



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

Dossier

Armutsriskiken

von Kindern und Jugendlichen in Deutschland

**Materialien aus dem Kompetenzzentrum
für familienbezogene Leistungen im Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen und Jugend**

Dossier

Armutsriskien

von Kindern und Jugendlichen in Deutschland

Erstellt durch:

Prognos AG

Im Auftrag:

Kompetenzzentrum für familienbezogene Leistungen

im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Mai 2008

Autoren:

Dr. Michael Böhmer

Andreas Heimer

Unter der Mitarbeit von:

Dr. Anneli Rüling



Inhalt

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Einleitung | 1 |
| 1 Hintergrund | 2 |
| 1.1 Definition von Armut | 2 |
| 1.2 Ursachen der Armutsentwicklung | 3 |
| 2 Materielle Armutsrisiken von Kindern und Jugendlichen in Deutschland | 8 |
| 2.1 Verteilung von Armutsrisiken nach dem Alter der Kinder | 9 |
| 2.2 Armutsrisiken in den alten und neuen Bundesländern | 10 |
| 2.3 Risiken für Kinderarmut in unterschiedlichen Familientypen | 12 |
| 2.4 Armutsrisiken von Kindern aus Familien mit nicht-deutschem Haushaltsvorstand | 16 |
| 2.5 Armutsrisiken und Erwerbsstatus der Eltern | 17 |
| 2.6 Zusammenfassung: Armutsrisiken von Kindern im Überblick | 19 |
| 3 Armutsrisiken im europäischen Vergleich | 21 |
| 3.1 Haushalte mit Armutsrisiko in europäischen Ländern | 21 |
| 3.2 Strategien zur Reduzierung der Kinderarmut in Europa | 22 |
| 4 Instrumente zur Armutsreduzierung und -prävention in Deutschland | 27 |
| 4.1 Akzeptanz von armutsreduzierenden Leistungen – Ergebnisse aus repräsentativen Umfragen | 27 |
| 4.2 Funktion und Wirkungsweise von Geldleistungen | 29 |
| 4.2.1 Kindergeld | 29 |
| 4.2.2 Kinderzuschlag | 31 |
| 4.2.3 Leistungen für Mehrbedarfe beim Lebensunterhalt für Alleinerziehende | 33 |
| 4.2.4 Wohngeld | 35 |
| 4.3.2 Unterhaltsvorschuss | 38 |
| 4.2.5 Sozialgeld für Kinder | 41 |
| 4.3 Funktion und Wirkungsweise von Kinderbetreuung als sachbezogene Leistung | 45 |
| 5 Fazit | 49 |
| 5.1 Gesamtbetrachtung familienpolitischer Instrumente zur Armutsbekämpfung | 49 |
| 5.2 Leitziele bei der Reduzierung von Armutsrisiken | 51 |



Abbildungen

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Abbildung 1-1: Entwicklung der Armutsrisikoquoten von Familienhaushalten im Vergleich zu anderen Haushaltstypen " | 3 |
| Abbildung 1-2: Beitrag der Veränderung der Besetzungstärken von Risikogruppen zur Entwicklung der Kinderarmut, 1996 bis 2006, in %-Punkten | 5 |
| Abbildung 2-1: Anzahl und Quoten von Kindern und Jugendlichen in Armut in Deutschland, nach Altersklassen, 2006 | 9 |
| Abbildung 2-2: Armutsrisikoquoten von Kindern und Jugendlichen, nach Bundesländern, 2006, in % (Bezug zum Bundesmedianeinkommen) | 10 |
| Abbildung 2-3: Armutsrisikoquoten von Kindern, nach Bundesländern, 2006, in % (Bezug zum jeweiligen Landesmedianeinkommen) | 11 |
| Abbildung 2-4: Anzahl und Quoten von Kindern in Armut in Deutschland, nach Familientypen, 2006 | 14 |
| Abbildung 2-5: Armutsrisikoquoten und absolute Anzahl von armutsgefährdeten Kindern nach Nationalität, 2006, in % | 17 |
| Abbildung 2-6: Armutsrisikoquoten und absolute Anzahl von armutsgefährdeten Kindern nach Erwerbsstatus der Eltern und Transferbezug sowie nach Familienstand, 2006, in % | 18 |
| Abbildung 2-7: Armutsrisikoquoten von Kindern nach Erwerbsbeteiligung der Eltern, 2006, in % | 19 |
| Abbildung 3-1: Armutsrisiken bei Kindern und Jugendliche (0-17 J.) | 21 |
| Abbildung 3-2: Armutsrisiken von Kindern und Jugendlichen (0-17 J.) nach Familientyp, 2004 | 22 |
| Abbildung 3-3: Vergleich der familienpolitischen Leistungen 2003 (in % des BIP, linke Skala) und der Armutsrisikoquoten von Kindern (60 % des Medianeinkommens 2004, rechte Skala) | 23 |
| Abbildung 3-4: Kinderarmut vor und nach Sozialtransfers und monetären Familienleistungen, 2004 | 24 |
| Abbildung 4-1: Einschätzung zur Förderwürdigkeit von Familien in % aller Befragten (N = 1.830) | 28 |
| Abbildung 4-2: Einschätzung der Wirksamkeit von Unterstützungsleistungen in % aller Befragten (N = 1.830) | 29 |
| Abbildung 4-3: Armutsreduktion durch das Kindergeld | 30 |
| Abbildung 4-4: Nettoäquivalenzeinkommen und Anteil des Kindergeldes am Einkommen nach Haushaltstyp | 31 |
| Abbildung 4-5: Verteilung der Kinderzahl im Kinderzuschlag und Kindergeld nach Haushaltstypen im Jahr 2005 | 32 |
| Abbildung 4-6: Zahl der Bezieher der Mehrbedarfzulage für Alleinerziehende und Anteil am jeweiligen Haushaltstyp | 33 |
| Abbildung 4-7: Monatliches, äquivalenzgewichtetes Haushaltsnettoeinkommen nach Förderstatus | 34 |
| Abbildung 4-8: Wirkung der Leistungen für Mehrbedarfe auf die Anzahl der in Armutsrisiken lebenden Kinder unter 18 Jahren | 35 |



| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Abbildung 4-9: Anzahl der Wohngeldempfänger und Anteile am jeweiligen Haushaltstyp | 36 |
| Abbildung 4-10: Äquivalenzgewichtetes Haushaltsnettoeinkommen nach Familientyp | 37 |
| Abbildung 4-11: Wirkung des Wohngeldes auf die Anzahl der mit Armutsgefährdung lebenden Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren | 38 |
| Abbildung 4-12: Anzahl der Unterhaltsempfänger und Anteile am jeweiligen Haushaltstyp | 38 |
| Abbildung 4-13: Äquivalenzgewichtetes Haushaltsnettoeinkommen nach Familientyp | 40 |
| Abbildung 4-14: Armutsrisiko von Kindern und Jugendlichen ohne oder mit Auszahlung des Unterhaltsvorschusses | 40 |
| Abbildung 4-15: Bedarfsgemeinschaften mit Familienkomponente als Teil der Grundsicherung | 42 |
| Abbildung 4-16: Äquivalenzgewichtetes Haushaltsnettoeinkommen nach Familientyp | 43 |
| Abbildung 4-17: Wirkung der Familienkomponente in der Grundsicherung auf die Anzahl der in Armut lebenden Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren | 44 |
| Abbildung 4-18: Folgen des Ausbaus der Kinderbetreuung | 47 |
| Abbildung 5-1: Äquivalenzgewichtetes Haushaltsnettoeinkommen nach Familientyp | 50 |
| Abbildung 5-2: Kinderarmutzzahlen ohne und mit familienpolitischen Leistungen | 51 |

Tabellen

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabelle 2-1: Anzahl der Kinder und Ausprägung der Armutsgefährdung nach Familientypen | 20 |
| Tabelle 5-1: Zusammenfassung der armutsreduzierenden Wirkungen der einzelnen Leistungen ¹ | 49 |



Einleitung

Ziel des vorliegenden Dossiers ist es, Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen, wie Kinderarmut in Deutschland wirkungsvoll reduziert werden kann und wie sich die Lebenssituation von armutsgefährdeten Familien verbessern kann. Das Dossier liefert zum einen Daten und Fakten für die aktuelle Debatte um den Einsatz und die Fortentwicklung von Instrumenten zur wirksamen Unterstützung von Familien und ihren Kindern in wirtschaftlich schwierigen Lebenssituationen. Zum anderen werden Perspektiven für die Reduzierung von Armutsrisiken vorgestellt. Damit wird den Zielen der nachhaltigen Familienpolitik Rechnung getragen, wie sie im siebten Familienbericht dargelegt wurden: Neben der frühen Förderung von Kindern und der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit steht die Förderung der wirtschaftlichen Stabilität der Familien und der Nachteilsausgleich zwischen Familientypen im Mittelpunkt familienpolitischer Reformkonzepte.

Das Dossier setzt vier Schwerpunkte: In einem Hintergrundkapitel werden zunächst die hier zugrunde gelegte Definition des Armutsbegriffs sowie die Ursachen der gestiegenen Armutsgefährdung in Deutschland vorgestellt. Das Dossier beschäftigt sich in seinen Analysen mit der materiellen Armutsgefährdung von Kindern (ergänzend legt das Kompetenzzentrum weitere Erkenntnisse zu anderen Dimensionen von Armutsgefährdung vor). Es gibt zunächst Antworten auf die Fragen nach den sozialstrukturellen Ausprägungen der Armutsgefährdung von Kindern, wie dem Alter, dem Familientyp, Migrationshintergrund und Erwerbsstatus der Eltern.

Die Ergebnisse für Deutschland werden im Lichte international vergleichender Statistiken und Studien bewertet. Die Reichweite und Wirksamkeit familien- und sozialpolitischer Instrumente zur Armutsreduzierung und -prävention bei Kindern und Jugendlichen in Deutschland werden sodann überwiegend auf der Basis des sozioökonomischen Panels berechnet und dargestellt.

Auf der Grundlage dieser Analysen schließt das Dossier mit einem Kapitel über Reformbedarf und Reformoptionen für ausgewählte Leistungen, die nach Zielrichtung und Wirksamkeit priorisiert sind, um die Armutsgefährdung von Familien und ihren Kindern zu mindern.



1 Hintergrund

1.1 Definition von Armut

Die vorliegenden Definitionen des Armutsbegriffs betonen die Vielschichtigkeit von Armut. Das verfügbare Haushaltseinkommen kann dabei sowohl eine Ursache als auch eine Folge einer prekären Lebenssituation sein.

In der EU gilt als arm, wer über so geringe materielle, kulturelle und soziale Mittel verfügt, dass eine Lebensweise, die im jeweiligen Mitgliedsland als Minimum hinnehmbar wäre, nicht möglich ist.

Der Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung beschreibt Armut u.a. als einen Mangel an Teilhabechancen. Nach diesem Verständnis ist Armut kontextabhängig: Nicht nur fehlendes Einkommen, sondern auch der Mangel an Möglichkeiten der gesellschaftlichen Teilhabe sowie das Fehlen individueller Ressourcen, Fertigkeiten und Fähigkeiten, die für eine aktive Lebensgestaltung notwendig sind, führen in eine unsichere Lebenssituation.

Im 7. Familienbericht werden neben fehlendem Einkommen die Ausgrenzung von einer bedarfsgerechten Gesundheitsversorgung, Bildung und Erziehung, ein fehlender Zugang zum Arbeitsmarkt und eine schlechte Wohnraumqualität als zentrale Armutsdimensionen definiert.

Und auch die Unicef hat 2007 sechs Dimensionen von Armut in den reichen Industriestaaten unterschieden:

- materielle Situation
- Gesundheit und Sicherheit
- Bildung
- Familie und Umfeld
- Verhalten und Risiken sowie
- subjektives Wohlbefinden.

Während die Messkonzepte der meisten Armutsdimensionen sehr unterschiedlich ausfallen, wird materielle Armut i.d.R. durch die Armutsrisikoquote ausgedrückt. Diese gibt den Anteil an der Bevölkerung an, deren bedarfsgewichtetes Nettoeinkommen pro Kopf (Nettoäquivalenzeinkommen) weniger als 60 % des statistischen Mittelwertes (Median) in der Gesellschaft beträgt. Durch die in der

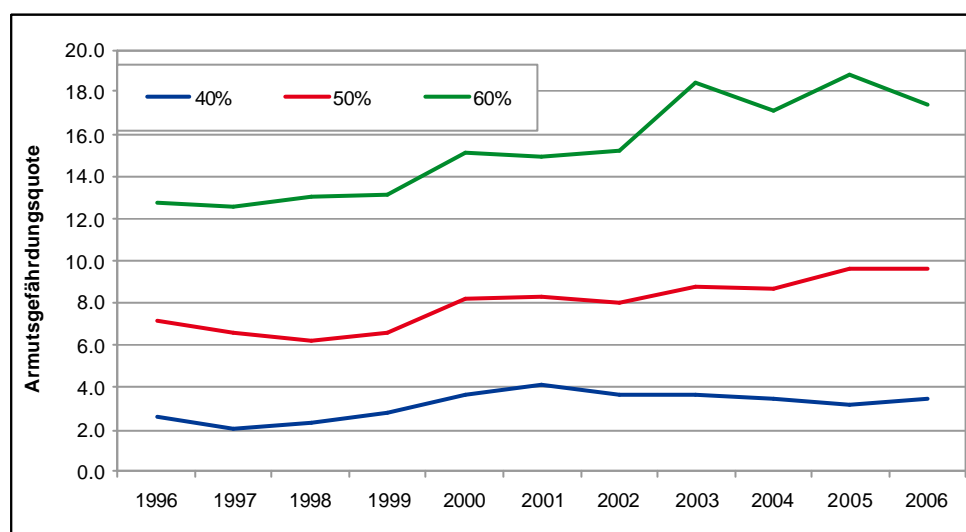


OECD gebräuchlichen altersbezogene Bedarfsgewichtung¹ der Haushaltsmitglieder werden Haushalte mit unterschiedlichen Personenzusammensetzungen vergleichbar. Neben der 60 % Armutsrisikogrenze wird häufig auch eine 50 % Marke als Armutsgrenze verwendet, so z.B. in den Studie der Unicef oder der OECD.

1.2 Ursachen der Armutsentwicklung

Das Armutsrisiko (60%-Schwelle) von Kindern und Jugendlichen in Deutschland ist seit Ende der 1990er Jahre der Tendenz nach angestiegen und lag im Jahr 2006 um 4,6 %-Punkte über dem Niveau von 1996. Im Verhältnis ähnlich ausgeprägt verlief der Anstieg der Armutsquote gemäß der Schwelle von 50 % (+ 2,4 %-Punkte). Im Unterschied hierzu war kann bei der Betroffenheit von starker Armut (40%-Schwelle) seit 2002 ein Rückgang beobachtet werden. Das Niveau lag gleichwohl im Jahr 2006 um 0,9 %-Punkte über dem Wert des Jahres 1996.

Abbildung 1-1: Entwicklung der Armuts(risiko)quoten von Kindern, 1996 bis 2006



Wie in Kapitel 2 ausführlich dargestellt, gibt es Bevölkerungsgruppen, die einem besonders hohen Armutsrisiko ausgesetzt sind. Dazu gehören Kinder von Alleinerziehenden, Kinder in ausländischen Familien, sowie Kinder, in deren Familien SGB-II-Leistungen bezogen werden oder kein Haushaltsmitglied einer Vollzeiterwerbstätigkeit

¹ Der Bedarfsgewichtung liegt die Annahme zugrunde, dass mit zunehmender Größe der Haushalte der durchschnittliche finanzielle Bedarf pro Haushaltsmitglied sinkt und dass er bei Kindern geringer ist als bei Erwachsenen. Der Haushaltsvorstand erhält ein Gewicht von 1, jede weitere Person von 0,5 und jedes Kind von 0,3. Als Kind gilt, wer das 14. Lebensjahr noch nicht vollendet hat.



nachgeht. Das verwendete relative Armutsmaß bedingt, dass steigende Einkommen – und darunter auch steigende Transfereinkommen – das Medianeinkommen erhöhen. In der Folge können Transferempfänger trotz absolut steigender Einkommen ihre relative Armutsgefährdung oftmals nicht überwinden.

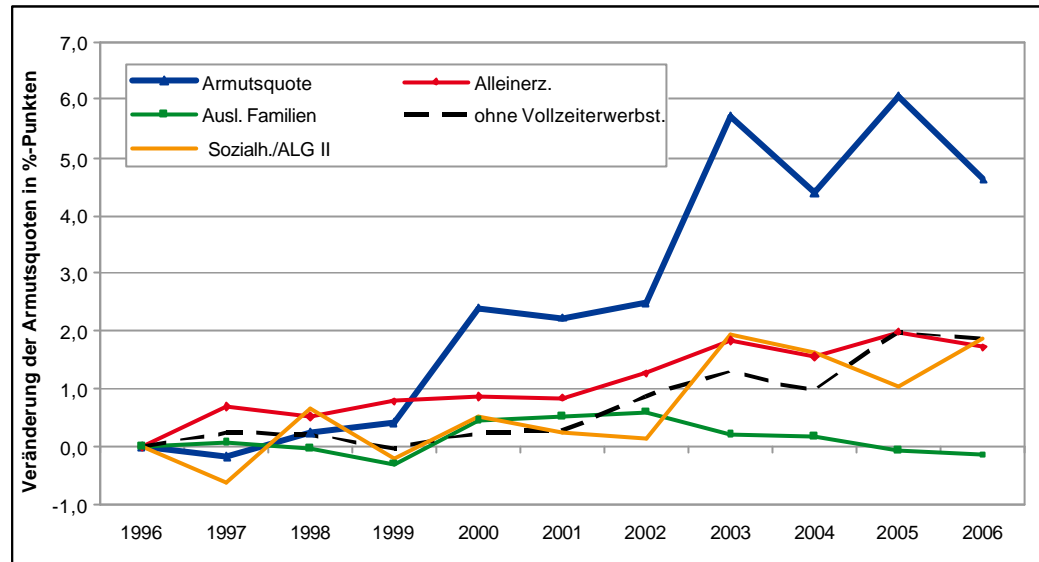
Die Zusammensetzung aller Familien kann Aufschluss darüber geben, inwieweit die genannten Risikogruppen zum Anstieg der Kinderarmutsrisikoquote beigetragen haben. Um die Wirkungen einer veränderten Besetzungsstärke dieser Gruppen zu isolieren, werden alle anderen Einflussgrößen in dieser Betrachtung konstant gehalten – einschließlich dem gruppenspezifischen Armutsrisiko. Es zeigt sich, dass allein der Anstieg der Zahl der Kinder von Alleinerziehenden, von ALG-II-Beziehern² und von jenen, die keiner Vollzeitberufstätigkeit nachgehen seit 1996 zu je etwa 2 %-Punkten zum Anstieg des Risikos der Kinderarmut beigetragen hat.

Zwar sind die einzelnen Kompositionseffekte nicht additiv – und führen mithin nicht zu einer Übererklärung der Armutsentwicklung –, gleichwohl wird deutlich, dass allein die höhere Anzahl von Alleinerziehenden und Familien in schwieriger Erwerbssituation zu einem Großteil zum Anstieg der Kinderarmut beigetragen haben. Dies zeigt auch deutlich, wo ein wesentlicher Schlüssel zu einer Reduktion der Armutsrisikoquoten liegt: Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse kann vor allem durch eine höhere Erwerbstätigkeit und einer damit verbundenen Überwindung von Bedürftigkeit – von Alleinerziehenden wie von anderen Familien – ein substantieller Rückgang der Kinderarmut erwartet werden.

² Erfasst sind hier bis einschließlich 2004 Bezieher von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe und ab 2005 Bezieher von ALG II.



Abbildung 1-2: Beitrag der Veränderung der Besetzungstärken von Risikogruppen zur Entwicklung der Kinderarmut, 1996 bis 2006, in %-Punkten



Quelle: SOEP, Prognos

Charakteristika der armutsgefährdeten Kinder in Familien mit Vollzeitbeschäftigung

Das Armutsrisiko von Kindern ist eng verbunden mit der Beschäftigungssituation der Eltern. Das größte Armutsrisiko tragen Kinder, deren Eltern nicht oder nur geringfügig beschäftigt sind. Wir können im Folgenden zeigen, dass in Familien, in denen beide Eltern einer Erwerbstätigkeit nachgehen, Armut praktisch keine Rolle spielt. Auch in Alleinverdienerfamilien, in denen ein Elternteil einer Vollzeittätigkeit nachgeht, ist das Armutsrisiko für die Kinder gering. Gleichwohl leben in Familien diesen Typs rund 370.000 Kinder trotz Vollzeittätigkeit eines Elternteils unterhalb der Armutsschwelle.

Ein näherer Blick auf diese Gruppe zeigt, dass die Armutsgefährdung weniger ein Resultat geringer Nominaleinkommen als vielmehr einer überdurchschnittlichen Anzahl von Haushaltsmitgliedern (Kinder) ist. Fast die Hälfte dieser Familien setzen sich aus Paaren mit zwei und mehr Kindern zusammen. Entsprechend niedrig fällt ihr Äquivalenzeinkommen aus. Trotz des geringen Äquivalenzeinkommens liegt in der Mehrzahl dieser Familien keine Bedürftigkeit im Sinne von SGB II vor. Diese Familien sind in der Regel keine „Aufstocker“, nur 20 % von ihnen beziehen Arbeitslosengeld II.



Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt

Der Befund, dass eine Vollzeitbeschäftigung die beste und auch absolut betrachtet eine sehr gute Versicherung gegen Armut darstellt, lenkt den Blick auf die Entwicklung am Arbeitsmarkt zur Erklärung der Veränderung der Armutsrisikoquoten im Zeitverlauf. Die Zahl der Arbeitslosen ist zwischen 1995 und 2005 um 1,2 Mio. angestiegen, im selben Zeitraum ist die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse um 10% zurückgegangen. Der Rückgang der Arbeitslosigkeit in den vergangenen zwei Jahren und der Aufbau sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse traf zeitlich mit einem Rückgang der Armutsgefährdungsquote im Jahr 2006 zusammen. Für das Jahr 2007 kann ein weiterer Rückgang erwartet werden. Gleichwohl lebten 2006 rund 1 Mio. Kinder und Jugendliche in Haushalten ohne Erwerbstätigkeit, weitere 165.000 in Haushalten, in denen nur ein Erwachsener einer Teilzeitbeschäftigung nachgeht.

