

# Kinderarmut und Bildungspaket

Der Kölner Politikwissenschaftler Prof. Dr. Christoph Butterwegge über ein Thema, das nur zu gern aus dem öffentlichen Bewusstsein verdrängt wird

(Kinder-)Armut war jahrzehntlang kein Thema, das die deutsche Öffentlichkeit bewegte. Höchstens in der Vorweihnachtszeit, im Sommerloch oder am Weltkindertag (20. September) nahmen

die Massenmedien der Bundesrepublik davon überhaupt Notiz. Mittlerweile ist *Kinderarmut* allerdings beinahe zu einem Modethema avanciert, das immer wieder Schlagzeilen macht. Gleichwohl haben sich die Fachwissenschaft, die Massenmedien und die etablierten Parteien nie ernsthaft mit dem Problem auseinandergesetzt, dass ein zunehmender Teil der Bevölkerung sozialer Ausgrenzung unterliegt, während eine Minderheit unter maßgeblicher Beteiligung der Regierungspolitik (mehrfache Senkung der Gewinnsteuern, wiederholte Entlastung der Unternehmen, Steuergeschenke an Firmenerben in Milliardenhöhe) immer mehr Reichtum anhäuft. Nach wie vor wenig beachtet, gehen von dieser sich vertiefenden Kluft akute Gefahren für den inneren Frieden, die Humanität und die Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaft aus, denn zunehmender Drogenmissbrauch, mehr (Gewalt-)Kriminalität und wachsende Brutalität stehen damit in engem Zusammenhang.

## Ausmaß, Erscheinungsformen

## und Folgen der Kinderarmut

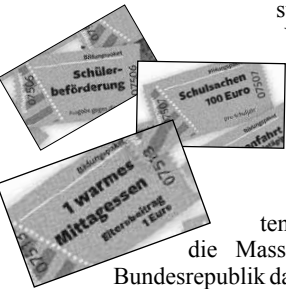
(Kinder-)Armut stellt nicht nur in der sog. Dritten Welt, sondern auch hierzulande ein gesellschaftliches Kardinalproblem dar. Dies gilt zumindest dann, wenn man darunter nicht nur *absolutes* Elend, vielmehr auch ein *relatives* Maß an sozialer Ungleichheit versteht, das Betroffene daran hindert, sich ihrer persönlichen Fähigkeiten gemäß zu entfalten, sich optimal zu entwickeln und selbstbestimmt am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben teilzunehmen. Wenn man so will, handelt es sich hierbei um „strukturelle Gewalt“ (Johan Galtung), die Kinder und Jugendliche noch härter trifft als Erwachsene.

Ihren traurigen Rekordstand erreichte die Kinderarmut im März 2007, d.h. auf dem Höhepunkt des letzten Konjunkturaufschwungs. Von den gut 11 Millionen Kindern unter 15 Jahren lebten damals nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit fast 1,93 Millionen Kinder in SGB-II-Bedarfsgemeinschaften, landläufig „Hartz-IV-Haushalte“ genannt. Rechnet man die übrigen Betroffenen (Kinder in Sozialhilfahaushalten, in Flüchtlingsfamilien, die nach dem Asylbewerberleistungsgesetz ca. ein Drittel weniger als die Sozialhilfe erhalten, und von sog. Illegalen, die keine Transferleistungen beantragen können) hinzu und berücksichtigt zudem die sog. Dunkelziffer (d.h. die Zahl jener eigentlich Anspruchsberechtigter, die aus Unwissenheit, Scham oder anderen Gründen

keinen Antrag auf Sozialhilfe bzw. Arbeitslosengeld II stellen), lebten etwa 2,8 bis 3,0 Millionen Kinder, d.h. jedes vierte Kind dieses Alters, auf oder unter dem Sozialhilfeniveau. (Kinder-)Armut ist jedoch mehr, als wenig Geld zu haben, denn sie bedeutet für davon Betroffene auch, persönlicher Entfaltungs- und Entwicklungsmöglichkeiten beraubt, sozial benachteiligt und (etwa im Hinblick auf Bildung, Gesundheit und Wohnsituation) unterversorgt zu sein. Wenn man sinnvollere, nämlich qualitative und nichtmonetäre Kriterien für das Armsein anlegt, steigt die Zahl armer Kinder sogar auf 3,0 bis 3,3 Millionen Kinder.

