieher von Grundsicherungsleistungen? In: Wirtschaftsdienst 8, S. 556-562.

Stichnoth, Holger (2017): Verteilungswirkungen ehe- und familienbezogener Leistungen und Maßnahmen, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.): Familien stärken, Vielfalt ermöglichen. Bericht der familienpolitischen Kommission der Heinrich-Böll-Stiftung. Berlin, S. 115ff.