Einen wichtigen Erklärungsbeitrag zur Entwicklung der Kinderarmutsrisikoquote seit 1996 leistet die Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit. Gleiches gilt für die Zeitreihe der Empfänger von Arbeitslosenhilfe bzw. Arbeitslosengeld II. Für Arbeitslosigkeit, die kürzer als ein Jahr andauert, kann hingegen kein Zusammenhang zur Armutsentwicklung festgestellt werden. Das bedeutet, dass Arbeitslosigkeit dann zu einem Armutsrisiko führt, wenn sie länger als zwölf Monate andauert und die Transfers, die eine Familie erhält, oftmals deutlich unter die Lohnersatzrate von 67 % fällt. In jüngerer Zeit kann zudem ein Zusammenhang zwischen Armutsrisikoquote und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung – also den klassischen „Normalarbeitsverhältnissen“ – beobachtet werden; seit 2002 entwickelten sich beide Größen geradezu entgegengesetzt. Diese Entwicklung führte bis 2006 auch zu einer geringen Erwerbstätigkeit und steigenden Hilfebedürftigkeit von Familien. Im Sinne des SGB II.

Eine weitere Hypothese hinsichtlich der Armutsentwicklung lautet, dass der geringe Anstieg der Löhne in den vergangenen Jahren das Problem der Kinderarmut verschärft habe. In der Tat haben sowohl die Bruttoreallöhne als auch die Nettoreallöhne je Beschäftigten im Zeitraum der Jahre 1995 und 2006 in gesamtwirtschaftlicher Betrachtung annähernd stagniert. Zu berücksichtigen ist jedoch zum einen, dass dies nicht für alle Berufsgruppen gilt. Zum anderen ist im Zuge des Ausbaus von Teilzeitbeschäftigung die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden sowohl in der Gesamtwirtschaft als auch – stärker noch – je Beschäftigten zurückgegangen. Das bedeutet, dass sich ein Anstieg der Stundenlöhne durch Verkürzung der Arbeitszeit oftmals nicht in einem Anstieg der Haushaltseinkommen niedergeschlagen hat. Ein Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Stundenlöhne und der Armutsrisikoquote kann nicht festgestellt werden. Dies gilt sowohl für die Tariflöhne, aber auch unter Berücksichtigung der



Lohndrift für die Effektivlöhne.³ Mit anderen Worten: Steigende Armutsgefährdung kann nicht durch ein Zurückbleiben der Lohnentwicklung erklärt werden. Folglich ist die Wirkung von starken Lohnerhöhungen – gerade für untere Lohngruppen – zur Bekämpfung von Armutsgefährdung ausgesprochen fragwürdig.

Ein weiterer Grund für Kinderarmut besteht in geringen Einkommensmöglichkeiten von Geringqualifizierten. Eine Zunahme der Jugendlichen ohne Berufsausbildung in der Vergangenheit führt zu entsprechend hoher Armutsgefährdung von Familien heute und in Zukunft. In den letzten Jahren ist ein kontinuierlich problematischer Zugang zu einer Berufsqualifizierung festzustellen, so dass die Anzahl der Jugendlichen ohne Berufsausbildung ansteigt: Ein wachsender Anteil der Jugendlichen mündet nach der Schule in das sog. „Übergangssystem“ berufsvorbereitender Maßnahmen ein, die keinen Ausbildungsabschluss vermitteln. Mündeten 1995 noch 32 % der Schulabgänger im Übergangssystem, so waren es im Jahr 2006 bereits 40 %.⁴

3 Der Effektivlohn bezeichnet den tatsächlich an den Arbeitnehmer gezahlten (Brutto-)Lohn. Dieser besteht neben dem Tariflohn zusätzlich z.B. aus Überstundenvergütungen und übertariflichen Entgeltbestandteilen. Von einer Lohndrift spricht man, wenn die Effektivlöhne eine andere Veränderung aufweisen als die Tariflöhne.

4 Konsortium Bildungsberichterstattung (2007): Bildung in Deutschland. Ein indikatorengeprägter Bericht mit einer Analyse zu Migration und Bildung; Bielefeld; BMBF (2007): Berufsbildungsbericht 2006, Berlin.



2 Materielle Armutsrisiken von Kindern und Jugendlichen in Deutschland

Gegenwärtig verfügen ca. 2,4 Mio. Kinder und Jugendliche in 1,4 Mio. Haushalten in Deutschland über ein Einkommen, das unterhalb von 60 % des gewichteten Medianeinkommens liegt. Die Armutsrisikoquote der unter 18-Jährigen liegt damit bei 17,3 %. Auf Haushaltsebene liegt sie mit 15,4 % moderat niedriger, weil in vielen Fällen Mehrkeinfamilien von materieller Kinderarmut betroffen sind.⁵

Die nachfolgenden Ausführungen stellen die Ausprägungen des Armutsrisikos von Kindern und Jugendlichen anhand verschiedener sozioökonomischer Merkmale dar. Datengrundlage ist, soweit nicht anders gekennzeichnet, das Sozio-ökonomische Panel (SOEP).

Überblick verfügbarer Datenquellen zur Bestimmung von Armutsquoten in Deutschland:

Die Daten des Sozioökonomischen Panels (SOEP) umfassen zwar rund 20.000 Personen. Sie bieten eine hohe Befragungstiefe und sind jährlich verfügbar. Zudem besteht die Möglichkeit von Längsschnittanalysen. Mittlerweile können wertvolle Zeitreihen aufgebaut werden. Die Berechnung der Einkommen nach unterschiedlichen Konzepten kann zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen auch im SOEP führen. Ein Datenvergleich muss die jeweiligen Einkommenskonzepte berücksichtigen.

Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) hat einen Stichprobenumfang von 75.000 Haushalten bundesweit. Aufgrund des fünfjährigen Erhebungszyklusses entstammen die zuletzt erhobenen Daten aus dem Jahr 2003.

Der Mikrozensus ist eine jährlich durchgeführte Befragung von einem Prozent aller Haushalte in Deutschland über ihre wirtschaftliche und soziale Situation. Die Stichprobe eignet sich zwar für die Auswertung von Teilpopulationen. Die geringe Befragungstiefe bei den Einkommensarten und Transfers ermöglicht keine sinnvolle Auswertung der Wirkung staatlicher Leistung zur Verhinderung von Kinderarmut.

Die EU-weit einheitliche Statistik zu den Einkommens- und Lebensverhältnissen (EU-SILC) umfasst insgesamt 250.000 Personen - 25.000 aus Deutschland. Mit dieser neuen amtlichen Statistik sollen vergleichbare Querschnitt- und Längsschnittdaten über Einkommen sowie den Umfang und die Zusammensetzung von Armut und sozialer Ausgrenzung auf europäischer Ebene erstellt werden. Ähnlich wie bei der Erhebung des Mikrozensus reicht auch bei dieser Stichprobe die Befragungstiefe für die in diesem Dossier gestellten Fragestellungen nicht aus. Zeitreihenbetrachtungen sind noch nicht möglich.

⁵ Setzt man die niedrigere Einkommensschwelle von 50 % des gewichteten Medianeinkommens an (wie z.B. in Frankreich), so sind 1,3 Mio. Kinder von Armut betroffen, die Armutsrisikoquote liegt bei 9,6 %.

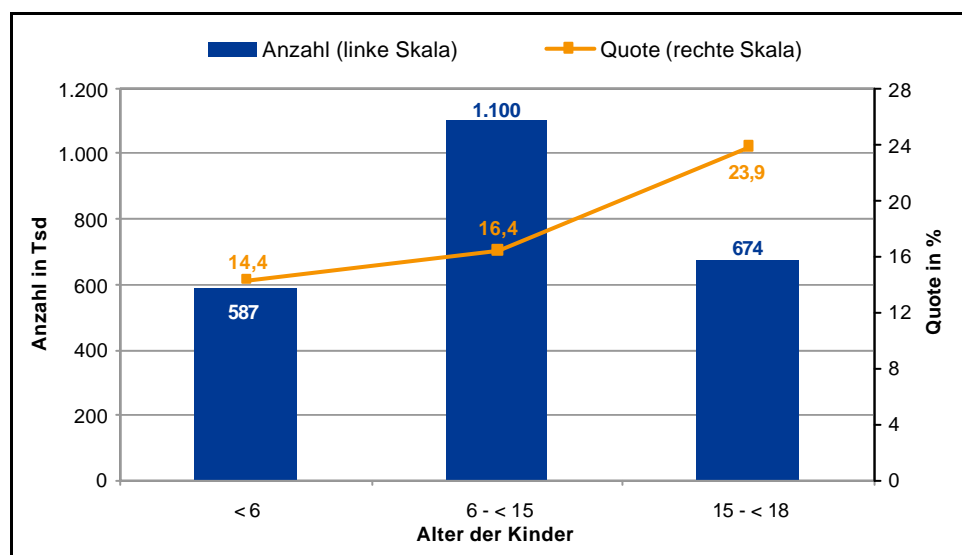


2.1 Verteilung von Armutsrisiken nach dem Alter der Kinder

Kinder und Jugendliche sind umso häufiger von Armut betroffen, je älter sie sind (Abbildung 2-1). Dies gilt insbesondere für Jugendliche von 15 Jahren bis unter 18 Jahre. Auf diese Gruppe – die nur drei Alterskohorten umfasst – entfallen fast 30 % aller in Armut lebenden Kinder und Jugendliche. Diese Zahl überrascht zunächst, setzt man eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf im späteren Lebensalter der Kinder voraus. Sie deckt sich jedoch mit weiteren Untersuchungen.

Für die überdurchschnittliche Armutsrisikoquote unter Jugendlichen von 15 bis 18 Jahren gibt es mehrere Erklärungen: Zum einen ist der Anteil der Jugendlichen aus Alleinerziehendenhaushalten in dieser Gruppe höher als bei den unter 15-Jährigen. Weiterhin entfällt für die Alleinerziehenden der Unterhaltsvorschuss, der nur bis zum 12. Lebensjahr des Kindes gewährt wird. Darüber hinaus wohnt ein Teil der Jugendlichen unter der Armutsgrenze bereits in einem eigenem Haushalt und verfügt – entsprechend der eigenen Erwerbssituation – oft nur über ein geringes Erwerbseinkommen. Schließlich ist die höhere Armutsrisikoquote unter Jugendlichen auch durch die höheren materiellen Bedürfnisse in dieser Altersklasse zu erklären. Diese wirken sich in einer Höhergewichtung der Jugendlichen bei der Berechnung des Nettoäquivalenzeinkommens aus.⁶

Abbildung 2-1: Anzahl und Quoten von Kindern und Jugendlichen in Armut in Deutschland, nach Altersklassen, 2006



⁶ Ein Haushalt verfügt unter sonst gleichen Bedingungen über ein niedrigeres Nettoäquivalenzeinkommen, wenn die im Haushalt lebenden Kinder älter sind. Den Berechnungen liegt ein Faktor von 0,3 für jedes Kind unter 14 Jahren und ein Faktor von 0,5 für jedes Kind ab 14 Jahren zugrunde.

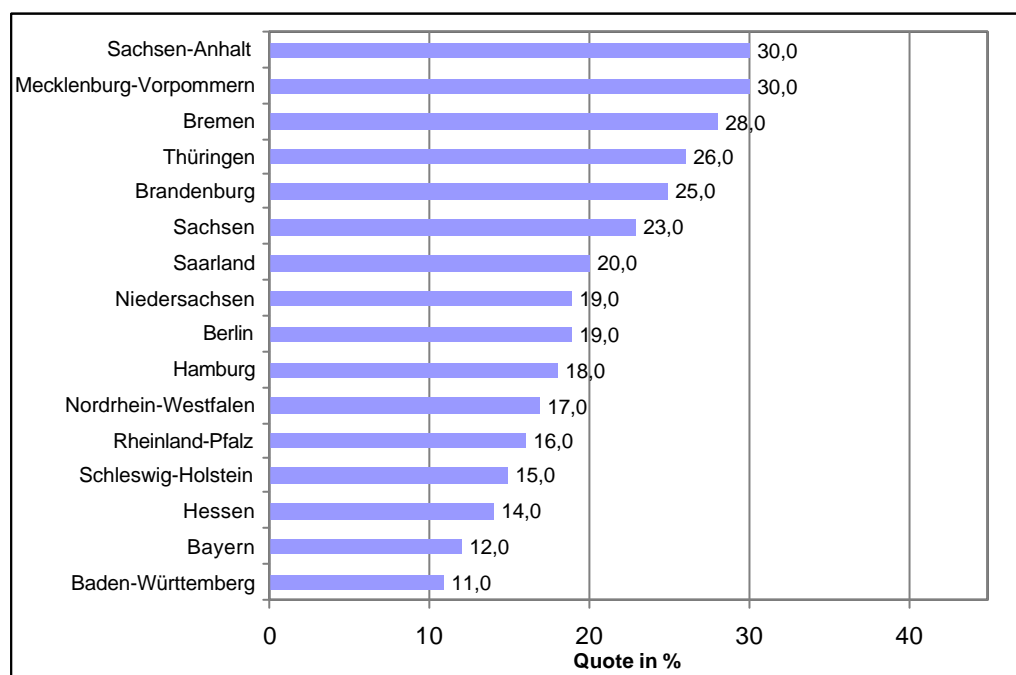


FIT, Prognos 2007

2.2 Armutsrisiken in den alten und neuen Bundesländern

Die regionale Differenzierung zwischen Westdeutschland und Ostdeutschland zeigt, dass die Armutsgefährdungsquote in den alten Bundesländern mit 15 % deutlich niedriger ist als in den neuen Bundesländern mit 25 %.⁷ Dementsprechend fällt beim Vergleich der Armutsrisikoquoten von Kindern und Jugendlichen der einzelnen Bundesländer ein Ost-West-Gefälle ins Auge (Abbildung 2-2). Die fünf neuen Bundesländer weisen gemeinsam mit Bremen und Berlin höhere Armutsrisikoquoten als die übrigen alten Bundesländer auf.

Abbildung 2-2: Armutsrisikoquoten von Kindern und Jugendlichen, nach Bundesländern, 2006, in % (Bezug zum Bundesmedianeinkommen)



Quelle: Mikrozensus nach Berechnungen FaFo FamilienForschung Baden-Württemberg

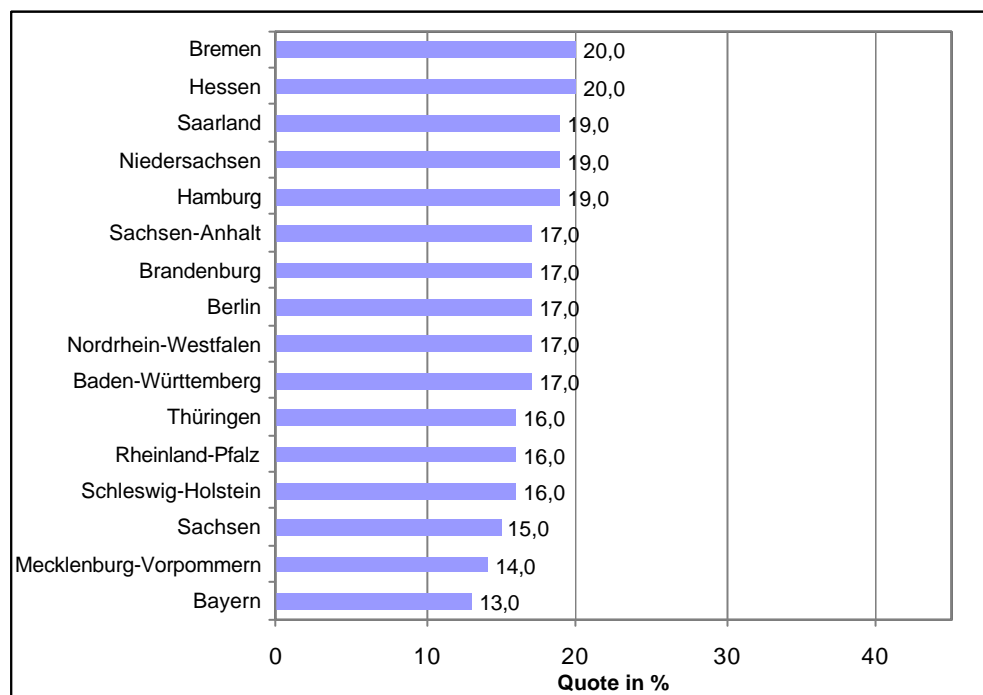
Aus verschiedenen Gründen ist dieses dramatisch scheinende Bild eines Ost-West-Gefälles jedoch zu relativieren, denn eine regionale Aufgliederung von Armutsrisikoquoten ist grundsätzlich mit einer Reihe von Problemen behaftet:

⁷ Aufgrund niedriger Fallzahlen, die das SOEP für manche Bundesländer aufweist, sind die folgenden Berechnungen zur regionalen Verteilung der Kinderarmut nach Bundesländern auf Grundlage der deutlich größeren Stichprobe des Mikrozensus durchgeführt worden.



- In den oben dargestellten Berechnungen wird das Medianeinkommen im Bundesdurchschnitt als Bezugsgröße herangezogen. Dies ist richtig, wenn man ermitteln möchte, in welchen Bundesländern die Armut gegenüber Gesamtdeutschland am stärksten ausgeprägt ist. Diese Bezugsgröße ist jedoch keineswegs zwingend. Ebenso gut könnte das Medianeinkommen des jeweiligen Bundeslandes als Referenzgröße herangezogen werden. Gerade da der hier verwendete Armutsbegriff eine relative Größe darstellt, könnte auch die unmittelbare regionale Umgebung als Referenz herangezogen werden. Da die dargestellten Armutsrisikoquoten stark negativ mit dem regionalen Einkommen je Einwohner korrelieren, geht nicht nur die Spanne der Armutsrisikoquoten zurück, auch das oben festgestellte Ost-West-Gefälle ist nicht mehr zu beobachten. Errechnet man die Armutsgefährdungsquoten in Bezug auf das Medianeinkommen der jeweiligen Region, so zeigen sich mit Quoten von jeweils 16 % zwischen der Gruppe der neuen und der Gruppe der alten Bundesländer keine Unterschiede mehr (Abbildung 2-3)

Abbildung 2-3: Armutsrisikoquoten von Kindern, nach Bundesländern, 2006, in % (Bezug zum jeweiligen Landesmedianeinkommen)



Quelle: Mikrozensus nach Berechnungen FaFo FamilienForschung Baden-Württemberg

- Darüber hinaus müssten regional unterschiedliche Preisniveaus berücksichtigt werden. In den wirtschaftlich schwächeren – und stärker armutsgefährdeten – Bundesländern ist die Kaufkraft bei



gleichem Einkommen in der Regel höher.⁸ Das bedeutet, dass in einem wirtschaftlich schwachen Bundesland eine niedrige Relation zum Medianeinkommen durchaus mit gleicher oder höherer Kaufkraft verbunden sein kann als eine höhere Relation zum Medianeinkommen in einem wirtschaftlich starken Bundesland.

- Schließlich müssten regional unterschiedlich ausgeprägte Sachleistungen für Kinder berücksichtigt werden. Diese beeinflussen zwar nicht unmittelbar das Einkommen der Familien. Sie wirken sich jedoch auf die Ausgabenseite und damit auf die Höhe des frei disponiblen Einkommens aus.

Eine weitere regionale Aufgliederung ermöglicht einen Blick auf die Armutsrisikoquoten nach Gemeindeklassen. Für Westdeutschland zeigt sich kein auffälliges Bild; die Armutsbetroffenheit ist weitgehend unabhängig von der Größe der Gemeinde, in denen die Familie lebt und liegt jeweils nah am westdeutschen Durchschnitt. Allein in Gemeinden mit 2.000 bis 20.000 Einwohnern ist das Armutsrisiko für Kinder und Jugendliche etwas schwächer ausgeprägt.

Anders stellt sich die Situation in Ostdeutschland dar. Die durchschnittliche Armutsrisikoquote in den neuen Bundesländern wird sowohl in kleinen Gemeinden unter 2.000 Einwohnern als auch in Großstädten über 500.000 Einwohnern (Berlin-Ost, Leipzig, Dresden) unterschritten. Allerdings kann in den neun ostdeutschen Großstädten mit 100.000 bis unter 500.000 Einwohnern eine überdurchschnittlich hohe Armutsbetroffenheit festgestellt werden. Das bedeutet, dass Kinderarmut in Ostdeutschland in starkem Maße ein großstädtisches Problem ist.

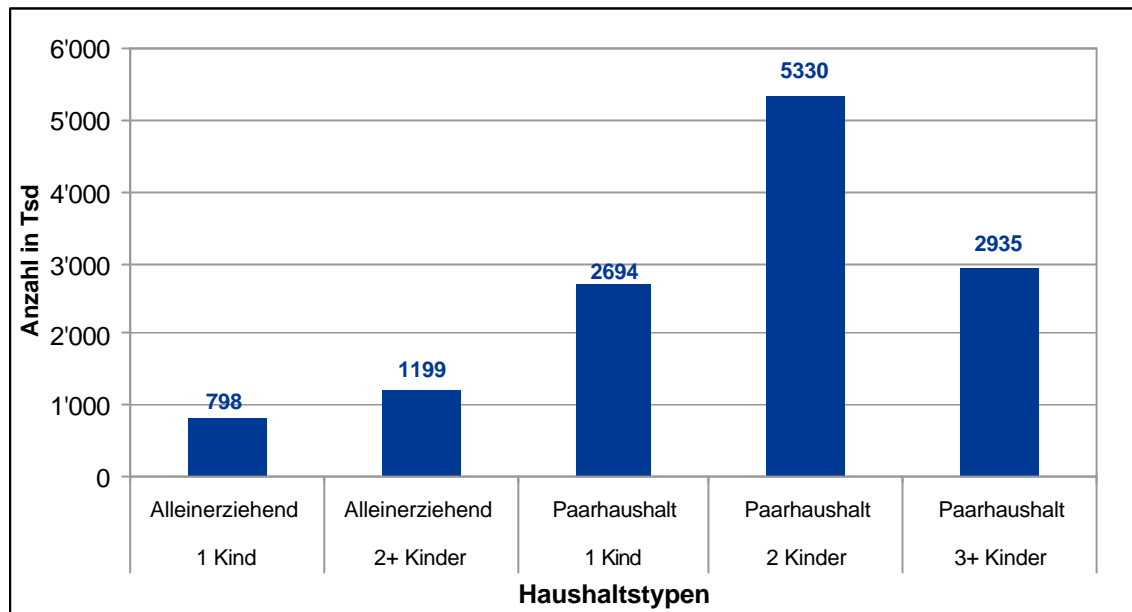
2.3 Risiken für Kinderarmut in unterschiedlichen Familientypen

Die insgesamt mehr als 13 Mio Kinder in Deutschland sind sehr ungleich auf einzelne Familientypen verteilt. Mit fast 40 % leben die meisten Kinder in Paarhaushalten mit zwei Kindern (Abbildung 2-4).