Kinderarmut äußert sich in einem wohlhabenden, wenn nicht reichen Land wie der Bundesrepublik weniger spektakulär als in Mozambik, Bangladesch oder Burkina Faso, wo Menschen auf der Straße verhungern. Sie wirkt eher subtil, aber nicht minder dramatisch und lange. Hierzulande ist es für Kinder manchmal noch schwerer, arm zu sein, als in einer Gesellschaft, die sämtlichen Mitgliedern nur das Allernötigste bietet. Konsumchancen, z.B. das Tragen modischer Kleidung („Markenklamotten“), der Besitz des tollsten Handys und modernster Unterhaltungselektronik sowie teure Freizeitaktivitäten, bestimmen mit über die Möglichkeiten, die ein Kind bei uns im Freundeskreis bzw. der Clique hat. Jenseits von Nike und Nokia wird man gar nicht ernst genommen, was zu psychosozialen Belastungen führen kann und den Ausschluss junger Menschen aus vielen Lebenszusammenhängen nach sich zieht.

Besonders für Kinder und Jugendliche, deren Lebenswelt viel stärker als jene von Erwachsenen durch eine zunehmende Ökonomisierung und Kommerzialisierung geprägt ist, bedeutet arm zu sein, in mehreren Lebensbereichen (Einkommen,



Beruf, Wohnen, Gesundheit, Bildung und Freizeit) Defizite aufzuweisen. Bei einem Kind ist ein solches Defizit beispielsweise im Wohnbereich dann gegeben, wenn es kein eigenes Zimmer hat.

Betroffen sind vor allem Familien Alleinerziehender (überwiegend Frauen) und kinderreiche Familien, deren Haushaltseinkommen zu gering ist, um den Unterhalt von Kindern zu bestreiten, was zu sozialer Unterversorgung und Ausgrenzung (Exklusion) führt. Für die betroffenen Familien erwachsen daraus ökonomische, soziale und psychische Belastungen, ja sie geraten häufig in eine schwere Zerreißprobe. Familien fungieren nämlich als „emotionaler Puffer“ (Sabine Walper) zwischen dem kapitalistischen Wirtschaftssystem, das die sozioökonomische Deprivation hervorruft, und den Kindern, die aufgrund solcher Restriktionen in ihrer kognitiven Entwicklung, schulischen Leistungsfähigkeit, psychischen Stabilität und physischen Konstitution gefährdet sind.

### Ursachen der Verarmung von Familien, Frauen und Kindern

In der öffentlichen Diskussion wie der Fachliteratur werden die Auslöser von (Kinder-)Armut häufig mit deren Ursachen verwechselt. Während strukturelle Zusammenhänge und gesellschaftliche Verhältnisse, unter denen Menschen leben bzw. in denen Kinder aufwachsen, die Voraussetzungen für Pauperisierungsprozesse bilden, lösen bestimmte Ereignisse im Lebensverlauf solche Entwicklungen aus oder lassen sie voll zur Wirkung gelangen. Dadurch scheint es so, als seien etwa der Tod des (Familien-)Ernährers, die Scheidung bzw. Trennung vom (Ehe-)Partner und/oder eine Mehrlingsgeburt schuld am Entzug materieller Ressourcen, den Kinder und Jugendliche an-



schließend erleiden. Tatsächlich waren sie, ihre Eltern oder Mütter allerdings bereits vor dem betreffenden Schicksalsschlag unzureichend gesichert.

Armutsphänomene, Mangelerscheinungen und soziale Bedürftigkeit sind nichts Neues, vielmehr so alt wie die Menschheit selbst. Auch die Kinderarmut gibt es keineswegs erst seit kurzem. Gleichwohl weist sie „postmoderne“ Züge auf, die es nahe legen, ihre Entstehungsursachen in jüngerer Zeit zu suchen. Macht man den als „Globalisierung“ bezeichneten Prozess einer Umstrukturierung fast aller Gesellschaftsbereiche nach Markterfordernissen, der Ökonomisierung und Kommerzialisierung für die Pauperisierung, soziale Polarisierung und Entsolidarisierung verantwortlich, liegen die Wurzeln des stark vermehrten Auftretens von (Kinder-)Armut auf mehreren Ebenen:

Im Produktionsprozess löst sich das „Normalarbeitsverhältnis“ (Ulrich Mückenberger), von Wirtschaftslobbyisten und Politikern unter den Stichworten „Liberalisierung“, „Deregulierung“ und „Flexibilisierung“ vorangetrieben, tendenziell auf. Es wird zwar keineswegs ersetzt, aber durch eine steigende Zahl atypischer, prekärer, befristeter, Leih- und (Zwangs-)Teilzeitarbeitsverhältnisse, die den so oder überhaupt nicht (mehr) Beschäftigten wie ihren Familienangehörigen weder ein ausreichendes Einkommen noch den gerade im viel beschworenen „Zeitalter der Globalisierung“ erforderlichen arbeits- und sozialrechtlichen Schutz bieten, in seiner Bedeutung stark relativiert.

