



Familie und Bildung: Politik vom Kind aus denken | November 2018

Vorurteile ausräumen und Kinderarmut überwinden

Wer mehr Geld für Familien fordert, dem wird oft entgegen gehalten, dass dies gar nicht bei den Kindern ankommt, sondern von den Eltern „zweckentfremdet“ wird.

Eine aktuelle Studie räumt dieses Vorurteil aus und spricht damit auch für ein Teilhabegeld für Kinder und Jugendliche zur Vermeidung von Kinderarmut.

In Deutschland ist seit Jahren fast jedes vierte Kind von Armut betroffen, für zwei Drittel von ihnen ist Armut ein Dauerzustand. Vor allem diese andauernden Armutserfahrungen haben weitreichende Folgen für das Aufwachsen der betroffenen Kinder und Jugendlichen. Mangel und Verzicht gehören für sie zum Alltag. Sie haben häufiger gesundheitliche Probleme, fühlen sich ausgegrenzt und beschämt. Im Gegensatz zu anderen Gleichaltrigen haben sie nur eingeschränkte Möglichkeiten an Freizeitaktivitäten und am sozialen Leben teilzuhaben. Auch im Bildungssystem und später im Erwerbsleben sind ihre Chancen schlechter – mit erheblichen Folgen für unsere Gesellschaft.

Die derzeitigen familienpolitischen Leistungen schaffen es nicht, Kinderarmut wirksam zu vermeiden. So wird das Kindergeld mit den SGB-II-Regelbedarfen verrechnet und kommt bei Kindern aus Familien im Sozialleistungsbezug nicht an. Bei Leistungen wie dem Kinderzuschlag gibt es viel Bürokratie und erhebliche Schnittstellenprobleme. Daher ist es höchste Zeit, einen Paradigmenwechsel in der Politik einzuleiten: Arme Kinder und Jugendliche müssen zielgerichtet finanzielle Leistungen erhalten, um der Armut und ihren Folgen zu entkommen. Doch genau diesen Schritt geht die Politik bisher noch nicht. Zu groß ist der Verdacht, dass das Geld nicht bei den Kindern ankommt, sondern von den Eltern für Zigaretten, Alkohol oder Flachbildfernseher „zweckentfremdet“ wird.

Doch dieser Verdacht beruht auf Einzelfällen und Vorurteilen. Das belegt eine neue Studie des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. Sie zeigt, dass finanzielle Leistungen wie das Kindergeld durchaus für das Wohlergehen der Kinder verwendet werden. Sie werden u. a. in größere Wohnungen sowie die Betreuung, Bildung und Freizeitaktivitäten der Kinder investiert. Eine Zweckentfremdung der Leistungen kann nicht nachgewiesen werden.

Ein Teilhabegeld als neue finanzielle Leistung für Kinder und Jugendliche wäre daher ein wichtiger Schritt, um Armut gezielt zu überwinden und allen Kindern und Jugendlichen die Chance auf gutes Aufwachsen, Bildung und Teilhabe zu eröffnen.

Das Teilhabegeld für Kinder und Jugendliche – was verbirgt sich dahinter?

Das Teilhabegeld ist ein Vorschlag der Bertelsmann Stiftung, wie eine neue finanzielle Leistung für Kinder und Jugendliche aussehen könnte, die von den Bedarfen der Kinder und Jugendlichen selbst ausgeht und gezielt armutsvermeidend wirkt (Expertenbeirat und Projekt „Familie und Bildung“ 2018). Es soll steuerfinanziert sein, einige bisherige Leistungen ersetzen (z. B. Kindergeld, SGB-II-Regebedarfe für Kinder, teilweise Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets, Kinderzuschlag) und mit steigendem Einkommen der Eltern abgeschmolzen werden. Anspruchsberechtigt sind Kinder und Jugendliche bis 18 Jahre (bzw. 25 Jahre, wenn sie in Ausbildung sind).