⁸ Zur Bereinigung verschiedener Einkommen um regional unterschiedliche Kaufkraft werden die Preise gleicher Güter miteinander verglichen und daraus Umrechnungsfaktoren gewonnen. Diese so genannten Kaufkraftparitäten können über mehrere Güter hinweg bis hin zum Bruttoinlandsprodukt aggregiert werden. Gewichtet man nun verschiedene nominale Einkommen mit Kaufkraftparitäten, erhält man Einkommen in Kaufkraftstandards. Nur in dieser Größe gemessene Einkommen lassen sich hinsichtlich ihrer Kaufkraft miteinander vergleichen. Dieses methodische Konzept wird regelmäßig für internationale Wohlstandsvergleiche verwendet. Zu regionalen Kaufkraftstandards in Deutschland liegen keine amtlichen Werte vor, weshalb das Konzept hier quantitativ nicht weiter verfolgt werden kann.



Abbildung 2-4: Anzahl von Kindern in Deutschland, nach Familientypen, 2006



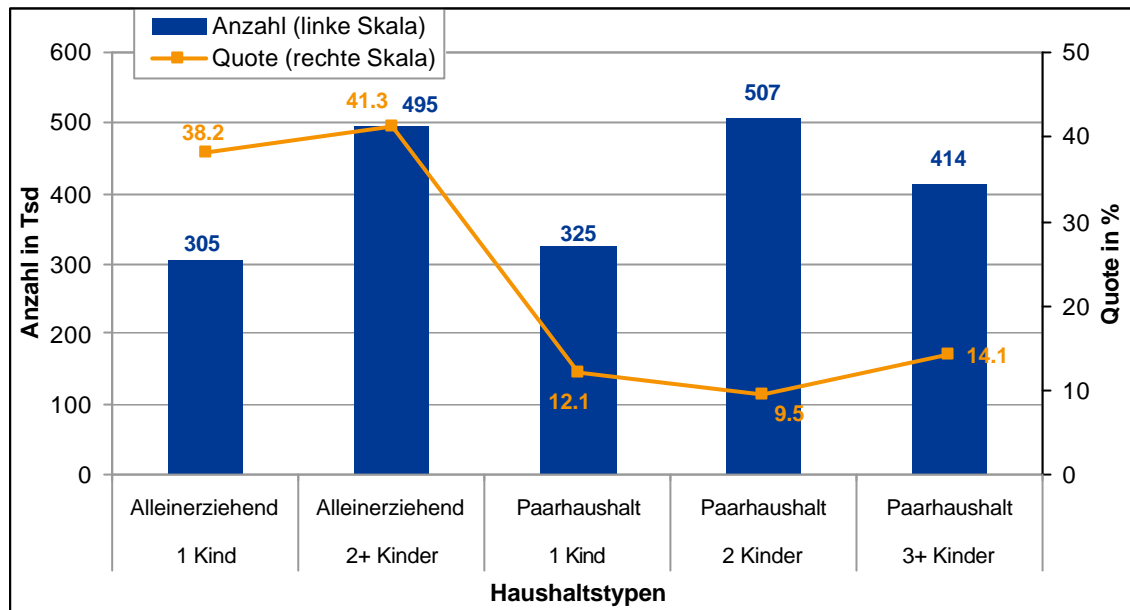
FIT, Prognos 2007

Das Risiko für Kinder und Jugendliche, von Armut betroffen zu sein, hängt stark vom Familientyp ab. Das höchste Armutsrisiko besteht mit rund 40 % in Alleinerziehendenhaushalten (Abbildung 2-5). Hier leben rund 800.000 armutsgefährdete Kinder und Jugendliche, das entspricht rund einem Drittel aller armutsgefährdeten Minderjährigen.

Diese weit überdurchschnittliche Betroffenheit ist – trotz besonderer öffentlicher Förderung von Alleinerziehenden – unmittelbar plausibel, da in diesen Haushalten nur eine Person erwerbstätig sein kann und dies aufgrund der derzeit gegebenen Betreuungssituation zumeist nur eingeschränkt. Abgesehen von Ausnahmefällen, in denen das Kind hohe Unterhaltszahlungen erhält, ist in diesen Fällen relative Armut nahe liegend.



Abbildung 2-5: Anzahl und Quoten von armutsgefährdeten Kindern in Deutschland, nach Familientypen, 2006



FIT, Prognos 2007

Es ist jedoch anzumerken, dass für viele Kinder und Jugendliche, die in Alleinerziehendenhaushalten leben, Armut einen vorübergehenden Charakter hat, da sie zu einem späteren Zeitpunkt in einem Paarhaushalt leben. Insgesamt belegen Zeitreihenanalysen, dass es im Betrachtungszeitraum von 2004 bis 2006 über 67 % der Kinder innerhalb von drei Jahren gelang, den Bereich der relativen Armut zu verlassen.

Deutlich geringer als in Haushalten von Alleinerziehenden fällt die Armutsrisikoquote in Paarhaushalten aus. Je nach Anzahl der Kinder liegt sie zwischen 10 % und 14 %. Insgesamt waren 2006 1,25 Mio. Kinder und Jugendliche in Paarhaushalten von Armut betroffen. Dabei mag die rückläufige Armutsrisikoquote beim Übergang von Einkindfamilien zu Zweikindfamilien zunächst erstaunen, da das Nettoäquivalenzeinkommen für sich genommen durch ein zweites Kind sinkt. Jedoch ist zu beobachten, dass sich diese Familien oftmals in einer Lebensphase befinden, in der sie in ihrer beruflichen Entwicklung spürbare Einkommenszuwächse erfahren. Dieser Effekt überkompensiert empirisch offenkundig die finanziellen Mehrbelastungen durch ein zweites Kind.

Anders stellt sich der Vergleich zwischen Zweikindfamilien sowie 3- und Mehrkindfamilien dar. Die Armutsrisikoquoten zwischen beiden Familientypen unterscheiden sich um fast 50 % (4,6 %-Punkte). Für diesen deutlichen Anstieg im Übergang zwischen diesen beiden Familientypen können mehrere Gründe angeführt werden.



Die Unterdeckung kommt der tatsächlichen Kosten für Kinder durch monetäre familienbezogene Leistungen, insbesondere dem Kindergeld, in Mehrkindfamilien spürbarer zum Tragen. Das Kindergeld deckt heute rund ein Drittel der Haushaltsausgaben für Kinder ab. Mit der Geburt des dritten Kindes wird es erheblich schwieriger, dass beide Elternteile eine Erwerbstätigkeit ausüben.

Es ist bekannt, dass Mütter mit mindestens drei Kindern im Durchschnitt in jüngerem Alter ihr erstes Kind bekommen als Mütter mit ein oder zwei Kindern. Mutterschaft in jungem Alter führt in Deutschland aufgrund der mangelhaften Vereinbarkeit des Berufsbildungssystems und des Studiums im Durchschnitt zu großen beruflichen Nachteilen, etwa wenn eine Ausbildung nicht abgeschlossen wird oder der Berufseinstieg misslingt oder die Berufstätigkeit von Müttern diskontinuierlich oder in geringem Umfang stattfindet.⁹

Hinzu kommt, dass sich mit der Anzahl der Kinder die Phase, in der ein oder mehrere Kinder einer intensiven Betreuung bedürfen, verlängert. Das bedeutet, dass es bei einem (vorübergehenden) Ausstieg aus dem Berufsleben und dem damit verbundenen Verlust an beruflicher Qualifikation mit fortschreitender Dauer schwieriger wird, im Anschluss wieder eine der eigenen Qualifikation entsprechenden Erwerbstätigkeit aufzunehmen. In Deutschland ist etwa die Hälfte der Mütter mit drei oder mehr Kindern nicht erwerbstätig; diejenigen Mütter mit Erwerbstätigkeit erleiden deutliche Einkommensverluste aufgrund des Berufsausstiegs, die nicht durch Familienleistungen kompensiert werden können. In der Folge stellt sich die Einkommensposition von Mehrkindfamilien sowohl in den ersten Jahren nach Familiengründung als auch im Lebensverlauf spürbar schlechter dar als von Familien mit ein oder zwei Kindern.

Hinsichtlich der Verteilung der Armutsrisikoquoten nach Alter der Kinder zeigt sich in den einzelnen Familientypen ein ähnliches Bild wie in der Gesamtschau über alle Familien.¹⁰ Die geringsten Armutsrisikoquoten sind bei Kindern unter 6 Jahren zu beobachten, die höchsten bei Jugendlichen von 15 Jahren bis unter 18 Jahre. Eine Ausnahme stellen Zweikindfamilien dar. Hier sind die Armutsrisikoquoten weitgehend invariant gegenüber dem Alter der Kinder.

9 Vgl. Bertram (2008): Die Mehrkindfamilie. Zur demographischen Bedeutung der Familie mit drei und mehr Kindern und zu ihrer ökonomischen Situation in Deutschland. Expertise im Auftrag des BMFSFJ, Berlin.

10 Aufgrund zu geringer Fallzahlen im SOEP können altersspezifische Armutsrisikoquoten für Alleinerziehendenhaushalte nicht ausgewiesen werden.



2.4 Armutsriskien von Kindern aus Familien mit nicht-deutschem Haushaltsvorstand

Neben Alleinerziehendenhaushalten stellen ausländische Familien¹¹ eine Gruppe dar, in der der Anteil armer Kinder besonders hoch ist. Von den 2,36 Mio. von Armut betroffenen Kindern in Deutschland haben knapp 520.000 oder 22 % eine ausländische Staatsangehörigkeit. Damit ist dieser Anteil deutlich höher als der Anteil ausländischer Kinder in Deutschland insgesamt (14,5 %).

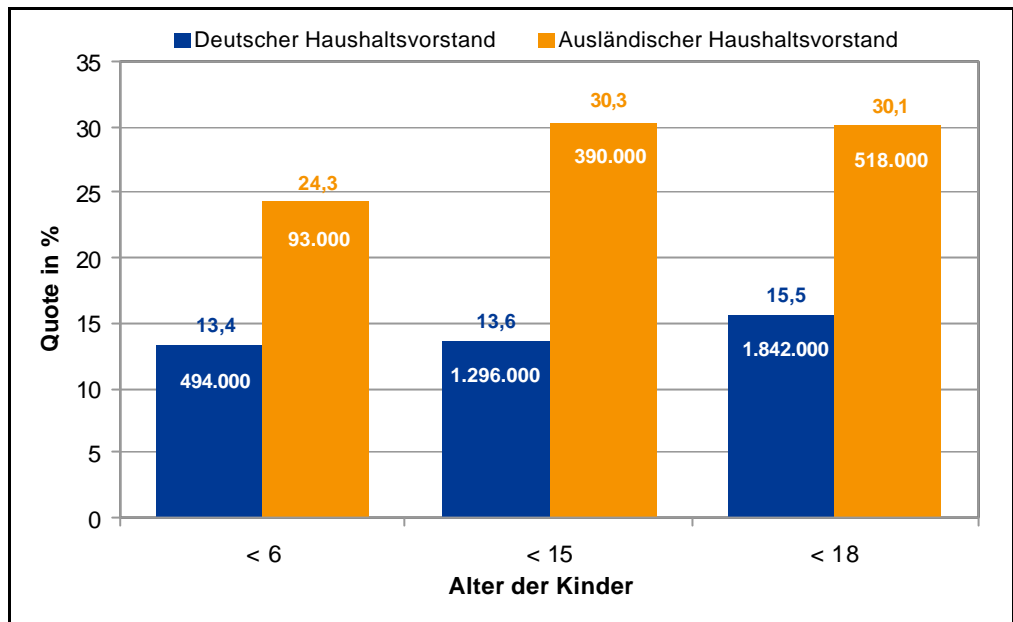
Dies spiegelt sich auch in einer doppelt so hohen Armutsrisikoquote von Kindern und Jugendlichen aus Familien mit einem ausländischen im Vergleich zu solchen mit einem deutschen Haushaltsvorstand wider; sie beläuft sich bei ausländischen Kindern auf 30 % (Abbildung 2-6). Auffällig ist, dass die Diskrepanz zu deutschen Familien besonders ausgeprägt ist, wenn die Kinder bis zu 15 Jahren alt sind.

Bei den höheren Armutsrisikoquoten spielen vor allem die geringere Erwerbstätigkeit und die geringeren Verdienste von ausländischer Arbeitskräfte eine Rolle. Die Vermutung, dass in ausländischen Familien im Durchschnitt deutlich mehr Kinder leben als in deutschen Familien, konnte hingegen nicht bestätigt werden. Während in einer Familie mit deutschen Haushaltsvorstand im Mittel 1,62 Kinder leben, liegt die entsprechende Anzahl in Familien mit ausländischem Haushaltsvorstand mit 1,66 nur geringfügig höher.

¹¹ Die Abgrenzung „ausländisch“ bezieht sich allein auf die Staatsangehörigkeit. Andere migrations- oder integrationsrelevante Aspekte bleiben unberücksichtigt.



Abbildung 2-6 Armutsrisikoquoten und absolute Anzahl von armutsgefährdeten Kindern nach Herkunft des Haushaltsvorstandes, 2006, in %



IT, Prognos 2007

2.5 Armutsrisiken und Erwerbsstatus der Eltern

Von den mit Abstand höchsten Kinderarmutsrisikoquoten sind Familien betroffen, in denen kein Elternteil einer Erwerbsarbeit nachgeht und/oder die in den Regelungsbereich des SGB II fallen.

Je nach Alter der Kinder und Familientyp sind in Haushalten ohne Erwerbstätigen bis zu 72 % der Kinder von einem Armutsrisiko betroffen. Dabei liegt die Armutsbetroffenheit bei Kindern unter sechs Jahren etwas niedriger. Zudem fällt auf, dass Alleinerziehendenhaushalte hier eine etwas bessere Position einnehmen als Paarhaushalte. Dies dürfte mit besonderen Unterstützungsleistungen für Alleinerziehende zu tun haben, die zumindest für einige zur Armutsvermeidung beitragen. Gleichwohl fällt auch in dieser Gruppe die Armutsrisikoquote mit 61 % hoch aus.

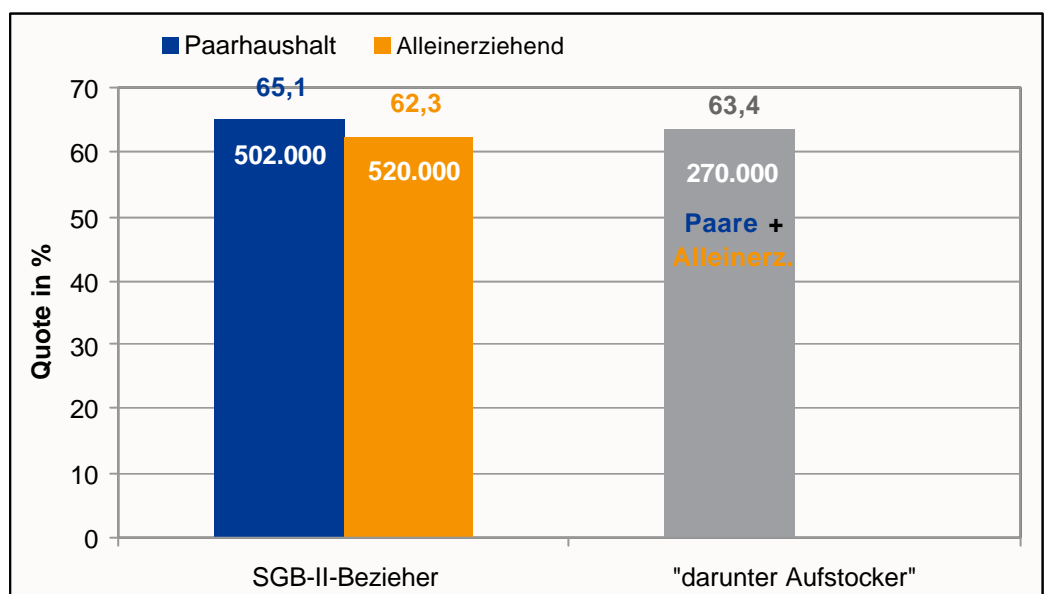
Ein ähnliches Bild zeigt die Betrachtung derjenigen Familien, die in den Regelungsbereich des SGB II fallen (Abbildung 2-7). Diese sind zu einem großen Teil – jedoch nicht vollständig – deckungsgleich mit der Gruppe der Nicht-Erwerbstätigen. Auf der einen Seite erhalten Bezieher niedriger Erwerbseinkommen ergänzend SGB-II-Leistungen, auf der anderen Seite erfüllen nicht alle Nicht-Erwerbstätigen die Bedürftigkeitskriterien. Letzteres dürfte erklären, warum die Armutsrisikoquoten unter SGB-II-Empfängern geringfügig niedriger liegen als unter den Nicht-Erwerbstätigen. Während erstgenannte entsprechend ihrer Bedürftigkeit Leistungen erhalten, finden sich unter Zweitge-



nannten solche Familien, die zwar einkommensarm, aber aufgrund von Vermögen nicht bedürftig im Sinne des SGB II sind.

Schließlich zeigt die separate Betrachtung der Gruppe jener, die erwerbstätig sind, jedoch zusätzlich Leistungen nach SGB II beziehen – so genannte Aufstocker –, dass es unter den gegebenen rechtlichen Regelungen kaum gelingt, durch ein Erwerbseinkommen, das unter dem Niveau der Mindestsicherung liegt, seine Einkommensposition spürbar zu verbessern.

Abbildung 2-7 Armutsrisikoquoten und absolute Anzahl von armutsgefährdeten Kindern nach Erwerbsstatus der Eltern und Transferbezug sowie nach Familienstand, 2006, in %



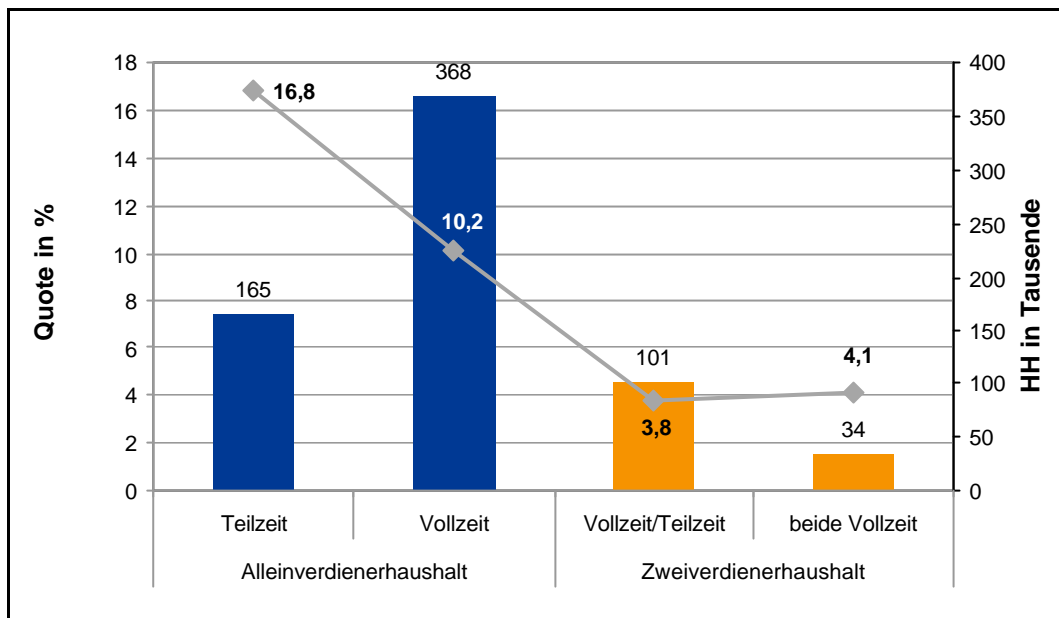
FIT, Prognos 2007

Spiegelbildlich zu den hohen Armutsrisikoquoten bei Kindern von Transferempfängern zeigen sich niedrige Quoten in denjenigen Haushalten, in denen zumindest eine Person erwerbstätig ist. Bereits in den Familien, in denen eine Person Teilzeit beschäftigt ist, liegt die Armutsgefährdungsquote von Minderjährigen geringfügig unter der Gesamtquote (Abbildung 2-8). Deutlich niedriger fällt sie jedoch erst aus, wenn mindestens ein Familienmitglied einer Vollzeitbeschäftigung nachgeht. Eine Armutsrisikoquote in Höhe von 10 % in dieser Gruppe zeigt – entgegen anders lautender Darstellungen –, dass eine Vollzeitbeschäftigung in aller Regel ausreicht, um mit eigenem Einkommen „eine Familie zu ernähren“.



Kaum eine Rolle spielt Kinderarmut in Paarfamilien, in denen beide Partner einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Die entsprechenden Quoten liegen bei etwa 4 %.¹²

Abbildung 2-8 Armutsrisikoquoten von Kindern nach Erwerbsbeteiligung der Eltern, 2006, in %



FIT, Prognos 2007

Die Bedeutung öffentlicher Unterstützung für Familien, um Kinderarmut zu vermeiden, sollte sicherlich nicht unterschätzt werden. Dies zeigen gerade die altersspezifisch unterschiedlichen Armutsrisikoquoten. Gleichwohl liefern die vorliegenden Daten sehr deutliche Hinweise darauf, dass die beste Absicherung gegen Armut eine Vollzeitbeschäftigung darstellt.

2.6 Zusammenfassung: Armutsrisiken von Kindern im Überblick

Die unterschiedliche Betroffenheit von Armutsgefährdung und die unterschiedlichen Besetzungsstärken der untersuchten Familientypen zeigt zusammenfassend nachfolgende Tabelle.

¹² Die geringfügig niedrigeren Kinderarmutsrisikoquoten bei Zweiverdienerhaushalten mit einem Vollzeit- und einem Teilzeitbeschäftigten lassen sich dadurch erklären, dass dort die Einkommen der Haupteinkommensbezieher höher sind als in Haushalten, in denen beide Partner Vollzeit beschäftigt sind.