Hinsichtlich der Entwicklung des Wohlfahrtsstaates bedingt der forcierte Wettbewerb zwischen nationalen „Wirtschafts-

standorten“ entsprechend der neoliberalen Standortlogik einen Abbau von Sicherungselementen für „weniger Leistungsfähige“. Kinder und Jugendliche sind nicht zuletzt deshalb stark von Arbeitslosigkeit und/oder Armut betroffen, weil das Projekt eines „Um-“ bzw. Abbaus des Sozialstaates auf Kosten vieler Eltern geht, die weniger Absicherung als vorherige Generationen genießen.

### Sozialreformen führen zur Armut: das Beispiel der sog. Hartz-Gesetze

Bei der „Agenda 2010“, den sog. Hartz-Gesetzen und mehreren Gesundheitsreformen handelt es sich um Maßnahmen zum „Um-“ bzw. Abbau des Sozialstaates, die seine Architektur, Struktur und Konstruktionslogik verändern. Das nach Peter Hartz benannte Gesetzespaket markiert eine historische Zäsur für die Entwicklung von Armut bzw. Unterversorgung in Deutschland. Mit ihm waren grundlegende Änderungen im Arbeits- und Sozialrecht verbunden, die das gesellschaftspolitische Klima der Bundesrepublik auf Jahre, wenn nicht Jahrzehnte verschlechtern dürften.

Mit dem „Ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz I), das am 1. Januar 2003 in Kraft trat, wurden die Barrieren der Bedürftigkeitsprüfung erhöht, welcher sich Bezahler/innen von Arbeitslosenhilfe unterziehen mussten. Während die Vermö-



gensfreibeträge deutlich gesenkt und die Mindestfreibeträge für verdienende (Ehe-)Partner/innen um 20 Prozent gekürzt wurden, entfiel der Erwerbstätigenfreibe-

trag ganz. Bis dahin wurde die Bemessungsgrundlage der Arbeitslosenhilfe, wie noch von der Kohl-Regierung verwirklicht, einmal im Jahr um 3 Prozent gekürzt, die so errechnete Leistung für Langzeitarbeitslose wegen der gesetzlich vorgesehenen Dynamisierung jedoch erhöht, was fortan unterblieb. Hierdurch stieg das Risiko von Langzeitarbeitslosen, sozialhilfebedürftig zu werden, drastisch.

Auf der Grundlage des „Zweiten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz II) wurden „Ich-“ bzw. „Familien-AGs“ und „Mini-“ bzw. „Midi-Jobs“ eingeführt, auf der Grundlage des „Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz III), das am 1. Januar 2004 in Kraft trat, strukturierte man die seither „Bundesagentur für Arbeit“ heißende Nürnberger Behörde nach dem Vorbild der Privatwirtschaft und mit Hilfe moderner Managementkonzepte zu einem reinen Dienstleistungsunternehmen um. Die im Unterschied zu den „Markt-“ und „Beratungskunden“ als „Betreuungskunden“ abgestempelten Langzeitarbeitslosen werden kaum noch durch gezielte und hochwertige Qualifizierungsmaßnahmen reintegriert, sondern mit kurzen, möglichst kostengünstigen Trainingsmaßnahmen abgespeist. Außerdem wurde die Höchstbezugszeit des Arbeitslosengeldes (Alg) von 32 Monaten für über 57-Jährige verkürzt, was die Große Koalition im November 2007 nach entsprechenden Vorstößen von Jürgen Rüttgers (CDU) und Kurt Beck (SPD) teilweise wieder rückgängig gemacht hat.

Mit dem „Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz IV) wurde die Arbeitslosenhilfe durch das Arbeitslosengeld II ersetzt – eine reine Fürsorgeleistung, die nicht mehr den früheren

Lebensstandard zum Maßstab der Leistungsgewährung für Langzeitarbeitslose macht. Dies führte zur Schlechterstellung von Millionen Menschen sowie zur Aufspaltung der bisherigen Sozialhilfeempfänger/innen in erwerbsfähige, die Alg II beziehen, einerseits und nichterwerbsfähige, die Sozialgeld bzw. -hilfe erhalten, andererseits. Daraus wiederum erwachsen neue Gefahren einer Stigmatisierung dieser Personenkreise nach dem Grad ihrer ökonomischen Verwertbarkeit.