Die Höhe des Teilhabegelds orientiert sich nicht an einem Existenzminimum, sondern daran, was für Kinder und Jugendliche in unserer Gesellschaft zu gutem Aufwachsen dazugehört. Neben grundlegenden, existenziellen Bedarfe (z. B. Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Mobilität, Zugang zu Medien, Freizeitgestaltung, Taschengeld) sind das z. B. auch Kosten, die im Zusammenhang mit der Nutzung von Bildungsinstitutionen, Freizeitangeboten sowie des Unterstützungssystems anfallen. Mit dem Teilhabegeld werden Kindern und Jugendlichen Handlungsspielräume eröffnet, die ihnen Zugänge zu selbstbestimmten und ihren Bedarfen und Interessen entsprechenden Lebens- und Erfahrungsorten ermöglichen.

Grundlage ist eine neue Bedarfserhebung

Als Grundlage für die Bestimmung der Höhe des Teilhabegelds ist eine neue, repräsentative und kontinuierliche Bedarfserhebung mit und für Kinder und Jugendliche notwendig. Denn aktuell wissen wir zu wenig über die Bedarfe von jungen Menschen differenziert nach Alter und Familienform. Die Ergebnisse der Bedarfserhebung liefern gemeinsam mit weiteren bestehenden Statistiken die Grundlage, um eine gesellschaftliche Diskussion darüber zu führen, was wir Kindern und Jugendlichen ermöglichen und welche Handlungsspielräume wir ihnen eröffnen wollen. Eine Festlegung der Höhe des Teilhabegelds basiert dabei immer auf normativen, politischen Entscheidungen. Letztendlich muss demokratisch bestimmt werden, wer auf welcher Grundlage die Höhe des Teilhabegelds vorschlägt, festlegt und regelmäßig prüft. Denkbar wäre hier z. B. eine beratende Sachverständigenkommission, in der Kinder und Jugendliche von Beginn an eingebunden sind und mitbestimmen können.

Unterstützt arme Kinder gezielt

Mit steigendem Einkommen der Eltern wird das Teilhabegeld abgeschmolzen, um Kinder und Jugendliche in Armut gezielt zu unterstützen. Das Abschmelzen erfordert eine Einkommensprüfung des Haushalts, die unbürokratisch und transparent erfolgen muss, damit alle anspruchsberechtigten Kinder und Jugendlichen das Teilhabegeld auch beziehen.

Neben dem Teilhabegeld werden die im Steuerrecht verankerten Kinderfreibeträge zur grundgesetzlich gebotenen Verschonung des Existenzminimums einschließlich des Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsbedarfs aufrechterhalten. Ihre Höhe ist jedoch nicht an die Höhe des neuen Teilhabegelds gekoppelt. Zudem werden steuerrechtliche und sozialrechtliche Regelungen klar getrennt und nicht wie heute bei Kindergeld und Kinderfreibetrag miteinander verknüpft.

Mit dem Teilhabegeld können nicht alle spezifischen Bedarfe von Kindern und ihren Familien abgedeckt werden. So ist z. B. ein Mehrbedarfszuschlag für Alleinerziehende bzw. getrennt lebende Familien notwendig, der die zusätzlich entstehenden Kosten absichert. Auch Wechselwirkungen mit Blick auf das Unterhaltsrecht müssen berücksichtigt werden.

Die Bedarfe für Unterkunft und Heizung sollten neben dem Teilhabegeld weiter nach dem SGB II bzw. dem Wohngeldgesetz gewährt werden. Dies geschieht besser auf Haushaltsebene als mit speziellen Beträgen für Kinder und Jugendliche. Mit Blick auf die große Bedeutung, die Wohnen und das Wohnumfeld für Kinder, Jugendliche und Familien haben, besteht hier dringender Handlungsbedarf. Weil es bei diesem komplexen Thema um weit mehr geht als um Familienpolitik und um Teilhabemöglichkeiten für Kinder und Jugendliche, haben wir es aus unseren Überlegungen allerdings ausgeklammert.

Anders als beim bisherigen Kindergeld sind beim Teilhabegeld nicht die Eltern, sondern die Kinder und Jugendlichen anspruchsberechtigt. Es handelt sich damit europarechtlich nicht um eine Leistung, die mit dem Beschäftigungsverhältnis der Eltern verknüpft ist. Daher bestünde keine europarechtliche Verpflichtung, die Leistung auch an Kinder und Jugendliche zu erbringen, die sich nicht in Deutschland aufhalten.