Tabelle 2-1: Anzahl der Kinder und Ausprägung der Armutsgefährdung nach Familientypen

| | Insgesamt | | davon armutsgefährdet | |
|---------------------------------------------|----------------|----------|-----------------------|----------|
| | Anzahl in Tsd. | %-Anteil | Anzahl in Tsd. | %-Anteil |
| Kinder insgesamt | | | | |
| Kinderzahl insgesamt | 13.615 | 100 | 2.361 | 17,34 |
| Kinder nach Haushaltstypen | | | | |
| Alleinerziehend, 1 Kind | 798 | 5,9 | 305 | 38,2 |
| Alleinerziehend, 2 + Kinder | 1.199 | 8,8 | 495 | 41,3 |
| Paarhaushalt, 1 Kind | 2.694 | 19,8 | 325 | 12,1 |
| Paarhaushalt, 2 Kinder | 5.330 | 39,1 | 507 | 9,5 |
| Paarhaushalt, 3 + Kinder | 2.935 | 21,6 | 414 | 14,1 |
| sonstige | 659 | 4,8 | 315 | 48,1 |
| Summe | 13.615 | | 2.361 | |
| Kinder nach Kindesalter | | | | |
| unter 6 | 4.085 | 30,0 | 587 | 14,4 |
| 6 bis 15 | 6.709 | 49,3 | 1.100 | 16,4 |
| 15 - 18 | 2.821 | 20,7 | 674 | 23,9 |
| Summe | 13.615 | | 2.361 | |
| Kinder nach Migrationshintergrund | | | | |
| deutscher Haushaltsvorstand | 11.892 | 87,3 | 1.842 | 15,5 |
| ausländischer Haushaltsvorstand | 1.723 | 12,7 | 519 | 30,1 |
| Summe | 13.615 | | 2.361 | |
| Kinder nach Erwerbsstatus der Eltern | | | | |
| Alleinverdiener, Teilzeit | 984 | 7,2 | 165 | 16,8 |
| Alleinverdiener, Vollzeit | 3.620 | 26,6 | 368 | 10,2 |
| Vollzeit / Teilzeit | 2.679 | 19,7 | 101 | 3,8 |
| Vollzeit / Vollzeit | 831 | 6,1 | 34 | 4,1 |
| SGB II Bezieher | 1.727 | 12,7 | 1.126 | 65,2 |
| darunter: Aufstocker | 427 | 3,1 | 271 | 63,4 |
| Sonstige* | 3.774 | 27,7 | 567 | |
| Summe | 13.615 | 100,0 | 2.361 | |

* darunter fallen verschiedene für sich genommen gering besetzte Gruppen wie Kinder in Haushalten, in denen beide Elternteile einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen, mit Bezug von Arbeitslosengeld I, mit nicht erwerbstätigen Eltern ohne Bezug von Sozialleistungen oder mit Renten-/Pensionsbezug, mit Eltern in Ausbildung sowie Haushalte, deren Erwerbsstatus nicht zuordbar ist.

FIT, Prognos 2007

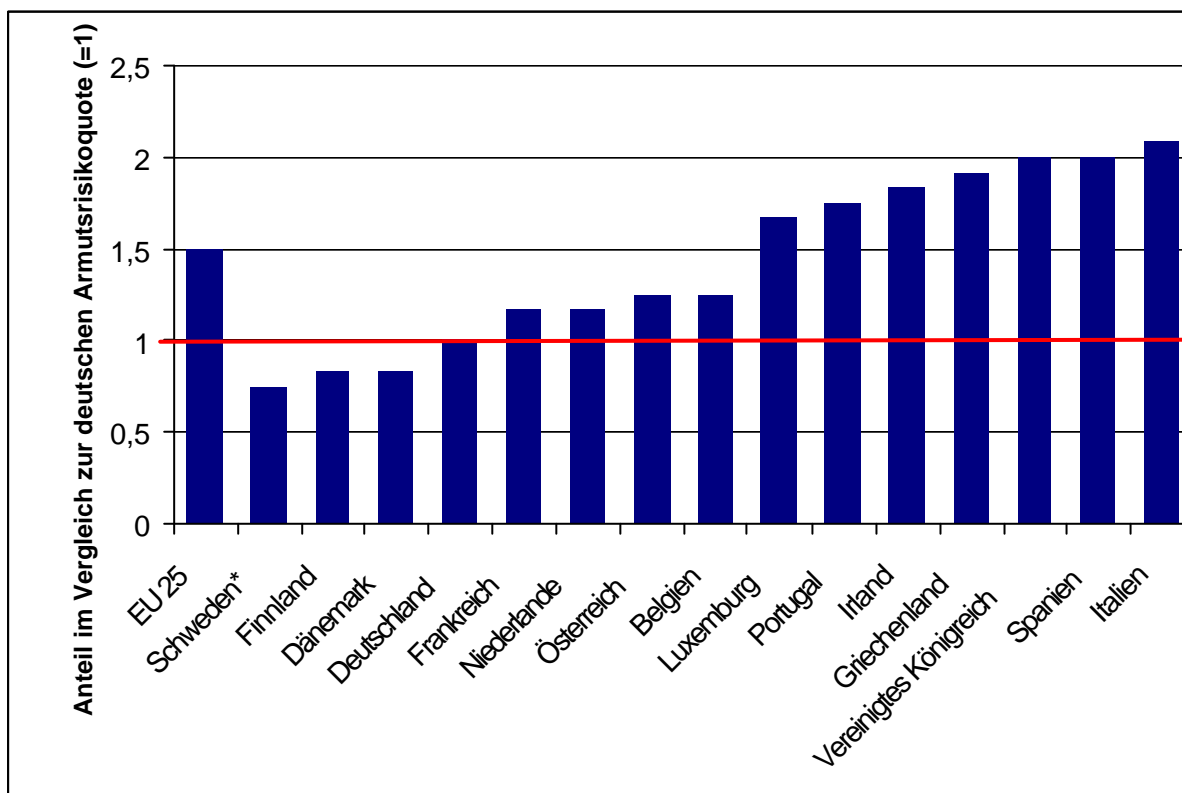


3 Armutsrisiken im europäischen Vergleich

3.1 Haushalte mit Armutsrisiko in europäischen Ländern

Die Abbildung 3-1 zeigt die Armutsrisiken von Kindern und Jugendlichen im europäischen Vergleich. Im Durchschnitt lebten im Jahr 2005 nach Ergebnissen der EU-SILC-Erhebung¹³ in der europäischen Union 18 % der Kinder unterhalb der Armutsrisikogrenze. Da der Berechnung eine andere Einkommensdefinition zugrunde liegt als in den bisher verwendeten Datenquellen kommt es zu Abweichungen bei den absoluten Zahlen. Vergleichbar ist jedoch das Verhältnis der Länder untereinander, das in der Abbildung dargestellt ist. Deutschland liegt bei einer Armutsrisikoquote im ersten Drittel der EU 15 hinter den nordischen Ländern.¹⁴

Abbildung 3-1: Armutsrisiken bei Kindern und Jugendlichen (0-17 J.) im Vergleich zur deutschen Armutsrisikoquote (=1)



Quelle: SILC 2006

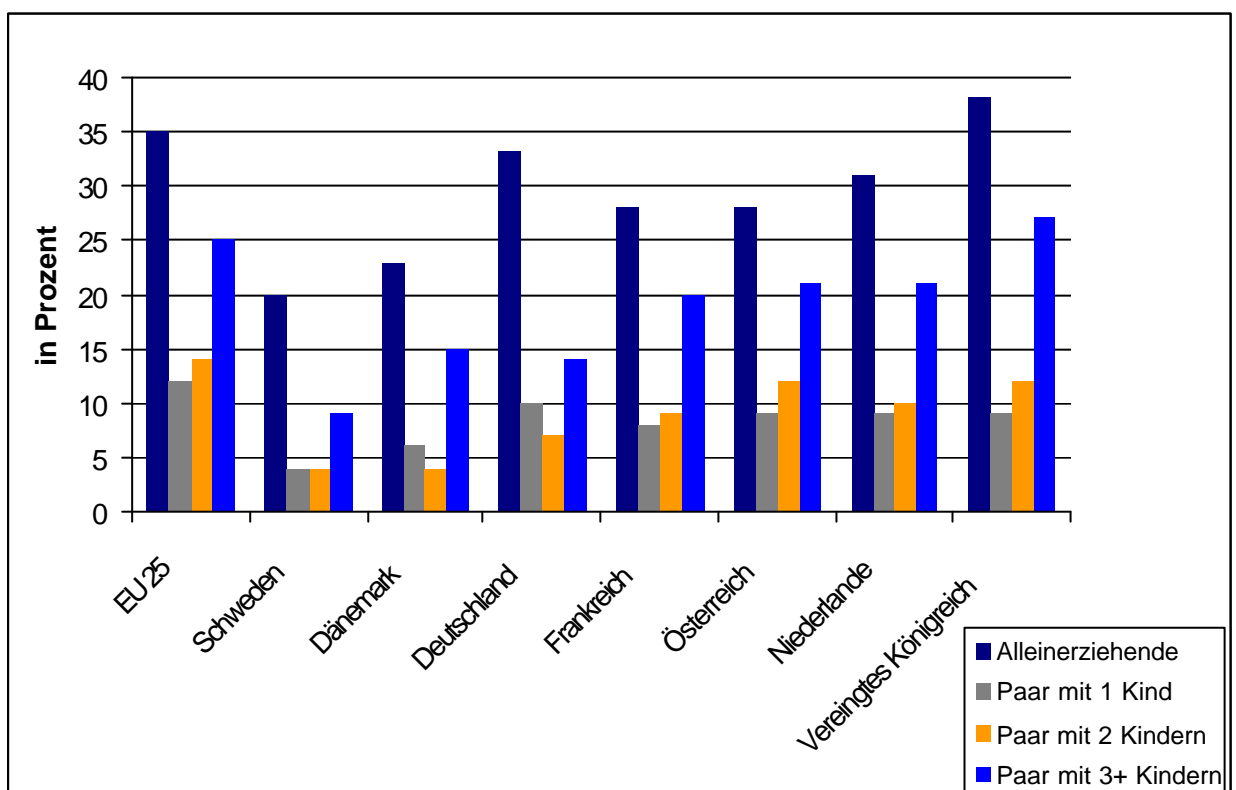
13 Die EU-SILC-Erhebung misst als einzige Erhebung die Einkommens- und Armutssituation der EU-Haushalte im Vergleich. Die Abweichungen gegenüber dem SOEP oder Mikrozensus beruhen auf unterschiedlichen Erhebungsmethoden.

14 Vgl. ISG Task Force (2008): Child poverty and child well-being in the EU, Part I: Evaluative review of child poverty and social exclusion in the EU, Brussels.



Es besteht ein starker Zusammenhang zwischen dem allgemeinen Armutsrisiko in den betrachteten Ländern und dem von Kindern und Jugendlichen, die zumeist etwas stärker gefährdet sind als der Rest der Bevölkerung. Besonders gefährdet sind insbesondere Kinder von Alleinerziehenden oder Mehrkindfamilien. Auf diese Familientypen entfällt die Hälfte der Kinder in Armut in Europa; 23 % leben bei Alleinerziehenden und 27 % in Mehrkindfamilien. Auch für Deutschland (Abbildung 3-2) werden hohe Armutsrisiken für Kinder von Alleinerziehenden ermittelt, die der Kinder aus Mehrkindfamilien erscheinen im Vergleich relativ niedrig.

Abbildung 3-2: Armutsrisiken von Kindern und Jugendlichen (0-17 J.) nach Familientyp, 2004



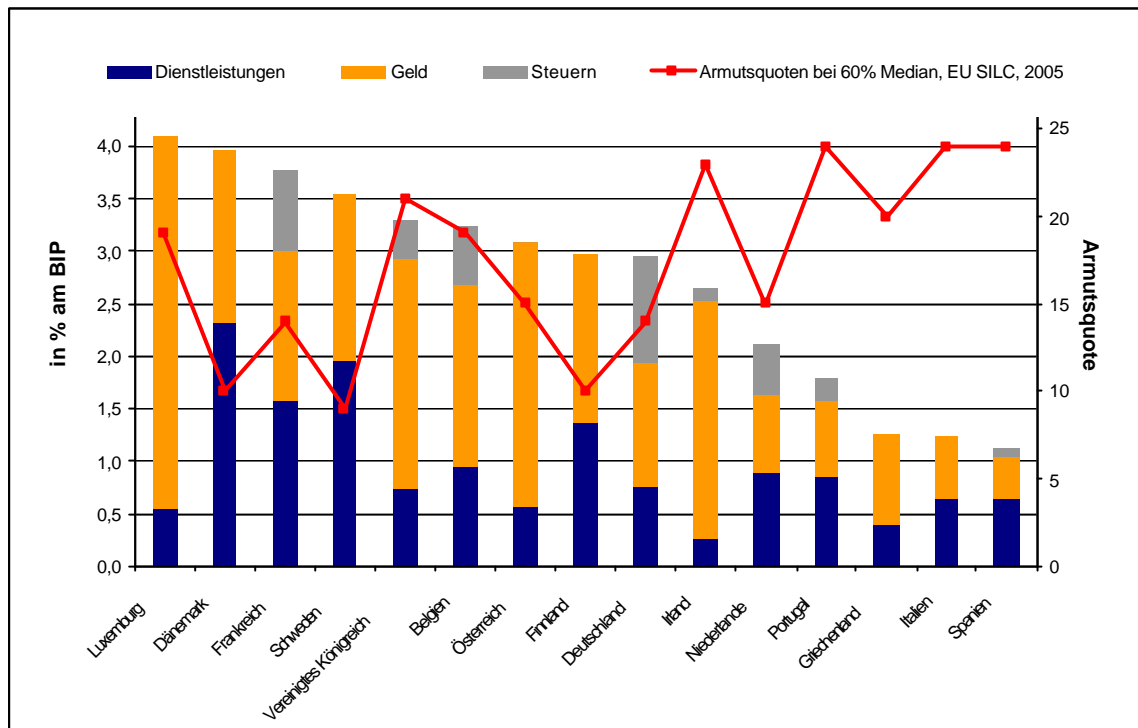
Quelle: EU SILC 2005

3.2 Strategien zur Reduzierung der Kinderarmut in Europa

Abbildung 3-3 zeigt die Ausgaben für Familienleistungen als Anteile am BIP und die Quoten der Kinderarmutsgefährdung. Frankreich wendet im Vergleich zu Schweden mehr Mittel für Familienleistungen auf, hat aber trotzdem eine höhere Armutsrisikoquote. Die höchsten familienbezogenen Leistungen korrespondieren in Schweden mit einem Niveau an Kinderarmut, das bei nur 9 % liegt.



Abbildung 3-3: Vergleich der familienpolitischen Leistungen 2003 (in % des BIP, linke Skala) und der Armutsrisikquoten von Kindern (60 % des Medianeinkommens 2004, rechte Skala)



Quelle: OECD, 2007¹⁵; EU SILC 2005

Untersuchungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI) ¹⁶ zeigen, dass die absolute Höhe der Familienleistungen als Anteil am BIP nur geringe Auswirkungen auf die Reduktion der Kinderarmut hat. Bedeutend ist dagegen die Zielorientierung der familienbezogenen Leistungen. Anhand internationaler und historischer Studien lassen sich zwei Strategien zur Reduzierung der Kinderarmut identifizieren, die beide erfolgreich zur Armutsreduzierung beitragen: Erstens monetäre Leistungen zur Einkommensverbesserung von Familien und zweitens Sachleistungen zur Förderung der Erwerbsbeteiligung der Eltern. Die Länder, in denen eine intelligente Kombination beider Strategien gibt, sind besonders erfolgreich in der Armutsbekämpfung.

15 OECD (2007): OECD Family Database. Die Definition weicht in Teilen von der Bestandsaufnahme des Kompetenzzentrums ab. Es werden erfasst: Geldleistungen (Kindergeld, Elterngeld und Mutterschaftsgeld, Leistungen für Alleinerziehende, zweckgebundene Kinderbetreuungszuschüsse), Dienstleistungen (Kosten oder Subventionen für Kinderbetreuung, Jugendhilfe und Familienhilfe), Steuerliche Leistungen für Kinder (Kinderfreibeträge, Kindersteuerzuschüsse, Anteile negativer Einkommenssteuer für Kinder – kein Ehegattensplitting).

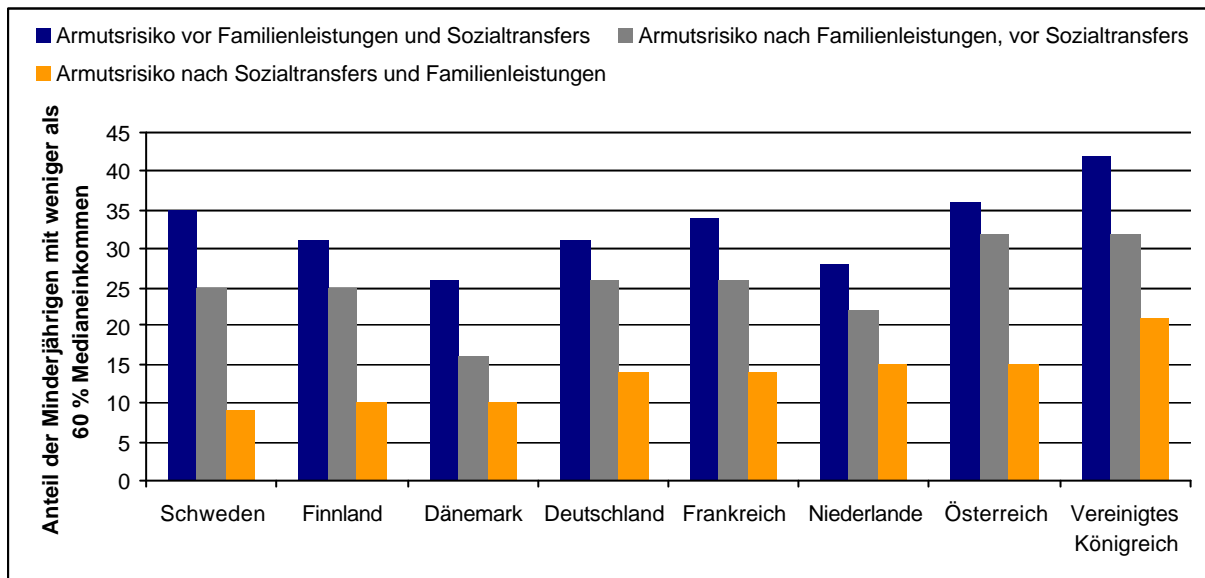
16 Vgl. Fertig/Tamm (2006): Kinderarmut in reichen Ländern. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, H. 26, S. 18-24.



Armutsreduktion durch monetäre Familienleistungen

Abbildung 3-4 zeigt die Armutsrisikoquoten von Kindern und Jugendlichen vor und nach dem Bezug von Sozialtransfers und monetären Familienleistungen im europäischen Vergleich.

Abbildung 3-4: Kinderarmut vor und nach Sozialtransfers und monetären Familienleistungen, 2004¹⁷



Quelle: EU SILC 2005

Eine Armutsreduzierung entsteht, wenn ein Teil der betroffenen Kinder und Jugendlichen durch Sozialtransfers und monetäre Familienleistungen über eine Armutsrisikogrenze von 60 % des Medianeinkommens gehoben wird. Ohne diese Leistungen hätten in Schweden etwa 35 % der Kinder und Jugendlichen ein Armutsrisiko. Durch den Leistungsbezug wird das Einkommen der betroffenen Familien verbessert und die Armutsrate auf 9 % gesenkt. Dies entspricht einer Armutsreduktion um fast drei Viertel, der höchsten im Vergleich der EU 15. Italien weist die niedrigste Armutsreduktion von weniger als einem Viertel auf. In Deutschland würden ohne monetäre Familienleistungen und Sozialtransfers 31 % der Kinder und Jugendlichen unter die Armutsrisikogrenze fallen, weil die Erwerbseinkommen der Eltern nicht ausreichen. Durch die Leistungen wird das Armutsrisiko um über die Hälfte reduziert, damit liegt die Armutsreduktion in Deutschland im Mittelfeld der EU 15.

Weiterhin ergibt die Analyse der zielgerichteten Ausgestaltung finanzieller Familienleistungen, dass bedürftige Kinder in Deutschland besonders stark gefördert werden.¹⁸ Sie erhalten um ein Drittel höhere

¹⁷ ISG Task force, a.a.O.

¹⁸ Vgl. ISG Task Force, a.a.O.



Leistungen als Kinder oberhalb der Armutsgrenze; damit hat Deutschland die am stärksten an armen Kindern ausgerichtete Förderung in der EU 15. Im Vereinigten Königreich (113 %) und in Frankreich (110 %) werden ebenfalls höhere Leistungen für bedürftige Kinder gewährt. Geringere Leistungen haben Kinder unterhalb der Armutsgrenze in Schweden (74 %) und Dänemark (89 %). Dennoch ist in diesen Ländern die Kinderarmut niedrig. Ihre Leistungen setzen auf einer hohen Erwerbstätigkeit beider Elternteile auf.

Im Ergebnis verschiedener Studien¹⁹ wird deutlich, dass westeuropäische Staaten wie Österreich, Frankreich, Belgien und Deutschland eine hohe finanzielle und teilweise pauschalierte Förderung für Familien gewähren und damit effektiv zur Armutsreduktion von Familien beitragen. Im Gegensatz dazu weisen die skandinavischen Länder, speziell Dänemark und Schweden, geringere Pauschalförderung aus, weisen jedoch aufgrund der hohen Sozialtransfers wie auch hoher Müttererwerbsquoten geringe Armutsrisikorate auf. Im Vereinigten Königreich sowie in den Niederlanden werden geringere finanzielle Leistungen gewährt, was zu einer im Vergleich niedrigeren Armutsreduktion führt.

Armutsprävention durch Förderung der Erwerbstätigkeit von Eltern

Nach Berechnungen der OECD²⁰ würde sich die Kinderarmut (bei 50 % des Medianeinkommens) im OECD-Durchschnitt um 30 % reduzieren, wenn der Anteil der arbeitslosen Haushalte sowie der Zweiverdienerhaushalte in allen Ländern auf dem gleichen Niveau wäre wie in Schweden.

In allen Ländern haben Kinder in arbeitslosen Haushalten ein sehr hohes Armutsrisiko. Im EU-Durchschnitt wohnen knapp 10% der Kinder in arbeitslosen Haushalten. Besonders niedrig ist ihr Anteil in Dänemark, den Niederlanden und Finnland mit etwa 6%, sowie in Österreich mit etwa 7%. In Frankreich liegt der Anteil von Kindern in arbeitslosen Haushalten knapp unter dem europäischen Durchschnitt, in Deutschland etwas darüber. Im Vereinigten Königreich wohnen mit über 14% anteilig die meisten Kinder in arbeitslosen Haushalten im europäischen Vergleich.²¹ Der europäische Vergleich zeigt, dass insbesondere eine Erhöhung der Müttererwerbstätigkeit in Vollzeit kann einen wesentlichen Beitrag zur Senkung der Kinderarmut leisten.