Die drastischen Verschlechterungen trafen nicht nur frühere Bezieher/innen von Arbeitslosenhilfe, z.B. Frauen, deren Ehemänner mit ihrem Einkommen über den neuen, niedrigeren Freibeträgen lagen. Auch jene Empfänger/innen von Sozialhilfe, die nicht erwerbsfähig sind, also nicht mindestens 3 Stunden täglich arbeiten können, müssen Einbußen hinnehmen. Durch den Wegfall der meisten wiederkehrenden einmaligen Leistungen, etwa für Kleidungsstücke wie einen Wintermantel für Kinder oder die Reparatur defekter Haushaltsgeräte wie einer Waschmaschine, die man bei der Sozialhilfe vorher zusätzlich beantragen konnte, sowie deren Umstellung auf einen neuen, pauschalierten und gegenüber dem früheren nur leicht angehobenen Eckregelsatz leiden primär Familien mit Kindern, deren Bedarf in dieser Hinsicht ausgesprochen hoch ist.

Beim HLU-Regelsatz standen sich Kinder unter sieben Jahren fortan zwar etwas besser, die übrigen Kinder und die Jugendlichen jedoch schlechter als früher. Dass die Bundesregierung diese heimliche Kürzung bei den ärmsten Kindern nur zum Teil, nämlich bei den 6- bis 13-jährigen Sozialgeldbezieher(inne)n, und zwar ausgerechnet im Rahmen ihres „Konjunkturpaketes II“ wieder zurückgenommen hat, indem sie deren Regelsatz ab 1.

Juli 2009 und bis zum 31. Dezember 2011 befristet von 60 auf 70 Prozent des Eckregelsatzes (für allein lebende Erwachsene) auf 251 EUR anheb, zeigt zur Genüge, dass sie das Wohl der Betroffenen nie ernsthaft im Auge hatte. Die gleichzeitig beschlossenen Steuererleichterungen (Senkung des Eingangssteuersatzes von 15 auf 14 Prozent; Heraufsetzung des Grundfreibetrages) kommen zwar auch den Geringverdiener(inne)n zugute, sind aber eher Tropfen auf den heißen Stein. Dringend nötig wäre eine deutliche Erhöhung des Hartz-Regelsatzes auch für Erwachsene auf mindestens 450, besser 480 oder 500 EUR. Das würde tatsächlich die Wirtschaft beleben helfen, weil Arme gezwungen sind, ihr gesamtes Einkommen fast unmittelbar in den Konsum zu stecken. Deshalb würde nicht nur mehr soziale Gerechtigkeit verwirklicht, sondern die Maßnahme wäre auch ökonomisch sinnvoll.

### **Eine politische Mogelpackung und ein soziales Placebo: das „Bildungs- und Teihabepaket“ der Bundesregierung**

Am 9. Februar 2010 hat das Bundesverfassungsgericht den Hartz-IV-Regelsatz als nicht grundgesetzkonform beurteilt und die Regierung verpflichtet, bis zum 31. Dezember desselben Jahres eine Neuregelung zu treffen. Dem hat der Gesetzgeber verspätet und mit dem *Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch* (EGRBEG) nur sehr unzureichend Rechnung getragen. In den Beratungen des Vermittlungsausschusses von Bundestag und Bundesrat darüber gab die Regierungsseite unmissverständlich zu erkennen, dass sie an der geplanten Höhe des Hartz-IV-Regelbedarfs von 364 EUR für alleinstehende Erwachsene nicht rütteln lassen wollte. Obwohl man sich beim

sog. Bildungs- und Teilhabepaket für Kinder kompromissbereiter zeigte, blieben die der CDU/CSU/FDP-Koalition in den Verhandlungen des Vermittlungsausschusses bzw. der ihm vorgeschalteten Bund-Länder-Arbeitsgruppe von den Oppositionsparteien (SPD, Bündnis 90/Die Grünen und kurzzeitig DIE LINKE) abgetrotzten Zugeständnisse marginal. Beispiels-



weise hatte die SPD anfänglich ungefähr 40.000 zusätzliche Stellen für Schulsozialarbeiter/innen gefordert, aber nur 3.000 war der Bund bereit zu finanzieren.

Zwar umfasst das „Bildungs- und Teilhabepaket“ einen staatlichen Zuschuss zum gemeinschaftlichen Mittagessen in einer Kindertagesstätte, einer Schule oder einem Hort, aber nur für den Fall, dass diese ein solches Angebot machen. Lernförderung (Nachhilfeunterricht) erhalten anspruchsberechtigte Kinder bloß, wenn dadurch die Versetzung erreicht werden kann und keine entsprechenden Schulangebote bestehen. Ähnliches gilt für die Fahrt zur Schule. Relativ großzügig war man auch bei der Frage, wie die Kommunen für ihren Verwaltungsaufwand zu dessen Umsetzung vom Bund finanziell entschädigt werden sollen. Hier stellte sich nicht einmal die FDP quer, deren Vertreter/innen allerdings bei den Mindestlöhnen lange und bei der Forderung nach gleichen Löhnen für Leiharbeiter/innen und Stammbeschafteten (Equal-pay-Prinzip) sogar bis zuletzt mauerten.