Aber kommt ein Teilhabegeld auch bei den Kindern an?

Das Teilhabegeld wird als eine Form der Kindergrundversicherung für Kinder und Jugendliche im unteren Einkommensbereich eine höhere finanzielle Unterstützung bedeuten als bislang. Daher ist die Frage berechtigt, ob dieses Geld tatsächlich bei den Kindern ankommt (siehe für die folgenden Ausführungen Stichnoth et al. 2018).

Es gibt bereits qualitative Studien für Deutschland, die darauf hinweisen, dass Eltern in schwierigen Einkommenslagen eher bei sich selbst sparen als bei ihren Kindern. Darüber hinaus zeigen auch quantitative Studien, dass Eltern sogar bei angespannter Einkommenssituation den Ausgaben für ihre Kinder Priorität einräumen. Zwar sind die Ausgaben für Bildung, Ausbildung und Kinderbetreuung in armutsgefährdeten Familien in absoluten Zahlen niedriger als im Durchschnitt der Bevölkerung. Im Verhältnis zu den Einkommen bzw. den gesamten Konsumausgaben messen die Familien diesen Bereichen aber die gleiche Bedeutung bei wie Haushalte mit höheren Einkommen.

Die neue Studie von Holger Stichnoth und seinen Kolleginnen und Kollegen am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung geht methodisch einen Schritt

weiter als die bereits vorliegenden Studien. Sie deckt tatsächliche Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge auf, d. h. sie analysiert, wie Geldleistungen auf die Einkommen und Ausgaben der Haushalte, den Alkohol- und Tabakkonsum der Eltern sowie die Betreuung und Freizeitaktivitäten der Kinder wirken. Dazu können für zwei bestehende Leistungen – das Landeserziehungsgeld und das Kindergeld – empirische Strategien entwickelt werden, um den kausalen Effekt von Geldleistungen auf die verschiedenen Zielgrößen abzuschätzen. Datenbasis der Untersuchung ist in beiden Fällen das Sozio-oekonomische Panel.

Wirkungen des Landeserziehungsgelds

Das Landeserziehungsgeld ist eine Geldleistung für Familien, die von fünf Bundesländern gewährt wird bzw. wurde. Anspruchsberechtigt sind Familien im unteren Einkommensbereich. Das Landeserziehungsgeld wird meistens im zweiten und dritten Lebensjahr des Kindes gezahlt und ist je nach Bundesland an bestimmte Bedingungen geknüpft: Zumindest ein Elternteil darf eine bestimmte Wochenarbeitszeit nicht überschreiten; in einigen Bundesländern wird zudem gefordert, dass sich die Kinder, für die die Leistung gewährt wird, nicht in einer staatlich geförderten Betreuungseinrichtung befinden.

Die Analysen zeigen, dass Familien mit Anspruch auf Landeserziehungsgeld ihr Arbeitseinkommen reduzieren. Sie kaufen sich mit dem Geldtransfer also Zeit. Dies ist ein durchaus intendierter Effekt, wenn man die oben genannten Bedingungen für den Bezug berücksichtigt. Aufgrund des Rückgangs des Arbeitseinkommens steigt das Haushaltsnettoeinkommen durch das Landeserziehungsgeld in einem geringeren Umfang, als es die durchschnittliche Höhe des Landeserziehungsgelds vermuten ließe.

Das Landeserziehungsgeld hat keine Auswirkungen auf den Kauf oder Besitz von Unterhaltungselektronik (Fernseher oder DVD-Spieler). Ebenso führt es nicht zu einem gesteigerten Alkoholkonsum. Für Frauen in Haushalten mit Anspruch auf Landeserziehungsgeld ist die Wahrscheinlichkeit zu rauchen in den Jahren 2002 bis 2008 erhöht. Seit 2009 findet sich allerdings kein solcher Effekt mehr.