19 Vgl. ISG Task Force, a.a.O.; Bradshaw/Finch (2002): A Comparison of Child Benefit Packages in 22 Countries, Department for Work and Pensions Research Report. No. 74, Corporate Document Services, Leeds

20 Whiteford, Peter; Adema, Willem (2007): What works best in reducing child poverty: A benefit or work strategy? OECD social, employment and migration working papers, Paris

21 Vgl. ISG Task Force 2007, a.a.O.



Die europäischen wie die OECD-Studien plädieren für eine Kombination aus Geldleistungen zur Verbesserung der Einkommenssituation von Familien und der Erhöhung des Erwerbsvolumens der Eltern. Für Deutschland ist im internationalen Vergleich hervorzuheben, dass trotz einer recht geringen Erwerbstätigkeit von Müttern eine effektive Armutsreduzierung durch Sozialtransfers und Geldleistungen gewährleistet wird.

Es zeigt sich, dass die skandinavischen Länder mit den niedrigsten Armutsrisikoquoten von Kindern beide Strategien kombinieren: Schweden hat beispielsweise eine hohe Armutsreduzierung durch Sozialtransfers und Geldleistungen um 74 %. Diese basiert jedoch auf einem hohen Niveau der Erwerbstätigkeit beider Eltern, das durch die Bereitstellung von Sachleistungen ermöglicht wird. Wollten andere Staaten mit geringerer Erwerbsbeteiligung von Eltern die schwedische Armutsreduzierung erreichen, so wären weitaus höhere Aufwendungen für Geldleistungen und Sozialtransfers erforderlich als in Schweden. Insofern sollten beide Strategien zur Reduktion der Kinderarmut gleichzeitig verfolgt und an die jeweiligen nationalen Bedarfe angepasst werden, so das Votum der OECD und der EU.²²

Armutsprävention und –reduzierung beschränken sich nicht auf die Bereitstellung von Geld- und Sachleistungen. Vergleichende Betrachtungen deuten auf unterschiedliche Strategien hin. Als zentrales Handlungsfeld erweist sich die kommunale Familienpolitik, die integrierte Dienstleistungen für Familien und Kinder z.T. gezielt entwickelt hat. Hier sind insbesondere Dänemark, Finnland, Großbritannien und die Niederlande beispielgebend zu nennen.

Auch in Deutschland existieren Ansätze und Modellprojekte zu kommunalen Präventionsketten²³ durch die Integration sozialer Dienstleistungen, um ein bessere Prävention von Armut auf lokaler Ebene zu gewährleisten (vgl. Kap. 4.4). Seit 2005 wird das Konzept der integrierten Dienstleistung (z.B. Betreuung und Elternberatung und –bildung, sowie Gesundheitsversorgung und Elternberatung) in einigen Bundesländern verstärkt verfolgt. Kooperationsstrukturen in Kommunen und Unternehmen im Interesse von Eltern und Kindern sind mittlerweile gut entwickelt und können auch geeignete Ansatzpunkte bieten. Kommunale Präventionsketten werden angesichts der vielfältigen Anforderungen bei der Vermeidung und Reduzierung von Familien- und Kinderarmut eine wachsende Rolle spielen.

²² Vgl. Whiteford/Adema 2007, a.a.O.; ISG Task Force 2007, a.a.O.

²³ Vgl. Meier-Gräwe (2007): Präsentation auf der Agendagruppen-Sitzung am 27.11.2007.



4 Instrumente zur Armutsreduzierung und -prävention in Deutschland

Im Rahmen der nachhaltigen Familienpolitik kommt der Förderung der wirtschaftlichen Stabilität von Familien ein hoher Stellenwert zu. Da Kinderarmut nicht monokausal erklärt werden kann und auch ihre Auswirkungen vielfältig sind, empfiehlt sich ein Instrumenten-Mix, die der Armutsreduzierung bzw. -vermeidung dienen.

Die Einstellung der Bevölkerung zur Förderung von Familien mit geringen Einkünften sowie die Funktion der entsprechenden Instrumente werden im Folgenden dargestellt. Sodann werden einzelne Instrumente im Hinblick ihrer Armutsvermeidung detailliert untersucht.

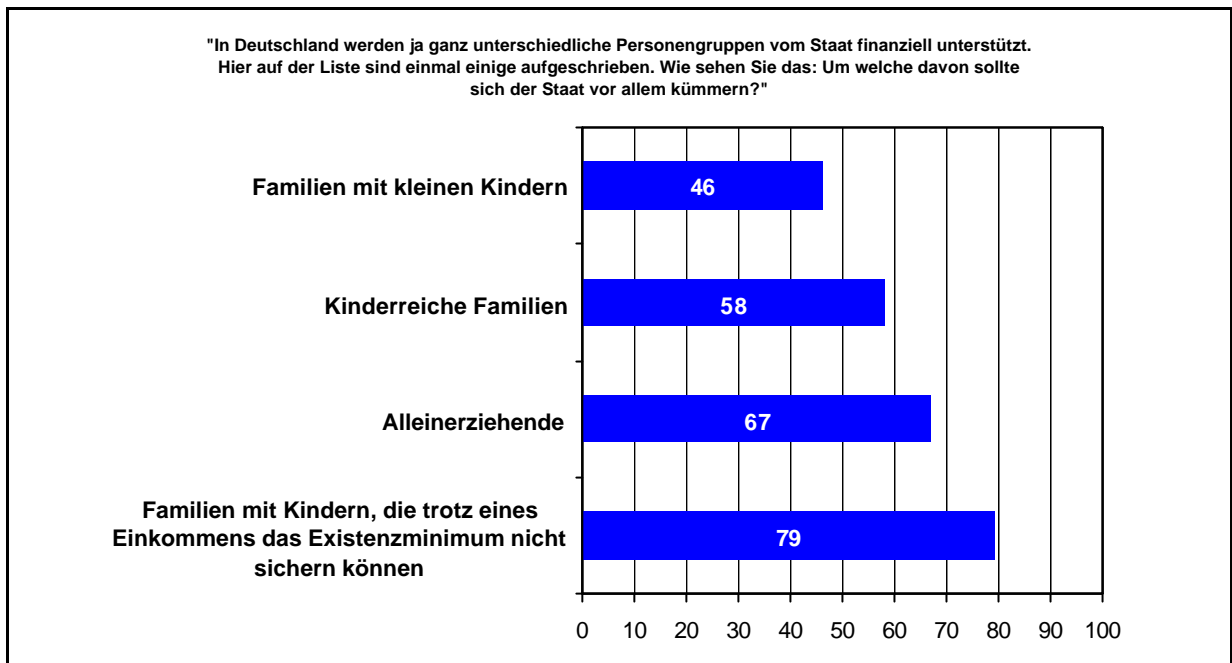
4.1 Akzeptanz von armutsreduzierenden Leistungen – Ergebnisse aus repräsentativen Umfragen

Die aktuellen Einstellungen der Bevölkerung zur Förderung von Familien allgemein und insbesondere von Familien mit geringen Einkünften durch staatliche Leistungen wurden im Herbst 2007 durch das Institut für Demoskopie Allensbach GmbH in einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage (N = 1.830 Personen) erhoben.

Im Ergebnis kann eine hohe generelle Akzeptanz der Bevölkerung für die Unterstützung von Familien festgestellt werden. Insbesondere einkommensschwache Familien, aber auch Alleinerziehende und kinderreiche Familien werden von 58 – 79 % der Befragten als Personengruppen benannt, die der Staat unterstützen sollte.



Abbildung 4-1: Einschätzung zur Förderwürdigkeit von Familien in % aller Befragten (N = 1.830)



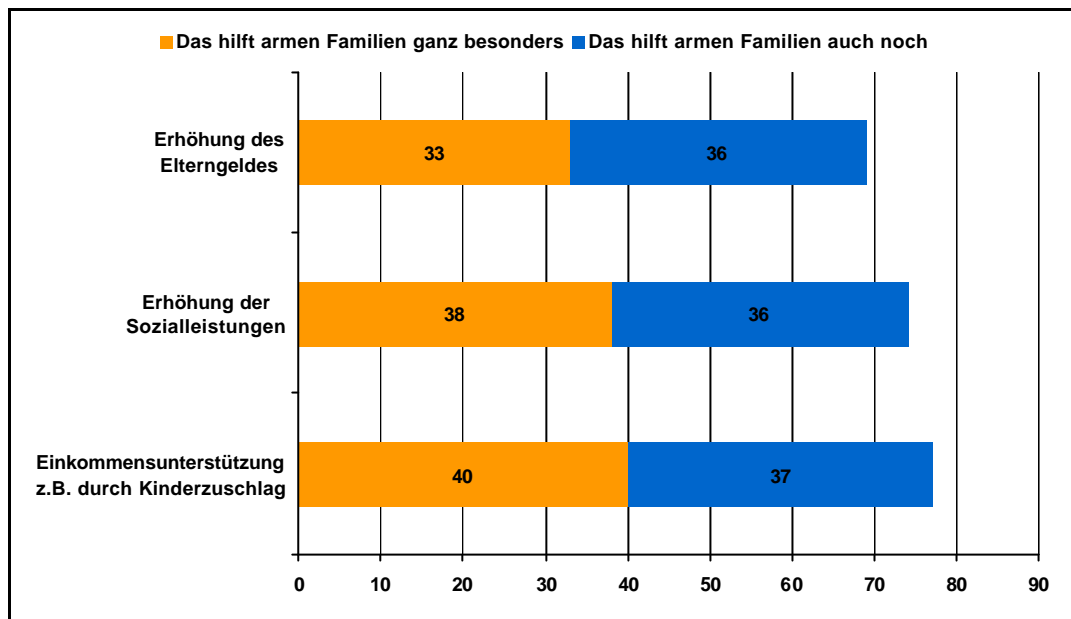
Quelle: Allensbach Archiv, IfD-Umfrage 10013, November 2007

Ähnliche Ergebnisse erbringt die Frage, ob die Familien von Geringverdienern finanziell besonders unterstützt werden sollten, damit sie kein Arbeitslosengeld II beantragen müssen. Eine besondere Unterstützung halten 72 % der Bevölkerung für angebracht und nur 13 % für nicht notwendig; 15 % der Befragten bleiben unentschieden.

Neben dem Ausbau des Betreuungsangebots oder der zusätzlichen staatlichen Finanzierung von Betreuungskosten wird eine mögliche Erhöhung des Kinderzuschlags von 40 % der Antwortenden als ein wichtiges monetäres Instrument zur Unterstützung einkommensschwacher Familien eingeschätzt.



Abbildung 4-2: Einschätzung der Wirksamkeit von Unterstützungsleistungen in % aller Befragten (N = 1.830)



Quelle: Allensbach Archiv, IfD-Umfrage 10013, November 2007

4.2 Funktion und Wirkungsweise von Geldleistungen

Im Folgenden wird auf Grundlage des SOEP neben den Verteilungseffekten ausgewählter Geldleistungen auch deren armutsreduzierende Wirkung berechnet. Maßgeblich hierfür ist die Anzahl der Haushalte bzw. die Anzahl der darin lebenden Kinder, die durch den jeweiligen Leistungsbezug auf über 60 % des Medianeinkommens und damit über die Armutsrisikogrenze gehoben werden.²⁴

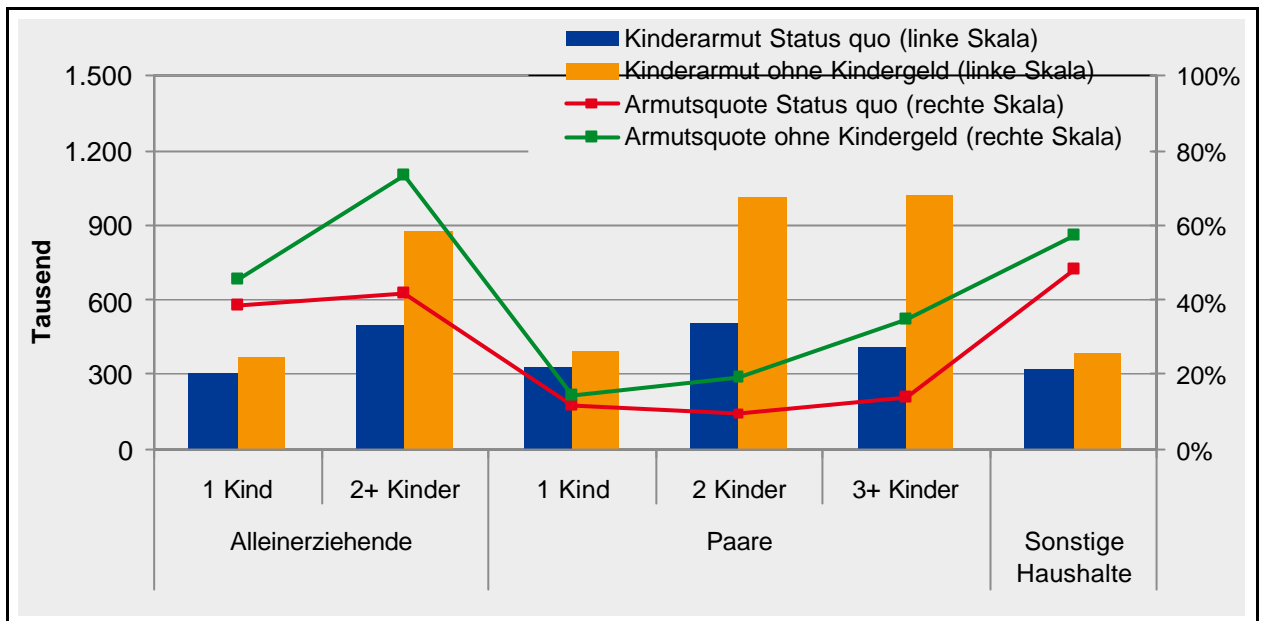
4.2.1 Kindergeld

Das Kindergeld stellt mit einem Gesamtvolumen in Höhe von 34,9 Mrd. Euro die umfangreichste familienbezogene Transferleistung dar. Da es einkommensunabhängig allen Familien mit Kindern gewährt wird, dient das Kindergeld vornehmlich dem Nachteilsausgleich. Dennoch entfaltet das Kindergeld auf nahezu 1,7 Mio. Kinder eine armutsreduzierende Wirkung (Abbildung 4-3). Unter dem Gesichtspunkt der Armutsvermeidung profitieren zu fast 90 % Kinder in Familien mit zwei und mehr Kindern vom Kindergeld.

²⁴ Im Folgenden werden nur statische Effekte von Situationen mit und ohne Leistungsbezug verglichen. Mögliche Verhaltensänderungen der Leistungsbezieher bleiben unberücksichtigt.



Abbildung 4-3: Armutsreduktion durch das Kindergeld



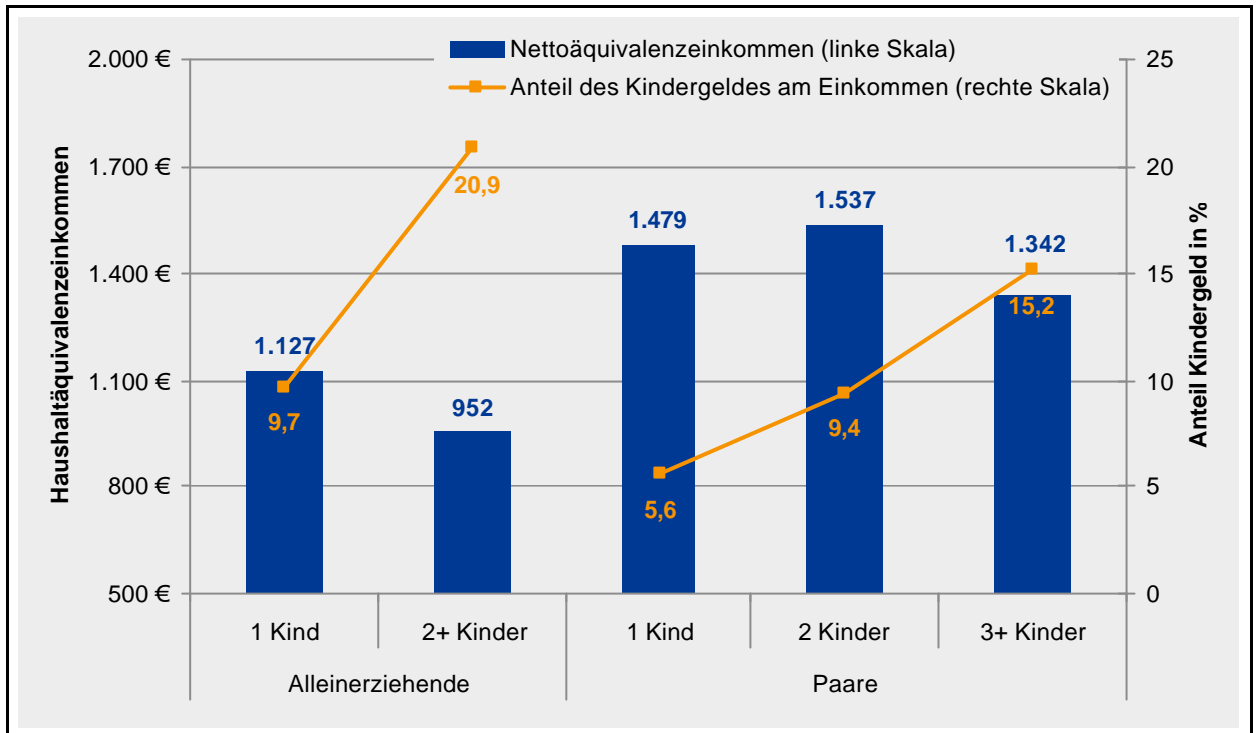
Quelle: SOEP 2006, Berechnungen von Prognos

Ursächlich für die hohe relative Armutsreduktion sind bei den Alleinerziehenden und Mehrkindfamilien ab drei Kindern die vergleichsweise geringen Äquivalenzeinkommen dieser Haushalte. Insbesondere bei Alleinerziehenden mit mehreren Kindern stellt sich die Einkommenssituation als problematisch dar (Abbildung 4-4). Das Nettoäquivalenzeinkommen liegt im Durchschnitt bei weniger als 1.000 Euro, wodurch sich die hohen Armutsrisikoquoten von über 30 % in dieser Gruppe erklären lassen.

Gleichzeitig trägt das Kindergeld, in Höhe von mindestens 308 Euro (bei zwei Kindern), zu rund 21 % zum Nettoeinkommen bei. Bei Alleinerziehenden mit einem Kind liegt dieser Anteil bei etwa 10 % und stellt somit auch bei diesen Haushaltstypen einen wichtigen Bestandteil des verfügbaren Einkommens dar.



Abbildung 4-4: Nettoäquivalenzeinkommen und Anteil des Kindergeldes am Einkommen nach Haushaltstyp



Quelle: SOEP 2006, Berechnungen von Prognos

4.2.2 Kinderzuschlag

Den Kinderzuschlag erhalten Eltern für in ihrem Haushalt lebende, unverheiratete Kinder, die noch nicht das 25. Lebensjahr vollendet haben, wenn

- für diese Kinder ein Anspruch auf Kindergeld besteht,
- das Einkommen der Eltern zwischen Mindest- und Höchstehinkommensgrenze liegt und
- durch den Kinderzuschlag Hilfebedürftigkeit nach § 9 SGB II vermieden wird.

Das Einkommen der Eltern muss jedoch so hoch sein, dass es ausreicht, den eigenen Bedarf zu decken. Ziel des Kinderzuschlages ist es, aufbauend auf dem eigenständig erwirtschafteten Einkommen, zusammen mit Kindergeld und Wohngeld den Bedarf der Kinder zu decken. Reicht das Einkommen der Eltern hierfür nicht aus, besteht kein Anspruch auf Kinderzuschlag (Mindestehinkommensgrenze).

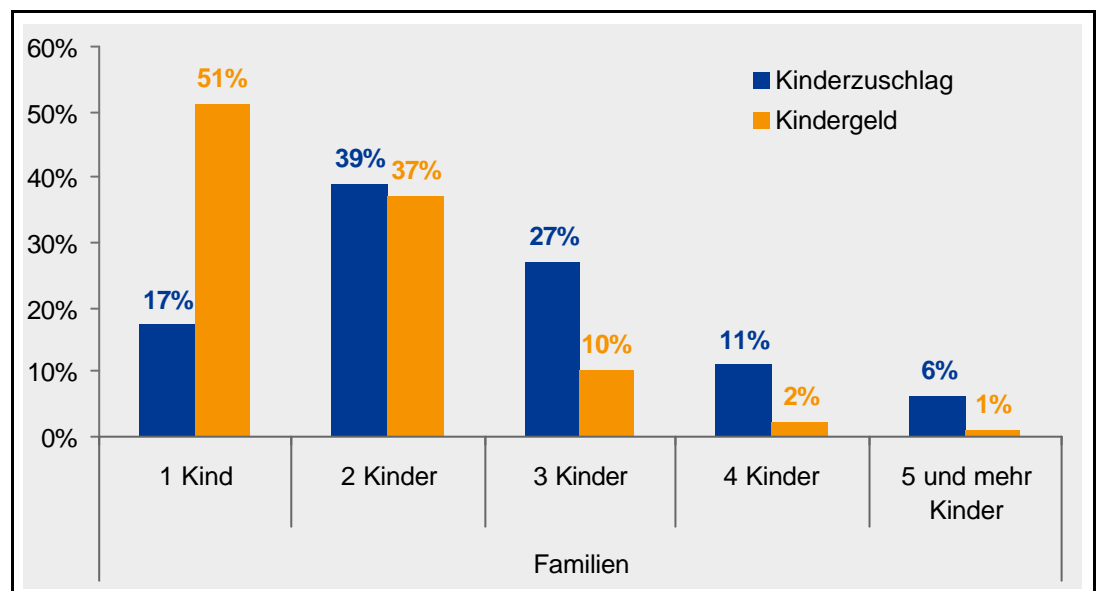
Überschreitet das zu berücksichtigende Einkommen hingegen eine bestimmte Höhe (Höchstehinkommensgrenze), besteht ebenfalls kein Anspruch auf Kinderzuschlag, da die Eltern bereits ohne diese Leistung in der Lage sind, neben ihrem eigenen Bedarf auch den Be-



darf ihrer Kinder zu decken. Die Höchsteinkommengrenze ergibt sich aus dem Betrag der Mindesteinkommengrenze zuzüglich des Gesamtkinderzuschlags.²⁵

Seit Einführung des Kinderzuschlags im Jahr 2004 wurden 91.579 Anträge bewilligt. Dies entspricht, gemessen an der Zahl der Kindergeldbezieher, einem Anteil von 0,6 %. An die 49.000 anspruchsberechtigten Haushalte mit 124.000 Kindern aus dem Jahr 2006 wurden insgesamt 139 Mio. Euro ausgezahlt.²⁶ Damit ist die durchschnittliche Zahl der Kinder unter den Kinderzuschlagbeziehern mit 2,5 Kindern pro Haushalt deutlich größer als unter den Kindergeldempfängern mit 1,7 Kindern (Abbildung 4-5).