Während der Gespräche einigten sich die Teilnehmer/innen von CDU, CSU, FDP, SPD und

Bündnis 90/Die Grünen, den Empfängerkreis des „Bildungs- und Teilhabepaketes“ nicht bloß auf die Kinder der Bezieher/innen des Kinderzuschlags, sondern auch auf jene von Wohngeldbezieher(inne)n auszuweiten und seine Organisation den Kommunen zu übertragen. Näher kam man sich auch bei der Frage nach seiner Finanzierung, die der Bund am Ende über Umwege (stärkere Beteiligung an den Unterkunftskosten) vollständig übernahm.

Obwohl Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble nach dem Bundesverfassungsgerichtsurteil vom 9. Februar 2010 in den Haushaltsentwurf 2011 für Mehrausgaben bei Hartz IV ursprünglich nur 480 Mio. EUR (wohlgemerkt: nicht 480 Mrd. EUR, wie für den sog. Bankenrettungsschirm praktisch über Nacht zur Verfügung standen) eingestellt hatte, verpflichteten sich die Regierungsparteien am Ende, den Kommunen allein für das „Bildungs- und Teilhabepaket“ eine mehr als drei Mal so hohe Summe zu erstatten. Allerdings müssen sämtliche Mehraufwendungen, die durch den Hartz-IV-Kompromiss anfallen, aus dem Sozialetat (Einzelplan 11) bestritten werden und führen deshalb an anderer Stelle, nämlich im Bereich der Arbeitsförderung, zu weiteren Kürzungen. Dadurch droht Zehntausenden (eine längere Dauer der) Arbeitslosigkeit und den Kindern davon Betroffener mehr Armut, was auch die Art der Finanzierung des Parteienkompromisses bei Hartz IV mehr als fragwürdig erscheinen lässt.

Auch nach der Neuregelung vieler Details im EGRBEG bleibt Hartz IV ein ständiger Konfliktherd. Auf dieser Dauerbaustelle der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik dürften weitere Streitigkeiten zwischen den Parteien und gesellschaftlichen Interessengruppen kaum ausbleiben. Hierauf gaben die Startschwie-

rigkeiten beim „Bildungs- und Teilhabepaket“ im April 2011 einen Vorgeschmack. Nur ca. 2 Prozent der Alg-II-beziehenden Eltern beantragten ihren Kindern daraus rückwirkend ab 1. Januar desselben Jahres zustehende Leistungen, obwohl sie den Geldbetrag von maximal 108 EUR ohne Nachweis etwa über das gemeinschaftliche Mittagessen ihrer Sprösslinge in der Schule oder der KiTa erhalten konnten. Die geringe Inanspruchnahme widersprach zwar dem öffentlichen Zerrbild der Hartz-IV-Empfänger/innen als „Sozialschmarotzer“, die den Staat „abzocken“, wo sie nur können, veranlasste Ursula von der Leyen jedoch nicht etwa, die bürokratische Abwicklung ihres „Bildungs- und Teilhabepaketes“ zu hinterfragen, sondern führte nach einer Krisensitzung mit Vertreter(inne)n der Kommunen bloß zu einer Verlängerung der Antragsfrist um zwei Monate (bis zum 30. Juni 2011) und zu der ministeriellen Anregung gegenüber den kommunalen Trägern, die Eltern im Hartz-IV-Bezug schriftlich über ihre Rechte beim „Bildungs- und Teilhabepaket“ zu informieren.

Die Ausgabe von Gutscheinen ist keine Lösung, weil sie einer Gängelung der Hartz-IV-Bezieher/innen durch jene Politiker/innen gleichkäme, die sonst immer „Wahlfreiheit“ für die Bürger/innen fordern, sowie letztlich eine weitere Diskriminierung von Armen bedeuten würde. Denn wenn diese einen Gutschein im Geschäft einlösen würden, müssten sie sich als Transferleistungsempfänger „outen“. Mit der Würde des Menschen, die unsere Verfassung in Artikel 1 des Grundgesetzes zum obersten Wert erklärt, ist das genauso wenig vereinbar wie der Zwang, betteln zu gehen. Statt der sonst viel beschworenen „Eigenverantwortung“ wird für Hartz-IV-Bezieher/innen offenbar Unmündigkeit zum erklärten Ziel.