DAS GELD KOMMT BEI DEN KINDERN AN!

Direkte finanzielle Leistungen an Familien führen dazu, dass Kinder häufiger von folgenden Aktivitäten profitieren. Pro 100 € Kindergeld steigt die Wahrscheinlichkeit, dass Kinder teilnehmen an ...

BETREUUNG*

außerhalb der Familie in pädagogischen Einrichtungen

+ 5 Prozentpunkte



KINDERTURNEN

+ 8 Prozentpunkte



MUSIKERZIEHUNG

Unter 6 Jahren

Zwischen 6 und 16 Jahren

+ 7 Prozentpunkte



+ 11 Prozentpunkte



* Seit dem Jahr 2000 beträgt der Zuwachs sogar plus 10 Prozentpunkte.
Quelle: Berechnungen des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (H. Stichnoth u.a.) auf der Grundlage von SOEP Daten 1984-2016.

BertelsmannStiftung

Wirkungen des Kindergelds

Einen Anspruch auf Kindergeld haben in Deutschland alle Familien mit Kindern unter 18 Jahren (bzw. 25 Jahren, wenn sich die Kinder noch in Ausbildung befinden). Die Untersuchungen zeigen, dass eine Erhöhung des Kindergelds das Haushaltsnettoeinkommen nahezu im Verhältnis eins zu eins erhöht. Beim Kindergeld lässt sich demnach kein Effekt auf das Erwerbsverhalten der Eltern feststellen – Eltern gehen also nicht weniger arbeiten, wenn sie mehr Kindergeld erhalten.

Auch beim Kindergeld kann kein Effekt auf den Kauf von Unterhaltungselektronik oder Alkohol nachgewiesen werden. Der Anteil an Rauchern steigt durch das Kindergeld nicht. Männer, die bereits rauchen, steigern ihren Zigarettenkonsum zwischen 1998 und 2006 um durchschnittlich vier Zigaretten pro Tag pro 100 € Kindergeld. Seit 2008 ist keine derartige Steigerung mehr nachweisbar.

Familien geben durch das Kindergeld mehr für die Miete aus. Die Wohnfläche der Familien steigt pro 100 Euro Kindergeld im Schnitt um gut zwei Quadratmeter.

Ein Teil des Kindergelds wird zudem für die Bildung, Betreuung und Freizeitaktivitäten der Kinder eingesetzt: Kinder werden mit einer um fünf Prozentpunkte erhöhten Wahrscheinlichkeit außerhalb der Familie betreut. Unter Sechsjährige gehen mit einer um acht Prozentpunkte höheren Wahrscheinlichkeit zum Kinderturnen. Auch die Wahrscheinlichkeit, an Musikerziehung teilzunehmen bzw. ein Instrument zu lernen, steigt: für unter Sechsjährige um sieben Prozentpunkte und für Kinder zwischen 6 und 16 Jahren um elf Prozentpunkte.

Fazit: Das Geld kommt bei den Kindern an!

Zusammenfassend deuten weder bereits vorliegende Studien noch die neuen empirischen Untersuchungen von Stichnoth u.a. auf eine systematische Zweckentfremdung von Geldleistungen durch die Eltern hin. Vielmehr zeigt gerade die Analyse des Kindergelds, dass dieses sinnvoll für Bildungs- und Freizeitaktivitäten der Kinder eingesetzt wird und dazu beiträgt, dass sich die Wohnsituation der Familie verbessert. Die Sorge vor einer massiven Zweckentfremdung besserer finanzieller

ler Leistungen für Kinder und Jugendliche im unteren Einkommensbereich ist aufgrund der hier vorliegenden empirischen Ergebnisse nicht gerechtfertigt. Vielmehr beruhen die Vorurteile gegenüber Familien auf negativen Einzelbeispielen, die es immer geben wird, die einen Generalverdacht gegenüber allen Familien aber nicht begründen können und dürfen.