Abbildung 4-5: Verteilung der Kinderzahl im Kinderzuschlag und Kindergeld nach Haushaltstypen im Jahr 2005



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Die Reichweite des bisherigen Kinderzuschlags ist gering. Allerdings befinden sich zahlreiche Empfänger gerade im Umfeld der Armutsrisikoschwelle von 60 %, so dass die armutsreduzierende Wirkung des Kinderzuschlags mit 3 % bezogen auf alle Familien vergleichsweise hoch ausfällt. Gerade für Mehrkindfamilien stellt die Leistung ein wirksames Instrument dar, um Armut zu vermeiden. Unter den Paarhaushalten mit drei und mehr Kindern beläuft sich die armutsreduzierende Wirkung auf etwa 11 %.

²⁵ Vgl. Deutscher Bundestag (2007): Drucksache 16/4670

²⁶ Vgl. Bundesagentur für Arbeit

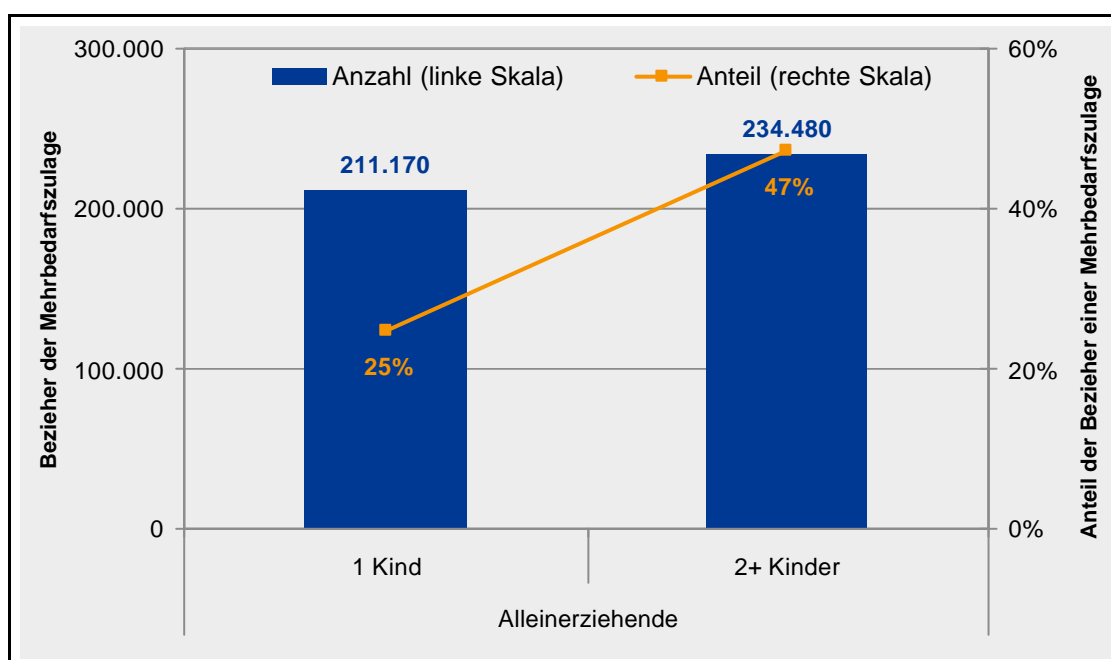


4.2.3 Leistungen für Mehrbedarfe beim Lebensunterhalt für Alleinerziehende

Empfängern von ALG II, die mit einem oder mehreren minderjährigen Kindern zusammen leben und allein für deren Pflege und Erziehung sorgen sowie erwerbstätigen werdenden Müttern mit SGB-II-Bezug, steht ein Mehrbedarf zum Lebensunterhalt zu. Die Höhe des Zuschlags beläuft sich auf 36 % des Regelsatzes für den Fall, dass ein Kind unter sieben Jahre oder zwei bis drei Kinder unter 16 Jahre im Haushalt leben. Alternativ kann – falls dies günstiger ist – für jedes Kind ein Zuschlag in Höhe von 12 % zur Regelleistung geltend gemacht werden, bis zum Erreichen der Höchstförendergrenze von insgesamt 60 %.

Im Jahr 2006 haben insgesamt 445.000 Haushalte diesen Zuschuss zum ALG II in Anspruch genommen (Abbildung 4-6). Bei den Alleinerziehenden mit einem Kind entspricht dies einem Anteil von knapp 25 %. Von den Alleinerziehenden mit mehr als einem Kind erhalten annähernd 50 % der Haushalte die Leistung (bezogen auf den jeweiligen Familientyp).

Abbildung 4-6: Zahl der Bezieher der Mehrbedarfszulage für Alleinerziehende und Anteil am jeweiligen Haushaltstyp



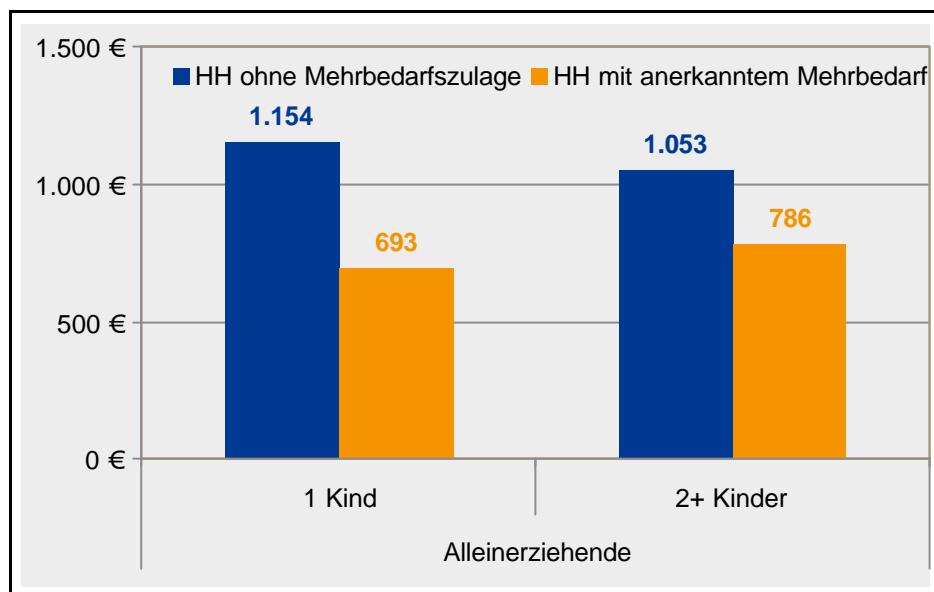
Quelle: SOEP 2006, Berechnungen von Prognos

Zwischen den Bezieher der Mehrbedarfszulage und den übrigen Haushalten des selben Typs besteht, bezogen auf das monatliche äquivalenzgewichtete Haushaltsnettoeinkommen eine durchschnittliche Einkommensdiskrepanz von bis zu 500 Euro (Abbildung 4-7).



Es fällt auf, dass das Haushaltsnettoeinkommen der ALG II beziehenden Alleinerziehenden mit mindestens zwei Kindern über dem Einkommensniveau der Alleinerziehenden mit einem Kind liegt. Dies zeigt die Wirksamkeit der Leistungen für Mehrbedarfe (und anderer Transferleistungen) bei Alleinerziehenden mit zwei oder mehr Kindern. Bei den Haushalten, die diesen Transfer nicht beziehen, verringert sich dagegen das Äquivalenzeinkommen mit zunehmender Kinderzahl.

Abbildung 4-7: Monatliches äquivalenzgewichtetes Haushaltsnettoeinkommen nach Förderstatus

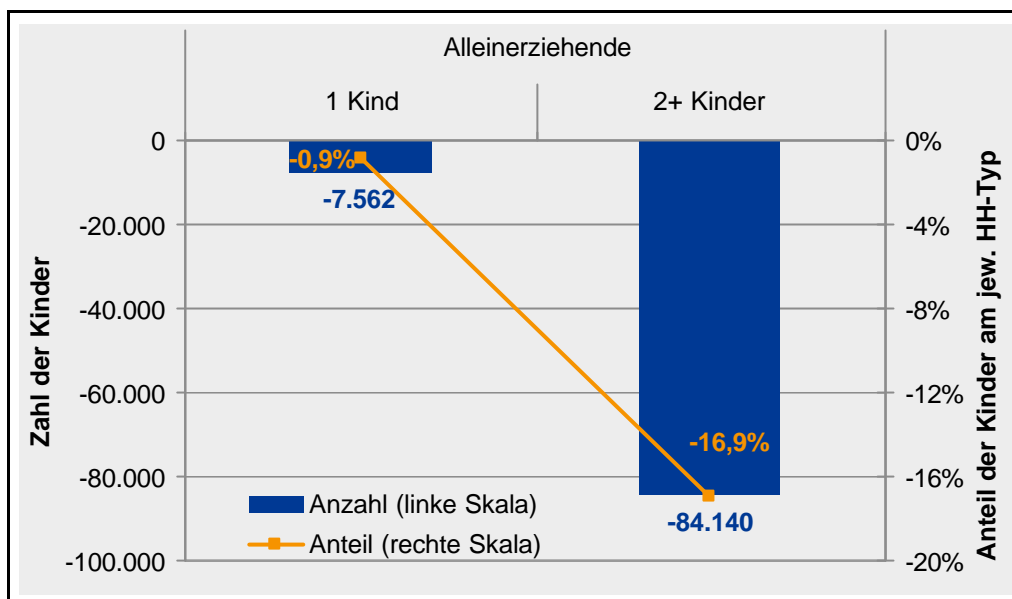


Quelle: SOEP 2006, Berechnungen von Prognos

Ohne die Leistungen für Mehrbedarfe für Alleinerziehende fiel die Zahl der von Armutsrissen betroffenen Kinder um rund 91.000 Fälle (3,9 %) höher aus. Diese verteilen sich, gemessen an der absoluten Zahl, zu nahezu 90 % auf die Alleinerziehenden mit zwei oder mehr Kindern (Abbildung 4-8).



Abbildung 4-8: Wirkung der Leistungen für Mehrbedarfe auf die Anzahl der in Armutsrisiken lebenden Kinder unter 18 Jahren



Quelle: SOEP 2006, Berechnungen von Prognos

4.2.4 Wohngeld

Das Wohngeld ist ein staatlicher Zuschuss zu den Kosten für Wohnraum für Mieter oder Eigentümer. Seit dem 1. Januar 2005 sind grundlegende Änderungen im Wohngeldrecht in Kraft getreten. Die wichtigste Änderung in diesem Zusammenhang ist, dass Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft vom Wohngeld ausgeschlossen sind.

Ob und in welcher Höhe ein Anspruch auf Wohngeld besteht, hängt ab von:

- der Zahl der zum Haushalt gehörenden Familienmitglieder,
- der Höhe des Einkommens der zum Haushalt gehörenden Familienmitglieder und
- der Höhe der zuschussfähigen Miete bzw. Belastung.

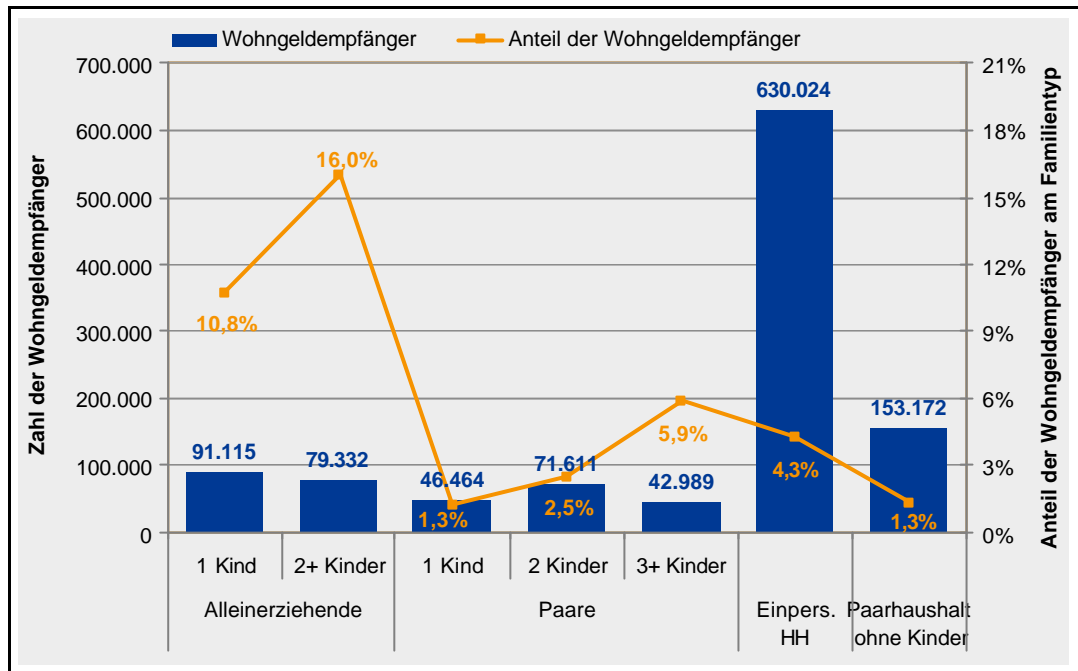
Im Jahr 2006 bezogen 1,2 Mio. Haushalte in Deutschland Wohngeld.²⁷ Die größte Gruppe der Wohngeldempfänger (70 %) ist durch Einpersonen- oder Paarhaushalte ohne Kinder repräsentiert (Abbildung 4-9). Der Anteil der Wohngeldempfänger am jeweiligen

²⁷ Das Statistische Bundesamt sowie das BMVBS weisen stichtagsbezogen für den 31.12.2005 rund 800.000 Wohngeldempfänger in ihren Statistiken aus. Die sich ergebenden Unterschiede lassen sich darauf zurückführen, dass sich die SOEP-Variablen auf den gesamten Vorjahreszeitraum beziehen.



Haushaltstyp ist jedoch bei den Alleinerziehenden (11 % und 16 %) und den Paarhaushalten mit drei oder mehr Kindern (6 %) am größten.

Abbildung 4-9: Anzahl der Wohngeldempfänger und Anteile am jeweiligen Haushaltstyp

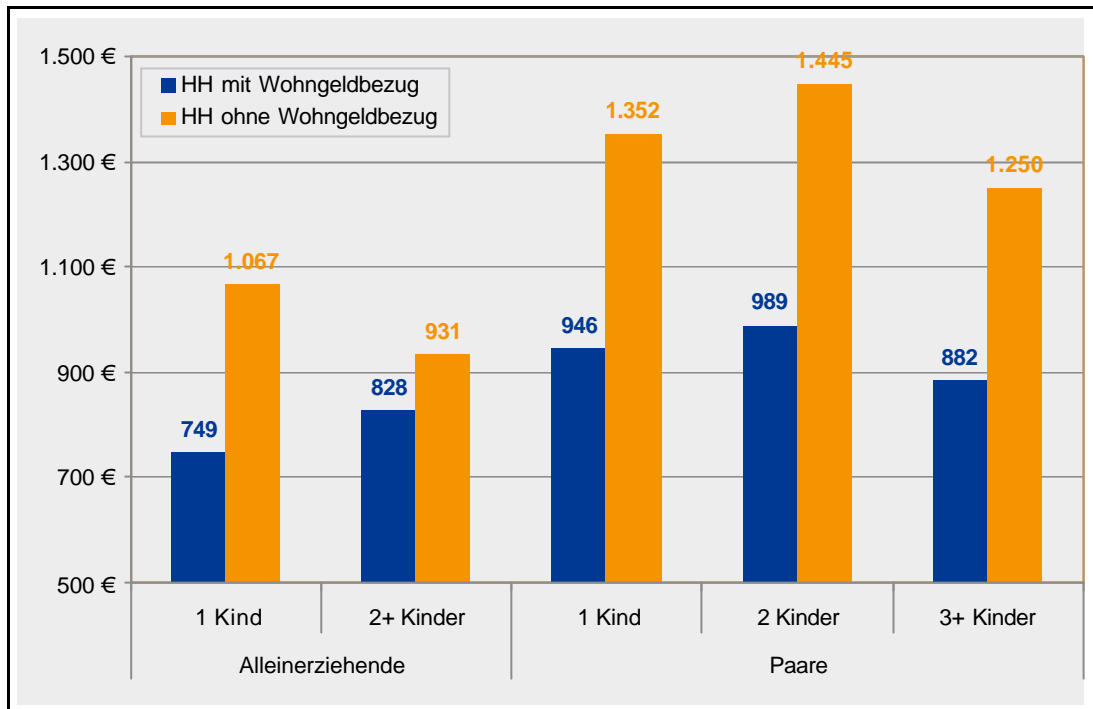


Quelle: SOEP 2006, Berechnungen von Prognos

Das äquivalenzgewichtete Haushaltsnettoeinkommen (einschließlich Wohngeld) liegt bei den Wohngeldempfängern deutlich unter dem Niveau der übrigen Haushalte (Abbildung 4-10). Allerdings ist erkennbar, dass zumindest bei Alleinerziehenden die Einkommensdifferenz zwischen Wohngeldbeziehern und sonstigen Haushalten mit steigender Kinderzahl geringer wird. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sich die Höhe staatlicher Transfers unter anderem an die Zahl der im Haushalt lebenden Kinder orientiert. Selbstständig erwirtschaftete Einkommen sind dagegen überwiegend leistungsbezogen und damit von der Kinderzahl unabhängig.



Abbildung 4-10: Äquivalenzgewichtetes Haushaltsnettoeinkommen nach Familientyp

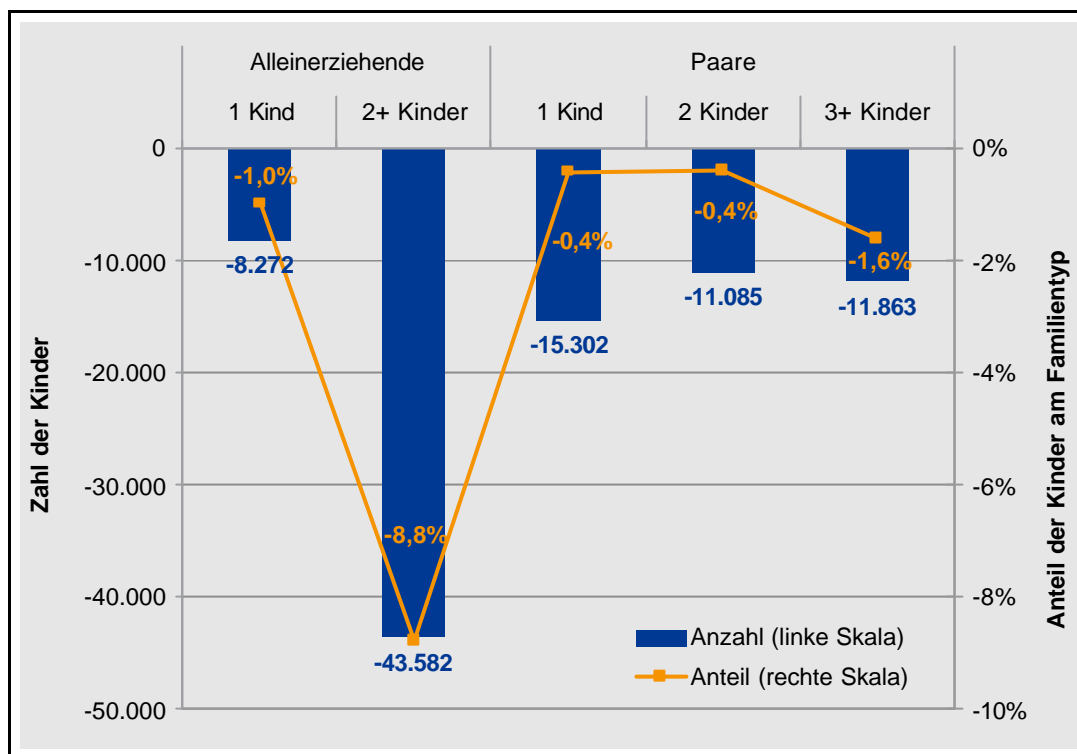


Quelle: SOEP 2006, Berechnungen von Prognos

Mit Hilfe des Wohngeldes gelingt es, die Zahl der von Armut betroffenen Kinder um rund 90.000 Fälle (3,8 %) zu verringern. Vor allem für Alleinerziehende mit mehr als einem Kind leistet das Wohngeld einen wirksamen Beitrag zur Armutsvermeidung (Abbildung 4-11).



Abbildung 4-11: Wirkung des Wohngeldes auf die Anzahl der mit Armutsgefährdung lebenden Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren



Quelle: SOEP 2006, Berechnungen von Prognos

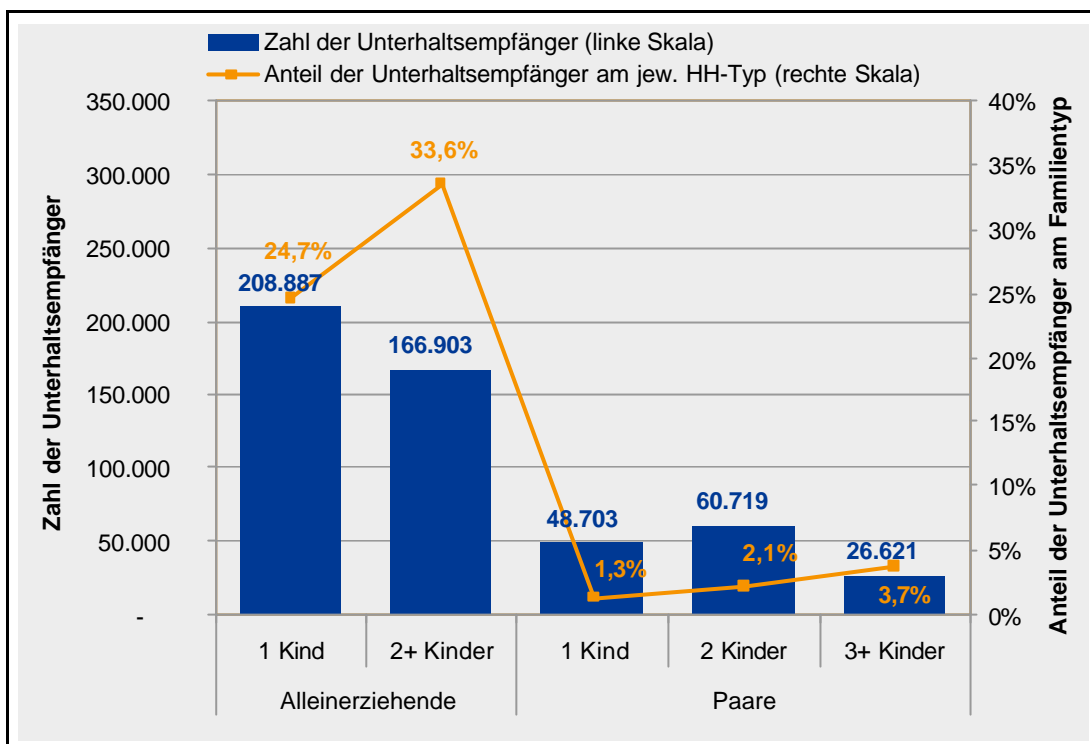
4.2.5 Unterhaltsvorschuss

Unterhaltsvorschuss erhält jedes in Deutschland lebende Kinde unter 12 Jahren, welches nicht oder nur unregelmäßig Unterhaltszahlungen durch den Elternteil, bei dem es nicht wohnt, erhält bzw. diese Unterhaltszahlungen unter dem Regelsatz liegen. Die Unterhaltsvorschussleistung wird maximal für 72 Monate gewährt und endet spätestens bei Vollendung des 12. Lebensjahres.

Die Gesamtzahl der Unterhaltsempfänger ist weit über die Gruppe der durch diese Vorschrift erfassten Haushalte hinausgehend und in allen Familientypen repräsentiert. Insgesamt empfangen rund 510.000 Haushalte mit Kindern Unterhaltszahlungen. Unter ihnen ist der Anteil bei den Alleinerziehenden mit mindestens zwei Kindern mit einem Drittel am höchsten



Abbildung 4-12: Anzahl der Unterhaltsempfänger und Anteile am jeweiligen Haushaltstyp

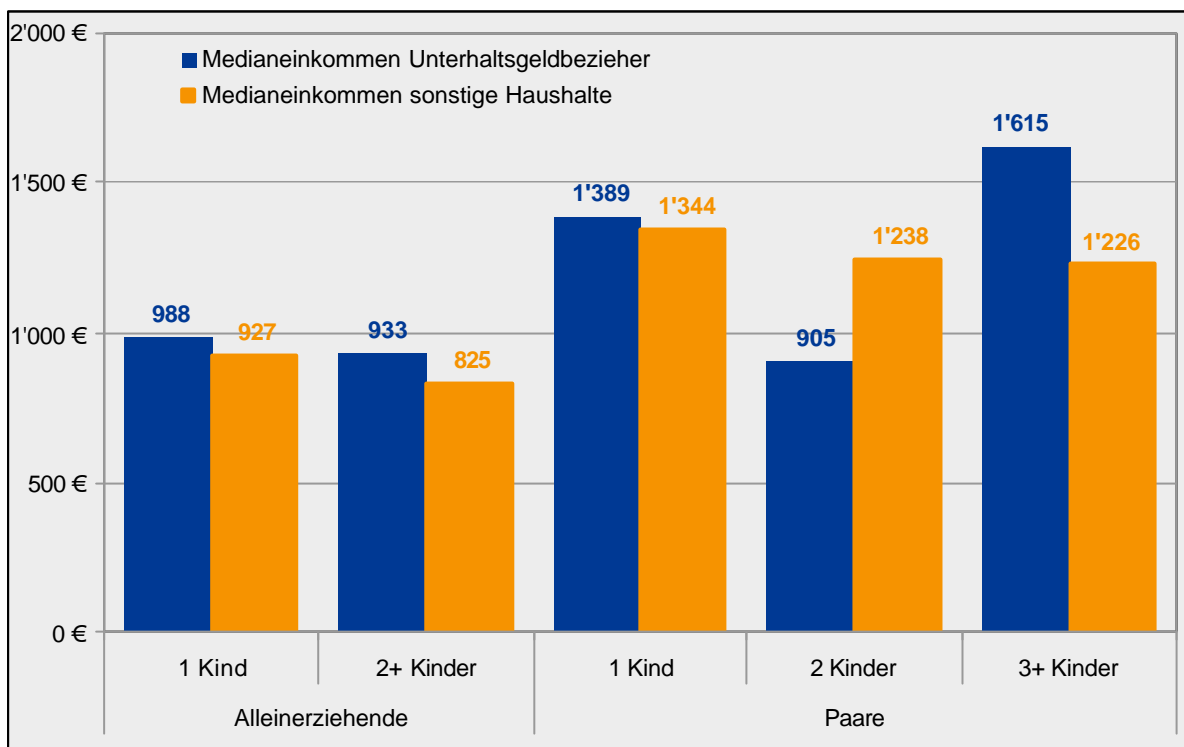


Quelle: SOEP 2006, Berechnungen von Prognos

Im Unterschied zu den Betrachtungen bei den übrigen Leistungen stellt sich die Einkommenssituation von Unterhaltsbeziehern nicht systematisch schlechter dar als von denen, die kein Unterhaltseinkommen erzielen. So verfügen Alleinerziehende mit Unterhalt über ein höheres Einkommen als diejenigen ohne Unterhalt. Für Paarhaushalte ist diese Systematik nicht zu erkennen. Bei diesen ist zu berücksichtigen, dass der neue Partner des Elternteils, bei dem das Kind lebt, in der Regel ein eigenes Einkommen erzielt. Dieses Einkommen ist Teil des Haushaltseinkommens, schmälert jedoch nicht unmittelbar die Höhe des Kindesunterhalts. Im Vergleich zu Paarfamilien, in denen beide Elternteile leben, verfügen diese Haushalte durch den Unterhalt über ein zusätzliches Einkommen.



Abbildung 4-13: Äquivalenzgewichtetes Haushaltsnettoeinkommen nach Familientyp



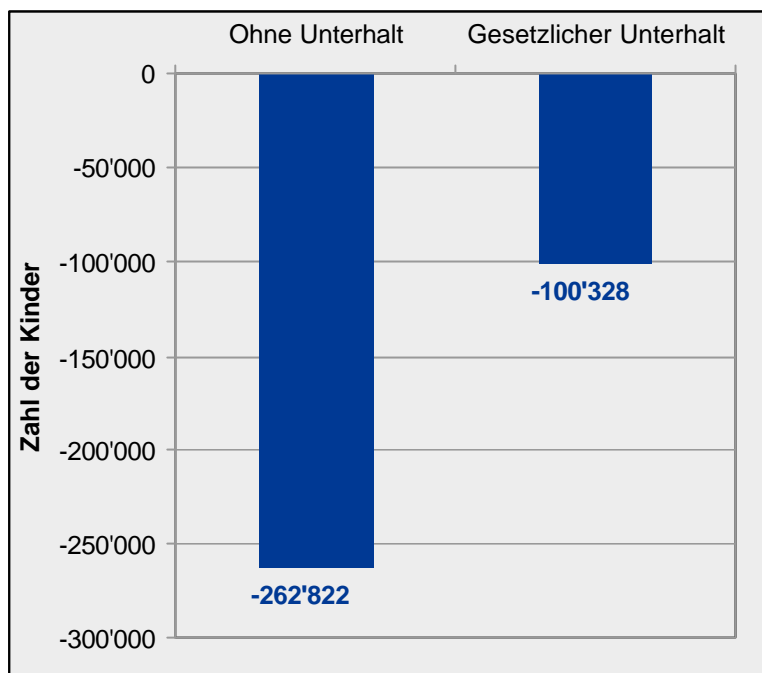
Quelle: SOEP 2006, Berechnungen von Prognos

Aufgrund der geringen Fallzahlen des SOEP und des Fehlens einer eigenen Variablen für den von den Jugendämtern ausgezahlten Unterhaltsvorschuss ist eine Analyse dieser Leistung nur indirekt möglich. In einem ersten Schritt wurde für alle in Frage kommenden Haushalte, die auf den Unterhaltsvorschuss überhaupt Anspruch hätten, der gesetzlich festgeschriebene Betrag ermittelt. Diese Summe wurde, anstelle der bisherigen Unterhaltseinkünfte, auf das Einkommen angerechnet und mit dem Fall verglichen, wenn überhaupt kein Unterhalt ausbezahlt würde.

Durch alle Unterhaltszahlungen zusammen reduziert sich die Summe der von Armut betroffenen Kinder um etwa 260.000 Fälle. Würden die anspruchsberechtigten Kinder nur den Unterhaltsvorschuss bekommen, würde dies für etwa 100.000 Kinder zur Überwindung von Armut führen. (Abbildung 4-14).



Abbildung 4-14: Armutsrisiko von Kindern und Jugendlichen ohne oder mit Auszahlung des Unterhaltsvorschusses



Quelle: SOEP 2006, Berechnungen von Prognos

4.2.6 Sozialgeld für Kinder

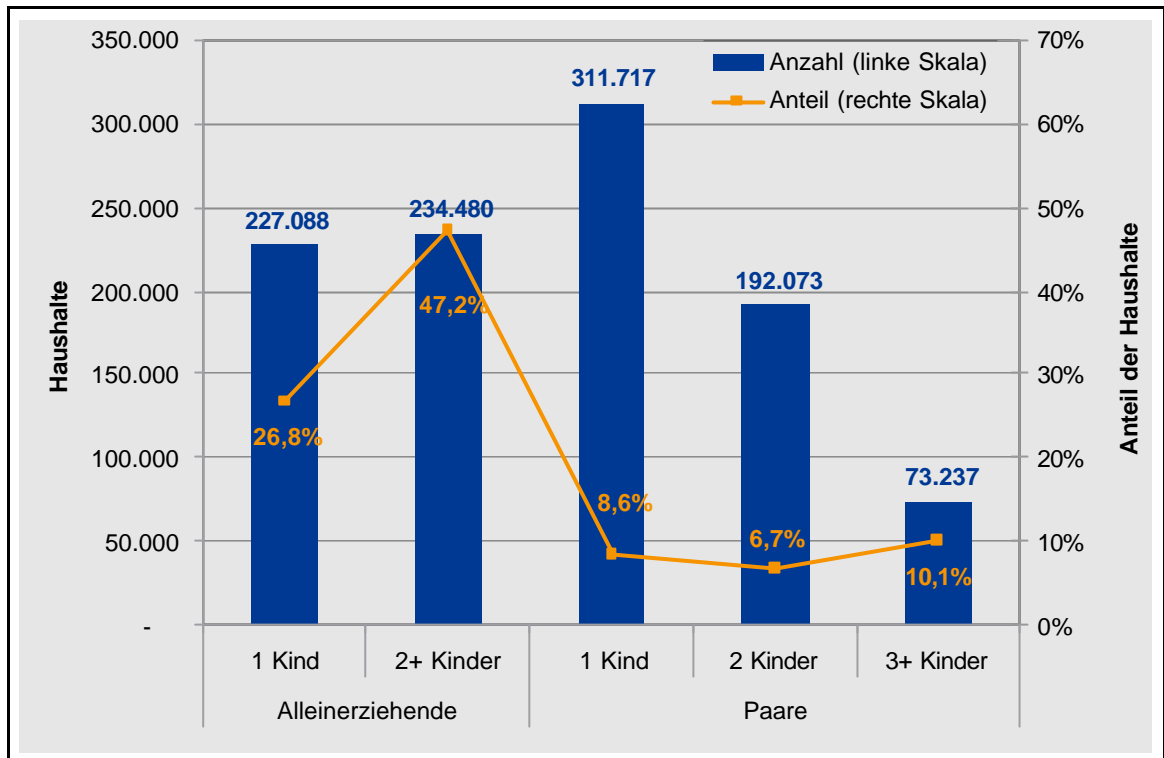
Anspruchsberechtigt für das Sozialgeld (Kinderkomponente in der Grundsicherung) als Bestandteil der SGB-II-Leistungen sind Bedarfsgemeinschaften, sofern nicht mindestens einer der erwerbsberechtigten Mitglieder über genügend Einkommen oder Vermögen verfügt, für den gemeinsamen Lebensunterhalt zu sorgen.

Gegenwärtig beträgt der Regelbedarf 347 Euro. Angehörige einer Bedarfsgemeinschaft erhalten 312 Euro, Kinder bis 14 Jahren 208 Euro und bis maximal zur Vollendung des 25. Lebensjahres werden 278 Euro gezahlt.

Insgesamt erhalten etwa eine Millionen Bedarfsgemeinschaften mit Kindern diese Kinderkomponente in der Grundsicherung von 208 Euro bzw. 278 Euro, wobei nahezu 50 % der Bedarfsgemeinschaften aus alleinerziehenden Haushalten stammen. Entsprechend ist der Anteil der auf staatliche Hilfen angewiesenen Haushalte innerhalb der Alleinerziehenden mit bis zu 47 % deutlich größer als bei den Paarhaushalten. Dort beträgt er maximal 10 % (Abbildung 4-15).



Abbildung 4-15: Bedarfsgemeinschaften mit Familienkomponente als Teil der Grundsicherung

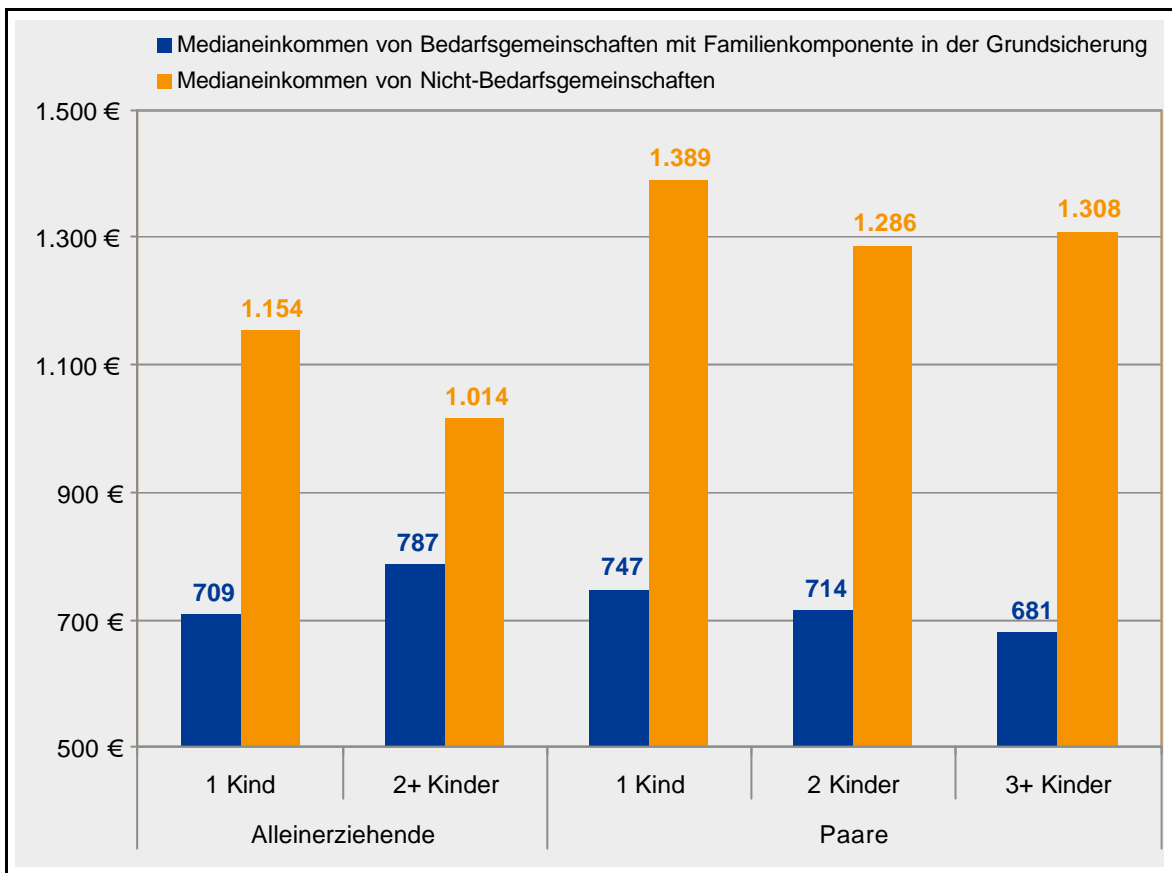


Quelle: SOEP 2006, Berechnungen von Prognos

Das äquivalenzgewichtete Haushaltsnettoeinkommen der Empfänger der staatlichen Grundsicherung liegt erwartungsgemäß deutlich unter dem Niveau der übrigen Haushalte. Zwischen der Kinderanzahl und dem Einkommen ist jedoch kein eindeutiger Zusammenhang ersichtlich. Während das Äquivalenzeinkommen der Alleinerziehenden mit mindestens zwei Kindern im Vergleich zu den Alleinerziehenden mit einem Kind stark zunimmt, sinkt es bei den Paarhaushalten mit zunehmender Kinderzahl (Abbildung 4-16). Ein großer Teil der Einkommensdiskrepanz bei den Alleinerziehenden ist durch die Mehrbedarfzulage erklärbar.



Abbildung 4-16: Äquivalenzgewichtetes Haushaltsnettoeinkommen nach Familientyp

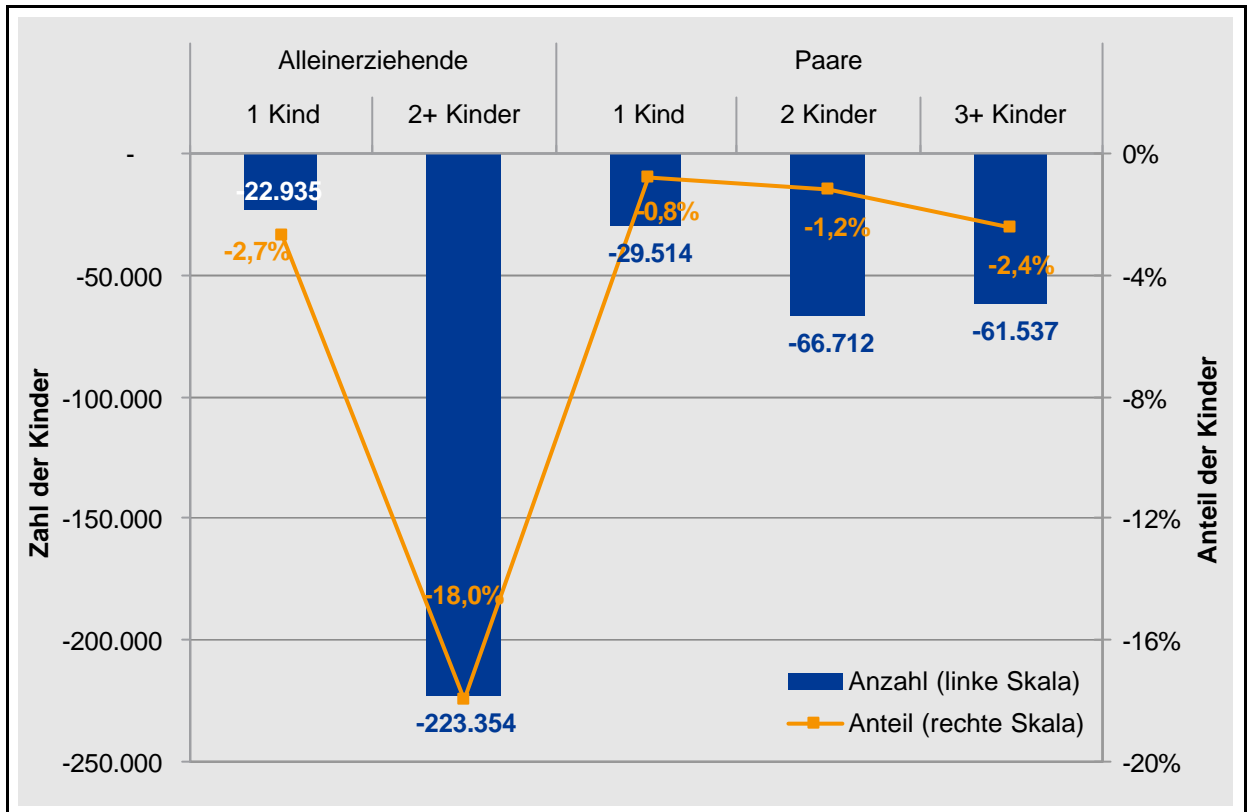


Quelle: SOEP 2006, Berechnungen von Prognos

Die Kinderkomponente in der Grundsicherung schafft es heute für rund 405.000 Kinder, das Armutsrisiko zu vermeiden. Dies gilt vor allem für Kinder von Alleinerziehenden; nahezu 50 % des Anstiegs der Kinderarmut entfielen auf diesen Haushaltstyp.



Abbildung 4-17: Wirkung der Familienkomponente in der Grundsicherung auf die Anzahl der in Armut lebenden Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren



Quelle: SOEP 2006, Berechnungen von Prognos



4.3 Funktion und Wirkungsweise von Kinderbetreuung als sachbezogene Leistung

Im Gegensatz zu den oben beschriebenen Geldleistungen, deren Nutzerkreise abgegrenzt und deren Auswirkung auf das Haushaltseinkommen der Anspruchsberechtigten errechnet werden kann, sind die Wirkungen von Sachleistungen vorwiegend qualitativ zu erfassen, weil keine Daten über den Geldwert individuell bezogener Sachleistungen vorliegen oder weil die Wirkung des Sachleistungsbezugs sich über Verhaltensänderungen erschließt, die ebenfalls nur qualitative Annahmen zur Verbesserung der Lebenslage einer Familie in Form von Wirkungsketten zulassen.

In diesem Sinne wird im Folgenden anhand des Ausbaus der Kinderbetreuung für unter 3-Jährige dargestellt, in welcher Weise Sachleistungen eine armutsreduzierende bzw. –vermeidende Wirkung entfalten können.

Ausbau der Kinderbetreuung bis 2013 und Arbeitsförderung

Die vorangegangenen Analysen zeigen, dass die Vollzeitbeschäftigung eines Elternteils bzw. die parallele Erwerbstätigkeit von Vätern und Müttern ganz wesentlich dazu beitragen, das Armutsrisiko von Kindern zu verringern. Eine wichtige Aufgabe besteht somit darin, geeignete Rahmenbedingungen zu schaffen, dass Väter und Mütter Familien- und Berufsleben miteinander vereinbaren können. Hierbei spielt der Ausbau der Kinderbetreuung eine zentrale Rolle.

Die Bundesregierung setzt in der Bekämpfung von Armut bei Kindern und Familien auf präventive Maßnahmen, um die Risiken der sozialen Ausgrenzung zu reduzieren und die Chancen- und Teilhabeberechtigung zu stärken. Die frühe Bildung und Betreuung von Kindern hat hier in zweifacher Hinsicht eine enorme Bedeutung: für die Eltern bei der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Kindererziehung sowie für die Kinder selbst, insbesondere dann, wenn sie aus bildungsfernen und ressourcenarmen Familien kommen.

Gemäß der Bund-Länder-Vereinbarung vom 28. August 2007 soll bis 2013 über das für 2010 angestrebte Maß hinaus ein Versorgungsgrad von 35% für alle Kinder von 0 bis 3 Jahren in Deutschland erreicht werden. Der Bund stellt bis dahin - zusätzlich zu den jährlich 1,5 Mrd. Euro nach dem Tagesbetreuungsausbaugesetz - insgesamt weitere 4 Mrd. Euro für Investitionskosten und Betriebskosten zur Verfügung.