Berücksichtigt man zudem, dass auch Sach- und zweckgebundene Geldleistungen wie beim Bildungs- und Teilhabepaket wegen der hohen Verwaltungsausgaben (rund 30 Prozent der Fördermittel) nie in voller Höhe bei den Kindern ankommen, spricht daher Einiges für eine bessere und zielgenauere finanzielle Leistung für Kinder und Jugendliche. Ein Teilhabegeld wäre ein bedeutender Schritt, um Kinderarmut zu vermeiden und allen Kindern und Jugendlichen die Chance auf gutes Aufwachsen, Bildung und Teilhabe zu eröffnen.

Ein Gesamtkonzept gegen Kinderarmut

Die Einführung eines Teilhabegelds ist ein wichtiger Schritt gegen Kinderarmut. Die zusätzliche finanzielle Unterstützung für Kinder und Jugendliche aus Familien im unteren Einkommensbereich käme ihnen direkt zugute, würde Bildung, Freizeit und Wohnen verbessern und Handlungsspielräume eröffnen. Doch mehr finanzielle Sicherheit alleine reicht nicht aus, um gutes Aufwachsen, Bildung und Teilhabe für alle Kinder und Jugendlichen zu gewährleisten. Gute Kitas und Schulen sind ebenfalls unerlässlich. Auch hier sind Investitionen in den qualitativen und quantitativen Ausbau notwendig. Darüber hinaus brauchen junge Menschen und ihre Eltern Rat, unbürokratische Unterstützung und Hilfe aus einer Hand. Dazu müssen sowohl für Eltern als auch für Kinder und Jugendliche vor Ort lebensweltnahe, vertrauensvolle Anlaufstellen eingerichtet werden, an die sie sich mit allen Belangen wenden können, die sie informieren und unterstützen. Dort muss es für Kinder und Jugendliche unabhängig von ihrer sozialen Herkunft Möglichkeiten geben, sich für ihre Belange stark zu machen und folgenreich beteiligt zu werden.

Notwendig ist damit ein Gesamtkonzept gegen Kinderarmut, das Kinder und Jugendliche, ihre Bedarfe, Rechte und Interessen in den Mittelpunkt stellt (Expertenbeirat und Projekt „Familie und Bildung“ 2018).

Unser Vorschlag für ein solches Konzept besteht aus den drei Bausteinen

1. Bedarfserhebung mit und für Kinder und Jugendliche,
2. Teilhabegeld und
3. guter Infrastruktur und Unterstützung vor Ort.

Dieses Gesamtkonzept sollte angegangen werden, um Kinderarmut endlich zu überwinden. Von Vorurteilen sollten wir uns nicht weiter leiten lassen.

Literaturhinweise

Expertenbeirat und Projekt „Familie und Bildung. Politik vom Kind aus denken“ (2018).
Konzept für eine Teilhabe gewährleistende Existenzsicherung für Kinder und Jugendliche.
Kurzfassung.
Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Stichnoth, Holger, Sebastian Camarero Garcia, Philipp Dörrenberg, Carina Neisser, Lukas Riedel, Martin Ungerer und Nils Wehrhöfer (2018).
Kommt das Geld bei den Kindern an?
Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
DOI: 10.11586/2018055

Impressum

© November 2018
Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
www.bertelsmann-stiftung.de

Verantwortlich i.S.d.P.

Anette Stein
Director
Programm Wirksame Bildungsinvestitionen
Bertelsmann Stiftung
Telefon 05241 81-81274
Mobil 0173 7050039
anette.stein@bertelsmann-stiftung.de

Autoren | Kontakt

Antje Funcke
Senior Expert
Programm Wirksame Bildungsinvestitionen
Bertelsmann Stiftung
Telefon 05241 81-81243
Mobil 0172 2649827
antje.funcke@bertelsmann-stiftung.de

Sarah Menne
Senior Project Manager
Programm Wirksame Bildungsinvestitionen
Bertelsmann Stiftung
Telefon 05241 81-81260
Mobil 0172 2867445
sarah.menne@bertelsmann-stiftung.de

Gestaltung

Markus Diekmann, Bielefeld

Titelfoto

Adobe Stock / vallejo123

Infografik

Markus Diekmann, Bielefeld

Druck

Matthiesen Druck, Bielefeld