Für Investitionen sind 2,15 Mrd. Euro festgelegt, die auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung ab 2008 bereitgestellt werden. Weitere 1,85 Mrd. Euro werden für Betriebskosten ab 2009 bis 2013 über einen jährlich aufwachsenden Festbetrag am Aufkommen der Umsatzsteuer zugunsten der Länder verfügbar. Der Anteil des Bundes an den erforderlichen Ausbaumitteln beträgt damit rund ein Drit-



tel. Ab 2014 wird sich der Bund laufend mit 770 Mio. Euro jährlich an der Finanzierung der durch den Ausbau entstehenden zusätzlichen Betriebskosten beteiligen.

Ohne flächendeckende Betreuungsinfrastruktur können zusätzliche Arbeitsanreize z.B. durch den Kinderzuschlag ihre Wirkung nicht voll entfalten. Insbesondere betreuende Elternteile aus Paarfamilien und Alleinerziehende Mütter und Väter sind dann nicht in der Lage, durch Erwerbsarbeit das erforderliche Mindesteinkommen zu erzielen, um von Arbeitslosengeld II unabhängig zu werden.

Rechtsanspruch auf Betreuungsangebot

Die Finanzmittel des Sondervermögens werden auf der Basis einer Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern unter dem Vorbehalt verteilt, dass der Gesetzgeber bis Ende 2008 einen Rechtsanspruch auf ein Betreuungsangebot für alle Kinder vom vollendeten 1. bis zum vollendeten 3. Lebensjahr mit Beginn des Kindergartenjahres 2013/2014 gesetzlich verankert. Damit soll gewährleistet werden, dass die bereit gestellten Mittel auch tatsächlich für den Betreuungsausbau verwendet werden. Mit der Gültigkeit des Rechtsanspruchs ab dem 2. Lebensjahr wird nach dem Auslaufen der Elterngeldzahlung damit ein nahtloser Übergang bei den staatlichen familienbezogenen Leistungen geschaffen, der eine neue Balance von Erwerbsarbeit und Familien ohne Brüche ermöglichen soll.²⁸

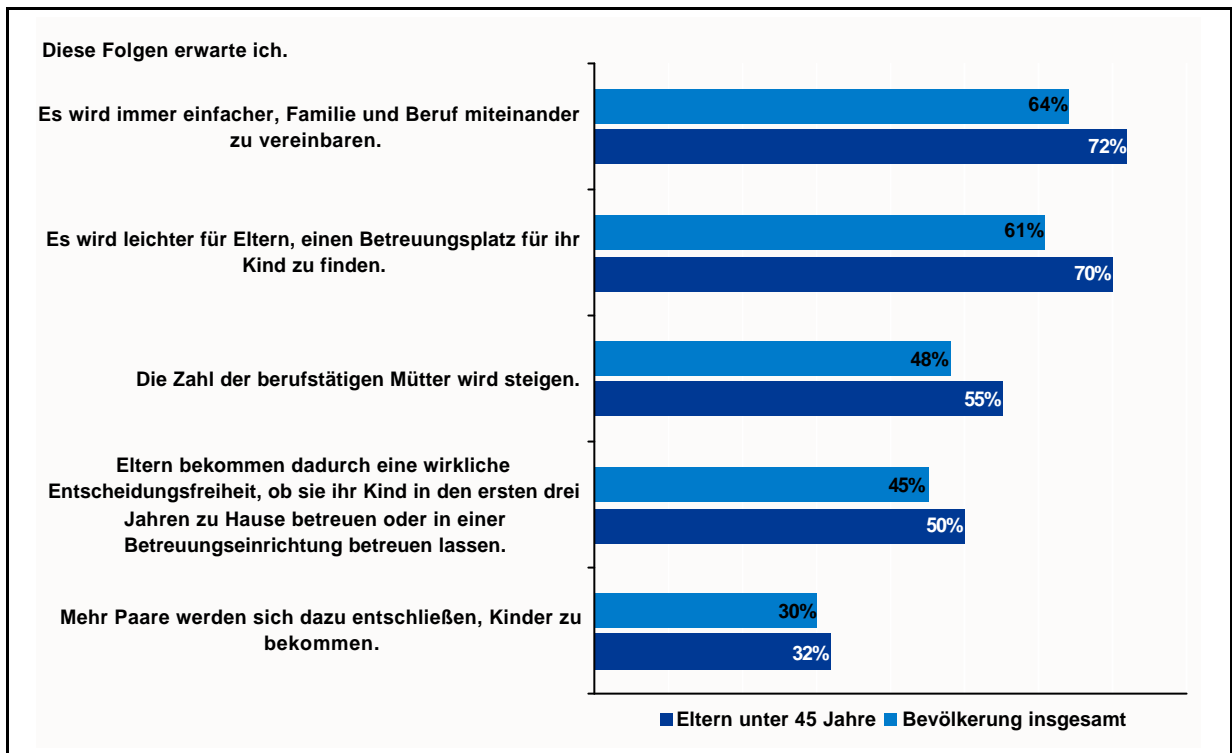
Neben wissenschaftlichen Studien, die den Zusammenhang zwischen einer geringen Versorgung mit Kinderbetreuungsplätzen (vor allem in den westdeutschen Bundesländern) und einer niedrigen Müttererwerbstätigkeit belegen²⁹, zeigen auch Meinungsumfragen, dass die Befragten von einem Ausbau der Kinderbetreuung vor allem eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf und damit einhergehend eine Steigerung der Erwerbsmöglichkeiten von Müttern erwarten.

²⁸ Vgl. OECD 2007, a.a.O.

²⁹ Vgl. für Deutschland, beispielhaft: Spieß; Büchel (2002): Müttererwerbstätigkeit und Kindertageseinrichtungen – neue Ergebnisse in einem bekannten Zusammenhang, in: Vierteljahresschrift zur Wirtschaftsforschung, 71 (2002), S. 96-114.



Abbildung 4-18: Folgen des Ausbaus der Kinderbetreuung



Quelle: Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage 10009, September 2007

In welchem Umfang die Erwerbstätigkeit von Müttern bei einem bedarfsgerechten Betreuungsangebot steigt, hängt von deren Erwerbsneigung ab. Auch hierzu zeigen wissenschaftliche Studien, dass sich knapp 70 % der nicht erwerbstätigen Mütter von Kindern bis zu 12 Jahren in den westdeutschen Bundesländern die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit wünschen, nur 23 % sind dort freiwillig nicht erwerbstätig.³⁰ Dass die ungünstige Betreuungssituation ein Hindernis bei der Stellensuche darstellt, bestätigt eine repräsentative Onlinebefragung von McKinsey, stern und T-Online („Perspektive Deutschland“, 2005). 89 % der Mütter von Kleinkindern und 75 % der Mütter von Kindergartenkindern geben als Grund für ihre Nichterwerbstätigkeit an, keine ausreichenden Betreuungsmöglichkeiten zu finden.

Im Kontext der Diskussion um die Kinderarmut sind hierbei vor allem Alleinerziehende in den Blick zu nehmen, die ohne ausreichende Kinderbetreuung kaum eine Möglichkeit haben, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Modellrechnungen zeigen, dass durch den beschlossenen Ausbau der Kindertagesbetreuung um bis zum Jahr 2013 die Zahl von rund 75.000 Bedarfsgemeinschaften alleinerziehender Män-

³⁰ Einnahmefekte beim Ausbau von Kindertagesbetreuung (DIW, Berlin 2003)



ner und Frauen mit Kindern im relevanten Alter um rund 25.000 reduziert werden kann.³¹

Etwas anders stellt sich die Situation für Paarhaushalte dar. Der Ausbau der Kinderbetreuung dürfte auch hier einen Anstieg der Erwerbstätigkeit des zweiten Partners zur Folge haben. Unter Armutsaspekten ist diese Gruppe jedoch weniger stark betroffen. Von einer zeitlichen Restriktion für eine Erwerbstätigkeit – die durch die Kinderbetreuung aufgehoben oder abgemildert werden kann – ist regelmäßig dann auszugehen, wenn ein Partner einer Vollzeiterwerbstätigkeit nachgeht. In Haushalten dieses Typs leben etwa 55.000 Kinder im relevanten Alter zwischen ein und drei Jahren mit einem Armutsrisiko.

³¹ Diese Einschätzung wurde wiederholt durch den Vorstandsvorsitzenden der Bundesagentur für Arbeit bekräftigt, zuletzt Anfang 2007 in den Passauer Nachrichten. Das Finanzierungskonzept für den Ausbau der Kinderbetreuung, das vom Kompetenzzentrum erstellt wurde, greift diesen Gedanken auf und legt weit defensivere Annahmen zugrunde (Reduktion um rund 22.500 Bedarfsgemeinschaften in 2013).



5 Fazit

Die durchgeführten Analysen zeigen, dass ein Instrumenten-Mix aus Geld- und Infrastrukturleistungen notwendig ist, um Armutsrisiken zu verringern bzw. die Folgen von Kinderarmut zu mildern und eine Perspektive für Familien zu schaffen, ein ökonomisch selbstbestimmtes Leben zu führen. Hierdurch wird die Einkommenssituation von armutsgefährdeten Familien verbessert; in Deutschland gelingt es im internationalen Vergleich gut, Armutsrisiken durch Sozialtransfers und monetäre Familienleistungen zu verringern. Zum anderen werden neuerdings verstärkt Anreize und Möglichkeiten geschaffen, die Erwerbsmöglichkeit - insbesondere von Müttern – auszuweiten. Die Erwerbstätigkeit möglichst beider Eltern, auch dies wird durch alle internationale Studien bestätigt – stellt den effektivsten Weg der Armutsprävention dar.

5.1 Gesamtbetrachtung familienpolitischer Instrumente zur Armutsbekämpfung

Stellt man die armutsreduzierenden Wirkungen der einzelnen Instrumente gegenüber, so zeigt sich, dass vom Kindergeld und der Familienkomponente in der Grundsicherung die bei weitem größten Effekte ausgehen (vgl. Tabelle 5-1). Hier sind Empfängerkreis wie individuelle Leistungshöhe vergleichsweise hoch. Andere Instrumente, mit denen neben der Armutsvermeidung auch weitere Ziele verfolgt werden, leisten ebenfalls wichtige jedoch deutlich geringere Beiträge.

Tabelle 5-1: Zusammenfassung der armutsreduzierenden Wirkungen der einzelnen Leistungen¹

| Leistungen | Alleinerziehende | | Paarhaushalte | | | Summe |
|----------------------------|------------------|-----------|---------------|----------|----------|-----------|
| | 1 Kind | 2+ Kinder | 1 Kind | 2 Kinder | 3+Kinder | |
| Kindergeld | 59.000 | 380.000 | 68.000 | 505.000 | 603.000 | 1.675.000 |
| Kinderzuschlag | | | | | | 73.000 |
| Mehrbedarfszulage | 8.000 | 84.000 | | | | 92.000 |
| Wohngeld | 8.000 | 44.000 | 15.000 | 11.000 | 12.000 | 90.000 |
| Unterhaltsvorschuss | | | | | | 100.000 |
| Grundsicherung | 23.000 | 223.000 | 30.000 | 67.000 | 62.000 | 405.000 |

¹ Alle Daten auf tausend gerundet; der Summenwert kann von der Summe der Werte der Haushaltstypen abweichen, wenn „sonstige“ Haushaltstypen vorliegen.

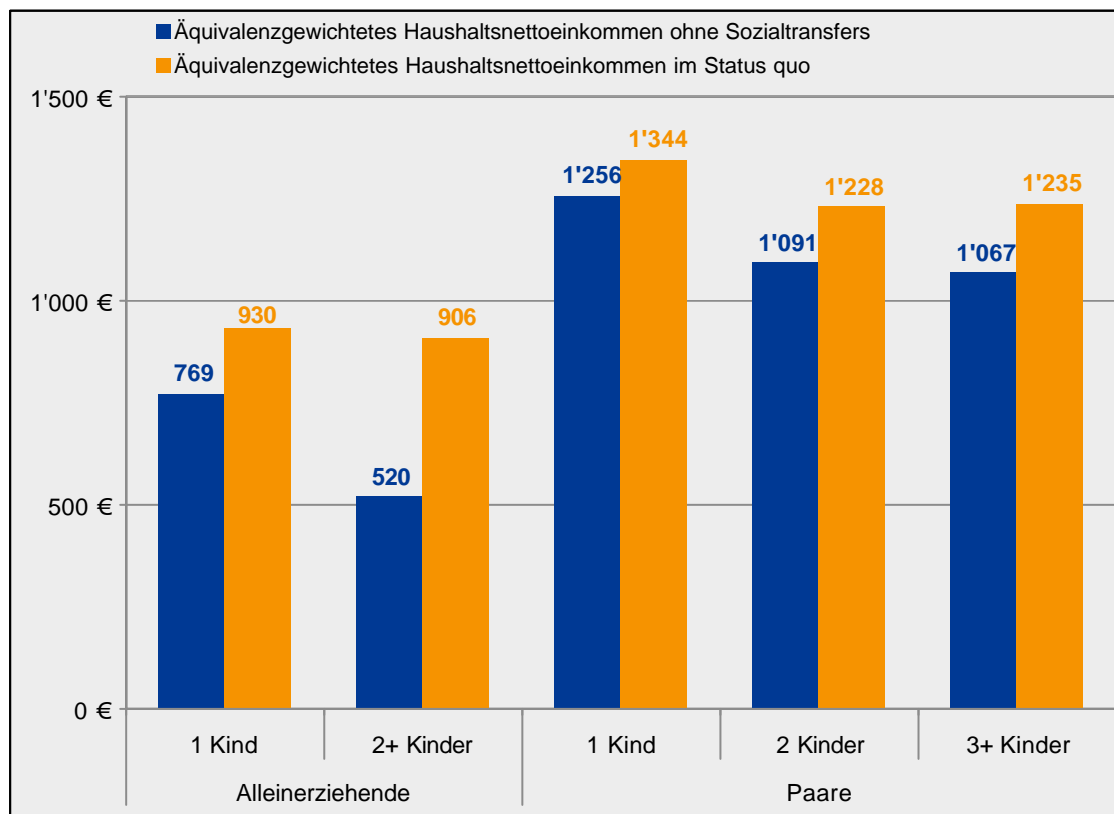
In den vorstehenden Abschnitten wurden die armutsreduzierenden Wirkungen für die jeweiligen Leistungen isoliert voneinander betrachtet. Um zu einer Gesamtbetrachtung zu kommen, können die



ermittelten Fallzahlen jedoch nicht addiert werden, d.h. die Summe der tatsächlichen Armutsreduktion aller Leistungen entspricht nicht der Summe der Armutsreduktion der untersuchten Einzelleistungen. Dies liegt auf der einen Seite daran, dass unterschiedliche Leistungen gleichzeitig – und damit von der selben Personengruppe – in Anspruch genommen werden können und somit bei einer Addition Doppelzählungen auftreten würden. Auf der anderen Seite führt oftmals erst der gleichzeitige Bezug unterschiedlicher Leistungen dazu, Armutsgefährdung zu vermeiden. Eine getrennte Betrachtung der Leistungen unterzeichnet somit die armutsreduzierenden Effekte ihres Zusammenwirkens.

Um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Wirkungen der einzelnen Leistungen nicht additiv sind, jedoch einen Gesamteffekt ausweisen zu können, wird im Folgenden die Armutsgefährdung im Status quo der kontrafaktischen Situation gegenübergestellt, in der keine der untersuchten Leistungen existieren würde. Je nach Haushaltstyp läge das durchschnittliche äquivalenzgewichtete Nettohaushaltseinkommen zwischen 7 % (Paarhaushalte mit einem Kind) und 74 % niedriger (Abbildung 5-1). Die kumulierte Darstellung zeigt noch einmal, dass monetäre familienbezogene Leistungen gerade bei Alleinerziehenden und Mehrkindfamilien eine erhebliche Wirkung entfalten.

Abbildung 5-1: Äquivalenzgewichtetes Haushaltsnettoeinkommen nach Familientyp

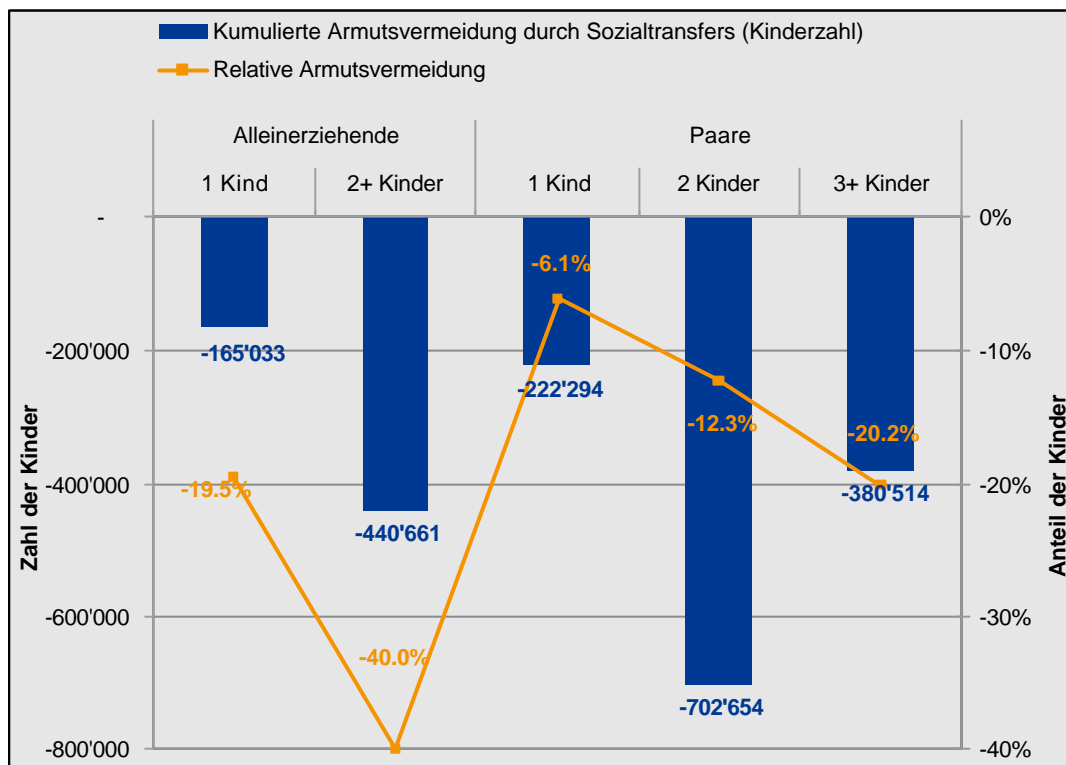


Quelle: SOEP 2006, Berechnungen von Prognos



Die hohen Anteile der Leistungen an den Haushaltseinkommen spiegeln sich deutlich in ihrer Wirkung auf die Reduktion der Armutsgefährdung. Wie bei vielen Einzelleistungen sind auch in der Gesamtschau die armutsvermeidenden Wirkungen in Familien mit zunehmender Kinderzahl und bei Alleinerziehenden besonders hoch.³²

Abbildung 5-2: Kinderarmutszahlen ohne und mit familienpolitischen Leistungen



Quelle: SOEP 2006, Berechnungen von Prognos

5.2 Leitziele bei der Reduzierung von Armutsrisiken

Aufgabe der nachhaltigen Familienpolitik ist es u.a., ein wirksames und effizientes System von Leistungen bereit zu stellen, das Armutsrisiken minimiert bzw. die Folgen von Kinderarmut abmildert und Möglichkeiten eröffnet, wie sich Familien aus prekären Lebenslagen befreien können. Diese Zielsetzung erfordert Aktivitäten in drei Handlungsfeldern:

³² Mehr noch als bei den Einzelleistungen ist darauf hinzuweisen, dass diese statische Betrachtung „Leistung“ vs. „keine Leistung“ von Verhaltensänderungen der Akteure abstrahiert.



- A. Familienpolitik muss zur **Prävention von Kinderarmut** beitragen, indem sie die wirtschaftliche Stabilität von Familien und die Fähigkeit, ein selbstbestimmtes Leben zu führen, fördert. Hierbei geht es primär um eine langfristig Reduzierung von Risikofaktoren, die dazu führen könnten, dass die Armutsgefährdung von Familien und Kindern steigt.
- B. Familienpolitik muss einen Betrag dazu leisten, die bereits konkrete **materielle Armutsgefährdung von Kindern zu reduzieren**. Insbesondere gilt es zu vermeiden, dass Kinder, deren Eltern erwerbstätig sind, unter die Armutsrisikoschwelle von 60 % des Medianeinkommens rutschen.
- C. Drittens muss die **Situation von Kindern in einkommensschwachen Familien verbessert** werden, insbesondere in Familien, die kein existenzsicherndes Einkommen erwirtschaften können.

Die Verteilung armutsgefährdeter Kinder über die verschiedenen Haushaltstypen verdeutlicht die primären Zielgruppen armutsbezogener familienpolitischer Leistungen, die besonders zu berücksichtigen sind:

- Alleinerziehendenhaushalte: hier leben ca. 800.000 Kinder in Armut
- Mehrkindfamilien: hier leben ca. 400.000 Kinder in Armut

Die vorhandenen Instrumente wirken in den Bereichen von Armut und Armutsgefährdung heute für etwa 1,9 Mio. Kinder. Das BMFSFJ hat für drei wichtige Leistungsbereiche in seiner (Mit)-Zuständigkeit Entwicklungsperspektiven vorgestellt oder bereits in die Umsetzung gebracht: Kinderbetreuung, Kinderzuschlag, Kindergeld. Darüber hinausgehende Vorschläge erfordern in weiten Teilen auch die zielgenaue Abstimmung von Maßnahmen aus unterschiedlichen Politikfeldern. Sie können präventiv, armutsverringend oder situationserleichternd für die betroffenen Kinder wirken. Prioritäten in der Umsetzung ergeben sich aus einer klaren Zielorientierung, der Reichweite und der Kompatibilität mit den Zielsetzungen nachhaltiger Familienpolitik insgesamt.

Dieses PDF-Dokument ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung;
es wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt.

Herausgeber:

Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend
11018 Berlin
www.bmfsfj.de

Gestaltung: KIWI GmbH, Osnabrück

Für weitere Fragen nutzen Sie unser
Servicetelefon: 018 01/90 70 50*
Fax: 030 18/5 55 44 00
Montag–Donnerstag 9–18 Uhr
E-Mail: info@bmfsfj-service.bund.de

* nur Anrufe aus dem Festnetz, 3,9 Cent
pro angefangene Minute